

Nota Técnica

Nº 97

Diset

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura

Fevereiro de 2022

PROPOSTA DE REDAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO E DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Mauro Oddo Nogueira

Leonardo Meira Reis

Antonio Everton Chaves Junior

Henrique Reichert



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

EQUIPE TÉCNICA

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail:* <mauro.oddo@ipea.gov.br>.

Leonardo Meira Reis

Analista de relações institucionais na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). *E-mail:* <leomeirareis@gmail.com>.

Antonio Everton Chaves Junior

Economista da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). *E-mail:* <juniorchaves@cnc.gov.br>.

Henrique Reichert

Coordenador-geral na Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato do Ministério da Economia (Sempe/ME). *E-mail:* <henrique.reichert@economia.gov.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdiset97>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: CONTEXTO E JUSTIFICATIVA.....	5
2 PREMISSAS DO PROCESSO.....	6
3 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO DOCUMENTO.....	8
4 PROPOSTA DE REDAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL E APOIO E DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	9
REFERÊNCIAS.....	12
APÊNDICE A.....	13

1 INTRODUÇÃO: CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 179, determina que

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).

Mais ainda, em seu art. 146, inciso III, alínea “d”, estabelece que

Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239 (Brasil, 1988).

Entretanto, passaram-se oito anos para que esses dispositivos constitucionais começassem a ser definidos e regulamentados. A Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), cunhada como a Lei das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), tornando-se conhecida como Lei do Simples. Trata esta, contudo, apenas do aspecto tributário, escopo do art. 146 da CF/1988.

Foram necessários mais três anos para que uma regulamentação de aspecto mais amplo viesse a ser promulgada. Abarcando, agora sim, o art. 179 da CF/1988, a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, instituiu, por fim, o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 1999).

Mais sete anos se passaram e, em 2006, com *status* de lei complementar e com escopo mais abrangente e robusto, foi promulgada a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, conhecida como a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, ou simplesmente como Lei Geral (Brasil, 2006). Esta se caracteriza como o grande marco legislativo específico para as micro e pequenas empresas (MPEs).

Ao instituírem tão robusto arcabouço legal, os legisladores certamente não tiveram em mente apenas o fato de que os empreendimentos deste segmento apresentam maior fragilidade e vulnerabilidade. Consideraram também o papel central que desempenham, seja na conformação do tecido social, seja principalmente na estruturação das cadeias produtivas brasileiras. A respeito disso, é possível quantificar a relevância a partir de alguns grandes números.

Quando se observa o mercado de trabalho, verifica-se que cerca de metade dos trabalhadores brasileiros são trabalhadores informais. Isto é, atuam sem contratos formais de trabalho. A despeito da existência de informais em médias e grandes empresas, a maioria é constituída de autônomos ou empregados de MPEs. Na metade remanescente – os formais –, cerca de 50% dos trabalhadores também estão ocupados em nano, micro ou pequenas empresas (Nogueira e Zucoloto, 2019). Assim, com poucas significativas variações no tempo, algo da ordem de 75% (ou três quartos) da força de trabalho no Brasil encontram ocupação nos pequenos empreendimentos.

Do ponto de vista de empreendimentos formais registrados no país, os números são ainda mais significativos. Conforme dados da Receita Federal do Brasil apresentados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em maio de 2020, havia 19,2 milhões de registros ativos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Eram 9,8 milhões de microempreendedores individuais (MEI), 6,6 milhões de microempresas e 896 mil empresas de pequeno porte. Portanto, apenas o 1,9 milhão restante correspondia às médias e grandes empresas.¹ Ou seja, somente 11% dos empreendimentos formais do país não pertencem ao segmento aqui considerado.

Quanto à contribuição para a geração do produto interno bruto (PIB), a estimativa é de que, em 2017, os pequenos negócios formais produziram 29,5% do PIB brasileiro (Sebrae e FGV, 2020). Em relação à economia informal, conformada fundamentalmente por pequenos negócios, a precariedade dos dados disponíveis faz com que as estimativas variem enormemente em função da metodologia utilizada, indo de 16,6% a 37,1% do PIB (Nogueira e Zucoloto, 2019).

Mesmo tendo em conta essa variação, evidencia-se o peso nada desprezível da atividade informal na economia brasileira. O mais provável é que os pequenos negócios, somados os formais e os informais, respondam por mais da metade do PIB nacional. Nesse contexto, vulneráveis que são a uma concorrência direta com segmen-

1. Disponível em: <<https://is.gd/ty5A8o>>. Acesso em: 22 maio 2021.

tos mais robustos e capitalizados, seja financeira, seja tecnologicamente, carecem – como se observa em boa parte do restante do mundo – efetivamente de um tratamento diferenciado por parte da regulação do Estado.

Tal realidade está subjacente a todo o texto da Lei Geral. Esse instrumento determina que

O fórum referido no inciso II do *caput* deste artigo [Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte] tem por finalidade orientar e assessorar a formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação, sendo presidido e coordenado pela Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República (Brasil, 2006, art. 2º, inciso III, § 5º).

Está, portanto, implícito na Lei Geral a necessidade de elaboração e implementação da Política Nacional De Desenvolvimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PNADEMPE), cabendo a responsabilidade ao Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FPMPE).

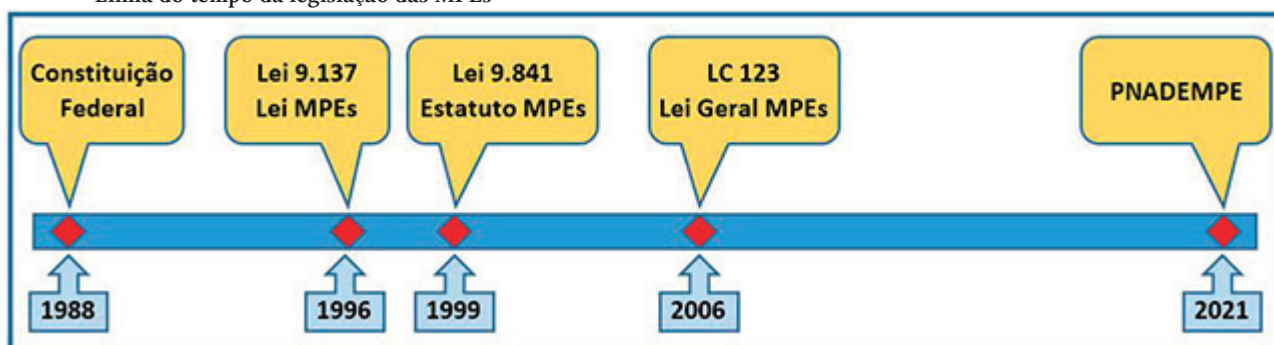
Em que pesem os fatos, até esta data – ou seja, 33 anos após a promulgação de CF/1988 e 15 anos transcorridos da promulgação da Lei Geral –, a PNADEMPE não foi ainda constituída e sequer implementada.

É, portanto, com o fito de preencher essa representativa lacuna da legislação e para que o tecido produtivo brasileiro possa caminhar na direção de ver sanadas as consequências negativas para o desenvolvimento econômico do país (Nogueira e Zucoloto, 2019), que ora se apresenta esta proposta de redação de decreto para regulamentação, em face da ausência de uma política nacional que oriente, harmonize, integre e coordene as ações de todas as esferas da administração pública.

A figura 1 ilustra a evolução temporal do arcabouço legislativo direcionado às MPEs.

FIGURA 1

Linha do tempo da legislação das MPEs



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2 PREMISSAS DO PROCESSO

Seguindo a missão emanada da CF/1988 e, mais especificamente, da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, em 2019 o FPMPE – instância de interlocução entre o governo federal, as instituições nacionais de apoio e representatividade das MPEs e os fóruns regionais das 27 Unidades da Federação – instituiu um novo comitê temático em sua estrutura, responsável por coordenar a construção da PNADEMPE. Com os outros seis, este comitê é intitulado CT7.

Desde então, o grupo de coordenadores do CT7 e o representante do Ipea no FPMPE têm-se reunido e dialogado com os demais comitês, no sentido de contemplar todas as prioridades e as aspirações das entidades que o compõem e estruturá-las na forma de uma política nacional para o segmento de empresas de micro e pequeno portes. O formato definido pelo fórum para cumprir esse objetivo foi o de um decreto presidencial, cuja proposta será submetida ao ME e, posteriormente, à Presidência da República.

A elaboração de um decreto para a PNADEMPE ressalta a importância dos pequenos negócios para o governo e para a sociedade em geral, porque aplicar tratamento diferenciado ao segmento de empresas representa tratar desiguais de forma diferente e privilegiar a formulação de políticas públicas que visem estimular o desenvolvimento das unidades produtoras de menor porte, ampliando a sua participação na criação de postos de trabalho e riqueza. A política também busca tornar as MPEs protagonistas do processo de melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, promovendo o desenvolvimento econômico e proporcionando a maiores possibilidades de formas de trabalho decente.

A partir de 2020, o CT7 debruçou-se diretamente sobre a elaboração de uma proposta de minuta para esse decreto, de modo a produzir um documento coerente com os objetivos anteriormente expostos. A elaboração da proposta teve por base dois conjuntos de premissas: um relacionado à sua forma – premissas formais; outro, aos conceitos norteadores de sua concepção – premissas conceituais.

2.1 Formais

A fim de alcançar um decreto com viabilidade técnica, que atenda às demandas mapeadas pelas entidades atuantes no segmento de pequenos negócios e que, ao mesmo tempo, seja perene diante das oscilações conjunturais e políticas, a construção da política nacional partiu de algumas premissas preestabelecidas pelo comitê.

A primeira delas foi a da objetividade. Prezou-se pela concisão do documento como uma forma de facilitar sua tramitação, deixando o detalhamento das propostas e ações da política para os instrumentos que darão suporte ao decreto (estratégias, planos, projetos, entre outros possíveis).

A segunda foi prezar pela universalidade. Ou seja, estabeleceu-se como objetivo contemplar a totalidade das entidades (públicas e privadas) que atuam com o tema das MPEs, garantindo que a política abarque as mais diversas políticas, projetos e ações em prol das MPEs, além de respeitar a liberdade de atuação de todos os atores interessados no tema e de assegurar uma construção participativa e inclusiva do documento.

Finalmente, como terceira premissa, corroborando as demais e visando assegurar o pressuposto inicial de perenidade, o CT7 definiu como regra de construção da proposta a maleabilidade. Tal ideia visou garantir uma política nacional viva e mutante ao longo do tempo, possibilitando que mudanças de conjuntura e formas de atuação estejam contempladas no corpo do texto, sem a necessidade de alterações recorrentes no decreto, norma com uma dificuldade inerente à sua tramitação no Poder Executivo.

Essas foram as premissas basilares para que o decreto possa ser abrangente, assegurando o cumprimento do tratamento legal e diferenciado que as MPEs devem receber por força da legislação e compreendendo as vicissitudes que se relacionam com essas empresas e permeiam seu funcionamento, seja na produção dos bens e serviços, seja no seu relacionamento com a regulação existente.

2.2 Conceituais

Foram assumidas como premissas conceituais para a construção da PNADEMPE, alguns conceitos recorrentes no debate sobre o desenvolvimento das MPEs, a saber: produtividade, informalidade e semiformalidade, inovação² e trabalho decente.³ Esses conceitos foram introduzidos como pressupostos no texto da proposta de decreto, pois são essenciais para se compreender o universo dos pequenos negócios e os desafios enfrentados pelas MPEs no país.

O primeiro pressuposto é o da produtividade, entendido como a razão entre o valor adicionado aos processos produtivos e uma unidade de trabalho. Esta medida representa a capacidade de geração de renda que, por sua vez, passa pela ampliação da competitividade, pela integração de cadeias produtivas e pelo ganho geral de eficiência produtiva.

O termo da produtividade repete-se nas diretrizes, no sentido de que sejam priorizadas ações de aumento da produtividade; e nos objetivos, nos quais se define que a PNADEMPE tem como uma de suas finalidades, a partir da integração de ações das entidades que implementam a política, atuar na promoção da produtividade das MPEs.

Vale ressaltar que a relevância deste objetivo está pautada pelo notável hiato da produtividade brasileira entre os portes das organizações empresariais. De acordo com o Sebrae e FGV (2020), a produtividade média das MPEs brasileiras equivale a R\$ 53,2 mil por trabalhador, enquanto a média das grandes empresas atinge R\$ 90,3 mil. Portanto, o aumento da produtividade sistêmica das MPEs é condição imprescindível para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Relacionada à questão do hiato, uma diretriz sugerida à PNADEMPE que merece destaque diz respeito ao reconhecimento das heterogeneidades regional, intersetorial e intrasetorial. No caso da produtividade, esta diretriz implica reconhecer que a baixa produtividade das MPEs não constitui regra para todas as empresas, nem se manifesta a partir de fenômenos de mesma natureza. Neste sentido, o reconhecimento da heterogeneidade visa subsidiar a formulação de instrumentos adequados e específicos para desenvolvimento dos diferentes subgrupos de MPEs, capazes de atender

2. Ver mais em Nogueira e Zucoloto (2019).

3. Para mais informações e detalhes sobre esses conceitos, ver Nogueira e Carvalho (2021).

suas diferentes realidades e necessidades. Assim, será possível que se desenvolvam suas capacidades de adaptação e evolução, aproveitando o progresso tecnológico e o aumento da concorrência.

Outros pressupostos importantes apresentados na proposta da política são a informalidade e a semiformalidade. Eles buscam caracterizar o conjunto de atividades econômicas que se desenvolvem à margem da regulação aplicável, ou parcialmente à margem desta regulação. O fenômeno da informalidade, em concomitância com a semiformalidade, é fruto da estrutura social e reflexo da necessidade de gerar renda a partir do próprio trabalho, em um ambiente precário e com baixos insumos produtivos. Essa realidade resulta na incapacidade de muitas empresas de fazerem frente aos custos e aos procedimentos administrativos necessários para o estrito cumprimento das regulações, inclusive tributárias, mesmo que isso implique maiores riscos ao negócio.

Para superar esse desafio, o caminho passa pela constituição de ambientes mais propícios aos pequenos negócios e arcabouços regulatórios mais adequados à sua realidade, de modo a estimular a formalização e criar oportunidades dignas de geração de renda. Em outras palavras, trata-se de superar a informalidade e a semiformalidade, ao invés de se dispender, como é comum se observar, energia e recursos no combate à informalidade por meio de instrumentos coercitivos e repressivos. Assim, o estímulo a iniciativas que visem superar a informalidade e semiformalidade são princípios da PNADEMPE, almejando reverter o ciclo de retroalimentação da informalidade pelo reconhecimento da importância do pequeno empreendedor, seja qual for a sua condição de formalidade, para o desenvolvimento econômico.

Outro pressuposto abordado pela política nacional trata da inovação, que compreende a implantação de produtos, serviços, processos e melhorias tecnológicas que agreguem valor ao negócio. Este conceito visa promover prioritariamente as inovações de processos e gestão que sejam adequadas às efetivas realidades, especificidades e necessidades das MPEs, fomentando mecanismos e a disponibilização, para aplicação irrestrita, de tecnologias para melhoramento de processos e de gestão com potencial de gerar transbordamentos que impliquem a elevação da produtividade da economia como um todo. Tal interpretação, relevância e transversalidade do termo inovação se replica com destaque tanto na seção das diretrizes quanto na dos objetivos e também no eixo de implementação da PNADEMPE.

Por fim, também foi dada atenção ao pressuposto do trabalho decente. Respeitando o conceito estabelecido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi ressaltada a preocupação em se criar, por meio da política pública, efeitos benéficos para os empreendedores e trabalhadores de maneira que sejam asseguradas condições dignas de existência através das oportunidades de produção e geração de renda associadas aos princípios mínimos da proteção laboral. Com esse viés, o decreto se refere a trabalho decente de maneira ampla, direcionada ao atendimento das necessidades básicas pessoais e da família, inserido na rede de proteção social, incluindo aposentadoria e respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

3 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO DOCUMENTO

Seguindo as premissas formais e conceituais estabelecidas para uma adequada política nacional para os pequenos negócios no Brasil, a minuta de decreto presidencial da PNADEMPE constituiu-se até o momento na principal entrega do CT7 e deve ser uma das principais do FPMPE.

A preparação da minuta se deu por intermédio de várias etapas, caracterizadas, sobretudo, pela participação ativa e democrática por parte das entidades componentes do fórum, como também de entidades governamentais que atuam com a defesa dos interesses deste segmento empresarial.

Para que o trabalho contasse com engajamento e apoio das entidades do FPMPE, os coordenadores pela iniciativa privada, representantes da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), juntamente com o coordenador pelo governo, representante da Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato do Ministério da Economia (Sempe/ME), apresentaram um calendário de atividades para a elaboração da proposta de decreto de forma participativa.

Na etapa inicial do trabalho, os coordenadores instaram as entidades a participarem da construção da minuta, enviando sugestões para os primeiros capítulos da proposta de decreto.

A próxima etapa do grupo de coordenadores foi a de reunir-se com técnicos do governo e do Ipea para debater as premissas para a construção de um decreto presidencial – já detalhados na seção 2 desta nota técnica. Também nesse momento os participantes realizaram a estruturação das contribuições de acordo com entendimento das disposições gerais, dos princípios, diretrizes e objetivos da política.

A partir dessa reunião, o trabalho de estruturação e organização das contribuições tornou-se determinante para a definição de um norte para o desenvolvimento das demais tarefas do grupo. Para que as entidades enviassem sugestões para a minuta do decreto, além do cronograma de atividades, foram encaminhados pelo CT7 exemplos de decretos que instituem políticas nacionais. O envio desse material destinou-se para exemplificar o objeto a ser explorado pelo grupo, inspirar as participações e subsidiar as contribuições. Assim, pareceu mais fácil modelar as sugestões que seriam recebidas, levando-se em consideração o respeito à estruturação e à organização técnica de um decreto de política nacional.

Nesse aspecto, a coordenação do CT7 reconheceu a relevância do papel do especialista em políticas públicas das MPEs e representante do Ipea que participou ativamente da construção da proposta, contribuindo para a sua melhor forma e expressão.

O cronograma apresentado pelos coordenadores expôs para todos as atividades e o prazo para recebimento das sugestões; definiu o tempo para que os temas fossem debatidos internamente pelo CT7; e, por fim, abriu espaços para a consolidação conjunta do que havia sido sugerido por todos, a fim de evitar o retrabalho, além de garantir o debate e a construção coletiva do documento.

Sempre que possível, o grupo de coordenadores procurou ajustar e adequar o texto da minuta às sugestões recebidas, de acordo com o calendário apresentado e a importância delas para o decreto. Para tornar essa fase dos trabalhos viável, o processo de tratamento das entregas feitas pelas entidades aconteceu de maneira democrática, transparente, participativa e crítica.

Após alguns meses de debates, discussões conceituais e outras proposições, o desenvolvimento dos conteúdos foi se materializando ao longo dos encontros ordinários ou extraordinários, que contaram com participação de entidades dos mais diversos setores com interesse e ações voltadas aos pequenos negócios.

O rol de entidades que enviaram manifestações foi extenso, demonstrando o interesse das organizações representativas para com o desenvolvimento do tema, haja vista o papel do FPMPE como ambiente legal para a formulação de políticas e ações em prol do segmento empresarial de menor porte. As entidades que contribuíram com a construção do documento estão listadas no apêndice A, mais adiante. Ao todo, foram 26 entidades que manifestaram desejo em colaborar com a construção da minuta de decreto, enviando sugestões. Todas as propostas foram avaliadas pelos coordenadores, que fizeram uma análise crítica em relação à pertinência de cada uma.

Encerrado com sucesso o processo de construção da proposta de PNADEMPE, o CT7 finalizou a minuta de decreto, validada pelas entidades que compõem este comitê. Em seguida, a encaminhou para o ME, que, no momento, trabalha internamente para transformar a proposta em norma.

O conteúdo da proposta de decreto é apresentado na íntegra na seção 4.

4 PROPOSTA DE REDAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO E DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

DECRETO Nº XX.XXX, DE XX DE XXXXXXXX DE 202X

Institui a Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE).

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 2º, §5º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE), com a finalidade de:

I – orientar e harmonizar os programas, projetos, ações e iniciativas em *todas as esferas da administração pública direta e indireta, dos serviços sociais autônomos, de entidades paraestatais e privadas que impactem no ambiente das microempresas*

e das empresas de pequeno porte.

II – promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas, por meio da estruturação de eixos estratégicos, da articulação e do incentivo ao empreendedorismo como elemento mobilizador da economia e desenvolvimento do país.

Art. 2º Para fins do disposto neste decreto, considera-se:

I – produtividade: razão entre o valor adicionado aos processos produtivos e uma unidade de trabalho;

II – informalidade: conjunto de atividades econômicas, sejam produtivas, comerciais ou de trabalho, que se desenvolvem à margem da regulação aplicável;

III – semiformalidade: conjunto de atividades econômicas, sejam produtivas, comerciais ou de trabalho, que se desenvolvem parte em conformidade com a regulação aplicável, parte à margem desta;

IV – trabalho decente: o trabalho que permite satisfazer as necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança; garante proteção social nos impedimentos ao exercício do trabalho; assegura aposentadoria digna; e respeita os direitos fundamentais dos trabalhadores, estabelecidos na forma da lei; e

V – inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS, DAS DIRETRIZES E DOS OBJETIVOS

Art. 3º São princípios da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE):

I – o respeito e a efetivação do tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, independente do regime formal e tributário;

II – a convergência regulatória com a simplificação normativa e administrativa e o respeito às relações jurídicas plenamente constituídas;

III – a cooperação, a comunicação e a atuação transversal na implementação dos programas e das ações de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte; e

IV – a perenidade das iniciativas de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 4º São diretrizes da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE):

I – reconhecer o papel dos empreendimentos de micro e pequeno porte na constituição do tecido produtivo e seu protagonismo no desenvolvimento socioeconômico;

II – priorizar ações que promovam o aumento da produtividade, a ampliação da competitividade, a agregação de valor à produção, a integração em cadeias produtivas e a expansão dos mercados;

III – estimular iniciativas para superar a informalidade e a semiformalidade;

IV – fortalecer a atuação e a cooperação das entidades representativas dos microempreendedores individuais, das microempresas e empresas de pequeno porte em todos os níveis da federação;

V – reconhecer a heterogeneidade que caracteriza o segmento dos empreendedores autônomos, das microempresas e empresas de pequeno porte;

VI – fomentar mecanismos para aplicação de tecnologias para elevação da produtividade e promover a inovação de processos produtivos e de gestão;

VII – viabilizar, implantar, monitorar, acompanhar, disseminar, garantir a execução e avaliar as políticas públicas em favor dos microempreendedores individuais, das microempresas e empresas de pequeno porte; e

VIII – defender a preservação da capacidade contributiva do pagamento de impostos das MPE e empreendedores individuais.

Art. 5º São objetivos da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas:

I – estabelecer princípios, diretrizes, objetivos e eixos de longo prazo que irão guiar, harmonizar, alinhar e acompanhar estratégias, programas, projetos, ações e iniciativas relacionadas às microempresas e empresas de pequeno porte;

- II – contribuir para o desenvolvimento econômico e social dos empreendedores individuais, das microempresas e empresas de pequeno porte, prezando pela resiliência, pelo crescimento duradouro, estável, inclusivo, promotor do trabalho decente e ambientalmente sustentável;
- III – estimular o empreendedorismo, o associativismo e o cooperativismo, a ampla capacitação dos empreendedores e a formação de consórcios;
- IV – aumentar a produtividade e a competitividade das microempresas e empresas de pequeno porte;
- V – promover a expansão dos mercados interno e externo e a integração das microempresas e empresas de pequeno porte em cadeias produtivas;
- VI – auxiliar no acesso ao crédito sustentável, na concessão de garantias e na ampliação dos recursos e instrumentos para desenvolvimento do empreendedorismo;
- VII – fomentar mecanismos para geração e implementação de inovação e de tecnologias; e
- VIII – promover um ambiente de negócios propício à criação, formalização, crescimento, recuperação e encerramento das microempresas e empresas de pequeno porte.

CAPÍTULO III

DA IMPLEMENTAÇÃO

Art. 6º A Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (PNADEMPE) será implementada por meio de uma estrutura de governança transversal constituída pelos seguintes eixos:

- I – desburocratização, simplificação, padronização e tratamento diferenciado;
- II – mercados local, regional, nacional e internacional e compras públicas;
- III – tecnologia e inovação;
- IV – investimento, financiamento e crédito;
- V – sustentabilidade, recuperação e falência;
- VI – formação e capacitação empreendedora e educação financeira; e
- VII – empreendedorismo individual.

Art. 7º Caberá ao Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte:

- I – elaborar e publicar anualmente o plano de trabalho da PNADEMPE, que conterá cronograma e estabelecerá as ações prioritárias;
- II – atuar para que os programas, os projetos, as ações e as iniciativas dos diferentes órgãos e entidades públicos e instituições privadas com competências ligadas à temática de apoio e desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte tenham convergência com os princípios, diretrizes e objetivos da PNADEMPE;
- III – promover o compartilhamento de informações e a análise de impacto dos programas, projetos, ações e iniciativas dos diferentes órgãos e entidades públicos e instituições privadas;
- IV – elaborar e divulgar indicadores e metas da PNADEMPE e oferecer subsídios, sempre que solicitado, aos órgãos e entidades que integram o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;
- V – acompanhar, avaliar e monitorar, periodicamente, os resultados da PNADEMPE, a partir dos indicadores e metas predefinidas, e oferecer subsídios, sempre que solicitado, às atividades de articulação e de monitoramento dos programas, dos projetos, das ações e das iniciativas, dos diferentes órgãos e entidades públicas e instituições privadas;
- VI – deliberar sobre a emissão de recomendações necessárias ao exercício de sua competência;
- VII – propor às instâncias competentes a adoção de medidas e a edição de atos normativos necessários à execução das ações estratégicas definidas na PNADEMPE;
- VIII – propor a atualização e a revisão periódica da PNADEMPE;
- IX – definir a prioridade no tratamento dos temas e das atividades relacionados com a PNADEMPE; e
- X – articular-se com instâncias similares dos estados, municípios, do Distrito Federal e de outros países.

§1º Para a consecução do disposto neste artigo, o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte contará com o apoio da Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato da Secretaria de Produtividade e Competitividade, do Ministério da Economia, e de outros órgãos oficiais.

§2º Caberá ao Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte aprovar as propostas de deliberação mencionadas neste artigo pela maioria simples de seus membros.

Art. 8º O presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte encaminhará anualmente ao secretário especial de Produtividade e Competitividade, do Ministério da Economia, ou a quem o substituir, relatório de atividades da PNADEMPE, para prestação de contas junto à Presidência da República.

Art. 9º A PNADEMPE será regulamentada por atos do secretário especial de Produtividade e Competitividade, do Ministério da Economia, ou por quem o substituir.

Art. 10º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, XX de xxx de 202X; 1XXº da Independência e 13Xº da República.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3FQoWCe>>.

_____. Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 dez. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3DUOZYu>>.

_____. Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/3xlsBoE>>.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3HS10Ao>>.

NOGUEIRA, M. O.; CARVALHO, S. S. **Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos**. Brasília: Ipea, 2021. No prelo. (Texto para Discussão).

NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil**. 2. ed. Brasília: Ipea, 2019.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional**. Brasília: Sebrae, 2020.

ENTIDADES QUE PARTICIPARAM DA CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA DE POLÍTICA NACIONAL DE APOIO E DESENVOLVIMENTO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (PNADEMPE)

- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).
- Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq).
- Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (Abit).
- Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE).
- Associação Brasileira de Franqueados (Asbraf).
- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
- Associação de Empreendedores de Micro e Pequenas Empresas da Região Metropolitana de Florianópolis (Ampe Metropolitana).
- Associação de Micro e Pequenas Empresas de Blumenau (Ampe).
- Associação Latinoamericana de Micro, Pequena e Média Empresa (Alampyme).
- Associação Nacional dos Bureaus de Crédito (ANBC).
- Banco do Brasil (BB).
- Banco do Nordeste do Brasil (BNB).
- Confederação Nacional da Indústria (CNI).
- Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e Empreendedores Individuais (Conampe).
- Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL).
- Confederação Nacional de Jovens Empresários (Conaje).
- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).
- Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande Sul (Federasul).
- Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa (Fopeme/PR).
- Fórum Permanente Mineiro de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Fopemimpe/MG).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Junta Comercial do Estado do Amazonas (Jucea).
- Movimento Nacional da Micro e Pequena Empresa (Monampe).
- Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Empreendedorismo (Sedec/Blumenau).
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).
- Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL