

Brasília 2019

**Política Nacional de Apoio
e Desenvolvimento de Micro
e Pequenas Empresas**

PNADEMPE

Relatório Final



**FÓRUM
PERMANENTE**
DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS
DE PEQUENO PORTE

1. INTRODUÇÃO

Desde 1984, o Brasil tem estabelecido normas para o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs), e nessas normas a perspectiva de construção de uma política de desenvolvimento para MPEs esteve presente. A primeira dessas normas foi a Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, que estabeleceu normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Creditício e de Desenvolvimento Empresarial.

Em 1994 foi feita uma nova norma, a Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994; que revogou a lei anterior, na qual não trazia a palavra estatuto, mas manteve os objetivos da norma anterior, conseqüentemente manteve, entre outros, o objetivo de desenvolvimento empresarial das microempresas e, adicionalmente, foram incluídas também as empresas de pequeno porte.

Novamente foi criada uma outra lei revogando a anterior, dessa vez em 1999, trazendo a palavra “Estatuto” no nome, e mantendo a inclusão da empresa de pequeno porte, o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e outra vez mantendo firme o apoio ao desenvolvimento empresarial em seu Art. 1º.

E finalmente, em 2006, chegamos ao atual Estatuto Nacional, no qual se destaca o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas, previsto no artigo 2º, inciso II, a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006; que tem por finalidade orientar e assessorar a formulação e a coordenação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação (implementação), conforme o § 5º, inciso II, da LC 123/2006.

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

(...)

*II - **Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**, com a participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor, para tratar dos demais aspectos, ressalvado o disposto no inciso III do caput deste artigo;*

(...)

*§ 5º O **FÓRUM** referido no **inciso II** do caput deste artigo 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 (IMPLEMENTAÇÃO)**, sendo presidido e coordenado pela Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.*

Embora não se trate de norma cogente, é naturalmente clara a importância da sistematização das iniciativas de políticas públicas destinadas ao apoio às micro e pequenas empresas, para que, integradas e harmonizadas, configurem uma estratégia uníssona, que, tratada como política de Estado, possa alcançar sua máxima efetividade, mediante aproveitamento da consequente garantia de estabilidade e perenidade.

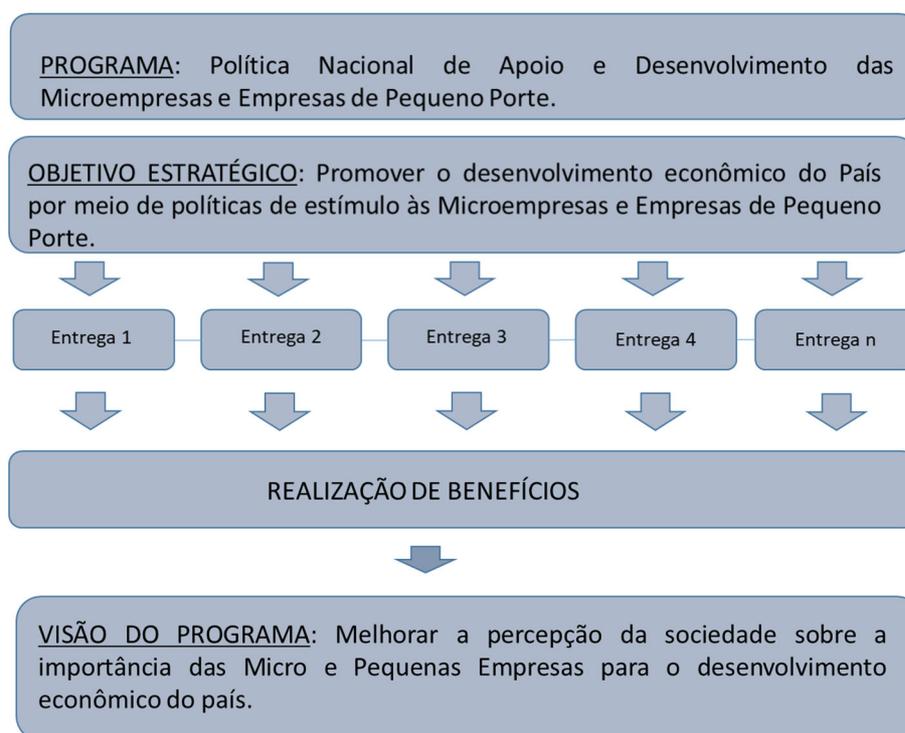
2. ELEMENTOS TEÓRICOS

Na construção da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Microempresa e Empresas de Pequeno Porte (PNADEMPE), optamos por aplicar a metodologia desenvolvida pelo Banco Central do Brasil (2015) para gerenciamento de programas, de forma que permitisse elaborar uma orientação estratégica para a formulação da PNADEMPE, entendida neste contexto como um Programa, nos termos em que definido pela referida metodologia: “[...] grupo de projetos sinérgicos gerenciados, por meio de uma estrutura temporária, para desenvolver capacidades organizacionais para o alcance de benefícios estratégicos” (BACEN, 2015, p. 86).

A partir dessa orientação estratégica resultaram diversos conceitos que podem ser sintetizados da seguinte forma: a execução do programa visa a entrega de produtos, desenhados de acordo com as prioridades estratégicas, cuja disponibilização para aplicação pelas micro e pequenas empresas tem o potencial de contribuir para o alcance do objetivo estratégico de contribuir para o desenvolvimento econômico do país por meio de políticas de estímulo às MPEs.

A seguir é apresentada a representação gráfica da correlação entre o objetivo estratégico institucional e a execução do programa:

Figura 1 – Objetivo Estratégico e Visão da PNADEMPE



Fonte: Elaboração própria a partir de BACEN, 2015.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Para se estabelecer em um país uma cultura de desenvolvimento a partir do esforço e responsabilidades pessoais, é preciso remover as amarras burocráticas, facilitar o acesso a mercados e à concorrência e assegurar as liberdades individuais.

Por uma via, políticas públicas adequadas podem servir para “expansão das capacidades [*capabilities*] das pessoas de levar a vida que elas valorizam”. Além disso, deveriam servir para remover os entraves às atividades empresariais. Por outra via, a política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

Ora, dado os principais aspectos condicionantes do desenvolvimento, em especial os que dizem respeito à produtividade da economia e à distribuição de renda, os pequenos negócios têm o potencial de contribuir para o processo.

Ocorre que são agentes econômicos que enfrentam significativas dificuldades para a exploração integral de suas potencialidades. Portanto, políticas públicas

adequadas devem ser orientadas para a remoção de qualquer restrição que os impossibilite de serem agentes de seu próprio desenvolvimento.

E desta forma, contribuiriam para o desenvolvimento do país, seja por conta de seu natural potencial de alocação mais equitativa da renda, seja por meio de melhoria nos indicadores de produtividade, como adiante pretendemos demonstrar.

2.2 PAPEL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As pequenas empresas, em tempos de instabilidade econômica, amortecem os choques, minimizando as oscilações (de oferta e demanda) das empresas de grande porte e, em tempos mais prósperos, as tornam (as empresas de grande porte) mais eficientes. Ocorre que, ao desempenharem essas funções (muitas vezes, involuntariamente), ficam sujeitas à baixa lucratividade e elevada mortalidade que lhe são peculiares.

Mauro Oddo Nogueira (2017) propõe uma nova perspectiva para análise que parte da premissa de que o Brasil vive hoje um ponto crítico em seu processo de desenvolvimento, na medida em que enfrenta como maior fator de estrangulamento o baixo nível de produtividade, em função de uma estrutura produtiva marcada pela heterogeneidade.

Tabela 1: Razão entre a produtividade média do trabalho do quartil e a produtividade média do trabalho total da economia brasileira (2002-2009)

Quartil	Nível de produtividade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1º	Alto	9,76	9,78	10,01	9,91	9,93	9,57	9,67	9,96
2º	Médio-alto	2,83	2,89	2,80	2,72	2,62	2,53	2,51	2,51
3º	Médio-baixo	1,19	1,18	1,15	1,16	1,13	1,08	1,03	1,01
4º	Baixo	0,48	0,48	0,48	0,48	0,49	0,50	0,50	0,50

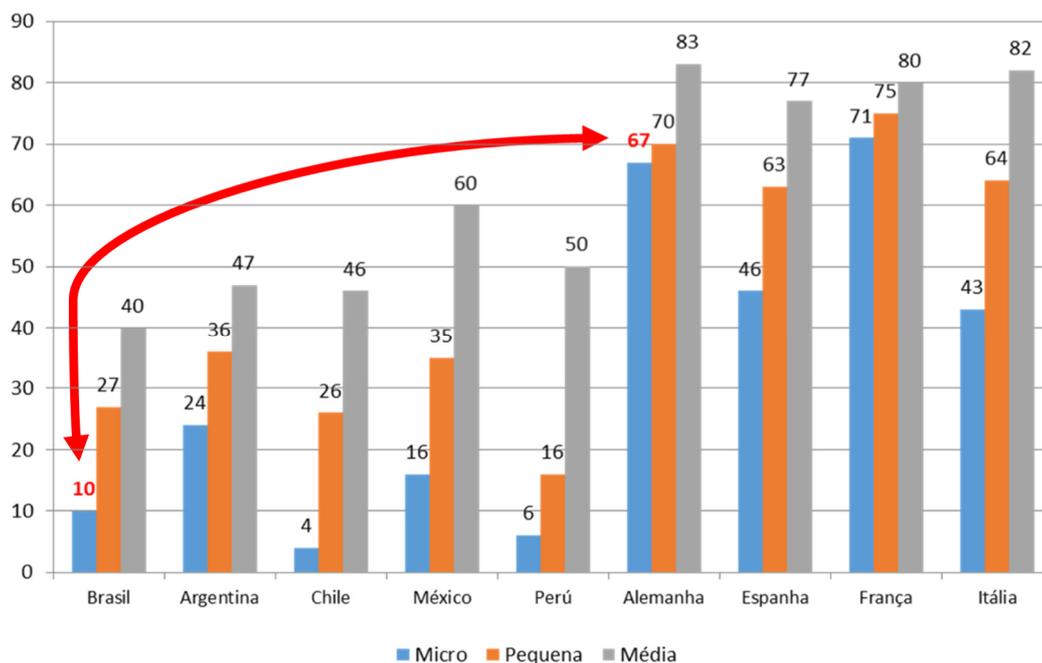
Fonte: Squeff e Nogueira (2015)

O foco de qualquer política pública destinada ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas deve estar, portanto, na diminuição do hiato de produtividade existente entre esse estrato da economia e o estrato formado pelas empresas de maior porte.

Ora, o aumento de produtividade da estrutura produtiva é condição necessária para o desenvolvimento econômico do país. Da mesma forma, esta trajetória depende do incremento da produtividade dos setores em que se destacam as empresas de melhor desempenho, neste quesito.

Ocorre que o hiato de produtividade, caracterizador do diagnóstico de heterogeneidade estrutural, implica na apresentação da economia brasileira como na situação proposta pelo autor: do trem cuja locomotiva e primeiros vagões, altamente eficientes e com potencial de imprimir velocidades ainda maiores, são empregados no arrasto de vagões pouco eficientes, resultando na baixa eficiência global da composição.

Gráfico 1 – Produtividade relativa em países selecionados da América Latina e OCDE (em %, produtividade das grandes empresas = 100%)



Fonte: Infante (2015)

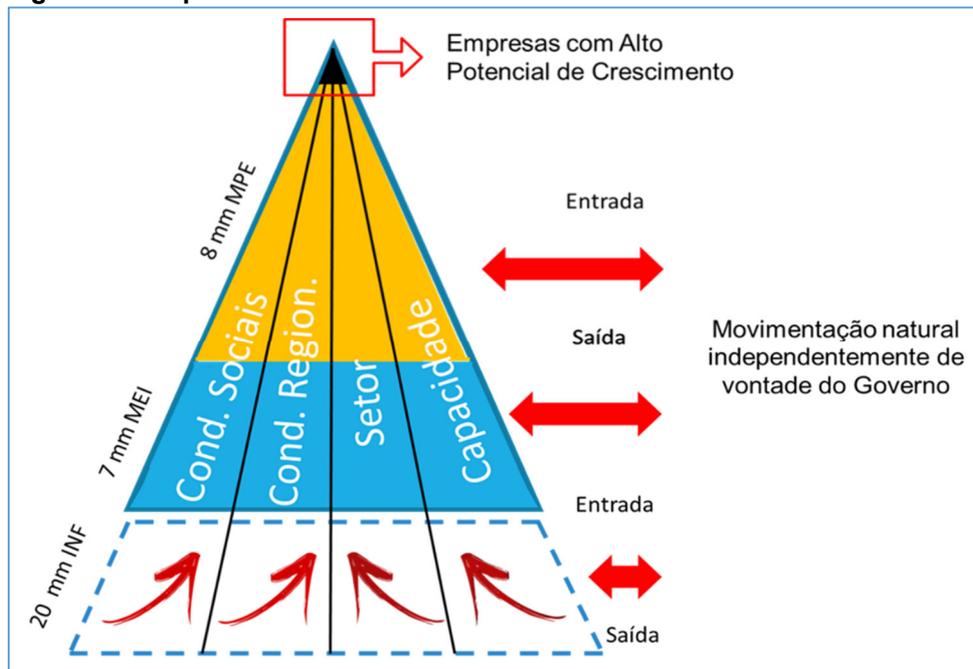
Desta forma, a política pública que se intenta formular poderia ser adequadamente caracterizada como uma **"POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO"**: política pública orientada para o desenvolvimento de um estrato de empresas (MPEs) caracterizadas pela baixa produtividade, estado este que de cuja superação depende o rompimento de um importante fator de estrangulamento do desenvolvimento econômico.

2.3 IMPORTÂNCIA DA PNADEMPE PARA EMPRESAS DE ALTO IMPACTO

A PNADEMPE como tecido basilar é fundamental para destravar capacidades e possibilidades reprimidas, e, muitas vezes, desconhecidas. Para inovar e gerar novas tecnologias, deve existir um ambiente que disponibilize o que há de melhor no mundo e garanta a posse dos ganhos, de forma que seja possível os indivíduos darem um passo à frente, assumam riscos e estejam dispostos a criar algo novo que solucione problemas da sociedade. Assim, mais indivíduos estarão dispostos a arriscar, empreender e inovar.

Essa fase inicial é necessária para o surgimento de empresas de alto impacto. Políticas públicas que facilitem o surgimento de novas empresas são importantes, a sua manutenção e eventualmente até o seu fracasso para que o empreendedor possa seguir com novas ideias. Seja diminuindo os riscos, diminuindo a burocracia e incentivando a eficiência.

Figura 2 – Empresas com alto Potencial de Crescimento X Universo de MPEs



Fonte: Elaboração própria

Uma vez que esse tecido basilar esteja formado, mais e mais empresas de alto impacto surgirão e poderão se utilizar de outras políticas públicas setoriais para dar passos mais largos. Algumas empresas, independentemente de serem de alto impacto ou não, poderão utilizar instrumentos do programa Indústria 4.0 da SEPEC¹

¹ Secretaria Especial De Produtividade, Emprego e Concorrência do Ministério da Economia

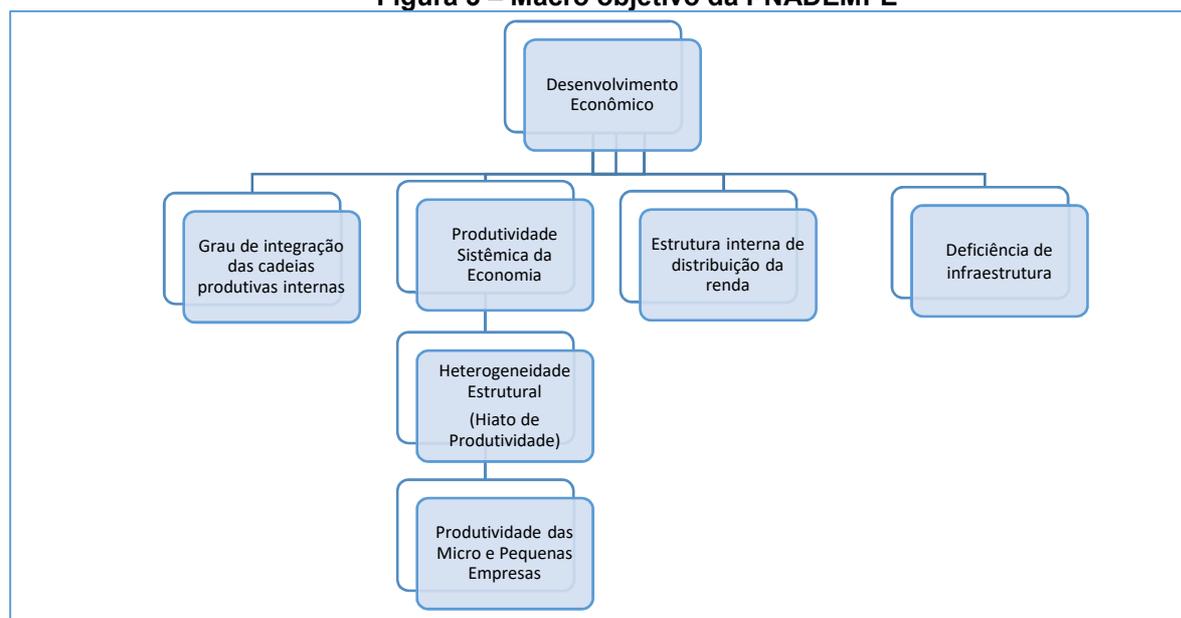
(www.industria40.gov.br) que permite instruir as empresas ligadas ao setor de indústria a aderir às tecnologias mais avançadas tanto em máquinas e equipamentos como em serviços e gestão. Inclusive, um nicho interessante para MPEs está na especialização no fornecimento de tecnologias e serviços para médias e grandes empresas. Em adição, *startups* poderão ser apoiadas pelo InovAtiva, iniciativa da SEPEC por meio da Subsecretaria de Inovação e Novos Negócios, que apoia *startups* com soluções inovadoras e escaláveis.

3. ESTRUTURAÇÃO DA PNADEMPE

A implantação da política se dará por meio de Decreto do Executivo, visto que o mandamento constitucional, conforme estabelece os artigos 179 e 170, inciso IX da Constituição da República de 1988, recebeu regulamentação programática com a Lei Complementar 123/06, carecendo, pois, do necessário *enforcement* que desejamos oferecer pela implementação da PNADEMPE.

O macro objetivo da PNADEMPE: **contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, com impacto positivo na geração e distribuição de riqueza, por meio de ações e iniciativas públicas que induzam aumento de produtividade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. A figura a seguir representa o encadeamento lógico proposto a partir da análise dos fatores causais e determinantes do desenvolvimento.

Figura 3 – Macro objetivo da PNADEMPE



Fonte: Elaboração própria

3.1 ESTRUTURA ANALÍTICA

1. Produtividade do Trabalho

A produtividade média da economia brasileira, quando comparada à dos países desenvolvidos, é baixa. Mas essa baixa produtividade não é uma característica generalizada de nossas empresas. [...] É, portanto, da heterogeneidade de nossa estrutura produtiva que resulta essa baixa produtividade sistêmica. Os hiatos entre os estratos de alta e baixa produtividade são extremamente elevados quando comparados com outros países. O equacionamento da questão da baixa produtividade do país só se dará pela redução de sua heterogeneidade estrutural; e o caminho para que isso possa vir a ocorrer passa, necessariamente, pelo aumento da produtividade das firmas de pequeno porte.

Dessa forma, o 1º Pressuposto da PNADEMPE será **Aumentar a Produtividade do Trabalho** priorizando ações que permitam o aumento da geração de riqueza a partir do trabalho, a ampliação da competitividade potencial, a agregação de valor à produção, a integração em cadeias produtivas e a expansão dos mercados.

2. Heterogeneidade das MPE

As políticas devem levar em conta a diversidade que caracteriza o segmento das micro e pequenas empresas e ser desenhadas de modo a atender as especificidades de cada subgrupo que o compõe. Há diversos critérios para a classificação do porte das empresas, tendo o legislador brasileiro optado pelo critério do faturamento bruto. Desta forma, respeitando a necessária delimitação dos destinatários da política, propõe-se aqui um modelo que se adeque aos diferentes níveis de maturidade que, combinado com as características setoriais, de mercado e do espaço geográfico de atuação da empresa, permitiria uma identificação mais específica de suas dificuldades e necessidades para uma trajetória sustentável de desenvolvimento.

Assim, o 2º Pressuposto da PNADEMPE será **Reconhecer a Heterogeneidade das MPEs** disponibilizando instrumentos adequados para desenvolvimento dos diferentes subgrupos de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de forma a permitir que desenvolvam suas capacidades de adaptação, aproveitando o progresso tecnológico e o aumento da concorrência.

3. Inovação

Faz-se necessária uma reflexão especial sobre as políticas de fomento à inovação que vêm sendo praticadas no país. Mais ainda, é preciso repensar o próprio conceito de inovação subjacente a essas políticas. Inovação não pode ser entendida como um fim em si mesmo, ou como algo que poderá promover o crescimento de uma empresa específica. A importância das inovações decorre de seus efeitos globais na economia. O que se pressupõe é que, ao gerarem transbordamentos, as inovações produzam um impacto sistêmico que se traduza em progresso técnico e, conseqüentemente, em elevação da produtividade da economia como um todo.

Portanto, o 3º Pressuposto da PNADEMPE será **Promover a Inovação de Processos e Gestão** fomentando mecanismos e a disponibilização, para aplicação irrestrita, de tecnologias para melhoramentos de processos e gestão, com potencial de gerar transbordamentos que se traduzam em elevação da produtividade da economia como um todo.

4. Informalidade / Semiformalidade

Os fenômenos da informalidade e da semiformalidade são também frutos de uma construção social, que culmina na produção de um sentimento de aversão do cidadão comum em relação ao Estado. O que se quer não é a “erradicação da informalidade”, mas sim a “superação” de suas mazelas, tais como a baixa produtividade, a dificuldade no acesso ao crédito e às políticas públicas, o trabalho precário, a fragilidade do negócio, a instabilidade frente à institucionalidade, entre tantas outras. Entendemos que o caminho para essa superação passa por fomentar a cultura empreendedora institucionalmente, e o primeiro passo seria com as instâncias administrativas locais.

Por fim, o 4º Pressuposto da PNADEMPE será **Reduzir a Informalidade e Semiformalidade** revertendo o ciclo de retroalimentação da informalidade pelo reconhecimento da importância do pequeno empreendedor para o desenvolvimento, mediante projetos com alto grau de apropriação regional, reconhecer e valorizar as necessidades e demandas locais, fomentar o desenvolvimento endógeno e a inteligência competitiva do ambiente onde a microempresa está inserida.

Definido os pressupostos e as diretrizes que como enfrentá-los, o passo seguinte consiste na identificação dos instrumentos que podem servir ao propósito definido. Neste sentido definiu-se a estrutura dos instrumentos da PNADEMPE que serão de dois tipos:

- **Entregas estruturantes** que sirvam de base para a efetividade da política e tenham como objetivo a disponibilização irrestrita de ferramentas que possam ter efeito direto sobre o aumento da produtividade das MPE; e

- **Entregas de integração** que sirvam de impulso para o incremento na produtividade das MPE, mediante o aproveitamento do potencial do conjunto de políticas de desenvolvimento, inovação, financiamento, tributação, educação, normatização/certificação, regulação, propriedade intelectual, justiça etc., dotando-as de caráter sistêmico, em torno do mesmo objetivo de longo prazo. A figura a seguir ilustra a definição:

Figura 4 – Tipos de entregas na PNADEMPE



Fonte: Elaboração própria

4. INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA

Indicadores são dados que possibilitam desde acompanhar o andamento até medir o cumprimento dos objetivos de uma política. Eles se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados comparativamente.

Uma vez fixados durante a elaboração *ex ante*, por meio de um modelo lógico, os indicadores definem quais dados devem ser coletados para que se possa realizar o acompanhamento da implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados. (Casa Civil da Presidência da República, p. 101, 2018).

Os índices-chave do eixo econômico escolhidos, inicialmente, serão:

- a **Variação real da produtividade das MPEs em razão da variação das Médias e Grandes Empresas**, que irá calcular a diferença das variações de produtividade. Maior-melhor.
- **Faturamento total das MPEs em razão do número de MPEs**, que irá calcular o aumento ou diminuição *per capita* de faturamento por MPEs. Maior-Melhor.
- a **Taxa composta da subutilização da força de trabalho**, que é a razão entre o número de pessoas subutilizadas (pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e a força de trabalho potencial) em relação à força de trabalho ampliada, tendo o tratamento estratificado para MPEs.

5. GOVERNANÇA

A PNADMPE, estruturada e fundamentada nos pressupostos e entregas acima explicitados, visa à harmonização das iniciativas entre o Poder Público e as entidades privadas ligadas ao ambiente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, por meio do fortalecimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

A PNADEMPE ao observar seus pressupostos se pautará pelos seguintes enfoques:

I - **Econômico**: Buscar o crescimento econômico duradouro e estável, com foco no ganho de produtividade, assegurando o equilíbrio macroeconômico, a redução das desigualdades sociais e regionais e a sustentabilidade ambiental; e

II - **Institucional**: Fortalecer a capacidade de indução do Estado e qualificar a gestão pública com foco na melhoria do ambiente de negócio e no aprimoramento da gestão dos recursos públicos, de forma a promover e distribuir ganhos de produtividade no País, e na manutenção dos direitos fundamentais da população.

Dessa forma, será regulamentada em ato do Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia.

Cabendo ao Comitê Temático do FPMPE criado com finalidade orientar e assessorar a formulação e coordenação da política nacional de apoio e desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação:

I - Elaborar anualmente seu plano de trabalho, que conterá cronograma e estabelecerá as ações prioritárias da PNADMPE;

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 pressupostos da PNADMPE;

III - Promover o compartilhamento de informações, analisar o impacto dos programas, projetos, ações e iniciativas dos diferentes órgãos e entidades públicos e instituições privadas;

IV – Elaborar e divulgar indicadores e metas da PNADMPE, e oferecer subsídios, sempre que solicitado, aos órgãos e entidades que integram o FPMPE;

V - Acompanhar e avaliar, periodicamente, os resultados da PNADMPE, 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 - Articular-se com instâncias similares de outros países, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

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 PNADMPE; e

VIII – Propor a atualização e a revisão periódica da PNADMPE.

Portanto, atendendo ao preceito legal, pois o Fórum Permanente tem por finalidade orientar e assessorar a formulação e a coordenação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação (implementação), conforme o § 5º, inciso II, da LC 123/2006:

Figura 4 – Funções do FPMPE na Governança da PNADEMPE



Fonte: Elaboração própria

Por fim, caberá ao Presidente do FPMPE encaminhar anualmente ao Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, do Ministério da Economia, relatório de implementação e impacto da PNADMPE, para prestação de contas junto à Presidência da República.



FÓRUM PERMANENTE

DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS
DE PEQUENO PORTE

Subsecretaria de
**Desenvolvimento das Micro e Pequenas
Empresas, Empreendedorismo e Artesanato**

Secretaria de
**Desenvolvimento da Indústria,
Comércio, Serviços e Inovação**

Secretaria Especial de
Produtividade, Empego e Competitividade

Ministério da
Economia



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL