

# **PARECER N° , DE 2013**

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2008,  
do Senador PAULO PAIM, que *Institui o Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas – FFMPME.*

RELATOR: Senador ROMERO JUCÁ

## **I – RELATÓRIO**

Em exame nesta Comissão, o projeto de lei ordinária, de autoria do Senador PAULO PAIM, que *Institui o Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas – FFMPME.*

O art. 1º do projeto institui o referido Fundo, de natureza contábil e destinado a conceder financiamentos às sociedades empresárias, sociedades simples e empresários que se enquadrem nas definições e nos limites fixados no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei do Supersimples), a saber:

a) como microempresas e empresas de pequeno porte, as que auferirem no ano-calendário os níveis de receitas brutas estabelecidos no art. 3º, *caput*, e incisos I e II, da Lei Complementar nº 123, de 2006;

b) como empresário – a pessoa jurídica ou a ela equiparada – que auflira receita bruta anual entre R\$ 2,4 milhões e R\$ 60 milhões, observada a definição de renda bruta contida no art. 3º da citada Lei Complementar.

O art. 2º estabelece o rol de fontes de recursos para a constituição do Fundo, no qual constam recursos do Tesouro Nacional correspondentes a dotações orçamentárias específicas e emissões de títulos da dívida pública; recursos oriundos de encargos e sanções derivados de infrações nos contratos de financiamentos; ações de sociedade de economia mista federal excedentes

ao necessário para manutenção do controle acionário pela União; transferência de bens móveis e imóveis; rendimentos e aplicações financeiras e receitas patrimoniais, além de outras receitas.

O art. 3º autoriza a União a contratar instituição financeira federal para atuar como agente operador do Fundo, com direito à renumeração pelos serviços prestados.

As disponibilidades de caixa do fundo serão mantidas na conta única do Tesouro Nacional, conforme proposto pelo art. 4º do projeto.

Consta do art. 5º do projeto a usual cláusula de vigência de lei.

Na justificação, o autor ressalta a importância das micro, pequenas e médias empresas na geração de empregos, na sustentação da demanda agregada, na introdução de inovações tecnológicas e na geração de renda. Aduz que, no Brasil, o marco legal em favor desse tipo de empresa avançou com a Lei Complementar nº 123, de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

O autor propõe que, para dar maior racionalidade à programação financeira do Governo Federal, deve-se criar “rubrica contábil específica para reunir o conjunto de recursos públicos hoje destinados ao apoio ao setor em tela”. Por isso, propõe a criação do Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas, cujos recursos poderão alavancar os empréstimos concedidos pelos bancos públicos federais, a exemplo das linhas de crédito do BNDES.

Para o conceito de microempresas e empresas de pequeno porte o autor utiliza o limite e o conceito de receita bruta fixados na Lei Complementar nº 123, de 2006 (Lei do Supersimples). Para o conceito de médias empresas, utiliza o limite máximo de receita bruta de até R\$ 60 milhões, adotado pelo BNDES (Carta-circular nº 64, de 2002).

O projeto foi distribuído a esta Comissão em decisão terminativa e, no prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

Em 27 de março de 2009, o Presidente da CAE designou o Senador JAYME CAMPOS relator da matéria. Como não foi oferecido relatório ao projeto, nem houve deliberação sobre o assunto, prossegue a

tramitação da proposição, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 4, de 2010, da Mesa, ambos do Senado Federal.

Designado Relator, o Senador BLAIRO MAGGI ofereceu a esta CAE, em 14 de junho de 2011, relatório pela aprovação do projeto com a Emenda nº 1. Todavia, não houve deliberação sobre o projeto, porquanto a Comissão aguardava a realização de audiência pública destinada à instrução da matéria, conforme o Requerimento nº 43-2009/CAE.

Em 14 de novembro de 2012, o Presidente desta CAE designou-me Relator da matéria.

## **II – ANÁLISE**

### **a) sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa**

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece, em seu art. 99, competência para a Comissão de Assuntos Econômicos emitir parecer sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que forem submetidas à sua apreciação, bem como sobre finanças públicas e normas gerais de direito financeiro, entre outras.

Como o presente projeto de lei foi submetido à apreciação desta Comissão em decisão terminativa, cumpre examinar, preliminarmente, os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição, conforme art. 101, I, *in fine*, do citado RISF.

O art. 48 da Constituição Federal estabelece que cabe ao Congresso Nacional dispor, mediante sanção presidencial, sobre as matérias de competência da União.

Por outro lado, o art. 24 da Lei Maior fixa competência concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal para legislar, entre outras matérias, sobre direito financeiro e orçamento. Ademais, a matéria sob exame não se refere a projeto de lei cuja iniciativa está reservada a outros Poderes da República e tem natureza de lei ordinária.

Com efeito, a presente proposição satisfaz o requisito constitucional formal quanto à iniciativa do processo legislativo e, do ponto de vista material, atende à exigência contida no art. 167, IX, da Constituição, qual seja, a instituição de fundo de qualquer natureza mediante prévia autorização legislativa.

Do exposto, depreende-se que o projeto não contém vício de iniciativa e é dotado do bom direito, porquanto está em conformidade com o ordenamento jurídico.

### **b) sobre o mérito**

É inegável a importância das microempresas, empresas de pequeno porte e médias empresas para o funcionamento da economia nacional, assim como se verifica em outros países. Tal relevância estende-se de suas participações na produção e geração de renda à absorção de parte substantiva da mão-de-obra. Reconhecidamente, trata-se de agentes produtivos que geram renda, emprego e contribuem para a descentralização do desenvolvimento.

Todavia, os setores empresariais de pequeno e médio portes padecem de grandes dificuldades operacionais, seja em decorrência de baixo nível organizacional ou reduzida escala produtiva, seja pelo fato do difícil acesso a novas tecnologias ou de formação de parcerias, entre outros fatores condicionantes. O fato é que essas fragilidades redundam em altas taxas de mortalidade. Segundo dados do Governo para o ano de 2010, 58% das empresas de pequeno porte fecharam as portas antes de completar cinco anos.

A extinção dessas empresas gera, consequentemente, perdas substantivas em termos de produção, renda e emprego, além de inversões realizadas em suas instalações produtivas. Por isso, faz-se necessário o apoio permanente do Estado mediante a adoção de políticas públicas.

Ressalto, também, a promulgação, em 2006, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que representou um grande avanço no justo e adequado tratamento diferenciado a esse tipo de empresa.

Como se sabe, essa Lei instituiu o regime tributário simplificado, denominado Supersimples Nacional, e corroborou com outras iniciativas em

marcha no País, a exemplo de medidas governamentais na esfera de programas e linhas de créditos especificamente voltados para esse segmento empresarial.

Ressalto, nesse contexto, a instituição do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, em 2005, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, por força da Lei nº 11.110, de 2005.

Devo enfatizar, também, que a Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, atualizou as faixas de receitas brutas para definição do porte das empresas. Com efeito, considera-se, atualmente, como microempresa aquela que auferir receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil, e como empresa de pequeno porte a que auferir receita bruta maior que R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 3,6 milhões.

Desse modo, a ampliação das faixas de receitas brutas para efeitos de benefícios fiscais garantidos pelo sistema tributário simplificado, do chamado Supersimples Nacional, estende-se automaticamente para a classificação das micro e pequenas empresas, das empresas individuais de responsabilidade limitada e dos empresários, que poderão obter financiamentos com os recursos do Fundo ora proposto.

Não obstante os avanços normativos acima, assiste razão ao autor do projeto ao propor a unificação dos futuros recursos orçamentários federais, destinados aos segmentos produtivos de pequeno porte, em rubrica específica, a que denominou *Fundo de Financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas – FFMPME*.

A meu ver, além de proporcionar maior racionalização na gestão dos recursos públicos, o projeto tem maior relevância ainda ao criar a possibilidade de o Estado aumentar os financiamentos produtivos. Essa possibilidade está inscrita na constituição do Fundo, que contará com outros recursos além dos orçamentários.

Cabe registrar que, de acordo com o art. 90, §3º, da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do projeto deverá ser elaborada por órgão competente do Poder Executivo, quando da elaboração da proposta de Orçamento da União.

Em suma, embora não tenha ocorrido a audiência pública para instruir a matéria, depreende-se que, do ponto de vista do mérito, além de o projeto contribuir para o fortalecimento do financiamento dos setores produtivos de menor porte no País, concorre, ainda, para o ordenamento das finanças públicas federais, na medida em que racionaliza a gestão dos recursos por meio de sua concentração no proposto Fundo.

Quanto à técnica legislativa, cabe notar que o art. 1º do projeto está desdoblado, por engano, nas alíneas ‘a’ e ‘b’. Por outro lado, a alínea ‘b’ não faz menção às médias empresas a que se refere a ementa do projeto. Ademais, com a nova faixa de receita bruta máxima definida para a empresa de pequeno, no valor de até R\$ 3.600.000,00, pela citada Lei Complementar nº 139, de 2011, faz-se necessário ampliar, igualmente, a faixa de receita bruta mínima para qualificar a média empresa e empresários, do valor superior a R\$ 2,4 milhões, inicialmente proposto no projeto, para o faturamento superior a R\$ 3,6 milhões. Trata-se de mera adequação lógica em razão dos novos valores de receitas fixados pela citada Lei Complementar.

Por esses motivos, proponho emenda para aprimorar a técnica legislativa, substituindo-se as referidas alíneas ‘a’ e ‘b’ pelos incisos I e II do art. 1º do PLS, e, no inciso II do mesmo artigo, mencionar as médias empresas. Em ambos os casos, proponho adicionar a referência à alteração na Lei do Supersimples introduzida pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 376, de 2008, com a seguinte emenda:

**EMENDA Nº – CAE**  
(ao PLS nº 376, de 2008)

Substituam-se as alíneas ‘a’ e ‘b’ do art. 1º do PLS 376, de 2008, pelos seguintes incisos I e II:

**“Art. 1º.....”**

I – microempresas e empresas de pequeno porte que se enquadrem nos limites fixados no art. 3º, *caput* e incisos I e II, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011;

II – médias empresas e empresário, pessoa jurídica ou pessoa a ela equiparada, que auferiram, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), observado o disposto no art. 3º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com a redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator