



DIÁLOGOS SETORIAIS **UNIÃO EUROPEIA**
BRASIL

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL

**ESTUDO SOBRE O IMPACTO DAS AÇÕES
REGULATÓRIAS QUE AFETAM AS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS (MPES)
BRASILEIRAS**

HUMBERTO FALCÃO-MARTINS E MELISSA ANDRADE

www.dialogossetoriais.org



União Europeia



DIÁLOGOS UNIÃO EUROPEIA
SETORIAIS BRASIL

Ministério do
Planejamento



CONTATOS

Direção Nacional do Projeto

+ 55 61 2020.4906/4928/5082/4134

contato@dialogossetoriais.org

www.dialogossetoriais.org

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	3
1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO	4
2. PRINCIPAIS DEMANDAS DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPES)	6
Principais agentes na construção do diálogo regulatório.....	10
Disponibilidade das normas em vigor.....	12
Qualidade do atendimento prestado ao micro e pequeno empresário	13
3. REALIDADE DAS AGÊNCIAS	13
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	14
Agência Nacional de Transporte Terrestre - ANTT.....	15
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis - ANP	16
Agência Nacional de Águas - ANA	20
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.....	22
4. PERSPECTIVAS E POSSÍVEIS CAMINHOS	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS.....	31
ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	32

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

Este trabalho teve como propósito a realização de um estudo exploratório sobre o impacto das ações regulatórias que afetam as Micro e Pequenas Empresas (MPEs) brasileiras. Foi elaborado com base em uma proposta de análise que definiu as principais variáveis para o estudo; na operacionalização do modelo por meio de entrevistas com alguns atores-chave das Agências Reguladoras relevantes, associações de micro e pequenas empresas de âmbito nacional e organizações de fomento ao microempreendedor; e, ao final, na análise de resultados.

Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, estima-se que as MPEs representem 99% do número de estabelecimentos formais existentes e utilizem 51,6% do total de pessoas ocupadas¹. Estes dados mostram a importância de um setor heterogêneo que impulsiona o crescimento do país e contribui para o processo de inclusão produtiva.

A atenção voltada às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) ainda é pequena nas Agências Reguladoras, mas de maneira geral, tem aumentado no país. Exemplo disso é a publicação da Lei Complementar nº 123/2006, a instituição do Simples, o regime de tributação diferenciada para este segmento, a Lei do Microempreendedor individual (Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008) e a criação em 2012, da Secretaria da Micro e Pequena Empresa subordinada à Presidência da República e com status de Ministério.

Foram mapeadas as principais iniciativas das agências reguladoras relativas às MPEs no Brasil, buscando identificar procedimentos de avaliação do impacto regulatório e mecanismos de interação desenvolvidos pelas agências para este setor. Na elaboração deste diagnóstico, foram realizadas entrevistas com os seguintes atores: Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Petróleo e Derivados (ANP), COMICRO – Confederação Nacional das Microempresas e

¹ Nogueira, M. O. & Oliveira, J.M. (2013). **Da baleia ao ornitorrinco: contribuições para a compreensão do universo das micro e pequenas empresas brasileiras** em Radar : tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. - Brasília: Ipea.

Empresas de Pequeno Porte, CONAMPE – Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais, Secretaria de Micro e Pequenas Empresas (SMPE) da Presidência da República e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), totalizando 9 entrevistas realizadas no período compreendido entre 24 de junho e 06 de agosto de 2014.

As entrevistas foram orientadas por três eixos de análise:

- **Fatores contextuais e obstáculos enfrentados pelas MPEs:** mapeamento político e histórico do setor a partir da fala das organizações envolvidas, além de gargalos identificados pelos diferentes atores;
- **Iniciativas em vigor:** revisão das principais iniciativas das agências voltadas especificamente para o segmento das MPEs;
- **Perspectivas e possíveis caminhos para simplificação administrativa:** indicação de caminhos para possíveis procedimentos de simplificação administrativa conforme previsão do programa de Diálogos Setoriais entre a União Europeia e o Brasil.

Este estudo também dialogou com a especialista internacional, subsidiando a coleta de dados por meio de levantamento de demandas junto aos entrevistados.

Este documento está dividido em três partes que sistematizam os resultados e conforme orientação recebida pela Casa Civil após a primeira versão do relatório: Principais Demandas das Micro e Pequenas Empresas (MPEs), Realidade das Agências, Perspectivas e Possíveis Caminhos. Tais seções serão apresentadas a seguir.

2. PRINCIPAIS DEMANDAS DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPES)

O esforço do governo e das organizações voltadas à defesa das MPES, por meio de órgãos e instituições como a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Rede SIM² e SEBRAE, é dar visibilidade às MPES em atendimento ao Art. 179 da Constituição cujo texto diz que a “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.”

Neste sentido, pode-se falar sobre um movimento em prol das MPES para alcançar este tratamento diferenciado em todas as instituições públicas. De modo geral, identificou-se nas agências reguladoras uma ausência de diferenciação no tratamento dispensado às MPES. Em muitos casos, foi difícil identificar qual seria o interlocutor adequado pela inexistência desta pauta dentro dos órgãos entrevistados. Em grande medida, as MPES são tratadas como todo o público regulado. Não recebem atenção diferenciada.

A Lei Complementar nº 123/2006 é orientadora desta diferenciação dentro do governo, em todos os níveis. Tal lei instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabeleceu normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere a impostos, obrigações trabalhistas e previdenciárias, acesso a crédito e mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos. Além disso, estabeleceu o Comitê Gestor do Simples Nacional, o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e Comitê para

² A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, **Redesim**, é um sistema integrado que permite a abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas em todas as Juntas Comerciais do Brasil, simplificando procedimentos e reduzindo a burocracia ao mínimo necessário.

Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios.

Além disso, a LC 123/2006 estabeleceu um critério de receita bruta para definição das MPEs, onde a microempresa é a que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e a empresa de pequeno porte que ganhe, no mesmo período, receita bruta superior a 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).³

A LC 123/2006 prevê ainda unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas envolvidas na abertura e fechamento das empresas, dos três âmbitos de governo, o que também afeta a atuação das agências reguladoras, especialmente no que diz respeito às normas de vigilância sanitária. Este processo de simplificação na abertura e fechamento das MPEs foi contemplado pela Rede SIM anteriormente mencionada e instituída pela Lei 11.598/2007.⁴

No caso da fiscalização orientadora que diz respeito diretamente às Agências Reguladoras, a LC prevê no Artigo 55 que a “fiscalização, no que se refere aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental e de segurança, das microempresas e empresas de pequeno porte deverá ter natureza prioritariamente orientadora, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.” Esta é uma reivindicação significativa dos vários atores que foi mapeada no processo de coleta de dados.

³ Há várias definições de MPEs, desde a quantidade de funcionários (critério SEBRAE) a outras faixas de receita bruta, como a utilizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras instituições de crédito. No caso do BNDES, os valores sobem para até R\$ 2,4 milhões para microempresa e maior que R\$2,4 milhões e menor ou igual a R\$16 milhões para pequena empresa. Este é um ponto que gera dificuldades na convergência de políticas para as MPEs, pois os critérios são diferentes para os órgãos que atuam na área. A LC utilizou um critério que já era utilizado pelo SIMPLES e os valores são considerados por alguns atores como defasado. Já está previsto que o Comitê Gestor do Simples nacional faça uma revisão destes valores a partir de 1º de janeiro de 2015.

⁴ Uma outra previsão importante na LC é a realização de processo licitatório por parte da Administração Pública destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado e em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível. Esta determinação já vem sendo crescentemente praticada pelo governo, significativo agente econômico na parte de aquisições.

Além disso, o § 1º diz que será observado o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização e no § 3º que os órgãos e entidades competentes definirão as atividades e situações cujo grau de risco seja considerado alto, as quais não se sujeitarão ao disposto neste artigo. Esta é uma demanda que vem sendo discutida especialmente no âmbito da Agência de Vigilância Sanitária, mas que ainda precisa ser especificada no que diz respeito à análise de risco das MPEs.

A LC está atualmente em processo de revisão. Ela foi aprovada pelo Senado e se encontra aguardando sanção presidencial (status em 31 de julho de 2014). A nova lei traz as seguintes mudanças:

- Ampliação do número de setores enquadrados no Simples. Toda empresa com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões poderá ser enquadrada no modelo;
- Criação de tratamento favorecido e diferenciado no âmbito da vigilância sanitária, com isenção de taxas para o Microempreendedor Individual, o agricultor familiar e o empreendedor da economia solidária;
- Redução a zero de todas os custos perante órgãos e entidades estatais relativos ao MEI;
- Simplificação do processo para a baixa das micro e pequenas empresas com dispensa da apresentação de certidões negativas. Mas, se identificados posteriormente os débitos tributários, estes serão de responsabilidade dos sócios;
- Proteção contra cobranças fraudulentas. As instituições financeiras somente poderão emitir boletos de cobrança mediante autorização prévia do Comitê Gestor da REDESIM, após solicitação das associações interessadas;
- O Microcrédito produtivo orientado deverá privilegiar os MEI e as ME;
- Criação do Serviço de apoio à Inovação de MPE pela Internet. As Universidades, Instituições de pesquisa e Entidades de fomento, deverão se articular para apoiar um serviço *on line* de acesso à solução de inovação, e solicitação de apoio técnico ou pesquisas para problemas específicos de micro e pequena empresa;

- Definição de metas de apoio à Inovação às MPE bem como a criação de programas de extensão para remuneração de agentes de inovação;
- Criação do Cadastro Único. O processo de obtenção das inscrições será unificado e o CNPJ será utilizado como identificador cadastral único pela Empresa.

Do ponto de vista das Agências Reguladoras, as medidas que mais as afetam diretamente é a parte da vigilância sanitária e a redução a zero de todos os custos perante órgãos e entidades estatais relativos ao MEI. A aprovação deste projeto de lei de forma unânime é um termômetro para o crescimento desta agenda no País e para o papel de articulador sendo desempenhado pela Secretaria de Micro e Pequenas Empresas do Governo Federal.

Apesar dos avanços, de acordo com Nogueira e Oliveira (2013), existe falta de estudos sobre a efetividade das políticas públicas implementadas de apoio às MPEs. De acordo com os pesquisadores, as MPEs contribuem com cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB). O argumento dos autores é de que se trata de um universo muito heterogêneo, com distintos níveis de maturidade organizacional, comumente caracterizado por baixa produtividade que vai desde pequenos comércios, salões de beleza a empresas mais estruturadas na área de tecnologia.

Quanto aos principais obstáculos enfrentados pela MPEs na atividade regulatória não existe muita clareza por parte das agências neste quesito, pois este setor não consiste em algo que chame a atenção em si mesmo.

A avaliação dos outros atores entrevistados é que nas Agências Reguladoras em geral, o tema da MPEs ainda não foi totalmente absorvido. Existe a percepção que o Estado não incorporou ou enxergou a necessidade econômica de equilíbrio das relações ou mesmo um tratamento diferenciado das agências às pequenas empresas. Existe um desconhecimento sobre o assunto.

O argumento de quem defende o setor é que dentro da cadeia produtiva que envolve as grandes empresas, existe um universo de pequenas empresas que seriam importantes para a eficiência do sistema, como por exemplo, na provisão de pequenos serviços, como na área de energia elétrica.

Um risco identificado é de as agências descobrirem a pauta e isso se tornar um custo maior para as MPEs. O sentido para as MPEs deveria ser o da simplificação

e da informação, aportando na formação dos prestadores de serviços e formando uma rede que envolve as grandes, médias, micro e pequenas empresas. Há também a percepção que este tema não ganha visibilidade por falta de capacidade das agências, assoberbadas com as demandas já existentes.

O SEBRAE argumenta que para um país que cria uma agência, o objetivo é eficiência e que se há o desperdício na ponta, isso não é desejável para o país. Para eles, uma agência reguladora deveria formular políticas de ganho de eficiência sistêmica e ter clareza de qual o espaço ocupado e qual a agregação de valor que os pequenos negócios fazem e podem fazer para o setor.

Os maiores problemas enfrentados pelas MPEs no olhar das associações entrevistadas é a falta de flexibilidade, pois são as mesmas exigências para a pequena e grande empresa em muitos casos. Apesar disso, de acordo com o presidente do CONAMPE, o marco regulatório está evoluindo.

De forma geral, o segmento de pequenos empreendedores sofre da falta de suporte técnico e conhecimento para o cumprimento de legislação necessária. O segmento normalmente possui baixa densidade tecnológica, dificuldade financeira e desconhecimento em relação a obrigações e cuidados. O que do ponto de vista das agências, muitas vezes pode agregar valor ao produto, como qualidade e segurança, muitas vezes é visto pelo setor como entrave burocrático.

PRINCIPAIS AGENTES NA CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO REGULATÓRIO

A interlocução formal entre as Agências Reguladoras pesquisadas e o segmento das MPEs é pequena, pois o recorte existente não é de MPEs, mas varia em cada agência de acordo com o setor.

Como agentes de fomento deste debate específico, o SEBRAE e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa tem facilitado o trabalho junto às agências reguladoras, para além do Fórum permanente da Micro e pequena empresa. Existe uma expectativa que a Secretaria Nacional terá mais força para abordar as agências reguladoras e dialogar e pedir o incentivo para que olhem com mais firmeza para o segmento. Um desafio da Secretaria é fazer com que a Administração Pública internalize a importância das MPEs e adeque suas normativas e ações em função disso. O SEBRAE tem dado apoio para discussões, inclusive fazendo um tratamento diferenciado para o Microempreendedor individual.

A vigilância sanitária também tem avançado com o apoio do SEBRAE. No entanto, as demandas sanitárias para as grandes empresas continuam sendo as mesmas para as pequenas empresas. Uma queixa é que as MPEs carecem de orientação sobre procedimentos sanitários. As entrevistas informaram que a LC 123/2006 não é bem cumprida, pois a mesma menciona a dupla visita para orientar os estabelecimentos e depois o retorno para ver se estes foram cumpridos e este princípio não é executado de forma satisfatória.

Os atores impactados podem fazer parte de qualquer processo de participação social das agências, mas muitas vezes tem dificuldade de acesso, pois as MPEs são diluídas em muitos setores e por isso muitas vezes, tendem a ser menos organizadas.

No caso do SEBRAE, há um bom exemplo da sua articulação com vários atores. Recentemente, foi identificado um problema de organizações enviando cobranças para o Microempreendedor Individual que eram indevidas. O SEBRAE recebeu essas informações, alertou bancos e depois a Secretaria fez a interlocução dentro do governo. Assim, a Secretaria se aliou ao Ministério Público para informar as associações em geral que essa não era uma prática recomendada e que o MEI não tinha obrigação de pagar, que faria o pagamento e teria determinado benefício se assim o desejasse.

No caso da Secretaria da Microempresa, esta foi criada em 2012 e a sua atuação objetiva teve início em maio de 2013. A Secretaria está focada em rever o processo de abertura de empresa para agilizá-lo e promover outros serviços para inseri-las no mercado interno e externo. Neste sentido, entra o papel das agências reguladoras, dentro do processo de abertura e formalização dos pequenos negócios. A Secretaria esteve envolvida no processo de revisão da Lei da MPE mencionada anteriormente. Os órgãos públicos têm sido convidados para o Fórum das Micro e Pequenas Empresas, mas com baixa participação. O Fórum foi criado pela lei de 1999 e fazia parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Do ponto de vista das MPEs, há duas grandes entidades que representam o setor de forma mais específica: a COMICRO e CONAMPE. A primeira agrega 23 estados. A instituição fez campanha para a criação do Ministério e sugeriu um PRONATEC para as MPEs, inclusive para capacitar os próprios empresários e

organizá-los para vender mais para o governo. Já a CONAMPE é uma confederação nacional que teve seu início em 1970 e atua em três estados.

De maneira geral, não há nenhuma tratativa entre as entidades que representam as MPEs e as agências reguladoras. Trata-se de universos distintos e distantes.

Os canais institucionais de participação normalmente não são específicos. Há reuniões presenciais por agendamento, e-mail de associações de classe, internet, participação pelos sistemas de solicitação eletrônico, 0800, ouvidoria e consultas públicas que são acessíveis por meio remoto. Há ainda os mecanismos de consulta pública – ferramenta eletrônica para contribuições on-line - que facilitam o canal de participação.

O Fórum das MPEs é também um espaço de diálogo com representação das entidades e do governo. Apesar disso, existe uma grande dispersão dos atores envolvidos.

DISPONIBILIDADE DAS NORMAS EM VIGOR

De acordo com as associações é difícil encontrar as normas. O cidadão entra no sítio eletrônico das agências e se não contratar alguém para auxiliar, possui dificuldade em achar as informações. Os sítios tendem a ser grandes e sem transparência. Há dificuldades em acesso no interior do país, onde mesmo a telefonia é difícil.

A avaliação das agências sobre a disponibilidade das normas é muito diversa. Por um lado a ANVISA tem trabalhado para melhorar a disponibilização das normas com vistas à simplificação. Por outro, agências como ANA, ANCINE e ANTT declaram que as normas são muito simples e estão disponíveis com facilidade nos respectivos sítios com procedimentos claros. Isso em parte pode ser explicado pela natureza do setor regulado, pois a área de vigilância sanitária possui uma profusão de normas e é a que possui a interface mais intensa com as MPEs.

Uma rápida consulta às páginas corrobora a alegação das associações de MPEs, pois existe uma quantidade muito grande de normas e não é trivial encontrar normativas específicas voltadas para cada segmento. Um possível caminho seria a criação de abas específicas no site que direcionassem direto a procedimentos demandados para as MPEs em conformidade com o que é previsto na LC 123/2006.

QUALIDADE DO ATENDIMENTO PRESTADO AO MICRO E PEQUENO EMPRESÁRIO

As opiniões das associações divergem. Por um lado, declaram que o atendimento não é ruim e que o mais difícil é conseguir a interlocução, mas quando há atendimento este é bom. Por outro lado, alegam que é preciso melhorar o atendimento.

As agências de forma geral possuem canais de coleta de *feedback* via ombudsman, mas não o fazem de forma sistemática (com raras exceções), ou seja, não há mecanismos regulares para se avaliar a qualidade do atendimento. Por parte das agências existe uma percepção variada sobre a qualidade do seu próprio atendimento, mas de maneira geral, ela é muito positiva.

A falta de diálogo formal entre as Agências e as associações e a falta de coleta frequente de *feedback* geram esses ruídos relatados, de percepções diversas da realidade. As agências não tomam conhecimento sobre as necessidades de melhoria do seu atendimento vindo das MPEs. As demandas normalmente provêm de setores mais fortes e organizados. Há que se lembrar de que o universo das MPEs é extremamente diverso e fragmentado, com uma capacidade de organização também heterogênea.

A avaliação da SMPE é que as informações disponíveis na internet são frágeis, pois por não existir um tratamento diferenciado, não há uma informação customizada. As MPEs costumam receber a mesma informação que todos os demais empreendedores. O tratamento diferenciado na visão da SMPE se desdobra em duas formas que é facilitar o licenciamento e o cumprimento do seu papel de fiscalização que tenha um caráter orientador. A tendência é autuar primeiro e orientar depois. Neste sentido, o acesso a informação clara e de qualidade torna-se fundamental.

3. REALIDADE DAS AGÊNCIAS

Esta pesquisa levantou que de forma geral, as agências reguladoras pesquisadas não possuem tratamento diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas, com exceção da ANVISA. Assim, pode-se dizer que o debate é insipiente, que as MPEs não existem como categoria que possua vida própria,

mas fazem parte de todo o universo atendido pela agência de maneira indiferenciada. A seguir, é relatada a experiência das agências entrevistadas.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE

Na ANCINE, o debate das MPEs é importante dentro do setor audiovisual, pois a produção é em larga medida feita por pequenas empresas. No entanto, como a maior parte das empresas é composta por MPEs, esta categoria não existe com identidade própria. A análise teria que ser aprofundada para avaliar se caberia levar adiante esta agenda dentro da Agência. Não há demanda política para isso.

A ANCINE declarou que todo marco regulatório se volta para as MPEs, mas sem ter uma especificidade. A única diferenciação relatada está na redução tributária de produtoras audiovisuais que produzem filmes publicitários que são obras de até dez mil reais. Todo marco regulatório é de caráter geral. A Agência afirma que existe qualidade deste marco que é voltado tanto para grandes quanto pequenas empresas e que ele não impõe grandes ônus burocráticos ou custos. Para fins de aprofundamento desta agenda, deveria ser feito um levantamento específico junto às MPEs do setor para levantar as suas demandas, o que está além do escopo deste trabalho.

A produção cultural foi incluída no Supersimples, mas existe uma percepção de que não há divulgação suficiente a este respeito sobre as novas possibilidades tributárias. Em trabalho anterior também realizado para a Casa Civil por esta equipe de consultores, verificou-se que o Ministério da Cultura vem trabalhando para fomentar o mercado de produção cultural no país.

No caso da ANCINE, a agência avalia bem a interlocução com o setor. Como a maior parte das empresas impactadas pela agência é composta por MPEs, a interlocução posta é da agência como um todo. É muito recente o escopo da ANCINE que trata de empresas de maior porte.

Na ANCINE, há uma ouvidoria considerada bastante ativa que recolhe todo tipo de comentários, contribuições sobre a atuação da agenda e possui relatórios frequentes sobre *feedback* das empresas, mas não há demandas específicas que tenham feito referência às MPEs.

O caso da ANCINE é muito particular, haveria que se fomentar o diálogo entre a agência e a SMPE para identificar como o trabalho que já vem sendo feito de simplificação administrativa e apoio às MPEs poderia ser benéfico para estas empresas do setor cultural.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE TERRESTRE - ANTT

Na ANTT, não há debate sobre o assunto, pois este setor não é visto como um problema. Considera-se que não há demanda reprimida e que o atendimento tem transcorrido sem nada que chame a atenção para este grupo específico. Ainda que não haja queixas, como não há formas de *feedback* muito estruturadas e específicas, é preciso que haja um aprofundamento para levantar a opinião do setor.

A ANTT não possui um marco regulatório para MPEs, mas medidas dispersas que afetam este segmento. A agência de forma geral trabalha com grandes empresas. Há dois segmentos de MPEs que sofrem regulação da ANTT: transporte fretado de ônibus e transporte de cargas, sendo o primeiro mais expressivo. Ainda assim, esta regulação é pequena, superficial. A agência fornece uma autorização mediante o preenchimento dos requisitos da resolução específica que funciona como um *check list*. A empresa necessita apenas levar os documentos presencialmente. Não há resoluções frequentes sobre os fretados e as empresas que fazem transporte regular não estão na categoria de MPEs.

No caso do transportador autônomo de cargas, a regulação é muito pontual. Trata-se de um registro que é feito e recebem um adesivo. O mercado não é regulado. O tratamento é da mesma forma para MPEs e demais empresas. O procedimento é feito em parte na internet e depois vão a um escritório da Agência para receber o adesivo.

No transporte de passageiros, as MPEs necessitam de permissão para atuar. A norma é simples. A empresa precisa apresentar uma série de documentos e faz o percurso que desejar, enquanto que a segurança e procedimentos precisam estar de acordo com a norma. Isso é diferente de uma empresa que opera de forma regular, pois tem que obrigatoriamente fazer determinadas linhas e ter locais para parar. O fretado não necessita fazer isso.

A ANTT menciona problemas relativos à situação dos barqueiros na Região Norte, que é um problema específico, mas haveria que se mapear outras áreas problemáticas voltadas para as MPEs na agência.

No caso da ANTT, há participação dos caminhoneiros. Um caso emblemático foi em 2013, quando houve uma resolução polêmica da Agência sobre tempo de folga entre os turnos. A resolução previa períodos de descanso e os caminhoneiros participaram ativamente. As Associações de MPEs normalmente não participam. Quem mais participa é a Confederação Nacional de Transportes e associações municipais e estaduais de transporte.

O atendimento foi relatado como muito bom na entrevista. As permissões para operar órgãos fretados saem rapidamente. O registro é rápido e praticamente 100% da frota de vans e utilitários no Brasil já foi cadastrada. O registro começou em 2003 e em 2008 já estava pronto. Existe a avaliação de que não há uma demanda reprimida. O procedimento é todo pela internet. Há uma parte prévia e complementar no escritório. Desde 2004 é o mesmo procedimento. O site é novo e avaliado como bom e mais completo que o anterior.

No que diz respeito à Análise de Impacto Regulatório, no caso da ANTT, a agência preenche um Formulário de Impacto Regulatório – FAPIR que pode ter perguntas específicas. A área de passageiros, por exemplo, monta o FAPIR adequado para a sua realidade. Se forem normatizar algo no mercado de ônibus fretados, está prevista a realização de consultas ao segmento, da mesma forma se algo for feito para as MPEs.

Como o debate sobre as MPEs não está presente na agência e o universo de MPEs que é regulado pode ser considerado reduzido, uma possível interlocução da Casa Civil com as agências reguladoras deveria levar estes dois fatores em consideração no momento de estabelecer prioridades e construir uma agenda de trabalho.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E COMBUSTÍVEIS - ANP

No caso da ANP, a agência relata que as MPEs são basicamente revendedoras neste setor. A ANP possui um relacionamento de autorização com as MPEs para assegurar qualidade de produtos e segurança ao consumidor. As MPEs devem apresentar uma série de documentos e muitas vezes esta obtenção (e.g. Licença

Ambiental, Certificado do Corpo de Bombeiros) é onerosa em termos de tempo. Os mesmos documentos são cobrados tanto para os MPEs quanto para os grandes empresários. A única diferenciação que se faz é no momento de aplicar alguma penalidade. Isso é feito de acordo com o porte do estabelecimento. Não há autuação em irregularidades de pequeno porte. A pequena empresa é simplesmente notificada para resolver a situação. Para além disso, as regras são as mesmas para todas as empresas.

A percepção da agência é de que o marco regulatório é efetivo quanto ao abastecimento do mercado, do ponto de vista do mercado e do consumidor. Mas para as MPEs há dificuldades quanto à obtenção dos documentos necessários, uma vez que as exigências são as mesmas para todas as empresas. Acaba se usando o atravessador. Há muitas exigências para as MPEs que trabalham com gás e inflamáveis. Seria necessário um trabalho mais consistente de incentivo e informação. Trata-se de empresas com baixo capital e na tentativa de sobrevivência, estabelecem-se em qualquer lugar.

Existem em curso iniciativas para desburocratizar este processo, no entanto, se o grande é impactado, o pequeno e médio sofrem ainda mais. Há um processo de autorização eletrônica em desenvolvimento e neste caso, o pequeno empresário terá mais facilidade em acessar o sistema. Como o nível educacional destes pequenos empresários é menor, faz-se necessário instituir um sistema de mais fácil preenchimento, na visão dos entrevistados da Agência.

O processo de regulação passa por consultas e audiências públicas antes da publicação. Para além disso, há um centro de relacionamento com o consumidor (para demandas gerais), o qual pode ser utilizado para denunciar, pedir informações etc. e esse possui uma linha 0800. A agência também participa de encontros regionais de revendedores, proporcionando algum nível de suporte às MPEs.

No entanto, de forma geral, o debate não está no centro das preocupações da ANP. Existem iniciativas de desburocratização em curso, conforme mencionado e o segmento da revenda é uma ponta deste trabalho. O foco da ANP está centrado em conseguir o abastecimento. Diferentemente de outros órgãos, não se cobra taxa para a autorização, esta não constitui uma fonte de receita, o que pode ser considerado uma vantagem para as MPEs neste segmento. Não há taxas cobradas nem para fiscalização.

A maior dificuldade das iniciativas em curso está nas relações intergovernamentais. O empresário tem que cumprir outras obrigações (licenciamento, Corpo de Bombeiros) vinculadas à autorização da ANP e há pouca interlocução entre os outros órgãos. O processo como um todo não está organizado. Há falta de bases de dados compartilhadas, o que dificulta o processo, torna-o mais moroso. Se a informação fosse compartilhada, seria mais fácil para o empresário realizar o processo. Este aspecto mostra um ponto de aperfeiçoamento e possível objeto de apoio por parte da Casa Civil e outros atores envolvidos neste processo de apoio às MPEs no País.

No tocante à Avaliação de Impacto Regulatório, ao invés de impor um impacto regulatório no estilo de *checklist*, a ANP está realizando capacitações em AIR para difundir a metodologia, mas ainda de forma muito inicial.

A ANP relata que todas as normas estão disponíveis no sítio da internet, mas que este nem sempre é amigável. O diagnóstico é de que o site da ANP tem muita informação, mas essa é difícil de encontrar em função da arquitetura antiga e por isso as pessoas ligam no 0800. O sítio está sendo revisto, mas levarão dois anos para que as melhorias seja implementadas.

No caso de revenda (cujo foco são as MPEs), há uma página exclusiva. São disponibilizadas todas as informações e orientações detalhadas para esse segmento. Apesar da página especial, por vezes, os empresários ligam no 0800 para confirmar uma informação disponível no site.

Nesta área de Petróleo e Combustíveis, existem algumas iniciativas envolvendo as MPEs. Está em negociação um convênio entre o SEBRAE e a ANP. A proposta do convênio é de tratar da cláusula que exige das grandes empresas investimento em desenvolvimento tecnológico com conteúdo local.

A ANP incorporou nas suas rodadas de licitações a cláusula de Pesquisa e Desenvolvimento. Depois que a empresa consegue a concessão e começa a explorar determinada área e verifica que há petróleo, é obrigada a investir em um percentual de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país. Neste sentido, abre-se espaço para auxiliar as MPEs, envolvendo-as em processos de P&D, algo raro no país. De maneira geral, as MPEs não percebem que pode haver oportunidade para elas nesta área. Está em consulta pública a ampliação desta

cláusula de P&D para que haja investimento também em empresas e não só em instituições de pesquisa.

O critério definidor de Pequenas e Médias empresas para a ANP é do BNDES. Quando as empresas petrolíferas não conseguem cumprir o critério de produto local, os recursos não são utilizados e isso gera multa. Por isso, a ANP está estudando a possibilidade de reverter os recursos da multa para pequenas empresas. Em uma ação complementar, como as MPEs necessitam possuir certificação de conteúdo local, o SEBRAE, como parceiro, está estudando trabalhar com as pequenas empresas para diminuir custos dos documentos e apoiar o processo de certificação.

Além disso, já existe um convênio de 10 anos entre o SEBRAE e a Petrobrás em que o SEBRAE mapeia demandas das grandes empresas e busca as pequenas empresas para que se desenvolvam e possam se cadastrar para vender para a empresa petrolífera.

Há ainda considerações específicas para as MPEs nas licitações da ANP. A 10ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural realizada em dezembro de 2013 alcançou o objetivo de atrair empresas de pequeno e médio porte, para além das grandes companhias petrolíferas. O modelo de exploração prevista no item II - Blocos em Bacias Maduras tinha o objetivo de oferecer oportunidades a pequenas e médias empresas em Bacias densamente exploradas.

No caso da ANP, há também a experiência do Selo Combustível que influencia o mercado regulado indiretamente. Com o selo, todos os indivíduos, famílias e pequenos produtores de biodiesel precisam estar registrados e podem vender nos leilões e as grandes empresas, por sua vez, para venderem para a ANP necessitam comprar da agricultura familiar. Dentro do Selo Combustível, os compradores devem dar assistência técnica, capacitação e contrato antecipado aos pequenos agricultores. Esta é uma experiência considerada exitosa para as MPEs e existe um mercado que poderia ser ampliado. É um bom exemplo de pensamento em toda a cadeia produtiva e inclusão dos pequenos produtores, de modo a trazer eficiência e benefícios sistêmicos. O SEBRAE apoia as cooperativas de agricultores familiares de biocombustíveis. Há aproximadamente 63 empresas aptas para produzir biocombustíveis e são cerca de 100.000 produtores beneficiados.

No caso da ANP, fizeram duas pesquisas de imagem e o retorno foi positivo. O Centro de relacionamento com o consumidor já foi premiado e foi considerado o melhor centro de atendimento ao consumidor das agências.

A ANP possui várias iniciativas voltadas para as MPEs, num processo de articulação e parceria com o SEBRAE. Este é um bom exemplo de consideração de toda a cadeia produtiva, a qual envolve tanto grandes quanto Micro Pequenas Empresas.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA

A ANA relatou uma agenda pequena junto às MPEs. A Agência possui uma interface maior com as empresas de saneamento por meio do instrumento de outorga. Tais empresas por sua vez disponibilizam água para as MPEs. Exceção a isso são os casos de cessão direta do uso da água para cooperativas e associações (e.g. na Região do Semiárido em que há grupos de MPEs que utilizam água em rios de dupla nominalidade (Estado e União), no caso de locação de água em açudes, como no Nordeste e outorga para a área de mineração de areia, sendo que o último constitui o maior grupo regulado.

Na situação de mineração de areia, os mineradores bombeiam a água junto com a areia e por isso utilizam a água como meio para sua atividade econômica. As lavanderias também entram neste segmento, mas não é um grupo muito expressivo. Os instrumentos de regulação para as MPEs tendem a ser mais flexíveis. Apenas na utilização do instrumento da outorga é que o tratamento será o mesmo para qualquer empresa independente do seu porte.

Para as bacias onde não há uma restrição de água, a proposta é ter algo bem simplificado, algo que seja auto declaratório e preenchido pelo site e utilizado para usos que sejam menos exigentes, de pouco impacto da água. A concepção é boa, mas ainda está em fase de elaboração. A proposta da agência é não onerar o usuário de água em informações ou em quesitos que ele não possa diretamente oferecer. Trata-se de desestimular legislações complicadas que necessitem de contratar intermediários para resolver. No processo de simplificação, as MPEs se beneficiam ainda mais que as grandes empresas que possuem mais recursos para contratar intermediários.

De forma geral, os usuários dos recursos hídricos são em sua maioria insignificantes em relação à vazão do rio. Os usuários que impactam não chegam a 5% do total. Para a grande maioria, não é necessária nenhum tipo de autorização. É no meio do universo de usuários, entre as famílias e os grandes usuários que está o conjunto alvo das simplificações.

No caso da ANA, o tratamento é considerado bastante pessoal. Há um amplo atendimento telefônico e a busca é por simplificar os processos para que não haja contratação de terceiros para facilitar o procedimento. A agência possui o serviço de SAC e mantinha um número 0800 para o processo de cadastramento de usuários, mas depois avaliou que não havia mais necessidade. Os processos podem ser acompanhados pela internet (por meio de cadastro, cada tramitação é informada). A agência trabalhou para diminuir o tempo de resposta das solicitações e relata ter obtido sucesso. No entanto, as associações entrevistadas não relataram ter informações sobre o atendimento da ANA. Seria necessário, numa eventual continuidade deste trabalho, falar diretamente com grupos de usuários que possuem interface direta com a Agência.

Recentemente, foi aprovada uma nova lei de irrigação. Esta lei ordena o setor de uma forma como não havia sendo feita antes e a expectativa é de aumentar a demanda das MPEs. Para isso, terá que ser feito um esforço de considerar de forma adequada este grupo de usuários ampliado.

No caso da ANA, não há ainda uma Análise de Impacto Regulatório estruturada. Estão em fase de implementação em um projeto piloto apoiado pelo PRO-REG. Ela está sendo desenhada em torno de uma exigência de seguranças de barragem. A perspectiva é de que este instrumento possa ser absorvido pela agência, mas sem perspectiva de incorporação da temática das MPEs num primeiro momento.

A agenda das MPEs na ANA é muito pequena, mas existem algumas interfaces identificadas junto às Micro e Pequenas Empresas, onde um olhar específico poderia ser útil para auxiliar a agência a oferecer um tratamento diferenciado para este segmento que tende a ser mais vulnerável que os demais.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA

A Anvisa possui uma experiência intensa de mobilização em torno da agenda de inclusão produtiva (para além das MPEs) com envolvimento da alta gerência e parceria com outras instituições como o Sebrae, SMPE, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. A Anvisa mudou a lei de criação da Agência e instituiu uma normativa específica para isentar o agricultor familiar, o Microempreendedor Individual e o empreendedor da economia solidária das taxas pagas para a Agência e ainda para classificar as atividades de acordo com o risco, adotando no caso de empreendimentos de baixo risco, um tratamento simplificado. Mas, como isso se deu?

No caso da Anvisa, tudo começou com um processo de alinhamento estratégico da regulação com as políticas e prioridades do governo em 2012 no que tange à inclusão produtiva. Foi feito um mapeamento de todas as prioridades e neste, houve a identificação de que as atividades reguladas impactavam diretamente a política de inclusão produtiva. Assim, foi feito um movimento para promover a inclusão dos empreendimentos mais desproporcionalmente impactados pelas normativas da agência. Foi construída ao longo deste processo uma percepção do órgão sobre a importância de se ter um olhar de regulação diferenciado sobre estes segmentos. É preciso destacar que o esforço foi feito no sentido de beneficiar o agricultor familiar, o Microempreendedor Individual e o empreendedor da economia solidária, mas não foram incluídos neste processo as MPEs. Elas foram pautadas e existe a possibilidade de incluí-las no futuro, mas isso ainda não aconteceu. Órgãos como o Sebrae também dão apoio não apenas às MPEs, mas também a estes setores mencionados anteriormente.

A origem deste movimento e das parcerias que apoiaram as mudanças na Anvisa remonta a meados da década passada, quando havia um movimento de empreendedores procurando o SEBRAE para reclamar de normativas que prejudicavam o setor, especialmente na área de alimentos. Neste período, não havia uma visão sobre os pequenos empreendimentos e havia um receio por parte de dirigentes da Anvisa de que a flexibilização levaria à desordem regulatória. Ultrapassado este período, começaram a discutir no âmbito da Rede SIM, princípios de um sistema simplificado. A questão dos MEI também levantou o assunto, pois hoje são 4 milhões e 100 mil MEI.

Mas, o que aconteceu e qual foi a dinâmica de trabalho voltada para os pequenos empreendimentos? Na lei de criação da Agência, havia previsão de desconto de 90% no valor das taxas para as Micro Empresas, de 60% no caso das taxas para Pequenas Empresas e 30% no caso de Médias Empresas. Em 2014, a lei foi mudada para gerar isenção total a alguns segmentos. Na nova redação, a Lei No. 9672/99 mudou para tornar o agricultor familiar, o Microempreendedor Individual e o empreendedor da economia solidária isentos do pagamento de Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (Normativa 13001/2014), mas não incluiu o MPE.

Além disso, foi feito um esforço que gerou uma nova Norma, a RDC 49/2013 que dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário. Tal norma define atividades de baixo risco exercidas pelos empreendimentos e determina que essas poderão ser automaticamente regularizadas perante os órgãos de vigilância sanitária, mediante conclusão do procedimento especial de registro e legalização disponível no Portal do Empreendedor, no caso do microempreendedor individual e apresentação dos documentos previstos no art. 6º ao órgão de vigilância sanitária ou órgão responsável, no caso do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário. Um fato importante neste histórico foi a simplificação da vistoria dos bombeiros para dar efetividade à ação do poder público.

Esta normativa simplifica sobremaneira a atuação destes segmentos, pois muda o enfoque de excesso de controle prévio para uma maior responsabilização do agente em atividade de baixo risco. No entanto, o trabalho ainda está incompleto, pois falta contemplar as MPEs no mesmo regramento.

Quanto aos próximos passos, estas orientações estão sendo passadas para os estados, porém a situação nos estados é heterogênea. Há estados em que a vigilância sanitária dá autorização para funcionamento em três dias (como Alagoas), mas esta não é a regra. A Anvisa argumenta que são necessárias medidas em termos de orientação e financiamento para fomentar a desburocratização e simplificação nos estados. Espera-se que a adequação da vigilância sanitária estadual a este regramento virá a facilitar a atuação do poder público.

Os entrevistados da Anvisa relatam que a LC nº 123/2006 traz um desafio muito grande para todo o setor público e especialmente à vigilância sanitária. De acordo com a Anvisa, os municípios não têm investido nas equipes de vigilância sanitária. Existe uma demanda do setor em alterar a legislação classificando empreendimentos de baixo e alto risco no caso das MPEs, de modo a agilizar procedimentos para os empreendimentos de baixo risco, que compõe a maior parte do segmento.

Um exemplo dado por mais de um entrevistado sobre a importância deste processo de simplificação é quanto ao episódio da Boate Kiss em Santa Maria-RS. O poder público local estava assoberbado com fiscalizações a fazer. Sem avaliação de risco, não há nível de prioridade para fiscalização do poder público e crescem os processos sem o governo ter condições de supervisionar questões de segurança e higiene dos estabelecimentos, pois não há capacidade para visitar todos os estabelecimentos. A avaliação de risco define procedimentos simplificados para as atividades de baixo risco, gerando eficiência e focando melhor a ação do poder público. Uma abordagem é tratar das coisas cronologicamente, a outra é co-responsabilizar o empreendedor.

Neste processo de apoio ao microempreendedor individual, ao empreendimento familiar rural e ao empreendimento econômico solidário (que precisa ser expandido às MPEs), foi assinado um acordo de cooperação entre a Anvisa e a SMPE. A ANVISA tem realizado junto com a Secretaria uma caravana pelos estados pela simplificação e racionalização de procedimentos, além de outras atividades de capacitação com os órgãos estaduais de vigilância sanitária.

As mudanças legislativas foram viabilizadas com articulação entre os vários órgãos públicos mencionados e entidades como a Frente Nacional de Prefeitos. Está sendo feito ainda um trabalho em parceria com o SEBRAE para mobilizar os Secretários de Desenvolvimento Econômico para entender que a vigilância sanitária tem um papel fundamental na promoção dos empreendimentos.

O padrão é as políticas econômicas excluírem a vigilância sanitária. Existem várias experiências no Brasil de *one stop shop*, onde o cidadão em um único local pode ter acesso a vários serviços públicos de forma integrada. A proposta é integrar a vigilância sanitária nestes arranjos. Um bom exemplo é Maceió que possui uma grande central, onde todo empreendedor que queira abrir uma empresa vai a um único local, o qual inclui a vigilância sanitária. Outras cidades

que vêm trabalhando nesta direção incluem São Paulo, Aracaju e Vitória, num movimento crescente de simplificação administrativa. A Anvisa não faz separação por porte de atendimento, o foco está na simplificação das autorizações para estabelecimentos de baixo risco e isenção de taxas, além da implementação do governo eletrônico.

A ANVISA também relata um esforço recente de instituir mecanismos de simplificação do estoque regulatório. Foi instituído o Programa de Qualidade Regulatória que teve um impacto significativo nesse processo. Em 2006, havia mais de 300 resoluções por ano. Atualmente, são cerca de 60 a 70 resoluções a cada ano, sendo que parte dessas é de revisão de marcos existentes. Foi criada ainda uma coordenação para cuidar exclusivamente desta área. O desafio neste momento é de identificar a melhor forma de priorizar esta simplificação tendo em vista o volumoso estoque de normas. A Agência também está discutindo se vai criar um comitê específico de pequenos negócios. Estão considerando se há necessidade ou não de ter um espaço próprio para isso.

Na Anvisa, existe a percepção que o atendimento precisa ser aperfeiçoado, em todos os âmbitos – federal, estadual e municipal. Apesar disso, o Relatório da AMCHAM levantou que 54% dos entrevistados acreditam que a ANVISA tem melhorado os processos de trabalho para qualificar o atendimento. Mas este universo não diz respeito apenas a pequenas empresas.

Ainda no que tange ao atendimento e participação, nos canais institucionalizados na Agência, participam segmentos especializados que podem incluir MPEs e empresas maiores, pois não há um corte por tamanho do empreendimento. A participação das MPEs varia de acordo com o segmento de atuação. A percepção da Agência é que o marco regulatório tem melhorado gradativamente ao longo dos anos. A Câmara de Comércio Americana (AMCHAM) fez um acompanhamento com empresas de portes variados. O relatório de 2013 aponta que 70% das empresas entrevistadas percebem que a ANVISA demonstra uma preocupação com regulação de qualidade. De fato, a Agência tem passado por um processo de reestruturação organizacional, onde foi criada uma área para acompanhar a qualidade da regulação, conforme mencionado anteriormente.

Na ANVISA, a Análise de Impacto Regulatório é feita em diferentes níveis. No primeiro nível, as perguntas são gerais, não voltadas para as MPEs. Há perguntas sobre se a norma cria novas obrigações para as empresas em geral,

não só para as MPEs. É avaliado se a normativa modifica trâmites, muda regras, restringe benefícios, se traz algum tipo de impacto. Há um *check list* para detecção de medidas que podem impactar nos negócios. Esta é uma primeira triagem. A partir desta detecção, dependendo da necessidade, há uma avaliação da necessidade de se aprofundar ou não o estudo. Em alguns casos, trata-se de mudanças muito pontuais. No nível 2, são analisadas cinco dimensões de impacto - governança, internacional, econômica, social e operacional. No impacto econômico, há um item específico se aquela medida traz impacto diferenciado para as MPEs. O processo encontra-se em fase de revisão. A agência quer deixar de olhar tanto para dentro do órgão e interagir mais com os atores de fora da agência para que avaliem o impacto com vistas a dar mais precisão ao processo decisório.

A experiência da ANVISA revela a importância da mobilização política de alto nível e o alinhamento das políticas macro de governo à agenda regulatória, gerando mais coerência interna à ação pública. Mostra ainda a importância da ação colaborativa dentro e fora do governo e o diálogo com os estados e municípios, *locus* maior da ação pública que chega direto aos pequenos empreendimentos regulados. No entanto, também revela que o processo de ampliação de benefícios é gradual e que ainda há todo o segmento das MPEs que precisa ser incluído na discussão.

Agências entrevistadas, de uma maneira geral, demonstraram uma preocupação com a simplificação de procedimentos com vistas a desonerar o regulado em termos de tempo e contratação de intermediários, com ações em níveis muito diferentes voltadas para as MPEs, passando pela total inexistência da pauta dentro da agência a iniciativas importantes de mudanças legislativas para beneficiar os pequenos empreendedores.

4. PERSPECTIVAS E POSSÍVEIS CAMINHOS

No tocante ao cenário regulatório voltado para as MPEs, as perspectivas são mistas entre crescer e estabilizar a agenda, tendo em conta a falta de demandas específicas.

A ANA trata com as associações de pequenos usuários, numerosas na Região do Semi-Árido e promove capacitações para essas associações quando são estabelecidos os comitês de bacias. Apesar desta interface, ela não é predominante e existe uma percepção de que a legislação já é simplificada para as MPEs.

A ANCINE declarou que é muito ativa na simplificação dos seus procedimentos e que os revê de forma periódica. Existe a percepção que o setor do audiovisual em relação a outros setores é algo muito simplificado e por isso, esta pauta não tende a crescer dentro da agência. Existe um esforço da ANCINE no sentido de construir um ambiente econômico de sustentabilidade do setor e destas empresas. O foco está em criar ciclos econômicos virtuosos que permitam a estas empresas terem espaço econômico de aquisição de sua produção e que se sustentem independente do incentivo público.

Por parte da COMICRO, existe a percepção de que seria importante aprofundar o debate e que as agências deveriam buscar o segmento das MPEs com o apoio da Secretaria Nacional da Microempresa.

A ANVISA é a que tem uma percepção mais forte sobre a necessidade de simplificação administrativa para os pequenos empreendimentos, pois ao se considerar a atuação secular do Ministério da Saúde, há muito o que ser revisto.

Na ANTT, existe uma tendência de estabilidade desta agenda. Os mercados mais ativos são os de concessão de rodovias que são formados por grandes empresas e cujo foco da agência é maior. Fizeram um levantamento do que poderia ser simplificado e chegaram à conclusão que deveriam fazer normas setoriais (só para rodovias, transportes de passageiros etc.). Existe a percepção que as MPEs não precisam ser tratadas de forma separada. O entendimento é que os procedimentos para as MPEs são muito simples, que não haveria necessidade de um foco específico para este segmento.

Na ANP, a avaliação é de que a regulação está madura. Os entrevistados relataram que não esperam mudanças radicais, que essas tendem a ser incrementais. No entanto, já existe uma agenda dinâmica de apoio às MPEs dentro da agência.

No caso das Associações entrevistadas, existe uma demanda por estabelecer e aprofundar o debate. Fechar as MPEs por questões regulatórias gera

desemprego. Houve vários avanços, mas existe o clamor para aprofundar as conquistas.

Para o Sebrae, a política tem um caminho lento e este debate é novo no país, mas a perspectiva é de aprofundamento. Para a equipe do Sebrae, as agências em geral poderiam estar trabalhando com as concessionárias a melhoria da competitividade da cadeia de valor como uma obrigatoriedade, ou seja, se as empresas recebem uma concessão poderiam ter que apoiar e incluir pequenas empresas. A visão do Sebrae é que **a competitividade das pequenas empresas se dá pela competitividade da cadeia de valor.**

No caso da SMPE, esta parte do princípio de tratamento diferenciado que está no Art. 179 da constituição. A abordagem do Ministério é de “não esquecer o tratamento diferenciado das MPEs” em tudo o que for feito. A maior parte dos órgãos não tem mecanismos de diferenciação das empresas de acordo com o porte, muitas vezes, cobrando multas inviáveis para os pequenos empreendimentos. A perspectiva é de trabalho conjunto.

Houve grandes avanços na simplificação de concessão de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (A. V. C. B.), como exemplo e o processo de registro do MEI é o mais emblemático deste processo de pactuação, pois é todo feito na internet. Um dos grandes desafios é superar a mentalidade que mais burocracia significa qualidade da regulação. O sentido de mudança da SMPE é de que não se coloque exigências demais com a crença de que isso vai responder ao problema de segurança da empresa. É comum que muitas vezes o próprio órgão não saiba tudo o que o empresário deve fazer. Como tanto o estado quanto municípios podem regular, se se somam os dois e ainda o órgão federal, são muitos agentes reguladores para o empreendedor.

De maneira geral, existe uma tendência de aumentar a agenda de forma gradual, pela existência da SMPE e o aprofundamento das iniciativas em curso, seja da ANVISA, SEBRAE ou ANP. Já houve muitos avanços, como o caso recente da atualização da Lei das MPEs. O avanço dependerá também da agenda do próximo governo e das suas prioridades definidas para o setor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa identificou que a atenção voltada às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) é ainda pequena nas Agências Reguladoras, apesar da pauta crescente nas MPEs no Brasil. O avanço da agenda do Microempreendedor individual foi muito favorável à ampliação da agenda das Micro e Pequenas Empresas no país.

Apesar de não ocuparem um espaço significativo nas agendas, as MPEs têm uma diversidade e um volume que merecem a devida consideração, inclusive, em atendimento a preceitos constitucionais e às inovações recentes na legislação e são fruto de um consenso no Poder Legislativo sobre a necessidade de se dar atenção diferenciada a este segmento econômico inclusivo por natureza.

Esta pesquisa começou por identificar as agências que teriam maior interface com as MPEs, mas a interlocução com os entrevistados fez perceber que **é possível dar visibilidade para as MPEs em todas as agências ao se considerar a eficiência de toda a cadeia produtiva que inclui os pequenos empreendedores, ainda que não sejam diretamente regulados pelas agências.**

O desafio colocado pelas associações e outros atores é a não diferenciação da MPEs, o que coloca um ônus regulatório igual para pequenos e grandes, com capacidades distintas de navegar pelas normativas das agências.

Existe uma percepção muito diferente por parte das agências e dos regulados sobre disponibilidade de acesso às informações e a qualidade do atendimento. Este é um tema a ser tratado futuramente em processos de interlocução entre as agências e a sociedade.

Destacou-se neste trabalho o papel do SEBRAE e da SMPE como articuladores do novo marco legal para o setor e na interface com as agências como fomentadores do olhar diferenciado para o segmento.

As iniciativas que se destacaram neste trabalho das agências voltadas para as MPEs foram as da ANVISA e ANP com características muito distintas. Enquanto a primeira está voltada para a simplificação de procedimentos, a segunda para o fomento dado ao setor. Esta diversidade mostra que é possível gerar este olhar

diferenciado dentro de cada agência de acordo com as especificidades do setor regulado.

Seria necessário ainda aprofundar a interação entre as agências e demais órgãos públicos, no sentido de promover as simplificações necessárias; esse é o caso, por exemplo, do setor de transportes, onde a integração de modais envolve pelo menos três agências (ANTT, ANTAQ e ANA), além dos órgãos ambientais. Neste sentido, é preciso fazer com que a agenda da simplificação administrativa suba à presidência para que possa haver ações transversais que permeiem todo o governo, a exemplo do que acontece nas experiências da União Europeia.

O futuro aponta para um possível aprofundamento da discussão, num ritmo lento, mas constante, a depender das mudanças de agenda política do País no próximo ciclo eleitoral.

ANEXO I – LISTA DE ENTREVISTADOS

1. Rosilene Mendes dos Santos, Assessora Chefe Asrel, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
2. Gustavo Henrique Trindade da Silva, Gerente-Executivo da Superintendência de Regulação Econômica e Boas Práticas Regulatórias, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
3. Murshed Menezes Ali, Especialista em Regulação de Transportes, Superintendência de Marcos Regulatórios – SUREG, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
4. Bruno Pagnoccheschi, Coordenador de Gestão Estratégica, Agência Nacional de Águas - ANA
5. Clarice Gomes de Oliveira: Coordenadora Geral de Procedimentos Secretaria da Micro e Pequena Empresa
6. José Tarcísio da Silva, Presidente licenciado da Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - COMICRO
7. Ercílio Santinon, Presidente da Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas - CONAMPE
8. Mauricio Hirata Filho, Secretário Executivo, Agência Nacional do Cinema - ANCINE
9. Bruno Quick, Gerente, Unidade de Políticas Públicas, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
10. Francisca Pontes de Costa Aquino, Unidade de Atendimento Coletivo Indústria, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
11. Sylvia Cassimiro Pinheiro, Unidade de Atendimento Coletivo – Agronegócios, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
12. Eliane Lobato Peixoto Borges, Unidade de Atendimento Coletivo – Indústria, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
13. Tatiana Petricorena, Superintendência de Fiscalização do Abastecimento, Agência Nacional de Petróleo e Derivados
14. Luiz Fernando Coelho, Superintendência de Abastecimento, Agência Nacional de Petróleo e Derivados
15. Luciana Gonçalves de Mattos Vieira, Secretária Executiva, Agência Nacional de Petróleo e Derivados

ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA

(adaptado de acordo com cada ator entrevistado)

Parte I - Fatores contextuais e obstáculos enfrentados pelas MPEs

- 1.1. Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade do marco regulatório voltado para as MPEs nas seguintes áreas:
 - Vigilância Sanitária
 - Produção Cultural
 - Petróleo e derivados
- 1.2. Quais são os maiores problemas enfrentados pelas MPEs nesta área de regulação? (em ordem de prioridade)
- 1.3. Como é feita a interlocução entre as agências reguladoras e empresas impactadas?
- 1.4. Quais os principais agentes que contribuem para a construção deste diálogo regulatório?
- 1.5. As normas em vigor estão disponíveis com facilidade?
- 1.6. Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade do atendimento prestado ao micro e pequeno empresário?

Parte II – Iniciativas em vigor

- 2.1. Como o(a) senhor(a) avaliaria a importância deste debate sobre as MPEs dentro do órgão regulador?
- 2.2. Quais as principais iniciativas voltadas para as MPEs neste setor regulado?
- 2.2. Qual a sua avaliação sobre as iniciativas em curso? (desafios e avanços)
- 2.3. O senhor (a) tem conhecimento sobre outras iniciativas de aperfeiçoamento regulatório voltadas especialmente para as MPEs?
- 2.4. As MPEs estão incluídas nas Avaliações do Impacto Regulatório conduzidas pela agência?

Parte III – Perspectivas/Caminhos para simplificação administrativa:

- 3.1. Se existem, quais são as iniciativas em curso de simplificação administrativa voltada para MPEs?
- 3.2. Quais seriam os itens mais importantes para se acrescentar a uma agenda de simplificação administrativa para as MPEs nesta atividade regulada?
- 3.3. Como o senhor vê o cenário regulatório voltado para as MPEs num horizonte de tempo de 5 anos?



União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

Ministério do Planejamento

