



**Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas**

# **Relatório de Recomendações Simples Nacional**

**Ciclo 2020**

Política	Simple Nacional
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS/ 2020
Coordenador da Avaliação	IPEA/ME
Executores da Avaliação	IPEA/ME e CGU
Supervisor da Avaliação	Secap/ME

## Sumário Executivo

1. Anualmente o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) 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 Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simple Nacional.
2. O Simple Nacional constitui um tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentre as políticas que tratam de benefícios tributários, o Simple Nacional é a de maior valor no âmbito federal, sendo estimado em R\$ 83,2 bilhões em 2020. Quando comparado ao total de gastos tributários, verifica-se que sua participação variou entre cerca de 30% até 24% do total entre 2017 e a previsão para 2021, representando aproximadamente 1,1% do PIB, o que demonstra sua significativa materialidade.
3. De modo geral, o trabalho se concentrou nas avaliações de **desenho**, de **implementação**, de **governança** e de **impacto** da política pública, sendo subdividido nas seguintes questões de avaliação:
  - I) Existem aprimoramentos a serem realizados no desenho da política?
    - a. Foram definidos objetivos claros para a política pública? Eles estão formalizados?
    - b. Foram definidos indicadores e metas para mensurar o alcance desses objetivos?
    - c. Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política?
    - d. Foi definida de forma clara e objetiva, com base em critérios técnicos, a forma de implementação da política pública de modo a se buscar o alcance dos objetivos, levando-se em consideração efeitos de curto, médio e longo prazo?
  - II) Existem fatores que dificultam a implementação do programa, de forma a restringir o alcance de seu objetivo?
    - a. Quais as dificuldades enfrentadas pelo setor privado na implementação da política?
    - b. Quais as dificuldades enfrentadas pelo setor público na implementação da política?
    - c. A estrutura de governança definida está em efetivo funcionamento?
    - d. Os indicadores estão sendo apurados e retroalimentam a política pública visando sua melhoria contínua?
  - III) Qual o impacto da implementação e da ampliação do alcance do Simple Nacional sobre a dinâmica do mercado de trabalho no grupo de empresas beneficiadas?
    - a. Impacto sobre emprego
    - b. Impacto sobre dinâmica das firmas
  - IV) Qual o impacto da ampliação do alcance do Simple Nacional sobre a arrecadação de tributos federais, em particular sobre a arrecadação previdenciária?
    - a. Qual a perda de arrecadação derivada de uma eventual limitação do crescimento por parte das empresas para se manter com faturamento dentro da faixa elegível para o Simple Nacional?
4. 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 Simple Nacional, o que, conseqüentemente, leva à inexistência de indicadores e metas para mensurar seus objetivos, impossibilitando a

melhoria contínua de seu desenho e implementação a partir do processo de retroalimentação previsto no ciclo PDCA e inviabilizando um processo de gestão de riscos efetivo sobre a política.

5. 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 Simple 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, o que poderia tratar várias das lacunas identificadas ao longo da avaliação. Como consequência, verificou-se que não são atendidos princípios e diretrizes básicos de governança, como os previstos no Decreto 9.203/2017.
  6. No âmbito da avaliação da **Forma de Implementação** do Simple 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, em especial o de regulamentação, dentre as quais se destaca a ausência de análises de impacto e resultado regulatório e de discussões efetivas sobre os parâmetros estabelecidos na Lei Complementar 123/2006. Além disso, identificou-se riscos relacionados a requisitos do Simple Nacional e a falhas de controle e governança que podem comprometer os objetivos definidos nas exposições de motivos da legislação associada, tais como a diminuição dos custos administrativos e tributários das MPE o que, como consequência, tenderia a propiciar melhor distribuição de renda e maior inclusão social; a reduzir a informalidade; e a fortalecer a economia.
  7. Antes das respostas às perguntas referentes à **impacto** do Simple Nacional, foram trazidas evidências confirmando que há um resultado positivo do Simple Nacional no que diz respeito ao dispêndio de recursos para pagamento dos tributos encaixados nesse sistema simplificado. A alíquota efetiva normalizada pelo faturamento é cerca de 6,5 pontos de percentagem menor quando os tributos são pagos pelo Simple Nacional do que seria se os mesmos tributos fossem pagos num sistema alternativo. O cálculo de alíquota apresentado incorpora tanto os custos diretos como indiretos para o pagamento dos referidos tributos.
  8. No que se refere ao impacto do Simple Nacional sobre a **renúncia tributária**, mostrou-se ser possível contemplar também aspectos comportamentais das firmas, o que não é a prática corrente. Uma ilustração baseada em hipóteses sobre alíquotas efetivas mostra que um cálculo contemplando também as reações das firmas aqui mencionadas resultaria em um montante de renúncia tributária da ordem de 87% do montante resultante do cálculo realizado pela RFB.
  9. No que diz respeito ao impacto do Simple Nacional na **geração de emprego formal**, foram obtidas estimativas que apontam que as firmas beneficiadas pelo Simple exibem taxa de crescimento do emprego formal em torno de 3 pontos de percentagem maior do que aquelas que seriam obtidas na impossibilidade de optarem por esse sistema simplificado de tributação. O impacto total na geração de empregos formais tende a ser ainda maior, uma vez que se estimou que o Simple Nacional tende a aumentar a taxa de entrada de firmas formais em 1,8 pontos de percentagem; bem como tende a reduzir a taxa de saída de firmas formais em 0,3 pontos de percentagem.
-

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>Foram definidos objetivos claros para a política pública? Eles estão formalizados?</p> <p>Foram definidos indicadores e metas para mensurar o alcance desses objetivos?</p> <p>Os indicadores estão sendo apurados e retroalimentam a política pública visando sua melhoria contínua?</p>	<p>3.1 Ausência de definição clara e formalização dos objetivos reconhecidos como sendo aqueles a serem alcançados com o Simples Nacional</p> <p>3.2 Inexistência de indicadores e metas para mensurar os objetivos do Simples Nacional, impossibilitando a melhoria contínua de seu desenho e implementação a partir do processo de retroalimentação previsto no ciclo PDCA</p>	<p>Cada órgão/instância gestora do SN tem entendimentos distintos do objetivo da política e sem a definição clara desses objetivos é impossível monitorar e avaliar seu andamento e implementar um processo de gestão de riscos.</p> <p>Inexistência de avaliação formal se o Simples Nacional está alcançado os objetivos a que ele se propõe, o que impossibilita a melhoria contínua de desenho, estrutura de governança e implementação.</p>	<p>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.</p>
2	<p>Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política?</p>	<p>4.3 Não formulação da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas</p>	<p>Inexistência de instrumento formal reconhecido por todos os atores envolvidos nas políticas de incentivo às MPE que efetivamente trate das lacunas identificadas ao longo dessa avaliação.</p>	<p>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.</p>
3	<p>Foi definida uma estrutura de governança com papéis e responsabilidades para os diferentes atores envolvidos na política?</p> <p>A estrutura de governança definida está em efetivo funcionamento?</p>	<p>4.2 Falta de definição de uma estrutura efetiva de governança das políticas de incentivo às MPE, nelas incluídas o Simples Nacional</p> <p>4.4 Não atendimento a princípios e diretrizes básicos de governança, como os previstos no Decreto 9.203/2017</p>	<p>Fragmentação da estrutura de governança com cada instância atuando exclusivamente em seu “compartimento”, não havendo articulação nem interlocução entre elas, fazendo com que oportunidades de melhorias não sejam efetivamente discutidas e implementadas, trazendo possíveis consequências, tais como:</p> <p>i) dificuldades e/ou impossibilidade de aperfeiçoar a estrutura de governança e de reduzir a complexidade do SN; ii) impactos regulatórios (negativos e/ou positivos) no ambiente de negócios não mapeados; iii) possibilidade de aumento nos custos de conformidade e no cumprimento de obrigações; iv) desconhecimento da política pelo público-alvo; v) aumento da informalidade; etc.</p>	<p>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.</p>