

A INSERÇÃO DE MICRO, PEQUENAS  
E MÉDIAS EMPRESAS NO PROCESSO  
NEGOCIADOR DO MERCOSUL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*  
*Secretário-Geral*

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota  
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de*  
*Relações Internacionais*

*Diretor*

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e*  
*Documentação Diplomática*

*Diretor*

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

RAFAEL DE MELLO VIDAL

# **A Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Processo Negociador do MERCOSUL**



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@itamaraty.gov.br](mailto:funag@itamaraty.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho  
Fernanda Antunes Siqueira  
Fernanda Leal Wanderley  
Juliana Corrêa de Freitas  
Mariana Alejarra Branco Troncoso

**Revisão:**

Júlia Lima Thomaz de Godoy

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

---

Vidal, Rafael de Mello.

A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do MERCOSUL / Rafael de Mello Vidal. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.  
324 p.

ISBN: 978.85.7631.332-8

1. Mercosul. 2. Relações Internacionais. 3. Política Externa. 4. Comércio Internacional

CDU 339.542

---

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

*À Adriana, por seu permanente estímulo, apoio e  
determinação.*

*Ao Secretário Sérgio Aguiar Viana de Carvalho, por  
sua paciente revisão final.*

*Ao Embaixador José Antonio Marcondes de Carvalho,  
timoneiro inicial.*

*Ao Embaixador Bruno Bath,  
por sua rigorosa e paciente orientação.*

*Ao Embaixador Eduardo dos Santos,  
por seu apoio na chefia da Embaixada em Assunção.*

*Ao Embaixador Antonio Simões,  
cujo estímulo para seguir adiante foi  
essencial na Embaixada em Caracas.*



## Lista de Siglas

ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANFAVEA	Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
APL	Arranjos Produtivos Locais
BCE	Banco Central Europeu
BIT	Bens de Informática e Telecomunicações
BK	Bens de Capital
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CEF	Caixa Econômica Federal
CMC	Conselho do Mercado Comum
CREM	Conferência Regional de Emprego do MERCOSUL
ELETROS	Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos
EMCE	Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego

EPP	Empresas de Pequeno Porte
EFC	Entrepreneurial Framework Conditions
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL
FMI	Fundo Monetário Internacional
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
GECEX	Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GMC	Grupo Mercado Comum
IBERPYMES	Programa Iberoamericano de Cooperación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa
IED	Investimento Estrangeiro Direto
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MPMEs	Micro, Pequenas e Médias Empresas
NCM	Nomenclatura Comum do MERCOSUL
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAIIPME	Projeto de Apoio à Inserção Internacional das Pequenas e Médias Empresas Brasileiras
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PSED	Panel on the Study of Entrepreneurship Dynamics
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL
SGT-10	Subgrupo de Trabalho de Assuntos Laborais, Emprego e Previdência Social do MERCOSUL
SGT-7	Subgrupo de Trabalho de Indústria do MERCOSUL
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano



SEPYMEDR	Secretaria de Pequeñas y Medianas Empresas y Desarrollo Industrial de Argentina
TA	Tratado de Assunção
TEA	Taxa de Empreendedores Iniciais
TEC	Tarifa Externa Comum
UA	União Aduaneira
UE	União Europeia
UE-15	União Europeia composta de 15 países
UE-25	União Europeia composta de 25 países
ZLC	Zona de Livre Comércio



# Sumário

## **Introdução, 17**

## **Capítulo 1. O processo de construção das bases econômicas e comerciais do MERCOSUL e o momento atual: a contribuição de micro, pequenas e médias empresas, 25**

- 1.1 O MERCOSUL e sua inspiração cepalina, 25
- 1.2 O MERCOSUL como expressão do “Novo Regionalismo” na década de noventa, 27
- 1.3 Dificuldades para o fortalecimento da dimensão sociolaboral e para o engajamento de micro, pequenas e médias empresas, 32
- 1.4 A função social de micro, pequenas e médias empresas, 33
- 1.5 O empreendedorismo como foco de políticas públicas no MERCOSUL, 34

## **Capítulo 2. A dimensão sociolaboral do MERCOSUL: em busca de uma maior inserção na agenda da integração, 41**

- 2.1 A declaração sociolaboral do MERCOSUL, 45
- 2.2 Estratégia MERCOSUL de geração de empregos (EMCE), 47

### **Capítulo 3. Micro, pequenas e médias empresas como agentes de promoção de emprego, de crescimento e seu papel social no MERCOSUL, 55**

- 3.1 Marco conceitual de micro, pequenas e médias empresas, 59
- 3.2 Definição de MPMEs nos estados partes do MERCOSUL, 65
- 3.3 Marco teórico do empreendedorismo e o papel de micro, pequenas e médias empresas, 68
- 3.4 As grandes empresas nas políticas para o setor exportador versus as empresas de pequeno porte, 70
- 3.5 O papel das empresas de pequeno porte na economia, 74
- 3.6 Inovação, 84
- 3.7 Exportações, 90
- 3.8 Salários, 93
- 3.9 Geração de emprego, 96
- 3.10 O caso brasileiro – papel das empresas de pequeno porte na economia, 102

### **Capítulo 4. O tratamento do tema de micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL e as políticas públicas brasileiras, 109**

- 4.1 Políticas de incentivo à inovação, 127
- 4.2 Entidades e seus programas de fomento das MPMEs, 132
  - 4.2.1 *BNDES*, 132
  - 4.2.2 *FINEP*, 135
  - 4.2.3 *Comitê consultivo para apoio à inserção internacional de pequenas e médias empresas*, 137
- 4.3 Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, 140
- 4.4 O ambiente econômico e político no Brasil para o empreendedorismo e as iniciativas dos demais sócios de apoio a micro, pequenas e médias empresas, 142
- 4.5 Fundo MERCOSUL de apoio às pequenas e médias empresas, 147
  - 4.5.1 *Sistema de garantias para as pequenas e médias empresas*, 147
- 4.6 Programa de integração produtiva do MERCOSUL, 151
  - 4.6.1 *O SGT-7 e a Comissão de micro, pequenas e médias empresas e artesanato*, 154

## **Capítulo 5. Reflexões sobre um novo papel para micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, 159**

- 5.1 Alguns paradigmas sobre micro, pequenas e médias empresas na integração regional: o modelo da União Europeia, 161
- 5.2 Dificuldades para o comércio exterior das pequenas e médias empresas europeias, 166
- 5.3 O caso europeu: reduzida inovação tecnológica e deficiente uso de energia, 169
- 5.4 As pequenas e médias empresas da UE e o trabalho, 170
- 5.5 O estudo de Paul Reynolds. O caso norte-americano e o estudo global, 171
- 5.6 Os novos governos progressistas da América do Sul e a oportunidade para uma nova política para micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, 175
- 5.7 A crise do sistema financeiro internacional de outubro de 2008 e a conveniência do fortalecimento das políticas para micro, pequenas e médias empresas, 181

## **Capítulo 6. Propostas para a formulação de novas políticas no MERCOSUL para micro, pequenas e médias empresas, 189**

- 6.1 O mapeamento do universo de micro, pequenas e médias empresas no Brasil e nos demais estados partes do MERCOSUL. Definição de nichos comerciais e outras informações de interesse, 190
  - 6.1.2 *A definição de um conceito MERCOSUL sobre micro, pequenas e médias empresas. Classificação harmonizada MPME, 193*
- 6.2 A implementação de um sistema de informação para micro, pequenos e médios empresários sobre oportunidades comerciais nos estados partes e sobre aspectos relacionados à facilitação comercial. Criação da “Feira MERCOSUL Empreendedor”, 195
- 6.3 Participação do MRE no Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, 197
- 6.4 A constituição de um conselho de micro, pequenas e médias empresas do MERCOSUL, 198
- 6.5 A definição de uma política de crédito para micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, 201

- 6.6 A implementação do Visto Pequenas Empresas (VPE), 205
- 6.7 A definição de uma política tarifária preferencial para importações de micro, pequenas e médias empresas, 205
- 6.8 A elaboração de um programa de sobrevivência e inserção de micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, que envolva financiamento para a inovação, 207
- 6.9 Irradiação de MPMEs. O aprofundamento dos programas de integração produtiva do MERCOSUL, com ênfase em micro, pequenas e médias empresas, 212
  - 6.9.1 *Fortalecimento das políticas para micro, pequenas e médias empresas. Formação de clusters. O fenômeno das aglomerações de empresas, 212*
  - 6.9.2 *Sistemas locais de produção e inovação, 215*
- 6.10 A adoção de procedimentos cambiais simplificados para as pequenas transações comerciais no MERCOSUL, 215

## **Conclusão, 221**

## **Bibliografia, 227**

## **Entrevistas, 239**

## **Anexos, 241**

- Anexo 1. Órgãos que integram o Fórum Permanente de Micro e Pequenas Empresas, 241
- Anexo 2. Entidades que apoiaram a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, 244
- Anexo 3. Estratégia MERCOSUL de crescimento do emprego, 248
- Anexo 4. Declaração dos ministros do Trabalho do MERCOSUL para a preservação do emprego diante da crise, 250
- Anexo 5. Lei habilitante para a promoção das pequenas e médias empresas. Venezuela. 2008, 253
- Anexo 6. Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, 282
- Anexo 7. Programa de consolidação da União Aduaneira, 289
- Anexo 8. BNDES. Carta-circular 64/2002, 308
- Anexo 9. Participação das MPMEs na economia do Uruguai. Efeito ilustrativo, 310
- Anexo 10. Consenso de Buenos Aires, 311
- Anexo 11. Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas. Sistema de Garantias, 317

## **Tabelas**

- Tabela 1. Classificação de micro, pequenas e médias empresas na Argentina, 66
- Tabela 2. Classificação de micro, pequenas e médias empresas no Paraguai, 66
- Tabela 3. Classificação de micro, pequenas e médias empresas no Uruguai, 67
- Tabela 4. Classificação de micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, 67
- Tabela 5. MERCOSUL. Tarifa nominal média por atividade em 1993 e TEC, 115
- Tabela 6. Papel das PMEs na União Europeia, 163
- Tabela 7. Papel das PMEs por setor na União Europeia, 166
- Tabela 8. Classificação harmonizada de micro, pequenas e médias empresas (MPME) no MERCOSUL – proposta a ser discutida no SGT-7, 194
- Tabela 9. Critérios de classificação para MPME no Brasil, 319
- Tabela 10. Participação das MPMEs no total de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, 320
- Tabela 11. Expectativa de inovação (empreendimentos com conteúdo inovador), 321
- Tabela 12. Brasil: coeficiente de exportação para o MERCOSUL. 1990-1996, 322





# Introdução

Surge, al lado de esa clase media tradicional, una segunda clase media que viene de abajo. No es una clase media europeizada, sofisticada; es ruda, morena, mestiza, de millones de personas que trabajan, luchan, para abrir pequeñas empresas, que estudian por la noche y que inauguran una cultura de autoayuda iniciativa. Es el horizonte que la mayoría quiere seguir. Pero sin tener cómo seguirlo, sin instrumentos ni ayuda. Yo entiendo que la gran revolución en Brasil hoy, sería que el Estado usara sus poderes y recursos para permitir a la mayoría seguir el camino de esa vanguardia de batalladores emergentes. Para eso tendría que innovar en las instituciones, económicas y políticas. Y ahí está un gran problema, porque nuestros dirigentes históricamente demostraron una completa falta de imaginación y de audacia. Nuestra gran tarea nacional hoy, colocada en sus términos más sencillos, sería instrumentalizar esa energía, esa energía que viene de abajo. Ahí hay dos grandes proyectos. Un proyecto de democratizar la economía de mercado y un proyecto de profundizar la democracia política. Y eso vale para encarar la crisis en todo el mundo.

Roberto Mangabeira Unger<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Entrevista de Roberto Mangabeira Unger ao “El País”, da Espanha, intitulada “Un Mundo Perfecto”, em 09/02/2009.

O pensamento de Roberto Mangabeira Unger antecipa o caminho que o presente trabalho pretende trilhar. A tese em defesa – a necessidade de se promover uma reflexão sobre o papel das pequenas e médias empresas, incluindo as microempresas (MPMEs)<sup>2</sup>, no marco das políticas públicas desenvolvidas para o MERCOSUL – parte da constatação de que ainda não se logrou dar adequado tratamento ao tema, passados vinte anos da assinatura do Tratado de Assunção. A consideração de novas políticas para as pequenas empresas, segmento produtivo que, somente no Brasil, incluindo os microempresários, responde por cerca de 60% dos empregos, insere-se na discussão sobre o aprofundamento da dimensão sociolaboral e da maior capilaridade que se deseja para o processo de integração regional. A defesa das pequenas e médias empresas se justifica à luz, por um lado, de sua função social, e, de outro, de sua relevância econômica.

Cabe examinar qual o caminho para que a integração, iniciada em 1991, de grande impacto sobre a aproximação política entre os Estados Partes, sobre o comércio regional e sobre a inserção internacional de grandes empresas, tendo criado um acervo normativo relevante na direção da constituição de uma união aduaneira (UA) e de um mercado comum, passe a contemplar de forma mais dinâmica os interesses das MPMEs. Ao integrar a agenda de interesses dos trabalhadores, diversificando uma agenda que até os dias de hoje se concentra demasiadamente em interesses de grandes setores exportadores, o MERCOSUL poderá melhorar a percepção que, de modo especial, os trabalhadores têm sobre as vantagens do processo de integração. No âmbito do Itamaraty, o foco do presente trabalho se dirige ao exame de novas políticas para micro, pequenas e médias empresas, que poderiam colaborar para aumentar essa capilaridade, de modo a ampliar os benefícios da integração.

---

<sup>2</sup> Considera-se necessário esclarecer que o tratamento do tema das pequenas e médias empresas no MERCOSUL passa necessariamente pelo tratamento das microempresas. Nos demais sócios do bloco, é comum a adoção da sigla PYMES, em referência a *pequeñas y medianas empresas*, o que inclui as microempresas. No Brasil, os estudos sobre pequenas empresas abordam também as microempresas. Uma pequena empresa no Paraguai poderá ser uma microempresa no Brasil. O Fundo de Garantias para Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL inclui as microempresas, sem citá-las no título. No capítulo 3, serão examinadas algumas definições. No capítulo 6, será mencionada a necessidade de uma classificação do MERCOSUL. Também é comum a expressão *empresas de pequeno porte (EPP)*, adotada na Constituição Federal brasileira para referir-se a micro, pequenas e médias empresas.

O Tratado de Assunção, instrumento que nasceu essencialmente político<sup>3</sup>, previu a inclusão gradual de metas mais ambiciosas para a integração, como a união aduaneira e um mercado comum. Além de sua natureza política, econômica e comercial, o MERCOSUL buscou também uma integração que visasse ao desenvolvimento com justiça social<sup>4</sup> e que, ao gerar riqueza por meio da liberdade e da expansão comercial e aprovar instrumentos normativos que facilitassem a livre circulação de pessoas, fosse instrumento de desenvolvimento econômico e social. Pode-se dizer que o MERCOSUL, que se inspirou em teses cepalinas sobre o desenvolvimento, desenvolveu-se em um ambiente global inspirado pelas teses neoliberais. Uma vez constituído o MERCOSUL no Tratado de Assunção, diversas Decisões do Conselho do Mercado Comum do Sul, algumas das quais serão analisadas mais adiante, ocuparam-se dos elementos constitutivos que buscavam fortalecer a sua dimensão social.

Na mais recente Cúpula do MERCOSUL organizada pelo Brasil, em Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010, o tema do fortalecimento dos interesses da cidadania e da dimensão social do MERCOSUL voltou à tona com mais força<sup>5</sup>. Algumas iniciativas destacadas foram aprovadas com ênfase em consolidar os chamados “pilar social” e “pilar cidadão”, além do “pilar econômico-comercial”, nos próximos dez anos. Mais dos que os resultados até aqui alcançados, os documentos adotados na XL Cúpula do MERCOSUL revelam a preocupação dos formuladores de políticas para o bloco com a fragilidade do processo de integração quando não se avança de forma equilibrada em suas dimensões política, econômica, comercial e sociolaboral.

A realidade do MERCOSUL, passados, em 2011, vinte anos desde sua fundação, não indica que o tratamento da sua dimensão sociolaboral, que poderia encontrar nas MPMEs um instrumento a serviço de seu aprofundamento, seja questão bem encaminhada. No ano em que se celebram vinte anos do Tratado de Assunção, não se observam ainda

<sup>3</sup> BATH, Bruno. “A Política Comercial Brasileira com Relação aos Países Andinos a Partir dos Anos 90: Objetivos, Possibilidades e Limitações”, tese para o XLIII CAE, p.202.

<sup>4</sup> O Tratado de Assunção, em sua primeira consideração, afirma que “a ampliação das atuais dimensões” dos mercados nacionais dos Estados Partes, através da integração, “constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”.

<sup>5</sup> Na XL Cúpula do MERCOSUL, realizada em dezembro de 2010 em Foz do Iguaçu, foram aprovados documentos relevantes para o fortalecimento da dimensão social e cidadã do MERCOSUL, bem como plano de ação para os próximos dez anos, que definiu metas para o futuro baseadas em três pilares: econômico-comercial, social e cidadão.

mudanças de fundo, muito embora se observe que alguns temas centrais para essa reflexão voltaram a ser discutidos com intensidade em 2010 pelos Estados Partes, de modo especial na XL Cúpula do MERCOSUL, com a aprovação de instrumentos normativos referentes aos pilares social e cidadão nas metas da integração.

A questão central que o trabalho enfoca é como o tratamento de micro, pequenas e médias empresas pode colaborar para a implementação das metas econômicas da integração, e ao mesmo tempo colaborar para fortalecer a dimensão sociolaboral.

É possível dizer que uma das maiores dificuldades no relacionamento entre o Brasil e os parceiros menores do MERCOSUL, Uruguai e Paraguai, se deu justamente em função da dicotomia de interesses, entre, de um lado, as grandes corporações brasileiras, algumas multinacionais, em busca de assegurar mercados e gerar saldos comerciais, e, de outro, as economias dos sócios menores, em que predominam micro, pequenas e médias empresas.

Advoga-se a tese de que é necessário estabelecer, sem abrir mão do patrimônio já alcançado pelos seus idealizadores e por sucessivos negociadores diplomáticos, novos conceitos, projetos e bases normativas de apoio às MPMEs que possam transformar a integração regional em política de maior capilaridade, em especial junto aos trabalhadores.

Os argumentos existem<sup>6</sup>. As pequenas e médias empresas, incluídas as microempresas, são as maiores geradoras de empregos em nível doméstico nos Estados Partes. Estudos não apenas no MERCOSUL mas em outras importantes regiões, como a União Europeia e a América do Norte, comprovam a relação fundamental entre pequenas empresas e empregos. A importância das pequenas empresas não advém apenas do fortalecimento do mercado de trabalho. Também se dá na inovação, no desenvolvimento tecnológico, na geração de renda e salários, no crescimento econômico e, possivelmente, em uma maior resistência aos choques externos e à fuga de capitais em cenários de crise econômica. Cumprem, assim, importante função social.

No MERCOSUL, pouco se avançou na definição de políticas comuns de fomento às PMEs. A década dos noventa, quando o MERCOSUL começou a ser erigido, foi marcada pela supremacia das teses de livre

---

<sup>6</sup> Ao longo do trabalho, em especial nos capítulos 1 e 3, serão apresentados os estudos que buscam corroborar esses argumentos.

comércio, economias de escala e menor ingerência do Estado no processo produtivo. O MERCOSUL cresceu sob essa ótica, em período que se cunharam as expressões *globalização da economia e novo regionalismo*. A roda que movia as negociações do bloco era empurrada pelo Estado e pelas grandes empresas, cujos ganhos de escala seriam notoriamente maiores que os das pequenas empresas. O MERCOSUL abriu novas possibilidades de mercado, principalmente para as grandes empresas que estão mais bem posicionadas em termos de custos e escala de produção.<sup>7</sup>

Até hoje, observa-se que essa lógica predomina nas negociações no bloco, em especial no que concerne às políticas de estímulo comercial e industrial. O conceito do “MERCOSUL como plataforma de exportações”, em que predominam as grandes empresas capazes de operar com economia de escala, foi muito difundido nos anos noventa, e, evidentemente, esse conceito escapa aos interesses das pequenas empresas, que não se criam ou se sustentam visando especificamente aos mercados extrazona. Alguns setores foram considerados mais estratégicos para que o MERCOSUL fosse uma plataforma exportadora, como a agroindústria, o automobilístico, o de bens de capital, o eletroeletrônico, o farmacêutico e o químico, de maior valor agregado e escala de produção.

No primeiro capítulo, comenta-se a evolução histórica do processo de construção das bases econômicas e comerciais do MERCOSUL, com ênfase no que se considera a ausência de políticas de defesa dos interesses das pequenas empresas e a constatação do predomínio das economias de escala nas articulações para a criação da zona de livre comércio e da união aduaneira. Nos anos noventa, a lógica da integração respondia a impulsos provocados pelo consenso sobre as vantagens da economia de mercado e do livre comércio, após a falência dos modelos de produção socialistas, época em que se cunhou, por exemplo, a expressão “Consenso de Washington”, a partir da definição de John Williamson<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> NOGUEIRA, Alexandre Studart. “Padrão de Concorrência e Estrutura Competitiva da Indústria Suinícola Catarinense”, Dissertação de Mestrado em Engenharia da Produção, UFSC, 1998.

<sup>8</sup> Em contraposição ao Consenso de Washington, o Consenso de Buenos Aires, que se encontra no Anexo 10, entre os presidentes Lula e Nestor Kirchner, em 2003, defendia, no MERCOSUL, coordenação nas negociações comerciais externas, crescimento e distribuição equitativa da renda como objetivos prioritários de suas políticas econômicas, acima do equilíbrio macroeconômico e do pagamento das obrigações com a dívida externa. Pretendia ser, portanto, conjunto de critérios que se sobreponem à lógica do Consenso de Washington.

Na integração regional, iniciou-se o que se convencionou chamar de Novo Regionalismo<sup>9</sup>.

No segundo capítulo, será considerada a dimensão sociolaboral do MERCOSUL. Se os primeiros anos da integração, em era marcada pelo Novo Regionalismo e por princípios de livre mercado, livre comércio e reduzida ingerência do Estado na economia, indicavam que a dimensão econômica e comercial caminhava bem, com a multiplicação dos fluxos comerciais intrazona, a dimensão sociolaboral não apresentava o mesmo ritmo de aprofundamento. Temas essenciais para a meta do livre mercado, e para o desenvolvimento com justiça social previsto no Tratado de Assunção, como a harmonização de normas trabalhistas, promoção do emprego e livre circulação de empresários e trabalhadores não lograram transformar-se em normas incorporadas no MERCOSUL. Isso gerou o início de uma mobilização dos setores sindicais e patronais que, a partir de 2003, passaram a engajar-se no processo negociador do bloco, por meio, sobretudo, do FCES (Foro Consultivo Econômico e Social), e a exigir o devido tratamento das questões sociais e trabalhistas. Emanaram desse engajamento algumas manifestações sobre a ênfase na geração de emprego decente e, recentemente, o lançamento do Plano de Estratégico de Ação Social, que reconhece a função social de micro, pequenas e médias empresas e defende a criação de políticas públicas para o seu fomento.

No terceiro capítulo, o trabalho examinará o marco conceitual e teórico, bem como a importância econômica das pequenas e médias empresas e do empreendedorismo. A vinculação das pequenas empresas com as teorias sobre empreendedorismo merecerá atenção, na medida em que a maioria dos estudos sobre empreendedorismo e o seu importante papel na geração de empregos, inovação e crescimento econômico associam-no com a criação de empresas de pequeno porte ou com o desenvolvimento e sobrevivência dessas empresas. O empreendedor normalmente não começa com grandes projetos. Destina seu capital e trabalho a criar negócios de pequeno porte, que poderão ser ampliados com o passar do tempo. Boa parte desse capítulo examinará os estudos

<sup>9</sup> Martins e Vitte (2005) definem o novo regionalismo como integração regional com “escalas mais abrangentes de caráter internacional. As tendências de regionalização das relações internacionais se tomaram latentes e tomaram destaque no sistema internacional, respectivamente, com a criação de blocos regionais findando formar áreas competitivas e desenvolvimentistas e com a formação e áreas de influência buscando a abertura de espaços panregionais”.

que atestam a relevância das pequenas empresas para o fortalecimento das economias nacionais, sem necessariamente fazer uma contraposição com as grandes empresas.

Deve-se frisar que não se questiona o papel que as grandes empresas exerceram no fortalecimento comercial e do tecido político do MERCOSUL. Existe consenso sobre a importância das grandes empresas para que as pequenas possam se desenvolver nos chamados *clusters* produtivos. A ênfase do trabalho está na necessidade de iniciar uma nova etapa de formulação de políticas públicas no MERCOSUL que introduzam com força a defesa das necessidades dos pequenos e médios empreendimentos, nas esferas econômica e institucional do MERCOSUL, o que trará benefícios tanto na dimensão econômica quanto na dimensão sociolaboral.

No quarto capítulo, será considerado o tratamento das PMEs no MERCOSUL. Para tanto, considera-se necessário passar em revista as políticas públicas no Brasil, uma vez que parece relevante a relação entre as políticas nacionais e a apresentação de políticas para o MERCOSUL. Faz-se nesse capítulo uma avaliação de duas iniciativas consideradas mais importantes adotadas no MERCOSUL em tempos recentes para o tratamento do assunto: a aprovação do Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, e de um sistema de garantias, e do Programa de Integração Produtiva.

No capítulo quinto, pretende-se estudar o tratamento das pequenas e médias empresas nas políticas para o MERCOSUL. Para tanto, considera-se o paradigma do modelo europeu, dada a relativamente elevada importância para a economia da eurozona das PMEs. Analisa-se, também, o surgimento, desde a virada do milênio, de governos na América do Sul cujas propostas de atuação ressaltam os temas sociais e do trabalho. Outra reflexão proposta, surgida a partir da crise financeira de outubro de 2008, refere-se à possivelmente maior resistência ou blindagem que as economias que apresentam uma sólida base produtiva de micro, pequenas e médias empresas teriam contra os choques externos, o que poderia contribuir para reduzir vulnerabilidades.

No capítulo sexto, o trabalho pretende recolher as considerações feitas nos capítulos anteriores e apresentar algumas propostas de linhas de ação que poderiam ser adotadas como políticas públicas para o MERCOSUL. Trata-se de ações que poderiam ser defendidas

pelo Itamaraty na condução, na esfera governamental brasileira, do MERCOSUL. Considera-se que é chegado o momento de uma reflexão sobre a participação das MPMEs no processo de integração, reflexão que já começou a se dar na Presidência *Pro Tempore* do Brasil em 2010, e se encontra, por exemplo, na Declaração Conjunta por ocasião da primeira visita da Presidenta Dilma Rousseff à Argentina, em 31 de janeiro de 2011<sup>10</sup>.

Na conclusão, o trabalho pretende defender um novo papel que as pequenas e médias empresas devem exercer na formulação de políticas para o MERCOSUL, levando-se em conta que os micro, pequenos e médios empresários podem ser importantes instrumentos de fortalecimento da dimensão sociolaboral.

Nessa análise, torna-se necessário frisar que a tese não ignora os profundos avanços políticos, comerciais e institucionais desde a criação do MERCOSUL. E não ignora tampouco o fato de que esses avanços se deram no marco da globalização. Defende, tão somente, que o Itamaraty inicie um diálogo interno, e em seguida com os demais órgãos governamentais, destinado a refletir sobre o modelo desejado para o MERCOSUL, inserindo, sem excluir as grandes empresas, as micro, pequenas e médias no centro da formulação de novas políticas.

---

<sup>10</sup> Na Declaração, em seu sexto parágrafo, as Presidentas “destacaram o avanço dos trabalhos com vistas a garantir um desenvolvimento produtivo integrado, cujos resultados se traduzam em estratégias conjuntas de produção, comercialização e de complementação produtiva. Com esse objetivo, sublinharam a necessidade de implementar rapidamente mecanismos financeiros que contribuam ou facilitem a participação de pequenas e médias empresas nos processos de integração produtiva”.



# **Capítulo 1 – O processo de construção das bases econômicas e comerciais do MERCOSUL e o momento atual: a contribuição de micro, pequenas e médias empresas**

Os primeiros anos da conformação da zona de livre comércio e da união aduaneira no MERCOSUL foram promissores. O ambiente político e econômico mundial, no início dos anos noventa, caracterizado pelo processo de globalização da economia, que se seguiu à queda do Muro de Berlim e aos tropeços das economias estatizantes, passada a “década perdida” na América do Sul, pareciam indicar o norte infalível para o desenvolvimento: o livre comércio, o mercado, as economias de escala de produção, aliados a uma menor ingerência do Estado na economia, aumentariam a riqueza e assegurariam a paz e o crescimento global, em ambientes democráticos. Nessa época, surgiu o que se convencionou chamar de “novo regionalismo”, no qual se incluiria o MERCOSUL. O “novo regionalismo” parecia contradizer as aspirações cepalinas que estiveram na origem da idealização do MERCOSUL.

## ***1.1. O MERCOSUL e sua inspiração cepalina***

Embora o MERCOSUL tenha se desenvolvido, nos anos noventa, em um ambiente marcado pelas teses neoliberais sobre desenvolvimento da economia e do comércio, na esteira da derrocada do regime soviético e das dificuldades que as teorias sobre a dependência encontravam para

ter eco nas agendas governamentais pós-queda do Muro de Berlim, é necessário ter em mente que a inspiração original dos pensadores da integração sul-americana nos anos oitenta se deu nas teorias estruturalistas da CEPAL sobre desenvolvimento, oriundas da década de 50.

Os economistas da CEPAL, sobretudo Raul Prebisch e Celso Furtado, sempre coincidiram quanto à necessidade de construção de um mercado regional ampliado como instrumento essencial para superar as limitações do subdesenvolvimento. A ampliação do mercado regional se daria juntamente com a promoção de políticas de substituição de importações e de promoção da industrialização, revertendo-se o quadro clássico da divisão internacional do trabalho entre países industrializados e uma periferia fornecedora de bens primários. Paulo França, Diretor do Departamento da ALADI e Integração Econômica Regional do Ministério das Relações Exteriores, considera, ao comentar a origem cepalina do MERCOSUL, que a constituição do MERCOSUL não deixa de corresponder à antiga aspiração de desenvolvimento e de justiça no termos de troca do comércio mundial que motivou os países da região, “convencidos de que a integração permite a criação de economia de escala, promove o desenvolvimento industrial e, portanto, propicia maior diversificação econômica”<sup>11</sup>.

Os atuais números do comércio intrarregional comprovam que os cepalinos estavam certos e que o Brasil, em particular, soube aproveitar bem o desenvolvimento do MERCOSUL. Não apenas se verificou, segundo ele, um crescimento exponencial das exportações brasileiras para os países do bloco, como também é significativa a participação qualitativa dos bens de maior valor agregado na pauta exportadora brasileira e intrarregional.

Contudo, os ideais cepalinos que motivaram os primeiros negociadores do MERCOSUL não impediram que a realidade dos anos noventa, marcada pela globalização da economia em um cenário de predomínio de teses neoliberais, desse o tom das negociações internas no bloco regional. Alcides Costa Vaz, professor de relações internacionais

---

<sup>11</sup> Paulo França, Diretor do Departamento da ALADI e Integração Econômica do Itamaraty, concedeu entrevista ao autor em junho de 2011.

da Universidade de Brasília, em uma das raras análises do processo negociador e das motivações do MERCOSUL<sup>12</sup>, afirma que

houve um vendaval neoliberal nos anos oitenta e noventa que afastou o interesse da intelectualidade e dos formuladores de políticas públicas pela perspectiva da teoria da dependência (cepalina). O debate acadêmico e político na região durante a década de oitenta e noventa ficou impregnado e dominado pelos temas e perspectivas derivados da microeconomia.

### ***1.2. O MERCOSUL como expressão do “novo regionalismo” na década de noventa***

A séria crise que se abateu sobre a América Latina nos anos 80 tornou necessária a adoção de um novo rumo. Essa crise, conhecida como “crise da dívida” em razão do agudo endividamento externo dos países do continente, tornou o Estado incapaz de continuar se apresentando como investidor. Emergiu com intensidade, nesse contexto, uma ideologia mais voltada para a liberalização dos fluxos de comércio, calcada na abertura das economias nacionais e na progressiva redução do intervencionismo estatal<sup>13</sup>.

A década de noventa foi a década dos grandes negócios transnacionais e das oportunidades comerciais sem fronteiras, alimentadas pela revolução da tecnologia de informação. Grandes empresas e seus interesses transnacionais foram determinantes para traçar os rumos políticos, econômicos e comerciais na América do Sul. Prevaleceu nos anos noventa a noção de que os interesses de política econômica estavam estreitamente associados à proteção dos interesses de internacionalização das grandes empresas, capazes de gerar, por meio das exportações e da abertura de novos mercados, a renda necessária para atender às necessidades de liquidez em moeda forte e para cumprir compromissos externos, em especial com o pagamento de juros das vultosas dívidas externas da América do Sul, bem como para cobrir os sucessivos déficits em conta corrente nacionais.

<sup>12</sup> VAZ, Alcides Costa. “Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do MERCOSUL”, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, IBRI, Brasília, 2002.

<sup>13</sup> PONTES, Kassius. “Mercosul: A Dimensão Econômico-Comercial”, em [www.scribd.com/do/](http://www.scribd.com/do/), acesso em 30/01/2011.

Nesse contexto, as economias sul-americanas se deparavam com a dependência de capitais externos, devido às necessidades de importação de bens industriais e de geração de excedentes para o pagamento da dívida externa, o que levou a periferia a uma crônica necessidade de moeda externa para fechar o déficit em conta corrente, cristalizando-se uma dependência externa de exportações e uma crônica tendência de desvalorização da moeda doméstica e de inflação interna<sup>14</sup>.

O economista do BNDES José Carlos de Assis<sup>15</sup> lembra, em tese de doutorado sobre integração que propugna novos valores e novos rumos para que a integração cumpra uma função social, que as políticas de promoção de exportações levadas adiante pelas economias sul-americanas e que inspiraram a zona de livre comércio do MERCOSUL e a união aduaneira, em cuja origem se encontram o Tratado de Assunção (1991), o Acordo de Complementação Econômica 18 (ACE 18, de 2001), o Cronograma de Las Leñas (1992) e o Protocolo de Ouro Preto (1994), significaram

na prática, que a maior parte do superávit comercial converteu-se em salários e lucros na moeda das empresas exportadoras, o que, na ausência de políticas monetárias de esterilização de liquidez, permitiria conciliar a política mercantilista de geração de altos saldos comerciais com uma política de desenvolvimento econômico.

Os anos de construção do MERCOSUL foram marcados pela dicotomia entre, de um lado, os grandes interesses exportadores da década da globalização e certa falta de autonomia governamental para a definição da política monetária, dadas as restrições e exigências impostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, e, de outro, as expectativas das PMEs, que não participam, em sua maioria, das cadeias de valor geradas pelas grandes empresas. Embora representem os interesses da maioria dos trabalhadores, na medida em que são, segundo a teoria econômica moderna a ser examinada mais adiante, as empresas que mais empregos geram, não tiveram seus interesses devidamente contemplados no arcabouço normativo e institucional do MERCOSUL. Paulo Okamoto, ex-Presidente do Serviço Brasileiro

<sup>14</sup> ASSIS, José Carlos. “Moeda, Soberania e Trabalho”, editora Europa, Rio de Janeiro, 2007.

<sup>15</sup> O Professor José Carlos de Assis, economista do BNDES, concedeu entrevista em 15/05/2010.

de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em entrevista<sup>16</sup>, afirmou que o MERCOSUL

não é um processo de integração, pois reflete apenas interesses de acesso aos mercados de grandes empresas. As pequenas não tiveram vez nesse empreendimento. Faltou integração econômica e faltou integração cultural, que permitisse uma verdadeira participação dos pequenos e microempresários no comércio dos Estados Partes.

Okamoto afirmou ainda que, na sua origem, faltou aos negociadores do MERCOSUL pensar em um modelo “mais sofisticado de desenvolvimento, pois o modelo adotado foi conservador”. Na visão do ex-Presidente do SEBRAE, o MERCOSUL restringiu-se a uma iniciativa política dos Presidentes brasileiro e argentino, para reduzir as tensões históricas entre ambos países, que ainda se refletiam nos anos oitenta. Faltou àquela época, segundo ele, que os negociadores “pensassem em que tipo de modelo produtivo e de consumo queriam para o bloco que se formava”, muito embora Brasil e Argentina tivessem previsto, no Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE), assinado em março de 1991, acordos de complementação setorial.

A “falta de sofisticação” do modelo de integração que se desejava estabelecer na região, conforme avaliação de Okamoto, pode ser resultado de relações clientelistas que caracterizaram a relação Estado-sociedade durante boa parte do século XX na América do Sul. A estrutura clientelista definiu políticas públicas de maneira seletiva, em geral beneficiando alguns setores exportadores e mantendo reservas de mercado.

A lógica que dominou o processo de formulação de políticas públicas para o MERCOSUL foi envolvida pelas correntes da globalização, o que era natural naquele momento histórico. As premissas ortodoxas sobre equilíbrio fiscal, saneamento das contas públicas, geração de saldos de exportação e redução do protecionismo comercial para melhorar a competitividade foram considerados requisitos necessários para atender aos compromissos externos com a dívida externa e com a modernização das economias dos países em desenvolvimento. Atrasou e frustrou, contudo, o aprofundamento da dimensão social e a percepção

---

<sup>16</sup> Paulo Okamoto, ex-Presidente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), concedeu entrevista em 25/11/2010 em Brasília.

das sociedades, em geral, e dos trabalhadores, em particular, sobre as vantagens do MERCOSUL e sobre o grande desempenho e esforço diplomático dos Governos que estiveram na origem do MERCOSUL, desde os primeiros acordos bilaterais entre o Brasil e a Argentina, em 1986 (Ata para a Integração e Cooperação Econômica) e 1988 (Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento) e a posterior assinatura do Tratado de Assunção (1991), que incluiu o Paraguai e o Uruguai.

Em artigo publicado em 1949 na revista *Monthly Review*, Albert Einstein, ao procurar explicar as razões do socialismo<sup>17</sup>, já afirmava que

o capital privado tende a concentrar-se em poucas mãos, parcialmente em razão da concorrência entre os capitalistas, e em parte porque o desenvolvimento tecnológico e o aumento da divisão do trabalho incentivam a formação de unidades de produção maiores à custa das menores. O resultado desse processo é uma oligarquia de capital privado cujo enorme poder não pode ser controlado eficazmente mesmo numa sociedade politicamente organizada democraticamente.

No modelo de desenvolvimento brasileiro, iniciado desde a denominada “política de substituição de importações”, as grandes empresas estimularam as ações governamentais. O pensamento de Maria da Conceição Tavares<sup>18</sup> ilustra bem esse entendimento:

O BNDES faz sementeira de capital para a grande empresa, até porque ninguém acredita que seja possível competir lá fora sem isso. Se não tivéssemos tido avanço tecnológico em aços especiais, claro que a Gerdau não estaria com filiais até nos EUA. Eu tenho trabalhado na questão da internacionalização do capital, e tenho a impressão que por esse lado não estamos tão mal.

Os primeiros anos da integração também foram marcados pela atuação das grandes empresas. Os resultados foram positivos. O comércio entre o Brasil e os Estados Partes, que seguia, conforme previsto no Tratado de Assunção, um cronograma de desgravação tarifária intrazona e de elaboração de uma tarifa externa comum, que deveria ser concluído em 1994, completando-se o chamado “período de transição”, acompanhados

<sup>17</sup> A citação de Einstein, ainda que possa parecer fora de contexto histórico, parece relevante na medida em que sua crítica é atual no que concerne ao escopo deste trabalho.

<sup>18</sup> Maria da Conceição Tavares. Entrevista à *Folha de São Paulo*, em 12/09/2010.

de iniciativas de eliminação de barreiras não tarifárias ao comércio intrazona, aumentou substancialmente, de cerca de 4 bilhões de dólares em 1991, para 10,5 bilhões em 1994 (fim do período de transição) e 13,4 bilhões de dólares em 1999, quando da crise cambial brasileira<sup>19</sup>.

Na fase de transição, surgem as primeiras resistências mais efetivas ao processo nos setores privados brasileiro e argentino. No caso brasileiro, os segmentos que se beneficiavam de elevadas tarifas (bens de capital, informática e automotivo, por exemplo), temiam que a instituição da TEC reduzisse suas margens de proteção. No caso argentino, havia preocupação com a concorrência das indústrias brasileiras<sup>20</sup>.

O crescimento dos volumes comerciais foi conduzido pelas grandes empresas, que se fizeram sentir no processo de formulação de políticas. Representavam-se nos grêmios de produtores setoriais, como a ANFAVEA (Associação de Fabricantes de Veículos Automotores), a ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos) e a ELETROS (Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos), UNICA (União Nacional da Indústria da Cana de Açúcar), entre outras.

Márcio Pochmann, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), confirma esse entendimento<sup>21</sup>. Segundo ele,

no Brasil as grandes empresas dominam a formulação de políticas públicas; as pequenas empresas não têm vez. É difícil resistir ao poder financeiro de empresas como a PETROBRAS, que investe 400 milhões de dólares anualmente em capacitação de pessoal, enquanto o Estado investe menos de 100 milhões. Na crise de 2008, as grandes corporações brasileiras sustentaram a fuga de capitais internacionais. Nesse cenário, como é possível que o Estado não ceda ao seu poder de influência?

Essa lógica, para o Presidente do IPEA, não foi diferente na formulação de políticas para o MERCOSUL.

<sup>19</sup> Evolução da corrente de comércio Brasil-MERCOSUL. MDIC, dados de comércio, em [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br), acesso em 18.11.2010.

<sup>20</sup> Florêncio, Sérgio e Araújo, Ernesto. "MERCOSUL Hoje", Editora Alfa-Ômega, FUNAG, São Paulo, 1995, p.43.

<sup>21</sup> Márcio Pochmann, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, concedeu entrevista em 26/11/2010.

A partir de 1999, a desvalorização cambial brasileira, seguida de uma ainda mais grave crise de confiança dos Estados Partes na implementação das metas do Tratado de Assunção, despertaram dúvidas sobre a capacidade que teria o MERCOSUL de atingir metas mais ambiciosas, como uma união aduaneira perfeita e um mercado comum, o que levou à estagnação do processo negociador. Os anos que se seguiram apresentaram forte desaceleração do ímpeto negociador dos Estados Partes, com metas mais modestas sendo aprovadas, como o conhecido “relançamento do MERCOSUL” em 2000, que se caracterizou pela tentativa dos negociadores de fazer aprovar projetos de normas que se acumulavam na agenda do Conselho do Mercado Comum, sem avançar em novos temas.

### ***1.3. Dificuldades para o fortalecimento da dimensão sociolaboral e para o engajamento de micro, pequenas e médias empresas***

Ao encerrar-se a década de noventa, e iniciar-se o novo século, o MERCOSUL, mergulhado na crise cambial brasileira seguida da crise argentina de 2001, não havia conseguido, apesar do crescimento dos fluxos comerciais, obtidos pelos setores produtivos exportadores, consolidar a dimensão econômico-comercial. A dimensão sociolaboral, por sua vez, ainda dava tímidos passos, sob a responsabilidade especial do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), que reúne os interesses patronais e dos sindicatos de trabalhadores do MERCOSUL. A preferência por um modelo calcado sobre o livre comércio protelou para um segundo momento da integração o fortalecimento de sua dimensão sociolaboral.

O presente trabalho considera a necessidade, assim, de se buscarem alternativas para o MERCOSUL, a fim de que possa aliar o fortalecimento de sua dimensão econômico-comercial com a sua dimensão social e cidadã, envolver as sociedades no processo de integração, assegurar o crescimento sustentado dos Estados Partes e contribuir para a redução das assimetrias.

Vários caminhos são possíveis para tanto. O tema da dimensão social requer aprofundar a compreensão dos problemas comuns relacionados ao mundo do trabalho, aproximar ou harmonizar legislações e normas trabalhistas, garantir um patamar de direitos fundamentais do trabalho e da seguridade social e intensificar a cooperação e o intercâmbio entre os



serviços públicos dos quatro países. A negociação de normas de aplicação comum, que visem à consolidação da união aduaneira e à expansão da livre circulação, também deve constituir engajamento permanente. A dinâmica de negociação normativa e institucional tem sido suficiente para inserir o MERCOSUL na realidade dos Governos, transformando o processo de integração em políticas de Estado. Contudo, e esse é o foco do trabalho, não tem sido suficiente para engajar os trabalhadores de micro e pequenas empresas, que respondem pela maior força de trabalho no território do bloco (somente no Brasil, segundo o SEBRAE, correspondem a 60% da força de trabalho).

A alternativa para que esse engajamento ocorra envolve micro, pequenas e médias empresas e o estímulo ao empreendedorismo, haja vista o seu significativo potencial de criação de empregos, de renda e de crescimento. Trata-se de valorizar a função social das pequenas e médias empresas.

#### ***1.4. A função social de micro, pequenas e médias empresas***

Alguns autores consideram que a função social das pequenas empresas é reconhecida pelo poder público na própria Constituição Federal. O Título VII, referente à Ordem Econômica e Financeira, determina que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados princípios como a função social da propriedade e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País<sup>22</sup>.

Função social não se deve confundir com obrigação social ou com responsabilidade social. Obrigação social é aquela que deriva das normas de aplicação obrigatória para as empresas, não importa seu tamanho. Trata-se das normas tributárias, fiscais, trabalhistas, ambientais, técnicas e previdenciárias, que qualquer empreendimento está convocado pelas leis federais a cumprir. Responsabilidade social não é compulsória, como a obrigação social. Advém da expectativa da sociedade, mais que do Estado, de que os lucros da atividade

---

<sup>22</sup> Fábio Konder Comparato, Calmon de Passos e Hélio Capel Filho manifestam o entendimento de que a relevância social das pequenas empresas está implícita na menção à necessidade de tratamento diferenciado em benefício dessas empresas no artigo 170 da Constituição Federal.

empresarial sejam parcialmente redistribuídos na forma de iniciativas de amparo aos menos favorecidos, ou de incentivo à cultura, à saúde e à educação. Função social, por sua vez, decorre da própria existência das empresas, quando sua produção serve aos interesses da coletividade, ao fornecer bens e serviços essenciais à sobrevivência e gerar renda que se redistribui por meio da contratação de mão de obra, especializada ou não, aumentar a oferta de empregos para a sociedade e, por conseguinte, fortalecer a dimensão sociolaboral.

Argumentos econômicos reforçam a defesa da função social das MPMEs. O primeiro é de ordem espacial, ou geográfica. As MPMEs se localizam por todo o País, com atuação destacada em regiões de fronteira. Sua promoção significa gerar renda e redistribuição de riqueza, bem como atender a necessidades de consumo e de prestação de serviços, por vasto território. Não estão concentradas, como é comum ocorrer com empresas de grande porte.

Outro argumento se refere à capacidade das MPMEs de absorver mão de obra não qualificada. Ao contrário das grandes empresas, que adotam requerimentos rigorosos de formação profissional ou esperam qualificação técnica, as pequenas empresas empregam um vasto contingente de trabalhadores que estão entrando no mercado do trabalho, ou estão desempregados, bem como profissionais com formação superior. É especialmente reconhecido o papel das pequenas empresas na contratação de mão de obra feminina e de jovens.

Outro aspecto relevante é a capacidade de reação de MPMEs frente às alterações do mercado mundial. As microempresas absorvem com mais facilidade os efeitos negativos e, por serem mais flexíveis, esboçam reações mais rápidas aos períodos de crise. Já as grandes empresas, por serem naturalmente mais inertes e dependentes do contexto econômico mundial, levam mais tempo para reagir, o que as torna mais vulneráveis. Este ponto será examinado também no capítulo 5.7.

O mais importante argumento diz respeito à geração de empregos. Será examinada, no capítulo 3, a função das MPMEs na geração de empregos, dinâmica na qual ocupam posição privilegiada se comparada às grandes empresas, e por, conseguinte, de renda e salários. Dados do SEBRAE, entre outros, indicam que as pequenas empresas, incluindo os microempresários, são responsáveis por cerca de 60% de todos os empregos no Brasil.

### ***1.5. O empreendedorismo como foco de políticas públicas no MERCOSUL***

O empreendedorismo está na gênese da criação de empresas. Cumpre uma função social e, naturalmente, está associado às micro, pequenas e médias empresas. Seu estímulo é foco de atenção em vários países, mas não tem merecido tratamento diferenciado na esfera decisória e institucional do MERCOSUL. O crescimento do empreendedorismo na última década reflete-se na adoção de iniciativas políticas que colocam o tema no centro das estratégias de vários governos.

Em entrevista, Gonzales Capriles, Diretor do Programa IBERPYMES (Programa Iberoamericano de Cooperación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa), do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), tende a sustentar esse argumento.

A seu ver, a América Latina é carente de políticas para as pequenas e médias empresas em esfera regional. Políticas de Estado e alianças público-privadas são essenciais para promover as PMEs na região. Hoje, os programas para as PMEs, com uma visão regional e de integração, se sustentam mais sobre a cooperação internacional, e em algumas iniciativas nacionais (como o SEBRAE, no Brasil), do que em iniciativas regionais concretas. O próprio Programa IBERPYMES, que se desenvolveu como uma referência regional em matéria de fomento às pequenas e médias empresas, nasceu e se desenvolve com apoio de cooperação internacional, especialmente proveniente da Espanha. Na América Latina, o país que mais apoia o IBERPYMES é o Chile, seguido do Brasil e do México, ou seja, não há, por exemplo, uma associação do IBERPYMES com o MERCOSUL. Segundo Capriles, nota-se “desinteresse dos países da região pelo tema das PMEs”<sup>23</sup>, desde que o Programa foi criado na Cúpula Ibero-americana de 1998, por iniciativa da Venezuela. Esse desinteresse se revelaria, de maneira especial, no reduzido apoio financeiro dos Estados aos programas de incentivo de pequenas e médias empresas, muito embora se deva fazer a ressalva de que isto não significa não existirem programas nacionais.

No MERCOSUL, afirma Capriles, “pouco ou quase nada se fez com as pequenas e médias empresas”. A ênfase, segundo ele, deveria ser a

<sup>23</sup> Capriles refere-se, nessa citação, ao tratamento das PMEs em sua abrangência regional, não no plano doméstico.

construção de programas de integração produtiva, algo que somente em 2008, 17 anos após a aprovação do Tratado de Assunção, começou a receber alguma atenção, por meio da aprovação do Programa de Integração Produtiva e do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL, ainda de reduzido impacto sobre as PMEs.

Essas duas novas iniciativas, juntamente com a aprovação do Fundo de Garantias para as Pequenas e Médias Empresas, em 2008, foram inovadoras ao introduzir questões relevantes para as pequenas e médias empresas na agenda do MERCOSUL. Tratou-se de reação a uma demanda argentina por maiores resultados em matéria de integração produtiva, tema caro àquele país.

Outros países e blocos regionais parecem mais avançados no tratamento concedido às pequenas e médias empresas como elos de ligação entre as políticas de integração econômica regional e os trabalhadores.

Em 1999, o Reino Unido apresentou *white paper* que denominou de “Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy”, focado em uma série de iniciativas destinadas a fomentar o empreendedorismo e a criação de pequenas empresas.

A Alemanha conta com um número importante de programas destinados a prover apoio financeiro a novas empresas, a fim de facilitar o processo inicial de encubação de empresas e encorajar também a participação de mulheres nesse processo. Nos anos recentes, aproximadamente 200 centros de inovação foram criados na Alemanha para servir como incubadoras de novas empresas.

Em 1995, foi lançada na Finlândia, para o período 1995-2005, a Década do Empreendedorismo. O programa foi coordenado pelo Ministério de Comércio e Indústria daquele país. O objetivo era organizar, debaixo de um sistema único, uma série de iniciativas individuais em três áreas-chave: criação de uma sociedade empreendedora, promoção do empreendedorismo como fonte de trabalho e fomento do crescimento de novas empresas.

Em Israel, como parte do esforço em assimilar um grande número de imigrantes, diversas políticas de fomento a novas empresas fazem parte do Programa de Incubadoras Tecnológicas. Mais de 550 novos negócios foram estabelecidos em 26 incubadoras desde que o Programa

foi criado em 1991, com orçamento anual de 300 milhões de dólares. Esses recursos são empregados para ajudar os novos empreendedores, especialmente nas áreas de eletrônica e comunicações, *software*, novos materiais e biotecnologia, a encontrar local físico, comprar equipamentos e contratar assessoria técnica e administrativa para iniciar uma nova empresa<sup>24</sup>. Em 1994, a Autoridade para Pequenos Negócios de Israel foi criada com mandato amplo que inclui treinamento e consultoria, além de recursos financeiros. Adicionalmente, cresceu o número de investimentos de risco em novos negócios em Israel, que hoje conta com mais de 100 empresas cotadas, por exemplo, na NASDAQ, maior bolsa de valores eletrônica dos Estados Unidos.

Na França, iniciativas importantes se encontram em andamento para promover o ensino do empreendedorismo em universidades, em especial a alunos de engenharia. Incubadoras têm sido criadas em universidades. Um concurso nacional para novas empresas de alta tecnologia foi lançado pelo governo e o país conta com a Fundação para a Academia de Empreendedorismo.

Em vários lugares do mundo, o interesse pelo empreendedorismo, ou seja, pela criação de novas e pequenas empresas, inclui governos e instituições multilaterais. Em 1998, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), baseada em Paris, publicou o relatório “Fostering Entrepreneurship: A Thematic Review”<sup>25</sup>, com o objetivo de mapear o empreendedorismo nos países-membros e identificar políticas que pudessem ajudar a fomentar a criação de novas pequenas empresas. Nesse documento, a OCDE conclui que o empreendedorismo é a fonte que inspira a criação de novas pequenas empresas, que por sua vez criam empregos e riqueza. Sem o dinamismo que elas trazem para a economia, continua o relatório, os desafios da globalização e das mudanças estruturais seriam insuperáveis.

Ao analisar os programas governamentais de fomento às PMEs na Austrália, Holanda, Espanha, Suécia e nos Estados Unidos, o relatório da OCDE conclui que o êxito nas políticas governamentais depende de uma sinergia entre um ambiente institucional adequado, programas governamentais bem desenhados e fatores culturais que lhe deem sustentação. Para florescer, as novas pequenas e médias empresas

<sup>24</sup> Vide [www.israelbusiness.org.il](http://www.israelbusiness.org.il), consulta em 28/11/2010.

<sup>25</sup> OCDE. “Fostering Entrepreneurship: A Thematic Review”. OECD Publishing, Paris, 1998.

requerem mercados financeiros eficientes, mercados laborais flexíveis, um sistema de impostos simplificado e transparente e regras sobre falência adaptadas às realidades do mundo dos negócios. O relatório sustenta ainda o papel importante desempenhado pelas autoridades locais e regionais, a contribuição do empreendedorismo nos setores que não visam ao lucro e o surgimento do empreendedorismo nas chamadas economias de transição da era pós-soviética.

O relatório da OCDE conclui que:

clearly, the right balance between these factors is not easy to strike. But strike it we must, because fostering entrepreneurship is not only a major economic imperative but also an urgent challenge that must be met to reconcile the goals of economic growth and social cohesion.

Em 1998, a Comissão Europeia, inspirada nos trabalhos da OCDE, apresentou relatório ao Conselho de Ministros intitulado “Fostering Entrepreneurship: Priorities for the Future”. Entre as propostas mais relevantes, sublinhou-se o compromisso de simplificar o processo de criação de empresas, de melhorar o acesso a fontes de financiamento e de desenvolver o “espírito de empreendedorismo e de risco”. Subliminarmente ao programa, havia a convicção de que o poderio econômico da Europa dependeria de seus futuros empreendedores e de sua competitividade. No relatório, afirma-se que os pequenos e médios empresários, empreendedores por natureza, são o motor da economia de mercado.

A economia da China é, em grande parte, sustentada pelos pequenos e microempresários, com o apoio e subsídios do Estado chinês. O economista e estudioso do tema das pequenas empresas, Pedro Cascaes Filho<sup>26</sup>, aponta para a fortaleza da participação das pequenas empresas na construção da economia chinesa e no seu apogeu exportador, e recorda que grande parte da responsabilidade pelo êxito da transformação da China em uma plataforma de exportações de calçados, por exemplo, se deve ao estímulo aos pequenos empreendedores calçadistas levados do Brasil.

<sup>26</sup> CASCAES FILHO, Pedro. “Prosperidade reprimida: o modo cruel com que a tecnocracia matou o esplendoroso movimento dos micro e pequenos empresários no Brasil”, artigo publicado em 2003 e disponível na página [www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa).

Na América do Sul, particularmente no MERCOSUL, também prosperaram iniciativas nacionais, que serão examinadas nos capítulos a seguir, para o apoio e fomento das PMEs. Mas, no âmbito do MERCOSUL, na sua condição de bloco regional com personalidade jurídica, não, embora iniciativas pontuais tenham sido ensaiadas.

O processo de negociação, salvo algumas iniciativas mais recentes, deixou de inserir as PMEs no eixo das políticas de integração. Se no plano doméstico foram lançadas iniciativas e programas importantes para o estímulo das PMEs, e o Brasil não ficou atrás nesse esforço, podendo-se dizer que o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) representa referência internacional hoje em dia, no plano do MERCOSUL pode-se arriscar a dizer que esse esforço foi quase nulo. Paulo Okamoto, na referida entrevista, confirma que não conhece iniciativas no MERCOSUL para as micro e pequenas empresas<sup>27</sup>.

Não é rara nos meios negociadores do MERCOSUL a avaliação de que este foi concebido de cima para baixo, tendo nascido da decisão dos Governos e, predominantemente, da vontade política dos Presidentes de quatro países do cone sul do continente americano – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai –, praticamente sem a participação das respectivas sociedades civis, especialmente de parceiros sociais como os pequenos e médios empresários e os trabalhadores e seus sindicatos, cuja maioria não se sentiu representada pela assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. A falta de um maior envolvimento desses parceiros sociais e até mesmo de setores políticos, somada às limitadas potencialidades dos Países Partes, resultou em um atestado de ceticismo sobre o empreendimento, que não se apagou mesmo nos anos de seu maior crescimento comercial, de 1994 a 1999 e de 2005 a 2010<sup>28</sup>.

Em ensaio sobre o tema, Dagoberto Lima de Godoy<sup>29</sup>, membro titular do Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Vice-presidente da Organização Internacional de Empregadores (OIE), registra que o MERCOSUL avança com limitações, se tomar-se como referência a trajetória percorrida pelo modelo mais avançado de

<sup>27</sup> Paulo Okamoto, ex-Presidente do SEBRAE.

<sup>28</sup> Será examinada, no capítulo 2, a criação do Foro Econômico Consultivo e Social, pelo Protocolo de Ouro Preto, como resposta aos anseios de maior envolvimento no MERCOSUL dos sindicatos de trabalhadores e patronais dos Estados Partes.

<sup>29</sup> GODOY, Dagoberto Lima. “Direitos fundamentais no trabalho no MERCOSUL e nos acordos de integração regional nas Américas”. Jus Navigandi, 2008.

integração até hoje concebido, o da União Europeia. A União Aduaneira e, dentro do marco referencial do Tratado de Assunção, a escala seguinte do Mercado Comum, não costumam, segundo Godoy, aprofundar a questão sociolaboral, que não é requisito para o reconhecimento internacional de um bloco regional. Ainda segundo Godoy, isto ocorre por duas razões: a) a Organização Mundial do Comércio (OMC), a quem cabe institucionalmente tal reconhecimento, não tem competência para a regulação da matéria; e b) já existe um sistema normativo multilateral específico, sob a égide da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, por sua vez, não tem mandato para tratar das questões comerciais.

A proposta deste trabalho, no sentido de se repensar a inserção das PMEs no processo de integração, tem por objetivo encontrar um caminho para que o MERCOSUL se fortaleça na sua dimensão social e laboral, ao introduzir o tema das PMEs de forma central na sua estrutura política e decisória, institucional, econômica e comercial.



## **Capítulo 2 – A dimensão sociolaboral do MERCOSUL: em busca de uma maior inserção na agenda da integração**

Ao assinarem o Tratado de Assunção (TA), em 1991, os Estados Partes previram uma obra completa de integração regional em suas vertentes econômica e comercial. A dimensão sociolaboral do MERCOSUL, não contemplada no Tratado de Assunção, foi tratada no Protocolo de Ouro Preto, por meio da criação do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), e constituiria, juntamente com sua dimensão econômico-comercial, o tecido fundamental da construção de um mercado comum no continente sul-americano que, ao propor uma integração profunda de suas sociedades, pudesse representar instrumento de consolidação da América do Sul como região de paz e desenvolvimento econômico com justiça social. Passados 20 anos desde o Tratado de Assunção, que se celebram em março de 2011, pode-se dizer que o MERCOSUL avançou a passos largos para alcançar os ideais de sua criação, se tomado em consideração o curto espaço de tempo desde a ratificação do TA e as dificuldades para seu aprofundamento, inerentes a um processo de integração entre países de menor desenvolvimento relativo na década de noventa e com grandes assimetrias.

Deixou, contudo, de constituir-se em uma obra completa. A dimensão social, como mencionado no capítulo 1, deu tímidos passos adiante, dadas as claras prioridades definidas em torno da formação da zona de livre comércio e da união aduaneira, em um ambiente internacional

que pregava, no campo econômico, livre mercado e livre comércio, no que se convencionou denominar de Novo Regionalismo. A dimensão econômico-comercial e a formação de uma união aduaneira, com vistas a um mercado comum, enfrentaram, por sua vez, as assimetrias entre seus Estados Partes, as crises econômicas da década de noventa, em especial a crise cambial brasileira, e, em 2001, a argentina, e, já no presente século, a crise financeira mundial do chamado “Outubro Negro”, em 2008.

Essas adversidades levaram a uma estagnação das negociações de aprofundamento do bloco e a impulsos unilaterais dos Estados Partes que representaram desvios dos compromissos com o mercado comum e com a união aduaneira estabelecidos no Tratado de Assunção e, posteriormente, em 1994, no Protocolo de Ouro Preto. O processo foi retomado de forma mais ativa em 2003, quando se aprovou o lançamento do Programa de Trabalho 2004-2006<sup>30</sup>, cujo carro-chefe foi a retomada das metas de aprofundamento da união aduaneira.

Durante a Presidência *Pro Tempore* Brasileira, no segundo semestre de 2010, verificaram-se avanços na dimensão social, por meio da definição de regras de atuação do Parlamento do MERCOSUL – considerado instrumento importante para a democratização do processo decisório e de representação dos cidadãos – e a aprovação de decisões de impacto na área social, como o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), que será comentado mais adiante, o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL<sup>31</sup> (Anexo 6) e a Unidade de Apoio à Participação Social, ou UPS<sup>32</sup>, todos vinculados ao fortalecimento da dimensão sociolaboral. No terreno econômico, também se verificaram avanços, com a aprovação do Programa de Consolidação da União Aduaneira (Anexo 7)<sup>33</sup>. O Programa de Consolidação, em seu Item V, prevê a articulação entre os foros do MERCOSUL vinculados às pequenas e médias empresas (Grupo de Integração Produtiva e Grupo *ad hoc* sobre o Fundo MERCOSUL de

<sup>30</sup> O Programa de Trabalho 2004-2006 foi aprovado pela Decisão CMC 26/03, de 16/12/2003, pelo XXV CMC.

<sup>31</sup> O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL foi criado pela Decisão CMC 64/10, em 16/12/2010, na XL Cúpula de Foz do Iguaçu.

<sup>32</sup> Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) foi criada pela Decisão CMC 65/10, em 16/12/2010, na XL Cúpula de Foz do Iguaçu.

<sup>33</sup> O Programa de Consolidação da União Aduaneira, Anexo 7, foi aprovado pela Decisão CMC 56/10, de 16/12/2010, na XL Cúpula de Foz do Iguaçu.

Apoio às Pequenas e Médias Empresas<sup>34</sup>) para o desenvolvimento de programas de integração produtiva.

Pouco se avançou nessa dimensão da integração. Distanciaram-se os formuladores de políticas de integração regional, dada a ênfase em temas econômico-comerciais que poderiam sedimentar as bases da união aduaneira, da elaboração de políticas eficazes para a criação de empregos, a garantia da livre circulação de mão de obra e demais temas relacionados à dimensão sociolaboral, como educação e saúde. Muito pouco, até a aprovação do Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, em 2007, que será examinado no Capítulo 4, foi feito diretamente para apoiar as pequenas e médias empresas, segmento produtivo que, tradicionalmente, estimula a geração de empregos, a inovação e o desenvolvimento tecnológico.

Claro está que a dimensão sociolaboral do MERCOSUL envolve outros elementos de ação, e não apenas a questão do emprego. Em entrevista, Maria Silvia Portela, diretora da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com atuação destacada nos trabalhos do MERCOSUL Social e do Subgrupo de Trabalho 10 (SGT-10), indicou não ser mais possível “reduzir o debate no MERCOSUL ao tema econômico como ocorre hoje”. Ao comentar que estaria de acordo com a linha de defesa dos interesses das pequenas e médias empresas como instrumento para fortalecer a dimensão social e laboral do bloco, sublinhou que se deveria, também

investir muito mais na integração da educação, no intercâmbio cultural, no turismo conjunto, dentre outras iniciativas que dão visibilidade ao relacionamento entre o MERCOSUL e o homem comum. Também acredito que a estrutura do MERCOSUL precisa ser reformada e crescer para ser vista.

O setor sindical começou a engajar-se no processo de integração desde 2003, quando passou a ser instado a ter uma atuação mais participativa no processo negociador, por meio do SGT-10 e do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES). A atitude dos sindicatos passou a ser marcada por maior pragmatismo e maior predisposição a negociar no MERCOSUL.

<sup>34</sup> O Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas transformou-se posteriormente em Fundo de Garantias, como será analisado no capítulo 4.

Destaque-se que nenhum dos órgãos criados pelo Tratado de Assunção recebeu como incumbência específica as questões atinentes ao trabalho, embora o Tratado se referisse, no Preâmbulo, ao compromisso de melhorar o “desenvolvimento econômico com justiça social e as condições de vida” dos habitantes dos quatro países.

Dagoberto Godoy<sup>35</sup> avalia que há possivelmente uma explicação para a ausência de disposições cabíveis sobre os temas de emprego no Tratado de Assunção: a crença na capacidade da “mão invisível” do mercado para atender às demandas sociais. Talvez fosse desejável adiar o envolvimento na polêmica, então em evidência nos foros de comércio internacional, relativa ao *dumping* social, ou seja, a suposta invasão dos mercados dos países desenvolvidos pelos produtos oriundos de regiões carentes de regulação protetora dos direitos dos trabalhadores, o que gerou o conceito das “cláusulas sociais”, incluídas nos acordos comerciais para conter o suposto abuso e a concorrência desleal dele decorrente.

Nem os Ministérios do Trabalho, nem as entidades representativas dos interesses dos trabalhadores dos Estados Partes, conformaram-se com sua quase total exclusão institucional e passaram a articular-se, logo após a ratificação do Tratado. Essa articulação culminou, em 9 de maio de 1991, em uma Declaração Conjunta, assinada pelos Ministros e por sindicalistas, clamando por maior atenção aos aspectos sociais e laborais da integração e pela criação de um órgão dedicado a seu tratamento. A pressão levou à criação, em dezembro do mesmo ano, pela Resolução nº 11/91 do GMC, do Subgrupo nº 11 (Assuntos Laborais), de formação tripartite, que veio a se juntar aos demais órgãos auxiliares do GMC.

O fato deve ser assinalado como de grande significado por, no mínimo, três aspectos. Foi a primeira manifestação concreta da busca da melhoria do “desenvolvimento econômico com justiça social e das condições de vida”, fora do âmbito comercial do Tratado de Assunção; decorreu de expressa e legítima demanda dos parceiros sociais e das áreas sociais dos governos; e adotou a constituição tripartite para o subgrupo.

O SGT-11 não mostrou grandes avanços até a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (dezembro de 1994), que reconheceu a realização de uma união aduaneira, ainda que imperfeita, dando-lhe estruturação orgânica definitiva. Somente em 1995, o tema laboral foi objeto de

---

<sup>35</sup> GODOY, Dagoberto Lima. *Direitos fundamentais no trabalho no MERCOSUL e nos acordos de integração regional nas Américas*. Jus Navigandi, 2008.

nova disposição, por meio da Resolução nº 20/95, que reorganizou os subgrupos e reconfigurou o Subgrupo nº 10, que passou a englobar “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”, com a constituição tripartite do extinto Subgrupo nº 11 e uma extensa pauta temática: 1) relações individuais de trabalho; 2) relações coletivas de trabalho; 3) emprego; 4) formação profissional; 5) saúde e segurança no trabalho; 6) seguridade social; 7) custos laborais nos transportes terrestre e marítimo; 8) convênios da OIT; e 9) direitos fundamentais (OIT, 2002).

A maior atenção dedicada ao tema resultou em dois efeitos significativos, em termos dos direitos dos trabalhadores (no âmbito do MERCOSUL), a saber: a) a proposta de um Acordo Multilateral da Seguridade Social (1997), apresentada pelo novo Subgrupo, com o objetivo de equiparar o acesso à seguridade social para os trabalhadores e suas famílias; e b) a criação de um centro de informações relativas a emprego, migrações de trabalhadores e seguridade social (OIT, 2002).

O Acordo não conseguiu sua ratificação pelos Parlamentos dos Estados Partes, o que revela a ausência de integração das visões políticas a respeito de um item importante dos direitos fundamentais no trabalho. Seria novamente no nível presidencial que tal convergência se afirmaria, com a assinatura, na Cúpula de 1998 (Rio de Janeiro), da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL.

### ***2.1. A declaração sociolaboral do MERCOSUL***

Datada de 18 de junho de 1998, a Declaração assinala, no Preâmbulo, o compromisso dos Estados Partes com “as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade”, citando especificamente a Declaração da OIT relativa a Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, datada de 18 de junho do mesmo ano, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana dos Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948), e a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988). Além disso, menciona que

diferentes foros internacionais, entre os quais a Cúpula de Copenhague (1995), têm enfatizado a necessidade de se instituírem mecanismos de acompanhamento e avaliação dos componentes sociais da mundialização da economia, a fim de assegurar a harmonia entre o progresso econômico e bem-estar social.

O Preâmbulo ressalta que “a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, nesse âmbito, por essa mesma integração” e credita aos Ministros do Trabalho do MERCOSUL a insistência na diretriz de que

a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, correspondentes às convenções fundamentais da OIT.

Declaração, com 25 artigos, enumera princípios e direitos, “sem prejuízo de outros que a prática nacional ou internacional dos Estados Partes tenha instaurado ou venha a instaurar”, cobrindo os seguintes aspectos:

#### Direitos Individuais

- Direitos dos empregadores (livre gestão econômica e técnica das empresas);

#### Direitos Coletivos

- Fomento do emprego;
- Formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos.

A Declaração constituiu avanço em termos conceituais, dados seu sólido embasamento e a grande amplitude dos direitos consagrados. Entretanto, devido ao seu limitado poder de incorporação ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, não resultou em efeitos concretos apreciáveis. Contribuiu para essa ineficácia a falta de definição clara das tarefas a serem cumpridas por cada um dos Estados Partes na busca da materialização da defesa do emprego e dos trabalhadores.

Estabeleceu, contudo, em Direitos Coletivos, o mandato para que os Estados Partes promovam políticas de fomento do emprego. A vinculação da Declaração com as políticas para micro, pequenas e médias empresas se fundamenta na sua grande capacidade de geração de emprego.

A Declaração criou a Comissão Sociolaboral Regional. A despeito do mérito de sua democrática constituição tripartite (Ministérios do Trabalho, sindicatos patronais e sindicatos trabalhistas), a Comissão Sociolaboral (CSL), criada pela Resolução nº 15/99 do GMC, não tem, até agora, muitos resultados a apresentar, principalmente tendo em vista três fatores identificados: a) seu caráter meramente consultivo; b) a superposição de funções com o Subgrupo nº 10, que gera paralelismo e dispersão de esforços; c) a insuficiência de recursos técnicos alocados pelos países-membros ou Estados Partes.

## ***2.2. Estratégia MERCOSUL de geração de empregos (EMCE)***

Em 2004, foi aprovada a Decisão 46/2004<sup>36</sup>, que ratificou os resultados da I Conferência Regional de Emprego (CREM) do MERCOSUL. O Coordenador Nacional do SGT-10, Mário Barbosa, considera que a primeira Conferência Regional de Emprego do MERCOSUL (CREM), realizada em maio de 2004, ocorreu em um contexto regional marcado pelas crises econômicas do final do século XX (México e Rússia), e do início do século XXI (Argentina), cujos efeitos na área sociolaboral ainda eram sentidos com força nos países do MERCOSUL.

O tema prioritário da CREM foi o debate sobre a necessidade da implementação de políticas públicas dirigidas à redução dos altos níveis de desemprego. Naquela primeira conferência, logrou-se consenso acerca da centralidade do emprego em toda política pública.

Segundo Barbosa, a lógica que permeou a CREM foi a de que somente o crescimento com desenvolvimento econômico e social pode construir uma sociedade inclusiva, em que o trabalho decente e produtivo seja considerado um componente fundamental da cidadania. As políticas socioeconômicas estimuladas com base naquele consenso buscaram um crescimento sustentável acompanhado de crescimento

<sup>36</sup> MERCOSUL/CMC/DEC nº 46/04. “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego”, XXVII CMC, Belo Horizonte, 16/12/04.

do emprego e do trabalho registrado (formal), da redução da pobreza, da indigência e da desnutrição.

A crise econômica e financeira internacional de outubro de 2008 passou a constituir séria ameaça à dinâmica de crescimento econômico com inclusão social. No mês de outubro de 2008, quando a crise ainda não havia impactado a região sul-americana, os ministros do trabalho do MERCOSUL se reuniram no Rio de Janeiro para buscar antecipar-se às repercussões da crise sobre o trabalho.

Na Declaração para a Preservação do Emprego frente à Crise<sup>37</sup> emanada daquela Reunião, os Ministros do Trabalho afirmaram que os Estados Partes do MERCOSUL e os Estados Associados, na qualidade de membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assumiam que o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente são condição fundamental para o desenvolvimento sustentável dos países da região, para a humanização dos processos de integração econômica e para uma ordem internacional justa.

Os Ministros também reafirmaram a importância da geração de políticas e ações coordenadas entre os Ministérios do Trabalho da região para preservar a expansão econômica e o emprego em cada Estado Parte. Para tanto, estimularam a ação articulada para que o mercado regional seja fortalecido, mediante a integração, e não se torne a variável de ajuste para as economias que mais sofriam as consequências da crise internacional.

Ademais, os Ministros declararam estar persuadidos de que a primazia do emprego produtivo e do trabalho decente nas políticas públicas internas e no âmbito regional tornava imprescindível fortalecer as competências e capacidade de ação dos Ministérios do Trabalho, de sorte a garantir um papel de destaque na formulação e execução das políticas de desenvolvimento nacionais e regionais, em coordenação com os ministérios de Economia, Planejamento, Produção, Desenvolvimento, entre outros.

Na Declaração, os Ministros do Trabalho do MERCOSUL reafirmaram seu compromisso de reivindicar o direito ao trabalho como direito humano fundamental e a importância de colocar o emprego produtivo e o trabalho decente no centro das políticas públicas.

---

<sup>37</sup> A Declaração, que se encontra no Anexo 4, foi assinada finalmente pelos Ministros do Trabalho do MERCOSUL em Genebra, em junho de 2009, no âmbito da 98ª Conferência Internacional do Trabalho, promovida pela OIT.



O compromisso com a geração de emprego e trabalho decente foi novamente reafirmado durante a Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho (CIMT) da Organização dos Estados Americanos – OEA (Argentina, outubro de 2009), que definiu um Plano de Ação para enfrentar a crise econômica, com base no lema “Enfrentar a crise com desenvolvimento, trabalho decente e proteção social”.

Para Barbosa, passados seis anos desde a CREM, é chegado momento de avaliação e consolidação de estratégias de aprofundamento e solidificação do caminho percorrido desde a I CREM.

Acreditamos ter sido oportuna a convocação de uma Conferência MERCOSUL de Emprego e Trabalho Decente, como um processo de continuidade, balanço e superação da CREM de 2004, e na perspectiva de que possa consolidar-se em um foro que, convocado periodicamente, assegure o aprofundamento do debate em nível regional sobre o desenvolvimento de políticas de integração da dimensão sociolaboral com ênfase na geração de emprego e trabalho decente.

Reunião dos Ministros de Trabalho, realizada em 24 de agosto de 2010, sob a Presidência *Pro Tempore* Brasileira do MERCOSUL, destacou a importância da realização da II Conferência MERCOSUL de Emprego e Trabalho Decente, para o fortalecimento da capacidade do MERCOSUL de continuar gerando respostas políticas para apoiar o processo de recuperação da crise econômica que “estejam baseadas em um enfoque integrado das dimensões econômicas, trabalhistas e sociais, tal como estabelecido na EMCE”<sup>38</sup>.

Como parte desse consenso, os Ministros do Trabalho destacaram a importância da realização da II Conferência e aprovaram a Agenda de Trabalho da Etapa Brasil, enfocada no Eixo de Emprego da EMCE.

A Etapa Brasil da II Conferência MERCOSUL de Emprego e Trabalho Decente, realizada nos dias 24 a 26 de novembro de 2010 em Brasília, teve como objetivo geral a realização de um balanço do processo de implementação da Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego (EMCE) desde o momento de sua aprovação, com ênfase nos mecanismos de articulação entre os órgãos nacionais competentes

---

<sup>38</sup> Entrevista com o Coordenador Nacional do SGT-10 do MERCOSUL, Mário Barbosa, em dezembro de 2010.

e o Parlamento do MERCOSUL, instando ao exercício do artículo 3 da Decisão:

Instruir o Grupo Mercado Comum para que aqueles órgãos do MERCOSUL com competência em temas de política econômica, produtiva, laboral e social realizem os esforços necessários para o levantamento de informação sobre o impacto que ditas políticas terão na geração de condições para a criação de trabalho decente e emprego de qualidade.

Durante o Primeiro Painei, que tratou de “Balanço e perspectivas de implementação da Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego – EMCE”, as intervenções de representantes governamentais de Uruguai, Brasil e Argentina, seguidas de debate por representantes de empregadores do Paraguai e de trabalhadores da Argentina e de discussão pelos participantes permitiram corroborar o consenso sobre a atualidade da EMCE.

Destacou-se como fundamental a contribuição desse documento na formulação de políticas públicas em matéria de trabalho e emprego a serem adotadas em nossos países e que se refletiram no fortalecimento do processo de integração da dimensão sociolaboral do MERCOSUL.

Enfatizou-se que no contexto da crise, os governos dos países do MERCOSUL assumiram como desafio adotar políticas anticíclicas coerentes com a EMCE, o que contribuiu de forma decisiva para que a defesa do emprego e do trabalho decente fosse parte integrante do processo de enfrentamento da crise.

Ressaltou-se a crescente inter-relação entre as dimensões econômica, produtiva, trabalhista e social e a necessidade de fortalecer a articulação entre esses setores nos países do MERCOSUL.

Coincidiu-se sobre a importância da articulação com as reuniões de ministros de Economia, Agricultura, Indústria, Desenvolvimento Social, Educação, e reuniões especializadas setoriais, objetivando avançar na execução das Diretrizes Regionais definidas no marco da EMCE e na identificação dos principais desafios para a definição de novas Diretrizes e assegurar o cumprimento da Recomendação 04/06 do CMC sobre a Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego.

O Coordenador Nacional do SGT-10 recorda que a Conferência MERCOSUL de Emprego e Trabalho Decente apontou a lacuna em relação às PMEs no MERCOSUL, embora tenha realçado as ações

públicas de defesa e fortalecimento da dimensão sociolaboral do MERCOSUL. Barbosa afirma:

Posso assegurar que compartilho um elevado grau de ceticismo com diversos agentes públicos e atores sociais com quem tenho contato sobre os desafios para o fortalecimento de políticas de trabalho no MERCOSUL. Contudo, creio que um exame mais atento do percurso histórico do processo de integração da dimensão sociolaboral do MERCOSUL nos revela a existência de uma série considerável de iniciativas, algumas mais consolidadas, como me parece ser o caso da EMCE, e outras em processo de construção, como é o caso da recém-criada Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais – CCMAS, que buscam articular um conjunto de ações em curso nos âmbitos de trabalho, educação, saúde e direitos humanos em um Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.

O Plano de Ação contempla, na Diretriz 19, o tema do fortalecimento de micro e pequenas empresas. A Diretriz indica a necessidade de “promover o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, de cooperativas, de agricultura familiar e a integração de redes produtivas, incentivando a complementaridade produtiva no contexto da economia regional”. O objetivo prioritário da Diretriz 19 será

facilitar o acesso das micro, pequenas e médias empresas, cooperativas, empreendimentos de economia solidária e agricultura familiar a crédito e financiamento, à tecnologia, à capacitação gerencial e técnica, assim como a formas de tributação diferenciada e a mecanismos simplificados de abertura e encerramento de empresas.

Trata-se de importante mandato para que os governantes dos Estados Partes do MERCOSUL possam desenvolver novas iniciativas de apoio às PMEs, as quais o Plano de Ação, finalmente aprovado na Cúpula de Foz de Iguaçu de dezembro de 2010, vincula diretamente à geração de empregos formais e ao tratamento da dimensão social do MERCOSUL.

Em artigo publicado no “Clarín”<sup>39</sup>, de 18 de fevereiro de 2008, o Presidente da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), Carlos Álvarez, e Alicia Kirchner, Ministra de Desenvolvimento

<sup>39</sup> Álvarez, Carlos, e Kirchner, Alicia. “MERCOSUL Social, um salto qualitativo na integração”, artigo publicado no *Clarín*, de 18/02/2008.

Social do governo argentino, já apontavam para a mesma direção prevista no presente trabalho. No que seria uma antecipação das diretrizes que a Presidência *Pro Tempore* da Argentina desejava imprimir ao seu mandato de seis meses, o artigo, intitulado “MERCOSUL social: um salto qualitativo na integração”, sugeria que o MERCOSUL, “construído sob o modelo neoliberal, com perfil exclusivamente econômico-comercial, deve ser repensado, outorgando à dimensão social centralidade no processo de integração”. Propunha a criação de uma Comissão de Coordenação de Políticas Sociais do MERCOSUL, o desenho de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Social e a adoção do Instituto Social do MERCOSUL.

Um dos trechos do artigo de Álvarez e Kirchner é emblemático da proposta deste trabalho:

La estructura institucional y la metodología establecidas por el Tratado de Asunción de 1991 y sus Protocolos se corresponden con un contexto político-ideológico que impulsaba un modelo de integración compatible con las políticas orientadas por los principios del Consenso de Washington. Los hechos han demostrado que ese modelo, tanto a nivel nacional como del Mercosur, sólo ha sido funcional a los intereses de las grandes corporaciones, dejando a la gran mayoría de la población ausente de los beneficios de este esquema de intercambio comercial ampliado.

Mais adiante, o Presidente da CRPM novamente diagnostica o maior desafio que os negociadores do MERCOSUL, e os Estados Partes como avalistas da integração, têm diante de si:

El Mercosur, creado sobre las mismas premisas de aquel Estado prisionero del mercado que eclosionó a fines de los 90 y principios del 2000, necesita ser repensado a la luz de las necesidades de nuestros pueblos. En consonancia de gobiernos comprometidos con el desarrollo humano y social, se dotó a la región del marco apropiado para reconvertir un proceso asentado únicamente en perspectivas económicas-comerciales, ofreciendo una oportunidad histórica para reformularlo, sustentado en un compromiso social real y en acciones concretas.

O pensamento de Carlos Álvarez e Alicia Kirchner é muito atual. Propõe repensar o MERCOSUL, não eliminar seus avanços ou retroceder a uma zona de livre comércio. O diagnóstico da crise de credibilidade

que o bloco regional vive passa por um esforço profundo e ousado dos Estados Partes no sentido de reorientar as políticas da integração na direção das pequenas empresas. O desenvolvimento de um MERCOSUL integral, em que se considerem, ao mesmo tempo, seus aspectos comercial, econômico, produtivo, social, laboral e cultural, permitirá dotar o processo de integração da legitimidade necessária para reduzir as críticas que ainda possa sofrer.

As reuniões de alto nível, Declarações e Documentos de Trabalho emanados da Estratégia MERCOSUL de Geração de Empregos, dentre os quais se destacam a Conferência Regional de Emprego e o Plano Estratégico de Ação Social, identificam a necessidade de políticas públicas regionais para o fomento do emprego, e associam essas políticas com o fortalecimento da dimensão sociolaboral. O Plano Estratégico de Ação Social claramente identifica as MPMEs como instrumentos relevantes, e ressalta a sua função social.

Ao repensar o MERCOSUL dessa forma, os formuladores de políticas estariam colaborando para que “genere una verdadera ciudadanía”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Idem.



## **Capítulo 3 – Micro, pequenas e médias empresas como agentes de promoção de empregos, de crescimento e seu papel social no MERCOSUL**

No capítulo anterior, considerou-se o difícil caminho percorrido no MERCOSUL, decorridos vinte anos de sua fundação, para aprofundar a sua dimensão sociolaboral, com ênfase na defesa do trabalho. O tratamento do crescimento do emprego decente, formal, avançou lentamente no plano das políticas de alcance regional no bloco. Parte do problema derivou da deficiência de políticas para a promoção dos interesses das pequenas e médias empresas. O Plano Estratégico de Ação Social, adotado na XL Cúpula do MERCOSUL, sublinha essa deficiência.

As pequenas e médias empresas, incluídas as microempresas, são, para Auta Barreto<sup>41</sup>,

o alicerce mais importante de que dispõe a população de baixa renda para ter uma vida mais digna e sair da pobreza com o desenvolvimento de atividades produtivas dirigidas para o mercado.

No final da década de noventa, quando já se começavam a discutir os rumos da globalização com certo ceticismo, verificou-se

---

<sup>41</sup> Barreto, Auta Rojas. “Informação empresarial para o MERCOSUL: a expansão das fronteiras das microempresas”, artigo publicado em 1996 no sítio [www.scielo.br](http://www.scielo.br), dedicado a pesquisas sobre ciência da informação.

tendência à substituição dos trabalhadores artesãos por trabalhadores multidisciplinares, assim chamados por se classificarem como profissionais qualificados que deixavam as grandes empresas para buscar alguma forma de trabalho novo ou algum empreendimento, diante da ameaça de desemprego. No Brasil, por exemplo, os programas de demissão voluntária de estatais e dos governos estaduais e municipais levaram muitos trabalhadores a buscar no empreendedorismo uma maneira de driblar o desemprego.

Esses novos empreendedores foram, segundo os estudiosos do tema do empreendedorismo no Brasil, importantes aliados para reverter a concentração do capital nas grandes corporações, fruto da globalização, e atenuar o problema do desemprego.

Entretanto, no MERCOSUL, verificou-se no mesmo período o que Barreto classificou de

profundo desequilíbrio nas exportações realizadas pelas micro e pequenas empresas brasileiras, argentinas, paraguaias ou uruguaias, lacuna cujo preenchimento seria de vital importância para a consolidação do MERCOSUL.

O grupo das PMEs, incluídas as microempresas, seria mais flexível. Suporta as crises com maior resistência que as grandes empresas e, embora também sinta os impactos das crises, tem grande capacidade de reação. Constitui, hoje, um dos pilares de crescimento dos países do MERCOSUL. Para esse grupo, contudo, o MERCOSUL permanece ausente de representatividade e de políticas fortes que estejam sintonizadas com seus interesses.

Paul Davidson Reynolds, Diretor de Pesquisas sobre Empreendedorismo da Florida International University, é altamente reconhecido no mundo acadêmico relacionado à investigação sobre pequenas e médias empresas e sobre o empreendedorismo.

Reynolds elevou a pesquisa sobre o papel das pequenas empresas na economia a novos patamares científicos. Organizou várias pesquisas inovadoras e de amplo alcance sobre a natureza do empreendedorismo e seu papel no desenvolvimento econômico, tendo aportado grande benefício aos investigadores do tema.

Coordenou o chamado Painel para o Estudo da Dinâmica do Empreendedorismo (PSED, em sua sigla em inglês). Trata-se do primeiro



grande esforço para estudar, em termos numéricos, uma gama altamente representativa de novos negócios em gestação.

Outro projeto coordenado por Reynolds inspirou-se nos trabalhos iniciais de David Birch, um reconhecido estudioso das PMEs nos Estados Unidos. Reynolds desenvolveu o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), ampla pesquisa sobre a participação das pequenas empresas na economia. Segundo avaliação de estudiosos do tema, esse estudo não encontra similar em termos de reconhecimento mundial e de impacto político. Tem sido especialmente importante como fonte de inspiração para a pesquisa acadêmica em torno da criação de pequenas e médias empresas, normalmente carente de material bibliográfico.

O estudo de Reynolds envolveu um esforço coletivo, com pesquisadores de vários países. Entrevistou aleatoriamente a população adulta para averiguar o grau de envolvimento no processo de criação de uma nova empresa. O nível de alcance do estudo pode ser dimensionado pelo fato de as consultas terem sido traduzidas para cerca de 40 idiomas.

Os resultados do estudo foram importantes sob o ponto de vista do mapeamento do universo das pequenas empresas quando se trata de formulação de políticas públicas. Conforme o próprio Reynolds,

We never dreamed that the scope of this phenomenon – the presence of nascent entrepreneurs – could be so broad. We expected about 1-2 percent of the population – one in fifty – would qualify, but it was closer to 4 percent in this initial study. This was confirmed in a US wide pilot study in the same year, 1994. Participation in start-up efforts is much larger than expected because the majority – about two-thirds – don't finish the process and launch a new business. They enter the start-up process and eventually give up, although sometimes it may take over 5 years to reach closure. There are three to four start-up efforts for each new business birth – a new firm selling goods and services.

Outro importante resultado apurado pela pesquisa revelou que não existe uniformidade no processo de criação de uma pequena empresa. O processo inicial pode envolver várias sequências de eventos, e é comum os empreendedores começarem vendas e obterem renda sem que tenham formalizado sua pequena empresa ou pensado seriamente em montar novo negócio. A maioria dos que se envolvem com a criação de um pequeno negócio o faz como segunda atividade ou paralelamente a outra atividade

empresarial já iniciada. Poucos são os que deixam seus trabalhos e se dedicam em tempo integral à criação de uma nova empresa. Ao contrário do que se imagina, a maioria dos empreendedores é avessa ao risco.

O sucesso desse estudo intrarregional nos Estados Unidos, que teve como base o estado de Wisconsin, levou Paul Reynolds a expandir a área de estudo original. O projeto envolveu cerca de 30 países e 100 pesquisadores e serviu como projeto-piloto para os pesquisadores adotarem-no em nível nacional nos seus países de origem, entre os quais se incluíram a Suécia, Argentina, Canadá, Grécia, Noruega, Holanda e Reino Unido.

Aos agentes governamentais envolvidos na formulação de políticas públicas, o estudo de Reynolds propõe relevantes considerações:

- a) Promover o empreendedorismo e fomentar a dinâmica dos pequenos negócios deve ser parte integrante do compromisso de qualquer governo com a melhoria da qualidade de vida de sua população;
- b) Políticas e programas governamentais destinados especificamente a fomentar o empreendedorismo terão impacto mais significativo do que políticas que visem apenas a melhorar o entorno de negócios do setor privado;
- c) Para serem eficazes, os programas governamentais destinados a fomentar o empreendedorismo devem ser cuidadosamente coordenados e harmonizados para evitar que se desviem de seus destinatários finais, que são as pequenas e médias empresas;
- d) Fomentar a atividade empreendedora significa promover o emprego para a força de trabalho à margem da faixa etária mais ativa, de 25 a 44 anos;
- e) Um dos resultados mais notórios do fomento das pequenas e médias empresas é a inclusão das mulheres no mercado de trabalho;
- f) A sustentabilidade, ou sobrevivência, das pequenas e médias empresas implica aumentar os investimentos em educação superior e a inclusão universitária;
- g) Desenvolver as habilidades e as capacidades técnicas necessárias para montar um novo negócio envolve incluir no currículo escolar e universitário disciplinas que promovam o treinamento para atuar

nesses empreendimentos (tais como informática, contabilidade, conhecimentos de legislação trabalhista e de comércio exterior, entre outros); e

- h) Os governos e os servidores públicos têm um papel importante na promoção de uma cultura de fomento ao empreendedorismo na sociedade.

As conclusões do estudo GEM vão ao encontro da proposta de trabalho e estão refletidas, em certa medida, no Capítulo 6<sup>42</sup>.

### **3.1. Marco conceitual de micro, pequenas e médias empresas**

Ao examinar as diferentes teorias e as referências contemporâneas sobre o papel das pequenas e médias empresas, é possível concluir que o termo “pequena empresa”, ou “microempresa”, não conta com um marco conceitual consensuado. Frequentemente, se emprega para caracterizar a economia informal, a economia popular ou a economia social, o que pode representar simplificação inadequada.

A Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas do Subgrupo de Trabalho de Indústria (SGT-7) do MERCOSUL, em sua XXII Reunião, em abril de 2004, apontava para a dificuldade de se encontrar uma definição harmonizada, aplicável aos Estados Partes. Na ata, a Comissão reconhecia que diante dessa dificuldade

las delegaciones presentes acuerdan solicitar que el Subgrupo N° 7 Industria establezca un proceso permanente con vista a lograr una mayor unificación de las normas y procedimientos para el registro de industrias, comercios y empresas de servicios en los países del bloque, así como a precisar mejor el concepto de micro, pequeña, mediana y gran empresa.

Desconhece-se a origem do conceito de pequenas e médias empresas. Há mais de três décadas, contudo, vem sendo empregado para referir-se a uma parcela da economia informal. Victor Tokman, pesquisador chileno da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e coordenador do

---

<sup>42</sup> Os resultados do estudo GEM são discriminados, pois revelam coerência com a proposta da tese e podem fundamentar as propostas de linha de ação diplomática contidas no Capítulo 6.

estudo “De la Informalidad a la Modernidad”<sup>43</sup>, corrobora a noção de que as pequenas empresas se associam a uma identidade vinculada ao seu caráter de informalidade.

Existe hoje em dia consenso no meio acadêmico sobre o fato de que as pequenas empresas são parte do setor informal da economia, que está integrado, segundo Tokman, por pequenas empresas, trabalhadores por conta própria e pelo emprego doméstico.

Também com frequência, confunde-se microempresa com pequena empresa. Janina León e Mark Schreiner<sup>44</sup>, pesquisadores da Universidade Católica do Peru, em trabalho elaborado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), classificam as micro, pequenas e médias empresas, distinguindo-as das grandes empresas, em função das demandas de crédito ao sistema financeiro.

Ao considerar esse elemento como essencial para definir micro e pequenas empresas (MPE), León e Schreiner assinalam que “as referências ao tamanho, ao número de trabalhadores, nível de vendas e capital, ou ao tipo de atividade econômica, apenas complementam os elementos que definem micro e pequenas empresas em função da demanda de financiamentos”.

Esse conceito difere de um bom número de autores, que as definem pelo seu tamanho, número de empregados, renda anual, capital ou valor final de seus produtos. Nessa corrente, encontra-se Cesar Barrantes<sup>45</sup>, Professor da Universidade Central da Venezuela, para quem as microempresas compõem a economia popular e se inserem nos seguintes patamares: um ou dois trabalhadores e capital menor do que 100 salários mínimos acumulados.

Nessa linha, Mauricio Iranzo<sup>46</sup>, Diretor da Licenciatura de Desenvolvimento Humano da Universidade UCLA, da Venezuela, considera que as microempresas são unidades de produção, comércio ou serviços com um número de trabalhadores médio de quatro pessoas e

<sup>43</sup> TOKMAN, Victor. “De la Informalidad a la Modernidad”, estudo da OIT, 1995.

<sup>44</sup> LEON, Janina e SCHREINER, Mark. “Financiamento para Micro e Pequenas Empresas: Algumas Linhas de Ação”, artigo publicado em *Revista Economía*, Volume XXI, nº 41, 1998.

<sup>45</sup> BARRANTES, César, “El Apoyo a la microempresa popular en Venezuela. ¿Hacia una política social orgánica del Estado venezolano?”, *Cuadernos de Investigación*, nº 14, Caracas, Escuela de Gerencia Social, Caracas, 1995.

<sup>46</sup> IRANZO, Mauricio. “Líneas estratégicas del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular. Caso Venezuela”, artigo para o *I Seminario Internacional de Economía Popular*, Caracas, 1990.

ativos que variam entre 6 mil e 10 mil dólares. Para Marguerite Berger<sup>47</sup>, as microempresas representam negócios que empregam um máximo de cinco trabalhadores e contemplam bens que não ultrapassam 20 mil dólares. Ainda segundo León y Schreiner, as microempresas têm menos de dez empregados e menos de 10 mil dólares em ativos.

Observa-se, portanto, que o conceito do que seria micro, pequena ou média empresa difere segundo os diferentes autores que podem ser considerados referências na matéria. Torna-se difícil — haja vista as diferentes dimensões propostas para o que seria micro ou pequena empresa — delimitar as microempresas, pois estas se confundem com as dimensões de pequenas empresas, podendo até não depender do número máximo de empregados, mas sim da renda auferida por uma atividade empresarial. León y Schreiner<sup>48</sup> comentam que atividades geradoras de ingressos, em que um único trabalhador é o próprio empresário, são comuns e poderiam ser classificadas como pequenas empresas, ou o que conhecemos no Brasil como “trabalhadores por conta própria”.

Para diferenciar micro de pequena empresa, Leon e Schreiner optaram por introduzir um novo requisito, que vem a ser a demanda financeira. Na visão dos autores mencionados, a pequena empresa demanda empréstimos mais elevados, por períodos longos, e recebe atenção especial dos bancos comerciais. Como outros devedores da banca comercial, as PME podem oferecer garantias em ativos físicos e absorver taxas de juros. Já as microempresas, ao contrário, são unidades econômicas que demandam pequenos empréstimos em condições muito especiais no que diz respeito às garantias e taxas de juros, que normalmente não podem ser atendidas pelo sistema bancário comercial, o que explica a necessidade de serem amparadas pelo governo, por agências internacionais, cooperativas de crédito e ONGs.

A variedade de conceitos inclui, por exemplo, definição que consta de estudo preparado, em 2010, em conjunto pela firma Deloitte e pela *Revista Exame-PME*, relativo às pequenas e médias empresas que mais cresceram no Brasil desde 2005. Nele, definem-se as PMEs como “o universo de organizações brasileiras que estão em fase operacional

---

<sup>47</sup> BERGER, Marguerite, “La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina”, *Nueva Sociedad*, ILDIS-Quito, 1988.

<sup>48</sup> LEON, Janina e SCHREINER, Mark. “Financiamento para as Micro e Pequenas Empresas: Algumas Linhas de Ação”, artigo publicado em *Revista Economia*, Volume XXI, nº 41, 1998.

desde, pelo menos, 1º de janeiro de 2005 e que registram receita líquida entre R\$ 5 milhões e R\$ 200 milhões em suas demonstrações financeiras referentes ao final de 2009<sup>49</sup>.

A definição do marco conceitual de pequenas empresas, se comparadas às chamadas microempresas, é importante na medida em que o tema do financiamento das atividades das pequenas e médias empresas, acrescido do conceito de microempresas, constitui um dos propósitos do presente trabalho, que é o de definir, mais adiante, novos instrumentos e políticas públicas no MERCOSUL capazes de estimular a inserção das empresas de pequeno porte na agenda da integração e de incluí-las nas negociações do bloco.

A classificação de porte de empresa adotada pelo BNDES e aplicável à indústria, comércio e serviços resume-se da seguinte maneira<sup>50</sup>:

<b>Classificação</b>	<b>Receita operacional bruta anual</b>
Microempresa	Menor ou igual a R\$ 1,2 milhão (ou US\$ 700 mil).
Pequena empresa	Maior que R\$ 1,2 milhão e menor ou igual a R\$ 10,5 milhões (ou US\$ 6 milhões).
Média empresa	Maior que R\$ 10,5 milhões e menor ou igual a R\$ 60 milhões (ou US\$ 35 milhões).
Grande empresa	Maior que R\$ 60 milhões.

Entende-se por receita operacional bruta anual a receita auferida no ano-calendário com:

- o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria;
- o preço dos serviços prestados; e

<sup>49</sup> “As PME que mais crescem no Brasil: um estudo sobre as empresas que cultivam a base de sua expansão”. Deloitte Touche Tohmatsu e *Revista Exame PME*, São Paulo, 2010.

<sup>50</sup> Vide Anexo 8. Carta Circular BNDES 64/2002.

- o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

Na hipótese de início de atividades no próprio ano-calendário, os limites acima referidos serão proporcionais ao número de meses em que a pessoa jurídica ou firma individual houver exercido atividade, desconsideradas as frações de meses. Nos casos de empresas em implantação, será considerada a projeção anual de vendas utilizada no empreendimento, levando-se em conta a capacidade total instalada.

Quando a empresa for controlada por outra empresa ou pertencer a um grupo econômico, a classificação do porte se dará considerando-se a receita operacional bruta consolidada.

A classificação do porte das empresas foi definida pelo BNDES na Carta Circular nº 64/02, de 14 de outubro de 2002<sup>51</sup>.

Outras agências brasileiras, como o SEBRAE e o IBGE, consideram o conceito de micro, pequenas e médias empresas sob o ponto de vista da estrutura de empregados, menos que de capital. Para essas agências, as pequenas empresas têm até 99 empregados e as médias empresas contam de 100 a 500 empregados. O que distingue as pequenas empresas das microempresas é a classificação do SEBRAE, que define a categoria de microempresas como aquelas com até 20 empregados. As microempresas não apresentam, em geral, balanços anuais.

Outras entidades também buscam consolidar o conceito de pequenas e médias empresas. Para a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), não existe no Brasil conceito único para as pequenas e médias empresas, podendo-se identificar pelo menos três critérios quantitativos de classificação das empresas por porte, adotados por instituições oficiais e/ou bancos de investimento e fomento:

- 1) Porte segundo o número de empregados;
- 2) Porte segundo a Receita Operacional Bruta Anual (em R\$);
- 3) Porte segundo o Faturamento Bruto Anual (em R\$).

<sup>51</sup> Vide texto da Circular no Anexo 8.

Existem outros elementos comuns utilizados para identificar pequena e média empresa, de modo que esta seja qualificada seja qual for a sua atividade e forma jurídica, adotada por Patricia Jacyntho<sup>52</sup>:

- a) ser dirigida pessoalmente por seus proprietários;
- b) ter reduzido quadro de pessoal;
- c) não ocupar posição dominante em seu setor;
- d) não dispor de elevados recursos econômicos;
- e) ter reduzido valor de capital e de faturamento anual em relação ao setor econômico onde opera; e
- f) não estar direta ou indiretamente vinculada aos grandes grupos financeiros e ser juridicamente independente de outras grandes empresas.

A CBIC adota a conceituação de acordo com o número de trabalhadores empregados para definir o porte das empresas atuantes na indústria da construção nacional. O uso de tal critério justifica-se por ser esse o predominante na maioria das legislações, organismos oficiais e instituições de pesquisa no País. Ainda para a CBIC, a estratificação do pessoal ocupado é igual à adotada por outras instituições, como o SEBRAE. As faixas de classificação do porte das empresas segundo o número de trabalhadores empregados são as seguintes:

- a) até 19 empregados – Microempresa;
- b) de 20 a 99 empregados – Pequena Empresa;
- c) de 100 a 499 empregados – Média Empresa;
- d) de 500 a mais empregados – Grande Empresa.

A Lei Complementar 123/2006, conhecida como Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, reuniu diversas disposições acerca da matéria e deu origem ao Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa. Estipulou o conceito de microempresa e de empresa de pequeno porte, com requisitos objetivos e subjetivos para concessão de tratamento jurídico diferenciado favorecido, conforme disciplina o artigo 3º:

---

<sup>52</sup> JACYNTHO, Patricia H. Ávila. “As relações de trabalho nas pequenas e médias empresas dentro da reforma trabalhista”, publicada na *Síntese Trabalhista* nº 131. Faculdade de Direito e Administração da Fundação Educacional de Barretos, São Paulo, maio de 2000.



Para efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

- I- no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais);
- II- no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).

A Lei Geral, que será examinada no capítulo 4.3, reduziu os patamares mínimos previstos pelo BNDES, considerando-se uma média empresa pela nova Lei aquela que contar com receita anual acima de R\$ 2.4 milhões, ou US\$ 1.4 milhões, quando pelo critério do BNDES o montante seria de R\$ 10,5 milhões, ou US\$ 6 milhões<sup>53</sup>.

### **3.2. Definição de MPMEs nos Estados Partes do MERCOSUL**

É essencial, para a análise de políticas no MERCOSUL para as empresas de pequeno porte, contar com marcos conceituais harmonizados, que levem em consideração as assimetrias no bloco. Para tanto, vale mencionar quais são as considerações legais nos quatro Estados Partes sobre os limites de enquadramento de uma empresa como micro, pequena ou média.

No Brasil, como se observou acima, existem classificações do BNDES, do SEBRAE e da CBIC, com limites que variam. As classificações do BNDES e do SEBRAE serão utilizadas como marco referencial.

<sup>53</sup> Câmbio aplicado de R\$ 1.70, em 01/02/2011.

Na Argentina, emprega-se classificação da Secretaria de Pequena e Média Empresa e Desenvolvimento Regional (SEPYMEDR)<sup>54</sup>, que considera as empresas de pequeno porte conforme a sua renda anual e o setor produtivo envolvido, conforme a tabela 1:

**Tabela 1 – Classificação de Micro, Pequenas e Médias Empresas na Argentina (Em US\$)**

Tipo de Empresa	Construção	Agropec.	Ind. e Min.	Comércio	Serviços
<b>Microempresa</b>	190.000	150.000	550.000	650.000	150.000
<b>Pequena Empresa</b>	1.300.000	1.000.000	2.500.000	3.500.000	1.100.000
<b>Média Empresa</b>	9.000.000	6.000.000	20.500.000	27.000.000	7.000.000

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da SEPYMEDR

No Paraguai, a classificação inclui capital e trabalho, conforme a tabela 2:

**Tabela 2 – Classificação de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Paraguai (Em US\$)**

Tipo de Empresa	Trabalhadores	Receita Anual
<b>Microempresa</b>	até 5	25.000
<b>Pequena Empresa</b>	6 a 20	102.000
<b>Média Empresa</b>	21 a 100	506.000

Fonte: CEPAL, Francisco Gatto<sup>55</sup>

No Uruguai, a metodologia é semelhante à do Paraguai, embora acrescente informação sobre os ativos máximos das empresas, conforme a tabela 3:

<sup>54</sup> Vide [www.sepymedr.com.ar](http://www.sepymedr.com.ar), acesso em 12/11/2010.

<sup>55</sup> Vide [www.eclac.org/mexico](http://www.eclac.org/mexico), acesso em 12/11/2010.

**Tabela 3 – Classificação de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Uruguai (Em US\$)**

Tipo de Empresa	Trabalhadores	Receita Anual	Ativos
Microempresa	até 4	60.000	20.000
Pequena Empresa	5 a 19	180.000	50.000
Média Empresa	20 a 99	5.000.000	350.000

Fonte: Decreto 266/995, Categorización de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

A conclusão resultante de uma comparação dos dados de classificação de MPMEs nos Estados Partes é que as assimetrias no tamanho das economias e as diferenças entre as empresas de pequeno porte em cada país impedem que se adotem as classificações nacionais como padrão de referência nas políticas para o MERCOSUL. Um eventual fundo de financiamento do MERCOSUL, a título de ilustração, requer a adoção de uma classificação harmonizada dos beneficiários, sob pena de perda de equilíbrio.

Nesse sentido, o SGT-7 (Indústria), reunido em 1992, por meio de sua Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas, apresentou o primeiro sistema harmonizado de classificação de MPMEs no MERCOSUL. A tabela 4 mostra o resultado:

**Tabela 4 – Classificação de Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL – (Em US\$)**

Tipo de Empresa	Trabalhadores	Receita Anual
Microempresa	20	400.000
Pequena Empresa	100	2.000.000
Média Empresa	300	10.000.000

Fonte: Comissão de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, SGT-7 (Indústria), 1992.

A classificação do SGT-7 apresenta dificuldades de conciliação com as classificações dos demais Estados Partes, sobretudo Argentina e Brasil. Os limites para médias empresas, de 300 empregados e US\$ 10 milhões, excluiriam do alvo de apoio de políticas do MERCOSUL as médias empresas argentinas de indústria e mineração, que pela classificação argentina, podem ter receita de até US\$ 20.5 milhões anuais, e de comércio, com receita anual de US\$ 27 milhões. À luz da classificação do BNDES e do SEBRAE, estariam excluídas pela classificação do SGT-7 as médias empresas brasileiras com receita de até US\$ 60 milhões ou 500 empregados. O desenvolvimento de uma classificação do MERCOSUL que seja atual e em conformidade com os interesses dos Estados Partes, à luz dos princípios de equilíbrio e flexibilidade e de tratamento de assimetrias, passa a ser meta prioritária.

No capítulo 6, será apresentada proposta nesse sentido.

### ***3.3. Marco teórico do empreendedorismo e o papel de micro, pequenas e médias empresas***

As teorias sobre o papel do empreendedorismo na economia e, em especial, no crescimento econômico advêm de novos estudos sobre a evolução industrial (Jovanovic, 1982; Audretsch, 1995; Lambson, 1991; e Klepper, 1996). Se as teorias tradicionais sugerem, ao aliar o empreendedorismo ao tamanho das empresas, que o espírito empreendedor pode retardar o crescimento econômico, novas teorias demonstram exatamente o oposto, ou seja, que o espírito empreendedor pode estimular e gerar crescimento. Na teoria tradicional, novos conhecimentos não exercem papel relevante para o crescimento; ao contrário, a eficiência advém da rotina, ou da inércia, da economia de escala. As novas teorias, por sua vez, ressaltam o papel do dinamismo e dos novos conhecimentos no crescimento econômico. As pessoas, ou os empresários, segundo as novas teorias, têm um estímulo adicional para trocar seus negócios por outros, vendendo suas ideias ou seu conhecimento para, em seguida, subir novos degraus em novos negócios, e assim sucessivamente, o que favoreceria o crescimento da economia.

O ponto focal das novas teorias é a capacidade de mudança como elemento central de progresso. E a atividade inovadora passa a ser

uma das manifestações mais visíveis das mudanças. O processo normal de evolução, segundo a nova visão teórica sobre crescimento, seria a criação da empresa, o crescimento, a sobrevivência e a maneira como empresas e indústrias, *latu sensu*, mudam com o tempo e inovam.

No eixo central dessa ideia, encontra-se a noção de que o desempenho e o dinamismo de regiões e economias inteiras se vinculam à capacidade de inovação. Por que novas empresas se lançam no mercado? Na visão da economia tradicional capitalista, as novas empresas começam a existir quando existe possibilidade de lucro. Sob a ótica governamental, novas empresas significam maior oferta e redução de preços, mantendo-se equilíbrio entre preços e lucros. Assim, na visão tradicional sobre empreendedorismo, a entrada de novas empresas serve como mecanismo para disciplinar o mercado e disciplinar a atividade das empresas existentes.

As novas teorias, por sua vez, desenvolvem e avaliam a entrada de novas empresas no mercado com base em conceitos de inovação e custos, menos do que em preocupações com o lucro.

Observa-se, portanto, que existe tendência moderna a reconhecer nas novas empresas, ou no empreendedorismo, uma fonte de conhecimentos e de inovação, capaz de promover uma dinâmica de competição que, a longo prazo, é capaz de gerar crescimento e empregos, pelo seu efeito multiplicador sobre a criação de novas empresas.

Ao se lançar no mercado, uma empresa, em geral de pequeno ou médio porte, terá um corpo de empregados que procurará inovar, melhorar métodos e práticas de trabalho, aumentar a eficiência e reduzir custos. Caso tenham espaço para crescer na mesma empresa, serão também promotores do crescimento da própria empresa. Caso não tenham esse espaço, tenderão a buscar abrir novas empresas em que possam pôr em prática a sua capacidade de inovação.

Ao abrir novas empresas, estarão colaborando para expandir a base da economia de determinado país, para gerar renda, empregos e, em última análise, para o desenvolvimento de suas sociedades. Claro está que em condições normais, ou seja, desde que possam contar com políticas de Estado capazes de maximizar as vantagens do empreendedorismo.

### ***3.4 As grandes empresas nas políticas para o setor exportador versus as empresas de pequeno porte***

O novo regionalismo e as teses sobre livre comércio e reduzida ingerência do Estado na economia, aliadas à necessidade de gerar excedentes comerciais para atender aos compromissos da dívida externa e fiscais, concentraram as atenções nas grandes empresas, capazes de produzir em escala. Ainda que os governos mais recentes tenham buscado formas de ampliar as políticas para as PMEs – exemplo disso foi a anunciada intenção da então candidata à Presidência da República, Dilma Roussef, de criar um Ministério de Micro e Pequenas Empresas, bem como a aprovação da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas pelo Governo Lula –, a natureza da estrutura econômica brasileira dificulta a tomada de decisões sem levar em conta os interesses das grandes corporações e seu poder de influência sobre as políticas públicas.

Desde 2006, uma conjugação favorável de políticas públicas de estímulo ao crescimento econômico, juntamente com a grande entrada de capitais decorrentes da crise financeira de outubro de 2008, criou nova expectativa sobre a posição de relevo que o Brasil pode assumir na economia mundial. O Brasil passou a ser um fenômeno de crescimento e a despertar o interesse dos investidores internacionais, motivado por uma política externa agressiva em relação aos grandes temas mundiais e, no contexto regional, ciente de suas novas responsabilidades em relação à vizinhança. É importante ressaltar que, em vez de “liderança”, se ressaltava o termo “responsabilidade”.

Ao mesmo tempo, as grandes economias globais, como a norte-americana e as europeias ocidentais, passaram por um período de recessão, desemprego e fuga de capitais. Suas lideranças tiveram de lidar com a solução dos graves problemas internos, econômicos e políticos, sobretudo o desemprego, que emanaram da crise de 2008, e perderam, relativamente, a hegemonia das grandes decisões globais em matéria comercial, econômica e financeira. Gradativamente, consolidaram-se novos centros de poder. Surgiu uma nova constelação, impulsada por jovens grupos como os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), a IBSA (Índia, Brasil and South Africa), o G-20, na esfera da OMC, e as diversas Cúpulas, como a ASA (América do Sul-África) e ASPA (América do Sul-Países Árabes).

Nessa nova constelação, há um elemento comum: a presença do Brasil. O País encontra um ambiente econômico interno, aliado a uma projeção internacional, muito positivos. Essa verificação não passa por qualquer questionamento, muito embora existam opiniões diferentes sobre a matriz do recente crescimento brasileiro.

Se esse processo foi positivo, por outro lado corrobora a crítica, construtiva, que se apresenta neste trabalho. O Brasil segue muito dependente das grandes corporações. O crescimento dos últimos anos se traduziu na internacionalização da economia brasileira. Essa internacionalização não se faz com as pequenas e médias empresas, mas com as grandes. O País fortaleceu a inserção internacional de suas grandes corporações, viu a criação de novas multinacionais brasileiras e testemunhou o aumento da presença de grandes investimentos brasileiros e da exportação de serviços, penetrando em novos mercados, ou intensificando a sua presença nos antigos. Os exemplos da Venezuela (Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS Construtora e Grupo Gerdau), Colômbia (Petrobras), Paraguai (Grupo Itaú, Petrobras, Camargo Corrêa), Argentina (Banco do Brasil), apenas para citar o entorno regional e do MERCOSUL, são notórios do processo de internacionalização das grandes empresas brasileiras.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil ocupava, no final dos anos noventa, o segundo lugar em número de companhias transnacionais, com 800 empresas<sup>56</sup>. Dez dessas empresas figuravam entre as 50 maiores multinacionais dos países em desenvolvimento, abaixo apenas da Coreia do Sul.

Para Barreto, um dos grandes riscos que a globalização criou foi o excesso de concentração de capital nas mãos de grandes corporações. Com a concentração de capital nas grandes corporações, outro risco derivado da globalização foi o desemprego em grande escala. Na segunda metade dos anos noventa, auge da globalização e primeiros anos das negociações para a consolidação do MERCOSUL como união aduaneira, o desemprego foi o mais alto dos 30 anos anteriores. Importante alteração ocorreu na força de trabalho, tendo sido o artesão, um empreendedor e inovador, substituído pela mão de obra especializada e pela robotização.

---

<sup>56</sup> BARRETO, Auta Rojas. “Informação empresarial para o MERCOSUL: a expansão das fronteiras das microempresas”, artigo publicado em 1996 no sítio [www.scielo.br](http://www.scielo.br), dedicado a pesquisas sobre ciência da informação.

Ao mesmo tempo, no entanto, reduziu-se a participação das pequenas e médias empresas nas exportações brasileiras, como confirma o estudo conjunto SEBRAE/FUNCEX, sobre micro e pequenas empresas brasileiras nas exportações, publicado em 2009<sup>57</sup>. Segundo esse estudo, desde que atingiu o pico de mais de 21 mil empresas em 2004, o número de exportadoras vem caindo, mas o valor exportado tem crescido significativamente. A queda do número de empresas concentra-se nas micro e pequenas empresas, uma vez que o número de grandes empresas tem mostrado algum crescimento. Além disso, os valores exportados têm crescido mais rapidamente entre as grandes empresas. O número de micro e pequenas empresas exportadoras, em 2008, foi de 12.799. Elas foram responsáveis por exportações de US\$ 2,26 bilhões, o que significou um valor médio exportado por empresa de US\$ 176,3 mil. Houve queda de 1,9% no número de MPEs exportadoras em comparação com o ano de 2007, mas o valor exportado cresceu 7,7% e o valor médio por empresa teve alta de 9,9%. Os números recentes reafirmam as tendências que se vêm observando desde 2004: queda do número de MPEs, mas crescimento de seu valor exportado – embora em ritmo inferior ao das exportações totais brasileiras – e aumento dos valores médios exportados por firma.

Segundo dados do MDIC, o Brasil buscou elevar a participação de 1,18% nas exportações mundiais, em 2009, para 1,25% em 2010, quando teria negociado pelo menos US\$ 208,8 bilhões de vendas. Em 2010, previu-se a participação de cerca de 13 mil micro, pequenas e médias empresas nas vendas externas, ao passo que em 2009 foram 10 mil.

De junho de 2008 a maio de 2009, esse segmento vendeu US\$ 10,3 bilhões, por meio de projetos integrados desenvolvidos em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). Entre janeiro e maio de 2009, o crescimento das vendas ao exterior de empresas de pequeno porte ficou em 27,5% contra 22,2% no mesmo período de 2008.

Ao comentar os números, o ex-ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge, lembrou que as exportações brasileiras estão crescendo em média anual de 9,1%, resultado que, em grande parte, se pode atribuir às micro, pequenas e médias empresas. Para o ministro, é preciso desburocratizar e quebrar tabus comerciais

---

<sup>57</sup> “As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras 1998-2008 e 1º Semestre de 2009”. *Boletim SEBRAE/FUNCEX*, 2009.



para que tais empresas sejam inseridas no mercado internacional, pois, até há pouco tempo, a cultura reinante no País era produzir para vender no mercado interno. Só se exportava quando não havia demanda no mercado interno, disse ele.

Miguel Jorge ressalta que o empresariado está começando a aprender que, em vez de lamentar a situação desfavorável do câmbio, deve procurar a eficiência, a modernidade e a produtividade. Segundo ele, apesar dos bons resultados apresentados pelas micro, pequenas e médias empresas, o setor responde hoje por apenas 1,8% das exportações brasileiras.

Na opinião do ex-ministro, o resultado pode melhorar muito, pois o segmento é grande empregador e se caracteriza por atividades diversificadas e regionalizadas. Por isso, disse ele, a meta do ministério é estimular as vendas externas do setor para que a balança comercial não fique só na dependência das grandes empresas.

Miguel Jorge teceu esses comentários na abertura do 3º Workshop de Alinhamento Estratégico da Apex-Brasil, que reuniu em Brasília, em 2009, representantes de 64 entidades do setor produtivo e de órgãos do governo, para discutir projetos de exportação. A Apex-Brasil adota atualmente 64 projetos que atendem a 4.438 empresas de 728 municípios, em parceria com entidades setoriais. Em 2008, 203 dessas firmas exportaram pela primeira vez.

No Seminário sobre a Situação e o Alcance das Preferências Acordadas no Âmbito do Tratado de Montevidéu, promovido pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em setembro de 2009, o tema da participação das grandes empresas no comércio regional foi objeto de debate<sup>58</sup>. As delegações concordaram com a importância da integração produtiva para aumentar a oferta exportável de bens e serviços nos mercados da ALADI, com ênfase nas políticas de fomento a uma maior participação no comércio regional de micro, pequenas e médias empresas. A delegação brasileira lembrou que

As MPMEs são responsáveis por quase a metade dos empregos gerados nos países membros, sem que essa relevância se venha refletindo nos fluxos comerciais da Associação. Sugeri a criação de mecanismos específicos para que as empresas de menor porte possam aproveitar melhor as preferências existentes na ALADI.

<sup>58</sup> Telegrama 744, da Delegação Brasileira junto à ALADI e MERCOSUL (BRASALADI), ostensivo, de 18/09/2009.

Avaliar a participação das MPME no comércio regional apareceu como uma grande preocupação da delegação cubana no seminário. Sugeriu a realização de estudos em que se identifique o porte das empresas nas operações de comércio exterior feitas ao abrigo dos acordos da ALADI. Ao questionar “para quem se faz a integração?”, a chefe da delegação cubana opinou que “o processo de integração vem sendo conduzido em favor das grandes empresas, em detrimento das menores”.

Apesar de seu importante papel como geradoras de empregos, inovadoras e promotoras de mudanças tecnológicas, as PMEs conservam seu papel muito reduzido no que diz respeito à capacidade de influir nas decisões políticas sobre o planejamento econômico, nas exportações e no processo decisório sobre as políticas públicas na área econômica e de integração regional. O problema não é exclusivo da atualidade. Embora o Governo Lula tenha procurado adotar novos estímulos às PMEs, como a elaboração da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, parece ser histórica a ausência de políticas públicas estratégicas de fomento das pequenas e médias empresas, que buscam ir além do assistencialismo financeiro eventual, ou das isenções fiscais, a partir da compreensão ampla do papel igualmente estratégico das PMEs na economia.

No Brasil, o estado de São Paulo concentra 38% de micro, pequenas e médias empresas; seguido do Rio Grande do Sul, com 17%; e de Minas Gerais, com 11%. A Apex-Brasil dá apoio aos ramos de agronegócio, habitação e construção civil, entretenimento e serviços, máquinas e equipamentos, moda, tecnologia e saúde.

### ***3.5 O papel das empresas de pequeno porte na economia***

No subcapítulo anterior, apresentaram-se alguns estudos sobre as diferenças entre pequenas, médias e grandes empresas. Essas diferenças parecem relevantes ao ter em mente o propósito maior do trabalho, que é o de sugerir algumas ações práticas em matéria de formulação de política externa para o MERCOSUL, no campo das pequenas e médias empresas, incluídas as microempresas. O trabalho advoga que o processo de integração não contou, até o presente, com a elaboração de políticas públicas efetivas em defesa das pequenas e médias empresas, apesar de algumas iniciativas mais recentes, ainda tímidas. Ignorou-se, não

voluntariamente, mas provavelmente em razão da própria estrutura da economia brasileira, o fato de que as pequenas e médias empresas:

- a) são grandes geradoras de emprego;
- b) contribuem para o crescimento da economia;
- c) reduzem a vulnerabilidade a choques externos; e
- d) no campo social, fazem a ligação entre o MERCOSUL e a sociedade de forma mais ampla.

A pergunta é fundamental: qual o papel que cumprem as pequenas e médias empresas na economia?

As pequenas e médias empresas, embora tenham tido atuação pouco valorizada no século XX, quando eram vistas como expressão da economia informal, constituíram sempre, segundo Gonzalo Saravi<sup>59</sup>, setor sumamente importante na estrutura produtiva dos mercados de trabalho desta região e, por conseguinte, na geração de empregos. Para Tokman, como mencionado anteriormente, micro e pequenas empresas estão incluídas na definição do setor informal da economia há quase 30 anos.

As empresas familiares e de pequena dimensão ganham importância, segundo Alvin Toffler<sup>60</sup>, uma vez que

está claro que na economia de amanhã as firmas grandes terão de depender mais do que no passado de uma subestrutura de minúsculos fornecedores, embora dinâmicos e flexíveis, muitos dos quais serão empresas familiares.

Toffler contrapõe os negócios familiares aos das grandes empresas, chamadas de “economias de chaminés”, que terminam, segundo ele, sendo demasiado lentas e difíceis de adaptar a um mundo extremamente rápido e a uma economia mundial globalizada. Para Toffler

la resurrección actual de la pequeña empresa y el negocio familiar trae consigo una ideología, una ética y un sistema de información que son profundamente antiburocráticos.

<sup>59</sup> SARAVÍ, Gonzalo. “Micro y Pequeñas Empresas en los Distritos Industriales de México: La Necesidad de un Nuevo Contexto Institucional”. *Revista Sociológica, Economía Informal, Microempresas y Estrategias de Empleo*, Ano 13, nº 37, México, 1998.

<sup>60</sup> TOFFLER, Alvin. *El Cambio del Poder*. Editorial Plaza Jones, 1995.

Longe de ser um fenômeno passageiro, ainda segundo Toffler, estamos entrando no que chama uma “era pós-burocrática”, na qual a empresa familiar é uma das muitas alternativas à burocracia e ao poder que as empresas grandes encarnam. Entre as múltiplas vantagens que o autor atribui às pequenas empresas – em contraste com as grandes firmas burocráticas –, aponta o fato de poderem tomar decisões rápidas, de se adaptarem melhor às necessidades do mercado, de se comunicarem pessoalmente, de estarem dispostas a assumir maiores riscos e de seus membros sentirem que pertencem à empresa, o que gera maior motivação laboral.

Segundo David Audretsch (1995)<sup>61</sup> e Boyan Jovanovic (1982)<sup>62</sup>, a criação de uma empresa, sobretudo de uma empresa na categoria de PME, depende essencialmente de sua capacidade de inovar e lançar no mercado uma ideia diferente. Segundo Jovanovic, “enterprises are started to capitalize on distinctive knowledge about innovation that originates from sources outside of an industry’s leaders”. Evidentemente, tal iniciativa envolve riscos, pois as novas empresas estarão sempre concorrendo com atores já estabelecidos no mercado. Esse processo de inovação e criação se insere em um ambiente de concorrência que se assemelha à teoria da evolução: as empresas que apresentarem novas ideias e despontarem no mercado sobreviverão; as demais tenderão a se extinguir.

Jovanovic não deixa de mencionar que as novas empresas, e os empreendedores que as criam, lidam com custos iniciais que diferem no ambiente de negócios. O ponto central desse modelo de criação reside em que uma nova empresa não saberá exatamente qual será o seu custo de operação, tendo de aprender ao longo do caminho quais serão seus desafios financeiros efetivos para competir. Em particular, Jovanovic assume que os novos empreendedores nunca estão absolutamente seguros de sua capacidade de administrar uma nova empresa, o que cria expectativas incertas sobre sua capacidade de sucesso. Somente estarão certos dos resultados de seus empreendimentos uma vez que se lançarem no mercado e aprenderem com base em suas novas experiências.

---

<sup>61</sup> AUDRETSCH, David B. *Entrepreneurship: A Survey of Literature*, Institute for Development Strategies, Indiana University And Centre for Economic Policy, Research (CEPR), Londres, 2002.

<sup>62</sup> JOVANOVIC, Boyan. “Selection and the Evolution of Industry”, *The Econometric Society*, vol. 50, nº 3, Londres, 1982.

Aqueles que descobrirem que suas habilidades como empresários podem superar suas expectativas poderão iniciar nova etapa de crescimento, ou expansão, de suas atividades. Os demais tenderão a reduzir suas atividades ou mesmo encerrar seus novos negócios.

Para Robert Cressy<sup>63</sup>, o espírito empreendedor poderá dar certo menos em função do risco de lançar-se no mercado, como prega Jovanovic, do que da capacidade humana de projetar uma iniciativa nova e vencer. Trata-se da teoria de que o capital humano pode ser suficientemente hábil para gerar uma nova ideia, criar um novo negócio, estabelecer-se e vencer. Sua teoria parte do princípio de que o ambiente macroeconômico positivo ou negativo não é capaz de influenciar o sucesso de um novo negócio: o capital humano, sim, será determinante. Para exemplificar, cita o elevado número de novos negócios que fecharam as portas durante a década de noventa na Inglaterra de Margaret Thatcher, cujo governo iniciou forte processo de privatização e estímulo a novas empresas.

A experiência sobre a atividade empresarial demonstra que o mercado se encontra permanentemente em movimento, com empresas que iniciam atividades e empresas que as encerram, em meio a circunstâncias diversas, favoráveis ou adversas. Normalmente, empresas novas iniciam suas atividades em pequena escala. São motivadas pelo desejo de aproveitar, ou maximizar, o potencial de mercado de novas ideias, ou da inovação e do conhecimento.

Não obstante, dependendo da complexidade e do tamanho das economias de escala de um determinado mercado ou país, as novas empresas poderão não ser viáveis economicamente a longo prazo, caso se mantenham no mesmo patamar de produção inicial. Em condições normais, especialmente em economias de grande porte, novas empresas terão de crescer para poder sobreviver.

O papel de novas empresas, que, normalmente, começam suas atividades em pequena escala, ou como micro e pequenas empresas, na produção de um mercado determinado, tende, de maneira geral, a ser elemento importante do crescimento econômico. Apenas as empresas que oferecem um produto ou serviço viável em uma economia de escala, que podem ser introduzidos no mercado de maneira eficiente, terão

---

<sup>63</sup> CRESSY, Robert. "Small business failure: failure to fund or failure to learn by doing?", *Entrepreneurship, SMEs and the Macro Economy*, Acs and Carlsson (eds.), Cambridge University Press, 1999.

maiores possibilidades de sobrevivência e crescimento, com perspectivas de passar de PMEs a grandes empresas. As demais tendem a estagnar e, dependendo da escala da economia em que atuam, poderão ter de abandonar a indústria.

Por outro lado, ao atuarem como agentes inovadores, as novas empresas se transformam em fonte importante de novas ideias e de adoção de novas experiências, que poderiam ficar reprimidas na economia. O impacto mais previsível de novas firmas empreendedoras, ou inovadoras, será o crescimento econômico, em nível local ou mesmo em nível nacional.

A atividade empreendedora também exerce impacto positivo no que diz respeito ao conhecimento e à transferência de conhecimento. Diversos autores (Romer<sup>64</sup>, Grossman e Elhanan Helpman<sup>65</sup>) estabeleceram, nos anos noventa, forte relação entre transferência de conhecimento e a capacidade endógena de crescimento, tema, aliás, recorrente na política na América do Sul na virada do século, em que líderes da chamada tendência progressista buscavam reduzir a dependência do capital e investimento externos e fomentar a capacidade produtiva interna.

No entanto, ainda não foi possível verificar de que maneira a transferência de conhecimento que as pequenas e médias empresas são capazes de realizar poderá ser transformada em políticas públicas, já que não se desenvolveram mecanismos de avaliação sobre como o conhecimento adquirido pelas PMEs pode ser capitalizado e transformado em conhecimento para outras empresas ou segmentos da economia. A resposta a essa pergunta é relevante, uma vez que uma melhor avaliação pelos agentes públicos, ou pelos governantes, dos impactos das pequenas e médias empresas sobre a transferência de novos conhecimentos e seu papel, por exemplo, sobre a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) podem ser objeto de políticas de Estado no âmbito de suas estratégias de desenvolvimento. Também é possível sugerir que o melhor mapeamento da capacidade de transferência de conhecimento das PMEs para outras empresas pode ser importante instrumento à disposição dos governantes para promover o crescimento econômico e o emprego.

---

<sup>64</sup> ROMER, Paul M. “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, nº 94, 1996.

<sup>65</sup> GROSSMAN, Gene M. e HELPMAN, Elhanan. *Innovation and Growth in a Global Economy*” MIT Press, 1993.

A literatura existente que procura identificar sistemas nacionais de transferência de conhecimento (*knowledge spillovers*) entre empresas é ainda incipiente. No entanto, é possível identificar esses sistemas no estudo do empreendedorismo, ou da capacidade empreendedora do setor privado nas economias. Por empreendedorismo, vale recordar, entende-se toda atividade relacionada à criação, inovação e crescimento das empresas.

Duas correntes examinadas procuram explicar como os sistemas de transferência de conhecimento podem operar nas economias. Uma corrente, defendida por autores como Cohen e Levinthal<sup>66</sup>, sugere que as empresas desenvolvem boa capacidade de adaptar novas tecnologias e ideias oriundas de outras empresas e são, portanto, capazes de beneficiar-se da apropriação desses conhecimentos externos, o que criaria um processo de competição capaz de promover o crescimento, por meio de novos investimentos e geração de novos empregos.

Outra corrente, defendida por Audretsch<sup>67</sup>, propõe que a avaliação de sistemas de transferência de conhecimento ocorra menos pelo processo de apropriação entre empresas do que pelo processo interno nas empresas em que os indivíduos, ou empregados, tais como cientistas, engenheiros ou outros empregados que buscam novos métodos de produção mais eficientes, novas técnicas, sejam o ponto focal do processo de transferência, ou de *spillover*, do conhecimento. Quando o foco de avaliação é redirecionado da empresa, como um todo, para o indivíduo, considerando-o como o ente principal de observação, persistirá o conceito de apropriação de conhecimento entre empresas, mas o ponto fundamental da questão passará a ser como o indivíduo poderá beneficiar-se de seu conhecimento e da inovação.

Se os cientistas ou engenheiros sentirem que terão o apoio da burocracia em sua empresa para aproveitar os novos conhecimentos que desenvolveram no processo produtivo, com as devidas recompensas, não terão motivo para pedir demissão. Por outro lado, se o empregado valorizar sua criação ou inovação acima dos interesses da burocracia dos processos decisórios, comuns na maioria das grandes empresas,

---

<sup>66</sup> COHEN, William e LEVINTHAL, D. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation", *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, nº 1, 1990.

<sup>67</sup> AUDRETCH, David. *Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth*, Elgar Publishing, Londres, 2006.



que poderão suplantam suas ideias, poderá optar por criar um novo empreendimento capaz de aproveitar o valor de seu conhecimento. As pequenas e médias empresas poderão, assim, compensar a sua falta de P&D por meio dos *spillovers* de conhecimento.

Caso os empregados considerem que a alternativa de começar um novo negócio pode ser vantajosa, e que existe um espaço a ser preenchido graças a seu talento, que não estaria sendo devidamente reconhecido pelos seus dirigentes ou donos, eles provavelmente decidirão abrir um novo negócio. Uma vez que normalmente o conhecimento, mesmo desenvolvido pelos empregados, é gerado no ambiente da empresa, os novos negócios, que afloram quando os empregados sentem que não terão espaço na empresa original e decidem montar novas empresas, são considerados desvios, ou desdobramentos, da empresa original. Normalmente, esses novos negócios tampouco têm acesso direto a laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, o que significa que as novas empresas utilizarão inicialmente o conhecimento desenvolvido na empresa original pelos seus empregados.

Tais considerações, reitera-se, são essenciais para a compreensão de algumas propostas de linha de ação diplomática que o trabalho apresenta no Capítulo 6. Um dos resultados mais importantes desse efeito multiplicador do conhecimento e multiplicador de novas empresas é a competitividade. A exemplo de células que se multiplicam a partir de uma célula-mãe, as novas empresas passarão a competir por um espaço maior no mercado nacional e tenderão a buscar maior eficiência por meio do que se poderia chamar de novas inovações.

Jane Jacobs<sup>68</sup> argumenta que a competição aberta contribui para um processo de transferência de conhecimentos muito mais eficaz do que um ambiente monopolístico, em que o processo de desenvolvimento de novos conhecimentos, ou a inovação, limita sua aplicação ao ambiente da própria empresa.

Segundo Jacobs, a competição que as novas pequenas e médias empresas proporcionam não é aquela por melhores produtos iguais a serem lançados no mercado, mas sim pelas novas ideias, que envolvem produtos, mas também novas tecnologias de produção, mais eficientes do

---

<sup>68</sup> Jane Jacobs, economista, desenvolveu em 1969 a teoria conhecida como Jacobs Spillover, segundo a qual a organização espacial de pequenas empresas favorecia a competitividade por meio da inovação e da busca de expansão de mercados.



ponto de vista econômico, mais sustentáveis do ponto de vista ambiental e mais humanas do ponto de vista laboral.

Um ambiente de mercado que proporcione o surgimento de novas pequenas e médias empresas não apenas facilita a multiplicação de conhecimento. Permite, também, segundo Jacobs, que novas empresas, em geral pequenas e médias, busquem se especializar na fabricação de componentes ou nos serviços complementares de uma cadeia produtiva em evolução.

Segundo Audretsch, existe evidência empírica que comprova que um aumento na competição – motivado por novas ideias – transferência de conhecimento e multiplicação de pequenas e médias empresas, contribui para o crescimento econômico e a geração de renda urbana.

O empreendedorismo também colabora para aumentar a diversidade da atividade econômica e, por conseguinte, pode ser instrumento propulsor do crescimento econômico. Ao criar novas empresas, o capital empreendedor também gera diversidade econômica. Freeman<sup>69</sup> (1982) teorizou sobre a importância da diversidade, oposta à homogeneidade, para o crescimento econômico. A partir da teoria da “ecologia das organizações”, Freeman indica que empresa é uma entidade particular que aprende externa e internamente mediante a apropriação de conhecimento, o que significa que quanto mais empresas existirem, maior será a dinâmica empresarial do mercado, ou seja, maior será a criação de empresas, e mais favorável será o ambiente para o crescimento econômico.

O ambiente e a estrutura econômica de determinado país ou região (União Europeia ou MERCOSUL, por exemplo) podem favorecer ou impulsionar a criação de empresas, de acordo com as políticas adotadas. Por conseguinte, existem argumentos que indicam que o grau de diversidade empresarial tem importante influência sobre o crescimento, assim como a diversidade demográfica. Um alto grau de diversidade industrial tende a favorecer a multiplicação de empresas e leva ao crescimento econômico.

Os autores que defendem a elaboração de políticas que fomentem a multiplicação de empresas, por meio de estímulos ao empreendedorismo, sustentam que essa multiplicação favorece a transmissão de conhecimento,

---

<sup>69</sup> FREEMAN, Christopher. “Innovation and Long Cycles of Economic Development”. Seminário Internacional sobre Inovação e Desenvolvimento do Setor Industrial, Universidade de Campinas, Campinas, 1982.

a inovação, o aumento da competitividade e o bom funcionamento da economia. Os principais autores dessa corrente são Boyan Jovanovic<sup>70</sup>, David Audretsch, Val Lambson<sup>71</sup> e Steven Klepper<sup>72</sup>.

A proposta do presente trabalho apoia-se nos argumentos dos estudiosos do empreendedorismo e do papel das pequenas e médias empresas na economia para defender a tese de que as pequenas e médias empresas, como expoentes do empreendedorismo, ou criação de empresas, contribuem para o crescimento econômico ao atuar como fios condutores de novos conhecimentos e de transferência de tecnologias, promotoras de competição no mercado e indutoras de diversidade econômica.

Uma visão moderna do empreendedorismo conclui que este é um instrumento de mudança e evolução em uma economia que privilegia o conhecimento acima do automatismo nos meios de produção. Com isso, deduz-se que o empreendedorismo leva a um desempenho econômico positivo em dada economia. Essa perspectiva, baseada em uma hipótese, cria dois desafios básicos :

- a) O que significa desempenho econômico e como pode ser medido?
- b) Sobre que parâmetro ou unidade de medida econômica a relação positiva entre empreendedorismo e desempenho econômico pode ser calculada?

Segundo Audretsch<sup>73</sup>, a resposta à segunda questão determina a resposta à primeira. As medidas mais utilizadas para calcular o desempenho têm

---

<sup>70</sup> Boyan Jovanovic foi autor, em 1982, da *teoria do barulho*, ou *theory of noise*, apresentada na Revista de Sociedade de Econometria, da Universidade de Yale. Sua teoria sustenta, por meio de uma série de equações de econometria, que a sobrevivência das empresas, pequenas ou grandes, depende de sua eficiência na relação entre fatores de produção, custos e demanda, em ambiente de concentração industrial, ou de *clusters* industriais. Pequenas empresas terão iguais oportunidades de crescer que as grandes, desde que seja estimulada a sua eficiência, o que envolve investimentos em recursos humanos, tecnologia, inovação, racionalização de custos e acesso a créditos.

<sup>71</sup> LAMBSON, Val. "Industry Evolution with Sunk Costs and Uncertain Market Conditions", *International Journal of Industrial Organization*, Utah, vol. 9, nº 2, 1991.

<sup>72</sup> KLEPPER, Steven. "Entry, Exit, Growth, and Innovation over the Product Life Cycle", *American Economic Review*, Washington DC, nº 3, 1996.

<sup>73</sup> AUDRETCH, David. *Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth*, Elgar Publishing, Reino Unido, 2006.

sido o crescimento, os ingressos, os salários, a sobrevivência da empresa e sua produtividade. Outras medidas eficientes seriam a margem de lucro e a satisfação dos donos e empregados da empresa com o seu próprio negócio. No plano individual, a medida mais utilizada tem sido a renda salarial ou os rendimentos do próprio negócio.

No caso das empresas, a medida de desempenho mais utilizada pelos economistas tem sido seu crescimento, que se mede em geral pelo número de empregados. Outra medida comum tem sido a sobrevivência, ou tempo de duração, da empresa.

Também é comum usar a medida de nível de exportações e investimento estrangeiro direto, bem como os índices de remuneração dos empregados, de inovação e de produtividade.

Ao avaliar a relação entre empreendedorismo e desempenho econômico, embora pareça lógico, não é tão simples medir a margem de lucro acumulada das novas empresas. Por um lado, é difícil obter acesso público ou acadêmico aos números de cada empresa, até mesmo por questões de segurança. Por outro lado, usar o lucro como medida de desempenho econômico de um mercado pode se gerar erro de interpretação, na medida em que existem truques contábeis que normalmente dissimulam os verdadeiros números do lucro das empresas. Quando se comparam esses lucros com corte horizontal entre países, para se ter uma noção espacial da presença das pequenas e médias empresas, revelam-se sérias limitações no emprego do lucro como medida de desempenho empresarial.

Segundo os estudiosos do empreendedorismo, não existe, portanto, um único método de avaliação, ou medição. Torna-se necessário, assim, reunir os vários elementos de medição acima apontados. Nas últimas décadas, medições feitas com base nos diferentes métodos de avaliação têm demonstrado que existe evidência empírica que comprova a forte relação, diretamente proporcional, entre empreendedorismo e desempenho econômico de determinada economia.

Essa evidência indica que existe uma relação bastante convincente entre a abertura de novas pequenas e médias empresas e a saúde econômica do mercado.

Um dado chama a atenção nos estudos coletados por Audretsch: a relação positiva entre empreendedorismo e desempenho econômico tem sido comprovada com o emprego não apenas de uma medida de avaliação,

mas sim por meio de grande gama de medidas de desempenho, tais como geração de empregos, crescimento, sobrevivência empresarial, inovação e transformação tecnológica, produtividade e crescimento das exportações.

Ainda mais importante é o fato de que essas medidas, que comprovam a relação entre empreendedorismo e o aumento do desempenho econômico, também comprovam essa relação em um raio mais amplo de observação, que inclui indivíduos, empresas, indústrias, *clusters* geográficos, regiões e até países. Também podem ser comprovadas quando se consideram países de forma agregada.

A esse respeito, vale mencionar estudo de Sander Wenneker, de 1999. Esse pesquisador holandês, do Erasmus Research Institute de Roterdã, em seu trabalho “Linking Entrepreneurship and Economic Growth”<sup>74</sup>, forneceu evidência empírica, em um período dado de 1984 a 1994, tomando como base corte de 23 países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo a qual o aumento do empreendedorismo, medido como a propriedade de novas empresas registradas, estava associado a índices mais elevados de crescimento do emprego em nível nacional. De maneira semelhante, estudos de Audretsch e Roy Thurik, professores de economia da Universidade Erasmus de Roterdã, apontam que os países da OCDE que apresentam os níveis mais elevados de empreendedorismo também apresentaram níveis elevados de crescimento econômico e menores níveis de desemprego.

### **3.6. Inovação**

Em trabalho sobre a teoria da inovação, Wooley e Renee<sup>75</sup> afirmam que a inovação tecnológica e a comercialização são componentes-chave do empreendedorismo e do desenvolvimento de novas empresas. Por um lado, a inovação é considerada a pedra fundamental do empreendedorismo; por outro, o empreendedorismo é considerado como instrumento para se alcançar a inovação. Segundo Wooley,

---

<sup>74</sup> WENNEKERS, Sander e THURIK, Roy. “Linking Entrepreneurship and Economic Growth”, *Small Business Economics*, Springer, vol. 13.1999.

<sup>75</sup> WOOLLEY, Jennifer e ROTTNER, Renee. “Entrepreneurship: Theory and Practice, 2008.

dado o vínculo entre inovação e empreendedorismo, presume-se que as políticas públicas que apoiem os esforços de inovação terão um efeito positivo sobre o empreendedorismo. Landau and Jorgenson (1986) afirmam que a inovação, que consiste de invenção e implementação, depende de políticas que estimulem o empreendedorismo, o investimento de risco e as mudanças tecnológicas. Tais políticas para a inovação incluem o patrocínio da iniciativa econômica e de iniciativas em ciência e tecnologia para o desenvolvimento e a comercialização das invenções.

Mudança tecnológica e inovação representam uma dimensão diferente do desempenho econômico. Medir mudanças tecnológicas normalmente envolve um dos três principais aspectos do processo inovador: (1) medir os investimentos feitos pela empresa no processo de inovação, tais como despesas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ou a distribuição da força de trabalho de funcionários envolvidos em atividades de P&D; (2) medir o número de invenções que tenham sido patenteadas pela empresa; ou (3) medir a produção inovadora.

Sobre a medida das invenções patenteadas, é importante registrar que uma patente reflete novos conhecimentos técnicos, mas não indica se esses conhecimentos têm valor econômico positivo. Somente as invenções que foram introduzidas com êxito no mercado podem ser consideradas efetivamente inovações agregadas ao processo produtivo das pequenas e médias empresas. Há que se levar em conta também que muitas inovações não são necessariamente patenteadas, o que pode fazer com que as medidas das novas patentes não reflitam a realidade da capacidade inovadora das empresas.

Assim é que, ao serem introduzidas, nos processos estatísticos, novas fontes de controle de patentes, a confiabilidade desses dados para medir a atividade inovadora não é suficientemente alta e deve ser tomada ao lado de outras fontes de informação. A sabedoria convencional sobre o progresso da inovação e das mudanças tecnológicas ensina que os dados sobre Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) representam importante fonte de inovação e mudança tecnológica.

Um dos padrões mais importantes para medir a atividade de inovação foi desenvolvido no Reino Unido, na Unidade de Investigação de Ciências Políticas da Universidade de Sussex. Existem provas substanciais de que investimentos em P&D são, na verdade, positivamente relacionados com

o tamanho das empresas. Encontra-se grande número de estudos sobre a matéria nos trabalhos de Audretsch (1990) e Baldwin (2005)<sup>76</sup>, bem como Acs Zoltan (1999).

Estudos sobre a relação entre patentes e o tamanho das empresas nos Estados Unidos são consideravelmente menos ambíguos. Neste caso, as conclusões sugerem de forma mais convincente que pequenas empresas contribuem muito para a geração de patentes, embora as grandes empresas também o façam. Os resultados desses estudos, válidos para os Estados Unidos, foram posteriormente confirmados nos estudos mencionados acima. Baseando sua análise em dados de entidades que registram patentes, esses estudos concluíram que as pequenas empresas (com menos de US\$ 10 milhões em vendas) contabilizavam 5,7 % do total das patentes.

Com base em dados sobre inovação de pequenas empresas dos Estados Unidos, Audretsch (1990) revela, por outro lado, que as empresas mais inovadoras daquele país são as grandes corporações. Além disso, as empresas norte-americanas mais inovadoras também tendem a ter grandes investimentos em laboratórios de P&D e são intensivas em pesquisa.

Aparentemente, as conclusões sobre inovação que tomam por base as patentes e os investimentos em P&D para medir o nível da atividade inovadora em determinado mercado ou país parecem confirmar a lógica convencional segundo a qual grandes empresas podem gerar maior inovação. No entanto, grandes empresas, definidas como empresas com mais de 500 funcionários, podem contribuir com mais inovações em alguns casos, enquanto em outros segmentos industriais pequenas empresas podem produzir mais inovações.

Por exemplo, em informática e desenvolvimento de sistemas, as pequenas empresas contribuem com o grosso das inovações. Em contrapartida, por exemplo, indústrias farmacêuticas e indústrias de fabricação de aeronaves contam nas grandes empresas com o maior índice de inovação.

Provavelmente, a melhor medida da atividade inovadora é a “taxa total de inovação”, que é definida como o número total de inovações por cada mil funcionários em cada empresa.

<sup>76</sup> BALDWIN, J. *Competition, Firm Turnover and Productivity Growth*, Mimeo, Micro Economic Analysis Division, Statistics Canada, Ottawa, 2005.

A “taxa de inovação” tem a vantagem de medir a atividade inovadora de grandes e pequenas empresas em determinado setor. Quando se realiza uma comparação direta entre a atividade inovadora de pequenas e grandes empresas, a “taxa de inovação” é presumivelmente uma medida mais confiável da “intensidade inovadora”, porque se pondera a presença relativa de pequenas e grandes empresas em qualquer setor determinado. Assim, por exemplo, em 1990, enquanto grandes empresas no setor manufatureiro introduziram 2445 inovações, e pequenas empresas contribuíram com ligeiramente menos (1954), as pequenas empresas, que comportam cerca da metade do número de empregos no setor manufatureiro, produziram uma taxa média de inovação de 0,3%, comparada a uma taxa de inovação das grandes empresas de 0,2% (Acs e Audretsch, 1988 e 1990).

Acs e Audretsch constataram que a economia de mercado influencia a capacidade inovadora do empreendedorismo, mas também define vantagem para as pequenas empresas.

As diferenças entre as taxas de inovação das empresas de pequeno porte e as de grande porte geralmente podem ser explicadas por (1) grau de intensidade de capital, (2) grau de concentração de uma indústria, (3) intensidade total inovadora e (4) o grau de participação das pequenas empresas. Acs e Audretsch ressaltam no estudo de Audretsch que a relativa vantagem inovadora das grandes empresas tende a ser promovida em indústrias que são intensivas em capital, intensivas em publicidade, regionalmente concentradas e altamente sindicalizadas. Por outro lado, em indústrias que são altamente inovadoras e onde as pequenas empresas não têm elevada taxa de emprego, a vantagem inovadora relativa é mantida por pequenas empresas.

Um dos mais importantes estudos existentes que documenta o papel das pequenas e médias empresas na inovação foi realizado por uma equipe de pesquisadores do Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW, Center for European Economic Research), liderada por Harhoff (1996), com incidência sobre o mercado alemão, tendo como referência a base de dados de inovação do Mannheim Centre for Competition and Innovation (MaCCI), da cidade de Mannheim, com cerca de 350 mil habitantes. Esse banco de dados mediu o grau de atividade inovadora em empresas alemãs entre 1990 e 1992. Harhoff usou o banco de dados para concluir que 12% das despesas de investigação e desenvolvimento



(ainda na Alemanha Ocidental) vinham de pequenas e médias empresas (definidas como tendo menos de 500 empregados).

Dietmar Harhoff<sup>77</sup> concluiu que a probabilidade de uma empresa inovar aumenta com seu tamanho. Por exemplo, 48% das empresas com menos de 50 funcionários eram inovadoras, ao passo que 85% das empresas com pelo menos 1000 empregados o eram.

Embora o número percentual pareça indicar que as empresas com mais empregados geram maior inovação, o que parece mais relevante nesse dado é a elevada capacidade que empresas pequenas, com poucos empregados (menos de 50), têm para gerar inovação. Sua pesquisa aponta também para o fato de que as empresas menores têm maior propensão para ser inovadoras sem gastos elevados em pesquisa e desenvolvimento.

Tomado o exemplo da Alemanha, enquanto apenas 3% das maiores corporações são inovadoras, um quarto das empresas inovadoras com menos de 50 trabalhadores não contam com gastos formais em P&D.

Ao analisar o tema, um bom número de explicações surge sobre as razões pelas quais as pequenas e médias empresas tendem a ter vantagem inovadora, pelo menos em certos segmentos industriais. Rothwell<sup>78</sup> (1989) sugere que os fatores que favorecem as pequenas empresas para que apresentem vantagens inovadoras emanam geralmente de diferenças nas estruturas de gestão. Por exemplo, a organização burocrática das grandes empresas não favoreceria ambiente propício para que empregados dos escalões inferiores procurassem perder tempo com a busca de soluções inovadoras, uma vez que não se sentem estimulados a enfrentar a barreira da burocracia, ou simplesmente não têm acesso aos escalões decisórios.

A decisão de inovar deve sobreviver a camadas de resistência burocrática, em que certa inércia sobre risco pode resultar em preconceitos contra novos projetos. No entanto, na pequena empresa, a decisão de inovar é tomada por relativamente poucas pessoas. A atividade inovadora pode florescer ao máximo em ambientes livres de restrições burocráticas.

Os estudos pesquisados revelam que as empresas maiores tendem a premiar os melhores investigadores com promoções a cargos de gerência,

<sup>77</sup> Professor da Universidade Ludwig-Maximilian de Munique e Diretor do Instituto de Pesquisa em Inovação e Empreendedorismo, Dietmar Harhoff pesquisa a relação entre inovação e crescimento e tem sido consultor do governo alemão para a formulação de políticas públicas sobre empreendedorismo.

<sup>78</sup> Roy Rothwell's *five generations of innovation models*, vide [innovatorium.wordpress.com](http://innovatorium.wordpress.com), em 07.01.2010.



enquanto as empresas menores inserem a atividade inovadora no centro de sua estratégia competitiva (Frederic Scherer, de 1991). Scherer resume as vantagens das pequenas empresas:

as pequenas empresas devem sua impressionante contribuição à inovação a diversas vantagens que têm se comparadas com as empresas de grande porte. Uma força importante é que elas são menos burocráticas, sem camadas de “abomináveis não-homens” que bloqueiam a ousadia de novos empreendimentos, traço típico de uma organização altamente estruturada. Em segundo lugar, e algo que freqüentemente se esquece, muitos avanços na tecnologia se acumulam mediante uma infinidade de invenções menores que envolvem novas técnicas de fabricação. As possibilidades de vendas para tornar esses avanços rentáveis são freqüentemente demasiado modestas para a contabilidade das grandes corporações, que buscam maximizar lucros e reduzir riscos. As perspectivas de vendas das grandes empresas envolvem milhões de dólares por ano, o que normalmente reduz seu interesse em investir em pequenos projetos inovadores, desenvolvidos por seus funcionários, devido à dificuldade de acomodar pequenos empreendimentos em suas estruturas organizacionais. É mais fácil sustentar os ímpetus de inovação em pequenas empresas, nas quais os vínculos entre os desafios pessoais e suas recompensas são mais próximos.

Nos últimos 25 anos, as pesquisas sobre o papel das pequenas e médias empresas produziram novas teorias, bem fundamentadas, que mudaram drasticamente a opinião predominante sobre o papel do empreendedorismo na inovação e na evolução tecnológica. A sabedoria convencional segundo a qual as pequenas empresas têm um déficit de ativos de conhecimento, o que lhes conferiria clara e distinta desvantagem na geração de produção inovadora, vem sendo substituída pelas novas teorias sobre PME e inovação. A ideia de que “para competir globalmente tem de ser grande”, que se observa no pensamento de Schumpeter, vem sofrendo lenta mutação, que passa necessariamente pela nova consciência do papel das pequenas e médias empresas e pela mudança do papel que as políticas públicas podem ter na inserção das PMEs em plano privilegiado de estratégia de desenvolvimento com justiça social<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> SCHUMPETER, Joseph. *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press Cambridge, Cambridge, Massachusetts, 1934.

Para a geração de pesquisas sobre o papel das PMEs na economia, criaram-se, nos últimos anos, bolsas de estudo que produziram oferta mais ampliada de fundamentos que identificam as pequenas empresas como atores decisivos para a atividade inovadora e os avanços tecnológicos. No Brasil, particularmente, os estudos sobre as PMEs foram estimulados por acordos de cooperação com organismos multilaterais, como a União Europeia; pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e suas agências, como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e por empresas privadas e entidades sem fins lucrativos, como o SEBRAE (com o programa Desafio SEBRAE Internacional). Um dos principais avanços nos estudos atuais sobre PMEs e inovação é a mudança na forma de medir os resultados da inovação. Se, antes, se consideravam os investimentos ou gastos em pesquisa e desenvolvimento, o que poderia resultar em números inferiores para as PMEs, hoje se avaliam as novas invenções, técnicas e métodos de produção, quesitos em que as PMEs se saem bem. Como Jovanovic conclui,

a nova economia aumenta a velocidade a que produtos e tecnologias se tornam obsoletos, em um ritmo mais rápido do que há algumas décadas. Estamos entrando na era da empresa jovem. A pequena empresa passa a assumir papel maior do que teve em qualquer momento nas últimas décadas.

### ***3.7. Exportações***

O melhor estudo disponível no Brasil sobre o papel das PMEs nas exportações é realizado regularmente pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O mais recente desses estudos, “As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras 1998-2008 e 1º Semestre de 2009”<sup>80</sup>, trabalho conjunto com a FUNCEX, apresenta conclusões reveladoras. Em que pesem às flutuações normais em cada ano sobre o aumento ou a queda das exportações das PMEs no cenário maior das exportações brasileiras, o último estudo torna evidente a diminuta participação das PMEs no resultado final das exportações, ainda que respondam por mais da metade de todas as empresas exportadoras brasileiras.

<sup>80</sup> “As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras 1998-2008 e 1º Semestre de 2009”, estudo conjunto publicado pelo SEBRAE e pela FUNCEX, Rio de Janeiro, 2009.

Como mencionado anteriormente, os números recentes publicados pelo estudo SEBRAE/FUNCEX reafirmam as tendências que se vêm observando desde 2004: queda do número de PMEs, embora com crescimento de seu valor exportado – a um ritmo inferior ao das exportações totais brasileiras – e aumento dos valores médios exportados por firma. No primeiro semestre de 2009, o número de PMEs exportadoras foi de 9.388, o que significou uma redução de 4,4% em relação ao mesmo período de 2008. O valor exportado teve desempenho ainda mais negativo, com queda de 20,5%, reduzindo-se para US\$ 874 milhões. O valor médio exportado caiu 16,8%, para US\$ 93,1 mil. A queda do número de MPEs exportadoras deveu-se integralmente às empresas de pequeno porte, que tiveram redução de 7,7%, ao passo que o número de microempresas cresceu 0,4%.

A participação das pequenas empresas nas exportações totais brasileiras vem-se reduzindo continuamente desde 1999. As microempresas respondiam por 0,2% do total naquele ano, percentual que se reduziu à metade até 2008. Já a participação das pequenas empresas caiu de 2,1% para 1,1%. A evolução do número de MPEs exportadoras foi bastante favorável entre 1998 e 2004, quando se atingiu um total de 6.499 microempresas e 7.655 empresas de pequeno porte.

Desde então, os números vêm-se reduzindo, de forma que em 2008 já se acumulava uma redução de 11% no número de microempresas e de 8,4% no número de pequenas empresas em relação a 2004. Os números semestrais mostram também tendência de queda das micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras.

Na região sul-americana, micro e pequenas empresas podem corresponder a mais de 80% das empresas instaladas, com um total de 50 milhões de micro e pequenos empresários, que empregam 150 milhões de pessoas. Se, por um lado, podem ter destacada importância em algumas economias do MERCOSUL (Paraguai e Uruguai, por exemplo), por outro, não participam do comércio exterior entre os Estados Partes (Barreto, 1996). No Japão, as pequenas empresas contribuem com 50% das exportações; nos Estados Unidos, exportam entre 40 e 50% do total; e, na Ásia, podem alcançar 60%. No Brasil, menos de 2% do que é exportado provém das micro e pequenas empresas.

As empresas de maior porte foram grandes beneficiárias do *boom* do comércio mundial nos últimos anos, em virtude de suas exportações

serem intensivas em *commodities*, que registraram forte aumento de demanda e também dos preços internacionais. As pequenas empresas, ao contrário, têm sofrido com a combinação de valorização da moeda e aumento dos salários reais no País, visto que suas exportações se concentram em produtos manufaturados intensivos em trabalho – que representaram 25,6% das exportações das microempresas e 19,5% das pequenas empresas em 2008 – e também em bens de capital – que responderam, em ambos os casos, por cerca de 19,5% do total. Tais produtos são tradicionalmente muito sensíveis a variações cambiais, e as pequenas empresas não têm capacidade de compensar um câmbio mais baixo com aumentos dos preços em dólares, em função da forte concorrência internacional, especialmente dos produtos asiáticos.

Em trabalho sobre o baixo perfil das pequenas empresas nas exportações, Edson Peterli Guimarães (2001), pesquisador da UFRJ, corrobora os dados do estudo SEBRAE/FUNCEX e busca explicações para o fenômeno.

A política de comércio exterior brasileira entre meados dos anos 60 e dos 80 pautava-se por incentivos e subsídios para redução de preços das exportações de produtos manufaturados. Essa prática contribuiu para a aceitação pelo mercado internacional das exportações de produtos padronizados, com certa automação dos seus processos produtivos, mas não foi capaz de contribuir significativamente para antecipar a reconciliação entre a padronização e os processos de diversificação localizados na pequena e média empresa. Como resultado, as exportações de manufaturados mantiveram-se concentradas em produtos tradicionais, para poucos grandes mercados e fabricados por poucas empresas que utilizam tecnologia de conhecimento universal. No passado, o modelo substitutivo de importações levava a que as empresas privilegiassem estratégias direcionadas para o mercado doméstico. O processo de abertura comercial iniciado no final dos anos 80 e o avanço tecnológico internacional, entretanto, vêm aproximando os padrões de consumo e os métodos de produção entre países.

Nesse contexto, segundo Peterlli, são necessárias novas estratégias empresariais que permitam a atuação em mercados cada vez mais abertos à competição internacional. Adicione-se às novas estratégias empresariais a necessidade de novas estratégias de planejamento governamental que possam colaborar para impulsionar o desempenho exportador das PMEs,

em especial nos mecanismos de integração como o MERCOSUL, aumentando-se assim a interface entre a geração de emprego que as PMEs ajudam a promover e a maior participação dessas empresas na economia do MERCOSUL, com os decorrentes benefícios sobre a maior penetração das políticas do bloco nas sociedades dos Estados Partes e no fortalecimento da dimensão social e laboral do processo de integração.

### **3.8. Salários**

Mesmo com o impacto positivo que novas e pequenas empresas têm sobre a geração de empregos, é necessário fazer uma advertência sobre o nível salarial. Com base na realidade do mercado norte-americano, Brown, Hamilton e Medoff (1990)<sup>81</sup> apresentaram provas empíricas que indicam que os salários pagos em pequenas e médias empresas, bem como as compensações não salariais, tendem a ser mais baixos que aqueles pagos nas empresas de grande porte. Assim, enquanto as pequenas e médias empresas são o motor da geração de empregos e contribuem para atividades inovadoras, não está ainda claro que os novos postos de trabalho criados atendem às expectativas modernas sobre salário. As constatações sobre essa falta de paridade levaram alguns acadêmicos a repensar os méritos da promoção do empreendedorismo e o desenvolvimento de pequenas empresas. A premissa seria a de que se o crescimento do emprego se dá às custas de menores salários, talvez o empreendedorismo não mantenha a promessa prevista primeiro por Schumpeter e mais tarde por Birch.

Em seu estudo, Brown, Hamilton e Medoff<sup>82</sup> concluíram que

os trabalhadores em empresas de grande porte ganham salários mais elevados e este fato não pode ser explicado apenas pelas diferenças na qualidade do trabalho prestado (especialização), pelas diferenças em cada indústria, pelas condições de trabalho ou pela realidade da economia capitalista. Os trabalhadores em empresas de grande porte desfrutam de benefícios melhores e de maior estabilidade de emprego que os seus homólogos nas pequenas empresas. Quando se somam esses

<sup>81</sup> BROWN, C., HAMILTON, J. and MEDOFF, J. *Employers Large and Small*, Harvard University Press, Cambridge, 1990.

<sup>82</sup> Idem.

fatores, conclui-se que os trabalhadores das grandes empresas têm um pacote de emprego superior.

A maior intensidade de pequenas e médias empresas na União Europeia, se comparada aos Estados Unidos, poderia explicar por que os níveis salariais são inferiores no contexto europeu. Trata-se, evidentemente, de uma avaliação *latu sensu*, que se aplica de maneira geral. As vantagens competitivas das empresas podem ter um impacto positivo sobre os salários pagos. A concentração de mercado aumenta a alavanca salarial das empresas grandes, quando comparadas às PMEs. Em estudo realizado no mercado espanhol entre 1990 e 1994, Lopez-Sintas e Martinez-Ros<sup>83</sup> confirmam que as empresas pequenas pagam salários menores do que as grandes.

No entanto, as empresas pequenas que investem em inovação pagam prêmios, ou gratificações, mais elevados do que as empresas maiores. Assim, no caso espanhol, que pode ser emblemático, o efeito da atividade inovadora sobre os níveis salariais foi maior em pequenas e médias empresas do que nas grandes.

Os estudos de Audretsch (2001) sugerem que as pequenas empresas tendem a compensar suas desvantagens de tamanho por meio de maiores estímulos a seus funcionários para que busquem a inovação e melhor aproveitamento dos fatores de produção. Ao envolver-se em estratégias de maximização dos fatores de produção, diferenciadas das que estabelecem as grandes empresas, as empresas menores são capazes de compensar, pelo menos em certa medida, suas desvantagens salariais decorrentes do tamanho da escala de produção.

Para não limitar as avaliações ao cenário europeu e norte-americano, Audretsch (1995) encontrou considerável evidência de que pequenos estabelecimentos nos Estados Unidos, mas também no Japão, são capazes de compensar suas reduzidas dimensões mediante a perseguição de uma estratégia de recompensas laborais diferenciadas das que adotam os seus homólogos maiores.

É interessante notar, no trabalho de Audretsch, que há razões para crer que uma estratégia de recompensas diferenciadas, especialmente nos estímulos à inovação e nos níveis de gratificações ou premiações, seja

<sup>83</sup> SINTAS, Jordi López e MARTÍNEZ-ROS, Ester. “The Innovative Behavior of Spanish Enterprises and Its Impact on Salaries”, *Small Business Economics*, vol. 13, nº 4, Holanda, 1999.

um pouco mais difícil de adotar na Europa do que nos Estados Unidos ou no Japão, o que não deixa de dar alguns ensinamentos sobre o que se pode fazer com a realidade do MERCOSUL. A dificuldade reside em amarras sindicais mais fortes na Europa do que no Japão ou nos Estados Unidos. Além disso, um amplo espectro de normas jurídicas restringe a capacidade de as empresas se desviarem unilateralmente das normas industriais, dado o alto grau de adequação a padrões de conformidade.

Mais adiante, no Capítulo 6, sobre o tratamento no MERCOSUL às pequenas e médias empresas, sugerir-se-ão novas políticas regionais para o estímulo da competição e inovação, com suas consequências para a expectativa de melhores salários nas PMEs.

A hipótese de Audretsch indica que estratégias de recompensas representam importante mecanismo de reforço do desempenho das PMEs. Um de seus testes realizou-se com levantamento de dados em 7700 empresas holandesas. Esses dados revelaram considerável evidência de que, mesmo em um contexto europeu, com suas restrições sindicais e legais, uma remuneração diferente da mão de obra em função de estímulos à inovação serve, pelo menos em certa medida, para compensar as desvantagens inerentes ao tamanho. Especula Audretsch que os funcionários das menores empresas poderão aceitar salários mais baixos mediante a perspectiva de que seus salários possam subir ao longo do tempo, à luz de uma política de estímulos à inovação e à produtividade.

Quando visto sob a ótica de uma teoria dinâmica como a defendida por Audretsch, em contraposição à teoria estática sobre o papel das pequenas empresas no crescimento e na inovação, um dos resultados mais notáveis é o impacto positivo que a idade das empresas tem sobre os níveis de produtividade, e, por conseguinte, de remuneração de seus funcionários. Ou seja, se uma empresa pequena e jovem ainda paga salários menores do que as empresas maiores a funcionários em início de carreira, a tendência é de que com o passar do tempo e os estímulos à inovação, por meio de gratificações, por exemplo, as empresas pequenas cresçam e comecem a pagar salários mais elevados. Quanto menores e mais jovens, mais rápido as empresas crescerão. Essa nova descoberta que vincula a idade das empresas aos mecanismos de compensação e de produtividade sugere que algumas das pequenas empresas de hoje se tornarão as grandes empresas de amanhã e que há pelo menos uma tendência a que a baixa produtividade e os baixos salários de hoje se



tornem a alta produtividade e os altos salários de amanhã, fortalecendo a sustentabilidade das empresas menores. Pelo menos no caso estudado, o dos Países Baixos, as políticas que promovem a sustentabilidade e a viabilidade de novas empresas servem como instrumentos de política de concorrência, e o impacto sobre os salários e a produtividade de tais políticas é consideravelmente maior em um contexto dinâmico do que em um contexto estático.

### ***3.9. Geração de emprego***

As pequenas empresas são relevantes agentes geradores de empregos nas economias modernas. No período de 1995 a 2000, o número de trabalhadores em empresas de grande porte cresceu 0,3%, enquanto nas PMEs brasileiras, por exemplo, o crescimento do número de trabalhadores foi de 25,9%. A geração de empregos é o grande desafio da economia moderna já que nem o Estado nem as grandes corporações conseguem absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho e aquela que se encontra inativa em decorrência, justamente, da falta de oportunidades.

O crescimento vertiginoso nos últimos cinco anos das pequenas e médias empresas, incluídas microempresas, rompeu com a tradição de que as grandes empresas são as maiores empregadoras e produtoras do País. As grandes têm uma posição de liderança pela capacidade de barganha e pelo volume de capital que carregam em suas estruturas, aumentando as vendas e os lucros em seus fluxos comerciais. As grandes empresas ainda empregavam mais, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do TEM, publicada em 2000, e equivaliam a 54% da força de trabalho nacional contra 46% de micro, pequenas e médias empresas em 2000<sup>84</sup>. Outro dado interessante a ser apontado como justificativa para o estudo da importância das MPEs é a migração de empregos das grandes para estas: 1,9 milhão de empregos foram criados nas micro e pequenas firmas, enquanto as grandes criaram apenas 88.100 vagas no período de 1995 a 2000. Esse diagnóstico é necessário para se traçarem programas efetivos de capacitação para a inserção de seus produtos e serviços no mercado internacional. É fato que somente uma parcela dessas MPEs tem capacidade e interesse em

---

<sup>84</sup> Os dados do RAIS são distintos dos dados do SEBRAE, de 2008, que apontavam o percentual de 60% para as MPME.



exportar, dependendo da área em que atuam. No âmbito global, essas empresas correspondem a cerca de 20% do PIB brasileiro, pois as microempresas são responsáveis por 8% e as pequenas, por 12%. A tabela 10 anexa (p. 320) demonstra a participação das MPEs no total dos estabelecimentos industriais, comerciais e do setor de serviços no cenário econômico do Brasil.

Foi justamente no campo laboral, ou de geração de emprego, que o empreendedorismo demonstrou força como instrumento para sua promoção. Em 1981, David Birch apresentou estudo sobre a geração de emprego, tomando como base o mercado norte-americano. Apesar da lógica convencional procurar mostrar que as grandes empresas seriam responsáveis pelo maior desempenho econômico e, por conseguinte, por maior geração de emprego, o estudo de Birch, físico e pesquisador do Massachusetts Institute of Technology (MIT), revelou que as grandes empresas já não eram as maiores geradoras de emprego nos Estados Unidos. Ao contrário, seu estudo revelou que a maior parte dos novos empregos criados naquele país provinha das pequenas empresas.

As linhas mestras da pesquisa de Birch permanecem válidas, embora outros estudos tenham buscado comprovar a mesma teoria sobre geração de emprego pelas pequenas e médias empresas. Também no Canadá e na União Europeia, existem diferentes estudos que comprovam a predominância das pequenas e médias empresas na geração de empregos.

Estudos sobre a criação de empregos permitiram desenvolver alguns enfoques novos sobre o funcionamento da economia norte-americana no final do século XX.

Pequenos negócios criam a vasta maioria dos novos empregos nos Estados Unidos. Presume-se que, nos últimos 25 anos, dois terços dos novos empregos no setor privado foram originados entre empresas pequenas que respondem por cerca da metade do total dos empregados naquele país. As microempresas norte-americanas, que se classificam entre as que têm de 1 a 19 empregados, são responsáveis pela maior parte dos novos empregos. Estudo de Bruce Kirchoff (1989), presidente do SME Committee of Business Europe<sup>85</sup>, calculou que as empresas pequenas nascidas em 1977 e 1978, com seu crescimento posterior, criaram 21% de todos os empregos gerados de 1977 a 1984.

<sup>85</sup> KIRCHHOFF, Bruce. "Formation, Growth and Survival: Small Firm Dynamic in the US Economy". *Small Business Economics Review* (pp. 65-74), 1989.

A participação das pequenas e grandes empresas no crescimento do mercado de trabalho varia de tempos em tempos. Essa variação parece fortemente vinculada aos ciclos cambiantes do mundo dos negócios. Empresas grandes expandem sua participação no mercado de trabalho. Empresas pequenas, por sua vez, proporcionam geração de empregos relativamente estável durante sua sobrevivência.

Esse é o ponto crucial para a vinculação entre o fortalecimento das pequenas e médias empresas e o correspondente fortalecimento dos pilares social e cidadão do MERCOSUL.

A cada emprego gerado pelas PMEs em sua fase de expansão, três empregos são criados por pequenas empresas nascentes. Da mesma forma, empregos perdidos nos pequenos negócios ocorrem normalmente em função do fechamento das pequenas empresas, menos do que pela redução de pessoal (demissões) ou redução do tamanho da empresa, o que mostra a relativa estabilidade dos empregos gerados nas PMEs.

Empregos criados nas PMEs derivam normalmente de dois tipos de empresas. David Birch refere-se a esses dois tipos de empresas como “mice” (camundongos) e “gazelles” (gazelas). As empresas camundongo são as novas empresas de pequeno porte. As gazelas são as empresas pequenas que crescem rapidamente e são responsáveis pela maior parte dos empregos das PMEs gerados a partir de sua expansão. Birch estima que 5% das pequenas empresas respondem por três de cada quatro empregos gerados pela expansão empresarial.

A distribuição de empregos de acordo com o tamanho das empresas muda rapidamente em cada segmento industrial. Empresas pequenas, por exemplo, tornam-se cada vez mais importantes na indústria manufatureira. O censo norte-americano (Bureau of the Census) relatou que, em 1972, 24% dos empregos no setor manufatureiro se concentravam em pequenas empresas. Esse número cresceu para 33% em 1987. Dados produzidos pelo Censo para a Administração de Pequenos Negócios (Census for the Small Business Administration) mostram que essa participação cresceu para 38% em 1991. Ao mesmo tempo, a participação das PMEs no comércio tem decrescido gradualmente nos Estados Unidos. Em 1970, cerca de 60% dos empregos no comércio varejista se encontravam em empresas com menos de 100 empregados. Em 1987, esse número havia caído a menos da metade, com maior concentração de queda em empresas com menos de 10 empregados. Uma explicação parcial para

esse fenômeno poder-se-ia encontrar na evolução do *telemarketing* e das vendas pela internet.

A população empresarial caracteriza-se por grande dinamismo e movimento. Negócios abrem, fecham, expandem-se e se contraem continuamente. Cada mudança impacta os padrões de emprego. Entre 1988 e 1990, por exemplo, nos Estados Unidos, mais de 23,2 milhões de empregos foram criados (14,5 em pequenas empresas e 8,5 milhões em grandes empresas), ao mesmo tempo em que mais de 20,5 milhões de empregos foram eliminados (11,3 em pequenas empresas e 9,1 em grandes). Empresas pequenas se alteram mais do que as grandes. As empresas pequenas não apenas geram a maior parcela de novos empregos, mas também extinguem a maior parte dos empregos antigos.

Essa dinâmica parece vinculada ao crescimento do emprego: “An adaptive competitive economic system seems to require a substantial degree of volatility – business births and deaths, jobs created and jobs destroyed,” conclui Paul Reynolds. A dinâmica não garante, no entanto, o crescimento do emprego. Trata-se, na visão de Reynolds, de um pré-requisito necessário. O sucesso dos Estados Unidos e as dificuldades da Europa antes da crise de outubro de 2008 em criar empregos parecem relacionados à alta incidência de novas pequenas e médias empresas.

Disparidades metodológicas existem. Pesquisadores norte-americanos que utilizam o banco de dados da Small Business Administration Database apresentam conclusões distintas sobre a capacidade de geração de emprego pelas pequenas e médias empresas do que David Birch. As variações, no entanto, foram sempre consideradas pequenas, o que não invalida as conclusões de Birch. Em época de recessão, por exemplo, grandes empresas tendem a cortar empregos, o que faz com que as empresas pequenas passem a ser responsáveis por quase 100% dos novos empregos criados. Em épocas de grande crescimento, essa proporção tende a ser menor, o que poderia levar a concluir que uma economia sólida em pequenas e médias empresas, ou economias regionais, como a do MERCOSUL, tenderia a ser mais resistente ao desemprego em épocas de recessão, caso pudesse aumentar a concentração de PMEs.

Pesquisadores europeus empregaram metodologias de cálculo semelhantes às de David Birch para conhecer os efeitos das pequenas e médias empresas na geração de empregos.

Em um dos primeiros estudos realizados, Gallagher e Stewart (1986)<sup>86</sup>, encontraram resultados semelhantes aos de Birch para o Reino Unido, no sentido de que empresas pequenas são as maiores criadoras de novos empregos.

Konings (1995)<sup>87</sup> vincula os fluxos de novos empregos no Reino Unido ao tamanho das empresas. Suas conclusões apontam para o fato de que a taxa de criação de empregos é mais alta nas pequenas empresas e mais baixa nas grandes corporações. Por outro lado, a taxa de eliminação de empregos é mais baixa nas pequenas empresas e mais elevada nas grandes empresas.

A evidência empírica sobre a geração de emprego parece bastante sólida e indica que o papel do empreendedorismo e da criação de pequenas empresas na Europa é consistente com os resultados encontrados para os Estados Unidos por David Birch. Pequenas e novas empresas servem como alavanca de criação, seja na Europa, seja nos Estados Unidos.

Vale a pena também examinar os vínculos entre crescimento e sobrevivência das pequenas e novas empresas. Crescimento implica geração de emprego, assim como sobrevivência implica manutenção de empregos. Os vínculos entre empreendedorismo, por um lado, e crescimento e sobrevivência, por outro, são motivo de interesse de várias disciplinas acadêmicas, além da diplomacia econômica e de estudos de integração regional, tais como economia e sociologia.

No campo da economia, vários artigos reúnem as conclusões de estudos empíricos que examinaram a relação entre o tamanho das empresas e seu crescimento, tomando como base os Estados Unidos. Tais estudos, dentre os quais vale citar os de Samuelson e Audretsch, concluíram que, embora a probabilidade de sobrevivência de uma nova pequena empresa seja menor do que a probabilidade de que feche as portas, também é verdade que, quando dão certo, as pequenas empresas exibem sistematicamente maiores taxas de crescimento do que as empresas grandes, com a decorrente maior taxa de geração de empregos.

Essa característica das pequenas empresas é ainda mais notória nas empresas de alta tecnologia, segundo Audretsch (1995).

<sup>86</sup> GALLAGHER, C. e STEWART, H. Jobs and the Business Cycle in the U.K., *Applied Economics* 18, pp. 875-900, Londres, 1986.

<sup>87</sup> KONINGS, J. Job Creation and Job Destruction in the U.K. Manufacturing Sector, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, nº 57, pp. 5-24, Londres, 1995.

A relação entre pequenas empresas, crescimento e geração de empregos, que diversos estudos na América do Norte comprovaram, também é válida para os países europeus. Estudos semelhantes aos mencionados acima confirmam essa teoria, para países como Portugal, Alemanha, Noruega e Itália. Os vínculos entre o tamanho da empresa e seu crescimento e a geração de empregos não são tão contundentes no ambiente europeu quanto nos Estados Unidos. Alguns autores não identificam esse vínculo, mas a grande maioria ainda considera que essa relação é forte, como na economia norte-americana.

Embora possa existir ambiguidade nos estudos de vinculação de crescimento e tamanho da empresa na Europa, geralmente os estudos de casos (*Stylised Results*) encontrados no contexto na América do Norte se assemelham aos do ambiente europeu. Segundo Ana Maria Agresti<sup>88</sup>, economista do Banco Central Europeu, em estudo macroeconômico comparado entre o ciclo de negócios da União Europeia e o dos Estados Unidos, os resultados sugerem que os dados de ambos os ambientes são muito semelhantes. A dimensão das flutuações em matéria de consumo, investimentos, preços e taxas de juros em relação às flutuações do PIB se aproximam bastante em ambos os territórios econômicos.

Alguns resultados dos estudos apontados :

1. Taxas de crescimento são mais elevadas para pequenas empresas;
2. Taxas de crescimento são mais elevadas para as empresas mais jovens;
3. Taxas de crescimento são ainda maiores para empresas pequenas e nascentes na área de tecnologia intensiva;
4. A probabilidade de sobrevivência é menor para pequenas empresas;
5. A probabilidade de sobrevivência é menor para as empresas mais jovens.

Essas conclusões devem ser levadas em conta no planejamento de políticas que envolvem o estímulo à geração de novas empresas e o fortalecimento de sua concentração.

---

<sup>88</sup> AGRESTI, Ana Maria. *Some Stylised Facts on the Euro Area Business Cycle*, European Central Bank, Working Papers Series, Bruxelas, 2001.

### ***3.10 O caso brasileiro – papel das empresas de pequeno porte na economia***

Estudo anual do SEBRAE<sup>89</sup>, cuja última versão se refere a 2008, aponta que as micro e pequenas empresas são responsáveis por 60% do pessoal ocupado e 20% do PIB nacional. Em 1996, eram responsáveis por 50% dos empregos.

O último mapeamento apontou que, entre 2000 e 2004, o número de micro e pequenas empresas no País cresceu 22,1%, passando de 4,11 para 5,02 milhões. Dos 924 mil novos estabelecimentos abertos nesse período, 99% eram MPEs.

“A maior expansão se deu nas regiões Norte e Centro-Oeste. Foi resultado da combinação de diversos fatores: crescimento acelerado da população; expansão dos centros urbanos; aumento real do salário mínimo; ampliação de programas sociais; baixo custo de produção; e guerra fiscal entre estados. O Sul e o Sudeste, apesar de taxas de crescimento menores, continuam sendo as regiões que concentram maior número de empresas desse porte.

As pequenas e médias empresas são invisíveis, mas fundamentais para o sistema econômico. E por terem um poder mais difuso, ninguém as vê como um potencial”, explica o professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Campinas (Unicamp) Miguel Juan Bacic.

O estudo levantou também que, dentre os setores pesquisados, o de serviços foi o que mais cresceu, atingindo uma taxa de 28,4%. Nesse ramo, os serviços de informática, aluguel de veículos, corretores de seguros, saúde e previdência privada foram os mais representativos. No comércio (21,5%), a maior expansão foi de estabelecimentos que vendem materiais e equipamentos de escritório e informática. Já a indústria teve crescimento mais modesto, 12,9%, sendo que os principais representantes ainda são os de construção civil, indústrias de confecção e de alimentos e bebidas.

Na região sul-americana, micro e pequenas empresas podem corresponder a mais de 80% das empresas instaladas, com um total de 50 milhões de micro e pequenos empresários que ocupam 150 milhões de pessoas. Com destacada importância na economia dos países que integram o MERCOSUL, não participam, por outro lado, do comércio exterior

<sup>89</sup> SEBRAE “MPE Data na Internet”, [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br), estudos e publicações, 2009.

dos Estados Partes (Barreto, 1996). No Japão, as pequenas empresas contribuem com 50% das exportações; nos Estados Unidos, exportam entre 40 e 50% do total; e, na Ásia, podem alcançar 60%. No Brasil, menos de 2% do que se exporta provém das micro e pequenas empresas.

Segundo o coordenador da primeira pesquisa do SEBRAE, referente a 2007, Marco Aurélio Bedê<sup>90</sup>, abrir uma empresa é opção importante para a geração da própria ocupação, pois, segundo ele

cada vez é mais difícil você conseguir gerar no mercado de trabalho uma vaga para empregados. Dessa forma, sobra para a sociedade a opção do pequeno empreendimento como forma de gerar novos postos de trabalho.

Alguns dados da extensa pesquisa são relevantes para o presente trabalho, que aponta para o interesse de se formularem políticas de estímulo à expansão de micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, como forma de fortalecer a dimensão social do bloco e de aproximar o projeto de integração das sociedades dos Estados Partes, por meio dos mais poderosos agentes de criação de empregos.

Sobre o número de micro e pequenas empresas, o estudo revela que, em 2008, existiam 5,7 milhões de registros, com a seguinte distribuição geográfica:

Sudeste	2.946.051
Sul	1.372.627
Nordeste	854.036
Centro-Oeste	418.365
Norte	195.617
Total de MPEs	5.786.696
Total de empregados com carteira assinada	10.336.064 <sup>91</sup>
Total de empreendedores individuais	418.741
Total de MPEs exportadoras	12.230
	(8.087 na região Sudeste)
Valor exportado pelas MPE	US\$ 1.894.700.000

<sup>90</sup> Segundo Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, o total para o Brasil é de 22 milhões.

<sup>91</sup> SEBRAE. “Empreendedorismo no Brasil: 2009”, Relatório Executivo, em parceria com o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), FIESP, SESI e SENAI, 2009, estudos e publicações do SEBRAE.



Algumas conclusões importantes se podem extrair desses dados sobre o papel das micro e pequenas empresas no Brasil. Observe-se que os dados do SEBRAE não computam empresas médias.

Empregos: são as maiores geradoras de empregos no Brasil e também reúnem grande número de empreendedores individuais.

Estabilidade no emprego: com taxa de sobrevivência de aproximadamente 75%, as pequenas empresas são capazes de manter empregos por longo tempo e podem ser menos suscetíveis aos choques externos.

Qualidade do emprego: as pequenas empresas brasileiras têm uma taxa de 76% de empregos formais, com carteira de trabalho assinada.

Exportações: apenas 12 mil pequenas empresas exportam, ou seja, 0,2% do total. Ainda assim, são responsáveis por US\$ 1,8 bilhão, ou 0,9% do total das exportações brasileiras. Um exercício hipotético diria que, se o total de empresas pequenas exportadoras passasse de 0,9% para 10%, ou seja, 120 mil pequenas empresas exportadoras, haveria boa probabilidade de que as exportações desse grupo aumentassem para cerca de US\$ 18 bilhões anuais, ou 10% do total exportado pelo Brasil, com a vantagem de serem menos vulneráveis aos choques externos, pois trabalham com escalas de produção e comercialização menores do que as grandes corporações.

Em relatório intitulado “Empreendedorismo no Brasil: 2009”, o SEBRAE examina o tema da participação das micro, pequenas e médias empresas na economia brasileira. Estuda aspectos como os impulsos para sua criação, as taxas de sobrevivência, as taxas de crescimento, a inserção internacional das PMEs e o papel do empreendedorismo em diferentes fases do desenvolvimento econômico.

O relatório indica que o empreendedorismo normalmente obedece a três tipos de estímulo. O primeiro é o “empreendedorismo em países *factor-driven*”. Trata-se de países com baixos níveis de desenvolvimento econômico que têm tipicamente um grande setor agrícola, que fornece subsistência à maior parte da população, na sua maioria estabelecida no campo. Essa situação se altera assim que a atividade industrial começa a se desenvolver, muitas vezes em torno da extração de recursos naturais. A partir do desenvolvimento da indústria extrativa, ocorre crescimento econômico,



que leva a população excedente da agricultura a migrar para os setores industriais nascentes e intensivos em mão de obra, localizados em regiões específicas. O resultado do excesso de oferta de mão de obra alimenta o “empreendedorismo de subsistência”, o que leva os trabalhadores a procurar criar oportunidades de autoemprego. Na América do Sul, a Venezuela se constitui no exemplo mais característico desse impulso, a partir dos esforços para vencer a dependência da atividade petroleira.

O segundo impulso é o do “empreendedorismo de países *efficiency-driven*”. A partir do momento em que o setor industrial se desenvolve de forma um pouco mais dinâmica, instituições começam a surgir e a apoiar a industrialização e a busca de maior produtividade nas economias de escala. Normalmente, segundo o Relatório Executivo,

as políticas econômicas nacionais nessas economias emergentes moldam suas instituições econômicas e financeiras para favorecerem grandes empresas nacionais. Como o aumento da produtividade econômica contribui para a formação de capital financeiro, nichos podem ser abertos nas cadeias de fornecimento de serviços industriais.

Esse ambiente estimula oportunidades para o desenvolvimento de pequenas e micro empresas da indústria da transformação, que atuam em pequena escala. Na América do Sul, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai são apontados como exemplos de “empreendedorismo em países *efficiency-driven*”.

O terceiro estímulo ocorre nos países *innovation-driven*, nos quais a economia amadurece, aumenta sua riqueza e provê serviços a uma população de alta renda. Melhora-se a produtividade e a sofisticação dos bens de consumo e dos serviços. Aumentam-se as atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a intensidade do conhecimento aplicado na atividade produtiva. A indústria ganha em valor agregado. Nesse ambiente, favorece-se a criação de pequenas empresas inovadoras, apoiadas em instituições financeiras que acolhem essas empresas e financiam novos projetos. As PMEs, nesse ambiente, podem emergir como importantes motores do crescimento econômico e da criação de riqueza.

No Brasil, que ainda se move pelo segundo estímulo (empreendedorismo *efficiency-driven*), o Relatório Executivo, ao examinar o ano de 2009, identificou o que se denomina “empreendedorismo de oportunidade”.

Naquele ano, em seguida à crise de 2008, a ameaça ao emprego se deu de forma veemente, com inúmeras informações sobre demissões em massa, e setores industriais que cortaram postos de trabalho, o que estimulou um contingente considerável de pessoas a buscar no empreendedorismo uma forma de proteção contra a recessão que se vislumbrava. Tal recessão ocorreu, mas não durou tanto quanto nas economias mais avançadas. Assim, além do processo normal de empreendedorismo no Brasil, típico de sua condição de economia *efficiency-driven*, em que novos setores industriais são criados pela abundância de recursos gerados pelo setor primário, o empreendedorismo também pode ser motivado por choques externos. Estes últimos favorecem a criação de pequenas empresas, pois os empreendedores buscam nelas uma forma de proteção contra as demissões em massa e fuga de capitais característicos dos ambientes econômicos dominados por grandes empresas.

Sobre inovação, o Relatório Executivo de 2009 indica que as pequenas empresas no Brasil ainda não se sentem suficientemente inovadoras, o que as distancia do quadro de *innovation-driven economies*. O Brasil tem um dos menores índices de inovação, ou “novidade de produto”, entre todos os países que participam da pesquisa mundial do GEM. Pouco mais de 15% dos empreendedores reconhecem algum tipo de novidade em seus produtos para os consumidores. Quando se trata da ameaça de concorrência, os empreendedores brasileiros parecem pouco motivados a conhecer novas oportunidades regionais ou a ocupar novos nichos, ou *clusters*, uma vez que cerca de 95% dos empreendimentos se localizam em ambientes de intensa concorrência direta.

De acordo com o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2005, a proporção de empresas com mais de dez empregados que realizam algum esforço de inovação é de 31,5%. Embora não seja desprezível, esse índice – chamado de taxa de inovação – é muito baixo se comparado com o que se verifica em países mais avançados.

Em comparação com os países europeus, entre os anos de 1998 e 2000, a indústria brasileira apresenta uma taxa de inovação superior apenas à da Grécia (26%) e muito menor do que a dos países líderes – Alemanha, Bélgica, Holanda e Dinamarca –, cujas taxas variam entre 49 e 60%.

A qualidade da inovação praticada pelas empresas brasileiras também está muito aquém do exigido para o desenvolvimento do País.

A inovação de qualidade, isto é, aquela que gera maiores condições de competitividade em razão de criar novos produtos ou novos processos de produção, sob a ótica do mercado, é muito pequena. Das empresas que inovam para o mercado, apenas 4,1% inovam em produto, e menos ainda, 2,8%, inovam em processo. A tabela 11 anexa (p. 261), mostra o campo comparado de expectativa de inovação em alguns países latino-americanos, com ênfase nos membros do MERCOSUL (exceto Paraguai).

Dado importante extraído do Relatório Executivo é a Taxa de Expectativa de Alto Crescimento, conhecida como taxa HEA. Essa taxa mede a expectativa de cada novo empreendedor em relação ao crescimento de sua empresa e à perspectiva de geração de empregos. No Brasil, essa taxa é considerada baixa, de 5% do total de empresas consultadas, ao passo que o padrão mundial, indicado pelo Global Entrepreneurship Monitor (GEM), é de 14%, no período de 2004 a 2009.

Esse dado ganha relevância para o presente trabalho. Pode corroborar a tese de que os pequenos empresários no Brasil ainda não se sentem confiantes na sua capacidade de crescimento, talvez por sentirem a ausência de estímulos por parte da economia e por parte das políticas públicas governamentais. A Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, sancionada em 2008, ainda está sendo regulamentada em vários estados e municípios. Ainda não foi possível avaliar seus resultados. Cândida Cervieri, representante brasileira na Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas do SGT-7, e integrante da equipe governamental que redigiu o texto da Lei, considera que a sua avaliação é prejudicada pela demora na sua regulamentação nos estados e municípios.

Tomado o ano de 2009, os pequenos empresários brasileiros mostram-se pouco confiantes nas possibilidades de expansão de seus empreendimentos. Pouco mais de 50% dos pequenos empresários<sup>92</sup> não acreditavam na sua capacidade de criação de empregos novos em prazo menor a cinco anos, e menos de 15% viam a possibilidade de gerar seis ou mais novos postos de trabalho.

Esse dado deve ser visto como um sinal da necessidade de criar novas políticas públicas capazes de gerar a confiança necessária no pequeno empresário sobre o seu potencial gerador de empregos. Neste trabalho, o cenário que interessa é o do contexto regional do MERCOSUL e

<sup>92</sup> A referência a “pequenos empresários” engloba também as microempresas.

das políticas para a expansão das pequenas empresas no seu território econômico, o que pressupõe criar novas instâncias de inclusão das pequenas e médias empresas, que também representam naturalmente os microempresários, nos foros de decisão do MERCOSUL e nas estratégias de fortalecimento das PMEs no MERCOSUL.

A falta de confiança dos pequenos empresários na sua capacidade de crescimento não deve ser confundida com a falta de capacidade das PMEs para geração de empregos e crescimento econômico, premissa quase unânime nos estudos consultados. Os estudos apresentados são claros sobre o potencial desse segmento para as economias, seu crescimento, sua estabilidade, a geração de empregos e para a maior resistência aos choques externos. Vários estudos indicam claramente que as economias cujas bases estão assentadas sobre as pequenas e médias empresas apresentam vantagens competitivas e maior grau de inovação e produtividade.

O desafio para o MERCOSUL é maximizar esse potencial, por meio do estabelecimento de novo paradigma da integração, alicerçado sobre as pequenas e médias empresas.

## **Capítulo 4 – O Tratamento do Tema de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Mercosul e as Políticas Públicas Brasileiras**

O processo negociador no MERCOSUL tem contado com a participação ativa dos grandes grupos econômicos em atuação no País, nacionais ou multinacionais. Essa participação, embora tenha sido positiva como um todo para a democratização do processo decisório na formulação de políticas e estratégias de integração regional, e tenha logrado tornar o MERCOSUL uma realidade no mapa político e econômico sul-americano, reduzindo-se gradualmente a formulação de políticas em gabinetes fechados, pode ter, por outro lado, direcionado o processo de integração regional de forma desequilibrada para um lado apenas do interesse nacional, ou seja, para a defesa dos interesses de inserção ou fortalecimento dos grandes grupos econômicos na economia do MERCOSUL, e de seus interesses de acesso privilegiado aos mercados consumidores do bloco. Essa tendência se intensifica na medida em que o setor produtivo nacional se internacionaliza, e se verifica um processo de formação de multinacionais brasileiras, que atuam em escala global, como é o caso das grandes construtoras e das empresas agroexportadoras, siderúrgicas e do setor automobilístico. Esse processo ganhou em fortaleza nos anos 2000, embora se tenha começado a criar nos anos 90, apogeu da formação do MERCOSUL.

Embora possa trazer benefícios para alguns setores produtivos e contribuir para o crescimento econômico do País, por meio do ingresso

de receitas exportadoras e da geração de empregos setoriais, a negociação no MERCOSUL tem sido feita em detrimento de metas de crescimento mais distributivas de renda e geradoras de emprego, com a ausência de participação mais ativa das pequenas e médias empresas<sup>93</sup> no processo decisório, o que deixa de levar em conta seu papel fundamental na geração de empregos, particularmente no Brasil, bem como sua fortaleza econômica, sua capacidade de inovação e o estímulo que gera para o espírito empreendedor, limitando, assim, o potencial do MERCOSUL como instrumento efetivo de desenvolvimento econômico e social, a serviço das grandes massas.

Maria Silvia Portela, diretora da Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil<sup>94</sup>, concorda com essa linha de pensamento.

Estou plenamente de acordo com tal fundamentação. Realmente a distância entre o MERCOSUL e as pessoas no dia-a-dia é imensa, a maioria não sabe o que é e principalmente o que tem a ver com sua vida. Acho que uma parte da resposta está nas políticas de integração voltadas à pequena empresa.

Na sua visão, as grandes empresas concentram o interesse no processo de integração do MERCOSUL no acesso a créditos de baixo custo, nos incentivos fiscais e na eliminação de tarifas. Esse último ponto é crucial: um exame das políticas tarifárias defendidas pelo Brasil nos últimos anos, em órgãos como o GECEX e a CAMEX, indica que a postura dos sucessivos governos tem sido a de advogar uma tarifa externa comum (TEC) no MERCOSUL elevada, ou mais alta do que a média dos demais parceiros, em setores tradicionais que se identificam com o modelo exportador brasileiro, como máquinas e equipamentos, produtos agrícolas, ou que tradicionalmente se beneficiaram de reservas

---

<sup>93</sup> Para o IBGE e o SEBRAE, na categoria das pequenas e médias empresas, as pequenas empresas têm até 99 empregados e as médias empresas contam de 100 a 500 empregados. Recentemente, a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas ampliou a definição de pequenas empresas para aquelas que faturam abaixo de R\$ 2,4 milhões ao ano. O que distingue as pequenas empresas das microempresas é a classificação do SEBRAE, que define a categoria de microempresas como aquelas com até 20 empregados. As microempresas não apresentam, em geral, balanços anuais. Para efeito deste estudo, dar-se-á prioridade à análise das pequenas e médias empresas, muito embora as microempresas também façam parte de várias pesquisas examinadas e também se insiram nos propósitos maiores do trabalho.

<sup>94</sup> Entrevista com Maria Silvia Portela, Socióloga e Assessora Internacional da CUT, janeiro de 2010.

de mercado, como o setor automotivo, bens de informática e produtos farmacêuticos.

O *lobby* desses setores é forte. Tem atuado de forma organizada e sistemática junto aos principais órgãos governamentais formuladores de políticas para o MERCOSUL, como a Secretaria de Política Industrial (SPI) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ou a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda, ou o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), do MDIC, bem como junto ao Ministério das Relações Exteriores, por meio de suas unidades voltadas para as negociações do MERCOSUL, como o Departamento do MERCOSUL, a Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC) e as próprias Embaixadas brasileiras localizadas nas capitais dos Estados Partes.

A imprensa mundial tem coberto os trabalhos no MERCOSUL, e o protecionismo brasileiro adotado no MERCOSUL em relação à TEC e em prol dos mesmos setores em que operam grandes corporações ou grandes empresas torna-se evidente. Em janeiro de 2007, a agência de notícias Xinghua, da China, publicava:

Brasil expresó hoy su rechazo a una reducción de la tarifa externa del Mercado Común del Sur (Mercosur), considerada alta por algunas naciones como Chile. Una baja de la tarifa externa común (TEC) no resuelve el problema principal del Mercosur: las asimetrías entre los socios chicos y grandes del bloque, expresó el ministro del Desarrollo, Comercio Exterior e Industria de Brasil, Luiz Fernando Furlan. La no reducción de la TEC ha sido el principal obstáculo para la integración de Chile como socio pleno del Mercosur. Algunos países y la Unión Europea consideran proteccionista la tarifa externa común del Mercosur. Durante la XXXII cumbre del Mercosur efectuada el jueves y viernes en la ciudad brasileña de Rio de Janeiro, Furlan consideró posible que los países grandes del bloque ofrezcan algunas ventajas sectoriales pero no una lista abierta de privilegios. Furlan dijo que el Mercosur examinará la flexibilización de algunas reglas para facilitar el ingreso de Bolivia como socio pleno, pues ese país no desea abandonar la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que tiene tarifas más bajas. La CAN tiene una tarifa externa común de 20 por ciento y el Mercosur de 35 por ciento.

Ao se avançar de uma zona de livre comércio (ZLC) para uma união aduaneira (UA), a TEC pode ser utilizada para minimizar os custos

inflacionários do desvio de comércio com o resto do mundo em direção aos países que integram uma ZLC. A substituição das importações provenientes do resto do mundo pelas compras originárias dos parceiros da ZLC ocorre, muitas vezes, embora nem sempre, a preços superiores aos vigentes no mercado internacional. Esse fenômeno é normal em blocos econômicos como o MERCOSUL, em que as economias sofrem pela falta de integração produtiva e pela escala global, bem como pela carga impositiva muito elevada ou desorganizada, o que torna seus produtos menos competitivos se comparados ao resto do mundo. Isso pressupõe que pelo menos uma parcela da isenção tarifária concedida aos produtores localizados na ZLC seja apropriada sob a forma de incremento nos preços. Dessa forma, ao avançar uma ZLC para uma união aduaneira, quanto menor a TEC, maior a possibilidade de que o preço do parceiro regional se aproxime do preço vigente no mundo, fazendo com que o custo do desvio de comércio sobre o consumidor intrazona se aproxime de zero.

Se esse critério prevalecesse na elaboração da TEC, os países pequenos do MERCOSUL, como Paraguai e Uruguai, teriam preferência por uma estrutura tarifária que fixasse alíquotas menores para os produtos potencialmente importáveis, minimizando dessa forma as perdas inflacionárias, e tarifas maiores para os produtos exportáveis, maximizando os seus próprios ganhos (Kume, 1993)<sup>95</sup>. Os países grandes do bloco, como o Brasil, procurariam reproduzir a sua estrutura tarifária, de modo a preservar a sua produção doméstica. A Argentina adotaria procedimento similar, à exceção das tarifas de bens de capital (inclusive informática e telecomunicações), atividade na qual o Brasil é o principal fornecedor regional. Como esse critério não prevaleceu, foram naturais as dificuldades em alcançar um acordo sobre a TEC no MERCOSUL que acomodasse os diversos interesses dos países-membros.

Uma solução adotada no MERCOSUL para acomodar as assimetrias e para os produtos que geravam maior controvérsia, em decorrência de tarifas nacionais muito diferentes, foi aceitar temporariamente tarifas diferenciadas, de modo que o ônus de uma tarifa maior fosse assumido apenas pelo país interessado<sup>96</sup>. Assim, a TEC permite exceções em duas

<sup>95</sup> KUME, H. *Hacia una Política Comercial Común del MERCOSUR*, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana y Red Mercosur, Montevideu, 2006.

<sup>96</sup> O Professor Alcides Costa, da Universidade de Brasília, denomina esse processo de “questão distributiva” dos formuladores de políticas para o MERCOSUL.



categorias negociadas: a primeira são os regimes especiais de importação, que incluem, por exemplo, bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, nos quais as tarifas nacionais eram bastante distintas e tiveram um processo de negociação específico; a segunda é a denominada Lista Nacional de Exceção, que abrange os produtos para os quais cada país considerava inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional, fosse por motivos protecionistas, fosse com o objetivo de evitar impacto sobre os custos de produção ou investimento (Kume, 1996).

A estrutura da TEC aprovada no MERCOSUL apresenta alíquotas crescentes em 2 pontos percentuais de acordo com o grau de elaboração ao longo da cadeia produtiva. Assim, as tarifas de matérias-primas variam entre 0% e 12%, as de bens de capital, entre 12% e 16% e as de bens de consumo, entre 18% e 20%.

A princípio, duas críticas poderiam ser feitas a essa estrutura tarifária: a primeira, quanto ao número excessivo de alíquotas, em detrimento de uma simplicidade maior na administração aduaneira, e a segunda, quanto à falta de uniformidade da proteção efetiva, uma vez que se privilegiou uma escalada na tarifa nominal, com o objetivo de assegurar uma proteção efetiva crescente em cada etapa da estrutura produtiva. Assim, encontram-se tarifas efetivas diferenciadas para produtos com processos tecnológicos de produção similares.

Entretanto, um número grande de alíquotas permitiu acomodar mais facilmente os interesses dos quatro países, enquanto a escalada da tarifa nominal reproduziu o antigo dogma, de que as proteções efetivas de bens finais devem ser sempre superiores às de bens intermediários e às de bens de capital.

Sob a ótica brasileira, o resultado das negociações foi bastante satisfatório.

Estudo do IPEA indica que a formação da união aduaneira, embora ainda incompleta, certamente permitiu o redirecionamento de uma parcela dos produtos fabricados no Brasil para os mercados dos outros países-membros do MERCOSUL, por meio da geração de comércio e do deslocamento das exportações de terceiros países (desvio de comércio)<sup>97</sup>. O processo associado ao Brasil pode ser visualizado a partir dos dados apresentados na tabela 12 anexa (p. 262), que representam os coeficientes

<sup>97</sup> KUME, Honório e PIANI, Guida. "Comércio e Tarifa Externa Comum (TEC) no MERCOSUL: Uma Perspectiva Brasileira", Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.

de exportação para o MERCOSUL, provenientes de alguns setores mais relevantes da economia. Serão considerados como ganhadores do processo de integração ao MERCOSUL os setores cujos coeficientes de exportação tiverem apresentado taxa de crescimento superior à da média nacional, entre 1990 e 1996. Nesse grupo destacam-se (em ordem decrescente de taxas de crescimento): autopeças, metais não ferrosos, setor têxtil, setor farmacêutico, celulose, calçados, automóveis, material elétrico, máquinas e tratores, produtos vegetais beneficiados e produtos metalúrgicos.

Dentre estes, podem ser considerados grandes ganhadores os que apresentavam, em 1990, coeficiente de exportação abaixo da média e a relação inversa, em 1996: a indústria têxtil, de celulose e a de metais não ferrosos.

No grupo dos perdedores incluem-se aqueles setores que, além de terem registrado crescimento abaixo da média geral no período 1990-1996, tinham, neste último ano, coeficiente de exportação inferior ao valor médio da indústria. Nesse grupo, encontram-se: equipamentos eletrônicos, siderurgia, outros produtos alimentares e minerais não metálicos.

No âmbito dos demais países-membros do MERCOSUL, as indústrias que reorientaram suas exportações para o Brasil a uma velocidade superior à média, entre 1990 e 1996, foram: extração de petróleo, indústria automobilística, indústria farmacêutica, óleos vegetais, autopeças, refino de petróleo, metais não ferrosos, indústria têxtil e agropecuária. Destas, apenas as indústrias de extração de petróleo e automobilística detinham coeficientes de exportação inferiores à média, no início do período, e superiores a ela, no final (respectivamente, 71 e 10 vezes superiores à média, em 1996).

Os dois grandes ganhadores são, essencialmente, as indústrias petrolífera e automobilística argentinas, ambas relativamente recentes.

Algumas indústrias que já detinham parcela expressiva do mercado brasileiro, em relação à sua produção, em 1990, foram bem-sucedidas em manter ou elevar sua participação após a adoção pelo MERCOSUL. Como essa posição inicial foi provavelmente incentivada pelas preferências tarifárias concedidas pelo Brasil na segunda metade da década de 1980, sua consolidação durante os anos de implantação do MERCOSUL equivale à obtenção de ganhos adicionais. Nesse

sentido, são também ganhadoras, além das já mencionadas, a indústria de calçados, de beneficiamento de produtos vegetais, de laticínios e de outros produtos alimentares.

Os setores favorecidos no Brasil com a união aduaneira são a indústria química, máquinas e tratores, material elétrico, autopeças, celulose, borracha e extrativa mineral. O Brasil tende a ser ganhador também em minerais não metálicos, siderurgia e metalurgia, metais não ferrosos e em menor grau, em farmácia e equipamentos eletrônicos.

A tabela 5 revela o grau de proteção setorial que ainda persiste na TEC, mesmo após a consolidação tarifária e a redução da média do MERCOSUL para algo em torno de 12%. Ainda que a redução da tarifa nominal do Brasil tenha sido reduzida com a TEC para ampla maioria de setores, pode-se observar que ainda é elevada quando se consideram setores nos quais as PMEs poderiam merecer tratamento diferenciado e preferencial, dada a relevância de bens e insumos destinados aos processos de integração produtiva em que se envolvem as pequenas empresas. Exemplo disto são máquinas, material elétrico, bens de informática, automóveis e indústrias diversas.

**Tabela 5 – MERCOSUL. Tarifa Nominal Média por Atividade em 1993 e TEC (em %)**

Código	Atividade	Tarifa nominal em 1993	TEC
1	Agropecuária	3,5	4,7
2	Extrativa mineral	1,7	4,0
3	Extração de petróleo e carvão	0,0	0,0
4	Minerais metálicos	10,7	11,5
5	Siderurgia	5,8	7,3
6	Metalurgia dos não ferrosos	7,4	9,8
4	Outros produtos metalúrgicos	16,3	15,8
8	Máquinas e tratores	19,1	13,9
10	Material elétrico	18,8	16,0
11	Equipamentos eletrônicos	20,7	13,1

<b>12</b>	Automóveis, caminhões e ônibus	34,0	19,6
<b>13</b>	Peças e outros veículos	17,9	13,8
<b>14</b>	Madeira e mobiliário	9,5	11,0
<b>15</b>	Celulose, papel e gráfica	9,3	11,9
<b>16</b>	Borracha	14,9	12,8
<b>17</b>	Elementos químicos	12,4	14,2
<b>18</b>	Refino de petróleo	9,5	11,0
<b>19</b>	Produtos químicos diversos	12,2	7,8
<b>20</b>	Farmacêutica e perfumaria	12,8	10,0
<b>21</b>	Artigos de plástico	16,8	16,5
<b>22</b>	Têxtil	15,6	15,8
<b>23</b>	Vestuário	20,0	19,6
<b>24</b>	Calçados	14,2	14,2
<b>25</b>	Indústria do café	12,2	11,3
<b>26</b>	Beneficiamento de produtos veg.	10,6	11,8
<b>27</b>	Abate de animais	9,9	9,7
<b>28</b>	Indústria de laticínios	20,0	15,5
<b>29</b>	Açúcar	20,0	16,0
<b>30</b>	Óleos vegetais	8,9	8,7
<b>31</b>	Outros produtos alimentares	17,0	14,5
<b>32</b>	Indústrias diversas	16,4	14,4
	Média simples	13,5	11,9

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Kume.

Após a implantação do MERCOSUL, a participação das exportações brasileiras destinadas à Argentina, ao Paraguai e ao Uruguai aumentou de 4,2%, em 1990, para 17,4%, em 1998. O resultado no sentido inverso foi menos expressivo, passando de 11,2%, em 1990, para 16,4%, em 1998.

Quanto à composição setorial das trocas comerciais, os aumentos mais significativos ocorreram nas exportações brasileiras do complexo automotivo, com automóveis elevando sua participação de 6%, em 1990,

para 10,5%, em 1998, e autopeças, de 7% para 13,1%, nos mesmos anos. Em relação às importações do MERCOSUL, merecem registro, de um lado, os aumentos verificados em atividades de extração de petróleo, automóveis e autopeças; e, de outro, as quedas verificadas em produtos vegetais beneficiados, produtos químicos e calçados.

Os perdedores, classificados como aqueles que além de terem registrado crescimento abaixo da média geral no período 1990-1996, tinham, neste último ano, coeficiente de exportação inferior ao valor médio da indústria, são: equipamentos eletrônicos, siderurgia, outros produtos alimentares e minerais não metálicos

Os ganhadores nos países sócios do Brasil no MERCOSUL – definidos com base nas importações brasileiras – foram: extração de petróleo, indústria automobilística, indústria farmacêutica, óleos vegetais, autopeças, refino de petróleo, metais não ferrosos, indústria têxtil e agropecuária. Considerando apenas as que detinham coeficientes de exportação inferiores à média, no início do período, e superiores a ela, no final, destacam-se a indústria petrolífera e automobilística argentinas, ambas relativamente recentes.

Por último, na elaboração da TEC, dado em que o objetivo do Brasil era preservar a estrutura de proteção vigente, o resultado foi bastante satisfatório: a alíquota nominal média ponderada caiu de 12,5% para 10,6% e o coeficiente de correlação por postos entre a tarifa de 1993 e a TEC atingiu 86,3%.

A TEC manteve a proteção efetiva média (ponderada) aproximadamente constante e sem alteração importante na sua ordenação setorial.

Quando se examina a estrutura da TEC, tem-se uma imagem de como funcionou o processo de integração no MERCOSUL, principalmente nos anos noventa. A política tarifária para o MERCOSUL, que envolve, sobretudo, o Ministério da Fazenda e o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior<sup>98</sup>, com estreito acompanhamento pelo MRE, desenvolveu-se sob a lógica do novo regionalismo dos anos noventa. Criou reservas de mercado para alguns setores considerados mais relevantes da economia, sob a ótica da capacidade exportadora, como o automotivo, normalmente caracterizados por grandes corporações

---

<sup>98</sup> Ressalva-se que outros órgãos da Administração Pública também participam de reuniões do GECEX e da CAMEX para negociar a política tarifária do MERCOSUL, como o Ministério da Saúde e o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

com maior capacidade de influência sobre os processos decisórios. O principal instrumento dessa proteção aduaneira foi a TEC.

Novamente, é importante ressaltar que o foco do presente trabalho não é criticar os agentes públicos por detrás dessas políticas. Como se disse anteriormente, essas políticas são o resultado de uma estrutura econômica herdada do passado, em que as grandes empresas exercem papel muito forte na economia brasileira, sejam as empresas estatais, sejam as privadas. A economia brasileira cresceu a partir de grandes empresas, desde a era colonial, que serviam aos interesses exportadores. Depois da independência, a estrutura econômica do país não mudou. Grandes empresas dominaram os negócios de café, açúcar, cacau e borracha. Com a república e os governos de Vargas e Kubitschek, ampliaram-se as fontes de riqueza. Já não era só o café e a borracha, mas também o petróleo, o minério e depois as montadoras de automóveis. A industrialização do país e a expansão agrícola não mudaram esse cenário. A indústria ficou nas mãos de grandes setores que representam os interesses corporativos, como a ANFAVEA, a ABIQUIM e a ABINEE. A agricultura se desenvolveu em torno de grandes plantações novas, exportadoras em escala global, como as de soja, laranja, arroz, além das tradicionais de açúcar e café.

A reformulação das políticas públicas para o MERCOSUL deve ocorrer no sentido de incorporar um elemento novo ao palco das negociações e de sua estrutura institucional: as pequenas e médias empresas.

Claro está que não se trata de abandonar os interesses das grandes empresas e que as pequenas empresas não operam isoladamente daquelas. Claro está também que o cenário ideal seria o de uma reestruturação da economia brasileira, em que as pequenas e médias empresas passassem a ocupar espaço majoritário na produção interna e nas exportações, quando hoje não ocupam espaço superior a 2% do total exportado pelo Brasil, embora representem mais de 90% dos registros de empresas nacionais, conforme dados do SEBRAE. Este, porém, não é o tema principal deste trabalho. O tema principal é como as pequenas e médias empresas, que exercem função social, ao ocuparem espaço maior na agenda da integração e na formulação de políticas, poderão ser beneficiadas pelo MERCOSUL e fazer com que, ao mesmo tempo, o MERCOSUL passe a contar com maior capilaridade social, fortalecendo-se a sua dimensão sociolaboral.

Mencionou-se, a esse respeito, que as pequenas e médias empresas não podem atuar isoladamente das grandes corporações, uma vez que estas últimas terminam por ser polos de atração de serviços e insumos em uma atividade paralela que deve ser ocupada pelas pequenas e médias empresas, no que se costuma chamar de integração produtiva.

Maria Silvia Portela<sup>99</sup>, na mesma entrevista, menciona que quando se fala em novas políticas públicas para o MERCOSUL, normalmente se pensa no tema da integração produtiva.

Quando você fala em políticas públicas a quem se refere? Integração produtiva? Redes de comércio? Em ambos os casos teríamos que contar com o interesse e a cooperação das grandes empresas, que encabeçam esses encadeamentos. Por isso deve ser uma política agressiva e forte. Não se pode contar apenas com o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL). É preciso jogar mais pesado. Eu concordo que o MERCOSUL não pode ter como meta principal a integração para aumentar a exportação. Isso é o que querem as empresas multinacionais que fizeram do Brasil sua base exportadora para vários segmentos. Está provado que o melhor fator de atração que o Brasil pode oferecer a seus vizinhos é seu mercado consumidor, haja vista que saímos da crise porque o Presidente Lula apostou no mercado interno (o mercado local salvou as montadoras, por exemplo). O problema é que nossos vizinhos não têm visão empreendedora, não têm tecnologia e precisam de um empurrão para vender para o Brasil.

Por outro lado, creio que o Brasil tem se esforçado muito e nunca houve tanta cooperação com os vizinhos como agora. Mas não sei se isso está sendo feito de maneira certa. Estamos cedendo quando a pressão aumenta, fazendo política de forma picotada, sem conseguir gerar volume e nem dar consistência a uma política de aumento da produção nos países vizinhos. Veja como nos últimos quatro anos houve uma verdadeira e ampla mobilidade social no Brasil, ampliando o mercado consumidor de baixa renda de tal forma que esse poderia abarcar os três sócios e mais a Venezuela se quisesse. No entanto, não se vêem os governos e empresários da Argentina, Uruguai e Paraguai falarem das potencialidades de um mercado consumidor do nordeste, ou do sudeste. Trata-se de uma faixa de consumo de baixa tecnologia que poderia muito bem elevar as vendas de nossos vizinhos.

<sup>99</sup> Assessora Internacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT), entrevistada em janeiro de 2010.

Em relação às políticas de integração produtiva no MERCOSUL para as pequenas e médias empresas, muito pouco se avançou. Somente em 1998 se criou o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, cujo foco foi fortalecer as PMEs nas cadeias de intercâmbio intrazona e, por conseguinte, levar os benefícios da integração a um universo maior de pessoas. O próprio texto do Programa, que será analisado mais adiante, faz referência a essa postulação.

Reginaldo Braga Arcuri, Presidente da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)<sup>100</sup>, reconhece que ainda há muito o que avançar em matéria de integração produtiva e estímulo ao empreendedorismo no MERCOSUL. Consultado sobre se a ABDI, um dos principais órgãos formuladores de políticas públicas para a integração produtiva no MERCOSUL, com foco nas PMEs, e integrante do Conselho Deliberativo Nacional do SEBRAE, chegou a desenvolver algum projeto sobre a inserção das PMEs brasileiras no MERCOSUL, em parceria com as agências regionais de fomento de PMEs ou pretende fazê-lo no futuro, Arcuri opinou que “em relação a essa questão, a resposta é não e sim”. Explica:

não, quando se considera que a ABDI e o governo brasileiro não têm nenhum programa ou convênio especificamente com as agências responsáveis pelas políticas para as MPMEs dos sócios do MERCOSUL. Sim, quando se leva em conta que nossos principais projetos no Mercosul, com recursos do FOCEM, são focados em PMEs das cadeias de óleo e gás e autopartes. Além disso, as ações bilaterais com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai têm foco em PMEs. Por sua vez, os sócios mencionam sempre suas estruturas de apoio às PMEs, mas nunca as colocam como operadoras diretas dos programas conosco. Quanto à idéia de fazer isso, chegamos a esboçar a idéia (antes do GIP<sup>101</sup>) de criar uma “federação” de instituições congêneres da ABDI para gerirmos as ações de integração produtiva, começando com a instituição argentina PRoAR, mas a idéia não prosperou.

Arcuri comenta, ainda, que aprovou em novembro de 2010 no Conselho Deliberativo Nacional do SEBRAE, do qual era membro, duas resoluções ordenando as formas de atuação internacional do SEBRAE

<sup>100</sup> Reginaldo Braga Arcuri, Presidente da ABDI, foi entrevistado em dezembro de 2010.

<sup>101</sup> GIP é o Grupo de Integração Produtiva, criado pelo Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (Decisão 12/08), que será analisado mais adiante neste capítulo.



Nacional e dos estaduais, criando um mecanismo de coordenação, para atuação internacional, entre ABDI, APEX e SEBRAE, para, em suas palavras, “dar maior transparência e eficácia às nossas ações com entidades congêneres dos vizinhos e alhures”.

O Presidente da ABDI, um dos maiores entusiastas da ideia de se trabalhar com as pequenas empresas no MERCOSUL, responsável por importantes iniciativas sobre cadeias produtivas, não conta, contudo, com uma estrutura institucional que favoreça a adoção e a sobrevivência dessas políticas. As iniciativas até hoje adotadas não se sustentam a médio prazo pela dificuldade de se encontrar maior capilaridade nas associações ou grupos de micro, pequenos e médios empresários, ainda alheios às políticas formuladas em Brasília especificamente para o fortalecimento das pequenas empresas no MERCOSUL.

Existem no Brasil, segundo estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mais de 4 milhões de pequenas empresas, que representam 49% dos salários e 50% dos empregos gerados no País<sup>102</sup>. Dados da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)<sup>103</sup> indicam que seriam aproximadamente 5 milhões de estabelecimentos formais de micro e pequenas empresas no País, responsáveis por 20% do PIB e 56% da força de trabalho urbana, o que representa 16 milhões de empregos no setor privado, do total de cerca de 20 milhões existentes. Outras estatísticas indicam que, nos últimos dez anos, pelo menos a metade das empresas registradas no Brasil é de pequeno porte<sup>104</sup>.

Ao mesmo tempo em que as pequenas e médias empresas representam importantes atores no desenvolvimento econômico regional, não participam de forma ativa do comércio exterior e têm pouca influência sobre a formulação de políticas de integração regional. A participação das pequenas empresas no comércio exterior é tímida. As empresas com até 100 empregados reduziram de cerca de 30%, em 1995, para 6%, no ano de 2000, a sua participação no volume de exportações brasileiras<sup>105</sup>. Em 1999, as empresas com até 500 empregados representavam 92% do

<sup>102</sup> BARRETO, Auta Rojas. “Informação empresarial para o MERCOSUL: a expansão das fronteiras das microempresas”.

<sup>103</sup> ABDI Em Foco, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), “Brasil, Índia e África do Sul Trabalham pela Pequena Empresa”.

<sup>104</sup> Estatísticas das Juntas Comerciais, vide [www.dnrc.gov.br](http://www.dnrc.gov.br).

<sup>105</sup> SOUZA, Taynah. “Programas de Incentivo às Exportações de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil a Partir da Década de Noventa”. IE/UFRJ, 2000.

total das empresas exportadoras, mas respondiam por menos de 43% das exportações totais brasileiras<sup>106</sup>. Em 2004, essa tendência piorou, pois as pequenas empresas baixaram para 2,3% sua participação no volume total das exportações brasileiras, e as médias empresas reduziram sua participação a 16% do volume total exportado pelo País<sup>107</sup>. Hoje, essa participação é de menos de 2%.

Vale notar, também, que as pequenas e médias empresas pouca atuação têm tido nos mais destacados foros formuladores de políticas de integração regional. A composição da Câmara de Comércio Exterior e as atas de suas reuniões periódicas, bem como do GECEX, nas quais não se encontram referências à participação de representantes de pequenas e médias empresas, ou de entidades que as representam, como o SEBRAE, dão a medida da lacuna participativa das pequenas e médias empresas no processo decisório do MERCOSUL. Cervieri não se acorda do tratamento de projetos de interesse de micro e pequenas empresas no seio do GECEX (Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior/MDIC), de 2004 a 2008, quando foi Diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MDIC. Deve-se ter em mente, também, que nenhum subgrupo do MERCOSUL se destina a examinar exclusivamente os interesses das pequenas e médias empresas. Muito embora o SGT-7 (Indústria) tenha sob a sua estrutura a Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Artesanato, sua agenda de trabalho tem encontrado dificuldade, como se observará no subcapítulo 4.6.1, em implementar, nos níveis decisórios, propostas concretas para as pequenas e médias empresas. O Foro de Competitividade da Cadeia de Madeira e Móveis, impulsionado pelo SGT-7 e pela Comissão, não avança com a celeridade que esperava quando foi lançado em 2003. O mesmo ocorre no âmbito do Grupo de Integração Produtiva (GIP), criado pela Decisão 12/08.

Tais desequilíbrios no processo decisório podem ser observados no trabalho dos órgãos vinculados às negociações no MERCOSUL. Reuniões do GECEX, da Coordenação Nacional da Comissão de Comércio do MERCOSUL e do Grupo Mercado Comum, bem como dos Comitês de Tarifas (CT-1) ressentem-se da ausência do tratamento a fundo das questões sociais e relacionadas ao emprego nas suas agendas de trabalho, com enfoque nas empresas de pequeno porte.

<sup>106</sup> CALAIS, Alexandre. “Bancos e os Créditos para as Pequenas Empresas”, *Gazeta Mercantil*.

<sup>107</sup> *Boletim SEBRAE*. “As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira”, 1998-2004.

Nesses foros negociadores nacionais, preparatórios das posições que as delegações brasileiras devem defender nas reuniões multilaterais, pode-se observar um objetivo comum a todos os agentes envolvidos com as negociações no MERCOSUL: a defesa dos interesses nacionais e do propósito do fortalecimento da integração regional, como meta prioritária da política externa. Nota-se também, contudo, que o conceito do que seria o melhor interesse nacional não é posição de consenso entre os diversos atores que compõem os foros negociadores nacionais, com uma polarização entre, de um lado, o MRE e uma visão mais abrangente dos interesses em jogo e da natureza política do processo de integração, entendido como instrumento para a construção de uma geografia de paz e desenvolvimento com justiça social no continente sul-americano e, de outro, os órgãos das áreas econômica e de comércio exterior, como Fazenda e MDIC, preocupados, e legítimos em seus propósitos e obrigações institucionais, com as ameaças que a integração regional e o livre comércio podem apresentar para as políticas nacionais de estímulo à produção e para alguns importantes setores produtivos nacionais, como os setores automobilístico, de bens de capital, farmacêutico, de informática e de telecomunicações, de eletroeletrônicos e de eletrodomésticos (linha branca), ou, na área agrícola, o de arroz, trigo, açúcar e lácteos, além das políticas de fomento industrial.

É importante analisar por que as grandes empresas ocupam grande espaço na agenda da integração construída ao longo dos últimos anos. Trata-se de um objetivo em si mesmo – defender as grandes corporações – ou seria reflexo da estrutura econômica do Brasil? Parece mais claro que a segunda opção é a mais apropriada. A negociação nos foros do MERCOSUL não ocorre com o objetivo de defender as grandes empresas. Ocorre, contudo, que as grandes empresas dominam a cena econômica brasileira, embora não sejam as maiores geradoras de emprego ou tenham maior função social que as pequenas. São, sim, as maiores geradoras de renda, em especial de rendas provenientes do setor exportador (vale recordar que são responsáveis por cerca de noventa e oito por cento das exportações totais brasileiras). As exportações, por sua vez, têm sido a principal fonte de recursos com que os Governos brasileiros têm contado para financiar o déficit público e equilibrar o balanço de pagamentos. Trata-se de um problema estrutural da economia brasileira, que, verdade seja dita, tem sido objeto de maior atenção em tempos recentes.

A dependência do setor exportador deve gradualmente dar lugar a uma maior dependência do mercado consumidor brasileiro, um enorme mercado de 190 milhões de pessoas. Medidas econômicas adotadas nos últimos anos, como o aumento do crédito ao consumidor, fruto do maior crescimento da economia, podem começar a reverter esse desequilíbrio estrutural – a dependência do setor externo –, com vistas a fortalecer a economia doméstica e a diminuir a dependência dos mercados externos.

Contudo, o Brasil ainda não logrou vencer completamente essa dependência e o “milagre” das exportações ainda constitui meta importante no planejamento da área econômica. Por conseguinte, o poder das grandes corporações, exportadoras de bens e serviços, na formulação de políticas públicas continua sendo alto. Nesse sentido, não é de espantar, e tampouco se pode condenar, o fato de que as negociações externas brasileiras na área econômica sejam condicionadas por alguns grandes grupos, e não pelo interesse da maioria do setor produtivo e dos consumidores.

À medida que as pequenas e médias empresas ocuparem maior espaço na economia nacional, a estrutura da economia brasileira poderá ver-se modificada gradualmente, reduzindo a dependência do setor externo, fortalecendo o trabalho (já que as pequenas e médias empresas são as grandes geradoras de emprego), diminuindo o papel das grandes corporações e o seu poder de influência e aumentando a exposição e o alcance de projetos de integração, como o MERCOSUL, junto à maioria da população.

É bem verdade que se registram esforços isolados para a inclusão das pequenas e médias empresas no processo de integração. Passou-se gradualmente, em especial no Governo Lula, a considerar o tema da geração de emprego e do papel das pequenas e médias empresas de forma mais consistente na agenda do processo negociador (Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio), com iniciativas como a derivada da Decisão 22/07, que criou o Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas. Em 1995, com base em projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançou-se a REDSUR (Rede de Informação Empresarial para as Pequenas e Microempresas do MERCOSUL), que propôs a montagem de bibliotecas virtuais para fornecer informações sobre comércio exterior e intercâmbio comercial.

No âmbito do MERCOSUL, o tema da geração de empregos e do fortalecimento da dimensão social tem sido insistentemente tratado pelos sindicatos congregados em torno da Coordenadora de Centrais Sindicais do MERCOSUL (CCSCS). Em plenária da CCSCS, realizada em Buenos Aires nos dias 6 e 7 de maio de 2008, as Centrais Sindicais decidiram propor aos órgãos de decisão do MERCOSUL a criação do Instituto do Trabalho e entregaram aos Presidentes reunidos em julho em Tucumán, na Argentina, documento que apresentou os motivos que justificam a proposta. O Secretário-geral da CCSCS, Gerardo Martinez (Dirigente da CGT Argentina) publicou um comunicado em nome da CCSCS que resumiu a iniciativa proposta.

O documento, intitulado “Uma proposta para reposicionar as políticas trabalhistas no MERCOSUL” indica que a CCSCS, que representa mais de 20 milhões de trabalhadoras e trabalhadores e da qual participaram as centrais sindicais de Argentina (CGT e CTA); Brasil (CUT, FS e UGT); Uruguai (PIT/CNT) e Paraguai (CUT e CUTA), decidiu que, no âmbito da reunião de Cúpula dos Presidentes do MERCOSUL, seria proposta a criação do Instituto do Trabalho do MERCOSUL, como instrumento para integrar e articular os temas relacionados às questões sociolaborais, de emprego e seguridade social.

A CCSCS apresentou essa proposta, produto da avaliação e análise da situação que se tem registrado nos últimos anos e que aponta para um déficit nos avanços dos direitos trabalhistas e na geração de emprego, como nova contribuição que permitirá a continuidade da participação do movimento sindical no processo de Integração Regional.

A proposta busca integrar os organismos e espaços de tratamento dos temas sociolaborais existentes, para recuperar a importância política da temática trabalhista e do emprego junto à dimensão comercial e produtiva, no marco do bloco regional. A iniciativa prevê instâncias de decisão tripartite e ressalta a responsabilidade dos Estados Partes na geração de políticas públicas que garantam o funcionamento efetivo da dimensão social do MERCOSUL.

Também têm sido realizados esforços pela Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL (RECM) para despertar os *policy makers* do MERCOSUL para o tema das pequenas e médias empresas e para a necessidade de fortalecer a atuação das cooperativas. A RECM promoveu, em dezembro de 2009, seminário sobre “Políticas Públicas de Promoção

de Cooperativas no MERCOSUL”. Segundo a RECM, o objetivo seria iniciar um processo de reflexão e intercâmbio sobre políticas públicas e sobre a adoção da Recomendação 193 da OIT<sup>108</sup>. A RECM pretende atuar junto com o Grupo de Alto Nível sobre Emprego do MERCOSUL (GANEMPLE), criado em 2004, e com o Parlamento do MERCOSUL, instituição ainda em processo de consolidação.

O enfoque dado pela RECM ao tema tem como eixos principais considerar as cooperativas como parte do setor da economia social e solidária e examinar as políticas de promoção de emprego, financiamento e desenvolvimento local.

Por outro lado, iniciativas governamentais no plano nacional nos Estados Partes também têm sido adotadas, isoladamente, para fortalecer as pequenas e médias empresas e seu papel exportador. No Brasil, foram desenvolvidos nos últimos anos alguns programas de fomento às exportações de pequenas e médias empresas<sup>109</sup> que integraram um conjunto de iniciativas para equilibrar a balança comercial, meta que fez parte de quase todos os Governos até período mais recente, sempre com o objetivo de gerar excedentes em moedas fortes para reduzir déficits em conta corrente. Tratou-se do “milagre exportador” como um dos poucos instrumentos de política econômica para uma economia que não poderia contar com a expansão do mercado consumidor interno como fator de crescimento do PIB, haja vista os processos inflacionários e a escassez de crédito. Algumas das iniciativas brasileiras mais importantes para estimular as pequenas e médias empresas no esforço exportador incluíram os Novos Polos de Exportação, destinados a favorecer 23 setores selecionados, o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, para facilitar o acesso das pequenas e médias empresas aos créditos do BNDES, e a criação da APEX (Agência de Promoção de Exportações) para estimular as vendas das pequenas e médias empresas em feiras no exterior.

Essas iniciativas na área de promoção comercial foram adotadas sem que, contudo, se definam políticas públicas, sobretudo nas estratégias de

<sup>108</sup> A Recomendação 193 da OIT versa sobre a Promoção de Cooperativas e foi adotada formalmente durante a Conferência Internacional do Trabalho de 2002. Equipes da OIT têm trabalhado com governos e cooperativas para tratar de transformar o texto da Recomendação em políticas públicas nacionais.

<sup>109</sup> SOUZA, Taynah. “Programas de Incentivo às Exportações das Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil a Partir da Década de Noventa”. IE/UFRJ, 2000.

integração regional, voltadas para maior participação de representação das pequenas e médias empresas nos foros de negociação e para sua efetiva integração à economia do mais importante processo regional, o MERCOSUL. Além disso, o compromisso governamental com a execução dessas políticas ficou abaixo do desejável. Por exemplo, no programa do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, o desembolso do BNDES para as pequenas e médias empresas foi reduzido de R\$ 1 bilhão em 1998 para R\$ 170 milhões já em 1999.

#### ***4.1. Políticas de incentivo à inovação***

Como se examinou no Capítulo III, item 4, relativo à função das pequenas e médias empresas na economia, o papel de inovação promovido pelas PME é de grande relevância para a economia. Embora esse papel dependa também de estímulos governamentais e possa ser menor em cenários de menor presença de políticas públicas que agreguem valor à produção dessas empresas, existe na teoria sobre o assunto a percepção comum de que o ambiente nas PME é melhor para a inovação do que nas grandes corporações, dados os incentivos maiores nas PME e o menor peso da hierarquia como entrave aos esforços criativos dos empregados.

A capacidade inovadora das MPMEs depende de vários fatores, relacionados à organização do setor e ao sistema de inovações no qual elas se encontram. Como observado por Rothwell e Dodgson (1993)<sup>110</sup>, tanto as MPMEs como as grandes empresas têm vantagens para gerar e adotar inovações. Enquanto as grandes empresas têm vantagens materiais para gerar e adotar inovações, em razão de sua maior capacidade de P&D, as pequenas e médias empresas têm vantagens comportamentais relacionadas à sua maior flexibilidade e a sua capacidade de adaptação a mudanças no mercado. Normalmente as empresas menores têm atividades diversificadas e estruturas flexíveis que favorecem respostas rápidas a mudanças no mercado. Além disso, essas empresas podem operar em nichos que apresentam alta taxa de inovação. Finalmente, o ambiente das empresas pequenas induz a uma maior motivação dos empregados para desenvolver a produtividade e a competitividade por meio de inovações.

---

<sup>110</sup> DODGSON, Mark e ROTHWELL, Roy. *The Handbook of Industrial Innovation*, Edward Elgar Publishing Ltd, Londres, 1994.



O Governo Federal, para incentivar a inovação tecnológica, aprovou, em dezembro de 2004, a Lei nº 10.973, que ficou conhecida como Lei de Inovação, que mais tarde foi regulamentada pelo Decreto nº 5.563, em outubro de 2005. A nova Lei foi organizada em torno de três eixos:

- 1 – a constituição de um ambiente propício à construção de parcerias entre universidades, institutos tecnológicos e empresas;
- 2 – o estímulo à participação de institutos de ciência e tecnologia no processo de inovação; e
- 3 – o estímulo direto à inovação na empresa.

A Lei de Inovação previa o envio ao Congresso Nacional, no prazo de 120 dias, de projeto de lei da União concedendo incentivos fiscais para a inovação nas empresas. Entretanto, isso não ocorreu.

Os novos incentivos foram incluídos na Lei nº 11.196, sancionada em novembro de 2005. Essa reservou um capítulo específico (capítulo III) para a consolidação dos incentivos fiscais destinados à inovação tecnológica. Nessa consolidação foram preservados incentivos fiscais contidos na legislação do imposto de renda, na Lei nº 8.661 de 1993 e na Lei nº 10.637 de 2002, e adicionados outros mais atrativos.

Cabe destacar que, pela nova Lei, a concessão dos incentivos fiscais passa a ser automática. Ou seja, as empresas ficam dispensadas de submeter previamente seus projetos ao governo para ter acesso aos incentivos fiscais previstos na Lei, sujeitando-se a fiscalização posterior. Com isso, o governo atendeu a uma antiga reivindicação dos empresários, que reclamavam da burocracia e da morosidade nos procedimentos de concessão dos benefícios.

O Brasil tem investido mais do que em qualquer momento anterior de sua história em pesquisa de ciência e tecnologia. Trata-se de um envolvimento estatal, por meio da aplicação de recursos públicos para promoção de C&T. Pela primeira vez desde que foi publicado, o Relatório UNESCO sobre Ciência dedica ao Brasil um capítulo inteiro e indica que o país “começa a existir” no mapa mundial da ciência e tecnologia. Em 2008, o Brasil investiu US\$ 23 bilhões no setor, mais do que a Espanha e a Itália. Também se tornou o 13º maior produtor de ciência do mundo, com 26.482 artigos científicos publicados, o que corresponde a 2,7% do total mundial.



Até o fim de 2010, mais de 27 mil invenções deveriam ser registradas com pedido de concessão de patentes, segundo dados do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), órgão federal responsável por conceder o registro.

O número é o maior da história e o aumento tem sido crescente. De 2004 a 2009, o número de pedidos não passava de 21,1 mil por ano.

De acordo com a legislação brasileira, é patenteável toda invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial. A proteção serve principalmente para garantir que a invenção se torne um negócio rentável.

O Brasil investe 1,1% de seu Produto Interno Bruto (PIB) em ciência e tecnologia.

No entanto, o relatório da UNESCO destaca a alta concentração desses recursos em São Paulo, onde se encontram 40% dos investimentos nacionais. Além disso, a fonte desses recursos é majoritariamente pública. Cinquenta e cinco por cento dos recursos em C&T provêm de fontes públicas de financiamento, característica comum entre os países em desenvolvimento, segundo a UNESCO. Nos últimos três anos, as empresas brasileiras perderam 10% de seus pesquisadores, o que, na visão da UNESCO, representa um dado preocupante. De acordo com a UNESCO, as possibilidades de carreira dentro do Brasil são limitadas, o que gera uma fuga de cérebros para outros países. O relatório destaca ainda o fato de as pesquisas terem progredido mais lentamente do que a economia. Em 2009, o Brasil só registrou 103 patentes, enquanto a Índia teve reconhecidas 679, e a Rússia, 196.

O ponto fundamental desse relatório é o que não está dito. Se o Brasil melhorou em matéria de produção de C&T, isso não partiu de um processo endógeno nas MPMEs, em função de estímulos à inovação decorrentes de políticas específicas para essas empresas, pois as pesquisas foram financiadas majoritariamente pelo Estado. O setor privado perdeu 10% de seus pesquisadores para outros países. Conforme as avaliações sobre o expressivo papel das pequenas e médias empresas em matéria de inovação, dados os maiores incentivos que podem ser proporcionados nesse segmento produtivo, conclui-se que parte da dificuldade de uma inserção do MERCOSUL no mapa da inovação em escala mundial se deve aos menores estímulos, por meio de políticas públicas, para o desenvolvimento de cadeias de produção regionais, envolvendo as PMEs.

Em artigo sobre o assunto<sup>111</sup>, La Rovére (2001) conclui que as perspectivas de inovação nas PMEs são remotas se estas atuarem isoladamente. Lidarão com dificuldades de crédito e com reduzidas perspectivas de mercado que estimulem a inovação e a busca de novas oportunidades, sobretudo nas exportações. A sustentabilidade de empresas pequenas, ou sua sobrevivência, será menor quando atuarem sem apoio estatal, isoladas e sem estímulos de mercado. Por outro lado, quando inseridas em aglomerações produtivas, ou *clusters*, o cenário tende a mudar e as perspectivas de inovação passam a ser consideráveis.

Por exemplo, estudos nos países em desenvolvimento mostram que as MPMEs que fazem parte de *clusters* têm mais chances de sobrevivência e de crescimento do que empresas similares isoladas. Isso porque no novo paradigma econômico do século XXI, há necessidade de intenso investimento em conhecimento, que, por sua vez, depende de processos de aprendizado interativos. Os *clusters* e as alianças estratégicas permitem o estabelecimento de laços de cooperação que possibilitam às empresas, principalmente as MPMEs, maior acesso a informações e a conhecimento. Convém esclarecer que o *cluster* se caracteriza por aglomerações setoriais e espaciais de empresas, enquanto as alianças estratégicas são realizadas por empresas de uma cadeia produtiva dispersas geograficamente.

La Rovére mostra ainda que, no Brasil, existem *clusters* em diversas regiões, mas a maioria das MPMEs atua de forma isolada. O estabelecimento de laços de cooperação entre as MPMEs brasileiras, por meio da promoção de *clusters* ou de alianças estratégicas, pode ser um instrumento importante para estimular o crescimento dessas empresas. Enquanto a promoção de *clusters* é importante para o desenvolvimento regional, o estabelecimento de alianças estratégicas é importante para capacitar as empresas a responder aos desafios impostos pela globalização e a conquistar novos mercados. Deve-se lembrar porém que as redes de empresas constituídas por empresas de *clusters* podem ser hierarquizadas ou não, e a natureza dos laços hierárquicos irá definir a forma da cooperação entre as empresas. Uma rede hierarquizada excessivamente rígida pode inibir o crescimento das MPMEs, ao tornar o desempenho dessas empresas dependente da firma dominante.

---

<sup>111</sup> LA ROVÉRE, Renata. “Perspectivas das micro, pequenas e médias empresas no Brasil”, Grupo de Economia e Inovação, Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

Organizar laços de cooperação dentro de um *cluster* pode parecer relativamente mais simples do que o estabelecimento de alianças estratégicas, uma vez que as firmas do *cluster* estão próximas umas das outras, seus empresários provavelmente já se conhecem e têm uma formação cultural comum. Conforme observado por Bell e Albu (1998)<sup>112</sup>, o que se deve enfatizar na análise do desenvolvimento tecnológico e do crescimento de um *cluster* não é o seu sistema produtivo, e sim o seu sistema de conhecimento, definido como “os fluxos de conhecimento, os estoques de conhecimentos e os sistemas organizacionais envolvidos em gerar e administrar mudanças nos produtos, nos processos e na organização da produção”. Assim, a natureza do sistema de conhecimento das firmas de um *cluster* irá condicionar sua capacidade inovadora e suas possibilidades de crescimento. Entretanto, a existência de *clusters* por si só não garante o dinamismo tecnológico das firmas nela situadas, e nem sempre garante o estabelecimento de laços de cooperação com vistas a um aumento de competitividade.

O estabelecimento de laços de cooperação entre as MPMEs permite às empresas menores a obtenção de ganhos de escala. No caso de alianças estratégicas onde as MPMEs se associam a uma firma com uma marca consolidada no mercado, o estabelecimento de laços de cooperação também permite a essas empresas o acesso a novos mercados. O acesso a novos mercados é importante para as firmas desenvolverem práticas de padronização e certificação de qualidade, que por sua vez podem estimular a adoção de novas técnicas organizacionais que impulsionem a competitividade das empresas.

O MERCOSUL deve estimular esses laços de cooperação entre MPMEs, por meio de projetos específicos definidos no âmbito do GMC, com base na identificação de oportunidades de novos *clusters*.

À luz dessa avaliação, a aprovação de um Programa de Integração Produtiva no MERCOSUL, conforme a Decisão 12/08, passa a ser instrumento importante para a inserção das pequenas e médias empresas em *clusters*, o que aumentaria a sua capacidade de inovação, além de contribuir para o seu fortalecimento, ou sobrevivência, com os decorrentes impactos sobre a geração de empregos no MERCOSUL.

---

<sup>112</sup> BELL, M., e ALBU, M. *Knowledge Systems and Technological Dynamism in Industrial Clusters in Developing Countries*. World Development, 1999.

## ***4.2. Entidades e seus programas de fomento das PMEs***

### ***4.2.1. BNDES***

O BNDES representa instituição de vanguarda do financiamento pelo Estado brasileiro de programas que beneficiam as PMEs. No MERCOSUL, seria importante contar com instituição semelhante. O BNDES estabelece como prioridade o apoio aos investimentos que promovam a inovação tecnológica, política plenamente sintonizada com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O apoio à Inovação, além de não ficar restrito a segmentos tecnologicamente sofisticados da indústria, passa a constar entre as prioridades máximas do BNDES. O objetivo do Banco é apoiar investimentos em projetos que visem transformar pesquisa em valor econômico, por meio de um processo melhor, ou em um produto melhor. E a motivação é clara, pois a empresa que não investir em inovação poderá cair na obsolescência e perder mercado.

Com base nessa nova percepção de competitividade, o BNDES ampliou seu conceito de inovação. Até 2005, as linhas para pesquisa e desenvolvimento estavam restritas a programas específicos, como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde – PROFARMA e o Programa para o Desenvolvimento da Indústria de Software e Serviços de Tecnologia da Informação – PROSOFT, dois *clusters* de grandes oportunidades para as PMEs. Agora, o Banco quer estimular a ideia de que a inovação precisa estar presente em toda cadeia produtiva, em qualquer segmento industrial.

O conceito de inovação do BNDES resultou na reativação do Fundo Tecnológico – FUNTEC que libera recursos não reembolsáveis, e na criação de duas novas linhas de financiamento à inovação, contempladas com baixos custos.

A linha de apoio à Inovação em Pesquisa e Desenvolvimento e Produção, beneficia as sociedades que exercem atividades produtivas e instituições especializadas em desenvolvimento tecnológico aplicado a atividades produtivas, e tem por finalidade, apoiar projetos diretamente relacionados a esforços de pesquisa em desenvolvimento tecnológico

e inovação, voltados para novos produtos e processos que possam representar ganhos de competitividade.

Já a linha de Inovação em Produção beneficia as sociedades que exercem atividade produtiva e instituições especializadas em desenvolvimento tecnológico aplicado a atividades produtivas, e tem por finalidade financiar projetos de investimento em:

- inovações em desenvolvimento de produtos e processos;
- investimentos complementares diretamente associados à formação de capacitações e de ambientes inovadores ;
- criação, expansão e adequação da capacidade para produção e comercialização dos resultados do processo de inovação.

As empresas nascentes, adicionalmente aos pleitos de ambas as linhas de inovação, poderão contar com linhas de renda variável, mediante a subscrição de valores mobiliários, diretamente ou por meio dos fundos de investimento do BNDES.

Para solicitar o apoio financeiro ao BNDES, a empresa por conta própria ou por intermédio da instituição financeira credenciada, deve encaminhar requisição por meio de Carta Consulta dirigida à área de Planejamento do BNDES.

O Banco tem como uma de suas prioridades apoiar trabalhadores autônomos e micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) de todo o país e reconhece o importante papel das MPMEs na criação de empregos e na geração de renda. Investir nas companhias de menor porte, nas empresas familiares e nas pessoas físicas empreendedoras, segundo a política do Banco, é ampliar a competitividade e fortalecer a economia brasileira.

O BNDES reconhece as peculiaridades das pequenas e médias empresas na hora de conceder financiamentos. A concessão de financiamento às empresas de menor porte é analisada sob critérios diferenciados. O BNDES oferece opções de financiamento com boas condições de custos, prazos e níveis de participação, destinadas a facilitar o acesso ao crédito. Também estão disponíveis programas com finalidades mais específicas, operações em fundos de investimentos e outros mecanismos de apoio que contribuem para fortalecer novos empreendimentos.

As opções de financiamento do BNDES incluem:

*a. Micro, Pequena e Média Empresa – MPME*

Para efeitos de concessão de financiamento, são consideradas MPMEs as empresas cuja receita operacional bruta anual ou anualizada seja inferior ou igual a R\$ 60 milhões. Os financiamentos privilegiam investimentos em implantação, ampliação e modernização. São as seguintes as linhas de crédito: BNDES Automático (financiamento, de até R\$ 10 milhões, a projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos, em qualquer setor de atuação); PROFARMA Produção (apoia investimentos de empresas do Complexo Industrial da Saúde); PROSOFT Empresa (apoia a realização de investimentos e planos de negócios de empresas produtoras de *softwares* e fornecedoras de serviços de TI); Revitaliza (apoia investimentos em modernização de empresas que atuam nos setores de pedras ornamentais, beneficiamento de madeira, beneficiamento de couro, calçados e artefatos de couro, têxtil, de confecção, inclusive linha lar, móveis de madeira, frutas (*in natura* ou processadas), cerâmicas, *softwares* e prestação de serviços de tecnologia da informação e bens de capital); BNDES Pró-Aeronáutica (investimentos de empresas integrantes da cadeia produtiva da indústria aeronáutica brasileira); PROTVD Fornecedor (investimentos de empresas produtoras de *software*, componentes eletrônicos, equipamentos e infraestrutura para a rede de transmissão, equipamentos de recepção e equipamentos para produção de conteúdo relacionadas ao SBTVD-T); PROTVD Radiodifusão (investimentos de empresas de radiodifusão geradoras, transmissoras e retransmissoras relacionadas à implementação do SBTVD-T); PROTVD Conteúdo (investimentos para a produção digital de obras de audiovisual para TV pelas emissoras e produtoras independentes, de modo a aumentar a participação do conteúdo nacional na grade de programação das emissoras); e Programa BNDES Construção Civil (aumento da qualidade das empresas de construção civil e ampliação da capacidade produtiva dos fabricantes de sistemas construtivos industrializados destinados à habitação).

*b. Microempreendedor*

Programa de Microcrédito – financiamento por meio das instituições de microcrédito repassadoras de seus recursos, destinado ao microempreendedor formal ou informal.

### *Produtor Rural*

BNDES Automático – financiamento de projetos de investimento de até R\$ 10 milhões.

MPMEs Investimento – apoio a projetos de investimento e capital de giro associado.

BNDES FINAME Agrícola – financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas novos, de fabricação nacional.

Apoio ao Setor Agropecuário – financiamento para aquisição isolada de máquinas e equipamentos agrícolas e para projetos de investimento no setor agropecuário.

### *Transportador Autônomo de Carga*

Procaminhoneiro – financia a aquisição de caminhões, chassis e carrocerias de caminhões, novos ou usados, e também sistemas de rastreamento novos, seguro do bem e seguro prestamista;

BNDES FINAME – financia a aquisição de caminhões, caminhões-tratores, cavalos-mecânicos, reboques, semirreboques, chassis e carrocerias para caminhões, nacionais e novos, credenciados no BNDES;

BK Usados – financia a aquisição de caminhões, chassis, caminhões-tratores, carretas, cavalos-mecânicos, reboques, semirreboques e carrocerias para caminhões, máquinas, ferramentas, ainda que usados, de fabricação nacional, bem como sistemas de rastreamento novos e seguro do bem financiado.

No Capítulo 6, o exemplo do BNDES na montagem de sistema de financiamento de pequenos negócios poderá ser explorado em proposta de criação de mecanismo semelhante voltado para o MERCOSUL.

### *4.2.2. FINEP*

A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), agência de inovação do Ministério de Ciência e Tecnologia, desenvolve, atualmente o projeto chamado Inovar II. Trata-se da continuação do programa de apoio ao mercado de *venture capital* promovido pela empresa desde 2000. O novo contrato, pelo qual se renovou a parceria com o Banco Interamericano de



Desenvolvimento (BID), destina US\$ 5 milhões à realização de ações de estímulo ao setor, como rodadas de negócios, seminários e campanhas de divulgação. Metade dos recursos será aportada pela FINEP e metade pelo BID. É importante ressaltar que não estão incluídos nesse montante os investimentos destinados aos fundos de *venture capital*, operações que demandam valores bem maiores e são tratadas de forma independente pelas instituições. Com o Inovar II, a FINEP pretende preencher uma lacuna existente no apoio ao empreendedorismo nacional.

Atualmente, investimentos públicos e privados atendem majoritariamente a empresas em crescimento e expansão. Há um vazio no apoio a projetos ainda incipientes. Por isso, a FINEP concentra esforços na indústria de capital semente, modalidade de investimento voltada para empreendimentos nascentes, muitas vezes ainda dentro de incubadoras e universidades.

A financiadora investiu, em 2007, em três novos fundos de *venture capital*, que juntos aplicaram R\$ 60 milhões em cerca de 40 empresas. Em 2008, o objetivo era alcançar R\$ 80 milhões. Com isso, mais 60 empresas nascentes receberam apoio.

Para Susana Garcia-Robles, representante do BID no Brasil, o Projeto Inovar precisa servir de referência para a estruturação do mercado de *venture capital* em outras regiões da América Latina. Países como Colômbia, Peru e Chile já estão em contato com a FINEP e devem fechar em breve contratos de transferência de metodologias.

Também está entre as prioridades do Inovar II atrair para o setor os investidores pessoais. Além de aplicar recursos financeiros, esse profissional oferece experiência e competência às empresas nas quais investe. Segundo Eduardo Costa, Diretor de Inovação da FINEP, apesar de o dinheiro ser importante, na maioria das vezes, as pequenas empresas precisam do chamado “capital humano”, que inclui importantes ativos intangíveis, como conhecimento técnico, experiência profissional, competência em gestão e rede de relacionamentos.

Dentre os programas de fomento da FINEP destacam-se a Incubadora Inovar, criada em 2001, consórcio de investidores institucionais que selecionam e aportam recursos em fundos de capital semente<sup>113</sup>,

<sup>113</sup> Criado em 2007 com o objetivo de estimular o crescimento de empresas inovadoras nascentes, o Fundo Criatec, cujo capital é 80% do BNDES e 20% do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), fechou em dezembro de 2010 o primeiro ciclo de investimento em uma empresa, a cearense



destinados à incubação de empresas inovadoras, *venture capital* e *private equity*. Nessas modalidades, os investidores tornam-se sócios das empresas mediante a compra de participações, o que significa dividir lucros e perdas.

Em seis anos (2001 a 2007), a Incubadora comprometeu R\$ 600 milhões em 13 fundos, que já beneficiaram 50 empreendimentos inovadores. Além da FINEP, são membros da iniciativa: o Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (FUMIN/BID); o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); o Banco do Brasil Investimentos (BB – BI); a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA); os Fundos de Pensão dos funcionários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (FAPES), do Banco do Brasil (Previ), da Petrobras (PETROS) e da Caixa Econômica Federal (FUNCEF).

O *venture capital* beneficia empreendimentos que, embora ainda pequenos, já têm um ciclo comercial completo. Ou seja, contam com algum produto, canal de distribuição e clientes prometidos. Algo entre o capital semente e o *private equity*, esse último voltado para empresas de médio porte que ainda não estão prontas para abrir capital na bolsa de valores. Ao todo, vão investir R\$ 1,1 bilhão em 20 empresas, dos quais R\$ 590 milhões serão aplicados pelos parceiros Inovar.

#### 4.2.3. Comitê Consultivo para Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas

A Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (STI/MDIC) instituiu, no dia 22 de setembro de 2009, o Comitê Consultivo do Projeto de Apoio à Inserção Internacional das Pequenas e Médias Empresas Brasileiras (PAIIPME). O comitê é presidido pelo secretário de Tecnologia Industrial do MDIC.

É composto por representantes da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do MDIC; da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); da Agência Brasileira de Promoção de Exportações

---

Usix Technology. A empresa, do ramo de tecnologia da informação (TI) para o setor de seguros, foi vendida à grande empresa internacional Ebix (valor de mercado de aproximadamente US\$ 600 milhões), de origem indiana.

e Investimentos (APEX-BRASIL); da Confederação Nacional da Indústria (CNI); do Instituto Euvaldo Lodi (IEL); do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO); do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

A instância avalia e propõe diretrizes para o desenvolvimento do PAIIPME e tem como um de seus objetivos o aumento das exportações das micro e pequenas empresas (MPes) brasileiras, com maior conteúdo tecnológico, para países do bloco europeu. Não contempla o MERCOSUL.

A STI e a ABDI são os órgãos do Governo brasileiro responsáveis pela gestão do projeto, que tem as seguintes grandes vertentes: o apoio à internacionalização de micro e pequenas empresas brasileiras e o reforço das relações econômicas e comerciais entre o Brasil e a União Europeia.

O PAIIPME terá os seguintes objetivos:

- a) Melhorar a capacidade das PMEs para operações internacionais;
- b) Melhorar o conhecimento dos mercados potenciais para as PMEs;
- c) Promover a adaptação de tecnologias, processos produtivos e serviços;
- d) Melhorar o ambiente externo local para operações de exportação;
- e
- e) Promover e apoiar o estabelecimento de parcerias com mercados-alvo.

Para alcançar esses objetivos, o Projeto terá três componentes principais, a saber:

Componente 1: melhorar o ambiente de negócios para operações internacionais das PMEs (simplificação de formalidades e redução de custos administrativos, logísticos, fiscais e financeiros das operações de exportação).

Componente 2: reforçar a capacidade de instituições de nível intermediário, públicas e privadas, para melhorar a qualidade e a relação custo-eficiência de serviços oferecidos às PMEs exportadoras ou potencialmente exportadoras (intercâmbio de informação, inteligência

comercial, metrologia, avaliação da conformidade e certificação de produtos e processos – normas, regulamentos técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias dos mercados de destino).

Componente 3: melhorar a competitividade e a capacidade exportadora de PMEs e grupos de PMEs (PMEs organizadas em agrupamentos cooperativos – lógica espacial, setorial ou de cadeia produtiva; APLs, consórcios de exportação).

As instituições envolvidas no Projeto serão a União Europeia, por um lado, e as seguintes entidades nacionais: Agência Brasileira de Cooperação (ABC), MDIC (Beneficiário) e ABDI (Instituição executora).

Os braços operacionais do projeto, juntamente com a ABDI, serão:

- 1 - APEX, CNI, IEL, INMETRO, MDIC, MAPA, SEBRAE
- 2 - ABIHPEC, ABIT, ABRAMEQ, ASSINTECAL, CICB, IBRAF (PES)
- 3 - 17 instituições (subvenções)

O orçamento do Projeto será de 44 milhões de dólares, divididos igualmente entre a União Europeia e o Governo brasileiro.

O programa de cooperação já conta com alguns projetos em execução no Brasil, a saber:

- a) Portal do Exportador – Vitrine do Exportador – Fala Exportador: Plataformas *on-line* de assistência aos exportadores brasileiros com informações sobre procedimentos operacionais, informações setoriais e divulgação de produtos das PMEs brasileiras.
- b) Rede Agentes: Formação, capacitação e treinamento de agentes de comércio exterior, difundindo a cultura exportadora em todas as Unidades da Federação e estimulando a inserção de PMEs no mercado externo.
- c) Intercâmbios: Intercâmbios bilaterais para disseminação de melhores práticas europeias na Rede CIN (imersão em observatórios da União Europeia).

- d) Base de Dados: Aquisição e implementação de base de inteligência em comércio exterior (banco de projetos empresariais).
- e) Capacitação Rede CIN – Centros Internacionais de Negócios: Implementação de programa de capacitação empresarial e de agentes de comércio exterior da Rede CIN e do Exporta CIN.
- f) Capacitação *Clusters*: Disseminação e adoção nos núcleos regionais do IEL de metodologia de apoio e acompanhamento da inserção internacional de PME.

A ABDI, conforme declaração do seu Presidente, não incluiu o MERCOSUL no âmbito do PAIPME.

### ***4.3. Lei Geral da Micro e Pequena Empresa***

Encaminhada ao Congresso Nacional em 2005, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa foi sancionada em 2008<sup>114</sup>. O Presidente da República aprovou um conjunto de normas que determinam tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para os pequenos negócios. A nova lei tem por objetivo simplificar impostos, facilitar créditos, criar acesso à tecnologia, inserir as PMEs nas exportações, estimular vendas ao Governo, e fomentar a formalização.

O Supersimples unifica os impostos federais, estaduais e municipais (ISS, PIS, COFINS, IRPJ, CSLL, IPI, ICMS e ISS) em apenas um pagamento. Além de menos burocracia, promete redução da carga tributária. A grande maioria das micro e pequenas empresas deverão pagar menos impostos com a integração tributária.

O capítulo tributário é o coração da Lei Geral, mas não é o único benefício que ela trará quando os demais capítulos forem regulamentados pelos Estados e municípios. A desburocratização para micro e pequenas empresas não ficou restrita aos impostos. A lei também facilita a abertura de novas empresas. Serão necessários menos comprovantes e documentos. Em vez de vários números de identificação (inscrição estadual, inscrições municipais e CNPJ, entre outros) haverá um único número baseado no CNPJ. A abertura da empresa será efetuada mediante registro simplificado dos seus atos constitutivos, dispensando as empresas de inscrição em qualquer outro cadastro. Além disso, todas as exigências

<sup>114</sup> Anexo 2. Entidades que apoiaram a aprovação da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas.

para a abertura da empresa serão consolidadas e postas à disposição do empresário de uma só vez, para que ele saiba o que deve fazer para formalizar seu negócio.

A partir da regulamentação da Lei Geral, os órgãos públicos poderão dar preferência aos pequenos negócios em suas licitações. Está previsto que as licitações de até R\$ 80.000,00 poderão ser feitas exclusivamente para micro e pequenas empresas. Também será permitida a sua subcontratação por empresas de maior porte e a possibilidade de fornecimentos parciais de grandes lotes, quando empresas de pequeno porte terão preferência caso os preços sejam próximos aos das grandes. Espera-se que R\$ 34 bilhões sejam vendidos pelas pequenas empresas aos governos dos municípios, dos estados e da União.

Está prevista a desburocratização e a instituição de incentivos fiscais na exportação. Isso reduzirá os impostos sobre as exportações das pequenas empresas, levando a esse segmento benefícios de que já usufruem as grandes empresas. Os optantes pelo Supersimples terão redução de custos tributários.

Criou-se o consórcio simples, tipo de associação empresarial com a qual os pequenos negócios poderão se associar visando ganhos de escala, competitividade e acesso a novos mercados. Com maior poder de negociação, as pequenas empresas poderão comprar melhor e também vender melhor, fortalecendo o que se faz hoje por meio das centrais de negócios.

A Lei Geral prevê que será mais fácil e barato obter empréstimos e financiamentos com prazos maiores, já que as microfinanças serão fortalecidas pelo microcrédito e pelo cooperativismo de crédito. As cooperativas de crédito de micro e pequenas empresas poderão repassar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador –FAT (cerca de 120 bilhões de reais de patrimônio). Também estão previstos incentivos para investimentos em tecnologia com a alocação de um mínimo de 20% dos recursos federais, estaduais e municipais aplicados em pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica por parte de instituições públicas de fomento à tecnologia. Estima-se que R\$ 3 bilhões sejam investidos anualmente nos pequenos negócios por força desse dispositivo.

A Lei Geral pretende estimular milhões de empresas a deixar a informalidade. Segundo estudo do McKinsey Global Institute, uma

redução de 20% na informalidade seria capaz de elevar a taxa de crescimento brasileiro em pelo menos 1,5%.

O Foro Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, mencionado na Lei, já existe e conta com a participação de órgãos federais competentes e de entidades de representação e apoio empresarial. Sua função é orientar a formulação e a coordenação da política nacional de desenvolvimento do segmento, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação. Juntamente com instituições governamentais, articula e incentiva a criação de foros regionais com participação dos órgãos públicos e das entidades vinculadas ao setor empresarial. É composto por órgãos federais e pelas entidades vinculadas ao setor, presidido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Está prevista a participação do Ministério das Relações Exteriores.

Na avaliação do SEBRAE, a Lei Geral tem a finalidade de promover a melhoria do ambiente empreendedor no Brasil, apoiando os pequenos empreendimentos, diminuindo a informalidade, simplificando e reduzindo a carga tributária, desburocratizando e facilitando o acesso ao crédito, à justiça e à inovação e permitindo que microempresas e empresas de pequeno porte ganhem competitividade, conquistem novos mercados e contribuam para o desenvolvimento, a geração de trabalho e a distribuição de renda.

Cervieri, contudo, considera sua adoção lenta no cenário federativo brasileiro. A regulamentação da Lei deve ocorrer em todos os estados e municípios, o que termina por envolver diferentes ritmos de tramitação e de natureza política e motivacional.

#### ***4.4. O ambiente econômico e político no Brasil para o empreendedorismo e as iniciativas dos demais sócios do MERCOSUL de apoio a micro, pequenas e médias empresas***

O Brasil tem apresentado importantes avanços no tratamento do tema das pequenas e médias empresas. Nos últimos anos, verificou-se um esforço governamental maior no sentido de criar condições, normativas e institucionais, para o surgimento de novas pequenas e médias empresas. Esse esforço se traduziu em créditos mais amplos, estratégias de estímulo à inovação, instrumentos de apoio às MPMEs

em conhecimento, acesso a informações e bancos de dados, inserção internacional e, mais recentemente, a criação de um entorno fiscal e burocrático mais simplificado e menos oneroso para as micro e pequenas empresas, com a Lei Geral.

A nova visão dos agentes públicos sobre a importância das pequenas e médias empresas ainda não se traduziu em uma reviravolta na mentalidade pública sobre o papel das PME's sobre o crescimento da economia, a geração de empregos, a capacidade de inovação, a resistência maior aos choques externos, enfim, toda a gama de vantagens de uma economia menos dependente das grandes corporações. Parece que o tema ainda não entrou definitivamente na linha de frente do planejamento de longo prazo sobre desenvolvimento econômico e social. Como consequência, a avaliação de especialistas nacionais sobre as condições brasileiras que afetam o empreendedorismo (Entrepreneurial Framework Conditions, ou EFC) ainda é relativamente baixa.

As EFC refletem as principais características do ambiente socioeconômico de um país, das quais se espera que tenham um impacto significativo sobre a atividade empreendedora.

O único item em que a avaliação dos especialistas brasileiros é superior à avaliação dos países industrializados e *innovation-driven* é o que se refere à dinâmica do mercado interno, considerada boa para o desenvolvimento de novas PME's.

Por outro lado, os itens nos quais a avaliação do Brasil ainda não logrou alcançar o patamar dos países mais industrializados são: políticas governamentais, programas de governo, transferência e desenvolvimento de tecnologias, infraestrutura comercial e profissional, abertura de mercado interno e infraestrutura física.

Segundo pesquisa de Bosma, Levie e do Global Entrepreneurship Monitor (GEM), a avaliação do item "apoio financeiro" foi particularmente baixa em 2009. Outros itens mal avaliados foram as políticas governamentais, a educação básica e a educação superior como instrumentos de fomento da atividade empresarial.

As políticas governamentais de apoio às PME's, e mais particularmente ao surgimento de novas PME's, são consideradas insatisfatórias. Essa insatisfação se aplica tanto às políticas de cunho geral quanto às que versam sobre a regulação da atividade das empresas novas e em crescimento.

Se no âmbito doméstico ainda existe um grande caminho a percorrer para mudar o papel que as PMEs exercem sobre a formulação de políticas públicas de estímulo, não obstante os notórios progressos dos últimos anos acima mencionados, sobretudo levados a cabo pelo SEBRAE, muito mais longo será o caminho a percorrer para introduzir políticas públicas para o MERCOSUL. Os avanços no bloco para o fomento das pequenas e médias empresas, elos de ligação fundamental para que o MERCOSUL seja um processo de integração com maior capilaridade social, e menos influenciado pelos interesses das grandes corporações, ainda são muito tímidos.

Os demais Estados Partes do MERCOSUL poderiam ser fortes aliados do Brasil no tratamento do tema. Argentina, Paraguai e Uruguai contam com estruturas econômicas nas quais micro, pequenas e médias empresas ocupam espaço importante. Em alguns casos, como o do Paraguai, seria mesmo possível afirmar que as PMEs são predominantes no que concerne às empresas genuinamente nacionais, se comparadas às grandes corporações, normalmente estrangeiras.

No Paraguai, por exemplo, o ano de 2010 caracterizou-se por grande crescimento econômico motivado pela agroindústria, com destaque para a soja, plantio típico de grandes propriedades, mas também são fortes as cooperativas de pequenos e médios agricultores. Os créditos bancários em 2010 concedidos pelo sistema financeiro local tiveram como público-alvo micro e pequenas empresas e foram muitas as instituições financeiras, algumas de grande porte e solidez, que se consolidaram no mercado bancário local graças à clientela de pequenos e médios empresários. Recentemente, foram adotadas medidas muito semelhantes às que constam da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas do Brasil, entre as quais a simplificação de trâmites burocráticos para a abertura de empresas de pequeno porte.

O Paraguai conta com regime tributário interno de importação de matérias-primas e insumos. Trata-se de mecanismo de incentivo fiscal destinado às indústrias que, amparadas pelo Decreto 11.771/00, podem importar matérias primas e insumos com tarifa externa de zero (0%), desde que demonstrem que tais produtos serão empregados nos seus próprios processos produtivos.

Na Argentina, um dos principais instrumentos de defesa das PMEs é o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e



Médias Empresas (FONAPYME). Consiste em assistência financeira aos pequenos empresários que apresentem um plano de investimento para expansão de seu negócio. Além disso, a Argentina conta com o mecanismo denominado Nación Leasing, que outorga às PMEs, bem como às grandes empresas, a possibilidade de acesso a créditos elevados de longo prazo para a aquisição de bens de capital. Outro programa argentino é o Régimen de Bonificación de Tasas de la SEPYME, que redistribui uma fração percentual das taxas de juros fixadas pelas instituições financeiras às micro, pequenas e médias empresas.

Em relação à integração produtiva, a Argentina elaborou o programa Sistemas Produtivos Locais – *Cluster* e Redes Produtivas, que brinda apoio técnico e financeiro às micro, pequenas e médias empresas que se organizem em associações produtivas, ou que integrem outras formas de articulação vertical ou horizontal. O objetivo do programa é conceder subsídios para a contratação de um coordenador de associação produtiva, por tempo determinado, a fundo perdido.

No Uruguai, o Fundo Raúl Sendic oferece assistência financeira para apoiar pequenos empreendedores, incluindo serviços, e é dirigido à população de baixa renda, com o objetivo de reduzir a pobreza. O Fundo é aplicado em todo o Uruguai e, conforme o programa do governo, “a garantia é a palavra”. O Uruguai conta também com o fundo PROSPERITAS, que aporta capital de risco, por meio da participação do investidor no capital do novo empreendimento. Seu foco é o setor de tecnologia, serviços e agroindústria.

A Argentina tem sido, como mencionou o Diretor do Departamento do MERCOSUL do Itamaraty, Embaixador Bruno Bath, um dos principais mentores de políticas no MERCOSUL para as PMEs. Segundo Bath, e corroborado pelo Chefe da Divisão do MERCOSUL Político, Social e Institucional, a delegação argentina tem sido permanente defensora dos interesses das pequenas empresas no MERCOSUL e foi a principal motivadora do projeto de criação do Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, posteriormente transformado em Fundo de Garantias, como se examinará mais abaixo. Ao término da Presidência *Pro Tempore* Brasileira do MERCOSUL, em dezembro de 2010, ainda não havia sido regulamentado e corria sério risco de estagnar. Também o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, aprovado em 2008, foi promovido pela Argentina durante a sua Presidência *Pro Tempore*. O Programa,

embora tenha evoluído para uma etapa mais avançada do que o Fundo de Garantias das PMEs, também se ressentia da falta de maior apoio institucional e político no MERCOSUL. Os projetos de integração produtiva, em incubação, com apoio da ABDI, envolvem cadeias produtivas nas quais predominam médias e grandes empresas, como o setor automotivo. Bem-intencionados, esses projetos carecem de maior penetração nas PMEs do MERCOSUL.

O Uruguai tem-se aliado ao Paraguai e à Argentina na defesa de programas de integração produtiva que beneficiem as PMEs, pois sua estrutura econômica comprova o grande papel que desempenham sobre a criação de empregos e o crescimento naquele país (*vide* Anexo 9, “Participação das Pequenas Empresas no Uruguai”, elaborado pelo Observatório de PMEs daquele país).

O presente trabalho busca mostrar, contudo, que os avanços até aqui obtidos no tratamento do tema são muito limitados no âmbito do MERCOSUL. A experiência brasileira na matéria, que, graças ao SEBRAE e aos elevados recursos à sua disposição, tem maior alcance do que as iniciativas domésticas de seus sócios do MERCOSUL, evoluiu voltada para uma lógica doméstica, e não propriamente de integração. No MERCOSUL, essas mesmas políticas ainda não foram reproduzidas.

A Decisão 22/07, que definiu a necessidade de um Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas, contou com importante contribuição brasileira nas negociações para sua constituição, mas apresentou limitações. A ideia que motivou a aprovação da Decisão 22/07 era usar os recursos do fundo, cujos montantes não foram definidos naquela ocasião, para estimular junto aos agentes financiadores privados a abertura de linhas de financiamento de longo prazo e juros baixos para pequenas e médias empresas que participem dos programas de integração competitiva. Esses programas consistem em incentivos a setores econômicos (automotivo, têxtil, alimentos, dentre outros) para que instalem parte de suas cadeias produtivas nos países menores, Uruguai e Paraguai. A medida foi discutida na esteira de um plano estratégico para superação das assimetrias no MERCOSUL.

#### ***4.5. Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas***

A Decisão 22/07<sup>115</sup> apontou para o caminho correto, mas ficou curta em seus resultados práticos. Com apenas uma página, contém cinco parágrafos de considerações sobre a relevância de estimular as pequenas e médias empresas a aglomerar-se em cadeias produtivas, por meio da formulação de políticas de financiamento no MERCOSUL. Identificou a necessidade de o MERCOSUL transformar-se em uma via para o desenvolvimento econômico e social dos Estados Partes. Sublinhou a importância do fomento das cadeias produtivas e de interdependência entre os setores produtivos dos Estados Partes, e, nessa tarefa, destacou a necessidade de constituir mecanismo de financiamento de apoio a pequenas e médias empresas, envolvidas em projetos de integração de cadeias produtivas. Mas, apresentou apenas um parágrafo de decisão, que encomenda a realização de estudos, a saber:

Art. 1 - Encomendar ao Grupo Mercado Comum que proponha, na XXXIV Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, alternativas para a constituição de um Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas envolvidas em iniciativas de integração produtiva.

##### *4.5.1 Sistema de Garantias para as Pequenas e Médias Empresas*

Por meio da Decisão 13/08<sup>116</sup> (*vide* Anexo 11), o Conselho do MERCOSUL implementou a Decisão 22/07 com a criação de um Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas que, “em sua primeira fase”, se apresenta como um “sistema de garantias”, tal como aparece no texto do artigo primeiro da Decisão:

<sup>115</sup> MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22/07, “FUNDO MERCOSUL DE APOIO A PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”, Assunção, XXXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum do Sul, junho de 2007. Trata-se de Decisão primeira que determinou a criação do Fundo, para ser deliberado em sessões posteriores do Conselho do Mercado Comum, quando se definiria o modelo de fundo de financiamento, recursos, objetos, regulamento e estatuto.

<sup>116</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 13/08. “FUNDO MERCOSUL DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”, XXXV Conselho do Mercado Comum, San Miguel de Tucumán, 30/VI/08. Esta Decisão definiu que o modelo do Fundo seria o de um sistema de garantias a operações de financiamento a pequenas e médias empresas, para projetos de integração de cadeias produtivas.

Art. 1º - Criar o Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas envolvidas em iniciativas de integração produtiva, que em sua primeira fase instrumentará um Sistema de Garantias.

Mais adiante, a Decisão 13/08 abre o caminho para, no futuro, um Grupo *Ad Hoc* examinar outras modalidades de financiamento de pequenas e médias empresas:

Art. 4º - O Grupo *Ad Hoc* deverá, ainda, propor ao Grupo Mercado Comum outras modalidades de financiamento para Pequenas e Médias Empresas envolvidas em processos de integração produtiva. Para tal fim, o Grupo *Ad Hoc* encaminhará um relatório preliminar ao Grupo Mercado Comum para tratamento em sua última reunião do segundo semestre do ano de 2008.

Observa-se que o texto da Decisão impõe uma condição para permitir o benefício do fundo de garantias, ou, no futuro, de outra modalidade de fundo, que poderia ser de financiamento direto, o que se insere dentro da perspectiva do presente trabalho. Trata-se da participação em projetos de integração produtiva, o que se enquadraria na lógica da formação de *clusters* produtivos, envolvendo pequenas e médias empresas em cadeia de fornecimento para grandes empreendimentos ou grandes empresas.

O Fundo de Garantias propriamente dito foi criado pela Decisão 41/08<sup>117</sup>, na esteira dos trabalhos do Grupo Ad Hoc encomendado pela Decisão 13/08. A Decisão 41/08 estipulou que o Fundo oferecerá garantias de até 100 milhões de dólares, a projetos de integração produtiva que envolvam micro, pequenas e médias empresas, distribuídos da seguinte maneira:

- Brasil: 70 milhões (70%)
- Argentina: 27 milhões (27%)
- Uruguai: 2 milhões (2%)
- Paraguai: 1 milhão (1%)

---

<sup>117</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 41/08. “CRIAÇÃO DO FUNDO MERCOSUL DE GARANTIAS PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”, XXXVI CMC, Salvador, 15/XII/08. Decisão que estabeleceu a repartição de responsabilidades pela garantia a operações de financiamento por entidades privadas para micro, pequenas e médias empresas, estabelecendo percentuais por Estados Partes, para uma garantia total de US\$ 100 milhões e um prazo de vigência de 10 anos.

Conforme o despacho telegráfico 458, de 2009, ostensivo, para a Embaixada do Brasil em Assunção, que relatou os trabalhos do Grupo *Ad Hoc*,

o objetivo do Fundo de Garantias é ser auto-sustentável, o que não impede a possibilidade de futuras ampliações e recomposições. O montante da ordem de US\$ 100 milhões é suficiente para dar credibilidade e capacidade inicial de operação ao Fundo de Garantias, sobretudo nos primeiros dois anos, em que funcionará com baixo índice de *alavancagem*, como medida cautelar.

Uma primeira versão de projeto de Regulamento para o Fundo contou com as experiências brasileiras de sistemas de garantia, em coordenação com o Ministério da Fazenda, o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o BNDES, o Banco do Brasil e o SEBRAE. No telegrama 397<sup>118</sup>, da Delegação Brasileira junto à ALADI e MERCOSUL, em Montevidéu, de 16 de maio de 2008, foram tecidos alguns comentários sobre as negociações que antecederam a aprovação das Decisões 13/08 e 41/08. Naquele momento, ainda discutiam os Estados Partes o modelo de fundo de financiamento que se desejava começar a montar para as pequenas e médias empresas. Paraguai, Uruguai e Argentina advogavam um modelo de fundo de financiamento direto, ao passo que o Brasil considerava mais adequado um fundo de garantias de empréstimos a serem concedidos por instituições financeiras privadas. O argumento brasileiro procurava reduzir os riscos ao erário decorrentes de um fundo de financiamento direto, além de sustentar maior impulso financeiro que se poderia dar ao fundo caso se restringisse a um sistema de garantias, atrelado a financiamentos obtidos de entidades financeiras privadas ou públicas. A estrutura administrativa de um sistema de garantias também seria menos pesada do que a de um sistema de financiamento direto, que seria equivalente ao de um banco multilateral.

Prevaleceu, na Decisão 41/08, a proposta de um fundo de garantias. A adoção desse Fundo ainda depende da aprovação do seu Regulamento e da ratificação pelos Congressos dos Estados Partes da Decisão 41/08. O coordenador nacional do Fundo de Garantias de Pequenas e

---

<sup>118</sup> BRASALADI, Telegrama 397, de 16/05/2008. Trata-se de avaliação da Representação do Brasil junto à ALADI e MERCOSUL sobre a criação do Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL.

Médias Empresas, Marcelo Araújo, da Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC), esclareceu que a adoção do Fundo de Garantias, cuja idealização, como mencionado no Capítulo II, foi motivada mais pelo interesse brasileiro de acomodar um antigo pleito argentino sobre fomento de instrumentos de integração produtiva do que pela percepção dos negociadores brasileiros da necessidade de introduzir mecanismos de defesa dos interesses das pequenas empresas no MERCOSUL, encontrar obstáculos à frente, em 2011, haja vista recente resistência argentina à ideia de um fundo apenas de garantias, dissociado de projetos concretos de integração produtiva, uma vez que pode ser difícil para os pequenos e médios empresários conseguir créditos de bancos privados apenas com as garantias dos Estados Partes.

Na verdade, o Fundo não representa um instrumento de financiamento das pequenas e médias empresas. Trata-se de um fundo de garantias, que tem, é verdade, o importante papel de facilitar o acesso das PMEs aos créditos de mercado, mas quem aprova os créditos são as instituições financeiras privadas, com aval do Fundo. Ainda não representa um Fundo do MERCOSUL de créditos diretos a projetos de estabelecimento de PMEs, ou de formação de aglomerados industriais (*clusters*), no território aduaneiro do MERCOSUL. Algo nessa direção exerceria a função de vincular o processo de integração com as PMEs de maneira mais eficaz, envolvendo-as mais profundamente no bloco, ao criar um instrumento financeiro intrazona de fomento das PMEs.

O Fundo de Garantias não assegura que as pequenas e médias empresas do MERCOSUL poderão contar com recursos de um fundo específico destinado a financiar seus projetos de criação, expansão ou desenvolvimento e inovação. O sistema financeiro será quem, em última análise, ditará se as PMEs da região terão créditos ou não. Não altera, substancialmente, o quadro existente, pois os créditos a PMEs normalmente se concedem, mesmo por meio do Banco do Brasil, sem a exigência de garantias, uma vez que envolvem montantes não elevados.

Um fundo de créditos de financiamento direto de PMEs do MERCOSUL, por outro lado, traria o diferencial de canalizar projetos de criação, expansão ou desenvolvimento e inovação das PMEs para a integração de cadeias produtivas ou a formação de *clusters* industriais.

Entrevistado em dezembro de 2010<sup>119</sup>, o Embaixador Bruno Bath, Diretor do Departamento do MERCOSUL do Itamaraty, ao comentar as difíceis negociações para aprovar o Regulamento do Fundo, mostrou-se preocupado com a disposição dos Estados Partes de superar suas diferenças para levar a bom termo temas que são essenciais para o aprofundamento do MERCOSUL.

Sobre a regulamentação, Bath indicou que as negociações não avançam, dados alguns impasses entre os Estados Partes que refletem profundas diferenças entre os sistemas financeiros e o modo como as economias se organizam. O Brasil, por exemplo, ainda privilegia o sistema financeiro privado para articular os créditos para as PMEs, ao passo que a Argentina desejaria que o MERCOSUL contasse com um sistema organizado pelo poder público.

#### ***4.6. Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL***

Em estudo preparado para o GMC<sup>120</sup>, a Assessoria Técnica da Secretaria do MERCOSUL conclui que as MPMEs melhoram a sua competitividade e eficiência (particularmente as potenciais provedoras de outras empresas em Arranjos Produtivos Locais, APL) quando são incorporadas aos circuitos “virtuosos” de APLs, sistemas de integração produtiva que se caracterizam por sua concentração geográfica, ou aos *clusters*, que envolvem sistemas de integração produtiva vinculados mais ao valor final da cadeia produtiva do que a conceitos de espaço. A vinculação das MPMEs, segundo o referido estudo, com o conceito de cadeias produtivas não é difícil de estabelecer.

Las cadenas productivas regionales, definidas como sistemas de actividades económicas (primarias, manufactureras, logísticas, de distribución y comercialización, servicios, etc.) que establecen entre sí relaciones derivadas de la pertenencia a un mismo proceso productivo, pueden involucrar pymes, APL, y clusters, donde la mayor eficiencia de cada eslabón repercute positivamente en todo el sistema. La llave para entrar a ese circuito virtuoso para nuevas empresas

<sup>119</sup> Entrevista com Bruno Bath, Diretor do Departamento do MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores, em dezembro de 2010.

<sup>120</sup> Informe Técnico 17/06. *Cadeias Produtivas no MERCOSUL*, Assessoria Técnica do MERCOSUL, SM, Montevidéu, 2006.



es la mejora de la eficiencia y la competitividad, ya que la cadena no admite empresas o APL no competitivos o ineficientes.

Ainda segundo o estudo, a aglomeração de micro, pequenas e médias empresas em sistemas de integração produtiva representa forma de cooperação que pode ser o melhor caminho para que as empresas menores possam obter vantagens competitivas, que normalmente não surgem quando atuam isoladamente. A cooperação em APL ou em *clusters* facilita a pesquisa e desenvolvimento, capacitação, acesso a tecnologia, escala de produção e inovação. Nesses sistemas, as MPMEs inserem-se de forma competitiva e colaboram para agregar valor às cadeias produtivas. Acrescente o estudo que “es así que estos esquemas de producción basados en pequeñas y medianas empresas pueden resultar en ventajas de escala similares o superiores a las que presenta el modelo de la gran firma integrada verticalmente”.

Pela Decisão 12/08<sup>121</sup>, a XXXV Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Tucumán, na Argentina, aprovou o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL. O Programa tem por objetivo fortalecer a “complementaridade produtiva das empresas do MERCOSUL, principalmente PMEs, e aprofundar o processo de integração do bloco, consolidando o aumento da competitividade dos setores produtivos dos Estados Partes”. A Decisão também cria um Grupo de Integração Produtiva (GIP), cuja função será “coordenar e executar o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (PIPMSUL), bem como todas as propostas e ações ligadas a essa temática”.

O GIP ainda tem relativamente pouco tempo de existência. Não se podem esperar resultados que alterem substancialmente a relação de forças no MERCOSUL entre pequenas e médias empresas e os grandes setores produtivos em apenas um ou dois anos. Tampouco parece ser esta a prioridade do GIP e do Programa de Integração Produtiva. A intenção dos idealizadores do PIPMSUL é, contudo, de grande relevância para a efetiva integração das MPMEs no processo decisório, nas instâncias negociadoras, na definição das metas e na formulação de políticas do MERCOSUL.

---

<sup>121</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 12/08. Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, aprovado na XXXV Reunião do CMC.



O Programa de Integração Produtiva é um primeiro passo para a missão de repensar o papel das MPMEs no MERCOSUL. Trata-se de programa que busca inserir no ordenamento jurídico do MERCOSUL projetos de integração produtiva. Seus resultados ainda são de reduzido alcance para as MPME. É necessário que se estimule o desenvolvimento dos trabalhos no PIP e se criem condições para a efetiva implantação das cadeias produtivas propostas e para sua ampliação a novos setores.

O texto do PIPMSUL, de 30 de junho de 2008, parece diagnosticar corretamente o problema:

um dos principais objetivos do bloco regional é que os benefícios da integração regional se estendam a todos os seus membros e, para isso, é preciso estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor, procurando a efetiva incorporação da produção dos países de menor tamanho econômico relativo aos processos produtivos de todos os sócios<sup>122</sup>.

Conforme mencionado mais acima, o Presidente da ABDI, Reginaldo Braga Arcuri, responsável no GIP por importantes iniciativas sobre cadeias produtivas nos setores de óleo e gás e autopartes, não conta, contudo, com uma estrutura institucional que favoreça a adoção e a sobrevivência dessas políticas. As iniciativas até hoje adotadas não se sustentam no médio prazo, pela dificuldade de se encontrar maior capilaridade nas associações ou grupos de micro, pequenos e médios empresários, ainda alheios às políticas formuladas em Brasília especificamente para o fortalecimento das pequenas empresas no MERCOSUL. Por outro lado, também não se sustentam devido à falta de poder decisório que instâncias como o GIP e o SGT-7 têm na estrutura institucional do MERCOSUL.

Não se pretende aqui limitar a discussão sobre a ausência das MPMEs no processo decisório do MERCOSUL ao desenvolvimento de uma política de integração produtiva. Esse é um dos componentes da equação, e faz parte de uma das propostas apresentadas no final do trabalho para novas linhas de atuação no MERCOSUL. A questão envolve também a redistribuição de forças e a inserção das PME no processo decisório do MERCOSUL como um ator que não anula os grandes setores

---

<sup>122</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/08. Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, aprovado na XXXV Reunião do CMC. O texto citado encontra-se no item I do Programa, Fundamentação, parágrafo 4º, Anexo à Decisão.

produtivos, mas passa a atuar em pé de igualdade, dado o fundamental papel que as PMEs desempenham na economia, como motores da geração de empregos, de renda, de crescimento e de resistência aos choques externos, e sua função social. Ao fortalecer esse papel, os Estados Partes estarão dando um grande passo para reaproximar o processo econômico e comercial de integração dos interesses dos trabalhadores e fortalecer a dimensão sociolaboral.

A inserção do tema das pequenas e médias empresas no processo negociador não se esgota com a aprovação de uma ou outra norma que as contemple no conjunto das normas do MERCOSUL: trata-se, sim, de buscar uma nova mentalidade para a inclusão efetiva dessas empresas na agenda do processo negociador. Torna-se necessário ampliar a base de negociação do MERCOSUL, por meio da inclusão de agentes que, embora não tenham força e organização tal como os grandes grupos econômicos, representam os interesses da força de trabalho dos Estados Partes e contribuem efetivamente para a inclusão social e para a redistribuição de renda.

#### ***4.6.1 O SGT-7 (Indústria) e a Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Artesanato***

Como se observou mais acima, no capítulo 3, o SGT-7, subgrupo de trabalho responsável pela promoção da integração industrial no MERCOSUL, trata dos temas relacionados com as políticas industriais dos países integrantes do bloco com o objetivo de contribuir para a integração produtiva e avançar em direção à uma política industrial comum. Conforme informação disponível na página oficial do MERCOSUL<sup>123</sup>, entre os temas permanentes de discussão do SGT-7 encontram-se aqueles relativos às Pequenas e Médias Indústrias e Artesanato, Propriedade Intelectual e Qualidade e Inovação. Para ocupar-se dos temas referentes às MPMEs, conta com uma Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Artesanato<sup>124</sup>.

O SGT-7 tem função deliberativa. Não tem poder decisório, e está subordinado ao GMC. Tem-se reunido em média duas vezes ao ano. No

<sup>123</sup> Vide [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy).

<sup>124</sup> Vale registrar que a página oficial do SGT-7 informa que o subgrupo se ocupa dos temas de pequenas e médias empresas, mas a Comissão se denomina de micro, pequenas e médias empresas.

seu programa de trabalho, constam as algumas atividades principais. Uma delas é a promoção dos Foros de Competitividade. Desde 2003, foi lançado o Foro da Cadeia de Madeira e Móveis, que sabidamente é intensiva em pequenas empresas. Trabalha-se, também, na consolidação do Projeto de Fortalecimento da Cadeia Produtiva e Desenvolvimento de Fornecedores de Madeira e Móveis do MERCOSUL, com recursos do Fundo Para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Nesse projeto, o uso de recursos do FOCEM foi bloqueado pelo Paraguai, que alega que o FOCEM deve ser empregado prioritariamente para investimentos em infraestrutura. Outra atividade do SGT-7 é a promoção do Concurso MERCOSUL para o Desenho de Móveis.

No âmbito da integração produtiva, componente essencial das suas funções, o SGT-7 participa das atividades do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, vinculado ao GIP. O Subgrupo tem tarefas específicas encomendadas à Unidade de Gestão de Foros/Secretaria do MERCOSUL. Dentre as tarefas, prevê-se a atualização dos indicadores de competitividade da Cadeia de Madeira e Móveis e o exame de novos Foros de Competitividade.

Na sua XX Reunião, em dezembro de 2003, o SGT-7 tinha aprovado proposta de pesquisa denominada Integração de Cadeias Produtivas e Foros de Competitividade no MERCOSUL, apresentada pela Rede de Pesquisas Econômicas do MERCOSUL. Na LII Reunião do GMC, em Montevideu, em dezembro daquele ano, “tomou-se nota” da proposta de pesquisa e se manifestou que a Rede deveria trabalhar em coordenação com a Secretaria do MERCOSUL. A proposta foi deixada em suspenso por falta de financiamento.

Em novembro de 2005, a Rede MERCOSUL propôs novamente ao SGT-7 o mesmo projeto, desta vez com orçamento. O SGT-7 concluiu que o orçamento proposto não tinha “clareza suficiente para ser avaliado”. Considerou que algumas cadeias propostas não correspondiam ao SGT-7, por não serem “exatamente industriais” e não corresponderem com aquelas que se estudavam para os novos foros de competitividade.

Em 2009, o Subgrupo de Trabalho havia optado por substituir a pesquisa em apreço por outra, inspirada nos Arranjos Produtivos Locais (APL) e *clusters*. Trata-se de atualização importante para o tratamento dos programas de integração produtiva, em linha com os estudos mais modernos sobre as vantagens industriais, com ênfase nas pequenas

empresas, de se promoverem sistemas de produção locais em torno de cadeias de valor. Em sua Ata 02/2009, o SGT-7 concluía que uma linha de ação seria o “estabelecimento de critérios para selecionar APLs – *clusters* que, por suas características, possam ser mais adequados a uma cooperação transfronteiriça. Uma vez acordados os critérios, poder-se-ia organizar um encontro entre participantes dos *clusters* compatíveis”.

No capítulo 6, serão examinadas propostas para adotar uma política no MERCOSUL nessa área.

Após a criação do GIP, as funções do SGT-7 ficaram um tanto diluídas entre ambos os foros. Não está clara a relação entre ambos, e como o SGT-7 poderia exercer influência sobre as decisões relativas aos programas de integração produtiva. Atua hoje mais na esfera de implementação do Foro da Cadeia de Madeira e Móveis do que no campo da formulação de políticas. A pesquisa sobre os APLs demonstra que o SGT-7 sabe qual o caminho a seguir para montar programas de integração produtiva com as pequenas empresas. Seu poder de decisão sobre o sistema e sobre os setores a serem contemplados parece perdido em meio a outras prioridades dos foros decisórios do MERCOSUL.

Outra decisão recente do SGT-7 foi a de iniciar estudos para a introdução do Foro de Competitividade da Cadeia de Produtos de Higiene e Perfumaria, também intensivos em pequenas empresas.

Quase vinte anos desde o Tratado de Assunção, o MERCOSUL contempla dois Foros de Competitividade que podem, caso resultem em sistemas ou arranjos produtivos locais, promover a disseminação de micro, pequenas e médias empresas. Muito pouco, haja vista que elas respondem por cerca de sessenta por cento da mão de obra empregada na indústria brasileira.

A Comissão de Micro, Pequena e Média Empresa (Comissão MPME), que deve reunir-se pelo menos uma vez semestralmente, tem por objetivo promover iniciativas quadripartites, com envolvimento das agências nacionais responsáveis pelo fomento das MPMEs, para o intercâmbio de informações sobre MPMEs. Realiza estudos sobre legislação nacional em cada Estado Parte, abertura de empresas, financiamento de MPMEs, programas de incubadoras e avaliação de conformidade em relação a micro, pequenas e médias empresas. Em 1992, chegou a sugerir uma classificação harmonizada para o conceito de MPMEs. Como será examinado no capítulo 6, ao apresentar-se uma

nova proposta sobre o tema, a classificação de 1992 não foi capaz de contemplar as assimetrias entre os países-membros e suas próprias classificações domésticas. Tem dado ênfase também à promoção de uma cultura de consumo de artesanato regional.

Um dos projetos mais relevantes examinados pela Comissão se chama Sistema Regional de Informação e Aprendizado para o Desenho de Políticas Públicas de Apoio à Micro, Pequena e Média Empresa. O projeto tem por objetivo a implementação de um sistema regional de informação e aprendizagem para o desenho de políticas públicas de apoio à micro, pequena e média empresa, com a participação das agências de outros países da região. Segundo o SEBRAE, agência que coordena o projeto juntamente com a SEPYMEDR, da Argentina, e o SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica), do Chile, a ideia deriva da necessidade de se desenvolver ações para enfrentar três problemas chave para a promoção da aprendizagem institucional das entidades públicas de apoio às MPE da região: a informação estatística, a aprendizagem de boas práticas e o acompanhamento e avaliação de programas e projetos. Reconhecem essas entidades as vantagens de tratar tais questões em nível regional, reunindo informação e experiência, e desenvolvendo, conjuntamente, novas metodologias para aumentar a efetividade dos programas de apoio ao segmento da micro e pequena empresa. O projeto, de autoria de Brasil, Argentina e Chile, com apoio do BID, está aberto à adesão de outros países.

Em sua última ata registrada (Ata 02/07), a Comissão recebeu o apoio de Paraguai e Uruguai.

A Comissão também examina projeto relacionado à criação de um Observatório Regional de Integração Produtiva, de autoria da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM). Esse projeto não contempla preferencialmente as MPME, algo que as delegações de Argentina, Paraguai e Uruguai recomendaram que comece a ser discutido.

A Comissão MPME do SGT-7 reuniu-se novamente em 2008, mas não há registro em Ata na Secretaria do MERCOSUL.

Para Cândida Cervieri, ex-Diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MDIC, no período de 2004 a 2008, e integrante da Comissão de MPME do SGT-7 até 2008, os trabalhos da Comissão ressentem-se de um maior conhecimento de seus integrantes sobre a realidade e as políticas públicas nacionais relacionadas ao

universo das MPMEs e de uma visão de futuro sobre as estratégias que o MERCOSUL deveria adotar. Os trabalhos da Comissão estão limitados pela sua falta de poder decisório, o que faz a agenda girar em torno de questões pontuais e carecer de seguimento ao longo das demais instâncias institucionais e decisórias do próprio MERCOSUL. Segundo Cervieri, “o MERCOSUL não conta com políticas efetivas em apoio às pequenas empresas”<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Cândida Cervieri, Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de Programas de Apoio às Exportações da SECEX/MDIC e ex-Diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MDIC, foi entrevistada em fevereiro de 2011. Cervieri participou da formulação da Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas.

## **Capítulo 5 – Reflexões sobre um Novo Papel para Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL**

O objetivo principal que se persegue quando se questiona o baixo perfil das pequenas e médias empresas no processo negociador do MERCOSUL é permitir a essas empresas ter voz ativa nas mesas de negociação e nos foros de coordenação de políticas nacionais na área comercial, em geral, e no MERCOSUL, em particular – como no GECEX e no Grupo Mercado Comum. Trata-se de inserir as pequenas e médias empresas na formulação de políticas, por exemplo, tarifárias e de desenvolvimento industrial e agrícola, algo que hoje em dia parece envolver primordialmente os interesses de multinacionais, grandes empresas e associações de produtores setoriais, responsáveis pela maior parte da renda exportadora, como é o caso dos grandes fabricantes de bens de capital e de bens de telecomunicações e informática, setores intensivos em capital e tecnologias, mas não em mão de obra.

A criação de uma Divisão Político, Social e Institucional do MERCOSUL, em 2007, teve por objetivo justamente, entre outras metas, introduzir o tema social com maior afinco nos debates do MERCOSUL, o que, embora não se esgote com a simples criação de uma nova unidade na Secretaria de Estado, sinaliza para os órgãos negociadores nacionais e dos demais Estados Partes nova disposição do Governo brasileiro para encarar o desafio da geração de empregos no MERCOSUL e do papel das pequenas e médias empresas.

Caso se mantenha uma estrutura desequilibrada no processo decisório da integração regional, sem a devida representação dos interesses das MPMEs, o MERCOSUL corre o risco de não distribuir os benefícios econômicos e sociais da integração – tais como crescimento econômico regional e nacional, acesso a mercados competitivos e de baixo custo final ao consumidor, redistribuição da renda por meio da geração de empregos, entre outros – de forma equilibrada entre todos os atores que devem estar envolvidos nesse processo. O processo tende, assim, a preservar os interesses de estruturas econômicas concentradoras de renda e de baixa geração de empregos, o que o torna pouco popular e um tanto afastado dos interesses de grande parte da população, e com pouca visibilidade e penetração na opinião pública em geral.

A ideia-força do presente trabalho é, portanto, a de que uma política de geração de empregos no MERCOSUL, algo estreitamente associado ao fortalecimento de sua dimensão social, não pode estar desvinculada de uma política comunitária de fomento das pequenas e médias empresas. Ao mesmo tempo, um MERCOSUL sem tal política continuará sendo um projeto importante sob o ponto de vista político e comercial, mas não tão relevante do ponto de vista do desenvolvimento econômico e da redução de desigualdades sociais, preservando certa alienação em relação ao substrato coletivo formado pelas sociedades dos Estados Partes.

Para compreender o tema, abordaram-se nos capítulos anteriores certas definições, como o que vem a ser uma micro, pequena ou média empresa, e a participação das pequenas e médias empresas na economia, vista sob alguns prismas teóricos. Também se discutiu a importância do empreendedorismo, as PME e seu papel como fonte de inovação, geração de empregos e fortalecimento da base salarial. De maneira particular, analisou-se como as PME brasileiras atuam no complexo processo de crescimento econômico.

Também se discorreu sobre como as PME são tratadas no processo decisório do MERCOSUL, e como são tratadas no Brasil, consideradas as políticas de estímulo à inovação e de financiamento de novos empreendedores. Em relação a estes, viu-se como são favorecidos ou não pelo ambiente econômico e político brasileiro.

O estudo do tema prossegue, neste capítulo, com o exame de alguns paradigmas externos, como a União Europeia e os Estados Unidos, cujo conhecimento é necessário para refletir-se sobre novas políticas no



MERCOSUL. Também analisará o novo ambiente político na América do Sul, voltado para o fortalecimento de políticas sociais e de emprego, e seu papel como vetor para novas políticas de PMEs no MERCOSUL.

### ***5.1. Alguns Paradigmas sobre Micro, Pequenas e Médias Empresas na Integração Regional: o Modelo da União Europeia***

Um dos principais argumentos que o presente trabalho busca defender ao propor um papel maior para as PMEs na elaboração de políticas públicas nacionais para o MERCOSUL, que se traduzam em políticas de bloco, é o das vantagens para a economia. Ou seja, não se trata apenas de defender o fortalecimento das PMEs no mundo das ideias, com argumentos que poderiam parecer utópicos. O seu baixo perfil econômico, se tomado isoladamente, poderia fazer supor que a sua defesa entra no mundo do idealismo, do pequeno contra o grande. Não é tampouco o lugar que podem ocupar na retórica política da esquerda, referente à defesa da economia social, em um ambiente internacional essencialmente capitalista, dominado por grandes corporações e seus interesses transnacionais.

Trata-se, na verdade, de defender um argumento econômico: a ideia-força do trabalho é que uma economia capitalista, em que as pequenas e médias empresas ocupem uma parcela maior do produto interno, rivalizando com as grandes corporações, favorecerá maior geração e estabilidade de empregos; fomentará o empreendedorismo; tornar-se-á socialmente mais justa; reduzirá a vulnerabilidade aos choques externos; e promoverá o crescimento e a renda. Nesse sentido, estimular um papel maior para as pequenas e médias empresas no MERCOSUL servirá aos interesses econômicos e sociais da integração, com o benefício adicional de tornar a ideia integracionista, o projeto de um mercado comum, algo mais próximo dos trabalhadores e, por conseguinte, das sociedades dos Estados Partes.

O modelo da União Europeia na formulação de estratégias de geração de empregos deve ser avaliado quando se buscam parâmetros para discussão de uma política no MERCOSUL, embora não como referência obrigatória. Será, assim, examinado o tema sob a ótica de como já evoluiu, ou não, no processo europeu, a inclusão das pequenas e médias empresas no processo negociador, e de como os formuladores

de políticas de integração, no Conselho Europeu, levaram ou não em conta os interesses de tão importante segmento gerador de empregos.

As pequenas e médias empresas compõem importante pilar da economia da União Europeia.

A Comissão Europeia tem suscitado alguns informes relevantes para conhecer o papel das pequenas e médias empresas na economia da eurozona, com vistas à elaboração de políticas comunitárias. Em documento preparado para a Comissão<sup>126</sup>, o Observatório Europeu para as Pequenas e Médias Empresas apresentou importantes dados sobre o papel das PME's como promotoras do crescimento econômico. O estudo do Observatório foi solicitado pela Comissão Europeia para subsidiar a elaboração de políticas públicas sobre emprego, que resultaram em algumas decisões relevantes da Comissão, que serão tratadas mais adiante.

As conclusões foram reveladoras. A maioria das empresas na Europa se enquadraria na classificação de SME (small medium enterprises) e, ainda mais auspicioso, são responsáveis pela geração do maior número de empregos e respondem por grande parte da atividade econômica<sup>127</sup>. Em 2003, havia mais de 19 milhões de empresas SME na Europa (tabela 6), que geraram empregos para mais de 140 milhões de pessoas. Em contrapartida, existem apenas 40.000 grandes empresas, que representam apenas 0,2% de todas as empresas registradas. Dentre as 19 milhões de PME's, 90% são microempresas, que empregam menos de 10 pessoas, e cerca de 50% são estritamente familiares, sem gerar empregos fora do círculo familiar.

<sup>126</sup> "Observatory of European SME – SME in Europe, 2003/7", Enterprise Publications, European Network for Small and Medium Enterprises, preparado para a Comissão Europeia e coordenado por David Audrecht, do Max Planck Institute.

<sup>127</sup> Para a Comissão Europeia, consideram-se a) microempresas: menos de 10 empregados; b) pequenas empresas: de 10 a 50 empregados; c) médias empresas: de 50 a 250 empregados; e d) LSE (Large Scale Enterprises): 250 ou mais empregados. Fonte: Eurostat's Structural Business Statistics e Eurostat's SME Database.

**Tabela 6 – Papel das PMEs na Europa (2003)**

	MPMEs (1000)			LSE (1000)
	Micro	Pequenas	Médias	
<b>Número de empresas</b>	17 820	1 260	180	40
<b>Emprego gerado</b>	55 040	24 280	18 100	42 300
<b>Pessoas ocupadas</b>	3	19	98	1 052
<b>Exportações da produção %</b>	9	13	17	23

Fonte: Elaboração própria, com base na *Eurostat's Structural Business Statistics* e *Eurostat's SME Database*.

No terreno das exportações, o papel das PMEs é menor que o das grandes empresas. Empresas europeias exportam em média 17% de sua produção. Microempresas europeias têm reduzida participação nas exportações totais, destinando ao mercado externo apenas uma média de 9% de sua produção, enquanto que as grandes empresas exportam em média 23%. Esse padrão é comum nos setores produtivos de todos os membros da UE e indica que as pequenas e médias empresas atuam em mercados locais e regionais, sem perfil globalizado.

Empresas pequenas também apresentam maior atuação em setores intensivos em mão de obra, ao contrário das grandes empresas, intensivas em capital e tecnologia. Nesses setores, estudos do Observatório Europeu de Pequenas e Médias Empresas<sup>128</sup> revelam que a produtividade por empregado nas PMEs na Europa é menor, cerca de três vezes, do que a produtividade das grandes empresas (€ 40 mil anuais contra € 120 mil), uma vez que estas últimas utilizam menos mão de obra, mas obtêm maior rendimento de cada empregado, em decorrência dos investimentos em tecnologia necessária para produção em escala e do maior potencial de atuação nos mercados externos. Empresas pequenas, em geral, atuam no setor de comércio a varejo, que apresenta menor produtividade.

<sup>128</sup> Banco de Dados da EUROSTAT para pequenas e médias empresas.

As pequenas e médias empresas na Europa foram responsáveis, até o ano de 2003, pela maior produção de riqueza, ou cerca de € 17 trilhões anuais, contra aproximadamente 12 trilhões gerados pelas grandes empresas (LSE).

Muito embora esse dado deva ser visto sob o ponto de vista de produção total, e não sob a ótica de produção por empresa, elemento em que as grandes empresas apresentam individualmente maior produtividade, não deixa de ser um dado relevante na medida em que a produtividade total das pequenas e médias empresas ultrapassa a das grandes empresas somadas, com evidentes vantagens para a segurança da economia contra os períodos cíclicos de crise, na medida em que se poderia afirmar que a concentração da maior parte da produção em poucas empresas aumenta a vulnerabilidade da economia de um país ou de uma região (União Europeia, MERCOSUL, etc.) como um todo às crises e aos choques externos.

O raciocínio aplicável à prioridade que se deve atribuir às PMEs é semelhante ao raciocínio aplicável à segurança dos investimentos de uma pessoa física: quanto mais diversificada a sua carteira de investimentos e mais pulverizada em várias empresas, maior a sua garantia contra perdas violentas de seus investimentos, o que poderia ocorrer caso estes se concentrassem em poucas empresas e em grandes somas.

Da mesma forma, o investimento do Estado no fomento das pequenas e médias empresas pode assegurar uma base mais sólida para a economia e diminuir sua vulnerabilidade externa. Ao mesmo tempo, assegura-se maior número de empregos e que eles não estejam vulneráveis às oscilações econômicas. A segurança do emprego no fomento das pequenas e médias empresas torna, assim, as políticas públicas socialmente mais justas.

Outro elemento importante que se depreende dos dados da União Europeia é a menor dependência da economia das pequenas e médias empresas em relação às exportações. O *turnover* das PMEs nas exportações, ou a participação das exportações na produção total, é em média de 12%, contra 23% das grandes empresas. A conclusão mais evidente desse dado é que as PMEs estão menos vulneráveis às crises externas e às recessões econômicas em outros mercados e são mais dependentes dos mercados nacionais.

De maneira geral, uma de cada dez PME na Europa, em média, exerce alguma atividade exportadora. Embora algumas economias abertas tenham grau mais elevado de participação nas exportações (Estônia: 23% das empresas exportam; Eslovênia: 21%; Finlândia: 19%; Dinamarca: 17%, por exemplo), as PMEs de algumas das economias mais fortes da Europa não estão envolvidas em comércio fronteiriço mais significativo fora da UE. Na Espanha, 3% da produção das PMEs é exportável, e na França, 6%.

Em média, as empresas pequenas e médias na UE apresentaram, em 2005, exportações de € 83.700. Os setores mais beneficiados foram os de transportes e comunicações, com 9% de sua renda proveniente de exportações, e empresas manufatureiras, com 8%. Os setores de assistência médica e hotelaria foram os que menos exportaram na UE em 2005, com 0,4% e 0,8%, respectivamente. Existem variações para cima dependendo da estrutura econômica de cada país. Bélgica, com 15%; Estônia, com 12%; e Eslovênia, com 11%, são os países que apresentaram maior renda das pequenas e médias empresas proveniente das exportações. Em outros, contudo, como Grécia e Chipre, não mais de 2%.

No plano da UE, existiu leve tendência, em 2006 e 2007, a um aumento da participação nas exportações por parte das pequenas e médias empresas. Para 2007, pesquisa feita pelo Observatório Europeu indicava que 35% dos donos de pequenas e médias empresas acreditavam que em 2007 aumentaria a renda das exportações, ao passo que 59% não antecipavam nenhuma mudança, e apenas 6% previam redução.

Um dado que chama a atenção, e que é importante sob o ponto de vista da integração regional, é o destino principal das exportações das pequenas e médias empresas da União Europeia. As pequenas e médias empresas não dependem das exportações para sua sobrevivência, concentrando-se nos mercados domésticos, o que pode ser considerado positivo sob o ponto de vista da resistência às crises cíclicas internacionais. É de notar, também, que mesmo a parcela exportável da produção das pequenas e médias empresas europeias tem como principal destino o comércio intrazona, dadas as vantagens comparativas, tais como as tributárias e de acesso a mercados, que uma zona de livre comércio e uma união aduaneira podem proporcionar.

O fomento às pequenas e médias empresas pode significar, além de uma maior fortaleza econômica no plano nacional, um bom estímulo ao

comércio intrazona, uma vez que os países vizinhos seriam o destino natural de suas exportações pelas facilidades tarifárias e aduaneiras; pelos menores custos de fretes; e pela harmonização de práticas e costumes, entre outras vantagens.

Estatísticas da UE mostram que sete de cada dez empresas europeias encontram em outro país da UE seu principal país de exportação. Os principais parceiros de exportação para as pequenas e médias empresas europeias são Alemanha, França, Espanha, Holanda, Itália, Reino Unido, Áustria, Bélgica, Irlanda, Grécia e Suécia. Outros mercados são a Ásia, a América do Norte e a África.

Na tabela 7, obtém-se uma breve descrição da divisão do trabalho entre PME e LSE europeias. Interessa observar os setores mais atraentes para as PMEs, que se concentram em manufaturas, construção civil, comércio atacadista e serviços autônomos. Esses dados são relevantes quando se examina o tema do desenvolvimento das associações, ou aglomerações, de PMEs, em projetos de integração produtiva.

**Tabela 7 – Papel das PME por setor – União Europeia (2003)**

Setor	Empresas (1000)	Trabalhadores (1000)	Tamanho
Extração (inclui energia)	50	38	LSE
Manufaturas	2250	16	SME
Construção	2280	6	Micro
Comércio atacadista	1510	6	Micro
Comércio varejista	3740	5	Micro
Transportes e comunicações	1040	10	LSE
Serviços terceirizados	4310	6	LSE
Serviços autônomos	4140	5	Micro

Fonte: Eurostat's Structural Business Statistics e Eurostat's SME Database.

## ***5.2 Dificuldades para o Comércio Exterior das Pequenas e Médias Empresas Europeias***

O principal problema que as empresas europeias enfrentam para exportar diz respeito à falta de informação, ou falta de conhecimento, sobre

os mercados externos. Pequenas e médias empresas não contam com as mesmas ferramentas de informação tais como acesso às esferas decisórias do Estado; meios de comunicação avançados; acesso a publicações especializadas e de alto custo; participação em seminários e rodadas de negócios, também em decorrência do alto custo envolvido. Além disso, a “cultura exportadora” e a inserção nos mercados globalizados não fazem parte do horizonte de planejamento de médio prazo dessas empresas, haja vista lidarem com orçamentos com pequena margem para investimentos em outras despesas que não sejam as referentes a pessoal, impostos e compras de insumos e bens.

Certamente, o mesmo diagnóstico aplica-se às PME no MERCOSUL.

O segundo maior problema das PME europeias seria a redução de competitividade de seus bens e serviços devido às tarifas de importação em destinos extrarregionais. Isto explica a preferência pelo comércio intrazona e a maior fortaleza da integração regional do ponto de vista das pequenas e médias empresas.

A dificuldade em obter capital para operar no mercado europeu; diferentes regras e normas técnicas; a falta de recursos gerenciais; os diversos ambientes normativos em países fora da EU; restrições idiomáticas; e a baixa adequação de seus produtos às normas e regulamentos técnicos do mercado externo também foram apontadas por pequenos e médios empresários europeus em pesquisas do Observatório como alguns entraves para o comércio exterior. Setorialmente, o tema das restrições tarifárias faz parte do universo de preocupações de praticamente todas as PME europeias. Nos setores de manufaturas e construção, a falta de informação sobre mercados externos e suas oportunidades representa o maior desafio. No setor financeiro, as queixas mais comuns são atinentes à falta de harmonização de regras, inclusive dentro da União Europeia. Nos setores de transportes, de logística e de comunicações, a maior dificuldade é a falta de capital.

Vale notar também a menor dependência das pequenas e médias empresas europeias de parcerias externas. Apenas 5% das PME na União Europeia recebem recursos provenientes de algum tipo de parceria com negócios estrangeiros, seja na forma de subsidiárias, seja de *joint ventures*. Esse padrão é comum seja nos novos Estados-membros, seja nos integrantes da UE-12. Mesmo em um país como a Alemanha, que se poderia supor que teria um perfil industrial globalizado no âmbito

das PMEs, as parcerias externas nas pequenas e médias empresas não passam de 2% do universo de empresas.

Ao mesmo tempo, as LSE (Large Scale Enterprises) apresentam grau muito superior de envolvimento com empresas estrangeiras. Cerca de 20% das LSE mantêm associações com empresas estrangeiras, embora tais associações respondam por apenas 7% da produção dessas empresas.

Outro dado de interesse é o ambiente essencialmente europeu, ou intrazona, em que essas parcerias entre pequenas e médias empresas nacionais e empresas estrangeiras opera. Setenta e sete por cento das operações conjuntas entre PMEs e empresas associadas estrangeiras realizam-se no próprio território da UE. Nota-se, uma vez mais, a tendência regionalista da atuação das pequenas e médias empresas, o que serve aos interesses dos projetos de integração regional.

A principal razão alegada pelas pequenas e médias empresas europeias para investir em associações com empresas estrangeiras seria geográfica: o desejo de estar próximo fisicamente dos consumidores finais ou dos parceiros estratégicos. Também se citam menores custos laborais, menores cargas tributárias e maiores facilidades de crédito em territórios estrangeiros. Predomina na EU, portanto, o conceito de associatividade das PMEs em *clusters* geográficos.

Pode-se dizer que o perfil de atuação das pequenas e médias empresas, no caso europeu, à luz das informações colhidas em pesquisas feitas para a Comissão Europeia, favorece amplamente o fortalecimento de um mercado interno ou de um bloco regional, quando existem condições básicas de livre comércio e união aduaneira, geração de empregos locais e redução da dependência das economias nacionais em relação aos mercados externos e suas flutuações.

O fortalecimento de um mercado interno e de um bloco regional deve-se ao fato de as pequenas e médias empresas terem capacidade limitada de operação no plano internacional (não exportam significativamente e não mantêm parcerias externas) e de se voltarem, naturalmente, para os mercados geograficamente mais próximos de si. A geração de empregos locais é decorrente da característica acima. Para a economia nacional, essas empresas, na medida em que respondem pela maior parcela do Produto Interno Bruto, reduzem a vulnerabilidade externa.

É interessante notar que as PMEs europeias reconhecem a importância das normas harmonizadas da eurozona como um fator de



atratividade para ampliar suas operações em escala regional. Em pesquisa do Instituto Gallup<sup>129</sup>, 39% dos gerentes de pequenas e médias empresas da UE responderam que seria importante ou muito importante contar com normas harmonizadas para poder atuar na eurozona, ao passo que 24% responderam que não seria muito importante. Nos setores de manufaturas e de comércio atacadista e varejista, a maioria dos gerentes de PMEs europeias considera relevante contar com regulamentos regionais em lugar dos regulamentos nacionais como forma de promover o comércio intrarregional. Os setores que menos consideram importante contar com padrões harmonizados são os de saúde, serviços autônomos e turismo.

### ***5.3. O Caso Europeu: Reduzida Inovação Tecnológica e Deficiente Uso de Energia***

No caso europeu, o tema da inovação tecnológica não parece ainda bem resolvido para as pequenas e médias empresas. Apenas um de cada dez euros gastos pelas pequenas e médias empresas na União Europeia destina-se à introdução no mercado de produto novo ou melhorado. Ao mesmo tempo, quatro de cada dez empresas pequenas e médias indicam em pesquisas da Eurostat não terem novos produtos e não receberem recursos de novos produtos.

Ao que tudo indica, no cenário europeu, quanto maior a empresa, maior a sua capacidade de gerar inovação e de capitalizar essa inovação. Trinta e sete por cento das pequenas e médias empresas europeias não relatam lucros decorrentes de produtos ou serviços melhorados a partir de uma inovação. Nas LSE, a proporção cai para 24%. A falta de inovação é maior nos setores de transportes e construção civil. No setor de comercialização, é mais difícil apontar melhor ou menor produtividade decorrente de inovação, pois as vendas, sobretudo no comércio varejista, podem ocorrer com produtos melhorados na origem, e não pela atividade comercial em si.

Em média, as PMEs europeias apontam quatro fatores como inibidores da inovação: acesso a financiamento, escassez de mão de obra especializada, falta de interesse do mercado consumidor e elevadas despesas com recursos humanos. O último fator parece ser o mais relevante.

---

<sup>129</sup> *The Gallup Organization Flash EB No 196 – Enterprise Observatory Survey.*

Uma nota sobre o uso de energia: cerca de dois terços das PME's que operam na Europa ignoram métodos simples de economia de energia. Menos de três em cada dez PME's da UE têm instalado qualquer mecanismo para preservação de energia e outros recursos de produção nas suas empresas. Apenas 4% das pequenas e médias empresas contam com um sistema montado para o uso racional de energia, ou os chamados *environment management systems* – EMS. A proporção de ausência de métodos de uso racional de energia varia conforme o tamanho das empresas: 70% das microempresas, 57% das pequenas empresas, 44% das médias empresas e 30% das LSE ignoram completamente esses métodos. Os setores mais conscientes no uso racional de energia nas PME's europeias são os de hotelaria (39% das PME's utilizam métodos de racionamento), de saúde (35%) e os de transportes, de logística e de comunicações (34%).

#### ***5.4 As Pequenas e Médias Empresas da UE e o Trabalho***

As PME's europeias são as maiores responsáveis pelo emprego de mão de obra local. Na Europa, quanto maiores as empresas, menor a probabilidade de que tenham mão de obra contratada localmente. Se nas PME's 89% da força de trabalho é local, nas grandes empresas, esse número cai para 77%. As grandes empresas europeias também são as maiores empregadoras de mão de obra estrangeira, proveniente de fora da eurozona, com maior frequência nos serviços de turismo, com 11% de empregados estrangeiros. Na UE, um quarto das pessoas empregadas nas PME's tem educação de nível superior (4% têm pós-graduação e 22%, algum diploma universitário). Cinquenta e quatro por cento completaram o nível médio de ensino.

Dentre os empregados que não completaram nível médio de escolaridade, a maior proporção se encontra no setor manufatureiro (30%), de turismo (28%) e de construção (27%). O nível mais elevado de formação escolar nas PME's europeias encontra-se nos serviços financeiros, negócios e saúde.

Encontrar mão de obra parece ser um dos maiores desafios para as pequenas e médias empresas europeias. Estimativas da Eurostat indicam que, em 2006, cerca de 5% de todas as vagas oferecidas por pequenas e médias empresas deixaram de ser ocupadas. O desafio parece ser maior nos novos Estados Partes, cuja taxa é de 9%.

Os setores que mais parecem propensos a contratar pessoal na UE, entre micro, pequenas e médias empresas, são saúde, finanças e serviços.

De maneira geral, no cenário europeu, a falta de disponibilidade de mão de obra para ocupar as novas vagas criadas nas pequenas e médias empresas parece ser a tônica. Os dados mais expressivos referem-se à indústria manufatureira e à construção civil. Os setores financeiro, de saúde e de serviços são os que menos sofrem com a baixa oferta de mão de obra.

Para as empresas menores, ou microempresas, os elevados níveis salariais exigidos na Europa parecem representar a maior dificuldade para contratação, dificuldade que não está presente nas grandes empresas.

### ***5.5. O Estudo de Paul Reynolds. O Caso Norte-Americano e o Estudo Global***

O Pesquisador Paul Reynolds, da Florida International University, em estudo que lhe valeu em 2004 o Prêmio Global para a Pesquisa sobre Empreendedorismo (*Global Award for the Entrepreneurship Research*), concedido pelas entidades Swedish Entrepreneurship Forum, Swedish Agency for Economic and Regional Growth e Research Institute of Industrial Economics, apresentou importantes conclusões sobre o processo de geração de uma pequena empresa nos Estados Unidos. O estudo foi mais bem conhecido como GEM (Global Entrepreneurship Monitor)<sup>130</sup>.

Paul Reynolds é altamente reconhecido no mundo acadêmico relacionado à investigação sobre pequenas e médias empresas e sobre o empreendedorismo de maneira geral. De acordo com a avaliação dos membros do Foro de Empreendedorismo da Suécia, Reynolds elevou a pesquisa sobre o assunto a novos patamares, dando-lhe novos rumos. Organizou várias pesquisas inovadoras e de amplo alcance sobre a natureza do empreendedorismo e seu papel para o desenvolvimento econômico, tendo aportado grande benefício para os investigadores do tema. Alcançou importantes conclusões sobre o processo de criação de pequenas e médias empresas nos Estados Unidos.

---

<sup>130</sup> Paul Reynolds elaborou estudo multidisciplinar sobre o processo de criação de pequenas e médias empresas nos Estados Unidos que serviu de inspiração para estudos semelhantes na Argentina, no Canadá e no Reino Unido, entre outros.

A mensagem básica desses estudos mostra que uma gama variada de elementos influencia a criação de um novo negócio nos Estados Unidos. Algumas variáveis têm impacto significativo, alguns perfis sociológicos empresariais podem apresentar maiores dificuldades que outros e o processo criador reflete um caudal bastante complicado de causas.

Ao alcançar alguns resultados importantes em 1998, apresentados mais abaixo, o estudo de Reynolds chamou a atenção da *London Business School*, entidade que sugeriu que os métodos de seu estudo fossem aplicados internacionalmente. Nessa mesma época, os estudos de David Birch relacionados ao papel das pequenas empresas sobre a geração de empregos haviam sido difundidos nos países-membros da OCDE. A chamada *US job machine* recebia muita atenção na Europa, talvez pelo fato de que os índices de desemprego dos Estados Unidos representassem menos da metade dos índices europeus.

Paul Reynolds indica que os procedimentos básicos de seu estudo poderiam ser aplicados *across the board* em outros países. O principal desafio não é aplicar o estudo, mas sim selecionar os países interessados e encontrar as equipes de pesquisadores dispostos, bem como financiamento.

Os primeiros países interessados foram os do G-7. Nas conversas preliminares com Reynolds, pesquisadores do G-7 deixaram claro que se tratava de um levantamento de dados que visava à elaboração de futuras políticas públicas (*policy-making process*). Posteriormente, pesquisadores da Dinamarca, da Finlândia e de Israel criaram equipes de trabalho. Os resultados foram considerados exitosos e revelaram, como não poderia deixar de ser, variações substantivas entre os países estudados.

Uma vez divulgados os resultados do esforço europeu, vários outros países se interessaram na pesquisa GEM e iniciaram estudos semelhantes. No Brasil, o estudo GEM já vem sendo usado pelo SEBRAE. Calcula-se que os resultados de 41 países envolvidos no estudo global apresentado em 1999 representam mais de 60% da população mundial e mais de 90% do Produto Interno Bruto. Foram entrevistados mais de 10 mil empreendedores nos países envolvidos.

O financiamento desses estudos envolveu universidades, como a *London Business School*, bem como fundações como a *Ewing Marion Kauffman Foundation*<sup>131</sup>.

<sup>131</sup> *Ewing Marion Kauffman Foundation*, localizada nos Estados Unidos, é considerada a maior fundação em escala mundial dedicada ao fomento de novos empreendedores.

As perguntas que o estudo buscou ajudar a responder foram:

- Será que o nível de atividade empreendedora varia de país para país e até que ponto?
- Será que o nível de atividade empreendedora é capaz de influenciar o ritmo de crescimento econômico de um dado país?
- O que torna um país “empreendedor” ou não?

Os principais resultados foram considerados revolucionários para os estudiosos do papel das pequenas e médias empresas na economia e para a formulação de políticas públicas que envolvam esse relevante grupo econômico:

- Estima-se que cerca de 500 milhões de pessoas no mundo estejam ativamente envolvidas seja com a criação de um novo negócio, seja com seu gerenciamento, considerados negócios com menos de quatro anos de existência.
- O alcance da participação nesses negócios pode variar substancialmente de país para país, podendo ser de um em cada 30 para um em cada quatro cidadãos.
- Cerca de um terço da participação em novos negócios reflete a falta de oportunidades decentes de trabalho (o que é conhecido como “empreendedorismo de necessidade”), concentrando-se esse problema em países em desenvolvimento. Cerca de 80% do esforço empreendedor em países mais desenvolvidos reflete, por outro lado, o trabalho de cidadãos interessados em aproveitar novas oportunidades de negócios (no chamado “empreendedorismo de oportunidades”). Esse é o caso dos Estados Unidos e da União Europeia.
- O empreendedorismo de necessidade costuma proliferar em períodos de recessão, mais do que o empreendedorismo de oportunidades. Esse dado parece validar a tese de que vale a pena para os países em desenvolvimento investir em políticas de incentivo às pequenas e médias empresas.
- Em geral, os jovens são os mais propensos a abrir novos negócios. Países com escassez de mão de obra jovem enfrentam dificuldades para contar com um setor de pequenas e médias empresas em expansão.

- A maior fonte de financiamento são os investimentos informais, que são de cinco a 30 vezes mais significativos que os capitais de risco.
- A proporção de novas empresas que apresentarão produtos novos capazes de mudar o mercado é muito reduzida – menos de 5%.
- A maior parte dos novos negócios apenas reproduz atividade econômica existente. Ao copiar negócios já existentes, as novas empresas aumentam a pressão para a colocação de produtos de qualidade no mercado com menores preços, com benefício para o consumidor final.
- As estimativas dos estudos de Reynolds indicam que o empreendedorismo em firmas já existentes (ou seja, a capacidade de criar novos negócios oriundos da matriz) é cerca de um quinto da capacidade criadora proveniente de empreendedores e que a maior parte das mudanças econômicas e da transformação provêm de novas empresas criadas por empreendedores.
- Os países estudados sofrem com dois problemas diferentes:
  - Países ricos sofrem com a escassez de novos empreendedores e com um futuro que aponta para uma queda na reserva de potenciais candidatos a novos empreendimentos, possivelmente em decorrência da crescente estrutura econômica que privilegia grandes corporações. Como resolver esse problema e continuar a crescer parece ser um desafio crucial para os desenvolvidos.
  - Países pobres apresentam altos índices de lançamento de novos negócios, mas a maior parte não deverá se transformar em grandes empresas.
- O empreendedorismo, ou a criação de uma pequena empresa, é um fenômeno sociológico de grandes dimensões, numericamente maior do que a taxa de natalidade em escala mundial: cerca de 500 milhões em todo o mundo, comparado com 130 milhões de nascimentos a cada ano.
- A criação de novas e pequenas empresas é uma opção de carreira para centenas de milhões de pessoas em todo o mundo.
- Novas e pequenas empresas têm um papel crucial nas transformações econômicas.

- Apenas recentemente começam a se definir os parâmetros sobre o processo de criação de novas empresas. Com isso, os governos passarão a contar com instrumentos mais eficazes para tornar esse processo mais eficiente, evitando-se os custos sociais relacionados com a elevada movimentação de criação-extinção nos novos negócios.
- Um setor empreendedor ativo tem grande repercussão sobre o desenvolvimento de todos os países. Um setor enfraquecido, por sua vez, será fator de atraso.

### ***5.6. Os Novos Governos Progressistas da América do Sul e a Oportunidade para uma Nova Política para Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL***

A evolução da política na América do Sul nos anos dois mil, em que predominou, a partir de sua segunda metade, a eleição de governos denominados progressistas, em reação às políticas neoliberais dos anos oitenta, e, em teoria, mais comprometidos com a dimensão social do MERCOSUL – sem ignorar, como no caso brasileiro, o papel fundamental do capital privado no desenvolvimento e na geração de empregos –, permite crer que o desenvolvimento de políticas públicas orientadas para o fortalecimento do emprego e para a ampliação das pequenas e médias empresas no MERCOSUL poderá ter campo mais fértil.

A estratégia de ampliação do MERCOSUL e de fortalecimento do bloco originalmente formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tem de ser considerada na análise do tema da geração de empregos. A eventual adesão da Venezuela como Estado Parte e membro pleno, cujo processo aguarda a ratificação legislativa no Paraguai, poderá imprimir novo ritmo ao tratamento do tema do emprego e das pequenas e médias empresas, uma vez que aquele país encontra-se em processo de implementação da chamada “revolução bolivariana”, já tendo seu Presidente indicado que é necessário mudar os rumos da integração.

Ainda que não caiba neste trabalho discutir os rumos que a Venezuela de Hugo Chávez pretende dar à sua economia, é certo que o tema das pequenas e médias empresas ganha força nos debates internos daquele país. Em suas declarações públicas, bem como nas de seus Ministros, o Presidente venezuelano tem assinalado que as pequenas

e médias empresas requerem maior espaço na economia, ao lado de empresas públicas, cenário que se vem consolidando com o processo de nacionalização de grandes empresas estrangeiras.

Ao reiterar que não compete ao presente trabalho discutir a eficiência ou não da gestão econômica na Venezuela, não se pode deixar de constatar, contudo, que, para o foco do presente trabalho, a estratégia de fortalecimento das pequenas empresas no MERCOSUL encontra eco no Governo venezuelano e, independentemente das avaliações distintas e da polêmica que o governo de Hugo Chávez desperta na opinião pública mundial, é certo que, se a postura do governo venezuelano em relação ao tratamento das pequenas e médias empresas continuar firme, sua adesão ao MERCOSUL constituirá um passo positivo para o tratamento do tema.

As transformações em curso na Venezuela, com a perspectiva de construção do denominado “socialismo do século XXI”, ainda estão por ser mais bem avaliadas. Tudo indica, contudo, à luz das medidas econômicas adotadas pelo governo bolivariano desde 2008, que incluíram a promulgação da Lei Habilitante de Promoção das Pequenas e Médias Empresas<sup>132</sup> e das declarações do primeiro mandatário venezuelano e de seus assessores mais próximos, de que o que vislumbra o modelo venezuelano é reduzir a participação das grandes empresas do setor privado na formação do Produto Interno Bruto (PIB), aumentando-se a participação do Estado, das empresas públicas nacionais e das pequenas e médias empresas na geração de renda.

O Ministro das Finanças em 2009 e hoje Ministro de Energia, Ali Rodríguez Araque, em declarações sobre a economia de seu país na página oficial do Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV), em 2009, dizia que

el modelo económico criollo está en un proceso de transición justa que involucra a la par del plan socialista al sector privado, siempre y cuando se respete la idea de una política económica con signo social. Explicó, que el gobierno nacional está desarrollando una nueva fase estratégica de la economía relacionada a resolver

<sup>132</sup> Por tratar-se de documento de relevância para a compreensão do alcance das reformas econômicas em curso na Venezuela, no âmbito do denominado “socialismo do século XXI”, a Lei Habilitante de Promoção de Pequenas e Médias Empresas, de julho de 2008, foi incluída como Anexo 5 ao presente trabalho.



el problema de la producción de alimentos en el país y el desarrollo integral de desarrollo agrícola para la expansión del mercado<sup>133</sup>.

O Presidente Hugo Chávez, ao comentar o plano econômico lançado em janeiro de 2010, também deixou claro que o modelo de socialismo perseguido por seu governo não exclui o empreendedorismo, embora penalize os grandes negócios capitalistas<sup>134</sup>.

Em declaração à imprensa logo após o anúncio do plano econômico, Chávez disse que

lo que queremos con estas medidas es estimular la política exportadora, que Venezuela sea un país que exporte y deje de estar dependiendo exclusivamente del petróleo. En este mismo sentido, y como una acción para promover e incentivar el desarrollo de la economía nacional, serán creados tres fondos especiales: uno para financiar exportaciones, otro para sustitución de las importaciones y un tercero para contingencias del sector eléctrico nacional. El fondo de exportaciones estará dirigido a financiar proyectos de cooperativas y Pymes, para que la producción de estos, bien sea en el sector básico, medio o comercial pueda ser exportado con mayor facilidad, mientras que el destinado a sustituir importaciones beneficiará a aquellos productores que tengan la capacidad de fabricar bienes terminados como zapatos, aparatos electrónicos y demás enseres.

Declaração recente de Alfredo Riera, representante da Venezuela na *Comisión de Integración Productiva de Mercosur*, aponta para a tendência de a Venezuela promover a incorporação de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) no bloco. Riera, que também é presidente do *Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa* (Fonpyme) da Venezuela, declarou também que a Venezuela defende que o processo de intercâmbio comercial

se realice a través de las pymes, porque hasta ahora muchos de los intercambios comerciales que se han realizado, han sido a través de grandes corporaciones.

<sup>133</sup> Declarações do Ministro das Finanças da Venezuela, Ali Rodríguez Araque, ao sítio oficial do Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV), [www.psuv.org.ve](http://www.psuv.org.ve), em fevereiro de 2009.

<sup>134</sup> Hugo Chávez Frias, Presidente da Venezuela, em entrevista à Agência Bolivariana de Notícias, transmitida no sítio [www.elmilitantecolombia.org](http://www.elmilitantecolombia.org), em 13/01/2010.

Estamos impulsando, desde Venezuela, la democratización al mercado internacional de las pymes<sup>135</sup>.

Explicou na oportunidade a estratégia da Venezuela na esfera da integração produtiva será a de

reunir la experiencia de pymes exitosas y con mayores potencialidades en el área de exportación, con el propósito de interconectarlas para impulsar el proceso de integración. Para nosotros son un punto de honor las pymes cuya producción esté dirigida a garantizar la soberanía alimentaria. Existen otras áreas, como el sector de los plásticos, por la experiencia que tenemos, así como la producción de derivados del petróleo.

A posição da Venezuela de Chávez sobre as pequenas e médias empresas, tanto em declarações públicas quanto em alguns atos jurídicos publicados nos últimos dois anos, como as *Leyes Habilitantes*, parece deixar espaço para seu fortalecimento em uma economia de mercado, muito embora a retórica presidencial seja condenatória do capitalismo.

Assim, tanto os governos dos Estados Partes, como do Estado a aderir, encontram-se em momento particularmente favorável para a introdução de políticas de fortalecimento das PMEs.

Deve-se avaliar o que já se avançou no MERCOSUL em matéria de emprego. A tese em apreço não busca negar que iniciativas já foram aprovadas e que o tema do emprego vem sendo tratado no MERCOSUL. O Brasil aplicou mais de US\$ 625 milhões em programas de apoio às PMEs em 2010. A atuação do SEBRAE tem sido impecável no fortalecimento das pequenas empresas.

O tema, contudo, não tem sido adequadamente tratado no MERCOSUL. Não se pode deixar de observar, contudo, que no Brasil houve grandes avanços no tratamento do tema do emprego em nível nacional, com óbvios reflexos sobre a política externa brasileira, em especial no entorno regional. A lógica do Governo é simples: sem emprego, não há redução da desigualdade social, e sem redução da desigualdade social, nenhum projeto de integração poderá ser bem-sucedido, pois estará sempre presente a lacuna das assimetrias internas

---

<sup>135</sup> Declaração à Agência Venezuelana de Notícias (AVN), em agosto de 2010.

e das assimetrias entre os Estados Partes, que constituem o maior risco para a preservação do processo de integração.

A XL Cúpula do MERCOSUL, realizada em Foz de Iguaçu, em dezembro de 2010, sob a Presidência Pro-Tempore do Brasil (PPTB), reflete o novo ritmo que os Estados Partes desejam imprimir à dimensão social e, em particular, à dimensão cidadã do MERCOSUL, conceito que a PPTB procurou difundir. Em entrevista ao programa Diplomacia, da TV Senado, o Chanceler Celso Amorim<sup>136</sup> mencionou a necessidade de fortalecer a dimensão cidadã do MERCOSUL, para que “o cidadão possa saber mais sobre o MERCOSUL, que ele talvez não saiba totalmente o que é”. Indicou que a eleição de parlamentares para o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) permitirá, por exemplo, que o brasileiro possa saber mais sobre o MERCOSUL.

O Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e Caribe (SGAS) do Ministério das Relações Exteriores, em entrevista à imprensa sobre as perspectivas para a Cúpula de Foz do Iguaçu<sup>137</sup>, reconheceu que o MERCOSUL avançou pouco além dos seus aspectos comerciais durante os anos noventa e que a nova configuração de poder na América do Sul poderá favorecer a adoção de novas políticas voltadas para o fortalecimento da dimensão social.

Até 1999, as sucessivas crises econômicas, como as crises asiática e russa, e cambial no Brasil e na Argentina, levaram o MERCOSUL a enfrentar uma crise de identidade. Quando surgiu, em 1991, havia governos de orientação neoliberal e o MERCOSUL era um instrumento só voltado para o comércio. Passou por uma época de crescimento e crise, e agora de mudança. Há vários anos há países com governos de orientação mais progressista, em que o consenso de Washington já não se aplica, e houve a necessidade de adequar os mecanismos de que dispunha à nova realidade. Atravessa-se processo de busca de novos espaços e de transformação do projeto anterior em um mecanismo que não seja só comercial. Na Cúpula de San Juan, em julho de 2010, aprovaram-se pontos antigos que foram resolvidos,

---

<sup>136</sup> Celso Luiz Nunes Amorim, Ministro das Relações Exteriores, foi entrevistado pelo programa Diplomacia, da TV Senado, em 13/12/2010, sobre o balanço de sua gestão.

<sup>137</sup> Antonio José Ferreira Simões, Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e Caribe, é Coordenador Nacional do Grupo Mercado Comum (GMC). Em entrevista à imprensa, em 9/12/2010, falou sobre as perspectivas para a XL Cúpula de Foz do Iguaçu.

como a eliminação da dupla cobrança da TEC<sup>138</sup> e a aprovação do Documento Único Aduaneiro. Podemos agora botar os olhos no futuro, para criar elementos de uma integração maior e mais efetiva. Na PPTB, queremos criar um programa de trabalho para os próximos 10 anos. Nesse parâmetro, a PPTB está trabalhando com os sócios para aprovar documento importante, com a consolidação da união aduaneira, para apontar para os caminhos de aprofundamento da integração. A primeira parte será de política automotiva, serviços, investimentos, defesa da concorrência e integração produtiva. A segunda parte é a chamada “Racionalização das Exceções”, para transformar as exceções em uma lógica de integração, com base em princípio de transparência e na definição de regimes comuns de importação

Antonio Simões afirmou, ainda, que o MERCOSUL não é só comércio. Trabalhará, a partir da PPTB de 2010, em três pilares: comercial, social e cidadão. No pilar da cidadania, a ideia é elaborar um plano de ação para criar o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, estabelecendo-se um elemento comum que existe na União Europeia, que é a ideia de ser cidadão do MERCOSUL, com iniciativas reais, que façam parte do dia a dia de todos. Documentos de identidade comuns, aspectos de previdência social, revisão da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL e outras iniciativas mais singelas, como a criação da Placa MERCOSUL para o trânsito de veículos de carga e de passeio. A adoção de Plano de Ação Social Estratégica do MERCOSUL, com metas mais profundas que as do Milênio, que melhorem os países, por meio dos indicadores sociais, como a erradicação da fome, a universalização da saúde pública e da educação, entre outros, e a criação de uma Unidade de Apoio à Participação Social para criar uma vinculação cada vez maior com os movimentos sociais, fortalecendo-se a dimensão cidadã e social do MERCOSUL.

A lógica que permeia as ideias dos formuladores de política no MERCOSUL hoje, e isso vale para os quatro Estados Partes, é a de que não é possível avançar apenas na área comercial. A social e a cidadã são fundamentais. Segundo o Coordenador Nacional do GMC, quem vai avançar o MERCOSUL não são apenas os governos e os empresários, mas também a sociedade, sendo necessário criar uma consciência do que é a integração.

<sup>138</sup> A Decisão a respeito avança na definição de um cronograma de eliminação, que envolve setores específicos em mecanismo de *phasing in*, e ainda se está regulamentando.

A proposta do presente trabalho vai justamente nessa direção, embora se apresente um enfoque novo, ainda não tratado a contento no MERCOSUL, que vem a ser o enfoque do MERCOSUL social construído a partir do fortalecimento das políticas para as pequenas empresas. Estão dadas as condições políticas na América do Sul hoje para que se comece a repensar o modelo de integração por meio das pequenas e médias empresas, incluídas as microempresas. Esse viés, aliado aos três pilares mencionados pelo Embaixador Antonio Simões, daria o alicerce necessário para o fortalecimento da dimensão sociolaboral do MERCOSUL.

### ***5.7. A Crise do Sistema Financeiro Internacional de Outubro de 2008 e a Conveniência do Fortalecimento das Políticas para Micro, Pequenas e Médias Empresas***

A crise do sistema financeiro norte-americano de outubro de 2008, e sua repercussão global, pôs em questão a fragilidade da dependência das economias mundiais em uma estrutura econômica baseada em grandes corporações e empresas gigantes. As grandes empresas movimentam recursos bilionários na produção de bens e serviços, o que em si é positivo para atender às demandas da sociedade, o que também as leva a cumprir uma função social. Monopolizam, contudo, o sistema financeiro mundial e podem levar ao seu colapso, com efeito cascata sobre a produção e o emprego, a cada crise do mercado financeiro mundial.

A crise de outubro de 2008 não foi a primeira e certamente não será a última. Por essa razão, as lideranças globais buscam mecanismos que possam atenuar os futuros choques do mercado. Em seguida à crise de outubro, reuniram-se os líderes do G-8 e, no continente sul-americano, o Brasil, no exercício da Presidência Pro-Tempore do MERCOSUL, convocou reunião extraordinária do Conselho, no final de outubro.

Na reunião do Conselho do Mercado Comum, os Ministros de Relações Exteriores e da área econômica, bem como os presidentes dos Bancos Centrais do MERCOSUL, coincidiram na necessidade de encontrar políticas comuns, de âmbito regulatório, que possam atenuar os efeitos das futuras crises internacionais sobre a região

sul-americana. O texto do comunicado<sup>139</sup> diz, sobre o MERCOSUL, que há ainda que

reforçar a capacidade da região de enfrentar problemas decorrentes de crises como a atual. Foram mencionados, nesse contexto, os mecanismos no âmbito do MERCOSUL, que incluem o monitoramento macroeconômico, o acompanhamento dos fluxos de comércio e as iniciativas de integração de serviços financeiros disponíveis nos mercados bancário, de capitais e de seguros. O sistema de pagamentos em moeda local criado no MERCOSUL e já em operação entre Brasil e Argentina é um exemplo de medida representativa de um aprofundamento da integração financeira regional.

Também expressaram seu entendimento comum no sentido de que os países do MERCOSUL, graças ao aprofundamento da integração comercial alcançado nos últimos anos, estariam hoje mais preparados para enfrentar uma crise de proporções mundiais.

Embora seja verdade que os impactos da crise norte-americana ainda estão sendo avaliados e que o continente sul-americano criou maior capacidade de resistência nos últimos anos ao diversificar seus fluxos comerciais com o resto do mundo, aumentar o comércio regional e reduzir a dependência das trocas comerciais com os países mais ricos, ampliando as parcerias internacionais, também é verdade que a crise não repercute apenas no plano comercial e que seus efeitos são amplos. Ainda que a crise de 2008 não tenha atingido o Brasil de forma mais virulenta, as crises irradiam-se ao levar a uma retração de capitais investidos nos países do MERCOSUL pelas grandes corporações e bancos que atuam na região, os quais procuram compensar a fuga de capitais do sistema financeiro das grandes bolsas de valores norte-americanas, japonesa e europeias com uma retirada de capitais investidos nas economias emergentes.

Os vasos são comunicantes e não há como fugir dessa realidade enquanto a base das economias dos países ricos e dos países emergentes, incluindo os processos políticos, estiver concentrada em grandes grupos econômicos.

---

<sup>139</sup> Comunicado Conjunto ao término da VII Reunião Extraordinária do Conselho do Mercado Comum, realizada no dia 27 de outubro de 2008, para discutir a crise financeira internacional, seus impactos na região e possíveis ações para mitigar seus efeitos.

A proposta da presente tese não é que se deva desmontar essa base, o que seria evidentemente uma proposta de tendência desconectada da experiência histórica, mas sim permitir que a essa base se agreguem novos atores – as pequenas e médias empresas – de menor capital e, portanto, menos suscetíveis de criar graves distúrbios no sistema financeiro, mas capazes de gerar riqueza, de redistribuir a renda e de criar empregos, reduzindo-se a dependência das economias do MERCOSUL de um punhado de grandes empresas exportadoras e de um igualmente reduzido grupo de grandes corporações internacionais que, ao entrarem em crise em outros países, externalizam seus prejuízos e impactam severamente a atividade econômica em outras regiões, como no continente sul-americano.

É importante recordar alguns debates mais recentes sobre esse tema. O III Encontro Iberoamericano de Interlocutores Sociais foi inaugurado no dia 24 de novembro de 2009, em Lisboa. Contou com a presença de Ministros do Trabalho e Previdência Social, do Secretário-Geral Iberoamericano, Enrique Iglesias, bem como de representantes da Confederação Sindical das Américas e da Organização Internacional de Empregadores. O discurso de Iglesias, naquela ocasião, enfocou de que maneira a comunidade ibero-americana poderia enfrentar a crise de outubro de 2008, cujos efeitos ainda se sentiam intensamente no ano seguinte. Iglesias considerou na ocasião que “o crescimento e a recuperação serão lentos, também na América Latina”. No entanto, foi otimista em relação à capacidade da região de resistir aos piores efeitos da crise, como a fuga de capitais e o desemprego, estando “convencido de que a inovação será o motor do desenvolvimento e poderá facilitar o crescimento”.

O Secretário-Geral Iberoamericano insistiu em que, ao promover a inovação e o conhecimento, temas centrais da Cúpula Iberoamericana de 2009, “los iberoamericanos también somos capaces de innovar, bien para encontrar soluciones nuevas, bien para aprender y adaptar el conocimiento em otros ámbitos”. O Primeiro Ministro português, José Sócrates, declarou “é a primeira Cúpula pós-crise mundial em que a ferramenta da inovação será essencial para melhorar as economias iberoamericanas”.

Alguns dados podem corroborar a proposta de que o fomento das PMEs invoca o fortalecimento do emprego, da inovação e do crescimento

econômico, com maior resistência aos impactos das crises mundiais. Na crise de outubro de 2008, algumas poucas empresas, de grande capital financeiro – embora não necessariamente grandes geradoras de emprego – foram responsáveis pelos efeitos mais nefastos sobre o resto da economia mundial. Trata-se, especialmente, dos bancos Goldman Sachs e Fanny Mae, dos maiores credores de empréstimos fornecidos a pequenos hipotecários norte-americanos desde 1999 e também de outros países, que não reuniam renda suficiente para arcar com os pagamentos de longo prazo de seus imóveis. O grau de *default* desses pequenos credores alcançou 6% do total de empréstimos nos Estados Unidos, três vezes superior à média histórica de 2%, levando à quebra gradual do sistema financeiro.

Ao entrarem em crise, como consequência da crise de crédito e de confiança que sacudiu o mercado imobiliário norte-americano e os mercados de valores mundiais, e verem seu capital financeiro colapsar pela queda do valor de suas ações, essas empresas contribuíram para a retração da atividade econômica nos Estados Unidos, com suspensão de novos investimentos e demissões, o que, se não impactou imediatamente a atividade econômica nos países em desenvolvimento, terá muito provavelmente efeitos a médio prazo sobre novos projetos econômicos e novos investimentos e sobre os orçamentos estatais, com decorrente aumento do desemprego e redução da atividade econômica. Tanto é assim que o pacote de salvamento da economia norte-americana apresentado ao congresso daquele país pelo Presidente George Bush esbarrou em primeira instância no Senado, tendo sido aprovado em seguida por um esforço coordenado entre os partidos republicano e democrata por margem estreita, ao ser criticado por destinar US\$ 700 bilhões dos contribuintes a um pequeno grupo de empresas do ramo financeiro, seguradoras e bancos imobiliários que detonaram a crise.

Segundo dados da Small Business Administration (SBA) – agência independente do governo norte-americano voltada para a promoção de pequenas e médias empresas –, bancos, companhias de seguros e fundos de investimentos controlam a maior parte das corporações norte-americanas. Esse controle se dá por meio dos recursos de depósitos bancários, prêmios de seguros e fundos de investimentos e dos chamados 401k (fundos de pensão). Controlam, com esses recursos, mais de 50% das principais corporações. E esse controle concentrado estaria na raiz



na crise de outubro de 2008. Ao mesmo tempo, os pequenos negócios, classificação que se dá nos Estados Unidos aos que têm 500 ou menos empregados, representam 97% de todos os negócios naquele país, geram aproximadamente 70% dos novos empregos, empregam 50% da força de trabalho e geram dois terços da arrecadação tributária.

Essas estatísticas corroboram a noção de que o desenvolvimento econômico não pode ser refém da concentração de capital em poucas instituições financeiras que controlam mais de 50% das grandes empresas. O efeito cascata que uma estrutura dessas pode gerar nos próximos choques financeiros será sempre nefasto. Medidas regulatórias não são suficientes, pois não impedirão a sangria financeira das bolsas de valores, motivada pelo medo e pela necessidade de captar recursos, nem as retiradas de capitais investidos nas economias emergentes. O desvio de comércio que a integração regional assegura tampouco é garantia de que os países em desenvolvimento estarão protegidos dos futuros choques, dados os vasos comunicantes no sistema financeiro mundial, especialmente se a estrutura econômica dos países em desenvolvimento reproduzir a concentração de capitais em poucas empresas ou grupos econômicos.

A crise financeira de outubro de 2008 confirma a necessidade de se redesenhar a estrutura econômica dos países em desenvolvimento, reduzindo-se a concentração de capital dessa estrutura em favor do modelo em que as pequenas e médias empresas possam ocupar um espaço maior.

Esse esforço caminha lado a lado com políticas voltadas para o fortalecimento do mercado interno, reduzindo-se a dependência das exportações.

Alguns países latino-americanos começaram a visualizar o papel instrumental que as PMEs podem ter sobre a proteção da economia contra choques externos.

No México, o Presidente Calderón lançou em maio de 2009 o programa México Empreende. Segundo a mídia daquele país, o Presidente apostou suas fichas econômicas nas PMEs. Com 500 consultores que darão assessoria em contabilidade, estratégias financeiras e orientação profissional, o Governo mexicano aumentou o crédito direto às pequenas e médias empresas do país como estratégia de superação da crise de 2008.

O objetivo declarado do programa de apoio aos micro e pequenos empresários foi “impulsar sus negocios y generar empleos, así como más apoyo a las Pymes”.

De janeiro a fevereiro de 2009, beneficiaram-se com o programa mais de 10 mil PMEs mexicanas, que representaram fonte de emprego para 80 mil mexicanos. “Estamos protegiendo el empleo”, disse o Presidente Calderón no lançamento do programa. O México conta com uma rede de 450 incubadoras de empresas, a segunda mais importante do mundo, da qual participam universidades e empresários.

O Governo também pôs à disposição página eletrônica ([www.mexicoemprende.org.mx](http://www.mexicoemprende.org.mx)), com as bases para participação do programa México Emprende.

“Vamos a jugarlas con las Pymes”, declarou Calderón, exaltando a capacidade das PMEs de gerar “un número enorme de empleos”. “Los vamos a ayudar con créditos, aval del gobierno, asesoría empresarial, capacitación empresarial. Con una visión prospectiva”.

Na crise de 2008, o Brasil também se tornou refém da recessão mundial, embora seus impactos tenham sido de menor escala do que nos Estados Unidos. Os resultados da economia brasileira mantiveram-se em torno de 5% em 2007 e 2008, quando a economia dos Estados Unidos se encontrava em recessão. Em 2009, no auge da crise mundial, o Brasil recebeu os *aftershocks*, e o PIB nacional também sofreu três meses seguidos de retração.

Tanto os Estados Unidos como o Brasil contam com elevada estimativa de empreendedores. Os efeitos da crise nos Estados Unidos e no Brasil, no entanto, atingiram de forma diferente os empreendedores, especialmente aqueles em estágio inicial (de abertura de novos negócios).

O mesmo estudo do SEBRAE e do GEM (Global Entrepreneurship Monitor) mencionado no Capítulo 3, relativo ao comportamento do empreendedorismo no Brasil em 2009, apontou para o fato de que a Taxa de Empreendedores Iniciais (TEA) dos Estados Unidos e do Brasil em 2007, 2008 e 2009, comparada com o crescimento ou retração do PIB, indica comportamentos diferenciados em ambos os países. A diferença confirmou o que se sugere no presente trabalho, ou seja, que as pequenas e microempresas são normalmente menos vulneráveis aos grandes choques externos, e que um ambiente regional em que predominem

PMEs contribuirá para reduzir a vulnerabilidade desse ambiente a futuros choques econômicos e financeiros externos.

Tanto na economia norte-americana, quanto na brasileira, houve um processo semelhante de desaceleração, em 2007 e 2008, e retração econômica em 2009. A diferença reside em que os índices de crescimento do PIB em 2007 e 2008 nos Estados Unidos e no Brasil foram de 1% e de 5%, respectivamente. Ao mesmo tempo, a taxa de novos empreendimentos (TEA) em 2009 nos Estados Unidos foi de 8%, enquanto no Brasil foi de 16%.

Segundo o estudo do IPEA, uma questão relevante nesse contexto de crise é entender em que medida o empreendedorismo se presta como mecanismo para reverter tendência de queda na atividade econômica e transformá-la em tendência de alta.

A atividade empreendedora no Brasil aumentou em 2009, no auge da crise mundial. Uma conclusão possível, que o estudo do SEBRE corrobora, é que a atividade empreendedora é uma das causas para a geração de renda e elevação do PIB, bem como de novos empregos. Também se pode atribuir esse dado à menor dependência das empresas brasileiras, no período recente, das receitas extraordinárias geradas no mercado financeiro internacional.

No primeiro semestre de 2010, o Grupo de Alto Nível de Emprego do MERCOSUL – GANEMPLE –, fundamentado na Declaração para a Preservação do Emprego assinada pelos Ministros de Trabalho do Bloco em junho de 2009, comentada no Capítulo 2, relativo à Dimensão Sociolaboral do MERCOSUL, elaborou documento que sistematiza as políticas implementadas em cada um dos países do MERCOSUL como resposta à crise financeira internacional (Matriz de Ações Frente à Crise) e propôs que seja a base de um processo de atualização da Estratégia MERCOSUL para Crescimento do Emprego (EMCE).

A Matriz evidencia a existência de importantes coincidências nas políticas adotadas pelos países frente à crise, essencialmente a disposição de aplicar medidas anticíclicas destinadas a preservar e proteger a economia real, o emprego e a renda dos trabalhadores, assim como o compromisso com os direitos no trabalho e a utilização do diálogo social, por meio de diversas formas e instâncias, como forma de enfrentamento da crise.

Inspirados na Declaração dos Ministros do Trabalho do Mercosul para a Preservação do Emprego Frente à Crise, que se encontra em

anexo e também comentada no Capítulo 2, os Ministros do Trabalho do MERCOSUL deixaram patente a preocupação com o apoio às micro e pequenas empresas na formulação de políticas públicas como importante instrumento de geração de empregos e de superação da crise de 2008. A Declaração refletiu consenso sobre a necessidade de “9 Políticas Comuns”, entre as quais figura: “Apoiar a sustentação das micro e pequenas empresas e empreendimentos individuais e coletivos por sua importância para o emprego da região”<sup>140</sup>.

A tese lançada aqui de que uma economia, nacional e regional, forte em empresas de pequeno porte e empresas médias, poderia ser mais resistente a crises externas fundamenta-se em raciocínio sobre as premissas das crises externas e seus fortes impactos sobre as grandes corporações, em especial no que se refere à fuga de capitais. Ora, se a fuga de capitais envolve, normalmente, as grandes empresas, dependentes dos mercados financeiros globais, é de se esperar que as empresas de pequeno porte, que estão, normalmente, à margem desses mercados, tendam a apresentar maior flexibilidade e capacidade de contornar as crises. Suas estruturas são menores, seus mercados também, o que pode levar ao entendimento de que são mais elásticas. Trata-se de um raciocínio em construção, não acabado, mas que busca gerar uma reflexão sobre o assunto.

Esse raciocínio está também fundamentado em alguns autores e estudos relevantes mencionados no trabalho, como a explicação do SEBRAE sobre o “empreendedorismo de oportunidades”, objeto do Relatório Empreendedorismo no Brasil 2009, feito em parceria com o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), assim como nos estudos de Rothwell e Dodgson sobre as vantagens comportamentais das PME relacionadas à sua maior flexibilidade e à sua capacidade de adaptação a mudanças no mercado e em estudos do IPEA. É citado, ainda, o estudo da Small Business Administration dos Estados Unidos (SBA) que examina como a concentração de capital nos Estados Unidos nas mãos de grandes corporações e bancos de investimentos estaria na raiz da crise de outubro de 2008.

---

<sup>140</sup> A Declaração consta de Anexo 4.

## **Capítulo 6 – Propostas para a Formulação de Novas Políticas no MERCOSUL para Micro, Pequenas e Médias Empresas**

Os capítulos anteriores discutiram o papel ainda débil que as pequenas e médias empresas, a despeito de sua relevância econômica e dos exemplos de outros mecanismos de integração regionais, têm desempenhado no processo negociador do MERCOSUL, o que resultou em pouca representatividade de seus interesses nos últimos 20 anos do Tratado de Assunção. A reduzida representatividade dos interesses das PMEs, incluídas as microempresas, colaborou para que o MERCOSUL, embora se caracterize como uma das mais importantes iniciativas em matéria de política externa na transição do século XX para o século XXI, de grande projeção internacional, ainda se encontre muito distante da realidade das grandes massas trabalhadoras brasileiras, que pouco interesse e conhecimento têm sobre as eventuais vantagens que projeto de tamanha envergadura da política exterior pode trazer para o seu dia a dia.

Neste capítulo, buscar-se-á identificar dez propostas de ação em matéria de política externa que poderão ser avaliadas pelos setores competentes da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em especial a Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e Caribe, e seu Departamento do MERCOSUL, caso julguem conveniente sob o ponto de vista político, em conjunto com os demais Ministérios envolvidos com as políticas para o MERCOSUL e o SEBRAE, com vistas a introduzir o

tratamento dos interesses das pequenas empresas na agenda da integração, em suas vertentes institucional, econômica, comercial e política.

***6.1. O Mapeamento do Universo de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil e nos Demais Estados Partes do MERCOSUL. Definição de Nichos Comerciais e Outras Informações de Interesse***

A formulação de políticas de PMEs no MERCOSUL não pode prescindir de uma análise, de natureza estatística, da presença dessas empresas no espaço geográfico do bloco.

O SEBRAE passou a divulgar, desde 2007, extenso estudo sobre a atuação das micro e pequenas empresas no território brasileiro. O estudo anual, cuja versão de 2009 já está disponível, inclui informações como número total de MPes por estado e região do Brasil; empregos formais criados; setores de produção; número de MPes exportadoras; e total de suas exportações. O estudo constitui um passo fundamental para o mapeamento das pequenas empresas, consideradas neste caso micro e as pequenas. O mapeamento, por sua vez, como fonte de estatística, torna-se instrumento essencial na formulação de políticas públicas.

O mapeamento do universo de micro, pequenas e médias empresas estabelecidas no território econômico do MERCOSUL poderá servir para a formulação de estratégias de inserção dessas empresas no comércio intrazona, já que permitirá que se conheçam melhor os nichos de oportunidades que poderão gerar *clusters* de integração produtiva. Trata-se de objetivo perseguido pela Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas do SGT-7, sem ter avançado. Permitirá, igualmente, conhecer as fortalezas que cada terá setor, seja em comércio, serviços, construção civil, manufaturas, seja em agricultura, para a expansão das atividades das empresas pequenas no território aduaneiro do MERCOSUL e o aumento de sua competitividade intrazona. Aliado a uma política tarifária da TEC para pequenas e médias empresas, o mapeamento das MPMEs oferecerá ferramenta de grande estímulo à criação, expansão e inserção internacional no MERCOSUL dos negócios das pequenas empresas.

Segundo o coordenador da pesquisa do SEBRAE referente a 2007, Marco Aurélio Bedê, a elaboração de estatísticas permite uma melhor visualização do perfil do segmento das micro e pequenas empresas e,

ainda, de sua distribuição setorial e regional. Bedê afirma que esse estudo regular

é fundamental para que a sociedade civil e, principalmente, os governantes, reconheçam as MPE's como um caminho para a geração de empregos e para o crescimento econômico.

No SEBRAE de São Paulo, o Observatório das MPEs monitora a evolução e as tendências dos pequenos negócios no Brasil e no mundo. O objetivo declarado do SEBRAE de São Paulo com o Observatório de MPEs é estimular a formação do empreendedorismo com educação e pesquisas de qualidade para viabilizar a criação de novas políticas públicas para o segmento.

O SEBRAE SP realiza pesquisas mensais sobre faturamento e nível de emprego nas micro e pequenas empresas paulistas, além de estudos mais profundos sobre a situação das MPEs, como a taxa de mortalidade, perspectivas para o futuro e principais dificuldades. O objetivo é que esse conhecimento sirva de subsídio para a formulação de projetos dentro do SEBRAE e para políticas públicas, fora da instituição. O livro “Onde Estão as Micro e Pequenas Empresas no Brasil”, também iniciativa do Observatório, passa a ser ferramenta muito útil para que os micro, pequenos e médios empresários possam examinar as oportunidades de inserção. Para o Governo, trata-se de instrumento para a formulação de políticas sobre integração produtiva e financiamento.

O trabalho de mapeamento das pequenas e médias empresas e, principalmente, do processo de criação de novas empresas, poderia pensar-se em âmbito regional do MERCOSUL.

O primeiro esforço mais ambicioso de oferecer uma ferramenta semelhante no MERCOSUL foi empreendido pelo Grupo de Integração Produtiva (GIP), por meio do portal [www.gipmercosul.org](http://www.gipmercosul.org), vinculado ao portal do próprio MERCOSUL. As informações disponíveis no portal do GIP incluem a base normativa nacional de cada Estado Parte de apoio às PMEs, os programas nacionais de apoio, um cadastro de empresas e um ensaio de mapeamento de indústrias intensivas em PMEs. Observa-se, no portal do GIP, um esforço por atender aos pequenos e médios empresários e novos empreendedores. Trata-se, contudo, de um ensaio que visa reunir

informações existentes nos demais Estados Partes, o que é positivo, mas limitado quando se trata de elaborar um banco de dados de grande alcance.

Uma das primeiras propostas deste trabalho seria a aprovação, no âmbito do Conselho do MERCOSUL, de uma decisão que crie o MERCOSUL DATAPYME, servindo-se, para tanto, da cooperação do SEBRAE, do Grupo de Integração Produtiva (GIP) e do Global Entrepreneurship Monitor (GEM), com recursos do Fundo de Financiamento Direto MERCOSUL de Pequenas e Médias Empresas, fundo de financiamento das pequenas e médias empresas e de projetos correlatos sugeridos mais abaixo.

Diferente do portal GIP, o MERCOSUL DATAPYME teria por objetivo, além de reunir informações já disponíveis em cada Estado Parte, desenvolver um banco de dados novo, cujo foco seria o mapeamento das indústrias intensivas em PMEs, ou seja, intensivas em sua associação com pequenas e médias empresas, com as decorrentes oportunidades espaciais de integração produtiva. A partir da análise de dados alimentados nesse sistema, pesquisadores contratados pelo MERCOSUL seriam capazes de elaborar projetos de integração produtiva a serem submetidos ao GIP e demais instâncias associadas à formulação de políticas em defesa das pequenas e médias empresas. O DATAPYME também seria alimentado com cadastros de empresas e informações nacionais, como busca fazer o portal GIP, embora de uma forma mais elaborada, sugerida abaixo com o MERCOSUL PYMESNET. A sua montagem poderia valer-se de cooperação do SEBRAE e do GEM, da Florida International University.

Necessitaria, contudo, de recursos financeiros para operar. Propõe-se que seja financiado pelo Fundo de Financiamento Direto das PMEs, proposta a ser apresentada mais adiante neste capítulo, ou, à sua falta, com recursos do próprio orçamento do MERCOSUL e das entidades nacionais de fomento das PMEs, como o BNDES, o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas, da Argentina, e os Fundos Raul Sendic e PROSPERITAS, do Uruguai.

A proposta é inicial e requer análise no GMC. A intenção do trabalho é inseri-la na agenda da Coordenação Nacional do GMC, pelo Itamaraty.



*6.1.2. A Definição de um Conceito MERCOSUL sobre Micro, Pequenas e Médias Empresas. Classificação Harmonizada MPME*

A conciliação na esfera do MERCOSUL das definições que cada Estado Parte emprega sobre o que vem a ser micro, pequena e média empresa adquire relevância ao se examinarem políticas comuns no bloco. É comum incluir as microempresas no grupo de pequenas e médias empresas. Por exemplo, o Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, em seu sistema de garantias, não exclui as microempresas, mas não está claro que as incorpora automaticamente. Existe tendência a simplificar o tema, o que não é recomendável. A formulação de políticas regionais em defesa das empresas que não se enquadram na categoria de grandes empresas deve ser tratada com uma referência clara ao seu objeto. Neste trabalho, procurou-se deixar transparente que o escopo das propostas abrange micro, pequenas e médias empresas.

Para tanto, persiste o desafio de propor uma classificação MERCOSUL sobre micro, pequenas e médias empresas. Essa classificação permitirá enquadrar os beneficiários de políticas. Deverá levar em conta as assimetrias entre os Estados Partes no que concerne ao tamanho das empresas, que para uns podem ser micro, para outros pequenas ou ainda médias.

Como se observou no Capítulo 3, o SGT-7 (Subgrupo de Trabalho de Indústria do MERCOSUL), reunido em 1992, por meio de sua Comissão de Pequenas e Médias Empresas, apresentou primeiro um sistema harmonizado de classificação de MPMEs no MERCOSUL. A tabela 4, que para efeito de clareza se reproduz novamente abaixo, mostra o resultado:

**Tabela 4 – Classificação de Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL – (Em US\$)**

Tipo de Empresa	Trabalhadores	Receita Anual
Microempresa	20	400.000
Pequena Empresa	100	2.000.000
Média Empresa	300	10.000.000

Fonte: Comissão de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, SGT-7 (Indústria), 1992.

Como também se salientou no Capítulo 3, a classificação do SGT-7 apresenta dificuldades de conciliação com as classificações dos demais Estados Partes, sobretudo Argentina e Brasil. Os limites para médias empresas, de 300 empregados e US\$ 10 milhões, excluiriam do alvo de apoio de políticas do MERCOSUL as médias empresas argentinas de indústria e mineração que, pela classificação argentina, podem ter receita de até US\$ 20,5 milhões anuais, e de comércio, com receita anual de US\$ 27 milhões. Pela classificação do BNDES e do SEBRAE, estariam excluídas as médias empresas brasileiras com receita de até US\$ 60 milhões ou 500 empregados. O desenvolvimento de uma classificação do MERCOSUL que seja atual e em conformidade com os interesses dos Estados Partes, à luz dos princípios de equilíbrio e flexibilidade e de tratamento de assimetrias, passa a ser meta prioritária.

Neste capítulo, propõe-se ao Itamaraty levar à consideração dos demais sócios do MERCOSUL nova discussão sobre uma classificação harmonizada para MPMEs. A título de colaboração, apresenta-se preliminarmente a seguinte classificação:

**Tabela 8 – Classificação Harmonizada de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) no MERCOSUL – Proposta a ser Discutida no SGT-7 (Em US\$)**

País	Trabalhadores	Receita Anual
Argentina	300	27.000.000
Brasil	500	35.000.000
Paraguai	100	500.000
Uruguai	100	5.000.000

Fonte: Elaboração própria, com base em harmonização de dados sobre classificação de MPMEs dos quatro Estados Partes.

Essa classificação busca respeitar as assimetrias verificadas nas classificações de cada país inseridas no Capítulo 3, tabelas 1, 2 e 3. As tabelas em apreço refletem os tamanhos relativos das empresas em cada país. Seria inviável aplicar a classificação sugerida pelo SGT-7 em 1992,

uma vez que se elaborou sem critério de assimetria, de forma linear, o que criaria distorções na implementação de políticas no MERCOSUL, como, por exemplo, um fundo de financiamento das MPMEs. Como se pode observar, não desagrega as empresas em micro, pequenas e médias, preferindo englobar as três categorias sob um mesmo grupo, com a sigla MPMEs. Seria, portanto, uma classificação harmonizada MPME.

***6.2 A Implementação de um Sistema de Informação para Micro, Pequenos e Médios Empresários sobre Oportunidades Comerciais nos Estados Partes e sobre Aspectos Relacionados à Facilitação Comercial. Criação da Feira MERCOSUL Empreendedor***

À medida que se elaborarem programas de integração produtiva para o desenvolvimento de cadeias específicas, como se planeja hoje no seio do Grupo de Integração Produtiva (GIP) com as cadeias de óleo e gás, naval e aeronáutica, ou com outras cadeias que se definirem no futuro próximo, passará a ser importante contar com um sistema de informações sobre oportunidades para as pequenas e médias empresas. Um sistema nesses moldes poderá incluir informações sobre as normas técnicas, harmonizadas ou não, e legislação comercial dos Estados Partes, além de outros requisitos, como regras de origem.

Os estudos realizados pelo Professor Paul Reynolds, da Florida International University, mencionados no Capítulo 5, podem servir de inspiração para o mapeamento das atividades das pequenas empresas nos Estados Partes do MERCOSUL. Não seria de descartar a possibilidade de a Secretaria Técnica do MERCOSUL encomendar estudo semelhante, a exemplo de tantos países que recorreram aos trabalhos de Reynolds, sobre as pequenas e médias empresas, em especial nas regiões de fronteira entre os Estados Partes, em que se poderia pensar em novos *clusters* de integração produtiva.

Em tese de doutorado em administração de empresas pela Florida International University<sup>141</sup>, Renko (2008) concluiu que

<sup>141</sup> RENKO, Anna-Maija. “The role of market knowledge in recognizing and exploiting entrepreneurial opportunities in technology intensive firms”, Florida International University, 2008.

The results show the value and importance of early market knowledge and technology knowledge as well as an entrepreneurial company posture for subsequent opportunity recognition. The highest numbers of new opportunities are recognized in firms where high levels of market knowledge are combined with high levels of technology knowledge (measured with a number of patents). A firm's entrepreneurial orientation also enhances its opportunity recognition. Furthermore, the results show that new ventures with more market knowledge are able to gather more equity investments, license out more technologies, and achieve higher sales than new ventures with lower levels of market knowledge. Overall, the findings of this dissertation help further our understanding of the sources of entrepreneurial opportunities, and should encourage further research in this area.

Renko indica claramente a importância de os empreendedores contarem com instrumentos de pesquisa de mercado a fim de viabilizarem a sobrevivência de seus negócios, bem como a evolução tecnológica de suas empresas.

A base do sistema poderia ser inspirada no BRAZILTRADENET, já em operação com bastante eficiência no Brasil, sob a coordenação do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty. O sistema poderia denominar-se PYMESNET-MERCOSUR, e seria ancorado no portal MERCOSUR DATAPYME proposto acima.

Para financiar o sistema, o Grupo Mercado Comum poderia buscar cooperação regional, por meio, por exemplo, de financiamento da Corporação Andina de Fomento (CAF), e assessoria do Programa IBERPYMES do SELA.

O SEBRAE poderia ser engajado como entidade assessora nos estudos regionais, coordenados pela Secretaria Técnica do MERCOSUL.

Uma das ações que correriam paralelamente à instituição da PYMESNET-MERCOSUR poderia ser a criação da Feira Semestral de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, vinculada aos projetos de integração produtiva aprovados pelo Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, a ser apresentado mais abaixo. Para participar da Feira, os pequenos empresários apresentariam projetos de criação ou expansão ao Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, também proposto mais abaixo. Os melhores projetos contariam com financiamento do proposto Fundo de Financiamento Direto das Pequenas Empresas do MERCOSUL.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe a aprovação, pelo Conselho do Mercado Comum do Sul, da criação do sistema PYMESNET-MERCOSUR e da Feira Semestral de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL. Para a criação do sistema, a Secretaria Técnica do MERCOSUL seria a entidade coordenadora, e poderia valer-se da cooperação com entidades estrangeiras especialistas no tema de micro, pequenas e médias empresas, como a Florida International University, que alberga os estudos de Paul Reynolds, com recursos do proposto Fundo de Financiamento Direto MERCOSUL de Pequenas e Médias Empresas, fundo de financiamento das pequenas e médias empresas e de projetos correlatos, bem como de agências externas vinculadas ao tema, como o IBERPYMES, o SELA e a CAF.

### ***6.3. Participação do MRE no Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte***

O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, foi criado, em 1999, pela Lei nº 9.841 e instituído, em 2000, pelo Decreto nº 3.474, com o objetivo de ser o espaço de debates e de conjugação de esforços entre o Governo e o setor privado para a consecução de ações e de políticas públicas orientadas para as microempresas e empresas de pequeno porte. Foi inserido na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Conta com a participação de órgãos federais competentes e de entidades de representação e apoio empresarial. Sua função é orientar a formulação e a coordenação da política nacional de desenvolvimento do segmento das micro e pequenas empresas, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação. Juntamente com instituições governamentais, deverá articular e incentivar a criação de foros regionais com participação dos órgãos públicos e das entidades vinculadas ao setor empresarial. É composto por órgãos federais competentes e pelas entidades vinculadas ao setor.

Os órgãos competentes encontram-se no Anexo 1.

O ex-presidente do SEBRAE, Paulo Okamoto, na 15ª Reunião Plenária do Foro, em agosto de 2009, em Brasília, defendeu que o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte atue de maneira mais eficaz, de forma que se possa transformar em um conselho

econômico das micro e pequenas empresas com maior representação do setor empresarial e das instituições de apoio ao segmento. Naquela ocasião, Okamoto afirmou que o Fórum precisa elevar sua plataforma política e contribuir de maneira mais eficaz para o desenvolvimento das micro e pequenas empresas.

A avaliação de Okamoto é de que estão ocorrendo mudanças positivas no País em relação às micro e pequenas empresas, como a criação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar 123/08), e de que o Fórum também precisa avançar nas suas ações. Para isso, propôs que a entidade passe a trabalhar temas prioritários a serem definidos a partir de problemas apresentados pelo segmento das MPEs.

Embora esteja prevista a participação do Ministério das Relações Exteriores, a prática tem demonstrado que o Itamaraty não tem sido convocado para as reuniões do Fórum. Isso indica uma de duas possíveis deficiências: ou o Fórum não tem se reunido, o que revela uma debilidade do sistema criado para a formulação de políticas públicas; ou o Fórum se reúne sem a participação do Itamaraty, o que revela também debilidade de qualquer política levada adiante no MERCOSUL sem a consulta às bases do pequeno empresariado.

Nesse sentido, uma das propostas do presente trabalho é a participação dos órgãos competentes do Itamaraty, ou seja, a Divisão do MERCOSUL Político, Social e Institucional, no Fórum e a convocação de um debate interinstitucional, coordenado pelo Fórum, sobre o papel de micro, pequenas e médias empresas no MERCOSUL, com especial ênfase na participação desse segmento empresarial no processo de tomada de decisões em matéria de políticas públicas para o MERCOSUL.

#### ***6.4. A Constituição de um Conselho de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL***

Um dos elementos do presente trabalho foi a discussão, ou questionamento, da falta de representatividade das pequenas e médias empresas nos foros decisórios do MERCOSUL, bem como nos principais foros nacionais reguladores das políticas de integração, tais como os foros de administração tarifária (aplicação e revisão da TEC, convergência e

exceções nacionais à TEC), e foros de coordenação intraMERCOSUL, como o GMC e a Comissão de Comércio (CCM).

Na dimensão sociolaboral, essa ausência também se faz sentir. Conforme o documento Balanço de Política Externa 2003-2010: MERCOSUL<sup>142</sup>, a sociedade civil tem participação institucional nos trabalhos do MERCOSUL por meio do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto com o objetivo de garantir a participação de setores da sociedade civil no processo de integração. O FCES é composto, sobretudo, por representantes dos setores sindical e empresarial. O Balanço diz ainda que

a sociedade civil tem conquistado espaços de participação em diferentes organismos do Mercosul, a partir sobretudo da Cúpula Presidencial de Costa do Saúpe, em dezembro de 2008, em que foi criada a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS), definida a estrutura do Instituto Social do Mercosul (ISM) e definidos Eixos e Diretrizes para a elaboração de um Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS). No âmbito nacional, merece referência o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, criado por Decreto presidencial que congrega representantes das mais diversas organizações da sociedade civil (ONGs, associações, sindicatos, redes de participação social) e de ministérios envolvidos na área de Mercosul. O objetivo da iniciativa é estabelecer um canal institucional de diálogo do Governo com a sociedade civil sobre temas do Mercosul. O Conselho se reúne duas vezes por semestre.

Não há registro, contudo, de que os pequenos empresários do MERCOSUL se façam representar institucionalmente, embora, como visto no Capítulo 2, em Estratégia MERCOSUL de Geração de Empregos, o Plano de Ação Social, na sua Diretriz 19, estabelece mecanismos de apoio às PMEs, com ênfase em financiamento.

No âmbito doméstico brasileiro, por exemplo, chama atenção a ausência de discussão mais profunda nos foros como o GECEX, em que predominam as discussões sobre políticas no MERCOSUL (tarifas, regimes especiais de importação, defesa comercial, regras de origem e compras governamentais, por exemplo) e sobre os interesses de

<sup>142</sup> “Balanço de Política Externa 2003-2010: MERCOSUL”, documento disponível na página [www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.2-america-do-sul-mercosul/view](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.2-america-do-sul-mercosul/view).

desenvolvimento das pequenas e médias empresas, atendo-se os debates nestas instâncias a uma discussão sobre a proteção da indústria nacional representada pelos grandes setores, com a participação das associações de produtores, como ANFAVEA, ABIQUIM e ELETROS, entre outras.

As discussões que envolvam interesses das pequenas e médias empresas requerem uma instância deliberativa e, em algumas circunstâncias, decisória (como nos casos de programas de integração produtiva, tarifas ou de créditos às PME), com boa representatividade, capaz de legitimar as decisões de interesse dos empreendedores do MERCOSUL.

Michel Alaby, presidente da Associação de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, consultado a esse respeito<sup>143</sup>, concorda com a proposta, mas pondera que seria necessário investigar quais entidades no MERCOSUL representam efetivamente as pequenas e médias empresas.

No Brasil, temos o SEBRAE, sabemos que, na Argentina, temos o Dinapime – Departamento Nacional de Pequenas e Médias Empresas, assim como no Uruguai. Não acredito que as entidades de classe, tais como no Brasil, tenham interesse na definição da proposta, pois elas representam em sua maioria, grandes empresas. Essas entidades estão interessadas tão somente na proteção de mercado e não nos interesses maiores da economia, como deveria ser. A proposta parece-me recomendável e importante, pois afinal, teremos algum trabalho de integração das cadeias produtivas e de serviços que possam gerar mais empregos e exigir de alguma forma uma vantagem para esse segmento nas compras governamentais e na intenção de criar algum mecanismo de incentivo para integrar o segmento com as grandes empresas. Poderá ser ligada diretamente ao Grupo Mercado Comum.

Paulo Okamoto, consultado sobre essa proposta, parece concordar com Alaby sobre a necessidade de assegurar legitimidade à participação no Conselho de Pequenas e Médias Empresas, de modo a garantir que o Conselho represente efetivamente os interesses maiores das PMEs. A composição do Conselho seria definida por cada Estado Parte, por meio da Coordenação Nacional do GMC, conforme as avaliações que cada governo fizesse sobre a melhor representação doméstica.

---

<sup>143</sup> Michel Alaby, Presidente da Associação de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, foi entrevistado em novembro de 2010.



No Paraguai, Agustín Carrizosa, Presidente do Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), agência equivalente ao SEBRAE, com estreita atuação junto ao órgão brasileiro, concorda com a necessidade de ser mais bem representado nas instâncias decisórias do MERCOSUL. Embora sua agência tenha diversas iniciativas conjuntas com o SEBRAE, como o Desafio SEBRAE de Jovens Empreendedores e programas de integração produtiva para PMEs na fronteira entre o Paraguai e Mato Grosso do Sul, Carrizosa lamenta que não tenha atuação institucional no MERCOSUL e que tenha uma interação muito reduzida com os agentes governamentais na formulação de políticas públicas<sup>144</sup>.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe a constituição do Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, órgão assessor do GMC, e constituído pela representação das pequenas e médias empresas nos Estados Partes. A definição da representação nacional no Conselho dependerá de decisão de cada Estado Parte. Seria recomendável, que a composição nacional do Conselho fosse integrada pelas agências de fomento das pequenas empresas dos Estados Partes, como o SEBRAE, do Brasil; o CIRD, do Paraguai; a SEPYMEDR (Secretaria de Promoção das Pequenas e Médias Empresas), da Argentina; e a CNDR (Corporación Nacional para El Desarrollo), do Uruguai. Trata-se das agências nacionais responsáveis pela formulação de planos de desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas em nível doméstico e, como tais, compreendem o contexto nacional das pequenas empresas.

### ***6.5. A Definição de uma Política de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL***

Segundo Engel (2002)<sup>145</sup>, o capital de risco possibilita às empresas jovens, inovadoras e de rápido crescimento – normalmente com necessidade de recursos, patrimônio líquido reduzido e opções de empréstimos limitadas – a obtenção de um financiamento que lhes permita consolidar-se no mercado. O capital de risco assume, portanto, as incertezas e os riscos dessas empresas e contribui, ao menos em tese, para

<sup>144</sup> Agustín Carrizosa, Presidente Executivo do Centro de Información y Recursos para El Desarrollo (CIRD), do Paraguai, foi entrevistado em dezembro de 2010.

<sup>145</sup> Engel, Dirk *Firm-level implications of early stage venture capital investment — An empirical investigation*, Institut für Wirtschaftsforschung, Hohenzollernstr, Max-Planck Institute of Economics, Alemanha.

o desenvolvimento de empresas mais competitivas por meio de seleção daquelas empresas com maiores chances de serem bem-sucedidas. Não apenas empresas jovens, mas também aquelas com alto potencial de geração de fluxo de caixa são possíveis alvos de aquisições por parte de fundos de capital de risco.

O capital de risco nos Estados Unidos tem sido usado por mais de 50 anos e somente nos últimos 20 anos tornou-se fonte significativa de fundos para novas empresas. A partir dos anos setenta, houve uma maior abertura para investimentos em capital de risco, bem como a redução nas alíquotas de impostos sobre o ganho máximo com capital de 49,5% para 28% em 1978, e para 20% em 1981. Todo esse incentivo tributário propiciou uma maior adesão dos investidores em capital de risco para pequenas novas empresas.

Calvosa e Freitas (2008)<sup>146</sup> analisaram o comportamento e o papel do chamado “investidor anjo” em uma economia emergente. Buscaram a identificação e a classificação desse perfil investidor, suscetível de procurar uma estratégia voltada para o empreendedorismo e para a inovação tecnológica. Muitos empreendedores não conseguem financiamento estatal ou financiamento próprio para a implementação de seus projetos inovadores, e veem no financiamento de capital por terceiros (investidor anjo), uma alternativa para o desenvolvimento ou incremento de seus projetos e negócios (start-ups). Além das preocupações e expectativas dos “investidores anjo” em relação à aplicação de seu capital em negócios e projetos onde possam ter um bom retorno, observou-se também o papel social desse tipo de investidor e o seu fomento do empreendedorismo.

Nos Estados Unidos, hoje, o capital de risco corresponde a dois terços do financiamento externo de capital próprio do setor privado das empresas de tecnologia e inovação. Importantes empresas norte-americanas receberam recursos em suas fases iniciais de crescimento e inovaram em produtos, serviços e processos, tornando-se líderes de mercado em seus segmentos, como, por exemplo, Oracle, Yahoo, Intel Co., Hotmail, Lycos, Federal Express, Microsoft, AOL e Apple, bem como o caso mais recente da rede Facebook. As empresas que receberam esses recursos, nas últimas três décadas do século XX, foram responsáveis

---

<sup>146</sup> CALVOSA, Marcello, e FREITAS, Jefferson. “Angel Investor: Empreendedorismo Fomentado Através de uma Nova Modalidade de Investidor”, Revista Cadernos de Administração, Ano 1, Vol.1, Nr. 2, 2008.

pela criação de 4,3 milhões (3,3%) dos empregos na economia, gerando receitas na ordem de US\$ 735 bilhões, e impactando o PIB em 7,4% (Pavani, 2007)<sup>147</sup>.

Em decorrência do grande sucesso alcançado pelas empresas norte-americanas com esse modelo de investimento, outros países passaram a adotar modelos semelhantes como Israel, Reino Unido, Índia, Chile, Japão, Cingapura, Coreia do Sul, Austrália, Irlanda, França e Brasil (Pavani, 2003). Embora nesses países a utilização desse fundo de investimento seja bem mais recente, seu crescimento tem sido bastante rápido, principalmente a partir de meados dos anos 80, destacando-se o Reino Unido e a França, ativamente sustentados pelos poderes públicos nacionais e pelas instâncias europeias. Ainda assim, o capital de risco é um mercado que só atingiu o apogeu nos anos 90, quando chegou a atrair um volume mundial próximo a US\$ 100 bilhões de investimentos, notadamente com a entrada das empresas “ponto com”.

No Brasil, os investimentos em capital de risco tornaram-se relevantes com a constituição da BNDESPAR, em 1982, que permitiu a aquisição e a venda de valores mobiliários no mercado secundário e com isso fez com que investidores privados direcionassem sua atenção para esse mercado. Em 1991, o BNDESPAR criou o Programa CONTEC, voltado para o financiamento de pequenas e médias empresas de base tecnológica, por meio de investimentos baseados em participação acionária direta, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição.

Outro marco importante ocorreu em 1994, com a promulgação da instrução CVM 209, que permitiu a constituição de Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes, facilitando assim a participação dos Fundos de Pensão no mercado de capital de risco.

Em 2003, foi promulgada a instrução normativa CVM 391/03, que estimulou a formação dos fundos de *venture capital*. Desde então, houve uma especialização crescente de gestores independentes e a redução da participação de corporações, surgiram fundos focados na competência do próprio gestor e a segmentação em fundos menores direcionados para gestores independentes.

Algumas experiências têm sido levadas adiante nos demais Estados Partes em Fundos de Capital de Risco para as MPMEs. No

---

<sup>147</sup> PAVANI, C. *O Capital de Risco no Brasil*, Rio de Janeiro, E-papers Serviços Editoriais, 2003.

Uruguai, por exemplo, como mencionado anteriormente, existe o Fundo PROSPERITAS, voltado para as MPMEs na área de tecnologia.

No âmbito institucional do MERCOSUL, a Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas chegou a examinar, em 2002, projeto de cooperação com a União Europeia, denominado “Apoio ao Mercado Interior”<sup>148</sup>, em que se dava destaque ao exame de mecanismos no MERCOSUL de financiamento do MPMEs com base em capital de risco. O projeto não foi adiante.

Outra importante modalidade de financiamento das pequenas e novas empresas é o crédito direto. No MERCOSUL, como se examinou no Capítulo 4, criou-se um Fundo de Garantias, que ainda aguarda regulamentação. Embora represente um progresso em termos de apoio às PMEs como política no MERCOSUL, o fundo de garantias não constitui financiamento direto às PMEs, o que as sujeita às condições de crédito do mercado, fazendo com que possa ou não ter seus projetos de criação ou expansão aprovados.

O presente trabalho propõe que o MERCOSUL contemple dois novos mecanismos de financiamento das PMEs.

O primeiro seria a constituição de um Fundo de Financiamento Direto das MPMEs do MERCOSUL. O Fundo se aplicaria em duas situações: uma seria para o financiamento de projetos apresentados diretamente por micro, pequenas ou médias empresas de exportação para os Estados Partes do MERCOSUL; outra seria para o desenvolvimento de micro, pequenas ou médias empresas em projetos de integração produtiva definidos pelo Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL (GIP). Ao contrário do Fundo de Garantias, o Fundo de Financiamento Direto (FFDPME) seria administrado para a injeção direta de créditos públicos, poderia ser gerenciado, por exemplo, pelo Banco do Brasil e pelos demais bancos públicos nos Estados Partes, e teria sede em Montevideu. As análises dos projetos que se beneficiariam do FFDPME poderiam ser feitas pelo Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, ao qual competiria apresentar pareceres ao Conselho do MERCOSUL, que os encaminharia ao FFDPME para processamento. As condições de crédito e demais regulamentos teriam de ser integrados em um regulamento próprio do FFDPME.

<sup>148</sup> SGT-7. I Reunião do SGT-7 e Comissão MPME e Artesanato. Ata 01/02, Buenos Aires, maio de 2002.

O segundo seria a constituição de um programa MERCOSUL de Fundos de Capital de Risco para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo MERCOSUL–ANJO), inspirado no programa CONTEC do BNDES e na Instrução Normativa CVM 391, para o fomento dos investimentos em capital de risco para as empresas nascentes do MERCOSUL, integrantes de aglomerações, ou *clusters*, voltados para o desenvolvimento da integração de cadeias produtivas nos Estados Partes.

#### ***6.6. A Implementação do Visto Pequenas Empresas (VPE)***

Existem procedimentos morosos para que os pequenos empresários do MERCOSUL possam estabelecer residência nos demais Estados Partes. Eles devem se submeter aos mesmos trâmites do Acordo de Residência de Nacionais do MERCOSUL que, embora tenha representado avanço na legalização de nacionais dos Estados Partes, ainda estipula prazos e processos administrativos que envolvem as instituições de imigração e condicionalidades. Se comparados com os empresários e executivos de grandes empresas, os empresários das MPME não raro ressentem-se dos instrumentos jurídicos e administrativos avançados para processar as autorizações de trabalho em outros países.

O presente trabalho sugere algo simples como a criação do Visto MERCOSUL Pequenas Empresas (VPE), para empresas com até 100 empregados. O VPE teria procedimentos simplificados, podendo ser autorizado diretamente pelas repartições consulares brasileiras, sem necessidade de aval do Ministério do Trabalho ou entidades semelhantes dos Estados Partes. Caberia ao GMC regulamentar os procedimentos simplificados, com o apoio dos órgãos pertinentes de imigração. Consultas prévias à Divisão de Imigração do Ministério das Relações Exteriores e ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça poderiam dar forma ao VPE que, antes de tudo, propõe-se como instrumento de natureza política em defesa da MPME.

#### ***6.7. A definição de uma Política Tarifária Preferencial para Importações de Micro, Pequenas e Médias Empresas (PTPME)***

Trata-se de elemento central da competitividade das pequenas e médias empresas no MERCOSUL. A estrutura tarifária da TEC, como

se observou anteriormente, tem historicamente favorecido a proteção de mercado para os grandes setores produtivos, como o agronegócio e as indústrias mais fortes, como a farmacêutica, a automobilística, de bens de capital (BK), e a eletroeletrônica, inclusive a linha branca, entre outras.

As discussões sobre tarifas nos foros domésticos, como o GECEX, ou no âmbito da coordenação brasileira do CT-1 (Comitê de Tarifas do MERCOSUL), bem como na Comissão de Comércio do MERCOSUL, centram-se quase que exclusivamente nas exceções à TEC, seja para atender às reivindicações das grandes indústrias nacionais, seja para permitir a importação de insumos mais baratos extrazona para atender aos mercados não produtores desses insumos (como no caso dos produtos químicos destinados ao agronegócio) ou para permitir a importação de bens de consumo sem produção doméstica.

Algumas questões importantes para a redução de custos e para o aumento da competitividade intrazona, como a redução da múltipla cobrança da TEC (ou dupla cobrança da TEC, como o tema ficou conhecido nas discussões no GMC), tardaram muitos anos para avançar. Embora tenha sido aprovada decisão em 2010 sobre a eliminação da dupla cobrança da TEC, sua adoção ainda requer trabalhos adicionais. Em sua tese de Curso de Altos Estudos (CAE), intitulada “MERCOSUL: União Aduaneira”, Carlos Márcio Cozendey ressalta a relevância da eliminação da dupla cobrança da TEC para a competitividade das indústrias do MERCOSUL<sup>149</sup>.

Segundo Cozendey,

ampliar-se-ia a integração dos processos produtivos no Mercosul, especialmente nos países menores, que poderiam inserir-se em etapas determinadas do processo produtivo sem que o produto gerado, um componente destinado a um produto final a ser produzido em outro país do Mercosul, necessariamente tenha que cumprir os requisitos de origem, como seria o caso hoje, para que seu preço não seja penalizado pela aplicação da TEC. Ao mesmo tempo, investimentos no Mercosul em indústrias com processos produtivos internacionalizados, como a eletrônica, ganhariam em viabilidade com a garantia de exportação para o mercado do Mercosul mesmo sem atingir o patamar de cumprimento dos requisitos de origem. Aumentaria, portanto,

<sup>149</sup> COZENDEY, Carlos Márcio. “MERCOSUL: União Aduaneira?”, tese para o XLIX CAE, 2005.

a competitividade dos produtos do Mercosul e se favoreceria também uma melhor inserção do conjunto do Mercosul nos circuitos de produção internacionalizada.

O que chamou a atenção no tema da eliminação da dupla cobrança da TEC foi a demora dos Estados Partes em adotar medida que certamente traria benefícios para as PMEs intrazona, na medida em que serviria para reduzir custos de importação de insumos e para flexibilizar um pouco as regras de origem, facilitando as exportações intrazona dos pequenos e médios empresários.

Nesse sentido, os legisladores do MERCOSUL deveriam adotar algumas medidas de impacto para o fortalecimento das PMEs e para a viabilização de políticas de integração produtiva, tais como a criação da tarifa PME (ou, em espanhol “arancel PYME”), que distinguiria posições tarifárias da TEC que requerem redução, sem maiores considerações sobre a defesa de interesses de grandes grupos ou setores, a fim de facilitar o acesso dos pequenos produtores aos bens e insumos necessários à sua produção. A tarifa PME poderia ou não estar atrelada a esquemas de integração produtiva. Os produtores poderiam solicitar individualmente aos órgãos nacionais, como a SRF, a tarifa PME, por meio de requerimento fundamentado sobre a necessidade dos insumos. As análises da tarifa PME poderiam ser aprovadas pelo Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL.

#### ***6.8. A Elaboração de um Programa de Sobrevivência e Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas no MERCOSUL, que Envolve Financiamento para a Inovação***

Examinaram-se, nos capítulos 3 e 4, diferentes teorias sobre a importância da inovação no que concerne ao desenvolvimento econômico, com base nas pesquisas históricas feitas em diferentes mercados. No tema da inovação, sublinhou o papel das pequenas e médias empresas como agentes inovadores. Estudou-se também como, para as pequenas e médias empresas, incluídas as microempresas, a inovação é importante recurso de sobrevivência da própria empresa em um mercado em permanente mutação e sujeito a pressões de competitividade.

A importância da inovação para o desenvolvimento econômico ganha cada vez mais espaço na formulação de políticas públicas, de



maneira especial em um mundo de economias globais, marcado pela concorrência que se verifica em mercados cada vez mais competitivos. A concorrência acelerou a adoção e a disseminação de novas tecnologias nos mais variados setores de produção. Em conjunto com o rápido avanço do conhecimento e da informação, a concorrência amplia a complexidade do processo de inovação.

Uma das condições principais para o processo de inovação é o seu financiamento. O financiamento para pequenas empresas pode ser caminho acidentado e complexo: é influenciado pela organização do mercado financeiro, pelas organizações de fomento, pelas políticas públicas específicas para o setor e pela organização da indústria de capital de risco, entre outros fatores.

Tornar-se uma empresa inovadora não é uma questão de sorte: é necessário que a empresa adote a inovação como parte de sua estratégia, e, como qualquer outra diretriz estratégica, deve contar com total apoio da alta gestão para que se torne realidade. É muito comum, segundo profissionais do ramo de publicidade, encontrar empresas que se dizem inovadoras, porém somente incluem a palavra inovação na sua missão e em campanhas publicitárias. Muitas empresas não se comprometem de fato a tornar a inovação uma realidade, e tantas outras nem mesmo sabem como, ou têm dificuldade em fazê-lo.

Nos últimos dez anos, à luz da experiência internacional<sup>150</sup>, o Brasil avançou muito na criação de um aparato institucional mais adequado ao estímulo da inovação. Quando se comparam, contudo, os instrumentos existentes no País com os dos países mais desenvolvidos, ainda se verificam lacunas, embora o arcabouço legal tenha avançado. Dispõe-se hoje de uma grande variedade de novos instrumentos, criados segundo boas práticas internacionais, e de um volume de recursos bastante expressivo para apoiar de várias formas e em diferentes estágios os projetos de Pesquisa e Desenvolvimento em Inovação e Tecnologia das empresas.

A qualidade da inovação praticada pelas empresas brasileiras está, segundo os estudiosos do tema, aquém do exigido para o acelerado processo de crescimento do País. Considera-se inovação de qualidade aquela que gera maiores condições de competitividade ao criar novos produtos ou novos processos de produção. Sob a ótica do mercado, o

<sup>150</sup> Informação obtida no sítio [www.ingepro.com.br](http://www.ingepro.com.br), em 20/11/2010.



Brasil precisa acelerar a inovação de qualidade. Das empresas inovadoras, apenas 4,1% inovam nos seus produtos efetivamente lançados, e menos ainda, 2,8%, inovam nos processos de produção.

A desvantagem do Brasil é ressaltada quando se leva em conta que a Europa considera inovação aquela que é pioneira para o mercado no qual atua a empresa, que pode ser tanto o próprio país quanto o mercado internacional, enquanto a pesquisa brasileira considera inovação aquela que é pioneira apenas para o mercado nacional.

Quando se analisa financiamento e investimento em inovação no Brasil, nota-se um foco maior voltado para modernização produtiva quando as fontes de financiamento consideram os clientes estáveis, e uma carência maior de investimentos em inovação quando as fontes de financiamento consideram o risco mais elevado. Melo (2009)<sup>151</sup> lembra que o Brasil ainda requer fontes de recursos mais acessíveis às pequenas empresas, de modo a incentivar o fomento do desenvolvimento de inovação tecnológica no País.

O governo brasileiro teria planejado liberar R\$ 42 bilhões até 2010 para financiamento de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no País por meio do Plano Nacional de Ciência e Tecnologia, o chamado PAC Tecnológico, de acordo com a reportagem do Jornal Valor Econômico de 26 de novembro de 2007. Essa liberação seria feita por meio de suas principais instituições de fomento: BNDES e FINEP.

Destaca-se a importância do financiamento de inovação tecnológica para o crescimento e desenvolvimento econômico e social de um país. Ainda nos dias de hoje há uma grande divergência entre os processos que ocorre no plano internacional e no MERCOSUL, em relação ao desenvolvimento de inovações tecnológicas e às estratégias nacionais de acumulação de conhecimento. O setor empresarial brasileiro mostra-se pouco ativo no que diz respeito aos investimentos em atividades inovadoras. Limita tais investimentos, em grande parte, à aquisição de máquinas e equipamentos destinados a melhorar a eficiência do processo produtivo. Não faz parte da cultura e da postura da maioria das empresas localizadas no País o investimento na geração de conhecimentos com o objetivo

---

<sup>151</sup> O economista Luiz Martins Melo, em estudo sobre o financiamento da inovação no Brasil, publicado em 2009, na Revista Brasileira de Inovação, alerta para a redução dos recursos distribuídos pelos Fundos Setoriais para a inovação, se comparados os períodos 1977-1987 e 1998-2006, em função de sucessivos contingenciamentos no orçamento público.

de aumentar competitividade nos mercados de atuação, tanto internos quanto externos.

O Governo brasileiro, com a Lei da Inovação, vem fazendo um esforço no sentido de reconstruir a sua capacitação em planejamento e na definição de prioridades. Observam-se ainda algumas dificuldades na execução das ações públicas, em especial no campo da ciência, tecnologia e inovação. Os recursos financeiros disponíveis ainda são insuficientes para a mudança estrutural necessária, apesar de aumentarem gradativamente. O predomínio da política macroeconômica, com restrição fiscal, também atingiu os recursos para a área. A instituição dos fundos setoriais ampliou o montante global de recursos destinados à ciência e tecnologia. Aos poucos, esses recursos estão substituindo em grande parte os recursos orçamentários das instituições vinculadas à ciência e tecnologia. Na realidade, houve aumento dos recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia, mas não proporcional ao crescimento dos fundos setoriais.

A realidade do Brasil se reproduz no MERCOSUL.

O MERCOSUL precisa inspirar-se nas experiências bem-sucedidas dos países desenvolvidos e de alguns emergentes, onde a inovação é considerada estratégica para a competitividade dos grandes grupos privados e de suas cadeias produtivas, nos quais o governo atua incentivando a geração do conhecimento e sua aplicação no sistema produtivo.

Nessa linha de pensamento, o Governo brasileiro deveria canalizar também para o MERCOSUL políticas que criem as ferramentas necessárias para a inovação nas PMEs, aí incluídas as microempresas (muito embora o ex-presidente do SEBRAE, Paulo Okamoto, reconheça ser difícil trabalhar com inovação entre os microempresários)<sup>152</sup>.

As questões que parecem cruciais para o fomento da inovação no MERCOSUL são o financiamento e o acesso a fontes de informação. Com o sistema PYMESNET–MERCOSUR, proposto no Item 6.3, os pequenos empresários teriam melhores fontes de informação e poderiam começar a interagir com seus pares nos demais países do MERCOSUL e conhecer as oportunidades comerciais e as oportunidades de associação em cadeias produtivas.

<sup>152</sup> Paulo Okamoto, ex-Presidente do SEBRAE, foi entrevistado em novembro de 2010, Brasília.

A questão do financiamento da inovação é crucial, sobretudo para micro e pequenas empresas, que muitas vezes não dispõem de reserva de capital para destinar à inovação de métodos e à busca de novos produtos que atendam ao mercado consumidor sempre em mutação, além de encontrarem dificuldades no acesso aos créditos de instituições financeiras privadas, dadas as garantias exigidas e as elevadas taxas de juros aplicadas.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe a constituição de um Fundo MERCOSUL para a Inovação (Fundo MERCOSUL INOVA), destinado às micro, pequenas e médias empresas. Os recursos para o Fundo MERCOSUL Inova seriam extraídos do Fundo de Financiamento Direto das MPMEs do MERCOSUL (proposta contida no Item 6.4). O exame do dispêndio de recursos seria feito pelo Conselho do MERCOSUL, conjuntamente com o Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL (proposta contida no Item 6.2).

Outra proposta seria a elaboração de um Programa de Sobrevivência de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL (Programa MERCOSULPYMES). O Programa, que envolve necessariamente o componente de financiamento por meio do Fundo MERCOSUL INOVA, deveria ser apresentado pelo Grupo de Integração Produtiva (GIP) ao Conselho de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL ou, na falta deste, ao CMC. O SEBRAE brasileiro atuaria como agência de prestação de assessoria técnica para a montagem do Programa, além de aportar sua estrutura institucional, juntamente com os órgãos nacionais semelhantes dos demais Estados Partes. No plano multilateral, o SELA, por meio do Programa IBERPYMES, poderia ser a entidade prestadora de cooperação e de recursos financeiros para a montagem e gestão do Programa MERCOSULPYMES.

## **6.9. Irradiação de MPMEs. O Aprofundamento dos Programas de Integração Produtiva do MERCOSUL, com Ênfase nas Micro, Pequenas e Médias Empresas**

### *6.9.1 Fortalecimento das Políticas para Micro, Pequenas e Médias Empresas. Formação de Clusters. O Fenômeno das Aglomerações de Empresas.*

O debate em torno dos *clusters* (agrupamentos) regionais e de arranjos produtivos locais (APL) vem ganhado destaque especial na literatura mundial pela crescente importância que esse fenômeno vem apresentando para as experiências de desenvolvimento socioeconômico de vários países ao longo das últimas décadas. O Brasil tem sido pioneiro no tratamento do tema no MERCOSUL, tendo inclusive inspirado o SGT-7 a iniciar projeto de análise sobre a montagem desses sistemas, denominados *APL-Clusters*<sup>153</sup>. O maior interesse a respeito desse tema deve-se ao acirramento da competição inter-regional e suas implicações, em particular para a situação das economias emergentes. De fato, a formação dos agrupamentos (*clusters*) regionais e dos sistemas produtivos locais constitui-se em um dos fenômenos mais destacados no cenário de reestruturação industrial e de desenvolvimento econômico recente de vários países desenvolvidos e emergentes<sup>154</sup>.

Na literatura sobre o tema, encontram-se diversas denominações para o fenômeno de concentração de empresas (aglomerações) em uma determinada área geográfica, tais como *clusters* regionais, distritos industriais, redes locais de cooperação, sistemas produtivos locais, arranjos produtivos locais (APL), *milieux* (ambientes) inovadores, parques tecnológicos e sistemas locais de inovação. O clássico conceito de *cluster* traduz “concentrações geográficas de empresas e instituições interligadas em um setor particular, onde se podem encontrar indústrias correlatas e de apoio, ou outras entidades importantes como instituições

<sup>153</sup> No SGT-7, consideram-se APLs e *clusters* como sistemas semelhantes de integração produtiva, muito embora a literatura especializada os diferencie. APLs se vinculam a cadeias de valor final, sem pertencerem à mesma localização espacial, enquanto os *clusters* são cadeias concentradas geograficamente.

<sup>154</sup> AMATO NETO, João. *Um Modelo de Referência para a Gestão de Sistemas Locais de Produção e Inovação*. Departamento de Engenharia de Produção – Escola Politécnica Universidade de São Paulo/Brasil, 2008.

governamentais, associações governamentais e centros de pesquisa.” Em anos mais recentes, ganhou destaque, também, o conceito de arranjo produtivo local (APL), apresentado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES):

APL é uma concentração geográfica de empresas e instituições que se relacionam em um setor particular. Inclui, em geral, fornecedores especializados, universidades, associações de classe, instituições governamentais e outras organizações que provêem educação, informação, conhecimento e/ou apoio técnico e entretenimento (BNDES, 2003).

Se tal questão vem ganhando maior atenção nos últimos anos, já desde o final do século XIX o fenômeno dos distritos industriais merecia reflexão. Iglioni (2006)<sup>155</sup> menciona um conjunto de conceitos do final do século XIX relativos às aglomerações industriais, tais como retornos de escala e o papel das ações conjuntas (*joint actions*). Marshall (1920, mencionado por Iglioni) já os apontava em seu estudo sobre os distritos industriais na Inglaterra, no final do século XIX. Esses estudos destacam que as economias em todo mundo passavam por uma recessão nas décadas de 70 e 80, resultando em deterioração no trabalho e nas condições sociais com aumento do desemprego. Entretanto, alguns lugares como Yonnax, na França; Jutland, na Dinamarca; Baden-Württemberg, na Alemanha; Småland, na Suécia; Barcelona, na Espanha; Vale do Silício, na Califórnia; Cambridge, na Inglaterra; e partes do Japão estavam conseguindo vencer essa recessão, e por isso chamaram a atenção da Organização Internacional do Trabalho. Dentre todas as regiões europeias, a que mais é destacada na literatura pelo sucesso obtido é a Terceira Itália, região que compreende a área norte e nordeste da Itália. Os distritos industriais da Terceira Itália apresentaram um desempenho competitivo de destaque, tanto dentro do país como no mercado internacional.

De uma forma abrangente, pode-se entender o conceito de agrupamentos (*clusters*) ou arranjos produtivos locais como a concentração setorial e geográfica de empresas. Faz-se necessário identificar uma série de características inerentes aos *clusters*, interdependentes de seu nicho

<sup>155</sup> IGLIONI, Danilo. *Cluster Dynamics: New Evidence and Projections for Computing Services in Great Britain Volume*, Journal of Regional Science, vol. 46, nº 3, p. 601, Londres, 2006.

de atuação, do tipo de produto ou serviço que proporcionam. Dentre as várias características, a mais importante é o ganho de eficiência coletiva.

Os *clusters* podem responder a crises e oportunidades de forma mais dinâmica, uma vez que suas especialidades podem ser reorganizadas em novos processos. Na visão da escola da economia regional, que busca vínculos entre a geografia econômica e o desempenho industrial, há uma forte tendência no capitalismo contemporâneo à formação de densos *clusters* localizados. Sob esse enfoque, a coordenação extramercado e políticas públicas são essenciais na construção de vantagens competitivas localizadas. Também é válido salientar os tipos de políticas públicas que são, via de regra, mais desejadas para a promoção de um arranjo produtivo local: incentivos fiscais, investimentos em infraestrutura urbana e construção de estradas e aeroportos, concessão de terrenos, pavimentação e extensão de linhas de energia e telefone, entre outros.

Os chamados *clusters* de base tecnológica constituem outra vertente dos estudos a respeito dos aglomerados de empresas. Sob um enfoque particular da teoria econômica (economia da tecnologia e da inovação), a proximidade geográfica de um conjunto de empresas com universidades, centros de P&D, institutos de pesquisa, escolas técnicas e outros agentes especializados revela-se um fator estratégico no processo de geração e difusão de conhecimento e de fluxo de informações relevantes para o negócio do *cluster*, podendo provocar, também, os chamados *spillovers* de conhecimento (Amato Neto, 2008).

Na economia dos dias atuais, as decisões de investimentos estão cada vez mais condicionadas por essas vantagens competitivas dinâmicas, como a existência de uma infraestrutura local adequada, proximidade com centros de pesquisa e desenvolvimento, oferta de mão de obra qualificada e acesso aos modernos meios de transporte. Para realizar isso, é preciso que as grandes empresas estejam apoiadas numa base industrial de MPME's mais dinâmicas. Micro, pequenas e médias empresas desempenham, historicamente, um relevante papel como entes geradores de emprego, provenientes da oferta de vários tipos de componentes e serviços para outras empresas, assim como do seu potencial de inovação incremental. O foco nessa categoria de empresa justifica-se pelo seu potencial de contribuição para a melhoria tanto das condições sociais (geração de empregos e de renda), como econômicas, por meio do aumento de eficiência produtiva em uma cadeia produtiva

específica (como nos casos do complexo automobilístico, da indústria têxtil e da produção de calçados).

Seria possível afirmar que a maioria das empresas de porte pequeno ou médio não apresenta condições de se modernizar o suficiente para competir, ou, simplesmente, sobreviver em um contexto doméstico, regional e internacional competitivo. Em função disso é que as políticas públicas devem ser seletivas e direcionadas estrategicamente. Nesse caso, as pequenas e médias empresas operam em cadeia produtiva de forma mais cooperativa e estreitamente ligadas a um cliente final na forma de agrupamentos (*clusters*) de empresas. Essa estrutura de organização industrial, reconhecida como “distritos industriais” na literatura internacional, aponta para certas vantagens competitivas, de que não desfrutam empresas que atuam isoladamente.

Do ponto de vista do grau de desenvolvimento tecnológico predominante nos diferentes agrupamentos de empresas, identificam-se dois caminhos distintos: o primeiro, o *high road*, característica dos distritos industriais bem-sucedidos, representa alta tecnologia, funcionalidade, flexibilidade e inovações; o segundo, o *low road*, representa um ambiente de baixa competitividade, baixos preços e materiais baratos. Nos *clusters* de países em desenvolvimento, podem-se encontrar com muita frequência ambos os tipos de caminhos de desenvolvimento, com grandes inovações e mão de obra barata, ou ainda, uma combinação de empresas que usam o *high road* e outras que usam o *low road*.

Podem-se, ainda, encontrar alguns *clusters* que optam somente pelo *low road*, mas nenhum que utilize exclusivamente o *high road*. Em países em desenvolvimento, podemos encontrar desde *clusters* de mínimo impacto, tais como os africanos, até *clusters* com alta competitividade, atuantes, inclusive, no mercado externo, como nos casos asiático e latino-americano.

### 6.9.2. *Sistemas locais de produção e inovação*

Na literatura sobre as aglomerações de empresas, vem merecendo destaque nos últimos anos o conceito de Sistemas Locais de Inovação e Produção. Para alguns autores, em tais sistemas é possível vislumbrar a confluência de elementos tangíveis aos *clusters* (empresas pertencentes a uma mesma cadeia produtiva e infraestrutura) com os elementos



intangíveis, relativos ao conhecimento e *know-how* específicos do local ou região, além da presença de instituições (poder público local, entidades de classe, legislação local). A confluência de tais fatores pode favorecer de forma decisiva a constituição de uma densa rede de relacionamentos e de cooperação entre os agentes envolvidos, tendo em vista a geração e a difusão de conhecimentos relevantes para as empresas que se encontram na região. Essa tendência pode contribuir sobremaneira para o aprendizado coletivo e para a elevação dos patamares de qualificação profissional, requisitos fundamentais para o fortalecimento do poder de competitividade das empresas pertencentes a tais sistemas.

Em síntese, o movimento de formação de tais aglomerações de MPMEs em *clusters* e da sua possível transformação em “sistemas locais de inovação” está inserido em um contexto de elevada complexidade e é influenciado por uma série de fatores que se relacionam com os vários aspectos aqui apresentados e discutidos.

O que faz do MERCOSUL um bloco de alcance e capilaridade ainda limitados é justamente a ausência de um projeto de integração econômica que possibilite o planejamento da especialização produtiva e que conte com o apoio de um programa de desenvolvimento da infraestrutura com financiamento adequado. A integração produtiva, objeto já de análise no MERCOSUL, com iniciativas como o Programa de Integração Produtiva lançado em 2008, precisa ser aprofundada e transformar-se em tema central da agenda da integração.

Os programas hoje em análise no Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL (cadeias de óleo e gás e setor automotivo) são um ponto de partida, mas requerem avanços mais acelerados, com enfoque nas PMEs e na concentração regional de novas PMEs nos Estados que participam mais ativamente do MERCOSUL. Seria importante que o processo de formação de cadeias produtivas, com a formação de *clusters* no MERCOSUL, passasse por um processo de “irradiação das pequenas e médias empresas”, a partir da área geográfica em que se dão as maiores trocas comerciais e o maior intercâmbio de recursos humanos, ou seja, os estados do Sul e Sudeste brasileiro e os demais Estados Partes.



Em trabalho sobre a localização espacial das cadeias produtivas, Botelho e Bracarense (2005)<sup>156</sup> comentam que o desenvolvimento bem-sucedido dos distritos industriais, observados na Terceira Itália, passou a chamar a atenção de diversos estudiosos nos anos 1980 e os levou a defender a tese de que a criação de ambientes propícios ao fortalecimento das PMEs seria elemento importante para um desenvolvimento menos desequilibrado espacialmente e menos excludente, quando comparado ao observado sob o paradigma fordista de produção em grande escala. A partir de então, sobretudo desde os anos noventa, os formuladores de políticas públicas começaram a se interessar pelo assunto. A ideia de aglomeração torna-se explicitamente associada ao conceito de competitividade principalmente a partir do início dos anos 90, o que parcialmente explica seu forte apelo para os formuladores de política (Cassiolato, 2002).

Dessa maneira, as aglomerações produtivas passam a ser não apenas unidades de análise, mas também unidades de ação de políticas industriais.

Pode-se mesmo dizer que existe certo consenso, entre pesquisadores e formuladores de políticas públicas, sobre a importância de se dar prioridade ao desenvolvimento de ambientes favoráveis às PMEs que se apresentam em aglomerações produtivas. Essa orientação difere das posturas que privilegiam as empresas de grande porte, observadas nas políticas adotadas sob a égide do paradigma fordista-taylorista, do segundo pós-guerra até meados dos anos 1980.

Nesse sentido, propõe-se ao Itamaraty levar à consideração do GMC a criação de um Programa MERCOSUL de Irradiação de Pequenas Empresas, com enfoque em financiamento de projetos relacionados à formação de *clusters* industriais pilotos em regiões de fronteira, com ênfase, em uma primeira fase, nas regiões Sul, Sudeste e Norte. Na medida em que o MERCOSUL for ampliado, serão considerados os estados das regiões centro-Oeste e Nordeste. Os projetos devem envolver estudos de nichos comerciais e produtivos, criação de infraestrutura física, incentivos fiscais, financiamento de bens de capital (BK), treinamento e capacitação de pessoal, com o aproveitamento de projetos ora em

---

<sup>156</sup> BOTELHO, Marisa dos Reis A., e BRACARENSE, Natália Maria L. “A Problemática das Aglomerações Produtivas Especializadas: Aspectos Principais, Governança Interna E Externa e Observação da Experiência de São Bento do Sul (SC)”, redpymes.org.ar, 2005.

andamento, na medida do possível, como os do GIP (cadeias produtivas) e como os Centros de Atenção ao Empreendedor (CAE), que existem, por exemplo, na fronteira entre o Brasil e o Paraguai.

### ***6.10 A Adoção de Procedimentos Cambiais Simplificados para as Pequenas Transações Comerciais no MERCOSUL***

A eliminação de divisas extrazona no comércio pode vir a ser um instrumento central em defesa das pequenas empresas, sobretudo em regiões de fronteira, nos eventuais esquemas de integração produtiva, ou *clusters*. Os custos das operações comerciais que envolvem a triangulação com o dólar, por exemplo, como padrão monetário, serão sempre mais elevados do que a eventual realização dessas operações exclusivamente nas moedas nacionais. Embora as grandes empresas possam absorver esses custos, dadas as reservas de capital mais elevadas e a escala maior de suas operações comerciais, as pequenas empresas se veem prejudicadas pelo sistema oneroso de transações comerciais em dólar. Brasil e Argentina já desenvolveram projeto de eliminação do dólar no comércio bilateral, com o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais, em operação desde 2008 e aberto aos demais Estados Partes.

Com a Venezuela, o Brasil examina hoje a possibilidade de estabelecer alguns limites máximos de operações comerciais, em regiões de fronteira, que incluam os dois principais bancos estatais (CEF e Banco da Venezuela) como agentes de intermediação. Os limites máximos, que poderiam ser operações de até US\$ 50 mil, permitiriam às pequenas e médias empresas, em regiões de fronteira, nas quais se podem desenvolver cadeias de produção binacionais com as PMEs, realizar operações de exportação e importação, sem entraves burocráticos. É bem verdade que o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) da ALADI permite o registro de débitos de operações comerciais entre os países participantes, para compensação posterior pelos Bancos Centrais, o que reduz os custos de transferências financeiras. A proposta que aqui se defende busca simplificar ainda mais os mecanismos existentes no marco da ALADI, com especial atenção para as MPME.

A ideia é relativamente simples e poderia ser adotada no MERCOSUL. O presente trabalho propõe, assim, por último que o Grupo Mercado Comum examine proposta de eliminação de moedas extrarregionais,

como o dólar, em operações comerciais até um limite de US\$ 50 mil. Essas operações, denominadas Transações Comerciais para as Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, seriam aprovadas pelas instituições financeiras nacionais definidas por cada Estado Parte, entendendo-se que, no caso do Brasil, a Caixa Econômica Federal poderia ser a instituição escolhida. O sistema poderia prever que os depósitos para pagamento de transações comerciais dentro dos limites acima estabelecidos fossem efetuados diretamente numa conta das instituições financeiras determinadas, em nome do exportador domiciliado em outro país do MERCOSUL, que receberia o crédito na sua moeda local depositado pela instituição financeira parceira da operação.



## Conclusão

As propostas de ação descritas constituem uma base de trabalho inicial, sempre sujeita a aperfeiçoamento, à luz das contribuições dos diferentes órgãos nacionais envolvidos com o processo negociador e criador do MERCOSUL.

Procuram, contudo, levar o Itamaraty a considerar a possibilidade de introduzir, junto aos demais atores nacionais, o debate sobre um novo papel para as pequenas e médias empresas no processo de integração, tornando-as alvo de atenção prioritária. O trabalho não examinou o papel das grandes empresas, tampouco examinou a dimensão do crescimento do MERCOSUL desde 1991 vinculado à atuação das grandes corporações e setores produtivos nacionais. Não resta dúvida de que o fio condutor da integração, nos últimos 20 anos, alicerçado sobre os interesses setoriais exportadores, contribuiu para a consolidação do MERCOSUL como uma realidade no cenário político e econômico sul-americano. Não cabe discussão sobre sua volta atrás, ou sobre seu rebaixamento a uma Zona de Livre Comércio (ZLC), ou mesmo sobre sua desintegração. O patrimônio construído pelos fundadores do MERCOSUL, e seguido pelos diplomatas e técnicos governamentais que o conduzem, juntamente com o Congresso Nacional, não pode ser desfeito. Seria, no mínimo, uma irresponsabilidade histórica.

No entanto, a presente tese busca contribuir para a seguinte reflexão: o enfoque dos anos noventa na consolidação dos interesses de livre comércio e de reserva de mercado no MERCOSUL, em linha com os interesses setoriais exportadores brasileiros, ajudou a inseri-lo na realidade política, econômica e comercial regional de maneira inquestionável e, sob muitos aspectos, virtuosa. Torna-se necessário, contudo, um esforço político mais ambicioso para ampliar a agenda do MERCOSUL, a fim de que as diversas dimensões da integração avancem com equilíbrio. As MPMEs podem exercer um papel relevante nesse esforço.

A dimensão sociolaboral do MERCOSUL ficou para trás no processo de integração. Esse diagnóstico não é necessariamente novo ou original. A mais recente Presidência Pro-Tempore Brasileira renovou esse diagnóstico e, na XL Cúpula do MERCOSUL, realizada em dezembro de 2010 em Foz do Iguaçu, levantou o tema por meio da aprovação de importantes documentos que buscam o fortalecimento dos chamados “pilar social” e “pilar cidadão”.

A originalidade que o trabalho busca apresentar estaria no novo caminho proposto para que o MERCOSUL tenha maior capilaridade. Esse caminho seria o enfoque nas pequenas e médias empresas, que hoje estão praticamente excluídas ou muito pouco representadas nas instâncias de negociação e no acervo normativo.

Não se trata de uma estratégia idealista. O trabalho procurou mostrar, no Capítulo 3, a teoria e os fatos sobre a estreita e comprovada vinculação entre MPMEs e geração de trabalho de qualidade, formal, bem como a estreita relação entre MPMEs e trabalho “em quantidade”, ou seja, as pequenas e médias empresas, incluídas as microempresas, respondem pela maior parcela dos empregos gerados nas economias modernas. A partir dessa equação, procurou-se discutir a importante influência que as MPMEs, e em particular o estímulo ao empreendedorismo e à criação de novas empresas, poderiam ter sobre o tema do emprego e do fortalecimento da dimensão sociolaboral do MERCOSUL. Ao beneficiarem as pequenas e médias empresas e os seus trabalhadores, os negociadores do MERCOSUL estarão contribuindo, espera-se, para aumentar a capilaridade do processo de integração e elevar o nível de participação cidadã, fortalecendo a sua dimensão sociolaboral.

O gigantesco potencial de micro, pequenas e médias empresas para a geração de empregos é acompanhado de outras vantagens

econômicas, como a contribuição para o crescimento econômico, para o desenvolvimento da inovação, para a elevação do nível de renda e salários e, conforme examinado no Capítulo 5, para aumentar a resistência das economias aos choques externos. Embora esse último ponto possa suscitar opiniões distintas e não se pretenda apresentá-lo como verdade absoluta, uma vez que, na crise de 2008, o Brasil se beneficiou, conforme o Presidente do IPEA, Márcio Pochmann, do capital aportado pelas grandes empresas nacionais para sair mais rápido da crise<sup>157</sup>, defende-se a premissa de que regiões econômicas, tais como aquelas em que existam Arranjos Produtivos Locais (APL), fortes em pequenas empresas tenderiam a correr menor risco de sofrer uma grande fuga de capitais e de sofrer com processos de demissão em massa de trabalhadores. Uma base econômica sólida no MERCOSUL, com MPMEs em expansão, pode contribuir para reduzir vulnerabilidades externas. Ao fomentar políticas regionais para as MPME, os Estados Partes também estarão contribuindo para reduzir o grau de informalidade das economias, o que é vantajoso do ponto de vista das políticas de arrecadação tributária.

Ao propor que o Itamaraty avalie a possibilidade de promover uma profunda reflexão, junto aos demais atores governamentais, à sociedade civil, aos sindicatos e às associações de pequenas e médias empresas sobre novas políticas no MERCOSUL, de modo a permitir um *upgrade* do *status* dessas empresas no processo negociador, com ações de natureza econômica e institucional, o trabalho procura examinar o patrimônio já existente no Brasil em defesa das MPMEs. Esse patrimônio se compõe de iniciativas, instituições e políticas domésticas. O Capítulo 4 listou uma série de ações governamentais ora em execução que contribuíram para a formulação das dez iniciativas em matéria de políticas para o MERCOSUL que o Itamaraty poderia desenvolver em defesa das MPMEs. As dez iniciativas, constantes do Capítulo 6, inspiraram-se no que existe e está em prática, mas também no que não existe e poderá ser feito.

No Capítulo 4, fez-se breve análise do ambiente brasileiro em prol do empreendedorismo. O tema do estímulo ao empreendedorismo é central hoje nos estudos sobre as políticas públicas para a promoção de micro, pequenas e médias empresas. Dificilmente o empreendedorismo está associado à criação de grandes empresas. A partir da criação de pequenas

<sup>157</sup> Entrevista com o Presidente do IPEA, Márcio Pochmann, em novembro de 2010, Brasília.

empresas, estas evoluem para transformarem-se em empresas de grande porte, permanecem como nasceram, ou desaparecem.

Ao examinar as políticas atuais domésticas para a defesa das pequenas empresas, concluiu-se que:

- a) O Brasil apresenta avanços extraordinários no plano interno para a promoção das micro e pequenas empresas, sob a égide do MDIC, do BNDES e do SEBRAE. Este último, embora com participação do Governo no seu conselho diretor, e com recursos oriundos da previdência social, não é uma agência governamental e não tem participação no MERCOSUL; e
- b) As políticas governamentais em defesa das pequenas empresas ganharam maior prestígio em anos recentes, com iniciativas em exame, como a anunciada, e até o momento adiada, criação do Ministério de Micro e Pequenas Empresas, com sólidos programas de financiamento a cargo do BNDES, ou na esfera do FINEP, e com a aprovação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, sem que tais iniciativas tenham repercussão no MERCOSUL.

No âmbito do MERCOSUL, visto como personalidade jurídica, conclui-se que as políticas em defesa das pequenas e médias empresas ainda se encontram muito atrasadas. No Capítulo 4, examinaram-se algumas iniciativas mais recentes e de maior impacto, como o Fundo de Garantias para as PMEs e o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL. Todas se enfrentam com um elevado grau de descontinuidade e de dificuldade de implementação ou regulamentação. Também se avaliou o trabalho do SGT-7 (Indústria) e de sua vinculada Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas. A falta de adequada representatividade dos interesses dos pequenos empresários no plano institucional do MERCOSUL dificulta ainda mais a defesa de seus interesses. O Brasil tem exercido liderança ainda tímida na defesa das PMEs no MERCOSUL.

O Capítulo 5 apresentou algumas considerações sobre a conveniência de uma reflexão sobre o papel das pequenas empresas no MERCOSUL, à luz a dimensão sociolaboral. Usou-se o paradigma do tratamento de políticas públicas para pequenas e médias empresas na União Europeia (UE), bem como nos Estados Unidos, regiões que encararam o desafio de



adotar mecanismos de incentivo à criação e sobrevivência de pequenas empresas como instrumentos de profundo interesse social e de relevantes vantagens.

Nesse exercício, estimulou-se, ainda no Capítulo 5, um debate sobre a oportunidade na América do Sul hoje representada pela concertação de governos que atribuem peso à dimensão sociolaboral do MERCOSUL na agenda da integração. Estaria sendo formada uma conjuntura favorável para que se fortaleça no MERCOSUL a defesa das políticas de desenvolvimento de eixos de integração produtiva, de sistemas locais de produção, de financiamento, de revisão institucional, entre outras, que beneficiem as MPMEs. A agenda dos governos do MERCOSUL, bem como daqueles que desejam a sua plena adesão, admite formalmente em seus planos de ação, ou mesmo em legislação interna, a necessidade de estimular a expansão das pequenas empresas.

O trabalho não alcançaria seu objetivo caso se limitasse ao diagnóstico e não apresentasse algumas linhas de ação diplomática que poderão ser consideradas pelo Itamaraty. O tema escolhido para o Curso de Altos Estudos envolve um conjunto de considerações de natureza econômica, política e social sobre as pequenas empresas e seu papel na geração de empregos, na inovação, no crescimento e na renda, e como o Itamaraty pode colaborar, por meio de iniciativas de política externa regional, na esfera da diplomacia econômica, para o tratamento de políticas para as MPMEs.

Nesse sentido, o Capítulo 6 eleva à consideração das chefias do Itamaraty, para reflexão, dez pontos. As propostas de ação diplomática, que pela natureza do tema envolvem outras áreas do Governo, em especial a área econômica – o que é normal no processo decisório relacionado ao MERCOSUL – fundamentam-se nas conclusões que foram sendo construídas nos capítulos anteriores. Trata-se de um ponto de partida para reflexão, que necessariamente envolveria os demais órgãos governamentais vinculados ao Grupo Mercado Comum.

Espera-se, com este trabalho, contribuir para o permanente empenho do Ministério das Relações Exteriores em consolidar uma das mais importantes obras da diplomacia brasileira moderna – o MERCOSUL.



## Bibliografia

Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Brasil, Índia e África do Sul Trabalham pela Pequena Empresa*, Estudos da ABDI, Séries Temáticas, Brasília, 2009.

ACS, Zoltan. *Entrepreneurship. Small and Medium Sized Companies and the Macroeconomy*, Cambridge University Press, Londres, 1999.

AGRESTI, Ana Maria. *Some Stylised Facts on the Euro Area Business Cycle*, European Central Bank, Working Papers Series, Bruxelas, 2001.

ALÉM, Ana Cláudia. *O Desempenho do BNDES no Período Recente e as Metas da Política Econômica*, Publicações do BNDES, Rio de Janeiro, 1998.

ASSIS, José Carlos. *Moeda, Soberania e Trabalho*, editora Europa, Rio de Janeiro, 2007.

ÁLVAREZ, Carlos, e KIRCHNER, Alicia. *MERCOSUL Social, um salto qualitativo na integração*, artigo publicado no *Clarín*, de 18/02.2008.

AMATO NETO, João. *Um Modelo de Referência para a Gestão de Sistemas Locais de Produção e Inovação*. Departamento de Engenharia de Produção, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo/Brasil, 2008.

AUDRETSCH, David B. *Entrepreneurship: A Survey of Literature*, Institute for Development Strategies, Indiana University And Centre for Economic Policy, Research (CEPR), Londres, 2002.

AUDRETSCH, David, e KEILBACH, Max. *Entrepreneurship: Growth and Restructuring*, em Oxford Handbook of Entrepreneurship, Oxford University Press, 2006.

AUDRETSCH, David. *Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth*, Elgar Publishing, Londres, 2006.

BALDWIN, J. *Competition, Firm Turnover and Productivity Growth*, Mimeo, Micro Economic Analysis Division, Statistics Canada, Ottawa, 2005.

BARRETO, Auta Rojas. *Informação Empresarial para o MERCOSUL: a Expansão das Fronteiras das Microempresas*, Rede de Ciência da Informação, www.scie.br.

BATH, Bruno. *A Política Comercial Brasileira com Relação aos Países Andinos a Partir dos Anos 90: Objetivos, Possibilidades e Limitações*, tese para o XLIII CAE, p.202.

BELL, M., e ALBU, M. *Knowledge Systems and Technological Dynamism in Industrial Clusters in Developing Countries*. World Development, 1999

BOTELHO, Marisa dos Reis A., e BRACARENSE, Natália Maria L. *A Problemática das Aglomerações Produtivas Especializadas: Aspectos Principais, Governança Interna E Externa e Observação da Experiência de São Bento do Sul (SC)*, redpymes.org.ar, 2005.

BROWN, C., HAMILTON, J. and MEDOFF, J. *Employers Large and Small*, Harvard University Press, Cambridge, 1990.

BIANCHI, Patrizio. *Nuevo Enfoque en el Diseño de Políticas para las PYMES. Aprendiendo de la Experiencia Europea*, Documento de Trabajo 72, CEPAL, 1996.

BIRCH, David. *Job Creation in America*, Free Press, Nova York, 1987.

BALDWIN, J. *Competition, Firm Turnover and Productivity Growth*, Mimeo, Micro Economic Analysis Division, Statistics Canada, Ottawa, 2005.

BARBIERI, Roberto. *El Caso SEBRAE*, documento apresentado no Seminário de Gestão Institucional, UNGS, Buenos Aires, 1999.

BARRANTES, César. *El Apoyo a la microempresa popular en Venezuela. Hacia una política social orgánica del Estado venezolano*, Cuadernos de Investigación, núm. 14, Escuela de Gerencia Social, Caracas, 1995.

BARRIGA, Enrique. *La Gestión de la Pequeña y Mediana Industria en los Países Miembros del Grupo Andino*, Universidad EAFIT, Medellín, 1998.

BERGER, Marguerite, *La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Nueva Sociedad, ILDIS-Quito, 1988.

BERRY, Albert. *Política hacia los pequeños negocios en el mundo*, Clemente Ruiz Editora, Ariel Divulgación, Cidade do México, 1995.

BERRY, Albert. *Creación de un medio normativo propicio para la promoción de la pequeña empresa. Perspectivas tradicionales e innovadoras*, Investigación Económica 217, 1996.

BIANCHI, Patrizio. *Iniciativas de Política Industrial en apoyo de Industrias de Pequeña Mediana Escala. Impacto de los Cambios en la Estructura Industrial e Integración en Agrupamientos de PyMES*, Nomisma SPA, Bologna, 1998.

*Boletim SEBRAE*. “As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira”, 1998-2004.

*Boletim SEBRAE*. “Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas”, Observatório SEBRAE, 2005.

*Boletim SEBRAE/DIEESE*. “Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa”, 2007.

*Boletim SEBRAE/FUNCEX*. “As micro e pequenas empresas nas exportações brasileiras 1998-2008 e 1º Semestre de 2009”, 2009.

BONELLI, Regis. *Políticas Industriais Descentralizadas: as Experiências Europeias e as Iniciativas Subnacionais no Brasil*, Seminário Internacional sobre Políticas Industriais Descentralizadas, CEPAL-IPEA, 1995.

BROWN, C., HAMILTON, J. and MEDOFF, J. *Employers Large and Small*, Harvard University Press, Cambridge, 1990.

CALVOSA, Marcello, e FREITAS, Jefferson. *Angel Investor: Empreendedorismo Fomentado Através de uma Nova Modalidade de Investidor*, Revista Cadernos de Administração, Ano 1, Vol.1, Nr. 2, 2008.

CASCAES FILHO, Pedro. *Prosperidade reprimida: o modo cruel com que a tecnocracia matou o esplendoroso movimento dos micros e pequenos empresários no Brasil*, 2003, artigo publicado em 2003 e disponível na página [www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa).

CASSIOLATO, José. *Inovação, Globalização e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*, Nota Técnica 21/98, UFRJ, Insitituto de Economia.

CALAIS, Alexandre. *Bancos e os Créditos para as Pequenas Empresas*, *Gazeta Mercantil*, 09/02/2000.

CHURCHILL, Neil. *Five Stages of Small Business Growth*. Harvard Business Review, Londres, 1983.

COUTINHO, Luciano. *Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impacto das Zonas de Livre Comércio*, MDIC, 2002.

DIEESE. *Anuário da Qualificação Social e Profissional 2006*, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, 2007.

DODGSON, Mark e ROTHWELL, Roy. *The Handbook of Industrial Innovation*, Edward Elgar Publishing Ltd, Londres, 1994.

ENGEL, Dirk. *Firm-level implications of early stage venture capital investment — An empirical investigation*, Max-Planck Institute of Economics, Alemanha, 2007.

Estatísticas das Juntas Comerciais, [www.dnrc.gov.br](http://www.dnrc.gov.br).

FLORÊNCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto. *MERCOSUL Hoje*, Editora Alfa-Ômega, FUNAG, São Paulo, 1995, p. 43.

FREEMAN, Christopher. *Innovation and Long Cycles of Economic Development*. Seminário Internacional sobre Inovação e Desenvolvimento do Setor Industrial, Universidade de Campinas, Campinas, 1982.

GALLAGHER, C. e STEWART, H. *Jobs and the Business Cycle in the U.K.*, Applied Economics 18, p. 875-900, Londres, 1986.

GATTO, Francisco. *El desafío de la Internacionalización y el Mercosur para las PyMES Argentinas*. Cuaderno CEPAL, Santiago, 1994.

GATTO, Francisco. *Las PYMES en el MERCOSUR. Definiciones y Primeras Estimaciones*, CEPAL, Santiago, 1993.

GIBB, Alan. *Factores claves en el diseño de políticas de apoyo al proceso de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, un resumen*. H. Kantis ed. Desarrollo y Gestión de Pymes, UNGS, 1998.

GODOY, Dagoberto Lima. *Direitos fundamentais no trabalho no MERCOSUL e nos acordos de integração regional nas Américas*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, nº. 1680, 2008.

GROSSMAN, Gene M. e HELPMAN, Elhanan. *Innovation and Growth in a Global Economy* MIT Press, 1993.

GUERRA, José Luis Massón. *El Capital Emprendedor como determinante del Crecimiento Económico en España*, tese de doutorado, Universidade Autônoma de Barcelona, 2007.

GUIMARÃES, Edson Peterli. *Política de Exportação Brasileira para as Pequenas e Médias Empresas*, UFRJ, 2001.

HARHOFF, Dietmar. *Profiting from voluntary information spillovers: How users benefit by freely revealing their innovations*, München Universität, Papers for the Institute for Innovation Research and Technology Management, 2007.

IGLIORI, Danilo. *Cluster Dynamics: New Evidence and Projections for Computing Services in Great Britain Volume*, Journal of Regional Science, Volume 46, nº 3, p. 601, Londres, 2006.

Informe Técnico 17/06. *Cadeias Produtivas no MERCOSUL*, Assessoria Técnica do MERCOSUL, SM, Montevideu, 2006.

IRANZO, Mauricio. *Líneas estratégicas del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular. caso Venezuela*, artigo para o I Seminario Internacional de Economía Popular, Caracas, 1990.

JOVANOVIC, Boyan. *Selection and the Evolution of Industry*, Journal of the Econometric Society, Vol. 50, No. 3, Yale University, New England, 1982.

KIRCHHOFF, Bruce. *Formation, Growth and Survival: Small Firm Dynamic in the US Economy*, Small Business Economics Review (65-74), 1989.

KLEPPER, Steven. *Entry, Exit, Growth, and Innovation over the Product Life Cycle*, *American Economic Review*, Nr 3, Washington DC, 1996.



KRUEGGER, Noris. *Entrepreneurship: Critical Perspectives on Business and Management*, Volume 3, Routledge, Londres, 2002.

KUME, Honorio. *Hacia una Política Comercial Común del MERCOSUR*, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana y Red Mercosur, Montevideu, 2006.

KUME, Honório e PIANI, Guida. *Comércio e Tarifa Externa Comum (TEC) no MERCOSUL: Uma Perspectiva Brasileira*, Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.

LAMBSON, Val. *Industry Evolution with Sunk Costs and Uncertain Market Conditions*, *International Journal of Industrial Organization*, Volume 9, nº. 2, Utah, 1991.

LEON, Janina e SCHREINER, Mark. *Financiamento para as Micro e Pequenas Empresas: Algumas Linhas de Ação*, artigo publicado em *Revista Economia*, Universidad Católica Del Peru, Volume XXI, nr.41, 1998.

LYRA, Flávio. *A Política Industrial Brasileira: Mudanças e Perspectivas*, texto para discussão, MICT, 1996.

MARTINS, Elói e VITTE, Claudete de Castro. *O Novo Regionalismo Internacional da Teoria À Prática: um Estudo de Caso de Integração Regional e Pan-Regionalismo na Encruzilhada Sul-Americana*, Instituto de Geociências (IG), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2005.

MELO, Luiz Martins. *Financiamento à Inovação no Brasil: Análise da Aplicação dos Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) de 1967 a 2006*, *Revista Brasileira de Inovação*, UNICAMP, volume 8, Nr.1, 2009.

MERCOSUL/ SGT-7. Ata 01/02. I Reunião do SGT-7 e Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Artesanato, Buenos Aires, maio de 2002.

MERCOSUR/SGT-7. Ata 02/07. XXX Reunião Ordinária do SGT-7 (Indústria) e Comissão de Micro, Pequenas e Médias Empresas e Artesanato, Montevideú, novembro de 2007.

MERCOSUL/SGT-7. Ata 01/10. X Reunião Extraordinária do SGT-7, Buenos Aires, junho de 2010.

MERCOSUL/SGT-7. Ata 01/10. XXXIII Reunião Ordinária do SGT-7 (Indústria), Buenos Aires, abril de 2010.

MERCOSUL/SGT-7. Ata 02/10. XXXV Reunião Ordinária do SGT-7 (Indústria), Brasília, novembro de 2010.

NOGUEIRA, Alexandre Studart. *Padrão de Concorrência e Estrutura Competitiva da Indústria Suinícola Catarinense*, Dissertação de Mestrado em Engenharia da Produção, UFSC, 1998.

Observatório Europeu das Pequenas e Médias Empresas. *SMEs in Europe 2003*, relatório preparado para a Comissão Europeia, coordenado por David Audretsch (Max Planck Institute), Enterprise Publications, 2003.

OCDE. *Fostering Entrepreneurship: A Thematic Review*. OECD Publishing, Paris, 1998.

PAVANI, C. *O Capital de Risco no Brasil*, Rio de Janeiro, E-papers Serviços Editoriais, 2003

PONTES, Kassius. *Mercosul: A Dimensão Econômico-Comercial*, em [www.scribd.com/doc/](http://www.scribd.com/doc/), acesso em 30/01/2011.

PUGA, Fernando. *O Apoio Financeiro às Micro, Pequenas e Médias Empresas na Espanha, no Japão e no México*, Estudos do BNDES, 2002.

RENKO, Anna-Maija. *The role of market knowledge in recognizing and exploiting entrepreneurial opportunities in technology intensive firms*, Florida International University, Miami, 2008.

ROMER, Paul M. *Increasing Returns and Long-Run Growth*, Journal of Political Economy, nr. 94, 1996.

ROMERO, Cristiano. *O Primeiro Passo*, Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 1999.

RUIZ, Fernando. *Exportações Brasileiras. Fatores Explicativos da Participação das Micro e Pequenas Empresas*. Editora SENAC, Brasília, 2007.

SARAVÍ, Gonzalo (1998). *Micro y Pequeñas Empresas en los Distritos Industriales de México: La Necesidad de un Nuevo Contexto Institucional*. Revista Sociológica. Economía Informal, Microempresas y Estrategias de Empleo, Año 13, N° 37; México.

SCHERER, Frederic (1991). *Changing Perspectives on the Firm Size Problem*, em Z.J. Acs e D.B Audretsch, *Innovation and Technological Change: An International Comparison*, University of Michigan Press.

SCHUMPETER, Joseph. *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press Cambridge, Cambridge, Massachusetts, 1934.

SEBRAE. *Empreendedorismo no Brasil: 2009*, Relatório Executivo, em parceria com o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), FIESP, SESI e SENAI, 2009, estudos e publicações do SEBRAE.

SOUZA, Taynah. *Programas de Incentivo às Exportações das Micro, Pequenas e Médias Empresas no Brasil a partir da Década de Noventa*. IE/UFRJ, 2000.

Telegrama 397, da Delegação Brasileira junto à ALADI e MERCOSUL (BRASALADI), ostensivo, de 16/05/2008.

Telegrama 744, da Delegação Brasileira junto à ALADI e MERCOSUL (BRASALADI), ostensivo, de 18/09/2009.

TOKMAN, Victor. *De la Informalidad a la Modernidad*, Documento de Trabalho produzido pela OIT, 2001.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Brasil es el país más parecido del mundo a EE UU, El País*, Espanha, entrevista a Soledad Gallego Díaz e Juan Arias, 09/02/2009.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do MERCOSUL*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, IBRI, Brasília, 2002.

Vox Populi. *Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade das MPE, Vox Populi*, Volume III, 2005.

YOGUEL, Gabriel. *Estrategias de cooperación empresarial de las pymes argentinas y brasileñas a principios de los noventa*. CEPAL. Documento de trabalho 70, 1996.

WOOLLEY, Jennifer L, e ROTTNER, Renee. *Innovation policy and nanotechnology entrepreneurship. Entrepreneurship: Theory and practice*, Entrepreneur House Authors, 2008.

WENNEKERS, Sander e THURIK, Roy. *Linking Entrepreneurship and Economic Growth*, Small Business Economics, Springer, vol. 13, 1999.

## **NORMAS DO MERCOSUL**

MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22/07, “FUNDO MERCOSUL DE APOIO A PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”, Assunção, XXXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum do Sul, junho de 2007.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/08. PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA DO MERCOSUL, aprovado na XXXV Reunião do CMC.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 13/08. “FUNDO MERCOSUL DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”, XXXV Conselho do Mercado Comum, San Miguel de Tucumán. 30/VI/08.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 41/08. “CRIAÇÃO DO FUNDO MERCOSUL DE GARANTIAS PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS”, XXXVI CMC, Salvador, 15/XII/08.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 46/04. “ESTRATÉGIA MERCOSUL DE CRESCIMENTO DO EMPREGO”, XXVII CMC, Belo Horizonte, 16/12/04.

### **CONSULTAS A PÁGINAS DA REDE MUNDIAL (INTERNET)**

[www.cird.org.py](http://www.cird.org.py), em 11/2010 – programas de promoção de PMEs no Paraguai.

[www.cnd.org.uy](http://www.cnd.org.uy), em 12/2010 – participação das PMES na economia do Uruguai.

[www.elpais.com](http://www.elpais.com), em 02/2010 – entrevista de Roberto Mangabeira Unger.

[www.iberpymeonline.org](http://www.iberpymeonline.org), em 03/2009 – programas de apoio às PME no SELA.

[www.ingepro.com.br](http://www.ingepro.com.br), em 11/2010 – políticas brasileiras de incentivo à inovação.

[www.israelbusiness.org.il](http://www.israelbusiness.org.il), em 01/2011 – Programa de Incubadoras Tecnológicas.

[www.pymesuruguay.com](http://www.pymesuruguay.com), em 11/2010 – políticas uruguaias de apoio às PMEs.

[www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br), em 11/2010 – iniciativas e estudos do SEBRAE para a promoção das PMEs.

[www.sepymedr.gov.ar](http://www.sepymedr.gov.ar), em 11/2010 – políticas argentinas de promoção das PMEs.

[www.innovatorium.wordpress.com](http://www.innovatorium.wordpress.com), em 07.01.2010 - Roy Rothwell's five generations of innovation models.

## Entrevistas

1 - Agustín Carrizosa, Presidente Executivo do Centro de Información y Recursos para El Desarrollo(CIRD), do Paraguai, foi entrevistado em dezembro de 2010.

2 - Bruno Bath, Diretor do Departamento do MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores, foi entrevistado em dezembro de 2010.

3 - Cândida Cervieri, Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de Programas de Apoio às Exportações da SECEX/MDIC e ex-Diretora do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas do MDIC, foi entrevistada em fevereiro de 2011.

4 - Gonzales Capriles, Diretor do Programa IBERPYMES, do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), concedeu entrevista em Caracas, em janeiro de 2009.

5 - José Carlos de Assis, Professor e Economista do BNDES, concedeu entrevista em 15/05/2010.

6 - Márcio Pochmann, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), concedeu entrevista em 26/11/2010, em Brasília,

por ocasião do primeiro Congresso sobre Desenvolvimento (CODE), realizado na Capital Federal.

7 - Maria Silvia Portela, Assessora Internacional da CUT, concedeu entrevista em janeiro de 2010.

8 - Mário Barbosa, Coordenador Nacional do Subgrupo de Trabalho 10 (Emprego e Trabalho) do MERCOSUL, foi entrevistado em dezembro de 2010.

9 - Marcelo Araújo, Coordenador da Comissão de Implementação do Fundo de Garantias, concedeu entrevista em novembro de 2010.

10 - Michel Alaby, Presidente da Associação de Pequenas e Médias Empresas do MERCOSUL, foi entrevistado em novembro de 2010.

11 - Paulo Okamoto, ex-Presidente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), concedeu entrevista em 25/11/2010, em Brasília.

12 - Reginaldo Braga Arcuri, Presidente da ABDI, foi entrevistado em dezembro de 2010.

13 - Vinicius Lages, Gerente da Unidade de Assuntos Internacionais do SEBRAE, foi entrevistado em novembro de 2010.



# Anexos

## ANEXO 1

### ÓRGÃOS QUE INTEGRAM O FÓRUM PERMANENTE DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

#### Governo

<b>Sigla</b>	<b>Entidade</b>
APEXBrasil	AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS
BACEN	BANCO CENTRAL DO BRASIL
BASA	BANCO DA AMAZÔNIA
BB	BANCO DO BRASIL
BNB	BANCO DO NORDESTE
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
CAIXA	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
CAPES	COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR
CASA CIVIL	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CNPQ	CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
CVM	COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS
ECT	EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS
FINEP	FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
INMETRO	INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL
INPI	INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL
INSS	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
MAPA	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
MC	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES
MCT	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA
MDA	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
MDIC	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR
MDS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MF	MINISTÉRIO DA FAZENDA
MI	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
MinC	MINISTÉRIO DA CULTURA
MCidades	MINISTÉRIO DAS CIDADES
MT	MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
MJ	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
MMA	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
MME	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
MPS	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

MRE	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
MS	MINISTÉRIO DA SAÚDE
MP	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
MTE	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
MTur	MINISTÉRIO DO TURISMO
SEBRAE	SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
SENAI	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
SENAR	SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL
SEST/SENAT	SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE/ SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE
SRF/MF	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
SUFRAMA	SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS

## ANEXO 2

### ENTIDADES QUE APOIARAM A APROVAÇÃO DA LEI GERAL DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

ABRACEM - Associação Brasileira de Consultores Empresariais e Profissionais Liberais  
Abrimpe - Associação Brasileira de Apoio e Incentivo Tecnológico às Micros e Pequenas Empresas  
Abrimpi - Associação Brasileira de Apoio e Incentivo Tecnológico à Micro e Pequena Empresa  
ACISAP - Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agropecuária de Pirenópolis  
AEESP - Associação dos Empreendedores Empretec do Estado de São Paulo  
APAREM - Associação Paulista de Retífica de Motores  
APJESP - Associação dos Peritos Judiciais do Estado de São Paulo  
Associação Comercial de Cerquilha  
Associação Comercial e Empresarial de Campos do Jordão  
Associação Comercial e Empresarial de Igarapava  
Associação Comercial de Guareí  
Associação Comercial de Itu  
Associação Comercial de Macatuba  
Associação Comercial de Mairinque  
Associação Comercial de Porto Feliz  
Associação Comercial de Salto  
Associação Comercial de Votorantim  
Associação Comercial e Empresarial de Barra Bonita  
Associação Comercial e Industrial de Bauru  
Associação Comercial e Industrial de Dois Córregos  
Associação Comercial e Industrial de Guariba  
Associação Comercial e Industrial de Jaú  
Associação Comercial e Industrial de Lençóis Paulista  
Associação Comercial e Industrial de Lins  
Associação Comercial e Industrial de Promissão  
Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto

Associação Comercial e Industrial de Serrana  
Associação Comercial e Industrial de Sertãozinho  
Associação dos Escritórios de Contabilidade de Jaú  
Associação dos Escritórios de Contabilidade de Ribeirão Preto  
Câmara de Dirigentes Lojistas de Bauru  
Câmara de Dirigentes Lojistas de Jaú  
Casa de Agricultura de Tapiraí  
Casa do Contabilista de Ribeirão Preto  
Ceise - Delegacia Regional de Sertãozinho  
Ciesp - Bauru  
Ciesp - Delegacia Regional de Ribeirão Preto  
Ciesp - Jaú  
CODERP - Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto  
COMTUR - Conselho Municipal de Turismo de Sabino  
Conselho Regional de Contabilidade de Bauru  
Conselho Regional de Economia de Bauru  
Cooperagro de Ribeirão Preto  
Facesp - Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo  
Faesp - Federação da Agricultura do Estado de São Paulo  
Fecomércio - Federação do Comércio do Estado de São Paulo  
Fiesp - Depar Ribeirão Preto  
Fiesp - Depar Sertãozinho  
IDEHAT - Instituto de Desenvolvimento Humano do Alto Tietê  
Incubadora de Empresas de Jaboticabal  
Incubadora de Empresas de Jardinópolis  
Incubadora de Empresas de Lins  
Incubadora de Empresas de Ribeirão Preto  
Incubadora de Empresas de Sertãozinho  
Jucesp - Bauru  
Jucesp de Sorocaba  
PAE - Sertãozinho  
Poupatempo Ribeirão Preto  
Prefeitura Municipal de Jaboticabal  
Prefeitura Municipal de Jaú  
Prefeitura Municipal de Pilar do Sul  
Prefeitura Municipal de Porto Feliz

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto  
Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Viterbo  
Prefeitura Municipal de Sertãozinho  
Rotary Club de Ribeirão Preto  
Secretaria da Indústria e Comércio de Ibiúna  
Senac - Jaú  
Senac - Ribeirão Preto  
Senai - Bauru  
Senai - Jaú  
Senai Ribeirão Preto  
Sescon - Bauru  
Sescon - SP  
Sescon - Tupã  
Sesi Ribeirão Preto  
SEST / SENAT Ribeirão Preto  
Sindicouros - Bocaina  
Sindicalçados - Jaú  
Sindicato da Indústria de Panificação e Confeitaria de Ribeirão Preto  
Sindicato de Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Ribeirão Preto  
Sindicato do Comércio Varejista de Bauru  
Sindicato do Comércio Varejista de Jaú  
Sindicato do Comércio Varejista de Lins  
Sindicato do Comércio Varejista de Ribeirão Preto  
Sindicato dos Contabilistas de Bauru e Região  
Sindicato Rural de Bauru  
Sindicato Rural de Ibiúna  
Sindicato Rural de Itapetininga  
Sindicato Rural de Ribeirão Preto  
SINDIMOTOR - Sindicato de Remanufaturamento,  
Recondicionamento e/ou Retífica de Motores e seus Agregados e  
Periféricos, no Estado de São Paulo  
Sindirepa - Sindicato da Indústria de Reparação de Veículos e  
Acessórios do Estado de São Paulo  
Sinduscon - Sindicato das Indústrias da Construção do Estado de São  
Paulo  
Sinicesp - Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de  
São Paulo

Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal  
Superintendência Regional do Banco do Brasil  
UVESP - União dos Vereadores do Estado de São Paulo

### ANEXO 3

#### ESTRATÉGIA MERCOSUL DE CRESCIMENTO DO EMPREGO

#### **Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) DECISÕES DO CONSELHO DO MERCADO COMUM MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 46/04: ESTRATÉGIA MERCOSUL DE CRESCIMENTO DO EMPREGO**

**TENDO EM VISTA:** Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Recomendação CMC Nº 02/03.

#### **CONSIDERANDO:**

Que os Estados Partes do MERCOSUL estão determinados a inserir o tratamento de medidas de combate ao desemprego e de geração de emprego de qualidade de forma prioritária na agenda de trabalho do MERCOSUL;

Que, dentre os desafios à frente dos Estados Partes, encontra-se a necessidade de eliminar todas as formas de trabalho que vulneram os princípios elementares dos direitos humanos;

Que a evolução do MERCOSUL na direção de um mercado comum, objetivo último do Tratado de Assunção, no qual o desenvolvimento de suas economias se faça de forma concomitante com o aumento da qualidade de vida dos cidadãos, em um ambiente de paz e justiça social, constitui meta a ser perseguida pelos Estados Partes;

Que constitui desafio para o MERCOSUL inserir o emprego de qualidade no centro das estratégias de desenvolvimento, a fim de construir instrumentos de política capazes de favorecer a inclusão social;

Os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Sociolaboral do MERCOSUL.

Que na Conferência Regional de Emprego do MERCOSUL, realizada em abril de 2004, em Buenos Aires, os Ministros do Trabalho dos Estados Partes concordaram com a elaboração de uma estratégia de crescimento do emprego no MERCOSUL;



Que a XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum endossou o mandato para a elaboração de uma estratégia de crescimento do emprego no MERCOSUL;

Que, para a elaboração da estratégia de crescimento do emprego, o Foro Consultivo Econômico e Social e a Comissão Sociolaboral do MERCOSUL deverão trabalhar em estreita colaboração com os órgãos governamentais competentes.

## **O CONSELHO DO MERCADO COMUM**

### **DECIDE:**

Art. 1 – Criar um Grupo de Alto Nível para elaborar uma “Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego”, tendo por base a Declaração de Ministros do Trabalho do MERCOSUL, emanada da Conferência Regional de Emprego.

Art. 2 – O Grupo de Alto Nível será integrado pelos Ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, trabalhistas e sociais dos Estados Partes, com a participação das organizações econômicas e sociais que integram as seções nacionais do Foro Consultivo Econômico e Social e da Comissão Sociolaboral do MERCOSUL. Se julgar necessário, o Grupo de Alto Nível poderá valer-se das contribuições de organismos internacionais.

Art. 3 – O Grupo de Alto Nível deverá elaborar as bases conceituais, metodológicas e operacionais para a implementação da Estratégia MERCOSUL de Crescimento do emprego.

Art. 4 – O Grupo de Alto Nível deverá elevar ao Conselho do Mercado Comum, por intermédio do Grupo Mercado Comum, uma proposta para a criação da Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego, a ser considerada na XXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum, em dezembro de 2005.

Art. 5 – Ao Grupo de Alto Nível caberá realizar as tarefas de seguimento das decisões emanadas do XXIX CMC.

Art. 6 – A presente Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

**XXVII CMC – Belo Horizonte, 16/XII/04**

## ANEXO 4

### DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DO TRABALHO DO MERCOSUL PARA A PRESERVAÇÃO DO EMPREGO DIANTE DA CRISE

Declaración de los Ministros del Trabajo del MERCOSUR para la preservación del empleo frente a la crisis

La situación económica mundial, expresa la finalización de un ciclo donde la comunidad internacional fundamentó los parámetros del progreso en la especulación financiera, tal como se sostiene, en la Memoria del Director General de la OIT para la 98° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

El resultado de este proceso, ha sido un crecimiento económico no acompañado con una efectiva distribución de la riqueza, aumentando los índices de desigualdad y de exclusión social, situación que ha sido unánimemente reconocida por la comunidad internacional. Reafirmando que el mejor modelo es el de la distribución de renta.

Reivindicar el derecho al trabajo como derecho humano fundamental, generador tanto de riqueza social como económica en una relación de convivencia armoniosa con el capital productivo constituye, el sentido del MERCOSUR cuyo tratado fundacional estableció el desarrollo económico con justicia social.

Este ha sido el espíritu y fundamento con que el tema ha sido reiteradamente debatido en la Organización Internacional del Trabajo basado en el diálogo social y el tripartismo propiciando ahora, un “Un Pacto Mundial para el Empleo” al que los cuatro Estados Parte del MERCOSUR adhieren.

Cabe destacar además, que el MERCOSUR, tal como lo estuvo haciendo la OIT, aun antes de la crisis y de los diagnósticos de las demás organizaciones internacionales advirtió, de las consecuencias sociales y económicas que acarrearía el modelo de globalización financiera.

Así es que, en el año 2004 en el marco de la Conferencia Regional de Empleo por medio de la Decisión CMC 04/06 del Consejo Mercado Común se adoptó “La Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo” colocando al empleo de calidad en el centro de las políticas públicas.

Por ello, es que el origen extraregional de la crisis financiera global y su repercusión en la actividad económica mundial no se modifica la voluntad de los estados de desarrollar políticas de crecimiento económico con mejor distribución de la equidad.

Las medidas “no convencionales” que hoy se propician en la comunidad internacional vinculadas al dinamismo del mercado interno, son coincidentes con las adoptadas en la región y base de las directrices aprobadas en su momento por el MERCOSUR por la estrategia de la generación de empleo.

Estas medidas afianzan la intervención del Estado, principalmente a través de la inversión pública, políticas monetarias y fiscales que permitan expandir la protección social y mantener los niveles de producción, preservando el empleo y asegurando mejores condiciones de distribución.

Todas estas políticas, tiene como fin último preservar a los trabajadores y trabajadoras de los impactos de la crisis. En este sentido, resulta valiosa e insustituible la participación de la OIT en el diálogo internacional como una respuesta a la crisis, en cualquier foro que ello acontezca.

En base a estos antecedentes, los ministros de trabajo del MERCOSUR en el marco del Grupo de Alto Nivel “Estrategia del MERCOSUR de Crecimiento del Empleo -GANEmple-; acuerdan las siguientes políticas comunes:

- Ampliar y adaptar los sistemas de protección al desempleo en nuestros países.
- Vincular la extensión de la protección social al empleo con las acciones de capacitación.

- Desarrollar acciones de preservación y formalización de los puestos de trabajo con el acuerdo de empresarios y sindicatos para evitar que la crisis recaiga sobre los trabajadores.
- Fortalecer la institucionalidad de los servicios públicos de empleo, promoviendo su articulación en la región.
- Apoyar y fortalecer los programas de empleo para grupos vulnerables, especialmente los jóvenes, a partir de la formación y capacitación, que mejoren sus posibilidades de inclusión social y laboral.
- Apoyar el sostenimiento de la micro, pequeñas empresas y emprendimientos individuales y colectivos por su importancia para el empleo de la región.
- Fortalecer y propiciar el diálogo social, la libertad sindical y la negociación colectiva.
- Promover el empleo estable y de calidad, así como también, las inversiones de capital productivo y un sector financiero orientado a la economía real.
- Vincular préstamos públicos y/o exenciones fiscales con la garantía de mantenimiento de los puestos de trabajo.

Republica Argentina

Republica Federativa del Brasil

Republica del Paraguay

Republica Oriental del Uruguay

## ANEXO 5

### LEI HABILITANTE PARA A PROMOÇÃO DAS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS. VENEZUELA. 2008.

Habilitante: Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria....

Decreto N° 6.215, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Demás Unidades de Producción Social.- Véase N° 5.890 Extraordinario de la GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 31 de julio de 2008

#### **DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY PARA LA PROMOCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA Y UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL EXPOSICION DE MOTIVOS**

Las novísimas formas de organización y participación de la comunidad derivadas de la norma constitucional y los diversos instrumentos legislativos que la desarrollan, han sido rebasadas en el ámbito jurídico, dada la explosión del poder comunal como expresión suprema de la democracia participativa y protagónica, que abraza los valores de la cooperación, la solidaridad, complementariedad, inclusión y desarrollo humano.

La pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, son inexorablemente, fuentes de desarrollo autosustentable, que redundan en la ocupación laboral de las distintas organizaciones sociocomunales de la Nación, ya que generan constantemente nuevas inversiones, instituyéndose así en un mecanismo de energía activa y propulsora de la economía, que respalda el progreso nacional equitativo.

La perspectiva bajo la cual se pretende orientar este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, es la social, donde el modelo productivo debe responder a las necesidades comunitarias estando menos subordinados a la reproducción del capital y dirigido a alcanzar un

crecimiento sostenido. El nuevo modelo productivo debe fundarse en referencias orientadas hacia la satisfacción de las aspiraciones comunes y la justicia social, en el marco del desarrollo sustentable, donde el núcleo del proceso productivo sea el beneficio del ser humano.

Es necesario incorporar definiciones y enfoques sobre las nuevas formas de la organización productiva que permitan modificar las relaciones de producción y transformarlo en un modelo socioproductivo, basado en las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, como entes comunitarios, cuyo objetivo fundamental es la generación de bienes y servicios que satisfagan las necesidades básicas y esenciales de la comunidad, mejorando el entorno socioambiental y privilegiando los valores de la solidaridad, cooperación y complementariedad.

La necesidad imperiosa de contribuir con el impulso de las iniciativas locales a partir de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, atendiendo a los requerimientos de las comunidades y sus potencialidades demanda el ajuste y adecuación de la estructura del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, inmerso en el objetivo estratégico de empoderar al pueblo, dotándolas de la estructura administrativa legal y técnico-financiera para operativizar las políticas, proyectos y programas que debe ejecutar, además del fortalecimiento de la Institución, a través de la transferencia de activos y pasivo del Fondo de Crédito Industrial (FONCREI), garantizando de esta manera, el financiamiento oportuno de los proyectos de inversión del sector.

Aunado a lo anterior y ante las deficiencias que se han verificado en la instrumentación de los planes, se pretende corregir este relevante aspecto, a través de la creación de dos sistemas de apoyo para la información y difusión de los mismos, a saber: el sistema de información para la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social y el sistema de taquilla única, por medio de los cuales se creará una plataforma tecnológica que permita un adecuado acceso de los interesados en el sector objeto de la regulación de este instrumento normativo.

Ahora bien, la dinámica política y social que ha emergido con el impulso significativo de las diversas instancias del poder público nacional, permite asegurar la toma de decisiones adecuadas para responder eficazmente a los requerimientos de las comunidades organizadas, efectuando el necesario seguimiento para la correcta gestión

y administración de los recursos públicos, así como la evaluación de los planes en ejecución; lo cual justifica la creación del Observatorio de la Pequeña y Mediana Industria.

La República Bolivariana de Venezuela, está caracterizada por un sistema de democracia total y plena donde se prevé el desarrollo de cadenas productivas entre las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, con las grandes industrias, lo que requiere la ampliación de conocimientos, desarrollo intelectual e intercambio de técnicas y procedimientos que conlleven al fortalecimiento de las industrias en sus mas diversas y disímiles formas logrando la consolidación de los procesos de producción y promoviendo la igualdad social.

El propósito fundamental del presente proyecto de Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, va orientado a desarrollar el marco social en el diseño y ejecución efectiva de congruentes políticas públicas, sociales, económicas y culturales, tendentes a facilitar el adecuado engranaje de la población venezolana, lo cual se traduce en nuevas formas de organización económica y en la materialización de espacios de intercambio socioproductivo para la satisfacción de las necesidades colectivas, propendiendo a la mayor suma de estabilidad política, económica y social.

## **Decreto N° 6.215 15 de julio de 2008**

**HUGO CHAVEZ FRIAS**  
**Presidente de la República**

En ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 4 del artículo 1° de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan, en Consejo de Ministros.

**DICTA**

El siguiente,

## **DECRETO CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY PARA LA PROMOCION Y DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA Y UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL**

### **CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Objeto**

**Artículo 1º.** El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, tiene por objeto regular el proceso de desarrollo integral de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, a través de la promoción y financiamiento mediante el uso de sus recursos y de terceros, la ejecución de programas basados en los principios rectores que aseguren la producción, la conservación, el control, la administración, el fomento, la investigación y el aprovechamiento racional, responsable y sustentable de los recursos naturales, teniendo en cuenta los valores sociales, culturales, de intercambio y distribución solidaria.

#### **Finalidades**

**Artículo 2º.** El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, tiene las siguientes finalidades:

1. Apoyar, fomentar, promocionar, expandir y recuperar a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, como factores fundamentales del fortalecimiento del modelo productivo del país, mediante el desarrollo de su capacidad instalada.
2. Otorgar asistencia técnica, capacitación integral, financiamiento y seguimiento permanente a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, desde la concepción hasta la fase de comercialización, intercambio solidario y consumidor final.
3. Velar por la participación e inclusión de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, en la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras, en iguales condiciones de calidad y de capacidad, en los procesos de selección de contratistas a ser ejecutados



por el sector público, además de implementar cualquier otra acción de apoyo efectivo tendente a expandir su productividad.

4. Garantizar el financiamiento de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, con las entidades financieras públicas o privadas, bancarias y no bancarias, a través de convenios, líneas de crédito, contratos de provisión de fondos, fideicomisos y cualquier otro contrato, en los términos previstos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y sus reglamentos.

5. Regular las funciones de coordinación, supervisión y control del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

6. Establecer mecanismos de coordinación entre los órganos y entes de la Administración Pública en el proceso de desarrollo integral de la pequeña y mediana industria y de más unidades de producción social.

### **Ambito de aplicación**

**Artículo 3º.** Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, así como las establecidas en sus reglamentos, serán de obligatoria aplicación para los financiamientos, formación y acompañamiento integral de los sujetos destinatarios de los beneficios aquí establecidos que se hayan constituido como pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, constituidas en el país y con domicilio principal y excluyente de cualquier otro en la República Bolivariana de Venezuela, en el ámbito productivo, que impulsen la transformación del modelo socioeconómico en manos del pueblo y a su único servicio.

### **Principios y Valores**

**Artículo 4º.** El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, fomentará las iniciativas, protegerá y promoverá a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, incluso aquellas prestadoras de servicios conexos a las mismas, con el fin supremo de construir una economía socioproductiva, popular y sustentable. Tales actividades serán orientadas por los principios de corresponsabilidad, cooperación, sustentabilidad, solidaridad, equidad, transparencia, honestidad,

igualdad, complementariedad productiva, eficiencia, eficacia, contraloría social, rendición de cuentas, asociación abierta, voluntaria, gestión y participación democrática, planificación, respeto y fomento de nuestras tradiciones, la diversidad cultural, articulación del trabajo en redes socioproductivas y cultura ecológica.

## Definiciones

**Artículo 5º.** A los efectos del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se entiende por:

1. Pequeña y Mediana Industria: Toda unidad organizada jurídicamente, con la finalidad de desarrollar un modelo económico productivo mediante actividades de transformación de materias prima en insumos, en bienes industriales elaborados o semielaborados, dirigidas a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Se considerará Pequeña Industria aquellas que tengan una nómina promedio anual de hasta cincuenta (50) trabajadores y con una facturación anual de hasta cien mil Unidades Tributarias (100.000 U.T.)

Se considerará Mediana Industria aquellas que tengan una nómina promedio anual de hasta cien (100) trabajadores y con una facturación anual de hasta doscientas cincuenta mil Unidades Tributarias (250.000 U.T.)

Tanto en la Pequeña como en la Mediana Industria ambos parámetros son concurrentes.

2. Unidades de Producción Social: Agrupaciones de carácter social y participativo, tales como: las cooperativas, consejos comunales, unidades productivas familiares y cualquier otra forma de asociación que surja en el seno de la comunidad, cuyo objetivo es la realización de cualquier tipo de actividad económica productiva, financiera o comercial lícita, a través del trabajo planificado, coordinado y voluntario, como expresión de conciencia y compromiso al servicio del pueblo, contribuyendo al desarrollo comunal, donde prevalezca el beneficio colectivo sobre la producción de capital y distribución de beneficios de sus miembros, incidiendo positivamente en el desarrollo sustentable de las comunidades.

3. Tecnología Limpia: Conjunto de mecanismos de producción que conlleven a la elaboración de productos que incorporen equipos,

maquinarias, instrumentos, procedimientos y métodos que cumplan con lo establecido en la legislación vigente para la preservación del medio ambiente.

4. Núcleos de Desarrollo: Áreas determinadas del territorio venezolano, en las cuales se explotan las potencialidades locales, para la transformación social, cultural, política, gerencial, ética, tecnológica y económica; a través de la autogestión, cogestión, aprovechamiento, movilización, administración y uso planificado sustentable y racional de sus potencialidades, sus recursos naturales y humanos.

### **Deberes**

**Artículo 6º.** Son deberes de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad Social Venezolana:

1. Fomentar los mecanismos que permitan la integración entre los medios de producción, regulados en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, mediante la inclusión de éstos a la producción social.

2. Crear y fomentar mecanismos que contribuyan a la formación, capacitación y adiestramiento de las trabajadoras y trabajadores, creando para ellos incentivos, facilidades y condiciones favorables.

3. Contribuir con los programas de alfabetización, formación y capacitación ya diseñados por el Ejecutivo Nacional que permitan el desarrollo integral de las trabajadoras y trabajadores y el de sus familiares que integran la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

4. Adoptar las medidas necesarias para el mejoramiento de los niveles de producción y calidad de vida de las trabajadoras y trabajadores de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

5. Cumplir con las medidas de protección y seguridad industrial.

6. Tomar las medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del medio ambiente en condiciones óptimas, en la realización de sus actividades productivas, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.

7. Cumplir a cabalidad los requerimientos contractuales propios de la producción nacional eficiente de los bienes y servicios de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

8. Fomentar y fortalecer la cooperación entre la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social y los órganos y entes de la Administración Pública e instituciones privadas para satisfacer las necesidades de producción nacional.

9. Suministrar todos aquellos datos e informaciones que le sean requeridos por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional competentes, a los fines de cooperar con la formulación de políticas públicas dirigidas a fortalecer y desarrollar el sector aquí regulado.

10. Incorporación de las comunidades en el desarrollo de los procesos productivos de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.

11. Fomentar y fortalecer la actividad económica, a través del trabajo cooperativo orientado por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

12. Fomentar preferentemente el uso de materia prima, equipos, maquinarias, partes, piezas y accesorios y productos intermedios nacionales en sus procesos productivos.

13. Dirigir de manera prioritaria la producción hacia el consumo interno.

14. Los demás que le sean exigidos por ley.

## **CAPITULO II POLITICAS Y LINEAMIENTOS**

### **Medidas para el financiamiento**

**Artículo 7º.** El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal y de los otros entes públicos encargados del fomento, promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, establecerán en la República Bolivariana, las medidas tendentes a:

1. Desarrollar y promover la adopción de modalidades financieras preferenciales para la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

2. Promover el desarrollo y fortalecimiento del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, mediante

la creación de sociedades destinadas a estos fines y cuyo sistema de afianzamiento se establezca de conformidad con las políticas públicas implementadas por el Ejecutivo Nacional, a fin de facilitar el acceso de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, al Sector Financiero Público.

3. Promover el desarrollo y constitución de Fondos y Sociedades de Capital de Riesgo, que ofrezcan modalidades alternas de financiamiento para los proyectos de inversión de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

4. Promover ante el Sistema Financiero, la utilización de mecanismos y procedimientos que faciliten el proceso de evaluación crediticia para la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, garantizando el otorgamiento oportuno del financiamiento. Para ello, el Ejecutivo Nacional propiciará la capacitación del talento humano en materia financiera y de asistencia técnica.

5. Propiciar la utilización de redes de información sobre los diferentes programas y modalidades de financiamiento disponibles, garantizando un mejor conocimiento de los mismos por parte de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, a través de la implementación del Sistema de Información de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

### **Programas de financiamiento**

**Artículo 8º.** El Ejecutivo Nacional adoptará las medidas necesarias para el establecimiento de políticas, programas y acciones destinadas a regular la asistencia financiera preferencial a los sectores de la pequeña y mediana industria al igual que a las unidades de propiedad social, las cuales serán ejecutadas por las instituciones financieras a quienes les hayan conferido por ley esa facultad. Sin embargo, podrán integrarse por disposición del Ejecutivo Nacional, otras entidades financieras cuando éste lo considere pertinente en la economía nacional.

Estas entidades financieras elaborarán y ejecutarán de manera coordinada programas especiales de financiamiento preferencial dirigidos a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, bajo modalidades de financiamiento destinadas a la identificación de necesidades de inversión, expansión, recuperación, ampliación,

reconversión industrial, adquisición de capital de trabajo y activo fijo, financiamiento de facturas y pedidos; en condiciones y términos especiales de tasas de interés y plazos preferenciales.

### **Reestructuración de deudas**

**Artículo 9°.** El Ejecutivo Nacional, a través de los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal y para las finanzas, en caso de situaciones coyunturales de emergencia económica y financiera que afecten la capacidad de pago de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, propondrá y aprobará programas de reestructuración de deudas que le sean sometidos a su consideración con el objeto de garantizar su recuperación. Asimismo, podrán emplearse otras formas de pago por equivalente y alternativas distintas a la moneda, previa autorización respectiva.

### **Incentivos a las inversiones**

**Artículo 10.** El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia para las finanzas, podrá otorgar tratamiento fiscal preferencial a las ganancias de capital, obtenidas en proyectos de inversión entre pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, nacionales o extranjeras, que contemplen la compra de bienes o prestación de servicios que generen inversiones conjuntas.

El Presidente de la República, acorde con sus funciones y atribuciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y a los fines de procurar la recuperación, fomento, promoción y desarrollo del sector de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, de acuerdo con la situación coyuntural, sectorial o regional de la economía, podrá exonerarlas total o parcialmente del pago de los impuestos nacionales generados por tales actividades, sin menoscabo de las disposiciones establecidas en las leyes que rigen la materia de inversiones.

### **Mejoramiento de producción nacional eficiente**

**Artículo 11.** El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, promoverá

la participación de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social en programas de mejoramiento de sus niveles de calidad, productividad y cooperación, con el objeto de propiciar su desarrollo integral, adecuando sus niveles de gestión y capacidad de respuesta frente a los continuos cambios en la satisfacción de las necesidades de las comunidades.

### **Espacios de intercambio socioproductivo**

**Artículo 12.** El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, establecerá las medidas necesarias para promover el acceso de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, a los distintos procesos de intercambio socioproductivos, nacionales e internacionales, preferentemente con países latinoamericanos y del Caribe, en el ámbito de la integración comunitaria Bolivariana para potenciar el humanismo y los intereses de los pueblos.

### **Cadenas productivas y conglomerados industriales**

**Artículo 13.** El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal promoverá la adopción de redes asociativas, que permitan la participación de grandes industrias en el desarrollo de programas conjuntos de mejoras integrales, que faciliten la incorporación de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, dentro de esquemas de cooperación y complementariedad industrial que favorezcan su presencia en los espacios de intercambio, mediante la implementación de:

1. Programas de asistencia técnica que faciliten la adopción de nuevos esquemas de organización.
2. Programas de mejoramiento de los niveles de calidad y productividad.
3. Medidas para el fomento de la especialización de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, en sus distintos procesos productivos.

4. Medidas para la promoción y consolidación de mecanismos para la comercialización conjunta de los productos de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

5. Medidas para que la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, gocen de prioridad y preferencias frente a las modalidades de selección de contratistas, en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras, llevados por órganos y entes de la Administración Pública.

6. Cualquiera otra política que se considere pertinente, en pro del mejoramiento productivo de las pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, a fin de estimular desde la base poblacional, la protección ambiental, el desarrollo sustentable, económico y social de la Nación, en aras de lograr una mejor calidad de vida de la comunidad.

### **Infraestructura tecnológica**

**Artículo 14.** El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de ciencia y tecnología a través de la Comisión Presidencial para la Apropiación Social del Conocimiento, en coordinación con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, promoverá la ciencia, tecnología e innovación productiva para el fortalecimiento y el desarrollo integral del sector de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, fomentando el establecimiento de una infraestructura tecnológica de apoyo, así como la transferencia de tecnologías y otros mecanismos idóneos que permitan su implementación.

## **CAPITULO III INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA**

### **Organo rector**

**Artículo 15.** El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, es el órgano venezolano rector en materia de promoción, fomento, expansión, financiamiento, asistencia técnica integral y recuperación de pequeñas y medianas industrias y unidades



de propiedad social, bajo los lineamientos dictados por el Ejecutivo Nacional conforme a la planificación centralizada, y tiene las siguientes competencias:

1. Someter a la consideración y aprobación el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, al Gabinete Económico y a la Comisión Central de Planificación.

2. Ejercer permanentemente los mecanismos de control, seguimiento, supervisión y evaluación del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, conforme a la legislación vigente, así como vigilar que sus actuaciones se sometan a los lineamientos estratégicos, políticas, planes y proyectos, conforme a la planificación centralizada.

3. Crear programas de capacitación e incentivos para la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, en coordinación con el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES).

4. Elaborar programas dirigidos a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, donde se promueva la defensa, protección y aseguramiento del medio ambiente en condiciones óptimas, en la realización de sus actividades productivas, estimulando la incorporación de tecnologías limpias y socialmente apropiadas que reduzcan el impacto ambiental negativo y la contaminación en sus procesos.

5. Definir en coordinación con el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria Venezolana, los programas y acciones tendentes a la promoción, desarrollo y administración de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, así como, plataformas de infraestructura y servicios básicos, la inversión en proyectos de innovación, por medio de fondos provenientes de sociedades de capital de riesgo.

6. Las demás establecidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, sus reglamentos y por el Ejecutivo Nacional.

## **Instituto**

**Artículo 16.** El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, es un ente adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, el cual tiene por objeto:

1. Ejecutar las políticas y estrategias de fomento, recuperación, promoción, desarrollo económico y social, que en materia de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social dicte el Ejecutivo Nacional, a través del órgano rector.

2. Financiar los proyectos de inversión del sector, desde la concepción hasta la fase de comercialización, intercambio solidario y consumidor final de manera preferente a las pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, mediante el uso de sus propios recursos, los asignados por el Ejecutivo Nacional y terceros, basados en la eficiencia productiva.

3. Financiar y canalizar con recursos propios o de terceros, a través de órganos y entes de la Administración Pública e instituciones privadas que acometan acciones en esta materia, programas sociales o especiales conforme a lo establecido en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, sus reglamentos y lo que disponga el Ejecutivo Nacional.

Para todos los efectos, la denominación del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria , podrá abreviarse INAPYMI.

### **Competencias del instituto**

**Artículo 17.** Corresponde al Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria:

1. Diseñar, ejecutar y supervisar el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, el cual debe contener los objetivos a ser alcanzados en el corto, mediano y largo plazo, en cada una de las áreas prioritarias de desarrollo para el sector beneficiario del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en correspondencia con las políticas que dicte el Ejecutivo Nacional.

2. Identificar y atender las necesidades de asistencia financiera, técnica y acompañamiento integral, para el mejoramiento de la eficiencia productiva de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social

3. Administrar y gestionar el Sistema de Información de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

4. Elaborar los diagnósticos, estudios técnicos y de factibilidad requeridos por el sector de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, para el financiamiento y sustentabilidad de sus proyectos de desarrollo.

5. Brindar financiamiento integral a las propuestas que presenten las pequeñas y medianas industrias, asociaciones cooperativas, consejos comunales, sociedades civiles y unidades de propiedad social y suscribir con ellas líneas de crédito o cualquier otro tipo de instrumentos financieros, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa existente al efecto, con tasas de interés y plazos preferenciales, sin menoscabo de las ofrecidas al sector por otras entidades financieras.

6. Otorgar financiamientos destinados a la adquisición y montaje de maquinaria y equipos industriales, para los planes de inversión en proyectos de innovación tecnológica, suscribir fideicomisos o contratos de provisión de fondos, a los fines del otorgamiento de créditos orientados a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social; así como promocionar los programas de financiamiento preferencial para la actividad del sector aquí regulado, siempre que la finalidad de tales operaciones crediticias sea la de cumplir los objetivos señalados en el programa de administración de los recursos del Instituto, de conformidad con lo previsto en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social.

7. Administrar sus propios recursos, los asignados por el Ejecutivo Nacional, así como aquellos provenientes de organismos financieros nacionales e internacionales.

8. Optimizar el rendimiento y utilización de los recursos que le sean asignados.

9. Conformar y administrar el mercado secundario de hipotecas conforme a los lineamientos respectivos.

10. Ejercer la supervisión y fiscalización de la utilización del financiamiento que se otorgue, con el fin de lograr la debida aplicación de los recursos por parte de los beneficiarios en adecuación a su objeto. Dicha supervisión y fiscalización será efectuada por personal especializado.

11. Efectuar por su cuenta, o a través de empresas consultoras especializadas, estudios destinados a identificar necesidades de inversión en las áreas que constituyen su objeto, cuyos resultados deberán ser informados en forma oficial al órgano de adscripción.

12. Actuar como fiduciario a los fines de canalizar recursos de terceros a programas de desarrollo de carácter social o especial.

13. Asistir técnicamente a los solicitantes o beneficiarios de los financiamientos, para lo cual podrá identificar, preparar y supervisar proyectos de inversión, de conformidad con las normas operativas.

14. Proponer e instrumentar los mecanismos de incentivos y beneficios, que coadyuven al desarrollo integral del sector de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

15. Ejecutar conforme a los lineamientos del órgano rector, los programas y acciones tendentes a la promoción, desarrollo y administración de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, como plataformas de infraestructura y servicios básicos, así como la inversión en proyectos de innovación, por medio de fondos provenientes de sociedades de capital de riesgo.

16. Suscribir convenios y demás acuerdos con los órganos y entes de la Administración Pública e instituciones privadas para la coordinación de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

17. Coordinar con los órganos y entes de la Administración Pública e instituciones privadas, la elaboración de informes y evaluaciones de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, sobre aspectos relevantes relacionados con el sector.

18. Desarrollar programas de adiestramiento y capacitación en todas las áreas de gestión de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, en coordinación con el Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES).

19. Apoyar las iniciativas que mantengan como objeto el fomento, creación y desarrollo de pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, en aquellos sectores considerados prioritarios en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social.

20. Rendir al órgano rector informes semestrales o cuando le sea requerido, sobre su gestión administrativa y financiera.

21. Prestar directamente o por medio de órganos y entes de la Administración Pública e instituciones privadas o empresas mixtas, asistencia técnica y acompañamiento integral, en materia de administración, gestión de riesgos para el desarrollo y adecuación de

productos y procesos en el desarrollo de redes de subcontratación, para el apoyo y cooperación entre las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.

22. Asesorar a las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, sobre las medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del medio ambiente en condiciones óptimas, en la realización de sus actividades productivas, estimular la incorporación de tecnologías limpias y socialmente apropiadas que reduzcan los impactos ambientales negativos y la contaminación en sus procesos.

23. Presentar al Ejecutivo Nacional, por medio del órgano rector, al término de cada ejercicio anual, el balance general, la memoria y cuenta de sus actividades en el período considerado y el balance mensual de comprobación.

24. Las demás competencias que le sean otorgadas por ley.

### **Participación en empresas financieras y no financieras**

**Artículo 18.** El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, podrá tener participación en empresas financieras y no financieras, hasta un porcentaje máximo del veinte por ciento (20%) del patrimonio del Instituto, de conformidad con los lineamientos adoptados por el Consejo Directivo. Los plazos de estas participaciones no podrán ser superiores a cinco (5) años, ni podrán exceder del veinte por ciento (20%) del capital suscrito de los beneficiarios. El Ejecutivo Nacional podrá autorizar plazos y porcentajes de participación superiores a los establecidos en este artículo.

### **Patrimonio e ingresos**

**Artículo 19.** El patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, estará constituido por:

1. Los recursos que le sean asignados en la Ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal, así como los aportes extraordinarios que le acuerde el Ejecutivo Nacional.

2. Los ingresos propios provenientes de su gestión operativa y demás beneficios que obtenga en el cumplimiento de su objeto.

3. Los aportes provenientes de organizaciones nacionales e internacionales, agencias de cooperación internacional y demás fondos de organismos multilaterales.

4. Los intereses que generen sus depósitos bancarios.

5. La cartera de crédito que exista a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley, a favor del extinto Fondo de Crédito Industrial, con motivo de las operaciones realizadas por éste, de acuerdo a la normativa del mismo.

6. Los ingresos que se obtengan por la colocación y rendimiento de sus recursos.

7. Los bienes muebles e inmuebles nacionales, que para la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley, se encuentren adscritos al extinto Fondo de Crédito Industrial.

8. Los demás bienes, derechos, acciones y obligaciones de cualquier naturaleza que le sean transferidos, haya adquirido o adquiera en la realización de sus actividades o sean afectados a su patrimonio.

9. Otros aportes, ingresos o donaciones que se destinen al cumplimiento de la finalidad y objetivos del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

10. Cualquier otro ingreso que se le asigne por ley.

### **Consejo directivo**

**Artículo 20.** El Consejo Directivo del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, es la máxima autoridad de dicho ente y estará integrado por cinco (5) miembros: Una (1) Presidenta o Presidente del Instituto y cuatro (4) Directoras o Directores con sus respectivos suplentes, de libre nombramiento y remoción, designados por la Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, previa consulta a la Presidenta o Presidente de la República. El Consejo Directivo funcionará de conformidad con el Reglamento Interno que a tal efecto se dicte.

## Competencias del consejo directivo

**Artículo 21.** El Consejo Directivo, del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, tendrá las siguientes competencias:

1. Autorizar a la Presidenta o Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, para someter a la consideración y aprobación del órgano rector, el Proyecto del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, el proyecto de presupuesto anual, el plan operativo anual y el balance financiero anual del referido Instituto.

2. Autorizar a la Presidenta o Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, para otorgar poderes de representación judicial y extrajudicial, para la mejor defensa de los derechos e intereses del mismo.

3. Autorizar a la Presidenta o Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, para la suscripción de contratos de arrendamiento, comodato, permuta, compraventa, de crédito y demás convenios e instrumentos jurídicos de interés para el Instituto, dentro del ámbito de sus competencias, así como para la adquisición de bienes o prestación de servicio, cuyo monto sea superior a cinco mil unidades tributarias (5.000 UT) y de ejecución de obras superior a veinte mil unidades tributarias (20.000 UT).

4. Aprobar las propuestas que se sometan a la consideración del órgano rector, sobre las modificaciones presupuestarias.

5. Aprobar, según lo previsto en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, las prioridades para el otorgamiento de créditos bajo modalidades especiales, con tasas de interés y plazos preferenciales, así como lo referido a financiamientos internacionales, por medio de los órganos y entes financieros públicos y privados, para la instalación y desarrollo de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.

6. Adoptar las medidas necesarias para la promoción, desarrollo y fomento de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

7. Aprobar los programas o proyectos, presentados por la Presidenta o Presidente, en materia de capacitación, asesoramiento y acompañamiento integral en el área técnica, financiera y de comercialización en los términos aquí previstos, así como los reglamentos, manuales e instructivos dictados al efecto.

8. Evaluar la ejecución de los programas o proyectos aprobados.

9. Aprobar la estructura organizativa del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, previa conformación del órgano rector, a través del reglamento dictado al efecto.

10. Autorizar a la Presidenta o Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, para otorgar directamente a los beneficiarios de programas sociales o especiales y asumir la cobertura del riesgo crediticio hasta un cien por ciento (100%).

11. Aprobar la memoria y cuenta anual del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

12. Las demás que le atribuya el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y el Ejecutivo Nacional.

### **Atribuciones de la presidenta o presidente**

**Artículo 22.** Corresponde a la Presidenta o Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria:

1. Ejercer la máxima dirección, administración y representación legal del Instituto, suscribiendo sus decisiones.

2. Presidir y convocar las sesiones del Consejo Directivo.

3. Otorgar poderes para representar judicial y extrajudicialmente al Instituto, para la mejor defensa de los derechos e intereses del mismo, previa autorización del Consejo Directivo.

4. Ejecutar y hacer cumplir los actos de efectos generales y particulares que dicte el Consejo Directivo.

5. Suscribir contratos de arrendamiento, comodato, permuta, compraventa, de crédito y demás convenios e instrumentos jurídicos de interés para el Instituto, dentro del ámbito de sus competencias y para la adquisición de bienes o prestación de servicio, cuyo monto sea de hasta cinco mil unidades tributarias (5.000 UT) y de ejecución de obras de hasta veinte mil unidades tributarias (20.000 UT).



6. Celebrar contratos de crédito con los beneficiarios del sector aquí regulado, que requieran asistencia financiera y técnica, previo cumplimiento de las normas técnicas, manuales y demás condiciones generales de financiamiento internas del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, los cuales deberán ser sometidos a la aprobación del Consejo Directivo.

7. Conformar las fianzas y cualquier otra garantía hipotecaria, prendaria o mercantil, para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los diversos contratos donde sea parte el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

8. Ejercer la máxima autoridad en materia de personal del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

9. Ejecutar y coordinar los programas o proyectos en materia de capacitación, de asesoramiento técnico o financiero, con el objeto de promover y promocionar la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

10. Someter a consideración del Consejo Directivo, para su aprobación y posterior presentación al órgano rector, el anteproyecto del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, el proyecto de presupuesto, el plan operativo y el balance general del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

11. Garantizar el cumplimiento de los objetivos del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

12. Expedir la certificación de documentos existentes en los archivos del mencionado Instituto, de conformidad con las normas generales sobre la materia.

13. Delegar atribuciones de manera expresa en la funcionaria o funcionario del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, que ésta o éste designe, para la gestión y firma de determinados actos administrativos de efectos particulares, así como el conocimiento de los recursos administrativos interpuestos contra ellos y demás funciones señaladas específicamente en las resoluciones de delegación respectivas. En todo caso, los actos dictados en ejercicio de la delegación otorgada, se considerarán dictados por la Presidenta o Presidente del citado Instituto.

14. Presentar a la consideración y aprobación del Consejo Directivo, el Proyecto del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña

y Mediana Industria y unidades de propiedad social, el proyecto de presupuesto anual, el plan operativo anual y el balance financiero anual del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

15. Certificar el pago total del monto adeudado, producto del financiamiento concedido por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, a los fines de liberar las garantías prestadas por los beneficiarios de créditos.

16. Elaborar y presentar a la consideración del Consejo Directivo, el informe semestral de todas las actividades y operaciones del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

17. Presentar a la consideración y aprobación del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, el otorgamiento de créditos de forma directa a beneficiarios de programas sociales o especiales, con la cobertura del riesgo crediticio hasta un cien por ciento (100%).

18. Adoptar medidas de estimulación social dirigidas a beneficiarios de financiamientos de dicho ente, a quienes superen las condiciones de responsabilidad comunal y las metas de producción.

19. Emitir certificados de la pequeña y mediana industria, una vez cumplidos los parámetros establecidos en el Reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

20. Presidir el Comité de Planificación del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

21. Las demás que le atribuya el Consejo Directivo, los reglamentos y las normas operativas.

## **Observatorio PYMIS**

**Artículo 23.** El Observatorio de la pequeña y mediana Industria y unidades de propiedad social, constituye una unidad de apoyo funcional del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y estará sujeto a su control y gestión, de acuerdo a las disposiciones contractuales y legales vigentes.

Su objeto es ofrecer información oportuna al mencionado Instituto, acerca del estudio estadístico de los procesos de inicio, desarrollo, mantenimiento y funcionamiento de la pequeña y mediana industria y

unidades de propiedad social, con domicilio principal y excluyente de cualquier otro en la República Bolivariana de Venezuela.

El Observatorio de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, elaborará y ejecutará los lineamientos emanados a nivel central en materia de planificación estratégica, aunado al diseño y aplicación de procesos de investigación estadística y estudios especiales demandados por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, a fin de dar cumplimiento a las políticas emanadas del Ejecutivo Nacional, en materia de desarrollo del sector.

### **Sistema de Información de la Pequeña y Mediana Industria y Unidades de propiedad Social**

**Artículo 24.** Se crea el Sistema de Información de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social que tendrá como objeto el generar, mantener y facilitar el acceso a una base de datos centralizada, con información actualizada, confiable y oportuna en materia de procesos, espacios de intercambio, productos, tecnología y proyectos, así como promocionar todas aquellas políticas, programas y demás actividades orientadas hacia el desarrollo integral del sector regulado por el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

### **Sistema de taquilla única**

**Artículo 25.** Se crea el Sistema de Taquilla Única de tramitación administrativa, el cual operará por medio de una red de tramitación e información y estará interconectado con los órganos y entes de la Administración Pública y con las instituciones privadas vinculadas a la promoción y desarrollo de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social.

## **CAPITULO IV**

### **PLAN ESTRATEGICO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA Y UNIDADES DE PROPIEDAD SOCIAL**

#### **Definición**

**Artículo 26.** El Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, presentará trianualmente, cumpliendo los lineamientos del Gabinete Económico y de la Comisión Central de Planificación, el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, el cual servirá de instrumento de planificación y orientación de su gestión y contendrá todas aquellas políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones a ser ejecutadas, con la finalidad de sustentar los mecanismos necesarios para lograr el desarrollo integral y productivo del modelo del sector, coadyuvando a su fomento y fortalecimiento.

La elaboración del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, deberá atender a los lineamientos estratégicos, políticas y planes previstos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y en el Plan de Desarrollo Industrial, dictados por el Ejecutivo Nacional.

#### **Objetivo**

**Artículo 27.** El Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, tiene como objetivo definir las políticas, programas y acciones orientadas hacia el fomento, la promoción, expansión y recuperación de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, dirigido a viabilizar la ejecución armónica, sólida y ágil del proyecto bolivariano y su integración a los planes nacionales, en la búsqueda de la mayor suma de felicidad posible, seguridad social y estabilidad política.

## Promoción

**Artículo 28.** El Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social, será difundido a través del Sistema de Información de la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, a todas personas las que requieran conocimientos sobre la materia aquí regulada, con el objeto de coadyuvar al desarrollo endógeno comunal y acelerar el desarrollo del participativo.

## Comité de Planificación

**Artículo 29.** Se crea un Comité de Planificación, el cual diseñará el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social y velará por el cumplimiento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y por los lineamientos estratégicos emanados del Ejecutivo Nacional.

El Comité de Planificación estará dirigido por la Presidenta o Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria e integrado por ocho (8) miembros, a saber:

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de industrias ligeras y comercio.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de finanzas.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y desarrollo.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de ciencia y tecnología.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de turismo.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de ambiente.

Un (1) Representante del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación y protección social.

Por cada representante principal deberá designarse un suplente, quien participará en las sesiones en ausencia de aquél.

### **Deber de informar**

**Artículo 30.** Los órganos y entes de la Administración Pública, tendrán la obligación de informar al Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, en el mes de enero de cada ejercicio fiscal, las consideraciones, estrategias y medidas a ser aplicadas para el cumplimiento del Plan Estratégico Nacional previsto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

## **CAPITULO V PROGRAMAS ESPECIALES**

### **Financiamiento a emprendedores**

**Artículo 31.** El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, implementará programas especiales de estímulo a los proyectos de inversión presentados por emprendedores, fijando anualmente, a través de manuales o instructivos internos, los requerimientos y las condiciones para la gestión de financiamientos preferenciales, que permitan la creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, en aquellos sectores considerados prioritarios en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y unidades de propiedad social.

### **Beneficios excepcionales**

**Artículo 32.** El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, en situaciones económicas coyunturales que ameriten asistencia financiera con carácter de urgencia, plenamente comprobada, podrá constituir mecanismos que permitan conceder financiamientos sin garantía, a la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social, para la ejecución de proyectos productivos sociales donde se encuentre inmersa la propiedad comunal. A tal efecto, deberá destinar hasta un porcentaje no mayor del cincuenta por ciento (50%) de su cartera de financiamiento.

## **Asistencia a programas de exportaciones**

**Artículo 33.** El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, en coordinación con las instituciones financieras que la ley disponga, prestará asistencia financiera para desarrollar los programas específicos de fomento y promoción de exportación de productos elaborados y prestación de servicios por parte de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, para satisfacer el mercado nacional, considerando los siguientes aspectos:

1. Identificar los espacios de intercambio, para los bienes y servicios producidos por la pequeña y mediana industria y unidades de propiedad social dirigidas a las exportaciones.

2. Promover y desarrollar redes asociativas entre pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social, para el intercambio de sus productos.

3. Promover la participación de las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social en espacios de intercambio, bajo condiciones preferenciales.

4. Desarrollar programas de asistencia técnica, cooperación, mejoramiento productivo, calidad, formación y capacitación en todas las áreas y procesos vinculados con las exportaciones.

5. Promocionar, desarrollar y evaluar programas y proyectos dirigidos a impulsar el intercambio de los productos y servicios generados por las pequeñas y medianas industrias y unidades de propiedad social.

## **CAPITULO VI SANCIONES**

### **Prohibición de obtener nuevos créditos**

**Artículo 34.** Sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar, quien haya logrado un financiamiento aportando datos o documentos falsos o utilizado los recursos provistos por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, para fines distintos a los previstos en el contrato celebrado al efecto, no podrá obtener por sí o por interpuesta persona, nuevos financiamientos durante el lapso de diez (10) años.

## **Incumplimiento de las obligaciones**

**Artículo 35.** El Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria establecerá en los contratos de financiamiento, que en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, sus reglamentos y demás normas técnicas de políticas de financiamiento, se procederá a la resolución de los mismos y en consecuencia, se considerarán de plazo vencido y serán exigibles las obligaciones respectivas, sin perjuicio de la ejecución de las garantías otorgadas.

## **Reincidencias**

**Artículo 36.** Quienes hayan recibido financiamiento del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y reincidan en la comisión de los supuestos establecidos en los artículos 34 y 35 del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, serán objeto de exclusión del acceso a las políticas de financiamiento de las instituciones del sistema financiero del sector público durante el lapso de quince (15) años, sin perjuicio de la inmediata recuperación por parte del Estado de los recursos financieros, maquinarias, transporte o cualquier otro medio de producción que hubiere sido otorgado.

## **Disposiciones Transitorias**

**Primera.** El presupuesto de ingresos y gastos del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria correspondiente al año fiscal 2009 y en lo sucesivo, estará conformado adicionalmente a lo señalado en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, por los bienes y recursos financieros que le sean transferidos del Fondo de Crédito Industrial (FONCREI), luego de su proceso de supresión y liquidación.

Pasarán a formar parte del referido Instituto, todos los bienes, activos, recaudación y cartera crediticia, así como los procesos que de ellos se deriven, del Fondo de Crédito Industrial (FONCREI).

**Segunda.** El Ejecutivo Nacional, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes a la publicación del presente Decreto con Rango, Valor



y Fuerza de Ley deberá dictar los Reglamentos que desarrollen sus disposiciones, atendiendo a la naturaleza de las materias en él reguladas.

**Tercera.** El Consejo Directivo del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, revisará las obligaciones adquiridas en el marco de la supresión y liquidación del Fondo de Crédito Industrial (FONCREI), a los efectos de dar por terminados todos aquellos convenios, contratos y demás acuerdos que no se adapten a los nuevos fines del citado Instituto Nacional, aquí establecidos.

**Cuarta.** El Consejo Directivo actual del Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria se mantendrá en el ejercicio de su funcionamiento, hasta tanto sean designados sus nuevos integrantes, de acuerdo con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

### **Disposición Derogatoria**

**Unica.** Se deroga en todas sus partes, la Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 1.547 con Fuerza de Ley Para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.583 de fecha 3 de diciembre de 2002, así como todas aquellas disposiciones que colidan con el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

### **DISPOSICION FINAL**

**Unica.** El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, entrará en vigencia el día siguiente a su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dado en Caracas, a los quince días del mes de julio de dos mil ocho. Años 198° de la Independencia, 149° de la Federación y 10° de la Revolución Bolivariana.

Ejecútese,  
(L.S.)

**HUGO CHAVEZ FRIAS**  
Refrendado

## **ANEXO 6**

### **ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL**

#### **MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10**

#### **ESTATUTO DE LA CIUDADANÍA DEL MERCOSUR**

#### **PLAN DE ACCIÓN**

**VISTO:** El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión N° 63/10 del Consejo del Mercado Común.

#### **CONSIDERANDO:**

Que, en el espíritu del Tratado de Asunción, el MERCOSUR debe asentarse sobre una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos.

Que los Estados Partes del MERCOSUR implementaron una estrategia regional de avance progresivo y un enfoque multidimensional de la integración, que contempla acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en temas de seguridad.

Que es fundamental avanzar en el marco del vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción, en la profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

Que los instrumentos adoptados en el MERCOSUR garantizan a los nacionales de los Estados Partes y a sus familias el gozo de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas, de acuerdo con las leyes que reglamentan su ejercicio.

Que es necesario consolidar un conjunto de derechos fundamentales y beneficios en favor de los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y establecer un Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, con miras a su plena implementación en el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción.

## EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

### DECIDE:

Art. 1 – Establecer un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.

Art. 2 – El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y se conformará en base, entre otros, a los siguientes objetivos oportunamente trazados en los Tratados Fundacionales del MERCOSUR y en la normativa derivada:

- Implementación de una política de libre circulación de personas en la región.
- Igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.
- Igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Art. 3 – Con miras a alcanzar los objetivos generales indicados en el artículo 2, el plan de acción se integrará con los siguientes elementos, los cuales serán tratados en los ámbitos indicados a continuación:

### 1 Circulación de personas

1.1 Facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio MERCOSUR.

1.2 Simplificación de trámites, agilización de procedimientos de control migratorio, armonización gradual de los documentos aduaneros y migratorios.

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

CCM – CT N° 2 “Asuntos Aduaneros”

## **2 Fronteras**

2.1 Plena implementación y ampliación gradual de las Áreas de Control Integrado.

2.2 Revisión del Acuerdo de Recife e instrumentos conexos.

2.3 Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

Ámbitos:

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

Comisión de Comercio del MERCOSUR

CT N° 2 “Asuntos Aduaneros”

Grupo Mercado Común – Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza

## **3 Identificación**

3.1 Armonización de las informaciones para la emisión de documentos de identificación en los Estados Partes del MERCOSUR.

3.2 Inserción de la denominación “MERCOSUR” en las cédulas de identidad nacionales.

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

Foro de Consulta y Concertación Política

Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares

## **4 Documentación y cooperación consular**

4.1 Ampliación de los casos de exoneración de traducción, consularización y legalización de documentos.

4.2 Ampliación de los mecanismos de cooperación consular.

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Foro Especializado Migratorio

Foro de Consulta y Concertación Política

Grupo de Trabajo sobre Asuntos Jurídicos y Consulares

## **5 Trabajo y Empleo**

- 5.1 Revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- 5.2 Fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Sociolaboral.
- 5.3 Fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo.
- 5.4 Desarrollo de directrices sobre empleo.
- 5.5 Desarrollo de planes regionales en materia de trabajo infantil
- 5.6 Desarrollo de planes regionales en materia de inspección de trabajo
- 5.7 Desarrollo de planes regionales en materia de facilitación de la circulación de trabajadores

Ámbitos:

Reunión de Ministros de Trabajo

Grupo Mercado Común

SGT No 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”

## **6 Previsión social**

- 6.1 Integración de los registros de información previsional y laboral de los Estados Partes para fines de simplificación de trámites, seguridad de las informaciones, formulación de políticas públicas y agilización de concesión de beneficios.
- 6.2 Establecimiento de un Programa de Educación Previsional del MERCOSUR, que incluiría la creación de un portal en Internet para facilitar el acceso a la información previsional.

Ámbito:

Grupo Mercado Común

SGT No 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”

## **7 Educación**

- 7.1 Simplificación de los trámites administrativos a efectos de la equivalencia de estudios y títulos de enseñanza superior.
- 7.2 Profundización del Sistema ARCU-SUR para la equivalencia plena de cursos superiores en el MERCOSUR.
- 7.3 Creación de un Acuerdo Marco de Movilidad para la consolidación de un espacio de movilidad (estudiantes, profesores e investigadores) e intercambios académicos.

Ámbito:

Reunión de Ministros de Educación

## **8 Transporte**

8.1 Creación de un sistema de consultas sobre informaciones vehiculares accesible a las autoridades competentes de los Estados Partes.

8.2 Definición de las características comunes que deberá tener la Patente MERCOSUR.

Ámbito:

Grupo Mercado Común

SGT No 5 “Transportes”

## **9 Comunicaciones**

9.1 Acciones que apuntan a favorecer la reducción de precios y tarifas para las comunicaciones fijas y móviles entre los Países del MERCOSUR, incluyendo el roaming.

9.2 Acciones que apuntan a la ampliación del tratamiento local para servicios de telecomunicaciones inalámbricos en zonas de frontera, sobre todo por medio de redes compartidas.

Ámbito:

Grupo Mercado Común

SGT N° 1 “Comunicaciones”

## **10 Defensa del consumidor**

10.1 Creación de un Sistema MERCOSUR de Defensa del Consumidor, compuesto por:

10.1.1 Sistema MERCOSUR de Información de Defensa del Consumidor.

10.1.2 Acción regional de capacitación – Escuela MERCOSUR de Defensa del Consumidor.

10.1.3 Norma MERCOSUR aplicable a contratos internacionales de consumo.

Ámbito:

CCM – Grupo de Monitoreo

## CT No 7 “Defensa del Consumidor”

**11 Derechos políticos**

11.1 Evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, en favor de los ciudadanos de un Estado Parte del MERCOSUR que residan en otro Estado Parte del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del MERCOSUR.

Ámbito:

Reunión de Ministros de Justicia

Reunión de Ministros del Interior

Art. 4 – El Consejo del Mercado Común podrá actualizar y/o ampliar el Plan de Acción en base a las recomendaciones de los ámbitos mencionados en el Artículo 3 y del Alto Representante General del MERCOSUR. La primera revisión de la implementación del Plan de Acción se efectuará en la LVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.

Art. 5 – El Alto Representante General del MERCOSUR hará el seguimiento del Plan de Acción y presentará un informe sobre los avances en las Reuniones Ordinarias del Consejo del Mercado Común. Para ello, el Alto Representante General del MERCOSUR podrá solicitar información y/o hacer sugerencias a los foros del MERCOSUR mencionados en el artículo 3.

Art. 6 – Los foros del MERCOSUR mencionados en el Artículo 3 elaborarán un cronograma de trabajo, de hasta 10 años, para la implementación progresiva de los elementos que integran el Plan de Acción, teniendo en cuenta los objetivos indicados en el Artículo 2.

Art. 7 – El Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de “Ciudadano del MERCOSUR” y forme parte del Tratado de Asunción.

Art. 8 – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

**XL CMC – Foz de Iguazú, 16/XII/10**



**ANEXO 7****PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO ADUANEIRA****MERCOSUL/CMC/DEC. N° 56/10*****PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO ADUANEIRA***

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e as Decisões N° 07/94, 22/94, 68/00, 69/00, 70/00, 05/01, 28/03, 32/03, 33/03, 34/03, 54/04, 39/05, 40/05, 02/06, 03/06, 34/06, 57/08, 58/08, 59/08, 20/09, 28/09 10/10 e 17/10 do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções N° 56/02 e 17/04 do Grupo Mercado Comum e a Diretriz N° 17/99 da Comissão de Comércio do MERCOSUL.

**CONSIDERANDO:**

Que a União Aduaneira constitui um dos pilares do processo de integração regional e que é necessário estabelecer um cronograma para sua consolidação definitiva.

Que a consolidação da União Aduaneira requer avançar simultaneamente na eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, no aperfeiçoamento da política comercial comum, no pleno estabelecimento do livre comércio intrazona e na promoção da concorrência em bases equitativas e equilibradas no interior do MERCOSUL, dentre outros objetivos.

***O CONSELHO DO MERCADO COMUM******DECIDE:***

Art. 1° - Adotar o Programa de Consolidação da União Aduaneira do MERCOSUL, compreendido pelos seguintes itens:

- I – Coordenação Macroeconômica
- II – Política Automotiva Comum
- III – Incentivos

- IV – Defesa Comercial
- V – Integração Produtiva
- VI – Regimes Comuns Especiais de Importação
- VII – Regimes Nacionais de Admissão Temporária e “Draw-Back”
- VIII – Regimes Nacionais Especiais de Importação não contemplados nas Seções VI e VII
- IX – Eliminação da Dupla Cobrança da Tarifa Externa Comum e a Distribuição da Renda Aduaneira
- X – Simplificação e Harmonização dos Procedimentos Aduaneiros Intrazona
- XI – Revisão Integral da Consistência, Dispersão e Estrutura da Tarifa Externa Comum
- XII – Bens de Capital e Bens de Informática e Telecomunicações
- XIII – Listas Nacionais de Exceção à Tarifa Externa Comum
- XIV – Ações Pontuais no Âmbito Tarifário
- XV – Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação da Conformidade e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
- XVI – Livre comércio intrazona
- XVII – Coordenação sobre Medidas de Transparência
- XVIII – Coordenação em Matéria Sanitária e Fitossanitária
- XIX – Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações e Áreas Aduaneiras Especiais
- XX - Negociação de Acordos Comerciais com Terceiros Países e Regiões
- XXI - Fortalecimento dos Mecanismos para a Superação das Assimetrias

## ***I – COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA***

Art. 2º – Promover a elaboração de políticas destinadas a incrementar a coordenação macroeconômica entre os países do bloco, na medida em que a crescente interdependência entre os Estados Partes, consequência do avanço da consolidação da União Aduaneira, aumenta os possíveis benefícios da coordenação.

## ***II – POLÍTICA AUTOMOTIVA COMUM***

Art. 3º – Criar um Grupo de Trabalho para elaborar e elevar à consideração do Grupo Mercado Comum, em sua primeira reunião ordinária do segundo semestre de 2012, uma proposta de Política Automotiva Comum, com vistas a sua entrada em vigor a partir de 1º de janeiro de 2013.

## ***III – INCENTIVOS***

Art. 4º – Instruir o Grupo Mercado Comum a conformar um Grupo de Trabalho sobre Incentivos, com vistas a:

4.1. Elaborar, no mais tardar em sua última reunião de 2011, os procedimentos para que os Estados Partes intercambiem anualmente informação sobre a matéria. O primeiro intercâmbio deverá realizar-se, no mais tardar na primeira reunião ordinária do Grupo Mercado Comum de 2012.

4.2. Elevar ao Grupo Mercado Comum, no mais tardar até 31 de dezembro de 2011, uma proposta de mecanismo de consulta sobre os impactos da utilização de incentivos nos investimentos, na produção e nas exportações.

Art. 5º – Instruir o Grupo Mercado Comum a definir, mediante relatório do Grupo de Trabalho, no mais tardar em sua última reunião de 2014, uma proposta sobre a utilização de incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, com o objetivo de evitar possíveis distorções na alocação de recursos no âmbito subregional.

## ***IV – DEFESA COMERCIAL***

Art. 6º – Instruir o Grupo Mercado Comum a convocar reuniões do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas em paralelo a suas reuniões ordinárias, com vistas a elaborar, no mais tardar em sua última reunião de 2014, uma proposta sobre procedimentos e regras para investigações antidumping no comércio intrazona, bem como para aplicação de medidas

de salvaguardas às importações provenientes de países não-membros do MERCOSUL.

### ***V – INTEGRAÇÃO PRODUTIVA***

Art. 7º – Instruir o Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL (GIP) a examinar alternativas de cooperação que contemplem condições preferenciais de assistência técnica, capacitação e/ou financiamento às micro, pequenas e médias empresas cujos projetos envolvam integração produtiva entre os Estados Partes.

Art. 8º – Instruir o “Grupo Ad Hoc sobre o Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas”, criado pela Decisão CMC Nº 13/08, a articular-se com o Grupo de Integração Produtiva, com vistas a considerar mecanismos operativos de garantia para pequenas e médias empresas.

Art. 9º - Instruir o GIP e os Subgrupos de Trabalho subordinados ao Grupo Mercado Comum, em particular o SGT Nº 3 “Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade”, SGT Nº 7 “Indústria”, o SGT Nº 8 “Agricultura” e o SGT Nº 11 “Saúde”, a articularem-se para identificar, antes de 31 de dezembro de 2011, subsetores e cadeias de valor propícias para o desenvolvimento de projetos de integração produtiva. Deverá levar-se em conta, de maneira especial, a integração das economias regionais.

### ***VI - REGIMES COMUNS ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO***

Art. 10º – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar à consideração do Grupo Mercado Comum, no mais tardar até sua primeira reunião ordinária do segundo semestre de 2011, propostas para o estabelecimento de Regimes Comuns Especiais de Importação para os seguintes setores:

- a) Indústria aeronáutica;
- b) Indústria naval;
- c) Comércio transfronteiriço.

10.1. A elaboração de regimes comuns especiais de importação para a indústria aeronáutica e para a indústria naval será articulada com iniciativas de integração produtiva a cargo do GIP.

Art. 11 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar à consideração do Grupo Mercado Comum, no mais tardar até sua primeira reunião ordinária do segundo semestre de 2012, propostas para o estabelecimento de Regime Comum Especial de Importação para o Setor da Saúde.

Art. 12 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar à consideração do Grupo Mercado Comum, no mais tardar até sua primeira reunião ordinária do primeiro semestre de 2014, propostas para o estabelecimento de Regimes Comuns Especiais de Importação para o setor de Educação e para Bens Integrantes de Projetos de Investimento.

Art. 13 – Para a elaboração dos regimes comuns especiais de importação previstos na Decisão CMC No. 02/06, a Comissão de Comércio do MERCOSUL levará em conta informação relativa a normativa aplicável, objetivo, alcance, beneficiários, autoridade de aplicação, penalidades, entre outros.

### ***VII - REGIMES NACIONAIS DE ADMISSÃO TEMPORÁRIA E “DRAW-BACK”***

Art. 14 – Os Estados Partes estão autorizados a utilizar os regimes de “draw back” e admissão temporária para o comércio intrazona até 31 de dezembro de 2016.

Art.15 – Instruir o Grupo Mercado Comum a elevar uma proposta de harmonização de regimes nacionais de “draw-back” e admissão temporária, no mais tardar em sua última reunião de 2012.

### ***VIII - REGIMES NACIONAIS ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO NÃO CONTEMPLADOS NAS SEÇÕES VI E VII***

Art. 16 – O Grupo Mercado Comum elevará uma proposta de tratamento de outros regimes nacionais especiais de importação que não estejam contemplados nas Seções VI e VII, no mais tardar em sua última reunião ordinária de 2013.

Art. 17 – A proposta mencionada no Artigo 16 deverá contemplar um tratamento a ser dado aos regimes especiais de importação adotados unilateralmente pelos Estados Partes, que impliquem a isenção total ou parcial dos direitos aduaneiros (Tarifa Externa Comum) que gravam a importação definitiva de mercadorias que não tenham como objetivo o aperfeiçoamento para posterior exportação das mercadorias resultantes para terceiros países, bem como os benefícios concedidos ao amparo desses regimes.

Art. 18 – Os Artigos 16 e 17 não se aplicam aos regimes nacionais que poderão permanecer vigentes por motivos de impacto econômico limitado ou finalidade não comercial, nos termos da Decisão CMC N° 03/06, nem tampouco àqueles harmonizados no marco da Decisão CMC N° 02/06.

Art. 19 – Os Estados Partes notificarão à Comissão de Comércio do MERCOSUL, no mais tardar no primeiro semestre de 2012, os regimes especiais de importação a que se referem os Artigos 16 e 17, excetuados os regimes mencionados no Artigo 18.

19.1. Da mesma forma, notificarão anualmente à Comissão de Comércio do MERCOSUL, a partir de 31 de janeiro de 2013, os regimes de que trata a presente Seção, independentemente de eventuais alterações introduzidas nos mesmos.

Art. 20 – Paraguai e Uruguai poderão aplicar, até 31 de dezembro de 2016, na medida em que não utilizem regimes de admissão temporária e “draw-back”, uma alíquota de 2% para a importação de insumos agropecuários, de acordo com lista de itens tarifários a serem notificados

por cada Estado Parte à Comissão de Comércio do MERCOSUL antes de 31 de dezembro de 2013.

Art. 21 – Criar, até 31 de dezembro de 2016, o regime para a importação de matérias-primas para o Paraguai, mediante o qual poderá importar insumos com uma alíquota de 2%. A Comissão de Comércio do MERCOSUL elevará, antes de sua última reunião de 2013, uma proposta de mecanismo e as condições pelas quais o Paraguai poderá utilizar o referido regime.

21.1. Até que entre em vigência o regime previsto no presente Artigo e sua regulamentação, prorroga-se a vigência do estabelecido no Artigo 1º da Decisão CMC Nº 32/03. Esta prorrogação não será estendida além de 31 de dezembro de 2016.

Art. 22 – Paraguai e Uruguai notificarão os dados estatísticos correspondentes à utilização dos regimes mencionados nos Artigos 20 e 21 de acordo com as especificações e frequência que determine a Comissão de Comércio do MERCOSUL, no mais tardar até sua terceira Reunião Ordinária do primeiro semestre de 2011.

### ***IX – ELIMINAÇÃO DA DUPLA COBRANÇA DA TARIFA EXTERNA COMUM E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA ADUANEIRA***

Art. 23 - A implementação da eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e distribuição da renda aduaneira para as situações não alcançadas pelo Artigo 2º da Decisão CMC Nº 54/04 será realizada em três etapas, nos termos do Anexo da Decisão CMC Nº 10/10.

23.1. A primeira etapa deverá estar em funcionamento efetivo a partir de 1º de janeiro de 2012; e a segunda etapa, a partir de 1º de janeiro de 2014. O Conselho do Mercado Comum definirá a data para entrada em vigor da terceira etapa antes de 31 de dezembro de 2016, que deverá estar em funcionamento no mais tardar em 1º de janeiro de 2019.

Art. 24 - Os Estados Partes deverão por em funcionamento, antes de 31 de dezembro de 2011, a interconexão em linha dos sistemas

informáticos de gestão aduaneira e a base de dados que permita o intercâmbio de informações no que diz respeito ao cumprimento da Política Tarifária Comum (PTC).

Art. 25 - Os Estados Partes adotarão as medidas internas necessárias para a entrada em vigor do Código Aduaneiro do MERCOSUL a partir de 1º de janeiro de 2012.

Art. 26 - Para a implementação da primeira etapa, o Grupo Mercado Comum deverá definir, a mais tardar no segundo semestre de 2011:

26.1. Uma compensação para o Paraguai, considerando sua condição especial e específica como país sem litoral marítimo, sua alta dependência das arrecadações aduaneiras e a eventual perda de arrecadação decorrente da eliminação da dupla cobrança da TEC.

26.2. O monitoramento periódico dos impactos econômicos e comerciais resultantes da eliminação da dupla cobrança da TEC sobre os Estados Partes.

Art. 27 - Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elaborar um glossário terminológico e a executar, no mais tardar no primeiro semestre de 2011, ações específicas para operacionalizar a primeira etapa da eliminação da dupla cobrança da TEC, o que deverá contemplar, entre outras tarefas:

27.1. Definição das condições sob as quais os produtos serão considerados como “bens sem transformação”, incluindo a especificação daquelas operações que não impliquem alterações de sua natureza.

27.2. Interpretação comum sobre o que se entende por “consumo ou utilização definitiva” e “país de destino final”.

27.3. Definição sobre como implementar a cobrança da diferença de direitos quando a tarifa nacional ou residual aplicada no Estado Parte de destino seja superior à aplicada no Estado Parte que importou o respectivo bem de extrazona.



27.4. Determinação dos parâmetros e do período para intercâmbio de estatísticas necessárias para a eliminação da dupla cobrança da TEC e da redistribuição da renda aduaneira, inclusive no que se refere à utilização do procedimento de transferência de “conta corrente”.

Art. 28 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar ao Grupo Mercado Comum, no mais tardar em sua segunda reunião ordinária do segundo semestre de 2011, uma proposta de regulamentação da primeira etapa, que inclua um procedimento transparente, ágil e simplificado de transferência periódica dos saldos líquidos de arrecadação tributária (“conta corrente”), que contemple os procedimentos internos de cada Estado Parte.

Art. 29 - O Grupo Mercado Comum elaborará, no mais tardar no segundo semestre de 2012, com base em proposta da Comissão de Comércio do MERCOSUL, um projeto de regulamentação para a segunda etapa da eliminação da dupla cobrança da TEC, que deverá contemplar, entre outras tarefas:

29.1. Definição do tratamento a que estarão sujeitos os bens que incorporem simultaneamente insumos que cumpram com a PTC e insumos importados sob regimes especiais de importação e/ou sujeitos a regimes promocionais, e os bens produzidos ao amparo de regimes promocionais que incorporem insumos que cumpram com a PTC.

29.2. Definição, por proposta da Comissão de Comércio do MERCOSUL, do universo de bens que poderá receber o Certificado de Cumprimento da Política Tarifária Comum (CCPTC).

29.3. Definição, por proposta da Comissão de Comércio do MERCOSUL, de um mecanismo de distribuição da renda aduaneira que levará em conta o Estado Parte de consumo ou utilização definitiva dos bens importados de terceiros países.

29.4. Definição de um procedimento que contemple elementos de automaticidade, flexibilidade, transparência, acompanhamento e

controle para a transferência dos recursos resultantes da aplicação do mecanismo de distribuição da renda aduaneira.

Art. 30 - O Conselho do Mercado Comum definirá a data para a entrada em vigência da terceira etapa antes de 31 de dezembro de 2016, a qual deverá estar em funcionamento a mais tardar no dia 1º de janeiro de 2019.

30.1. Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar ao Grupo Mercado Comum, antes de sua última reunião ordinária do segundo semestre de 2017, uma proposta de regulamentação da terceira etapa, incluindo as ações necessárias para o aperfeiçoamento do mecanismo de distribuição da renda aduaneira.

30.2. A distribuição da renda aduaneira será realizada sobre a base do mecanismo que for implementado para a segunda etapa, com as eventuais modificações que vierem a surgir da experiência de sua aplicação. Para estes efeitos, o Grupo Mercado Comum avaliará as informações que resultarem do monitoramento e a sua interação com os demais aspectos do funcionamento da União Aduaneira, incluindo aqueles referentes à institucionalidade.

Art. 31 - Facultar ao Grupo Mercado Comum modificar os prazos previstos nos Artigos 24 a 30 da presente Decisão, relativos às ações específicas para operacionalização de cada uma das etapas previstas.

## ***X - SIMPLIFICAÇÃO E HARMONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADUANEIROS INTRAZONA***

Art. 32 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a realizar as tarefas previstas na Decisão CMC N° 17/10 e elevar à última Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum de 2011 um projeto de norma para a efetiva implementação do Documento Único Aduaneiro MERCOSUL (DUAM).

Art. 33 – Os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a efetiva implementação em nível regional da Resolução GMC N° 17/04 “Sistema de Trânsito Aduaneiro Internacional” (SINTIA), no mais tardar no dia 1° de janeiro de 2012.

Art. 34 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar um projeto de sistema de validação de informação aduaneira no comércio intrazona, conforme previsto na Decisão CMC N° 54/04, no mais tardar na primeira reunião do Grupo Mercado Comum do segundo semestre de 2011.

### ***XI – REVISÃO INTEGRAL DA CONSISTÊNCIA, DISPERSÃO E ESTRUTURA DA TARIFA EXTERNA COMUM***

Art. 35 – Instruir o Grupo Ad Hoc criado pela Decisão CMC N° 05/01 a examinar a consistência e a dispersão de toda a estrutura atual da Tarifa Externa Comum do MERCOSUL (GANTEC), com exceção de Bens de Capital e Bens de Informática e Telecomunicações, e elevar uma proposta de revisão da Tarifa Externa Comum (TEC) ao Grupo Mercado Comum em sua última Reunião Ordinária de 2014.

Art. 36 – Instruir o Grupo Ad Hoc para os setores de bens de capital e de bens de informática e telecomunicações, criado pela Decisão CMC N° 58/08, a:

36.1 Elevar ao Grupo Mercado Comum, em sua segunda Reunião Ordinária do primeiro semestre de 2012, uma proposta de revisão da Tarifa Externa Comum para bens de capital, com vistas a sua entrada em vigor a partir de 1° de janeiro de 2013; e

36.2 Elevar ao Grupo Mercado Comum, em sua segunda Reunião Ordinária do primeiro semestre de 2013, uma proposta de revisão da Tarifa Externa Comum para bens de informática e telecomunicações, com vista a sua entrada em vigor a partir de 1° de janeiro de 2014.

## ***XII - BENS DE CAPITAL E BENS DE INFORMÁTICA E TELECOMUNICAÇÕES***

Art. 37 – Instruir o Grupo Ad Hoc criado pela Decisão CMC N° 58/08 a proceder à revisão do Regime Comum de Importação de Bens de Capital Não Produzidos No MERCOSUL constante das Decisões CMC N° 34/03 e 59/08, com vistas à entrada em vigor de um regime a partir de 1° de janeiro de 2013, para Argentina e Brasil, e a partir de 1° de janeiro de 2015, para Paraguai e Uruguai.

37.1. A revisão do referido regime deverá contemplar um tratamento para bens de capital não produzidos no MERCOSUL e para sistemas integrados que os contenham.

Art. 38 – Os Estados Partes intercambiarão, a partir da primeira Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do MERCOSUL de cada ano, dados detalhados de comércio referentes à aplicação das medidas excepcionais elencadas nos Artigos 39 e 40 da presente Decisão, com vistas a subsidiar os trabalhos de revisão das Decisões CMC N° 34/03 e 59/08.

Art. 39 – Os Estados Partes poderão, até 31 de dezembro de 2012, em caráter excepcional e transitório, manter os regimes nacionais de importação de bens de capital atualmente vigentes, incluindo as seguintes medidas:

39.1. A aplicação pela Argentina das alíquotas de importação especificadas para bens de capital originários de extrazona listados no Anexo IV do Decreto N° 509, de 23 de maio de 2007;

39.2. A aplicação pelo Brasil de redução das alíquotas de importação de bens de capital não fabricados no país e sistemas integrados que os contenham;

39.3. A aplicação pelo Paraguai das alíquotas de 0% e 6% para a importação de bens de capital originários de extrazona, desde que classificados como tais na Nomenclatura Comum do MERCOSUL;

39.4. A aplicação pelo Uruguai da alíquota de 0% para as importações originárias de extrazona dos bens especificados no Decreto N° 004/003.

Art. 40 – Ademais das medidas previstas no artigo anterior, Paraguai e Uruguai poderão, até 31 de dezembro de 2019, aplicar a alíquota de 2% para as importações de bens de capital originários de extrazona.

Art. 41 – Instruir o referido Grupo Ad Hoc a elevar à segunda Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum do primeiro semestre de 2014 uma proposta de regime comum para a importação de bens de informática e telecomunicações não produzidos no MERCOSUL, com vistas a sua entrada em vigor a partir de 1° de janeiro de 2016.

Art. 42 – Argentina e Brasil poderão aplicar, até 31 de dezembro de 2015, alíquota distinta da Tarifa Externa Comum, inclusive 0%, para os bens de informática e telecomunicações, bem como os sistemas integrados que os contenham.

Art. 43 – Uruguai poderá aplicar, até 31 de dezembro de 2018, uma alíquota de 0% às importações de bens de informática e telecomunicações de extrazona, no caso de produtos que constem em listas apresentadas no âmbito da Comissão de Comércio (Artigo 5° da Decisão CMC N° 33/03), e de 2% no caso dos demais bens de informática e telecomunicações.

Art. 44 – Paraguai poderá aplicar, até 31 de dezembro de 2019, uma alíquota de 0% às importações de bens de informática e telecomunicações de extrazona, no caso de produtos que constem em listas apresentadas no âmbito da Comissão de Comércio (Artigo 5° da Decisão CMC N° 33/03), e de 2% no caso dos demais bens de informática e telecomunicações.

Art. 45 – Cada Estado Parte deverá notificar à Secretaria do MERCOSUL, antes de 31 de janeiro e 31 de julho de cada ano, os códigos NCM relacionados às medidas elencadas nos Artigos 39 a 44 da presente Decisão.

45.1. A ausência de alterações não dispensará o Estado Parte de notificar à Comissão de Comércio do MERCOSUL, em tempo e forma,

os códigos NCM relacionados às medidas elencadas nos Artigos 39, 42, 43 e 44 da presente Decisão. Os Estados Partes darão destaque, em cada notificação, às alterações eventualmente introduzidas em suas respectivas listas.

### ***XIII - LISTAS NACIONAIS DE EXCEÇÃO À TARIFA EXTERNA COMUM***

Art. 46 - Cada Estado Parte poderá manter uma Lista Nacional de Exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), nos seguintes termos:

a) República Argentina: até 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2015;

b) República Federativa do Brasil: até 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2015;

c) República do Paraguai: até 649 códigos NCM até 31 de dezembro de 2019;

d) República Oriental do Uruguai: até 225 códigos NCM até 31 de dezembro de 2017.

Art. 47 - Ao compor suas listas nacionais, os Estados Partes valorizarão a oferta exportável existente no MERCOSUL.

Art. 48 – Os Estados Partes poderão modificar, a cada seis meses, até 20% dos códigos NCM incluídos nas listas de exceções estabelecidas no Artigo 46 da presente Decisão.

Art. 49 – Os Estados Partes notificarão à primeira Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do MERCOSUL do primeiro semestre de 2011, os códigos NCM que integram sua respectiva lista nacional de exceções à TEC em vigor. A partir dessa data, os códigos NCM que integram as respectivas listas nacionais em vigor serão notificados à Secretaria do MERCOSUL, antes de 31 de janeiro e 31 de julho de cada ano.

49.1. A ausência de alterações não dispensará o Estado Parte de notificar à Comissão de Comércio do MERCOSUL, em tempo e forma, os códigos NCM que compõem a respectiva lista nacional de exceções em vigor. Os Estados Partes darão destaque, em cada notificação, às alterações eventualmente introduzidas em suas respectivas listas.

Art. 50 - Os Artigos 46, 47 e 48 desta Decisão serão objeto de exame periódico entre os Estados Partes e de uma avaliação anual pela Comissão de Comércio do MERCOSUL, a ser elevada à consideração da primeira Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum do segundo semestre de cada ano, com vistas a analisar seus efeitos sobre os fluxos de comércio, a integração produtiva intrazona e as condições de concorrência. Para esse fim, os Estados Partes deverão apresentar a informação estatística necessária, por código NCM, bem como outros elementos de informação complementares, no mais tardar até a segunda Reunião Ordinária da Comissão de Comércio do MERCOSUL do primeiro semestre de cada ano.

#### ***XIV – AÇÕES PONTUAIS NO ÂMBITO TARIFÁRIO***

Art. 51 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a elevar à consideração do Grupo Mercado Comum, em sua primeira Reunião Ordinária do segundo semestre de 2011 uma proposta de mecanismo que permita a um Estado Parte elevar, por Diretriz da Comissão de Comércio, de maneira temporária, as alíquotas de direito de importação aplicadas às importações de extrazona de um determinado produto. A proposta deverá especificar as condições e os procedimentos de funcionamento do referido mecanismo.

#### ***XV – REGULAMENTOS TÉCNICOS, PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS***

Art. 52 – Instruir o Grupo Mercado Comum a conformar um Grupo de Trabalho para proceder à revisão da Resolução GMC N° 56/02, no mais tardar até o final de 2012, que contemplará um mecanismo de revisão periódica de Regulamentos Técnicos (RTMs) e Procedimentos de Avaliação da Conformidade do MERCOSUL (PACs).

52.1. O referido Grupo de Trabalho deverá estabelecer, ademais, novos procedimentos para facilitar a negociação, elaboração, consulta interna e incorporação de RTMs e PACs.

Art. 53 – Instruir o Grupo Mercado Comum a elaborar, no mais tardar até o final de 2012, uma proposta com vistas a aperfeiçoar o sistema de elaboração, revisão e incorporação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias do MERCOSUL.

### ***XVI – LIVRE COMÉRCIO INTRAZONA***

Art. 54 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUR a constituir um Grupo de Trabalho sobre Medidas Não-Tarifárias com os seguintes objetivos:

54.1. Estabelecer procedimentos de intercâmbio de informação para que os Estados Partes comuniquem a introdução ou modificação de exigências para a entrada de mercadorias importadas em seu território. A tarefa será realizada até 1/I/2012.

54.2 – Instruir a Comissão de Comércio do MERCOSUL a revisar o sistema de consultas estabelecido pela Diretriz CCM Nº 17/99, com vistas a aperfeiçoar o intercâmbio de informação e agilizar o tratamento das medidas não-tarifárias mencionadas no artigo anterior.

54.3. Elevar ao Grupo Mercado Comum, no segundo semestre de 2011, uma proposta de tratamento das medidas não-tarifárias, à luz do Artigo 50 do Tratado de Montevidéu, com objetivo de garantir a livre circulação no comércio intrazona.

### ***XVII – COORDENAÇÃO SOBRE MEDIDAS DE TRANSPARÊNCIA***

Art. 55 – Instruir o Grupo Mercado Comum a elaborar, no mais tardar em sua última Reunião Ordinária de 2012, uma proposta de notificação coordenada junto à Organização Mundial do Comércio de políticas relacionadas a medidas sanitárias e fitossanitárias e a medidas



não-tarifárias adotadas pelos Estados Partes do MERCOSUL, em cumprimento às obrigações constantes nos Acordos da OMC.

### ***XVIII – COORDENAÇÃO EM MATÉRIA SANITÁRIA E FITOSSANITÁRIA***

Art. 56 – Instruir o Grupo Mercado Comum a elaborar, antes de sua última Reunião Ordinária do primeiro semestre de 2012, uma proposta de coordenação em matéria sanitária e fitossanitária, com vistas a fortalecer o status sanitário e fitossanitário dos Estados Partes e a articular ações para erradicar pragas e doenças, em nível regional.

### ***XIX – ZONAS FRANCAS, ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES E ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS***

Art. 57 – Instruir o Grupo Mercado Comum a definir, até sua primeira Reunião Ordinária de 2013, uma proposta de revisão da Decisão CMC Nº 08/94, levando em conta a normativa MERCOSUL e a evolução da matéria.

### ***XX – NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS COM TERCEIROS PAÍSES E REGIÕES***

Art. 58 – A ação externa do MERCOSUL será desenvolvida mediante a negociação de mecanismos de vinculação política, comercial ou de cooperação com terceiros países ou grupos de países, tomando em consideração os interesses dos Estados Partes, o grau de institucionalização do bloco e os recursos disponíveis.

Art. 59 – Com vistas a cumprir o que estabelece o Artigo anterior, encomenda-se ao Grupo Mercado Comum elevar ao Conselho Mercado Comum, em sua última Reunião Ordinária de 2011, propostas de esquemas para a negociação de instrumentos políticos, comerciais ou de cooperação.

Art. 60 – Os Estados Partes acordam definir a agenda externa anualmente. Para tanto, encomenda-se ao Grupo Mercado Comum elevar

ao Conselho Mercado Comum, em sua última Reunião Ordinária de cada ano, e iniciando em 2011, uma proposta de agenda de relacionamento externo na qual sejam estabelecidos o tipo de mecanismo a negociar e os países ou grupos de países contrapartes com os quais se levará a cabo o desenvolvimento de ditos mecanismos.

60.1. Estes mecanismos deverão contemplar o Tratamento Especial e Diferenciado para Paraguai nos termos da Decisão CMC Nº 28/03.

### ***XXI - FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS PARA A SUPERANÇA DAS ASSIMETRIAS***

Art. 61 – Com vistas a cumprir o que estabelece a Decisão CMC Nº 34/06, os Estados Partes do MERCOSUL apresentarão, no mais tardar em 31 de dezembro de 2011, um primeiro conjunto de projetos e iniciativas destinadas à superação das assimetrias do bloco e à inserção competitiva das economias menores na União Aduaneira. Estes projetos, em particular, deverão contemplar as restrições de Paraguai por sua condição de país sem litoral marítimo.

Art. 62 – Os Estados Partes considerarão a possibilidade de contar com um âmbito de formulação estratégica do MERCOSUL, que inclua a participação de espaços acadêmicos e governamentais.

### ***DISPOSIÇÕES FINAIS***

Art. 63 – Não obstante os prazos estabelecidos na presente Decisão, a efetiva implementação do Programa de Consolidação da União Aduaneira deverá levar em conta a interrelação existente entre vários de seus componentes, e a correspondente necessidade de avançar de forma substantiva e simultânea em cada um deles.

Art. 64 – O processo de consolidação da União Aduaneira deverá incorporar uma revisão sobre o avanço institucional do MERCOSUL, que contemple os ajustes requeridos, incluindo o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, com vistas a permitir que sua estrutura institucional acompanhe a evolução do processo.

Art. 65 – Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

**XL CMC – Foz do Iguaçu, 16/XII/10.**

## ANEXO 8

### BNDES CARTA CIRCULAR 64/2002

CARTA-CIRCULAR Nº 64/2002

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2002

Ass.: Porte das empresas

O Superintendente da Área de Relacionamento com Instituições Financeiras, no uso de suas atribuições, COMUNICA aos AGENTES FINANCEIROS e ARRENDADORAS que os valores utilizados para a classificação de porte das empresas passam a ser aplicados também para as operações com garantia de risco por conta do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC.

#### PORTE DAS EMPRESAS

Para efeito de enquadramento nas condições de financiamento de todos os Programas que estabelecem a classificação de porte, deverão ser observadas as seguintes categorias de empresas:

- **Microempresas:** receita operacional bruta anual ou anualizada inferior ou igual a R\$ 1.200 mil (um milhão e duzentos mil Reais);

- **Pequenas Empresas:** receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R\$ 1.200 mil (um milhão e duzentos mil Reais) e inferior ou igual a R\$ 10.500 mil (dez milhões e quinhentos mil Reais);

- **Médias Empresas:** receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R\$ 10.500 mil (dez milhões e quinhentos mil Reais) e inferior ou igual a R\$ 60 milhões (sessenta milhões de Reais);

- **Grandes Empresas:** receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R\$ 60 milhões (sessenta milhões de Reais).

Na hipótese de início de atividades no próprio ano-calendário, os limites acima referidos serão proporcionais ao número de meses em que a pessoa jurídica houver exercido atividade, desconsideradas as frações de meses. Nos casos de empresas em implantação, será considerada a projeção anual de vendas utilizada no empreendimento, levando-se em conta a capacidade total instalada.

Quando a empresa for controlada por outra empresa ou pertencer a um grupo econômico, a classificação do porte se dará considerando-se a receita operacional bruta consolidada.

- 2 -

Nas operações com garantia de risco por conta do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC, deverão ser considerados, ainda, os demais critérios de enquadramento no Fundo.

Esta Carta-Circular entra em vigor nesta data, ficando revogadas as Cartas-Circulares nº 35/2001, de 29.08.2001, e nº 54/2002, de 12.09.2002.

José Eduardo de Carvalho Pereira  
Superintendente  
Área de Relacionamento com Instituições Financeiras  
BNDES

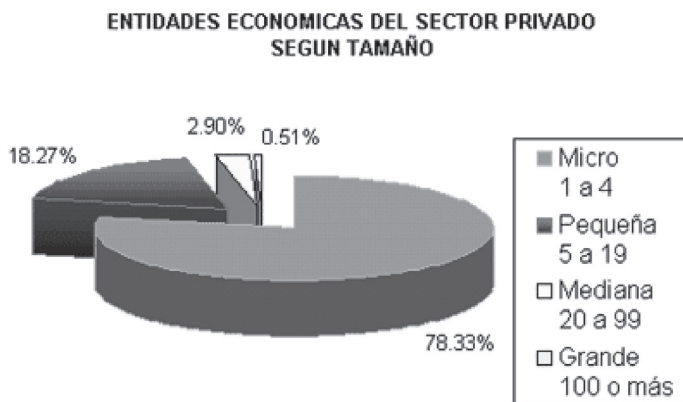
## ANEXO 9

### PARTICIPAÇÃO DAS PEQUENAS EMPRESAS NA ECONOMIA DO URUGUAI EFEITO ILUSTRATIVO

#### OBSERVATORIO PYME URUGUAY ESTRUCTURA DE EMPRESAS PYMES EN EL URUGUAY

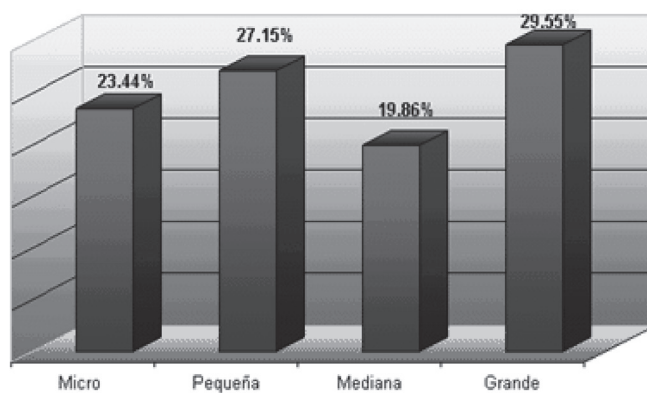
##### 1- Unidades Económicas

Micro = 78,13%  
Pequeña = 18,43%  
Mediana = 2,93%  
Grande = 0,51%



##### 2- Personal Ocupado

Micro = 23,44%  
Pequeña = 27,15%  
Mediana = 19,86%  
Grande = 29,55%



Fonte: base de dados “Uruguay en Cifras 2004” do *Instituto Nacional de Estadísticas*.

**ANEXO 10****CONSENSO DE BUENOS AIRES****CONSENSO DE BUENOS AIRES**

*16 de octubre de 2003*

1. Nosotros, los Presidentes de la República Argentina, Néstor Kirchner, y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, convencidos de que el bienestar de los pueblos constituye el objetivo prioritario de ambos gobiernos, reafirmamos nuestra voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio.

2. Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía.

3. Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.

4. Manifestamos nuestra convicción de que, en un contexto mundial signado por la aceleración de un proceso de globalización que ha ampliado el horizonte de las posibilidades humanas pero que, paralelamente, ha generado inéditas modalidades de concentración

económica, nuestras naciones deben definir su futuro en el marco de una agenda que responda a las necesidades, posibilidades y desafíos que singularizan a nuestros países en el comienzo del siglo XXI.

5. Nos comprometemos a instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos.

6. Tenemos la certeza de que el flagelo de la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aún cuando éstos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, no deben tender a cristalizar una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Por ello, nos proponemos impulsar todas las acciones necesarias para disminuir las elevadas tasas de desocupación que castigan a nuestras sociedades, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva.

7. Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabremos los esfuerzos tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.

8. Reconocemos que nuestra común aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social. En tal sentido, a través de la política educativa, nuestros gobiernos procurarán garantizar a todos los ciudadanos la adquisición de capacidades de aprendizaje que les permitan desarrollarse a lo largo de su vida, en una sociedad cambiante que requiere la actualización constante de destrezas y habilidades.

9. Reafirmamos nuestro compromiso para construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado.



10. Sabemos que la revolución informática trae novedosas oportunidades de participación y de acceso al conocimiento, pero presenta inéditos peligros de exclusión, generando una brecha tecnológica entre nuestras naciones y los países altamente industrializados. En este marco, nuestros pueblos deben incorporarse al mundo digital, por lo que nos proponemos desarrollar la infraestructura necesaria, de manera tal que todos los ciudadanos y las empresas, especialmente las pequeñas, estén en condiciones de participar activamente de las ventajas que ofrece la sociedad de la información.

11. Redoblabremos los esfuerzos para que nuestras universidades e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos, con el fin de generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social.

12. Consideramos que muchos de los problemas que hoy nos aquejan reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones. Por lo tanto, nos proponemos instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio.

13. Reafirmamos nuestra convicción de que el trabajo decente, tal como es concebido por la OIT, es el instrumento más efectivo de promoción de las condiciones de vida de nuestros pueblos y de su participación en los frutos del progreso material y humano. Auspiciamos la próxima Conferencia Regional de Empleo del Mercosur en marzo de 2004 y deseamos que de sus resultados surjan líneas de acción que nos permitan ir alcanzando en nuestras comunidades niveles satisfactorios de cohesión social y dignidad del trabajador y su familia.

14. Reiteramos nuestra adhesión a los principios consagrados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y a los programas de acción establecidos por la Agenda 21 adoptada por la Conferencia das Naciones Unidas sobre Medio Ambiente e Desarrollo y en el Plan de Implementación adoptado por la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable.

Expresamos nuestra firme intención de cooperar y coordinar acciones con vistas a la promoción de los objetivos consagrados en los acuerdos multilaterales ambientales, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kioto y la Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Continuaremos aunando esfuerzos en la búsqueda de soluciones sustentables para la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos, con la intención de propiciar el desarrollo sustentable de nuestras poblaciones.

15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

16. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

17. Reafirmamos nuestro deseo de continuar con las negociaciones de la Ronda de Doha en bases equilibradas y con reales perspectivas de éxito, en particular en el capítulo agrícola, superando la falta de resultados concretos en Cancún. Reafirmamos nuestro firme compromiso con los objetivos de la Agenda de Doha e instamos a los países desarrollados a cooperar de manera efectiva para su realización, de modo de consolidar un sistema multilateral de comercio abierto, sin distorsiones y no discriminatorio. Declaramos, asimismo, nuestra

intención de generar nuevas alianzas y estrategias conjuntas con otros países con los cuales compartimos intereses y preocupaciones semejantes.

18. Reiteramos nuestro compromiso con una continuada y estrecha coordinación de posiciones en la búsqueda de acuerdos equilibrados, que incrementen las relaciones del Mercosur con los demás socios, en particular la Comunidad Andina, con el objetivo de mayor prosperidad para todos.

Coincidimos en la disposición de continuar participando desde el Mercosur en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado que respete los intereses disímiles de los participantes y dote al proceso de la flexibilidad necesaria para permitir que la negociación se desarrolle conforme a la situación de cada uno de los países y bloques involucrados. Para ello, coincidimos en reafirmar la propuesta de formato metodológico presentada por el Mercosur, por considerar que la misma constituye una alternativa realista que permitirá alcanzar un acuerdo satisfactorio en enero de 2005.

19. Expresamos que la administración de la deuda pública debe tener como horizonte la creación de riqueza y de puestos de trabajo, la protección al ahorro, la reducción de la pobreza, el fomento de la educación y la salud y la posibilidad de mantener políticas sostenibles de desarrollo económico y social.

20. Enfatizamos nuestro compromiso histórico con el fortalecimiento de un orden multilateral fundado en la igualdad soberana de todos los Estados y rechazamos todo ejercicio de poder unilateral incompatible con los principios y propósitos consagrados por la Organización de las Naciones Unidas.

21. Entendemos que el multilateralismo y el respeto a las normas y principios del derecho internacional deben permanecer en primer plano en todos los esfuerzos relacionados con la seguridad internacional y, particularmente, con relación a los objetivos de desarme y no proliferación.

Reafirmamos el papel central de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como el principal instrumento universal para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la promoción del desarrollo económico y social de forma sustentable. Subrayamos la necesidad de la estricta observancia de la Carta de la ONU y de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional por todos los miembros de la comunidad internacional.

Reafirmamos la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional y el terrorismo, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos de que son partes Argentina y Brasil.

22. Afirmamos nuestra voluntad de trabajar conjuntamente para la concreción del presente consenso y hacemos extensiva nuestra convocatoria a todos los países latinoamericanos para alcanzar así una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región.

Néstor Kirchner

Luiz Inácio Lula da Silva

**ANEXO 11****FUNDO MERCOSUL DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS  
EMPRESAS SISTEMA DE GARANTIAS****MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 13/08****FUNDO MERCOSUL DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS  
EMPRESAS**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e as Decisões Nº 22/07 e a 12/08 do Conselho do Mercado Comum;

**CONSIDERANDO:**

Que no Comunicado Conjunto de 21 de julho de 2006 os Presidentes “instruíram aos Ministros das áreas vinculadas com a produção a definir as pautas que conformarão o Plano de Desenvolvimento e de Integração Produtiva Regional”;

Que o Conselho do Mercado Comum, por Decisão Nº 12/08 aprovou o Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL;

Que seria benéfico para o processo de integração produtiva a criação de instrumentos para o estímulo e a promoção dos investimentos no setor produtivo, complementando as iniciativas financiadas pelo Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM;

Que por Decisão CMC Nº 22/07 o Conselho do Mercado Comum encomendou ao Grupo Mercado Comum a proposta de alternativas para a constituição de um Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas envolvidas em iniciativas de integração produtiva;

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM****DECIDE:**

Art. 1º - Criar o Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas envolvidas em iniciativas de integração produtiva, que em sua primeira fase instrumentará um Sistema de Garantias;

Art. 2º - Criar um Grupo *Ad Hoc*, dependente do Grupo Mercado Comum, cuja função será elaborar o marco normativo para o Sistema de Garantias referido. Para esses efeitos, o Grupo *Ad Hoc* deverá considerar as propostas apresentadas ou que venham a ser apresentadas pelos Estados Partes a respeito desse assunto;

Art. 3º - O Grupo *Ad Hoc* deverá elevar ao Grupo Mercado Comum um projeto de Estatuto para o Sistema de Garantias, para tratamento em sua última reunião do segundo semestre do ano de 2008, com o fim de que seja encaminhado ao Conselho do Mercado Comum para consideração em sua última reunião ordinária de 2008;

Art. 4º - O Grupo *Ad Hoc* deverá, ainda, propor ao Grupo Mercado Comum outras modalidades de financiamento para Pequenas e Médias Empresas envolvidas em processos de integração produtiva. Para tal fim, o Grupo *Ad Hoc* encaminhará um relatório preliminar ao Grupo Mercado Comum para tratamento em sua última reunião do segundo semestre do ano de 2008;

Art. 5º - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

**XXXV CMC, San Miguel de Tucumán, 30/VI/08**

TABELA 9

Critérios de classificação para micro, pequenas, médias e grandes empresas no Brasil, segundo número de empregados, receita operacional bruta anual e faturamento bruto anual, por grande grupo de atividade econômica

CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS												
INDÚSTRIA				COMÉRCIO				SERVIÇOS				
MIC.	PEQ.	MÉD.	GR.	MIC.	PEQ.	MÉD.	GR.	MIC.	PEQ.	MÉD.	GR.	
SEBRAE	Até 19	20 a 99	100 a 499	> 499	Até 9	10 a 49	Mais 99	Até 9	10 a 49	50 a 99	Mais 99	
FUNCEX	1 a 19	20 a 99	100 a 400	> 500	-	-	-	-	-	-	-	
PORTE DAS EMPRESAS SEGUNDO RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL (EM 1.000 R\$)												
BINDES	Até 1.200	1200 a 10500	10500 a 60000	> 60.000	Até 1.200	1200 a 10500	10500 a 60000	> de 60000	Até 1.200	1200 a 10500	10500 a 60.000	> de 60000
BDMG	Até 1.200	1200 a 10500	10500 a 60.000	> de 60000	Até 1.200	1200 a 10500	10500 a 60.000	> de 60000	Até 1.200	1200 a 10500	10500 a 60.000	> de 60000
PORTE DAS EMPRESAS SEGUNDO FATURAMENTO BRUTO ANUAL (EM 1.000 R\$)												
BANCO DO BRASIL	Até 5000	Até 5000	Entre 5 e 100000	Entre 5 e 100000	Até 5000	Até 5000	Entre 5 e 100000	Entre 5 e 100000	Até 5000	Até 5000	Entre 5 e 100000	Entre 5 e 100000
SIMPLES												

Fonte: Sebrae-MG. Elaboração: Banco de Dados da CBIC.

Notas: (1) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (2) Fundação de Comércio Exterior. (3) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (4) Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais. (5) Banco do Brasil. Critério de classificação segundo faturamento anual.

**TABELA 10**

Participação das micro e pequenas empresas no total de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços

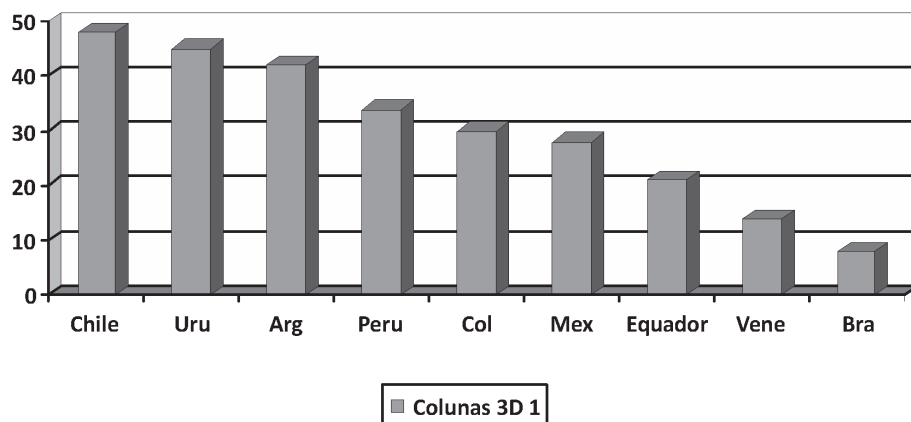
<b>Setor</b>	<b>Micro %</b>	<b>Pequena</b>	<b>Média</b>	<b>Grande %</b>
Indústria	15,0	82,85	12,77	4,38
Comércio	52,5	90,92	7,79	1,29
Serviço	32,5	93,56	5,42	1,02
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>90,60</b>	<b>7,70</b>	<b>1,70</b>

Fonte: SEBRAE



**TABELA 11**

Expectativa de inovação  
(empreendimentos com conteúdo inovador)  
2004-2009 (em percentuais)



Fonte: Extraído do Relatório Executivo SEBRAE/GEM (ordem modificada pelo autor, para maior clareza).

**TABELA 12**

Brasil: Coeficientes de Exportação para o Mercosul  
1990-1996 [em %]

<b>Setor</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Agropecuária	0,04	0,09	0,12	0,12	0,05	0,07	0,08
Extrativa mineral	2,08	2,43	1,91	2,37	2,09	2,09	2,42
Extração de petróleo e carvão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
Minerais não metálicos	0,26	0,50	0,62	0,92	0,77	0,74	0,87
Siderurgia	0,38	0,97	1,77	1,34	1,42	1,23	1,10
Metalurgia dos não ferrosos	0,21	0,45	1,09	1,26	0,97	1,12	1,40
Outros produtos metalúrgicos	0,25	0,53	0,92	1,17	1,03	1,05	1,15
Máquinas e tratores	0,61	1,27	2,10	2,66	2,72	2,19	2,85
Material elétrico	0,60	1,67	2,77	3,76	2,93	2,50	2,88
Equipamentos eletrônicos	0,39	0,77	0,89	0,73	0,59	0,43	0,86
Automóveis, caminhões e ônibus	0,74	2,71	8,42	5,83	4,65	2,29	3,56
Peças e outros veículos	0,64	1,61	4,14	4,86	4,16	3,76	4,80
Madeira e mobiliário	0,05	0,16	0,62	0,92	0,93	0,63	0,71
Celulose, papel e gráfica	0,24	0,79	1,27	1,92	1,46	1,42	1,49
Borracha	0,94	2,24	2,89	3,17	3,22	2,70	3,40

Elementos químicos	0,57	0,76	1,09	1,16	1,30	1,60	1,67
Refino de petróleo	0,45	0,76	0,87	1,16	1,36	1,33	1,31
Produtos químicos diversos	0,43	0,64	0,83	1,26	1,22	1,58	1,57
Farmacêutica e perfumaria	0,20	0,40	0,61	0,88	0,91	1,06	1,28
Artigos de plástico	0,08	0,27	0,56	0,99	1,08	0,57	0,55
Têxtil	0,28	0,78	1,43	1,87	1,45	1,39	1,82
Vestuário	0,07	0,09	0,20	0,23	0,26	0,17	0,27

*Formato* 15,5 x 22,5 cm  
*Mancha gráfica* 12 x 18,3cm  
*Papel* pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)  
*Fontes* Times New Roman 17/20,4 (títulos),  
12/14 (textos)