
AS DEFINIÇÕES DE MICRO, PEQUENA E MÉDIA EMPRESAS BRASILEIRAS COMO BASE PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Edmilson de Oliveira Lima (HEC-Montreal)

Resumo

Este texto explicita o importante papel das definições de micro, pequenas e médias empresas como elementos de base para a elaboração de políticas públicas de incentivo a estas empresas. Tais definições são examinadas no contexto legal brasileiro e do Programa Brasil Empreendedor. Limitações referentes principalmente à definição de média empresa são identificadas. Sugere-se que tais limitações sejam apreciadas pelo legislativo federal brasileiro. Sugere-se também a inclusão de critérios qualitativos nas definições das micro, pequenas e médias empresas. Sua combinação com os critérios quantitativos IBGE/SEBRAE de número de empregados é recomendada para estudos e pesquisas em que a perspectiva fiscal não se impõe.

1. AS MICROEMPRESAS E PME NO CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO

As pequenas e médias empresas (PME) e microempresas têm grande importância sócio-econômica no Brasil no que diz respeito à distribuição de empregos e renda. Segundo os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1994, quando o instituto fez um estudo aprofundado sobre a estrutura produtiva das empresas brasileiras, as PME eram então responsáveis por 34,83% dos empregos brasileiros e as microempresas por 23,66% (SEBRAE, 2001). O quadro 1.1 permite verificar esta informação em detalhes, permitindo também compará-la aos dados sobre grandes empresas.

Quadro 1.1: Brasil 1994 – Participação das Empresas na Distribuição Nacional de Empregos

Setor	Composição %	Micro	PEQUENA	MÉDIA	Grande	TOTAL %
Indústria	43,80	14,87	18,56	24,80	41,77	100
Comércio	25,81	44,17	23,88	7,25	24,70	100
Serviços	30,39	18,89	17,96	7,73	55,42	100
TOTAL %	100,00	23,66	19,75	15,08	41,51	100

Fonte: SEBRAE (2001) Critério de classificação por tamanho: base IBGE/SEBRAE

A distribuição do valor bruto da produção industrial ou da receita, no caso dos serviços e do comércio, é outro indicativo a utilizar para constatar a importância econômica das PME e das microempresas no Brasil. Ainda segundo este estudo de 1994, o IBGE apresenta os dados do quadro 1.2 abaixo, onde as PME aparecem com uma participação de 30,23% e as microempresas com uma participação de 13,4%.

Quadro 1.2: Brasil 1994 – Participação dos Tipos de Empresa na Distribuição da Receita ou Valor Bruto da Produção Industrial

Setor	Composição %	Micro	PEQUENA	MÉDIA	Grande	TOTAL %
Indústria⁽¹⁾	51,18	6,94	10,30	21,67	61,09	100
Comércio⁽²⁾	32,70	23,04	22,30	9,53	45,13	100
Serviços⁽²⁾	16,12	14,34	14,06	7,46	64,14	100
TOTAL %	100,00	13,40	14,82	15,41	56,37	100

(1) Valor bruto da produção industrial (2) Receita Fonte: SEBRAE (2001)

Segundo Castro (2000), um outro estudo do IBGE investigou o setor industrial no período de 1985 a 1996. Este estudo revela que um total de 108.000 empresas industriais brasileiras empregavam 5,1 milhões de pessoas. Deste total, 78,4% das empresas empregavam menos de 30 pessoas e contribuíam com 6,8% da receita líquida total das vendas no setor industrial que foram de R\$ 360 bilhões em 1996. Apenas 0,5% das empresas industriais empregavam 1.000 pessoas ou mais.

2. O QUE É UMA MICROEMPRESA? O QUE É UMA PME?

Não existe critério único universalmente aceito para definir as microempresas e PME. Vários indicativos podem ser utilizados para a classificação das empresas nas categorias micro, pequena, média e grande, mas eles não podem ser considerados completamente apropriados e definitivos para todos os tipos de contexto. Como afirma Fillion (1990), a maioria das tentativas de definição dos tipos de empresa nos mais variados países foi feita não apenas por razões fiscais. Com elas, visa-se também a estabelecer critérios de identificação de empresas elegíveis para receber diferentes tipos de benefício oferecidos pelos governos. Por exemplo, com os critérios de definição, pode-se selecionar empresas admissíveis em programas de subcontratação (terceirização, etc.) ou de fornecimento de produtos e serviços a organizações governamentais.

Os Estados Unidos foram os primeiros a definir oficialmente as pequenas empresas na lei. Durante a Grande Depressão dos anos 30, instituições foram criadas neste país para apoiá-

las ou estudar projetos de financiamento a elas dirigidos. Esta iniciativa estava claramente inserida numa lógica de incentivos para a recuperação econômica do país. Em 1953, com o *Small Business Act*, os Estados Unidos criaram em sua legislação a primeira definição legal da pequena empresa no mundo. Contudo, as pequenas empresas já eram objeto de discussão em vários outros países, dos quais o Reino Unido, onde o *Macmillan Committee* analisava as dificuldades de financiamento dos pequenos negócios desde o final dos anos 20 (Filion, 1990, 1991).

Para os países em geral, a definição do que são a micro, a pequena, a média e a grande empresas é um elemento de base para a elaboração de políticas públicas de tratamento diferenciado dos tipos de empresa (Filion, 1991). Assim, pode-se esperar uma grande variação de definições entre países, cada um tendo uma conjuntura específica quanto aos tipos de empresa, ao seu papel sócio-econômico e às prioridades governamentais na promoção do desenvolvimento.

É possível também que dentro de um único país a ação governamental se desenvolva diferentemente nos níveis federal, estadual e municipal. No mesmo país, podem existir ainda pessoas, grupos ou organismos variados interessados em tipos específicos de empresa utilizando diferentes tipos de definição. Estes elementos geram uma grande pluralidade de definições de PME e microempresas.

As definições brasileiras para estas empresas são discutidas a seguir.

2.1. DEFINIÇÕES DE MICROEMPRESA E DE PME NO CONTEXTO LEGAL BRASILEIRO

O financiamento e o apoio às microempresas e às PME é uma questão complicada e difícil que, ainda hoje, interessa aos governos. Este é o caso do Brasil, onde o governo é embalado atualmente por uma grande onda de valorização destas empresas. Por meio do incentivo ao desenvolvimento destas empresas, tem-se em vista a melhoria da taxa de emprego, da distribuição da renda e, mais globalmente, do desenvolvimento nacional. Esforços significativos neste campo foram marcados pela sanção de várias leis federais brasileiras a partir dos anos 80. As principais leis a estabelecer critérios básicos para a definição da micro, da pequena e da média empresas ao nível federal são as que seguem no quadro 2.1.

Quadro 2.1: Resumo da Legislação Federal Brasileira sobre Microempresa e PME

Lei 7.256 de 27 de novembro de 1984: cria o estatuto da microempresa e trata, em um só texto de lei, de vários pontos relativos à microempresa. Esta lei institui o tratamento diferenciado, simplificado e favorecedor para as microempresas no domínio fiscal, do INSS, do trabalho, do crédito e do desenvolvimento da empresa. Nesta lei, por meio do seu artigo 2, a microempresa é definida como uma empresa cuja receita bruta anual atinge no máximo 10.000 Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). Esta definição é revogada em 1996 pela Lei do SIMPLES e toda a lei é revogada em 1999 pela Lei 9.841.

Artigo 170 da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988: explicita que a ordem econômica, fundada sobre a valorização do trabalho humano e sobre a iniciativa, tem como finalidade assegurar a existência digna, observando, entre outras coisas, o tratamento favorecedor a empresas de capital brasileiro e de pequeno porte (inciso IX).

Artigo 179 da Constituição Federal do Brasil de 05 de outubro de 1988: determina o

tratamento jurídico diferenciado favorecendo as micro e pequenas empresas a fim de estimular seu desenvolvimento pela simplificação de suas obrigações legais, administrativas, fiscais e relativas ao crédito e ao INSS, assim como pela eliminação ou redução de suas obrigações. Contudo, a definição de pequena empresa pela lei só é criada em 28 de março de 1994 pela lei 8.864 (a seguir), ou seja, seis anos mais tarde.

Lei 8.864 de 28 de março de 1994: muda a definição de microempresa pela elevação do limite máximo do faturamento anual para 250 mil UFIR (US\$ 135 mil). Introduce a primeira definição de “empresa de pequeno porte” já citada na Constituição Federal desde 1988. Permaneceu limitada por falta de legislação complementar para regulamentar grande parte de seus artigos. Por esta lei, é pequena a empresa cujo faturamento anual bruto é superior a 250 mil UFIR e igual ou inferior a 700 mil UFIR (US\$ 135 mil e US\$ 378 mil respectivamente). Esta lei é revogada em 1999 pela Lei 9.841.

Lei 9.317 de 05 de dezembro de 1996 (Lei do SIMPLES): é considerada por muitos como o maior ganho das micro e pequenas empresas na história do sistema jurídico brasileiro. Revogou vários artigos da Lei 7.256, dentre eles o Artigo 2 que definia a microempresa. Criou o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e de Contribuições das Micro e Pequenas Empresas (SIMPLES) que estipula o tratamento fiscal diferenciado e privilegiado para micro e pequenas empresas. Baixou consideravelmente a carga de impostos para estas empresas, além de simplificar os procedimentos de declaração e recolhimento destes. Criou a possibilidade dos estados e municípios também contribuírem na concessão de benefícios a estas empresas. Com isto, por exemplo, o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICMS) e o imposto sobre serviços (ISS) podem ser diminuídos de forma diferenciada nos vários estados e municípios brasileiros. Isto possibilita, obviamente, o aumento da pluralidade e das diferenças entre as definições de micro e pequena empresa para fins fiscais no Brasil. A lei do SIMPLES define uma microempresa como a empresa cujo faturamento anual é de até R\$ 120 mil (US\$ 65,9 mil) e a pequena empresa como aquela cujo faturamento anual é superior a R\$ 120 mil (US\$ 65,9 mil) e igual ou inferior a R\$ 720 mil (US\$ 395,6 mil). Com a alteração feita pela Lei 9.732 de 11 de dezembro de 1998, a pequena empresa passou a ser considerada como aquela cujo faturamento anual é superior a R\$ 120 mil (US\$ 65,9 mil) e igual ou inferior a R\$ 1,2 milhões (US\$ 659,3 mil).

Lei 9.841 de 05 de outubro de 1999: cria o novo Estatuto das Micro e Pequenas Empresas. Adiciona à legislação uma definição mais ampla para estas empresas – amplia o número de empresas que podem ser classificadas como micro e pequenas. Revoga expressamente as leis 7.256 de 1984 e 8.864 de 1994 (apresentadas acima). Não revoga a Lei do SIMPLES.

Os principais benefícios criados pela Lei 9.841 de 1999 são os seguintes:

- A microempresa é definida como uma empresa cujo faturamento anual é de até R\$ 244 mil (US\$ 134 mil), enquanto a pequena empresa é aquela cujo faturamento anual é superior a R\$ 244 mil e igual ou inferior a R\$ 1,2 milhão (US\$ 134 mil e 659,3 mil respectivamente). Os valores destes parâmetros são o dobro em relação aos valores previstos pela Lei do SIMPLES de 1996 (antes de sua alteração pela Lei 9.732 de 11 de dezembro de 1998), o que significa uma grande diferença na quantidade de empresas podendo ser classificadas como micro e pequenas.
- São facilitados os procedimentos de registro e de oficialização (saída da informalidade) das micro e pequenas empresas e menos documentos são exigidos delas.
- Introduce-se na fiscalização do INSS e das questões do trabalho o procedimento de “dupla visita”, sendo a primeira visita do fiscal uma visita de caráter “pedagógico” e as próximas com a possibilidade de multas no caso de contravenções reincidentes.

- Trata-se na lei a questão do desenvolvimento da empresa e consente-se, entre outras coisas, um investimento mínimo de 20% dos recursos federais em pesquisa, desenvolvimento e formação tecnológica às micro e pequenas empresas.
- Concede-se mais crédito para a exportação, respeitando-se as regras do tratado do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Uma particularidade dos parâmetros de classificação de empresas citados acima é que eles não fazem menção à média empresa. Isto representa, pois, um descompasso entre o Programa Brasil Empreendedor (PBE) e a legislação federal que o sustenta, visto que o programa busca beneficiar também as médias empresas (vide Portaria 1.622 de 05/10/1999 do Ministério do Trabalho e do Emprego; Cardoso, 1999; Manfrini e Celestino, 1999). Não se pode precisar, pois, o que é uma PME brasileira com base nestas leis, visto a falta de precisão sobre um dos dois tipos de empresa que compõem este conceito.

Por exemplo, a Portaria 1.622 de 05 de outubro de 1999 do Ministério do Trabalho e do Emprego estabelece os investimentos na formação de proprietários-dirigentes, aspirantes e outros agentes internos das micro, pequenas e **médias** empresas no âmbito do Programa Brasil Empreendedor (PBE). Neste caso, qual é a definição de média empresa que deve ser utilizada para identificá-la e permitir-lhe obter este tipo de benefício?

Parece, pois, que parâmetros externos à legislação federal acima citada precisam ser utilizados para a caracterização do que é uma média empresa. Isto se faz imperativo para que possam ser efetivamente colocados a sua disposição os incentivos que lhe cabem no Programa Brasil Empreendedor.

3. AS DEFINIÇÕES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA BRASIL EMPREENDEDOR

O Programa Brasil Empreendedor tem como finalidade estimular o desenvolvimento da economia do país por intermédio das micro, pequenas e **médias** empresas. Isto é o que se lê no texto da Portaria 1.622 de 5 de outubro de 1999 do Ministério do Trabalho e do Emprego. A portaria é uma das iniciativas fundamentais do lançamento do referido programa. Entre outras coisas, este programa prevê o auxílio financeiro para as micro, pequenas e **médias** empresas, a facilitação para o pagamento de dívidas relativas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a criação do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) para o refinanciamento de dívidas de impostos junto ao governo (Cardoso, 1999; Lei 9.841, de 5 de outubro de 1999; Manfrini e Celestino, 1999).

Segundo informações do BNDES (2000), do FINAME/DEREM (2000) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2001), previu-se o investimento de R\$ 8 bilhões (US\$ 4,4 bilhões) na primeira fase do PBE – de outubro de 1999 a setembro de 2000. O objetivo declarado pelo governo para esta primeira fase foi de promover a criação e a manutenção de 3 milhões de novos empregos e realizar a formação de cerca de 2,3 milhões de proprietários-dirigentes (ou aspirantes) em todo o Brasil. Já no lançamento do PBE, o BNDES/FINAME transmitiu R\$ 2,7 bilhões às instituições financeiras do governo federal para o favorecimento do crédito às microempresas e PME (BNDES, 2000; FINAME/DEREM, 2000). Estas instituições são o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia e a Caixa Econômica Federal. Notícia-se que os investimentos

efetivamente feitos na primeira fase do PBE ultrapassaram em 17,5% as previsões. Ou seja, o total de investimentos foi da ordem de R\$ 9,4 bilhões (Cordeiro, 2000).

O procedimento imposto às microempresas e PME para a obtenção de financiamento no Programa Brasil Empreendedor exige essencialmente que o proprietário-dirigente (ou aspirante) interessado, num primeiro passo, procure o posto do SEBRAE mais próximo de sua localidade. Ali ele deve receber auxílio para a preparação de um plano de negócio, que visa em grande parte a demonstrar ao banco o nível de viabilidade financeira do projeto de investimento na empresaⁱⁱ. Além disto, o pessoal do SEBRAE deve verificar as necessidades de formação (capacitação) do requerente e lhe oferecer cursos em áreas como marketing, finanças e gestão de pequenos negócios (vide, por exemplo, O Vale Paraibano, 1999; SEBRAE-PR, 2001). O objetivo último deste treinamento é aumentar a viabilidade dos negócios de cada um dos requerentes, bem como ampliar seu nível de contribuição para o desenvolvimento econômico do país.

Outro passo a ser dado pelo requerente é procurar uma agência bancária para solicitar o financiamento. Este é concedido ou não com base na análise do seu cadastro (verificação de existência ou não de dívidas, por exemplo) e de seu plano de negócios, a fim de verificar a viabilidade financeira do projeto de investimento. Além disto, são exigidos do requerente vários documentos, garantias reais e avalistas.

O banco precisa classificar o pedido de investimento dentro da categoria micro, pequena ou média empresa, respeitando assim as prioridades definidas pelo PBE, bem como a determinação das leis que orientam este programa. A classificação deve evitar, por exemplo, que grandes empresas possam se beneficiar das vantagens oferecidas pelo PBE. Isto implica a necessidade de critérios claros de definição para cada tipo de empresa, para que as finalidades da política pública em questão não seja desvirtuada. Contudo, como apresentado acima, a legislação federal não define a média empresa.

Segundo informações do BNDES (2000) e do FINAME/DEREM (2000), a base de classificação a ser utilizada pelos bancos para o financiamento das microempresas e PME no Programa Brasil Empreendedor deriva da Resolução 59 de 1998 do tratado MERCOSUL! Os valores em questão são convertidos para Real, já que estão em dólar americano na legislação internacional do MERCOSUL. Isto resolve a falta de definição para a média empresa na legislação federal, já que esta resolução estabelece critérios para sua classificação. Mas este procedimento não deixa de adicionar elementos complicadores ao Programa Brasil Empreendedor quanto à multiplicidade de definições a ser consideradas em seu âmbito.

A Resolução 59/1998 é evocada pelo artigo 17 do novo Estatuto da Microempresa e Pequena Empresa (Lei 9.841). Porém, não apenas o novo estatuto, mas também o decreto que o regulamenta, o Decreto 3.474 de 19 de maio de 2000, definem expressamente sua utilização para o financiamento à exportação. Os critérios que derivam da Resolução 59/1998 do MERCOSUL são valores de faturamento expressivamente superiores aos definidos pelo novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (cerca de três vezes superiores) e mais expressivamente superiores em relação aos parâmetros da Lei do SIMPLES. O quadro resumo apresentado ao final do presente texto visa a explicitar as diferenças entre os critérios de definição.

Sobre esta diferença entre definições, pode-se fazer a seguinte pergunta: se de fato os critérios de definição da Resolução 59/1998 do MERCOSUL são utilizados pelos bancos para todas as modalidades de financiamento do PBE, não apenas para a exportação, isto não

caracteriza um desvio na implementação da política pública de incentivo às microempresas e PME aos moldes do que define o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte? Uma apreciação justa desta questão necessitaria começar por um levantamento preciso junto aos bancos dos detalhes operacionais de execução do PBE. Estudos desta natureza, seguidos das devidas correções no PBE, poderiam contribuir para a precisão e a eficiência da política pública brasileira nesta área.

Além de definir a média empresa, a Resolução 59/1998 apresenta um critério qualitativo para caracterizar a micro, pequena e média empresas. Este critério é apresentado mais abaixo. Curiosamente, ela também apresenta critérios baseados no número de empregados, o que suscita a possibilidade de conflitos entre dois tipos de definição de empresas (por faturamento *versus* por número de empregados). Mas, segundo Féres (2000), este tipo de problema tende a não ocorrer porque a Resolução 59/1998 indica o faturamento anual como o critério de base. O quadro resumo ao final do texto apresenta os critérios de definição da Resolução 59/1998.

A adaptação da Resolução 59/1998 no novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (feita pelo Decreto 3.474 de 19/05/2000) elimina a maioria de seus critérios, preservando apenas o faturamento para micro e pequenas empresas (vide também A Tarde, 2000). A média empresa não é contemplada pelo estatuto, visto que ele versa apenas sobre os outros dois tipos menores de empresa. Assim, a legislação federal brasileira continua sem estabelecer a definição de média empresa no âmbito do PBE. Os critérios de definição do Decreto 3.474 de 19/05/2000 também são apresentados no quadro resumo ao final do texto.

No PBE, os procedimentos do SEBRAE devem levar em conta o sistema de classificação utilizado pelos bancos para que sua assistência ao requerente de financiamento seja eficiente. Isto sugere que o SEBRAE deve transitar, em suas atividades, entre critérios variados de definição de cada tipo de empresa, visto que ele deve também observar as definições da Lei 9.841 de 1999 e às vezes usa seu critério por número de empregados. Para ser melhor apreciada, esta questão necessitaria de uma verificação empírica junto ao SEBRAE e aos bancos. Esta questão mereceria ser tomada como objeto de análise em pesquisas futuras.

Ainda outro conjunto de questões não pode ter respostas precisas sem estudos mais aprofundados: qual é a instituição brasileira que deve prestar apoio às médias empresas? Se parte dos benefícios do Programa Brasil Empreendedor visa também as médias empresas – como a formação para proprietários-dirigentes (Portaria 1.622 de 05/10/1999 do Ministério do Trabalho e do Emprego) –, qual é a organização que deve executar esta parte da política pública? O SEBRAE? Sendo o SEBRAE essencialmente um órgão de apoio à micro e pequena empresa (Decreto 99.570 de 09/10/1990), ele não estaria desvirtuando-se de seu campo básico de ação se atende as médias empresas?

Estas também são questões que merecem investigações futuras, necessitando de atenção especial do legislativo e do governo brasileiro quanto aos critérios de definição da média empresa e quanto às políticas públicas em seu benefício. A importância sócio-econômica deste tipo de empresa pode ser percebida nos dados estatísticos do Cadastro Central de Empresas apresentados pelo IBGE sobre o ano de 1998 (SEBRAE-DF, 2001). Em 1998, as médias empresas industriais contribuíram com 22% dos empregos formais da indústria (1,6 milhões de empregos) e as micro e pequenas empresas com 45,3% (3,2 milhões de empregos). Contudo, no mesmo ano, a distribuição de salários e outras remunerações feita pelas médias empresas foi de 23% do total pago pelas empresas formais do setor industrial, enquanto as micro e pequenas empresas contribuíram com 20,6% do total do mesmo setor.

Isto indica que a média dos salários e remunerações das médias empresas é pouco superior ao dobro da média dos pagamentos das micro e pequenas empresas.

Ainda pelas mesmas estatísticas do Cadastro Central de Empresas, as micro e pequenas empresas contribuíram em 1998 com 43,8% de toda a massa de empregos ofertada pelas empresas formais, as médias empresas com 9% e as grandes empresas com 47,2%. Na distribuição dos salários e outras remunerações, as micro e pequenas empresas contribuíram com 17,4% do total nacional pago por todas as empresas formais, as médias empresa com 10,2% e as grandes empresas com 72,4%.

Portanto, podemos perguntar: as médias empresas não mereceriam ser definidas precisamente na legislação federal? Elas não mereceriam ter um sistema de apoio ao seu desenvolvimento tão bem articulado quanto o que começam a ter as micro e pequenas empresas?

O quadro resumo ao final do texto tem por objetivo apresentar uma síntese das principais bases de definição que têm impacto sobre a elaboração de políticas públicas de benefício às microempresas e PME. O quadro oferece uma visualização simplificada para a realização de comparações entre as várias bases de definição em vigor citadas neste texto.

4. OUTROS CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO A CONSIDERAR

Contrariamente ao caso de países que estudaram mais profundamente a questão (como Estados Unidos e Inglaterra), as bases de definição das microempresas e PME na legislação federal brasileira não apresentam critérios qualitativos. Ao nível internacional, a Resolução 59/1998 do MERCOSUL apresenta um critério qualitativo, mas ele não foi integrado ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte pelo Decreto 3.474 de 2000 que o regulamenta.

Segundo o critério qualitativo em questão, para ser considerada uma micro, pequena ou média empresa, uma empresa não pode ser controlada por outra, nem pertencer a um grupo econômico, formando um todo que excede os limites da classificação numa destas três categorias. Neste caso, uma empresa que pertence ou é controlada por uma outra, as duas formando um conjunto que ultrapassa, por exemplo, o limite de faturamento para a média empresa, não pode ser classificada como média empresa.

Filion (1990) apresenta os três critérios qualitativos mais mencionados na definição de PME de vários países. São eles: independência da propriedade e da administração (critério 1), administração personalizada (critério 2) e pequena parcela de mercado (critério 3). Entre estes três critérios, o mais próximo daquele utilizado na Resolução 59/1998 do MERCOSUL é o de independência da propriedade e da administração.

O critério 1 reflete a relação estreita característica da relação entre o capital e a administração quando a pessoa encarregada da administração da PME é também seu proprietário – o que caracteriza a nomenclatura “proprietário-dirigente”. Esta pessoa toma decisões que põem em risco seu próprio dinheiro. Este aspecto constitui uma diferença fundamental da relação de um proprietário-dirigente com sua empresa quando comparada à relação de um administrador com a empresa na qual ele trabalha e da qual ele não detém a maioria das ações. O critério de independência de propriedade e de operação é, sem dúvida,

um dos mais importantes que captam as características que fazem da PME o que ela é (Filion, 1990, 1991).

O critério 2 apresentado por Filion deve ser visto como complementar ao primeiro e significa que, na empresa que pode ser classificada como PME, aquele que detém a propriedade faz a administração à sua própria maneira, imprimindo assim sua personalidade sobre a empresa. Este tipo de administração pode também ser chamado de administração idiossincrática.

O último dos três critérios discutidos por Filion, o critério 3, é a pequena parcela de mercado. Este critério restringe a possibilidade de classificação como microempresa e PME a empresas que não são dominantes no mercado com relação a seus concorrentes. Este critério é ambíguo e difícil de ser aplicado porque é necessário que se recorra a uma definição precisa do que é o mercado, de suas fronteiras e do que é uma pequena parcela de mercado. Este critério foi utilizado pela primeira vez nas definições dos Estados Unidos. No caso deste país, este critério é às vezes imperativo porque a legislação deste país permite considerar até mesmo uma empresa de 1.500 empregados como “pequena” (Filion, 1990).

5. PROPOSTAS PARA A DEFINIÇÃO DE MICRO, PEQUENA E MÉDIA EMPRESAS

Não deveríamos nos restringir apenas aos critérios quantitativos para definir as empresas. Eles omitem características qualitativas essenciais para a compreensão das microempresas e PME. Como diz Munier (1995), *é a natureza da empresa, mais do que seu tamanho, que deve ser levada em conta se queremos evitar erros analíticos* (p. 775; tradução nossa). Propomos então que as formas de definição de micro, pequenas e médias empresas no Brasil passem a considerar também critérios qualitativos.

Propomos quatro critérios qualitativos. Os três primeiros coincidem com aqueles discutidos por Filion (1990) e o quarto critério (critério 4) sustenta que, para uma empresa ser considerada micro, pequena ou média, ela deve ser majoritariamente dependente de uma fonte interna de capital para financiar seu crescimento. Evidentemente, estes critérios evitam a inclusão de empresas nas categorias micro, pequena e média empresas que poderiam aí ser incluídas com uso apenas de critérios quantitativos. Sobre isto, podemos apresentar as precisões que seguem.

Quadro 5.1: Restrições Impostas pelos Critérios Qualitativos à Classificação de Empresas

O **critério 1** implica na eliminação da esfera do conceito de PME das empresas sob franquia (por exemplo, aquelas que operam sob a marca das redes brasileiras de perfumaria *Água de Cheiro* e *O Boticário* ou aquelas da rede internacional de alimentação *McDonalds* e *Subway*). Este critério elimina também as filiais de um grupo econômico, não importando o grau de independência da administração local considerada em relação à administração geral.

O **critério 1**, combinado ao **2**, elimina a inclusão na categoria PME de empresas criadas ou administradas por prepostos ou representantes de todo tipo do proprietário, em situações em que este último não está direta e pessoalmente implicado na gestão de sua empresa.

O **critério 3** não é muito preciso e depende do uso do bom senso. Uma empresa próxima do limite

superior do critério quantitativo tende a não mais respeitar o critério 3. Se falarmos do ramo industrial brasileiro de confecção de roupas, por exemplo, que conta tradicionalmente com a produção de uma quantidade elevada de empresas e grupos econômicos de todos os portes, a possibilidade de uma empresa de até de 499 empregados ter uma grande parcela de mercado é reduzida. Em setores onde o número de concorrentes é baixo, há de se prestar mais atenção à observância do critério 3.

O **critério 4** elimina da definição de PME as empresas cujo risco dos investimentos financeiros não recai majoritariamente sobre um agente interno à empresa. Respeitando-se os demais critérios, esta pessoa tende a ser o proprietário-dirigente.

A utilização de critérios qualitativos associados à perspectiva fiscal pode ser favorável no Brasil. Eles podem ser úteis, por exemplo, na busca de maior restrição dos benefícios da legislação fiscal às empresas financeiramente mais frágeis, o que é desejável como prioridade. Eles podem auxiliar também na criação de barreiras mais consistentes à sonegação relativa à adesão irregular de empresas ao SIMPLES.

Em situações em que a perspectiva fiscal não se impõe, a combinação dos critérios de definição quantitativos do IBGE/SEBRAE com os critérios qualitativos acima é recomendável, especialmente para fins de pesquisa e estudo. No quadro resumo ao final do texto, verifica-se que a legislação federal não permite definir a média empresa. Vê-se também que a base de definição IBGE/SEBRAE é a única base brasileira que permite definir também a média empresa sem a necessidade de considerar o faturamento anual.

A utilização da base de definição IBGE/SEBRAE apresenta ainda outras vantagens importantes. O IBGE e o SEBRAE têm uma expressiva quantidade de estudos elaborados com esta base de definição. O IBGE utiliza-a sobretudo com a finalidade de produzir estudos estatísticos de amplitude nacional. Por sua vez, o SEBRAE serve-se dela para operacionalizar suas intervenções junto a micro e pequenas empresas e para realizar seus estudos (como é o caso da sondagem periódica da conjuntura de micro e pequenas empresas).

Além de superar a limitação das bases quantitativas de definição que não permitem definir a média empresa (aquelas da perspectiva fiscal), a base IBGE/SEBRAE é muito utilizada nas pesquisas acadêmicas desenvolvidas no Brasil sobre as microempresas e PME. Exemplos destas pesquisas são os trabalhos de Nakamura e Escrivão Filho (1999) e Sarquis e Mattar (1998).

Assim, a base de definição IBGE/SEBRAE permite a seu utilizador apoiar-se em uma grande quantidade de estudos já gerados pelo IBGE, pelo SEBRAE e por acadêmicos no Brasil. Outra vantagem é que o número de empregados tende a ser uma informação mais facilmente disponível do que o montante do faturamento das empresas, sem falar que os empresários tendem a se sentir menos constrangidos em revelar o número de empregados de sua empresa. Além disso, o número de empregados não é tão susceptível ao efeito indesejável de variáveis macroeconômicas, como a inflação.

Enfim, esta definição que propomos é especialmente útil para a finalidade de desenvolvimento de estudos e pesquisas no Brasil. A base de definição IBGE/SEBRAE é simples e muito conhecida também entre as pessoas de empresa (proprietários-dirigentes, empregados, consultores e outros). O estudo desenvolvido com a utilização desta base de definição pode facilmente somar-se aos demais estudos que também a utilizam, o que é propício à formação de um conjunto coerente de conhecimento sobre as micro, pequenas e médias empresas brasileiras.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando associadas a políticas públicas, as definições de empresa têm um grande impacto sobre a condição das micro, pequenas e médias empresas e sobre a condição sócio-econômica de um país. Observe-se, por exemplo, os efeitos da Lei do SIMPLES. As definições podem também ter impacto sobre o nível de recolhimento tributário do país e apresentar reflexos macroeconômicos a considerar. Isto implica que a definição de empresas, quando da elaboração de leis, deve obrigatoriamente passar por uma avaliação minuciosa de seus possíveis impactos sobre a sociedade e sobre a economia. Isto impede que façamos aqui uma proposição de definição quantitativa para a média empresa a ser integrada à legislação federal, visto que o escopo de nosso estudo não é tão amplo quanto demandaria tal iniciativa. Contudo, destacamos a necessidade de avaliação desta questão pelo legislativo federal brasileiro.

Pelo que se pode ver na evolução da legislação que traçamos acima, as definições legais já criadas são favoráveis a ações direcionadas formando um todo articulado que propicia o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte. Em outras palavras, a política pública de benefício a estas empresas contou com algo essencial: a caracterização clara das entidades a ser beneficiadas, ou seja, definições. O mesmo não acontece ainda com a média empresa. Portanto, parece lógico afirmar que, se o governo brasileiro (e o povo democraticamente representado) deseja apoiar efetivamente também este tipo de empresa, e não apenas as micro e pequenas, o legislativo brasileiro precisa oferecer-lhe as condições legais suficientes para que isto se faça sem grandes empecilhos.

O apoio à média empresa promovido pelo governo federal, que a cita no PBE, tende a ficar limitado por falta da definição deste tipo de empresa na legislação que citamos. Esta observação é compatível com as linhas de base do texto *The Definition of Small Business as a Basic Element for Policy Making*, escrito por Fillion (1991). O autor fala das definições como base para a elaboração de políticas públicas em benefício de tipos específicos de empresa.

Esta questão poderia ser apreciada pelo Fórum Permanente da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Este fórum foi criado pelo Decreto 3.474 de 2000, que regulamenta o novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Contudo, a média empresa parece estar fora da competência legal deste fórum. Segundo o texto do próprio decreto, o fórum permanente tem por finalidade "orientar e assessorar na formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação." (art. 24).

Este fórum, espera-se, contribuirá efetivamente para a solução de lacunas na legislação federal e no sistema de apoio às micro e pequenas empresas. Por que não adicionar a média empresa a seu escopo de atividades? Senão, por que não avaliar seriamente outras possibilidades?

Apesar de estar incluída no PBE, a média empresa não conta ainda com um sistema de apoio expressamente definido na legislação federal que analisamos. Uma possibilidade de solução para isto é a sua inclusão no escopo de trabalho do SEBRAE. Lembremo-nos que a primeira denominação desta organização foi Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e **Média Empresa** (CEBRAE). Em 1976, sua denominação foi alterada para Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e **Média Empresa** (também CEBRAE). A última mudança foi para Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em 1990 (Decreto nº 99.570 de 09/10/1990).

Vários autores salientaram no passado a negligência das pequenas empresas. Segundo Souza e Botelho (1999), por exemplo, "A expressiva e crescente participação das PEs [pequenas empresas] no emprego desde os anos 80 não tem sido considerada nas políticas para a indústria, mesmo em um contexto de elevação dos níveis de desemprego" (p. ?; nota acrescentada). Contudo, a partir de outubro de 1999, este cenário começou a mudar significativamente – e não só no caso das industriais! O Brasil tem feito avanços significativos quanto ao incentivo a estas empresas, mas a média empresa ainda não é devidamente contemplada pela lei.

A continuidade destes avanços deve agora ser operada em grande parte pela implementação de ajustes e correções das políticas públicas. É nesta esfera que deveria ser apreciada a situação das médias empresas. Não estaria o Brasil, ao final do ano 2001, em condições históricas mais propícias à implantação de um efetivo sistema de apoio também para elas?

Notas de fim de texto

Quadro Resumo – Principais Definições de Microempresa e de PME em Vigor a Considerar no Brasil

		Segundo a receita operacional bruta anual – R\$			Segundo o número de empregados			
		Micro até	PEQUENA acima de \$ – até \$	MÉDIA acima de \$ – até \$	Micro de	PEQUENA de	MÉDIA de	Grande mais de
Base de definição	Setor							
Lei do SIMPLES de 05/12/1996 alterada pela Lei 9.732/1998	X	120 mil	120 mil - 1,2 milhões	X	X	X	X	X
	X				X	X	X	
	X				X	X	X	
Estatuto das Micro e Pequenas Entrep. Lei 9.841/1999	X	244 mil	244 mil - 1,2 milhões	X	X	X	X	X
	X				X	X	X	
	X				X	X	X	
Exportação – Decreto 3.474 de 19/05/2000	Indústria	720,44 mil	720,44 mil - 6,30385 milhões	X	X	X	X	X
	Comércio	360,22 mil	360,22 mil - 2,70165 milhões	X	X	X	X	X
	Serviços	360,22 mil	360,22 mil - 2,70165 milhões	X	X	X	X	X
Financiamento ⁽¹⁾ Programa Brasil Empreendedor (Bancos)	Indústria Comércio Serviços	700 mil	700 mil - 6,125 milhões	6,125 milhões - 35 milhões	X	X	X	X
MERCOSUL ⁽¹⁾⁽²⁾ Resolução 59/1998	Indústria	US\$ 400 mil	US\$ 400 mil - 3,5 milhões	US\$ 3,5 milhões - 20 milhões	1 a 10	11 a 40	41 a 200	X
	Comércio	US\$ 200 mil	US\$ 200 mil - 1,5 milhões	US\$ 1,5 milhões - 7 milhões	1 a 5	6 a 30	31 a 80	X
	Serviços	US\$ 200 mil	US\$ 200 mil - 1,5 milhões	US\$ 1,5 milhões - 7 milhões	1 a 5	6 a 30	31 a 80	X
IBGE/SEBRAE ⁽¹⁾	Indústria	X	X	X	0 a 19	20 a 99	100 a 499	499
	Comércio	X	X	X	0 a 9	10 a 49	50 a 99	99
	Serviços	X	X	X	0 a 9	10 a 49	50 a 99	99

(1) As únicas bases que permitem definir a PME.

(2) Inclui um critério qualitativo apresentado acima no texto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A TARDE. Novo Estatuto Favorece Microempresas. **A Tarde**. Salvador. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://economia.atarde.com.br/2000/arg05/ec2008.html](http://economia.atarde.com.br/2000/arg05/ec2008.html). Arquivo capturado em 3 de setembro de 2001.

BNDES. **Programa Brasil Empreendedor**. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.bndes.gov.br/atuar/brasil.htm](http://www.bndes.gov.br/atuar/brasil.htm). Arquivo capturado em 6 de junho de 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.474 de 19 de maio de 2000. Regulamenta a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, que institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 22 de maio de 2000, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990. Desvincula da administração pública federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 10 de outubro de 1990, p. 1.

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

BRASIL. Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994. Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; creditício e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal). Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 29 de março de 1994.

BRASIL. Lei nº 9.317 de 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 6 de dezembro de 1996, p. 25.973/7 (D.O. 30/12/1996, p. 28814 – retificação).

BRASIL. Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 14 de dezembro de 1998, p. 4.

BRASIL. Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispendo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 7 de outubro de 1999.

CARDOSO, F. H. Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de sanção da lei que institui o "Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte" e de lançamento do "Programa de Fortalecimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas". Palácio do Planalto - Brasília, 5 de outubro de 1999. **Radiobras**. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.radiobras.gov.br/abr/integras/integra_0610_1.htm](http://www.radiobras.gov.br/abr/integras/integra_0610_1.htm). Arquivo capturado em 23 de novembro de 1999.

CASTRO, S. Brasil Contava em 96 Apenas 5 Milhões de Empregados na Indústria. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.jornaldobrasil.com.br/pesqjb/extra/marco/e09031271.html](http://www.jornaldobrasil.com.br/pesqjb/extra/marco/e09031271.html) Arquivo capturado em 6 de maio de 2000.

CORDEIRO, R. Governo Destina R\$ 9,2 Bilhões para Financiar Empreendedor. **Estadão**. São Paulo, 24 novembro 2000. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2000/11/24/eco436.html](http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2000/11/24/eco436.html). Arquivo capturado em 31 de agosto de 2001.

DOLABELA, F. **O segredo de Luísa** – uma idéia, uma paixão e um Plano de Negócios: como nasce o empreendedor e se cria uma empresa. São Paulo: Cultura, 1999.

FÉRES, M. A. **Ensaio sobre o novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte** (Lei n.º 9.841, de 05 de outubro de 1999). [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.jus.com.br/doutrina/lei9841b.html](http://www.jus.com.br/doutrina/lei9841b.html). Arquivo capturado em 6 de maio de 2000.

FILION, L. J. Free Trade: The Need for a Definition of Small Business. **Journal of Small Business and Entrepreneurship**, v. 7, n. 2, 31-46, 1990.

FILION, L. J. The Definition of Small Business as a Basic Element for Policy Making. **Anais...** "Small Business, Marketing and Society" (congresso). The Institute of Sociology, USSR Academy of Science, Academy of Science of Georgia, Centre for Sociology (orgs.). Tbilisy (Georgia – Rússia). 1991.

FILION, L. J. **The Strategy of Successful Entrepreneurs in Small Business: Vision, Relationships and Antecipatory Learning**. Ph.D. Thesis, University of Lancaster, 1988.

FINAME/DEREM. **Apoio do Sistema BNDES às Micro, Pequenas e Médias Empresas**. 12 de abril de 2000. (mimeo).

MANFRINI, S., CELESTINO, V. Multa por Atraso com o FGTS Cai pela Metade. **Folha Online**. São Paulo, 6 outubro 1999. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.uol.com.br/economia/ultnot/ult06101999068.htm](http://www.uol.com.br/economia/ultnot/ult06101999068.htm) Arquivo capturado em 23 de novembro de 1999.

MERCOSUL. Resolução nº 59 de 1998 do Grupo Mercado Comum. 1998.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Programa Brasil Empreendedor**. [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.desenvolvimento.gov.br/progacoes/mdic/pag/pbe01.html](http://www.desenvolvimento.gov.br/progacoes/mdic/pag/pbe01.html). Arquivo capturado em 28 de abril de 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. Portaria nº 1.622 de 5 de outubro de 1999. Determina que os recursos destinados à qualificação profissional sejam direcionados, prioritariamente, para micro, pequenas e médias empresas. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 6 de outubro de 1999.

MUNIER, F. Théorie évolutionniste de la firme et innovation technologique : une application à la PME vers une acception générique de la théorie de la cohérence. **Actes du Deuxième Congrès Francophone de la PME** (Paris). 1995, p. 775-777.

NAKAMURA, M. M., ESCRIVÃO FILHO, E. Estratégia Empresarial e as Pequenas e Médias Empresas: um Estudo de Caso. **Revista de Negócios**, Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, vol. 4, n. 2, p. 31-38. 1999

O VALE PARAIBANO. **SEBRAE abre inscrição para empréstimo Micros e pequenos empresários poderão se candidatar a partir de quarta-feira ao Programa Brasil Empreendedor.** [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.valeparaibano.com.br/1999/10/30/neco/sebra.html](http://www.valeparaibano.com.br/1999/10/30/neco/sebra.html) Arquivo capturado em 28 de abril de 2001.

SARQUIS, A. B., MATTAR, F. N. A Prática de Marketing em Pequenas Empresas: um Estudo nas Indústrias de Confecções de Joinville – SC. **Revista de Negócios**, Blumenau: Universidade Regional de Blumenau, vol. 3, n. 3, p. 57-71. 1998.

SEBRAE. **Dados Estatísticos.** [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.sebrae.com.br/novo_site/portugues/novo_site_sebrae/estudos_pesquisas/pdfs/ep_de.pdf](http://www.sebrae.com.br/novo_site/portugues/novo_site_sebrae/estudos_pesquisas/pdfs/ep_de.pdf) . Arquivo capturado em 4 de setembro de 2001.

SEBRAE-DF. **Participação das MPE na economia nacional.** [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.df.sebrae.com.br/preview/creator2/webs/sebrae/inf_emp/est_pesquisa/arquivos/in_d_conj_ind_08_2000.pdf](http://www.df.sebrae.com.br/preview/creator2/webs/sebrae/inf_emp/est_pesquisa/arquivos/in_d_conj_ind_08_2000.pdf) . Arquivo capturado em 1 de maio de 2001.

SEBRAE-PR. **Financiamentos.** [online]. Disponível na Internet via [www.url: http://www.sebraepr.com.br/info/financiamento.html](http://www.sebraepr.com.br/info/financiamento.html) Arquivo capturado em 1 de maio de 2001.

SOUZA, M. C. A. F., BOTELHO, M. R. As Pequenas Empresas Brasileiras: Reflexões sobre as Políticas de Apoio e Promoção no Período Recente. **Anais... XXVII Encontro Nacional da ANPEC** (Belém - PA). 1999. (Mesa: Economia Industrial II).

ⁱ Convenções para este artigo: US\$ 1,00 = R\$ 1,82 (taxa de câmbio 28/08/1999). 1 UFIR = R\$ 0,9777 (taxa de 1999) ou 1 UFIR = US\$ 0,54 (câmbio de 28/08/1999).

ⁱⁱ Esta consideração aplica-se ao caso específico do financiamento no contexto do Programa Brasil Empreendedor. Contudo, um plano de negócios é também um elemento de precisão para o projeto, na significação ampla deste termo, e da visão (imagem mental do futuro desejado nos negócios) do proprietário dirigente (ou aspirante) quanto a seus negócios – vide, por exemplo, Dolabela (1999).