



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade  
Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação  
Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato  
Coordenação-Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Nota Técnica SEI nº 23592/2021/ME

Assunto: **Relatório de Avaliação e de Recomendações referentes à Avaliação do Simples Nacional**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Em atenção ao Despacho SDIC-COAF, expediente SEI 15607238, encaminhou-se para conhecimento e eventuais considerações, o e-mail SECAP/ME, expediente SEI 15554942, por meio do qual a SECAP/ME encaminha as versões finais do relatório de Avaliação (15555038) e de Recomendações (15555105), referentes à Avaliação do Simples Nacional, coordenada pelo Ipea e executada conjuntamente com a Controladoria Geral da União - CGU.
2. Solicitou-se, no caso de necessidade, a manifestação dessa Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato. Deve-se ressaltar que uma série de questionamentos foi enviada a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato, solicitando informações, de forma a subsidiar a elaboração do Relatório e das Recomendações contidas no documento final (15555105).

## HISTÓRICO

3. Realizando um breve histórico, a CGU solicitou informações através dos documentos SEI (10415163), (10415170), (10415180), (10416645). Essa Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato, através da Nota Informativa 24598 (SEI 10587654), respondeu às demandas por informações.
4. Após isso, outra solicitação de informação por parte do CGU foi enviada à SDIC, por meio do documento SEI (11001092), com objetivo ***"aprofundar questões relacionadas ao fluxo de implementação do Simples Nacional"***.
5. Outra solicitação de informação chegou para a CGMPE, através do expediente SEI (11544208), da CGU, que tinha como objetivo identificar eventuais pontos de melhoria no ***desenho***, na ***governança*** e na ***execução*** do Simples Nacional, inclusive, relativos a aspectos da Lei 123/2006 e outros normativos. Deste modo, foram solicitadas as seguintes informações: ***"... que sejam elencadas as principais dificuldades e possíveis pontos de melhoria, na visão dos diferentes atores envolvidos com o Simples Nacional."*** Por meio de Nota Informativa 29939 (SEI 11740491) a CGMPE prestou os esclarecimentos necessários.
6. Após isso, outra solicitação de informação por parte do CGU foi enviada à SDIC, através do expediente SEI (11905681), que trata da **Avaliação do Simples Nacional**. Por meio do Despacho SDIC-SEMPE-CGMPE (12096321), a CGMPE informou que o expediente SEI (11905681) demandava informações acerca do Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN, bem como de seus grupos técnicos e escritórios regionais, matérias que são alheias às competência desta Subsecretaria.

7. Posteriormente, por meio de "Solicitação de Informação 17" expediente SEI (11927660), a CGU solicitou informações para entender de que forma as políticas de incentivo às micro e pequenas empresas, e especial o Simples Nacional, estão relacionadas com o Planejamento Estratégico do Ministério da Economia. Na Nota Informativa 3288 SEI (12392138), a CGMPE buscou responder as solicitações do documento "Solicitação de Informações 17" da CGU.

8. Aos 15 dias do mês de dezembro de 2020, foi enviado despacho SDIC-SEMPE para análise e providências cabíveis em resposta aos relatórios referentes os produtos intermediários 1, expediente SEI 12453617 e 2, expediente SEI 12453655, da Avaliação do Simples Nacional, realizada no âmbito do CMAP, que foram elaborados pela CGU; e o plano de trabalho da avaliação do Simples Nacional, expediente SEI 12453676, originalmente pactuado no CMAP, com o propósito de permitir um nivelamento do escopo dessa investigação entre os vários atores envolvidos. No Despacho SDIC-SEMPE-CGMPE SEI (12587827) esta Subsecretaria posicionou-se acerca dos questionamento, conforme expedientes 12392138, 11740491 e 10587654. Corroborou-se com a redação dos documentos, ao tempo em em que se ratificou os posicionamentos desta Subsecretaria contidos nestes expedientes.

9. O Despacho SDIC-GAB, expediente SEI 12669674, encaminhou para análise e providências cabíveis o Produto Intermediário 3, expediente SEI 12639954, que dá continuidade ao processo de avaliação do Simples Nacional, realizado no âmbito do CMAP, referente ao mapeamento do fluxo de implementação da política e identificação de riscos. No Despacho SDIC-SEMPE-CGMPE SEI (13021064) esta coordenação-geral posicionou-se acerca dos questionamento, conforme expediente SEI (12639954), corroborando com a redação do documento, ao tempo em em que se ratificou os posicionamentos desta coordenação-geral contidos nestes expedientes.

10. O Despacho SEPEC-SUPE-CGCR 13020564, encaminhou a esta Subsecretaria a Solicitação de Informação nº 18 (12898085) proveniente da CGU, a CGMPE elaborou Nota Informativa 1389 SEI (13099261), de forma a sanar as dúvidas suscitadas pela CGU. Por meio de Nota Informativa 2500 SEI (13307791), esta coordenação elaborou críticas e sugestões, em atenção ao Despacho SDIC-SEMPE 13141875 e ao Despacho SEPEC-SUPE-CGCR 13139363, acerca do Produto Intermediário 4 (12997989), elaborado pela CGU, referente à "consolidação das dificuldades de implementação do Simples Nacional, tanto no setor público como no setor privado", e do Produto Intermediário 11 (12998003), elaborado pelo IPEA, que trata de "estatísticas descritivas para aglomeração de empresas em torno de valores de faturamento que delimitam a elegibilidade".

11. Por meio de Nota Informativa 5050 SEI (13865719), esta coordenação elaborou críticas e sugestões, em atenção ao Despacho SDIC-SEMPE s/nº (Doc. SEI nº 13603895) e ao Despacho SEPEC-SUPE-CGCR s/nº (Doc. SEI nº 13599555), acerca do Produto Intermediário 6 (PI-6) (Doc. SEI nº 13574414), elaborado pela CGU, referente à "avaliação sobre o funcionamento da estrutura de Governança da Política". Após as manifestações dessa Coordenação, de forma a sanar todos os questionamentos enviados pela CGU, através das Solicitações de Informações ao longo do processo, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, no dia 7 de maio de 2021 foram enviadas, através do Despacho SDIC-SEMPE SEI (15609272), as versões finais do **relatório de Avaliação (15555038) e de Recomendações (15555105)**, referentes à Avaliação do Simples Nacional, coordenada pelo Ipea e executada conjuntamente com a CGU.

12. O relatório de avaliação é um produto do CMAP, que prioriza determinadas políticas públicas, tanto subsidiadas por meio de gastos diretos quanto por intermédio de subsídios, para serem avaliadas e, para o ciclo de avaliações de 2020/2021, uma das políticas selecionadas foi o Simples Nacional. De modo geral, o trabalho se concentrou nas avaliações de **desenho**, de **implementação**, de **governança** e de **impacto** da política pública.

*No que se refere à avaliação do **Desenho**, identificou-se a ausência de definição clara e formalização dos objetivos reconhecidos como sendo aqueles a serem alcançados com o Simples Nacional, o que, conseqüentemente, leva à inexistência de indicadores e metas para mensurar seus objetivos.*

*Já na avaliação da **Estrutura de Governança** foi constatada a falta de definição de uma estrutura efetiva de governança das políticas de incentivo às MPE, nelas incluídas o Simples Nacional, causada pela própria Lei Complementar 123/2006, que definiu as instâncias responsáveis por gerir o tratamento diferenciado às MPE de forma compartimentalizada, o que é potencializado pela inexistência de mecanismos de integração e articulação entre essas instâncias. Além disso, verificou-se que a Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas ainda não foi formalizada.*

*No âmbito da avaliação da **Forma de Implementação** do Simples Nacional, verificou-se que ela está claramente definida na Lei Complementar 123/2006, e na Resolução CGSN 140/2018, que a regulamenta, de modo que, pode-se concluir que a operacionalização do citado regime, de fato, mais simples, tende a garantir o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as MPE. Entretanto, foram identificadas lacunas associadas ao processo de trabalho do CGSN.*

*Antes das respostas às perguntas referentes à **impacto** do Simples Nacional foram trazidas evidências confirmando que há um resultado positivo do Simples Nacional no que diz respeito ao dispêndio de recursos para pagamento dos tributos encaixados nesse sistema simplificado.*

13. No relatório de Recomendações, foram elencadas 3 recomendações prioritárias.

14. A **primeira recomendação** prioritária sugere a criação de um modelo lógico e uma Teoria do Programa relativo ao Simples Nacional.

*Que o Ministério da Economia desenvolva o Modelo Lógico e a respectiva Teoria do Programa relativa ao Simples Nacional, trazendo uma visão ampla e abrangente, associando-o às políticas de incentivo às MPE, contemplando minimamente: a) a definição e formalização dos objetivos efetivamente reconhecidos para a implantação do Simples Nacional dando ampla divulgação a todas as partes interessadas; b) a definição de indicadores, metas e linhas de base que permitam a mensuração do alcance desses objetivos; c) o estabelecimento de ciclos de monitoramento e avaliação do alcance desses objetivos, definindo os responsáveis, a periodicidade e a forma de divulgação dos resultados.*

15. Deve-se ressaltar que a primeira recomendação prioritária foi respondida durante o processo de solicitação de informações e respectivas respostas dessa Coordenação-Geral, que destacou não possuir assento no Conselho Gestor do Simples Nacional (CGSN), sendo este Ministério representando no colegiado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Destaca-se que há o Projeto de Lei Complementar nº 147, de 2019 (PLP 147/2019), de autoria do Senador Jorginho Melo, que altera dispositivo da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006 que “institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”. Este PLP inclui a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato (SEMPE) na composição do CGSN.

16. Hodiernamente, o que é possível fazer é identificar o pleito da sociedade e encaminhar ao Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), conforme previsão da Lei Complementar nº 123/2006, sem, contudo, ter voz e voto no referido comitê. Notadamente, esta subsecretaria está disposta a colaborar com o debate acerca do SIMPLES e se coloca a disposição dos outros atores para discutir e implementar medidas de melhoria do desenho, da implementação, da governança e do impacto da política pública.

17. Ademais, o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FPMPE) funciona como a instância consultiva governamental federal responsável por tratar dos aspectos

não tributários relativos ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte. O FPMPE tem como objetivo encaminhar à SEMPE propostas que garantam o tratamento favorecido e diferenciado a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte e, como informado anteriormente, conta com a participação de representante dos diversos órgãos federais, de entidades paraestatais e da iniciativa privada, o que o torna um ambiente plural e propício ao debate qualificada acerca das políticas públicas para os pequenos negócios.

18. A **segunda recomendação** prioritária sugere que o ME formule a Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPE.

*Que o Ministério da Economia induza objetivamente a formulação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPE ampla e abrangente que aborde, no mínimo: a) os objetivos das políticas de incentivo, nela incluídas o Simples Nacional; b) a estrutura de governança/gestão para os níveis estratégico, tático e operacional, definindo os atores envolvidos, seus papéis e responsabilidades; e c) o processo de monitoramento e avaliação, visando a melhoria contínua.*

19. Conforme resposta dessa Coordenação por meio da Nota Informativa 5050 SEI (13865719), destacou-se que a LCP 123/2006 se configura, em algum grau, como política pública ao trazer concretamente ações e objetivos voltados ao desenvolvimento das MPE e solução dos problemas que as afligem. Entretanto, o trabalho do FPMPE no sentido de formular uma política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte se dará em complementação às disposições já positivadas na LCP 123/2006, estabelecendo governança, prazos, metas e objetivos quantitativos e ações coordenadas dos órgãos e entidades federais mirando o atingimento de cada um.

20. É importante destacar que o FPMPE é composto pelos Comitês Temáticos com divisão por temas atinentes às MPEs. O Comitê Temático número 7 é o responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento da MPE, foi criado em abril de 2019, e desde sua criação foram realizadas 8 reuniões, contando com a participação de diversas entidades públicas e privadas do setor. As discussões no Fórum Permanente vêm sendo aprofundadas, e foi diagnosticada a importância em instituir uma Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas, bem como que esta terá como macro objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, por meio de ações e iniciativas públicas que induzam aumento de produtividade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

21. Dessa forma, a Política terá como base: entregas estruturantes que servirão para a disponibilização de instrumentos visando o aumento de produtividade e; Entregas de Integração, ou seja, instrumentos horizontais que sirvam para aumentar a produtividade no longo prazo. Na última reunião realizada no Comitê Temático da Política Nacional de Desenvolvimento da MPE, realizada no dia 14 de maio do presente ano, foi acordado que, com o apoio dos integrantes do Fórum Permanente, representando as mais diversas áreas do segmento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, seria elaborada, proposta para a Nova Política Nacional de Desenvolvimento da MPE.

22. Assim sendo, a proposta de nova Política Nacional das MPEs terá processos de monitoramento e avaliação bem claros, de forma que a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato consiga atualizar e aprimorar a Política, garantindo a perenidade do acompanhamento das MPEs nos quesitos de formação, produtividade, acesso a mercados, ambiente de negócios, sistema tributário, entre outros, visto que a Política não é estanque no tempo, haja vista as constantes mudanças na sociedade, que impactam diretamente às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

23. A **terceira recomendação** prioritária do Relatório:

*Enquanto não se finaliza o desenvolvimento do Modelo Lógico e da Teoria do Programa do Simples Nacional e da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento às MPE, que o Ministério da Economia defina qual a estrutura de governança/gestão das políticas de incentivo às MPE, nelas incluídas o Simples Nacional, para os níveis*

*estratégico, tático e operacional, estabelecendo os atores envolvidos, seus papéis e responsabilidades e garantindo a adequada interlocução entre as discussões de caráter tributário e não tributário e entre os diferentes níveis da Federação e, a partir daí, defina um plano de ação para buscar atender a diretrizes básicas de governança, como as previstas no Decreto 9.203/2017, aplicáveis ao caso concreto, visando o alcance dos princípios de: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.*

24. Enquanto se discute a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento das MPEs no FPMPE, haverá discussões acerca da estrutura de governança, a fim de definir os papéis e responsabilidades dos atores, assim como indicar os objetivos e metas que se deseja alcançar, bem como estabelecer como se dará o monitoramento e a avaliação do alcance desses objetivos e metas, a fim de prestar contas à sociedade, favorecendo a transparência e a *accountability*.

25. Além das recomendações prioritárias, foram listadas **6 recomendações complementares**.

26. Dentre as recomendações complementares é importante destacar a indicação que se realize uma **gestão de risco**, com levantamento de todos os processos relacionados ao Simples Nacional nos atores envolvidos; mapeamento dos fluxos e atividades; identificação de riscos; avaliação dos riscos com classificação de impacto e probabilidade; e elaboração de plano de ação para tratamento dos riscos a serem priorizados, com base no apetite a risco previamente estabelecido. Ressalta-se, mais uma vez, que a SEMPE não tem participação no Conselho Gestor do Simples Nacional, o que dificulta a proposição de medidas para dirimir os riscos relacionados a requisitos do Simples Nacional e a falhas de controle e governança que podem comprometer os objetivos definidos nas exposições de motivos da legislação associada.

27. Outra recomendação complementar é a indicação que o Ministério da Economia faça as interlocuções necessárias para se avaliar a necessidade, oportunidade, conveniência e custo/benefício de se tratar as dificuldades trazidas pelos representantes dos setores público e privado acerca do desenho e da execução do Simples Nacional. Assim sendo, é oportuno informar que o Fórum Permanente abrange um número grande de entidades representantes do setor público e privado, que acrescentam sua expertise aos debates a respeito dos mais diversos temas tratado nos Comitês Temáticos. No que tange ao Comitê Temático da Política Nacional de Desenvolvimento da MPE, as entidades privadas participam de forma importante na elaboração da Nova Política, tais como: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; CONAMPE - Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais; CONAMPE - Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras.

## CONCLUSÃO

28. A SEMPE como responsável pela formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas relacionadas com os microempreendedores individuais, as microempresas, as empresas de pequeno porte e os artesãos, prestou todas as informações necessárias e que nos foram requisitadas, como consta no escopo do Processo. Dessa forma, no que tange às competências dessa Subsecretaria, se manifesta de maneira favorável às recomendações prioritárias que tratam das questões não tributárias do Relatório de Recomendações do Simples Nacional do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

29. A respeito da recomendação que propõe a formulação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPE, essa Subsecretaria informa, novamente, que esta está sendo discutida no âmbito do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, e será elaborada em parceria com entidades do setor público e privado. Notadamente, esta Subsecretaria ratifica o interesse em participar efetivamente da governança do CGSN, porquanto a entende que a estrutura de governança atual não é a adequada para garantir a observância dos princípios, diretrizes e mecanismos definidos nos art. 3º, 4º e 5º do Decreto 9.203/2017, naquilo que se aplica ao Simples Nacional, vez que pois o referido Decreto menciona a necessidade da participação mais ampla dos colegiados, e isso não se

verifica.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

**LEONARDO OHANA GANEN**

Analista de Comércio Exterior

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

**ALFREDO GONÇALVES NASCIMENTO**

Coordenador-Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Ohana Ganem, Analista de Comércio Exterior**, em 26/05/2021, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Gonçalves Nascimento, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 26/05/2021, às 09:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **15878791** e o código CRC **34CF0193**.