

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2013, do Senador Vital do Rêgo, que *autoriza a criação do Fundo de Aval para Investimentos em Inovação de Micro, Pequenas e Médias Empresas (InovaMPes), e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **PAULO BAUER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 336, de 2013, de autoria do Senador Vital do Rêgo, que tem o intuito de autorizar a criação do Fundo de Aval para Investimentos em Inovação de Micro, Pequenas e Médias Empresas (InovaMPes).

O primeiro artigo da proposição autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo InovaMPes, que terá, conforme o art. 2º, as seguintes fontes de recursos:

- I- recursos orçamentários da União e créditos adicionais que lhe forem atribuídos;
- II- doações e contribuições a qualquer título de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, e de pessoas físicas;
- III- rendimentos de aplicações financeiras em geral;

IV- outros recursos que lhe sejam destinados.

Por sua vez, o art. 3º determina que serão beneficiários do Fundo: i) micro, pequenas e médias empresas, com receita operacional bruta anual de até R\$ 90 milhões; ii) empreendedores individuais, conforme definição da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e iii) os empresários individuais.

O art. 4º estabelece que os recursos do Fundo deverão ser aplicados em financiamentos que tenham por objeto o desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, ou aprimoramento dos já existentes.

O art. 5º determina que as agências de fomento promovam ações de estímulo à inovação nas MPEs.

Por fim, o art. 6º traz a cláusula de vigência, ordenando que a proposta, caso transformada em lei, entre em vigor no primeiro dia do exercício financeiro imediatamente subsequente ao de sua publicação.

Na justificação, o autor destaca que um dos principais obstáculos ao avanço da inovação por pequenas e médias empresas no Brasil é a dificuldade em atender às garantias exigidas nos empréstimos concedidos por instituições financeiras públicas e privadas. Isso porque as pequenas e médias empresas, em geral, não possuem bens para oferecer em garantia. Nesse contexto, o fundo proposto visa a equacionar esse problema, concedendo aval nos financiamentos de inovação das MPEs e de empreendedores e empresários individuais.

Relativamente à tramitação, a matéria foi inicialmente despachada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, onde recebeu parecer contrário do Senador José Pimentel. Não obstante, em razão de requerimento feito pelo Senador Vital do Rêgo, a matéria foi encaminhada para exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), onde recebeu parecer favorável do Senador Zeze Perrella. Em seguida, seguiu novamente para análise terminativa da CAE. Todavia, devido ao despacho da Presidência, amparado no Requerimento nº 935, de 2015, a matéria chegou a esta Comissão, onde passa a ser analisada.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 71 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), esta Casa terá comissões temporárias, as quais, conforme estabelecido no art. 74, inciso I, serão aquelas previstas no Regimento para finalidade específica. Consentaneamente, foi criada esta Comissão Especial de Desenvolvimento Nacional, a fim de propor soluções e analisar proposições que promovam o desenvolvimento nacional.

Preliminarmente, ressaltamos que o art. 48 da Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece que cabe ao Congresso Nacional dispor, mediante sanção presidencial, sobre as matérias de competência da União. De forma complementar, o art. 24 da Lei Maior fixa competência concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito financeiro e orçamento.

Todavia, cumpre-nos salientar que existem entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que questionam a constitucionalidade de projetos de lei de natureza autorizativa. Entretanto, o art. 167, inciso IX, da Constituição, exige que haja prévia autorização legislativa para a instituição de fundo de qualquer natureza. Portanto, o projeto em análise se coaduna com tal preceito constitucional.

Assim, uma vez que a matéria sob exame autoriza o Poder Executivo a instituir um fundo, que diz respeito a matéria de natureza concorrente não reservada ao Presidente da República pelo art. 61 da Carta Magna, não vislumbramos vícios no projeto, o qual, vale ressaltar, também não desobedece ao preceito constitucional que requer lei complementar para a instituição de fundos contido no § 9º do art. 165 da CF, já que, de fato, há o entendimento pela própria Corte Superior de que a Lei nº 4.320, de 1964, foi recepcionada com esse efeito.

Destacamos, ainda, que a CF prevê, entre os princípios gerais da atividade econômica elencados no art. 170, o *tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*. Além disso, o texto constitucional traz, em seu art. 179, a determinação de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensem às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado. O PLS nº 336, de 2013, coaduna-se, portanto, com a Carta Magna, em seu propósito de facilitar o acesso ao crédito por parte de empresas individuais e de pequeno porte.

Quanto ao mérito, cumpre-nos salientar que as microempresas, empresas de pequeno porte e médias empresas são essenciais para o

funcionamento da economia nacional, uma vez que possuem relevante participação na produção e na geração de renda, bem como na absorção de parte substantiva da mão de obra, especialmente em momentos de crise econômica e desemprego crescente nas empresas de grande porte. Consubstanciam-se, assim, em verdadeiros agentes produtivos que geram renda, emprego e contribuem para a descentralização do desenvolvimento socioeconômico.

Acerca da inestimável importância de tais empresas para o país, vale destacar o estudo publicado pelo Sebrae, intitulado “Taxa de Sobrevivência das Empresas no Brasil”, que afirma serem criados anualmente mais de 1,2 milhão de novos empreendimentos formais no País. Desse total, mais de 99% são micro e pequenas empresas e Empreendedores Individuais. Ademais, as micro e pequenas empresas são responsáveis por mais da metade dos empregos com carteira assinada do Brasil.

Todavia, apesar de sua acentuada relevância, os setores empresariais de pequeno e médio porte padecem de grandes dificuldades operacionais, em decorrência do seu baixo nível organizacional, da reduzida escala produtiva, do difícil acesso a novas tecnologias, além de outros fatores condicionantes que acabam por facilitar o processo de dissolução das supracitadas empresas. Consequentemente, ocorrem perdas substantivas em termos de produção, renda, emprego e, consequentemente, arrecadação de tributos. Assim, todos perdem com o fechamento prematuro de negócios.

A fim de solucionar tais adversidades, faz-se necessário o apoio permanente do Estado. Nesse sentido, conforme muito bem pontuado no parecer aprovado pela CCT, o projeto em voga preenche importante lacuna na política de apoio à inovação do país. Como bem diagnosticado pelo autor da proposição, a dificuldade de acesso aos programas de financiamento do Governo Federal por parte das Micro, Pequenas e Médias Empresas – MPEs está entre os principais obstáculos para inovar. Essa dificuldade decorre da obrigatoriedade do oferecimento de garantias, sendo que, essas empresas, em geral, não possuem ativos suficientes para avalizar o acesso a esses recursos em instituições financeiras e agências de fomento.

Para sanar esse problema, a proposição autoriza a criação do Fundo InovaMPEs, cujo principal objetivo é, justamente, conceder aval para financiamento de investimentos em inovação realizados por MPEs e empresas individuais.

Devemos notar que o Governo Federal já possui outros programas de estímulo à inovação voltados às MPes, tais como o INOVACRED da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o BNDES-Inovação, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O principal objetivo do INOVACRED, é oferecer financiamento às MPes para aplicação no desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços ou no aprimoramento dos já existentes. Já o BNDES-Inovação tem como finalidade apoiar o aumento da competitividade das empresas brasileiras por meio de investimentos em inovação, auxiliando no financiamento de ações contínuas ou estruturadas de inovações em produtos, processos e marketing.

Contudo, em ambos programas não há previsão para concessão de aval aos financiamentos oferecidos, o que acaba por dificultar, ou até excluir, parte significativa das micro e pequenas empresas com potencial inovador. Apenas o BNDES FGI - Fundo Garantidor de Investimentos tem objetivo semelhante ao do InovaMPes. Entretanto, falta solidificarmos tal garantia no ordenamento jurídico vigente, mediante a aprovação de uma lei, dada a importância do tema para o desenvolvimento nacional. Logo, o Fundo InovaMPes tem potencial para desempenhar, de forma indelével, o importante papel de complementação aos programas de estímulo à inovação já existentes.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2013.

Sala da Comissão, em 7 de outubro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senador Paulo Bauer, Relator