

# 3

## Dimensão 1: Estrutura institucional

---

Este capítulo apresenta os resultados da dimensão da Estrutura Institucional que avalia o status de desenvolvimento dos componentes essenciais da política de PMEs e avalia a adoção de boas práticas na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas.

Os países que demonstram avanços atribuem seu sucesso à adoção de recomendações de políticas públicas e ao monitoramento constante das boas práticas. A estrutura institucional diversificada das PMEs na AL9 revela subgrupos distintos na região com base na implementação dos componentes da política de PMEs e na integração das melhores práticas. Em contraste, os desafios em alguns países estão ligados à instabilidade política e econômica persistente, o que leva à falta de direção estratégica, deficiências de implementação e planos insuficientes para combater a informalidade

---

## Quadro de avaliação

Essa dimensão avalia o nível de desenvolvimento dos principais componentes considerados como blocos de construção essenciais da política de PMEs, juntamente com a adoção de boas práticas na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas. Ela compreende quatro subdimensões que abrangem: 1) a definição de PME do país; 2) elaboração, implementação e coordenação de políticas para PMEs; 3) estrutura e práticas de consultas público-privadas; e 4) ações políticas tomadas para reduzir a informalidade (consulte a Figura 1.1). Além disso, ela incorpora uma análise não pontuada da abordagem de gênero dentro dessa dimensão.

- **Definição de PME:** Essa subdimensão está focada na introdução de uma definição de PME com base legal e operacionalmente sólida, incluindo quatro indicadores: 1) a presença de uma definição legal de PME no país; 2) o número de parâmetros usados na definição de PME; 3) o uso de uma única definição de PME em toda a administração pública; e 4) a inclusão de uma cláusula de independência na definição de PME. Foram feitos ajustes metodológicos em comparação com a edição piloto de 2019, especificamente com relação aos valores de ponderação individuais atribuídos aos elementos avaliados.
- **Planejamento estratégico, elaboração e coordenação de políticas:** Essa subdimensão examina a clareza e a abrangência da estratégia das PMEs. Ela avalia se a estratégia inclui uma declaração de visão bem definida descrevendo o desempenho esperado do setor de PMEs. Além disso, avalia a presença de objetivos quantificáveis e metas intermediárias, juntamente com uma apresentação detalhada de como o governo pretende organizar a política pública para atingir esses objetivos. A avaliação também considera se a estratégia incorpora uma seção sobre a sequência planejada de intervenções políticas e como essas intervenções são apoiadas e implementadas.
- **Consultas público-privadas (PPCs):** Essa subdimensão avalia a presença de mecanismos de consulta abertos e bem estruturados com organizações que representam empresas privadas. Também avalia a capacidade da instituição governamental de se envolver em um diálogo público-privado construtivo. Além disso, examina como esses mecanismos contribuem fundamentalmente para a elaboração de políticas bem projetadas para o setor de PMEs.
- **Medidas para lidar com a economia informal:** Essa subdimensão começa examinando os esforços feitos pelos países para analisar e entender a questão da informalidade. Em seguida, avalia a resposta política do governo à informalidade, concentrando-se na informalidade das empresas e no status da implementação da política. O conjunto final de indicadores abrange a fase de monitoramento e avaliação.

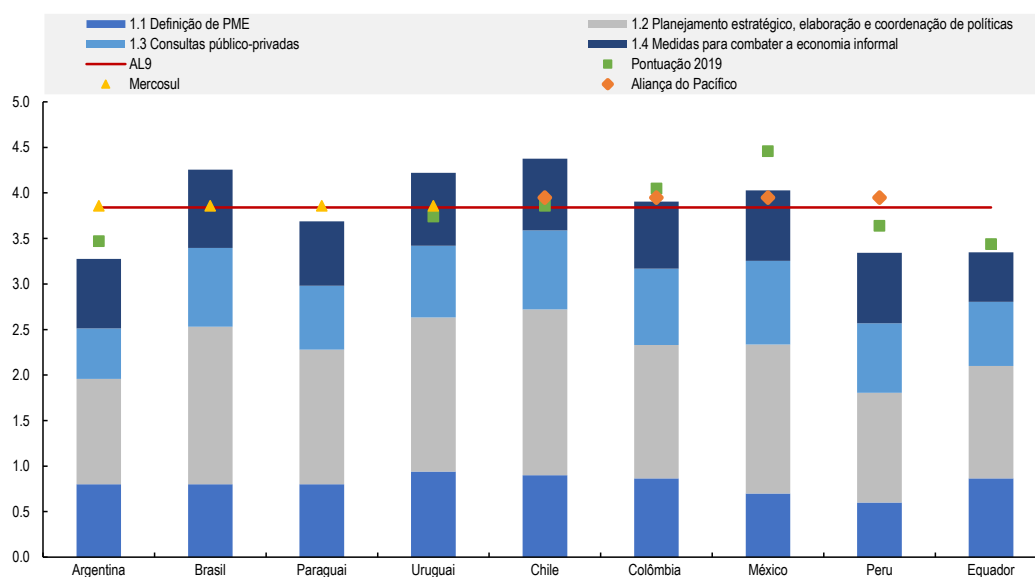
Figura 3.1. Quadro de avaliação - Estrutura institucional

Dimensão 1: Estrutura Institucional	
<b>1.1 Definição de PME</b>	Definição legal Uso consistente da definição na legislação Vários critérios Critérios de independência
<b>1.2 Planejamento estratégico, elaboração e coordenação de políticas</b>	Estratégia de desenvolvimento de PMEs Agência de implementação de políticas para PMEs (ou equivalente) Disponibilidade de dados estatísticos sobre PMEs
<b>1.3 Consultas público-privadas</b>	Frequência e transparência das consultas público-privadas (PPCs) Participação do setor privado em PPCs Mecanismos formais de feedback e revisão
<b>1.4 Medidas para combater a economia informal</b>	Análise do histórico do setor informal Estratégia de formalização Feedback do setor privado Monitoramento e transparência

A subdimensão 1.2 Planejamento estratégico, elaboração e coordenação de políticas recebeu o maior peso (40%), enquanto as demais subdimensões receberam um peso de 20% cada.

## Análise

Figura 3.2. Pontuações ponderadas da Dimensão 1: Estrutura Institucional



Observação: as pontuações estão em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a mais alta. A comparação com 2019 não é exata devido a mudanças na metodologia. Consulte o Capítulo 2 para obter mais informações sobre a metodologia. Os dados de 2019 para o Brasil e o Paraguai não estão disponíveis, pois eles não participaram da avaliação de 2019.

As pontuações das dimensões (ver Figura 1.2) revelam uma ampla categorização dos países da AL9 em dois subgrupos. O primeiro grupo inclui países como Brasil, Chile, México e Uruguai, que implementaram a maioria dos componentes básicos da política de PMEs, resultando em pontuações de dimensão acima de 4 de 5. Em contraste, o segundo grupo, formado por Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, abrange países em vários estágios de desenvolvimento da estrutura institucional para a política de PMEs. Os desafios desse grupo geralmente giram em torno da falta de uma direção estratégica clara, das deficiências na implementação de políticas e da falta de planos para reduzir a informalidade.

Vale destacar que, entre os países que foram avaliados no Índice de Políticas de PMEs da América Latina e o Caribe (SME PI) 2019, o Chile e o Uruguai demonstraram progresso. Esse avanço pode ser atribuído à adoção de recomendações de políticas públicas e ao monitoramento de boas práticas, conforme evidenciado pela melhoria em suas pontuações. Por outro lado, a Argentina, a Colômbia, o Equador e o Peru tiveram uma redução em suas pontuações nessa dimensão. Essa redução é parcialmente atribuída às interrupções na formulação de políticas causadas pela pandemia de COVID-19 desde 2020. No entanto, a contínua instabilidade política e/ou econômica contribuiu para os desafios persistentes. O México, que anteriormente detinha a pontuação mais alta para essa dimensão, também sofreu uma redução, principalmente devido a mudanças na estratégia de desenvolvimento do país, atribuindo uma prioridade menor à política de PMEs e levando a uma reestruturação da estrutura institucional para a política de PMEs.

### **Subdimensão 1.1: Definição de PME**

**Tabela 3.1. Subdimensão 1.1: Definição de PME**

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Chile	Colômbia	México	Peru	Equador	AL9	Mercosul	PA
Pontuação	4	4	4	4.7	4.5	4.33	4.33	3	4.33	4.13	4.18	4.04

Observação: as pontuações estão em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a mais alta.

As percepções obtidas com as avaliações de políticas para PMEs em mais de 40 economias emergentes destacam que a eficácia da política para PMEs depende significativamente do desenvolvimento de componentes específicos e da adoção de práticas recomendadas.

Os blocos de construção e as práticas iniciais incluem o estabelecimento de uma definição clara e facilmente aplicável de PME, abrangendo micro, pequenas e médias empresas. Essa definição deve ser baseada em vários parâmetros, como o total de empregos, o faturamento anual e o total de ativos. A definição de PME desempenha um papel funcional ao definir o escopo da política de PME. Uma prática recomendada envolve a adoção de uma definição unificada aplicada de forma consistente em toda a administração do setor público, facilitando a uniformidade na coleta de dados sobre PMEs.

*Embora todos os países da AL9 tenham uma definição oficial de PME, a forma como ela foi estabelecida varia consideravelmente.*

Nessa subdimensão, o desempenho regional (ver Tabela 1.1) é relativamente alto, com uma pontuação média de 4,13 de um total de 5. Todos os países da América Latina e do Caribe adotaram oficialmente uma definição de PME, abrangendo subdefinições para micro, pequenas e médias empresas. Na maioria dos casos, essa definição se baseia em dois parâmetros, normalmente emprego em tempo integral e faturamento anual, sendo a Colômbia uma exceção ao incorporar três parâmetros (emprego, faturamento e ativos totais). O Peru, que enfrenta desafios para coletar dados confiáveis sobre emprego e ativos, tem uma definição baseada apenas no faturamento anual. A Argentina e o Uruguai se destacam como os únicos países que apresentam uma cláusula de independência explícita em suas definições de PME.

A definição de PME em todos os países da América Latina e do Caribe é estabelecida por lei ou decreto governamental, muitas vezes incluída em atos legislativos que estabelecem a estrutura institucional de PME do país. Isso garante a adoção legal da definição de PME por todos os órgãos administrativos públicos na maioria dos países. Entretanto, o Peru e o Brasil são exceções onde existem várias definições. No Peru, a definição emitida pelo Ministério da Produção (PRODUCE) não foi legalmente adotada por outras administrações. No Brasil, várias instituições que operam no domínio da política de PMEs, como o Conselho da Receita Federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), empregam suas próprias definições com base em diferentes parâmetros.

Para confirmar seu status e acessar incentivos públicos e programas de apoio, as PMEs na Argentina, no Equador, no Peru e no Uruguai devem se registrar anualmente no registro de PMEs gerenciado pelo ministério responsável pela política de PMEs. Essa exigência de registro impõe uma carga administrativa adicional às PMEs, e sua eficiência poderia ser aprimorada com a melhoria do intercâmbio de dados entre diferentes administrações, como a administração tributária, o Ministério do Trabalho e o registro de empresas. Apesar das definições claras de PME que moldam o escopo da política pública para pequenas empresas, o grande setor informal em muitos países da América Latina e do Caribe significa que um número significativo de empresas, principalmente microempresas e empresas familiares, opera fora do alcance da política pública. Essa situação leva à sua exclusão ou representação errônea nas estatísticas de PMEs, minando a relevância da definição legal de PME.

### ***Subdimensão 1.2: Planejamento estratégico, elaboração de políticas, coordenação e implementação***

Além dos blocos de construção relacionados à definição de PMEs, outros elementos importantes relacionados ao planejamento estratégico, elaboração, coordenação e implementação de políticas incluem:

- **Atribuição clara do mandato da política de PMEs:** é crucial atribuir claramente o mandato da política de PMEs a um ministério competente. Entretanto, como a política de PMEs abrange várias dimensões que estão sob a jurisdição de diferentes ministérios, é fundamental estabelecer um sistema de coordenação de políticas. Isso ajuda a evitar a introdução de medidas que se sobrepõem e impede a geração de inconsistências nas políticas.
- **Horizonte de médio prazo e ações políticas coordenadas:** A política para PMEs normalmente tem um horizonte de médio prazo e é mais eficaz quando compreende uma série de ações políticas coordenadas que visam atingir objetivos claramente definidos, expressos em termos qualitativos e quantitativos. Portanto, uma prática recomendada envolve os governos definirem seus objetivos de política de médio prazo para as PMEs em um documento estratégico. Esse documento deve apresentar, de forma consolidada, as ações destinadas à implementação, como elas serão monitoradas e avaliadas. O documento deve resultar de um processo de análise e diálogo político com todas as partes interessadas na política de PMEs e deve estar alinhado com os objetivos gerais de desenvolvimento do país. Pode ser uma estratégia de desenvolvimento de PMEs independente ou parte do plano de desenvolvimento socioeconômico do país.
- **Instituições dedicadas à implementação de políticas:** A implementação eficaz de políticas é facilitada quando há uma ou mais instituições dedicadas responsáveis pela implementação de programas de apoio público e pela prestação de assistência a empreendedores e PMEs. Essas instituições, como as agências de desenvolvimento de PMEs ou empresas, devem atuar como uma ponte entre o governo central, o setor empresarial, a administração local e a comunidade mais ampla de PMEs. As instituições encarregadas da implementação devem ter um bom nível de autonomia e um sistema de governança bem projetado, incluindo a presença de representantes do setor privado no corpo diretivo.

Os resultados do Índice de Políticas de PMEs da ALC de 2024 revelam variações notáveis no desempenho dos países em relação a essa subdimensão (ver Tabela 3.2).

**Tabela 3.2. Subdimensão 1.2: Planejamento estratégico, elaboração e coordenação de políticas**

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Chile	Colômbia	México	Peru	Equador	AL9	Mercosul	PA
<b>Pontuação</b>	2.89	4.32	3.70	4.23	4.56	3.66	4.09	3.01	3.09	3.73	3.79	3.83

Observação: as pontuações estão em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a mais alta.

*Em cada um dos países da AL9, a responsabilidade pela política de PMEs é atribuída de forma distinta.*

A região pode ser amplamente dividida em dois subgrupos. O primeiro grupo inclui Brasil, Chile, México e Uruguai. Esses países adotaram a maioria das boas práticas descritas acima, registrando uma pontuação da subdimensão acima de 4. O segundo grupo inclui Argentina, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, com pontuações que variam de 2,89 a um máximo de 3,70. Isso indica que ainda há brechas na adoção de boas práticas e que os blocos de elaboração de políticas não estão totalmente desenvolvidos. A pontuação média regional da AL9 para essa subdimensão é de 3,73.

Em todos os países da AL9, o mandato da política de PMEs é claramente atribuído a um ministério econômico de linha, como o Ministério da Economia, Comércio, ou Indústria. A maioria dos países estabeleceu uma unidade responsável pela elaboração e supervisão da política de PMEs, seja uma subsecretaria ou uma diretoria geral dentro do ministério, com exceção do Brasil.

O Brasil é o único país da América Latina e do Caribe que tem um ministério dedicado especificamente às PMEs. O Ministério das PMEs foi criado em outubro de 2023, assumindo funções anteriormente atribuídas ao Ministério da Economia, indicando a relevância que o governo brasileiro atribuiu ao desenvolvimento das PMEs. Em contrapartida, o México tomou uma direção diferente. Até 2019, o México tinha uma instituição pública separada, o Instituto Nacional do Empreendedorismo (*Instituto Nacional del Emprendedor*, INADEM), sob a supervisão do Ministério da Economia, responsável pela concepção e implementação de políticas para PMEs. Desde então, o INADEM foi dissolvido e suas funções foram reintegradas ao Ministério da Economia. Uma nova Unidade de Desenvolvimento Produtivo responsável pela elaboração e implementação de políticas para PMEs, foi criada, mas com recursos financeiros e humanos reduzidos.

*A coordenação interministerial em relação à política de PMEs ainda é relativamente subdesenvolvida nos países da AL9.*

Enquanto o Brasil, a Colômbia e o Paraguai estabeleceram instituições de coordenação de políticas, o restante dos países da AL9 implementou mecanismos mais informais. O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Brasil atua como um órgão de coordenação que envolve ministérios e órgãos públicos relevantes, juntamente com representantes do setor privado, desempenhando funções relacionadas à coordenação, ao monitoramento e à avaliação de políticas.

A Colômbia e o Paraguai introduziram um Sistema Nacional de PMEs, uma rede de instituições que operam no domínio da política de PMEs, coordenada pelo ministério responsável. A Colômbia estabeleceu um Sistema Nacional de Apoio às PMEs (*Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes*) em 2004, com instituições públicas, um Conselho Nacional para microempresas e um Conselho Nacional para pequenas e médias empresas. No entanto, o sistema passou por uma revisão em 2020 com a criação do Sistema Nacional de Competitividade e Inovação.

O Paraguai opera o Sistema Nacional de PMEs (Sistema Nacional de Mipymes, SINAMIPYMES), com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de políticas para empresas de pequeno porte, facilitar a coordenação e promover o diálogo público-privado.

Em relação às estratégias de desenvolvimento de PMEs, a maioria dos países da AL9 integra os objetivos da política de PMEs em seus planos de desenvolvimento econômico e social de médio prazo. A Argentina, o Chile e o Equador seguem essa abordagem, alinhando os objetivos das PMEs com estratégias nacionais mais amplas. No entanto, o Paraguai e o Uruguai têm estratégias plurianuais distintas de desenvolvimento de PMEs, e o Brasil está trabalhando atualmente em uma nova estratégia de desenvolvimento de PMEs após a expiração da anterior em 2023.

No Peru, os objetivos de desenvolvimento das PMEs faziam parte do Plano Nacional Estratégico plurianual do país, mas o processo de planejamento sofreu interrupções devido à pandemia da COVID 19 e à instabilidade política. Apesar dos desafios, o governo aprovou, em 2022, um plano de desenvolvimento de longo prazo, O Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional - Peru 2050.

O México incorpora objetivos amplos de política para PMEs no Plano Nacional de Desenvolvimento, válido durante o mandato presidencial. Além disso, o Ministério da Economia formula um Programa Setorial de Economia (PROSECO) mais específico, que abrange o período de 2020 a 2024 e é complementado por planos de ação executivos.

*Em toda a região, os mandatos para a elaboração, implementação e monitoramento de políticas geralmente não são claramente definidos.*

Na Argentina, no Equador, no Peru, no Paraguai e no México, a unidade de política de PMEs dentro do ministério responsável pela política de PMEs lida com a elaboração e a implementação de políticas em alguns casos, também com o monitoramento e a avaliação. Essa estrutura aumenta a possibilidade de conflitos de interesse dentro da mesma organização. Os programas de apoio às PMEs nesses países são gerenciados por organizações externas, como câmaras de comércio, associações setoriais e administrações locais, geralmente selecionadas por meio de convocação de propostas.

Na Colômbia, o Ministério do Comércio, Indústria e Turismo, (MINCIT) supervisiona o processo de implementação, mas os fundos são canalizados por meio de dois programas principais, o *iNNpulsa Colombia* e o *Colombia Productiva*, cada um com sua própria equipe e autonomia operacional.

Brasil, Chile e Uruguai criaram agências autônomas responsáveis pela implementação de programas de apoio a empresas. O Brasil estabeleceu uma rede bem organizada de órgãos públicos para fornecer apoio às PMEs, conhecida como *Sistema S*. Essas organizações paraestatais operam com autonomia operacional e têm suas fontes de financiamento geradas por meio de uma taxa sobre os salários, embora permaneçam sob a supervisão do governo. Entre elas, o SEBRAE atua como a agência de desenvolvimento de PMEs do país, com uma equipe total de mais de 6.800 pessoas e escritórios em todo o país. Outras agências do *Sistema S* incluem o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), responsável por fornecer treinamento vocacional industrial, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), que é o serviço nacional para o treinamento.

O Chile tem duas agências públicas de longa data e com boas equipes de trabalho. A Corporação de Fomento da Produção (*Corporación de Fomento de la Producción*, CORFO) que supervisiona a implementação da política industrial do país, gerenciando vários incentivos de investimento e de pesquisa e desenvolvimento, juntamente com um fundo de garantia de crédito acessível a empresas de todos os portes. Por outro lado, o Serviço de Cooperação Técnica (*Servicio de Cooperación Técnica*, SERCOTEC) está focado no fornecimento de programas de treinamento e assistência técnica adaptados para micro e pequenas empresas e novos empreendedores.

No Uruguai, o desenvolvimento das PMEs é gerenciado principalmente por três órgãos públicos. Agência Nacional de Desenvolvimento (*Agencia Nacional de Desarrollo*, ANDE), com um mandato geral para o desenvolvimento econômico e empresarial; a Agência Nacional de Pesquisa e Inovação (*Agencia Nacional de Investigación e Innovación*, ANII), que se concentra na promoção da inovação, e o Instituto Nacional de Emprego e Treinamento Profissional (*Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional*, INEFOP), que opera como agência de emprego e treinamento profissional.

*Os países da AL9 apresentam diversos graus de esforços de monitoramento das políticas para PMEs, com avaliações formais limitadas.*

Na região da América Latina e do Caribe, muitos países se envolvem em atividades de monitoramento regulares para avaliar a implementação da estratégia política abrangente para as PMEs e dos programas de apoio específicos para elas. No entanto, a prática de realizar avaliações formais de políticas e programas é relativamente subdesenvolvida. Entre as exceções, destacam-se o México e o Chile adotando uma abordagem proativa ao realizar avaliações completas, o que os diferencia como líderes na avaliação eficaz das políticas de PMEs na região. O México deu um passo à frente ao estabelecer uma agência independente dedicada ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas. Enquanto isso, no Chile, a CORFO e a SERCOTEC desempenham papéis importantes na supervisão da implementação do programa, sendo que as avaliações de políticas estão sob a responsabilidade da Diretoria de Orçamento do Chile (Dirección de Presupuestos de Chile, DIPRES).

### **Subdimensão 1.3: Consultas público-privadas**

As Consultas Público-Privadas (PPCs) são um componente crucial da política de PMEs. É imperativo que as associações de PMEs e outras organizações do setor privado participem ativamente de todas as fases da política de PMEs, garantindo um diálogo inclusivo aberto a várias categorias de PMEs. O processo de diálogo público-privado deve ser transparente e conduzido de forma a incentivar um amplo envolvimento.

**Tabela 3.3. Subdimensão 1.3: Consultas público-privadas**

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Chile	Colômbia	México	Peru	Equador	AL9	Mercosul	PA
<b>Pontuação</b>	2.77	4.33	3.51	3.93	4.33	4.18	4.60	3.82	3.52	3.89	3.64	4.23

Observação: as pontuações estão em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a mais alta.

*Todos os países da AL9 desenvolveram uma prática consolidada de PPCs sobre a política de PMEs.*

Embora os países da AL9 tenham estabelecido uma prática consolidada de PPCs em questões relacionadas à política de PMEs, os canais, as modalidades e o grau de abertura dos PPCs variam consideravelmente na região. As pontuações dessa subdimensão variam de um mínimo de 2,77 a um máximo de 4,60, sendo que a pontuação média regional é de 3,89.

Como prática padrão, as organizações que representam o setor privado, incluindo as PMEs, são consultadas durante a elaboração de novas medidas políticas, especialmente nos principais atos legislativos. Com menos frequência, as organizações do setor privado são envolvidas em outras fases da política, como implementação, monitoramento e avaliação. Vários países da região formalizaram os canais de PPCs estabelecendo Comitês Consultivos de PMEs, incluindo Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai. É importante destacar que México, Brasil e Chile, principalmente, desenvolveram boas práticas nessa área.



O México obteve a pontuação mais alta nessa subdimensão devido à diversificação e à transparência de suas práticas de consulta. A Lei de Melhoria Regulatória exige consultas públicas antes da emissão de qualquer regulamentação que afete as atividades econômicas ou sociais. Os cidadãos podem fazer comentários e observações na plataforma digital "*Participa con tu gobierno en línea*". O Conselho Nacional para a Competitividade das PMEs funciona como um importante canal de consulta em nível setorial, aberto a todas as principais associações empresariais, câmaras de comércio e associações setoriais. A Comissão Federal de Concorrência Econômica (COFECE) garante a transparência nos procedimentos de convocação e nos relatórios sobre as conclusões das consultas. Outro canal vital é a Comissão Nacional de Melhoria Regulatória (CONAMER).

No Brasil, a Lei 13.655 de 2018 estabelece que a aprovação de atos normativos pode ser precedida de consultas públicas, com todos os órgãos governamentais tendo aberto canais de consulta. Os representantes do setor privado são consultados durante todo o ciclo de políticas - concepção, implementação e coordenação de políticas. As principais associações do setor privado e das PMEs são membros do Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas, participam do Simples Nacional contribuindo para a elaboração do regime tributário para as PMEs e têm representação no Conselho Deliberativo Nacional do SEBRAE.

O Chile utiliza o Comitê Consultivo Nacional para Empresas de Pequeno Porte (*Consejo Consultivo de Empresas de Menor Tamaño*) como o principal canal de consulta para questões de política de PMEs. Presidido pelo Ministro da Economia, Desenvolvimento e Turismo, o conselho se reúne regularmente e os representantes do setor privado podem propor atos legais e medidas políticas para debate.

A Argentina não estabelece canais formais de PPCs. Na Argentina, as consultas são convocadas pelo ministério relevante durante as fases finais da elaboração do ato legislativo, envolvendo principalmente câmaras de comércio e organizações setoriais. Essas consultas são relativamente frequentes, mas não regulares, e geralmente são conduzidas pelas organizações mais poderosas do setor privado.

Em toda a região, um desafio significativo está na representatividade das organizações do setor privado, especialmente as Câmaras de Comércio e Indústria e as organizações setoriais. Essas entidades estão ativamente envolvidas em PPCs, geralmente representando empresas maiores e bem estabelecidas. As federações de PMEs geralmente têm influência limitada, e as vozes das empresas iniciantes e de pequeno porte raramente são ouvidas. As empresas informais geralmente são excluídas do processo de consulta, o que as distancia ainda mais do âmbito das políticas públicas. Os esforços do governo são essenciais para estabelecer novos canais e promover consultas que incluam todos os segmentos da população de PMEs.

#### ***Subdimensão 1.4: Medidas para lidar com a economia informal***

A informalidade representa uma zona cinzenta com implicações sociais e econômicas significativas. Os empreendedores e as empresas informais geralmente apresentam uma eficiência menor em comparação com suas contrapartes formais. Essas entidades enfrentam restrições em seu potencial de crescimento, pois são excluídas das vias tradicionais, como financiamento bancário e oportunidades de compras públicas. Além disso, elas operam fora do alcance das políticas públicas e, muitas vezes, não podem se beneficiar de programas de apoio. Consequentemente, a redução da informalidade deve ser um objetivo importante da política de PMEs em países caracterizados por um setor informal substancial.

A informalidade é definida como "o conjunto de empresas, trabalhadores e atividades que operam fora da estrutura legal e regulatória" (Loayza, Servén and Sugawara, 2009<sup>[1]</sup>). No nível da empresa, a informalidade abrange todas as empresas e indivíduos autônomos envolvidos na produção de bens e serviços legais, mas que não cumprem as regulamentações trabalhistas, fiscais e outras regulamentações administrativas do país (Feige, 2016<sup>[2]</sup>).

Há vários graus de informalidade, desde a informalidade total, em que as empresas operam totalmente fora de qualquer controle da administração pública e estão ausentes dos registros de empresas e de impostos, até a informalidade parcial, em que as empresas concluem os procedimentos de registro, mas empregam consistentemente trabalhadores não registrados e/ou subdeclaram receitas e lucros para as autoridades fiscais.

Em geral, as empresas informais apresentam produtividade mais baixa em comparação com as empresas formais. Elas enfrentam custos mais altos de financiamento externo, pois não têm acesso a financiamento bancário e, muitas vezes, dependem de redes informais de financiamento. As empresas informais são menos propensas a investir em treinamento de pessoal e tendem a permanecer pequenas para evitar serem detectadas pelas autoridades públicas. Além disso, elas representam um desafio como fonte de concorrência desleal com empresas formais que têm custos operacionais mais altos. A prevalência de um grande número de empresas informais prejudica o potencial de crescimento econômico de um país e introduz distorções significativas em sua estrutura econômica.

A prevalência de um setor informal substancial caracteriza a maioria dos países da AL9. Faltam dados confiáveis sobre o número de empresas informais, mas a extensão do setor informal se reflete indiretamente na proporção de trabalhadores informais em comparação com o número total de pessoas empregadas no país.

De acordo com O Panorama do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 2022 da região da América Latina e do Caribe, a participação do emprego informal no total de empregos permanece acentuadamente alta nos países da AL9; em média, mais da metade dos empregos na região são informais (ILO, 2022<sup>[31]</sup>).

A OIT ressalta que, embora a recuperação econômica após o fim da pandemia da COVID-19 tenha reduzido significativamente o desemprego total, uma parte considerável dos empregos criados após a pandemia foi informal. Essa informalidade generalizada é considerada um problema estrutural na região da América Latina e do Caribe, persistindo não apenas durante as recessões econômicas, mas também durante as fases de crescimento econômico.

**Tabela 3.4. Subdimensão 1.4: Medidas para lidar com a economia informal**

	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay	Chile	Colombia	Mexico	Peru	Ecuador	LA9	Mercosur	PA
<b>Total score</b>	3.82	4.30	3.53	4	3.94	3.69	3.86	3.86	2.71	3.75	3.91	3.84

Observação: as pontuações estão em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a mais alta.

*Todos os países da AL9 têm sido ativos na introdução de medidas para reduzir a informalidade, mas o desempenho tem variado significativamente na região.*

Os esforços para mitigar a informalidade variam entre os países da AL9. O Chile, o Uruguai e o Brasil demonstraram um desempenho relativamente forte, com pontuações que variam de 3,94 a 4,30, implementando medidas sistêmicas para lidar com a informalidade. A Argentina, a Colômbia, o México, o Paraguai e o Peru apresentam um progresso intermediário, introduzindo algumas medidas com foco principal na redução do trabalho informal, mas sem uma abordagem coesa. O Equador está nos estágios iniciais do tratamento da informalidade. A média regional para essa subdimensão é de 3,75.

O Brasil priorizou a redução do setor informal, implementando diversas abordagens, como a minimização dos encargos administrativos, a introdução de regimes tributários simplificados, como o Simples Nacional e o Microempreendedor Individual (MEI), e a simplificação dos procedimentos de registro de empresas. Nos últimos quatro anos, o número de registros de novas empresas aumentou em seis milhões e seiscentas mil unidades, de acordo com a Receita Federal.

O Uruguai tem enfrentado sistematicamente a informalidade trabalhista e empresarial, introduzindo iniciativas como o Monotributo (tributação única) em 2007 e monitorando de perto as tendências por meio da Pesquisa Contínua de Domicílios (*Encuesta Continua de Hogares*). De acordo com a OIT, a proporção de empregos informais em relação ao total de empregos é de cerca de 25%, o que está entre os mais baixos da região da ALC.

O Chile priorizou a redução da informalidade trabalhista e empresarial, implementando medidas para simplificar os procedimentos de registro de empresas por meio da plataforma denominada Registro de Empresas e Sociedades. Além disso, iniciativas como a *Pyme Ágil* visam aliviar os encargos administrativos das empresas de pequeno porte. Simultaneamente, a SERCOTEC realiza workshops para orientar os empresários nos procedimentos de formalização.

O México adotou uma abordagem semelhante com o programa *Crezcamos Juntos* e a introdução de um regime tributário simplificado para microempresas, embora os resultados tenham sido menos favoráveis. O Equador também adotou medidas para simplificar o registro de empresas de pequeno porte no registro de empresas.

O foco da Argentina na redução do trabalho informal inclui a criação do Registro Público de Empregadores com Sanções Trabalhistas (*Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales*). O país também implementou uma redução nas contribuições sociais para empreendedores individuais e microempresas.

Até o momento, nenhum país da AL9 implementou uma estratégia coordenada para reduzir a informalidade no trabalho e nas empresas. Entretanto, a Colômbia e o Paraguai iniciaram esforços nesse sentido. A Colômbia delineou direções estratégicas para reduzir a informalidade empresarial no Documento CONPES 3956 e estabeleceu um comitê técnico público-privado, o Comitê Técnico Misto de Formalização (*Comité Técnico Mixto de Formalización*), para promover a formalização. No Paraguai, uma das metas do Plano Nacional de Desenvolvimento é reduzir o tamanho do setor informal em 90% até 2030, com foco principal na redução do trabalho informal. Desde 2018, o governo vem implementando uma estratégia de formalização do trabalho, mostrando alguns resultados positivos limitados.

### ***Estrutura institucional para o desenvolvimento de PMEs de propriedade ou dirigidas por mulheres***

#### *Países latino-americanos se esforçam para integrar perspectivas de gênero nos esforços de desenvolvimento de PMEs*

Na AL9, o apoio ao desenvolvimento de PMEs lideradas ou de propriedade de mulheres é canalizado por meio de planos nacionais de igualdade de gênero com eixos estratégicos voltados para essa questão. Enquanto isso, outros países incorporam perspectivas de gênero de forma transversal em programas ou planos de produção setoriais.

Com relação às estratégias e planos de comunicação para aumentar a conscientização e promover o espírito empreendedor das mulheres, o Uruguai se destaca. A Unidade Especializada de Gênero (UEG) do MIEM tem a tarefa de dar visibilidade à política de igualdade de gênero e desenvolver estratégias de comunicação para esse fim. Um de seus programas específicos é a Convocatória de Curtas-Metragens, que visa mostrar as mulheres em atividades produtivas. Essa iniciativa é implementada pela Direção Nacional de Telecomunicações e Serviços de Comunicação Audiovisual (MIEMDinatel). Além disso, a Convocatória para Mulheres Empreendedoras lança no dia 8 de março uma campanha de comunicação para divulgar e promover o empoderamento das mulheres no setor industrial e empresarial.

Por fim, ao analisar a economia informal a partir de uma perspectiva de gênero, o Ministério da Economia, Desenvolvimento e Turismo do Chile produz um resumo executivo (última atualização em dezembro de

2020) da Pesquisa de Microempreendedorismo. Esse relatório lança luz sobre os resultados do microempreendedorismo feminino no Chile, incluindo descobertas sobre a informalidade com uma perspectiva de gênero. Além disso, a criação do Subdepartamento de Estatísticas de Gênero visa aprofundar e criar uma base sólida para a integração de gênero na produção de estatísticas.

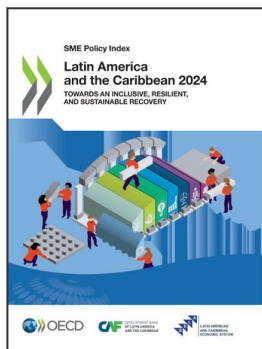
## O caminho a seguir

**Tabela 3.5. Recomendações de políticas para a estrutura institucional**

Área de política	Desafios e oportunidades	Recomendações de políticas
<b>Definição de PMEs</b>	Alguns países da AL9 não têm uma definição de PME aplicada de forma consistente em toda a administração pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Refinar a definição de PME incorporando vários parâmetros, ajustando regularmente os valores de acordo com a inflação, introduzindo uma cláusula de independência e garantindo a aplicação consistente de uma única definição de PME em toda a administração pública.</li> </ul>
<b>Planejamento estratégico, elaboração e coordenação de políticas</b>	A política de PMEs não está estruturada em torno de uma estratégia de médio prazo com metas mensuráveis, firmemente consolidada no plano de desenvolvimento econômico de médio prazo do país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reiniciar o processo de planejamento estratégico para políticas de PMEs, considerando as interrupções causadas pela pandemia da COVID-19 e, em alguns casos, pela instabilidade política e econômica.</li> <li>Estabelecer mecanismos robustos de coordenação de políticas e aumentar a autonomia operacional dos órgãos de implementação. Destinar recursos adicionais para monitorar a implementação do programa e realizar avaliações dos programas mais significativos para a tomada de decisões fundamentadas.</li> </ul>
<b>Consultas público-privadas</b>	Boas práticas de PPCs são essenciais para aumentar a eficácia das políticas para PMEs. As políticas para PMEs devem ser inclusivas e atender às diversas necessidades da população de PMEs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Certificar-se de que os PPCs sejam inclusivos, acolhendo todos os componentes da população de PMEs e evitando que sejam monopolizados por organizações que representam empresas maiores e bem relacionadas. Os representantes do setor privado devem participar ativamente de todas as fases do ciclo de políticas.</li> </ul>
<b>Medidas para combater a economia informal</b>	A existência de um setor informal significativo diminui o potencial de crescimento do país e introduz distorções em sua estrutura econômica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adotar uma abordagem sistêmica para enfrentar o desafio de reduzir a informalidade empresarial e trabalhista.</li> <li>O estabelecimento de um plano de médio prazo, a implementação de mecanismos de coordenação de políticas, a realização de avaliações das medidas existentes, a extração de lições valiosas e a facilitação do processo de formalização contribuiriam para uma estratégia mais abrangente e eficaz.</li> </ul>

## Referências

- Feige, E. (2016), “Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know About the ‘Shadow Economy’”, *Journal of Tax Administration*, Vol. 2/1, <https://ssrn.com/abstract=272>. [2]
- ILO (2022), *2022 Labour Overview of Latin America and the Caribbean*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_867497.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf). [3]
- Loayza, N., L. Servén and N. Sugawara (2009), *Informality in Latin America and the Caribbean*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/532851468047799334/pdf/WPS4888.pdf> (accessed on 4 March 2024). [1]



**From:**

## **SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024**

Towards an Inclusive, Resilient, and Sustainable Recovery

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/ba028c1d-en>

### **Please cite this chapter as:**

OECD/CAF Development Bank of Latin America/SELA Latin American and Caribbean Economic System (2024), "Dimension 1: Estructura institucional", in *SME Policy Index: Latin America and the Caribbean 2024: Towards an Inclusive, Resilient, and Sustainable Recovery*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dd7aa5e1-pt>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.