

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NO PERÍODO DE PANDEMIA

PUBLIC POLICIES FOR SMALL BUSINESSES AND SMALL-SIZED COMPANIES DURING THE PANDEMIC

Glenda Margareth Oliveira Laranjo¹

Armando Luiz Rovai²

RESUMO

As Micro e Pequenas Empresas contribuem para os desenvolvimentos econômicos, sociais e políticos das nações. Essa contribuição é percebida na realidade cotidiana, resultante da representatividade que as micro e pequenas empresas possuem na geração de empregos, produção e comercialização de bens e serviços que suprem as necessidades básicas, contribuindo para o desenvolvimento e a dinâmica da economia. Em vista disso, este estudo tem por objetivo analisar o impacto da pandemia no contexto das microempresas e empresas de pequeno porte e as principais políticas públicas que visam minimizar os impactos econômicos causados pela pandemia a estes negócios.

Palavras-chave: Políticas-públicas; Empresa de pequeno porte; Microempresa; Pandemia.

ABSTRACT

The present research aims to verify the economic impact of small businesses and small-sized companies to the national economy, and also analyze the need of different treatment to these companies by the Government as constitutionally previewed. It's also going to be analyzed the impact of the pandemic in the context of small businesses and small-sized companies and the main public policies that aim to minimize the economic impacts caused by the pandemic to these business.

¹ Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Graduada em Direito Empresarial com Ênfase nas Relações de Mercado. Bacharel em Direito, com formação complementar na Université de Cergy-Pontoise na França. Advogada.

² Doutor em Direito pela PUC/SP, Mestre em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – professor de Direito Empresarial da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da PUC/SP. Foi Presidente da Junta Comercial do Estado de São Paulo - JUCESP, por 04 mandatos e do IPEM/SP. Foi Secretário Nacional do Consumidor – SENACON/MJ

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Keywords: Public policies; Small businesses; Small-sized companies; Pandemic.

INTRODUÇÃO

Dentre as funções do Estado estão a de combater a desigualdade social, promover o avanço econômico, fomentar o desenvolvimento tecnológico, estimular o trabalho e o bem-estar social. A política econômica estatal e a principiologia essencial à atividade econômica estão reguladas na Constituição Federal com destaque no título “Da ordem econômica e financeira”, artigo 170 e seguintes.

O artigo 174 da Carta Magna define o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica³. Considerando que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPE) tem papel fundamental no crescimento social e econômico do país, além de responderem por considerável percentual do Produto Interno Bruto (PIB), é fundamental a atuação efetiva do Estado na promoção desses negócios.

Com a pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) que atingiu o mundo no final de 2019 afetou todas as esferas da sociedade, dentre elas o exercício comercial, tendo em vista que as medidas de prevenção do vírus determinam distanciamento social e, em alguns casos, isolamento total ou *lockdown*, o que implica no fechamento das atividades comerciais não essenciais.

No Brasil, os primeiros casos de contaminação pelo vírus foram identificados em março de 2020, que, em virtude do alto índice de propagação, teve como consequência um número significativo de casos. Esta proliferação acelerada do vírus culminou no fechamento dos estabelecimentos comerciais por longos períodos, que por via de consequência geraram a diminuição de renda e promoveram medidas de distanciamento, gerando o enfraquecimento da atividade comercial.

³ Artigo 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado |(BRASIL, 1988, s/p).

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Assim, a economia nacional e pequenos negócios sofreram forte contração da demanda, sendo necessário um esforço diferenciado por parte dos empreendedores para ajustar ao contexto atual, visto a imposição de manter empregos, aluguéis, pagamento de impostos e os demais custos fixos comuns a um empreendimento até que a situação melhore.

Além disso, é de suma importância o implemento de políticas públicas com fins de amenizar a crise causada pela pandemia, notadamente no contexto das Micro e Pequenas Empresas (MPE), efetivando o tratamento diferenciado previsto na Constituição Federal.

Diante desses argumentos, o objetivo é analisar o impacto da pandemia no contexto das microempresas e empresas de pequeno porte e as principais políticas públicas que visam minimizar os impactos econômicos causados pela pandemia a estes negócios. Utilizou-se como diretrizes para realização do presente artigo a pesquisa bibliográfica descritiva, onde foram abordados temas e assuntos semelhantes ao deste, afim de fundamentar toda a teoria aplicada e exposta neste estudo.

1. SITUAÇÃO DA MPE NO BRASIL E SUA PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os pequenos negócios respondem por mais de um quarto do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, representando 27% do total, sendo a participação destas empresas de 22,5% da produção na indústria e de 36,3% no setor de serviços, o que desafia o Estado quanto ao seu papel como promotor de políticas públicas e programas que assegurem o desenvolvimento das MPEs, segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE (SEBRAE, 2014).

A participação das MPE em nível nacional é de 99% em relação ao número de estabelecimentos, de 52% dos empregos formais e de 28% do faturamento nacional (SEBRAE, 2018a). Sob o prisma do faturamento bruto anual, o Microempreendedor Individual tem o faturamento anual de até R\$ 60 mil, a

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Microempresa de até R\$ 360 mil, e a Empresa de Pequeno Porte acima de R\$ 360 mil até R\$ 3,6 milhões (SEBRAE, 2018_b).

Quanto ao número de empregados no setor de comércio e serviços, Microempresa (ME) é aquela com até 9 empregados, Empresa de Pequeno Porte (EPP) é aquela que tem de 10 a 49 empregados, a Empresa de médio porte de 50 a 99 empregados, e grandes empresas 100 ou mais empregados (SEBRAE, 2017). Quanto ao faturamento das MPE, esse apresentou aumento de 6,3% no 1º semestre de 2019 em relação sobre o 1º semestre de 2018 (SEBRAE, 2020_a).

Da análise dos números supracitados se verifica que as MPEs possuem um papel social e econômico fundamental, pois além de representarem a maior parte dos negócios formais, são também responsáveis por uma grande fatia das contratações de mão de obra formal. Assim, é ponto pacífico a importância das MPE para a economia nacional, representado em grande parte pelo seu elevado faturamento como, também, por interferirem diretamente na empregabilidade, na medida em que, direta e indiretamente, o funcionamento de tais negócios afeta uma grande parcela da população.

Ocorre que, conforme dado do SEBRAE (2016), a taxa de mortalidade das empresas de até dois anos é de 24%, ou seja, cerca de um quarto das empresas constituídas fecham as portas antes de completar dois anos de existência.

Dentre os fatores apontados pelos empresários para o fechamento do negócio constam: impostos, crise econômica nacional, burocracia, falta de linha de crédito e falta de capacitação, e, dentre os fatores alegados pelos empreendedores que teriam evitado o fechamento da empresa estavam: menos encargos e impostos, mais crédito facilitado, e gestão financeira mais eficaz.

Este cenário foi ainda mais agravado pela pandemia do Coronavírus, que desde março de 2020 provocou o fechamento de estabelecimentos, menor circulação de pessoas, restrições sanitárias, desencadeando uma crise econômica mundial, que, em escala nacional, perdura por período superior a 18 (dezoito) meses, sendo observado um aumento de casos no início de 2021, com a necessidade de aumento no rigor das medidas restritivas para combater o avanço do contágio do vírus.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Dados do SEBRAE no mês de março de 2021 mostraram que, no contexto das MPE, dentre as empresas pesquisadas, o ano de 2020 representou uma redução de 1/3 no faturamento anual, bem como constatou um aumento na proporção de empresas com muitas dificuldades para manter seu negócio e piora na expectativa da situação voltar ao normal (SEBRAE, 2021).

Além disso, estima-se uma perda de valor adicionado ao PIB de R\$894 bilhões em 2020, tendo os empresários do setor apontado que, dentre as políticas governamentais que mais tem minimizado os impactos negativos da crise financeira são auxílio emergencial e simplificação das exigências para contratação de crédito e dispensa de documentação para renegociação de crédito.

Por isso, é de suma importância o auxílio estatal a essas empresas através de políticas públicas e programas que facilitem a sua operacionalidade e viabilidade.

2. TRATAMENTO ESTATAL ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Conforme, anteriormente, apontado, dentre as funções do Estado, estão a de combater a desigualdade social, promover o desenvolvimento econômico, fomentar o desenvolvimento tecnológico, estimular o trabalho e promover o bem-estar social. O Estado se organiza sob o sistema capitalista, regulado na livre iniciativa, devendo se pautar na valorização do trabalho humano, assegurando a dignidade da pessoa humana, conforme os ditames da justiça social.

É nesse norte a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.950 do Supremo Tribunal Federal - STF:

1.É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. (ADI 1.950, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 3-11-2005, Plenário, DJ de 2-6-2006).

Assim, cabe ao Estado atuar no domínio econômico para alcançar o desenvolvimento social e econômico. O tema do tratamento diferenciado para as MPE encontra seu suporte na Constituição Federal, sendo um dos pilares aptos a promover o desenvolvimento social e econômico:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1988, s/p).

Conforme *caput* do art. 170 da Constituição "[...] A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social" e, para tal, inclui no inciso IX do artigo retro, o princípio do "[...] tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte" (BRASIL, 1988, s/p). Segundo Moraes (2004, p. 313):

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Assim, considerando que as políticas públicas de âmbito nacional, estadual e municipal tem relação direta com a função do Estado em promover o desenvolvimento, bem-estar e autonomia, é que se verifica de suma relevância a análise e estudo do papel do Estado no fomento da atividade econômica para as

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

empresas de capital nacional de pequeno porte através do estudo das políticas públicas que influenciam as MPE.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo as normas gerais de atuação no tocante ao tratamento favorecido das MPE no âmbito dos entes federativos, notadamente quanto ao recolhimento de impostos, relações trabalhistas e acesso ao crédito e ao mercado. Essa é uma das formas do Estado pôr em prática o princípio da igualdade, tratando os desiguais na medida de suas desigualdades, assegurando ao estabelecimento de pequeno porte condições de competir no mercado.

Tanto o preceito constitucional quanto a legislação retromencionadas edificam e regulam a aplicabilidade de prerrogativas especiais, estabelecendo garantias viabilizadoras de tratamento diferenciado aos que se encontrem em situação desfavorecida, haja vista a garantia de disputa em nível igualitário entre as MPE e as empresas de porte elevado.

O Estado desempenha uma relevante atuação no domínio econômico, de forma direta, enquanto agente econômico, de forma indireta, na condição de agente normativo e regulador das atividades econômicas nos mercados, por eleição, quando elege uma empresa nacional que atuará no mercado, e em parceria com a iniciativa privada (BAGNOLI, 2017).

Para Eros Grau (2003, p. 28), "no desempenho do seu novo papel, o Estado, ao atuar como agente de implementação de políticas públicas, enriquece suas funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista". Assim, a administração pública exerce, dentre as suas atividades administrativas, o fomento, ou seja, atividade de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública (DI PIETRO, 2002).

As políticas públicas estão inseridas na atuação da administração pública, que através dos órgãos federais, estaduais e municipais, realiza investimentos sociais focados em estratégias de desenvolvimento, por meio de infraestrutura,

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

financiamento, crédito, capacitação e formação, tecnologias, educação, dentre outros.

Assim, além de enriquecer as funções do Estado, a atuação através de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico de uma parcela considerável das empresas constituídas em âmbito nacional assegura a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Além disso, a função do Estado de cuidar do mercado nacional tutelado no artigo 219 da Constituição assegura que o mercado interno integra o patrimônio nacional, e que será incentivado, de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

Conforme se verifica, a Constituição Federal consagra o princípio do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, o qual privilegia o empresário que está disposto a investir no desenvolvimento de sua região e viabilizar o pleno emprego (BAGNOLI, 2017, p. 154), devendo o Estado atuar de forma complementar para o desenvolvimento social e econômico.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MPE NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA

Por isso, uma pesquisa que observe as políticas públicas, as diretrizes e os programas adotados quanto ao tratamento diferenciado e privilegiado para a MPE poderá contribuir para uma melhor compreensão do cenário brasileiro. É preciso que se estude e reflita, numa abordagem sistêmica, elementos que propiciem a sobrevivência dos pequenos negócios, sob a ótica da tutela do Estado quanto à viabilidade e competitividade da MPE e que promovam o desenvolvimento nacional, observadas as searas fiscal, previdenciária, trabalhista, societária e de acesso às compras governamentais.

No âmbito das MPE, para os empreendedores as políticas públicas na área de crédito seriam efetivas no auxílio da recuperação financeira, foram mencionados: crédito a MPE sem garantias e parcialmente a fundo perdido, oferecer crédito a

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

juros zero para MPE, maior participação via *enforcement* de bancos públicos, transferência direta de recursos para MEI e MPE sem passar pelo sistema bancário privado.

Verifica-se que a maior parte das políticas sugeridas envolvem a desburocratização na concessão de crédito e acesso mais facilitado a recursos. Isto se dá na medida em que o acesso ao crédito é condicionado à entrega de extensa documentação e comprovação de requisitos que muitas vezes são de difícil obtenção aos pequenos empresários.

Além disso, mesmo com a entrega da documentação básica nem sempre estes são contemplados com o crédito, tendo em vista a extensa lista de requisitos pelas instituições financeiras, o que dificulta, e muito, a manutenção da atividade comercial. Isto porque grande parte das instituições financeiras prefere conceder empréstimos para empreendimentos maiores, que já possuem histórico junto ao banco (p.ex. uso de conta corrente, pagamento da folha por meio do banco, aplicações financeiras e uso de outros serviços), possuem muitas garantias a oferecer, têm forte inserção no mercado em que atuam e longo tempo de atuação.

Uma síntese das políticas públicas relativas ao acesso ao crédito pode ser vista no Quadro 1.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Quadro 1: Principais Programas Financeiros e de Crédito destinados às MPE.

PROGRAMAS	PÚBLICO-ALVO	OBJETIVO/MEDIDA
Linhas de crédito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ⁴	Empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 10 milhões.	O objetivo é reduzir os efeitos econômicos relacionados à pandemia do coronavírus.
Linha de crédito especial com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) ⁵	Se destina a pessoas físicas e pessoas jurídicas, incluindo cooperativas.	Atender aos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos aludidos municípios, com foco em capital de giro isolado e investimentos, inclusive capital de giro associado.
Programa Emergencial de Suporte a Empregos - Pequena e Média ⁶	Pequenas Empresas (EPP), não se estendendo ao MEI e às ME's.	Destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados.
Programa Emergencial de Suporte a Empregos - Regulamentação ⁷	Instituições financeiras.	Financiar folha salarial de empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas (exceto as de crédito).
Fundo Garantidor Solidário - FGS ⁸	Produtores rurais.	Destinado para operações de crédito realizadas por produtores rurais, incluídas as resultantes de consolidação de dívidas, se estendendo ao financiamento para implantação e operação de infraestruturas de conectividade rural.
Agricultura familiar - renegociação de dívidas e linhas de crédito ⁹	Produtores rurais e cooperativas.	Mitigar o impacto da pandemia recaído sobre a produção.

⁴ Resoluções 849, 850, 851 e 853 de 18 de março de 2020.

⁵ Resolução nº 4.798, de 6 de abril de 2020.

⁶ Medida Provisória nº 944, de 03 de abril de 2020.

⁷ Resolução nº 4.800, de 6 de abril de 2020.

⁸ Lei nº 13.986, de 7 de abril de 2020.

⁹ Resolução nº 4.801, de 9 de abril de 2020 e Resolução nº 4.802, de 9 de abril de 2020.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Facilitação de acesso a crédito e mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19 ¹⁰	Empresas e pessoas físicas.	Facilitar acesso ao crédito. Com a decisão, fica suspensa até 30 de junho de 2021 uma série de exigências previstas em lei para contratação de operações de crédito com instituições financeiras e privadas. O objetivo é simplificar e agilizar os processos de análise e liberação de créditos a empresas e pessoas físicas que ainda estão com dificuldades devido aos impactos econômicos produzidos pela pandemia da Covid-19.
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) ¹¹	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.	Desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios.

Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

Contudo, a despeito dos programas listados, dados do SEBRAE no mês de março de 2021 mostraram que, no contexto das MPE, apenas 19% (dezenove por cento) dos pequenos negócios que solicitaram empréstimos conseguiram, o que indica uma tendência de ineficiência das políticas atualmente promovidas (SEBRAE, 2021).

Além do que já vem sendo feito, tendo em vista a identificação do problema de acesso ao crédito pelas MPE, uma sugestão em termos de políticas públicas para maior efetividade no acesso ao crédito segundo o observatório MPE do Sebrae seria de adoção de novo sistema de avaliação de risco, para os pequenos negócios com “insuficiências”, de modo que empréstimos seriam concedidos em função em função das possibilidades de sucesso (sobrevivência) dos empreendimentos no longo prazo, como por exemplo, capacidades gerenciais, qualificação dos empreendedores, planos de negócios sustentáveis, impacto social e econômico,

¹⁰ Medida Provisória nº 1.028, 9 de fevereiro de 2021.

¹¹ Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

grau de inovação, e não mais em função dos dados históricos ou condições patrimoniais atuais desses empreendimentos (SEBRAE, 2020_b).

Outro fator se suma importância para recuperação econômica das MPE leva em consideração medidas fiscais e de desoneração, cuja síntese de políticas públicas pode ser vista no Quadro 2.

Quadro 2: Principais Programas Fiscais e de Desoneração destinados às MPE.

PROGRAMAS	PÚBLICO-ALVO	OBJETIVO/MEDIDA
Suspensão de atos de cobrança – PGFN ¹²	Irrestrito.	Suspensão de prazos e de protestos de certidões de dívida ativa e instauração de novos procedimentos para conceder um “fôlego” no prazo para defesa, atos de cobrança e outras medidas relativas a processos administrativos fiscais.
Transação Extraordinária – PGFN – não optantes do Simples Nacional ¹³	Empresas não optantes pelo Simples Nacional.	Promover o parcelamento e diferimento de pagamentos devidos à União
Suspensão de Atos de Cobrança pela AGU/PGF ¹⁴		Suspensão pela AGU/PGF das medidas de cobrança administrativa dos créditos das autarquias e fundações públicas federais por 90 dias.
Prazo para adesão ao parcelamento simplificado ¹⁵		Adesão ao Parcelamento Simplificado realizado até 31/12/2020
Prorrogação do vencimento de tributos federais – Simples Nacional	Empresas optantes pelo Simples Nacional.	Os tributos federais relativos ao Simples Nacional de março, abril e maio ganharam um prazo maior de 6 meses para pagamento (abril, maio e junho lançados para outubro, novembro e dezembro). Os efeitos desta medida são

¹² Portaria nº 103, de 17 de março de 2020.

¹³ Portaria nº 103, de 17 de março de 2020, Portaria nº 9.924, de 14 de abril de 2020 e Portaria PGFN/ME nº 2.381.

¹⁴ Portaria nº 158, de 27 de março de 2020.

¹⁵ Portaria nº 8.792, de 30 de março de 2020.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

		aplicáveis apenas às contribuições correntes, não se estendendo a parcelamentos.
Prorrogação do vencimento de tributos Municipais ou Estaduais – Simples Nacional ¹⁶	Empresas optantes pelo Simples Nacional.	Prorrogar o ICMS e o ISS apurados na forma do Simples Nacional, com vencimento em abril, maio e junho de 2020, por três meses, bem como todos os tributos devidos pelo Microempreendedor Individual – MEI com vencimento nas mesmas datas por seis meses.
Prorrogação de Prazos – Obrigações Principais e Obrigações Acessórias Outros Tributos Federais ¹⁷	A depender do tributo.	Medidas de prorrogação do pagamento de tributos federais e de outras contribuições previdenciárias.
Certidão Negativa de Débito – Prorrogação de Prazo de Validade ¹⁸	Irrestrito.	Prorroga por 90 dias o prazo de validade das CND e CPEND.
Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI ¹⁹	Irrestrito.	Rredução a zero a alíquota do IPI para produtos classificados no anexo do normativo até 01/10/2020.
Desoneração da Folha de Pagamento – Sistema S ²⁰	Empresariado não optante do Simples Nacional.	Desoneração da folha de pagamento, reduzindo, em 50%, as alíquotas destinadas a parte dos Serviços Sociais Autônomos até 30 de junho de 2020.
Redução de Alíquotas do IOF ²¹	Irrestrito.	Redução do custo da contratação de linhas de crédito aos pequenos negócios.
Redução de Alíquotas de PIS/COFINS ²²	Impostos incidentes sobre medicamento a granel e	Redução temporária das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins incidentes sobre medicamento a granel e medicamentos em doses.

¹⁶ Resolução CGSN nº 154/2020.

¹⁷ Portaria nº 139/2020 e Portaria nº 150, de 7 de abril de 2020.

¹⁸ Portaria Conjunta nº 555, de 23 de março de 2020.

¹⁹ Decreto nº 10.285, de 20 de 03 de 2020.

²⁰ Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020.

²¹ Decreto nº 10.305, de 1º de abril de 2020.

²² Decreto nº 10.318, de 9 de abril de 2020.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

	medicamentos em doses.	
--	------------------------	--

Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

É indiscutível que diversas políticas tributárias foram editadas com fins de auxiliar a manutenção do comércio, contudo, o que se verificou com que o impacto da pandemia foi de tal modo que as referidas políticas não suprimam a expectativa do setor.

Segundo dados do SEBRAE no mês de março de 2021²³, as políticas públicas sugeridas os pelos empresários do setor para promover a recuperação dos negócios no campo fiscal no âmbito das MPE foram: isenção de Imposto de Renda no último ano/exercício, desoneração de folha de pagamento, suspensão dos parcelamentos tributários por 12 (doze) meses e redução da carga tributária, demonstrando a necessidade de reavaliação de perenidade das medidas já editadas.

Grande parte das políticas públicas do período pandêmico no Brasil se destinam ao crédito e à carga tributária, que são os fatores de maior impacto no faturamento dos negócios, motivo pelo qual a estes foram dedicados diversos programas.

Além destes, destacam-se a seguir outras políticas públicas que direta ou indiretamente contribuem com a recuperação econômica das MPE, cuja síntese pode ser vista no Quadro 3.

Quadro 3: Outros Programas que Direta ou Indiretamente Contribuem com a Recuperação Econômica das MPE.

PROGRAMAS	PÚBLICO-ALVO/REQUISITOS	OBJETIVO/MEDIDA
------------------	--------------------------------	------------------------

²³ SEBRAE. O Impacto da pandemia de coronavírus nos Pequenos Negócios – 10ª edição.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

MPV 927/2020 e MPF 944/2020 ²⁴	Irrestrito.	Medidas de cunho trabalhista para minimização de impactos ao trabalhador e ao empregador.
Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade ²⁵	1. Cumprir os requisitos mínimos exigidos pela Lei nº 13.982/2020; 2. Não ter renda individual identificada no CNIS; 3. Entre outros, é obrigatória inscrição do trabalhador no CPF e que a situação seja regular (exceto se trabalhadores incluídos no Programa Bolsa Família); 4. Será inelegível o trabalhador com indicativo de óbito.	Auxílio financeiro mensal para proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade.
Liberação de saque do FGTS ²⁶	Trabalhador com uma conta vinculada ao FGTS.	Liberação de até R\$ 1.045,00 da conta do FGTS por trabalhador durante o período de 15/06/2020 até 31/12/2020.

Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

Da análise dos programas que beneficiaram as MPE no período pandêmico observamos que a maioria das políticas foram editadas no início da pandemia no Brasil, em março de 2020 e abril de 2020, contudo, a pandemia e o número de casos do coronavírus avançou grandemente no ano de 2021, sendo que nos três

²⁴ MPV 927 de 22 de março de 2020.

²⁵ Lei nº 13.982 de 02 de abril de 2020 e Lei nº 14.150/2021

²⁶ Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

primeiros meses do ano não foram editadas políticas voltadas especificamente para a população mais atingida pela crise econômica.

O maior anseio do setor e a volta de políticas que somente estiveram vigentes no ano de 2020, sendo que o ano de 2021 parece ainda mais devastador para a economia, visto que as dificuldades para a manutenção dos pequenos negócios se “arrastam” por mais de 1 (um) ano sem previsão imediata de recuperação plena.

Além disso, a pandemia pode ser uma oportunidade para priorização pelo ente público de fortalecimento da atividade comercial destas empresas, com a priorização destes entes na contratação de insumos relativos ao combate à pandemia, bem como que há um anseio pela criação de normas legais que favoreçam estas empresas quando da contratação pelo ente público para qualquer fim, seja em âmbito federal, estadual ou municipal.

Nesse sentido, as políticas públicas sugeridas seriam de priorização dos pequenos para a contratações relativas ao combate do COVID-19; programa de compras governamentais e de pequenas obras integrando as ações governo federal, governos dos estados e municípios; medidas de combate à fome com a compra de alimentos de pequenos produtores; programa de compra garantida voltado aos pequenos produtores rurais; amplo programa de inclusão de compras governamentais; e leis de incentivo à contratação de pequenos negócios em entes públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As MPE são de suma relevância para a economia nacional, tendo em vista sua participação no mercado sob diversos aspectos, dentre eles a contribuição para o PIB, número de empresas estabelecidas e quantidade de empregos formais.

A Constituição Federal dispensa a estas empresas tratamento diferenciado pelo Estado que, ciente da importância destes negócios para o fomento da atividade

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

comercial, deve conceder a estes negócios oportunidades de sobrevivência no mercado.

A pandemia do coronavírus que atingiu o Brasil a partir de março de 2020 atingiu de forma grave os pequenos negócios que, tendo em vista as medidas de isolamento tiveram que manter seus negócios fechados por longos períodos, e mesmo quando em funcionamento, com capacidade reduzida, além de diminuição das vendas dada a situação de crise que acometeu os pretensos consumidores.

Além das medidas econômicas adotadas pelo setor privado, é de suma importância o tratamento Estatal diferenciado às MPE através de formulação de políticas públicas que viabilizem a manutenção destes negócios no período pandêmico e, a seguir, que auxiliem na promoção de sua completa recuperação.

Para tanto, foram formuladas políticas públicas que direta ou indiretamente beneficiaram as MPE no período de pandemia. Da análise dos programas, pode-se concluir a maior quantidade sob o aspecto numérico estão voltadas para a concessão de crédito, desoneração da carga tributária e manutenção do emprego, que são os pilares de uma atividade comercial.

Contudo, entraves burocráticos demonstraram-se um obstáculo do acesso ao crédito pelos pequenos negócios, na medida em que a minoria daqueles que solicitaram as linhas de crédito tiveram acesso a estas. Além disso, se verificou ainda que a maior parte dos programas foram aplicados em 2020, sendo que o momento mais crítico, tanto da pandemia sob o aspecto sanitário quanto econômico, está ocorrendo em 2021.

Em março de 2020 os empreendedores do setor acreditavam que o comércio retornaria à realidade em outubro de 2020. Em junho de 2020, a resposta média foi a previsão de retorno para agosto de 2021, e em dado de fevereiro de 2021, a resposta média indicava a possibilidade de retorno à normalidade somente em julho de 2022, demonstrando uma expectativa cada vez mais longe de retorno à realidade por parte dos empresários no âmbito das MPE.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Assim, é de uma importância medidas governamentais que visem a manutenção dos pequenos negócios com a implementação no ano de 2021, com fins de efetivar a atuação estatal diferenciada às MPE prevista na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico e concorrencial**. 7ª edição. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 2017.

BRASIL. **Ação direta de inconstitucionalidade - ADI nº 1.950, de 3 de novembro de 2005**. 2005. Supremo Tribunal Federal. Relator: Eros Grau. Brasília, 03/11/2005. Disponível: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762633/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1950-sp>. Acesso em: 28/05/2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 30/05/2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em 31/05/2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8ª ed. São Paulo-SP: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Micro e pequenas empresas geram 27% do PIB do Brasil**. 2014. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/mt/noticias/micro-e>. Acesso em: 21 jun. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília: SEBRAE, 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Conceito de empregados**. 2017. Disponível em: <https://atendimento.sebrae-sc.com.br>. Acesso em: 01 jun. 2021.

LARANJO, Glenda Margareth Oliveira; ROVAI, Armando Luiz. Políticas Públicas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte no período de pandemia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.3, 3º quadrimestre de 2021. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Dados MPEs Brasil.** 2018a. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/sala-de-imprensa/numero-denovas-empresas-no-primeiro-semester-e-o-maior-desde-2010-e-setor-dealimentacao-lidera-o-ranking-revela-serasa>. Acesso em: 05 ago. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Conceito de faturamento.** 2018b. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ap/artigos/como-estimar-o-faturamento-mensal-de-umaempresa,a3c40>. Acesso em: 19 mai. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Indicadores Sebrae-SP de conjuntura.** 2020a. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/indicadores-sebrae-em-sao-paulo,5508794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em:

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **Como levar crédito aos pequenos negócios.** 2020b. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/09/boletim_MPE_ed-30_24_9_2020-como-levar-cr%C3%A9dito.pdf. Acesso em: 22 mai. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. **O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios.** 10ª edição. 2021. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/info_impacto_10_2.pdf. Acesso em: 19 mai. 2021.

ZARLENGA, Aretha A. P. Guimarães Trindade & BEVILÁQUA, Giovanni Silva. **Políticas e iniciativas de apoio às micro e pequenas empresas: potenciais efeitos sobre a formalização e o emprego.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/180209_radar_55_ca_p03.pdf. Acesso em: 20/05/2020.