

MENSAGEM Nº 102

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.107, de 17 de março de 2022, que “Institui o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores - SIM Digital e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, para estabelecer medidas de estímulo ao empreendedorismo popular e à formalização dos pequenos negócios.”.

Brasília, 17 de março de 2022.

Brasília, 14 de Março de 2022

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à vossa apreciação proposta de Medida Provisória que tem por objetivo criar mecanismos de estímulo ao empreendedorismo popular e à formalização dos pequenos negócios, mediante a constituição de instrumentos de garantias de crédito, e promove alterações na gestão e nos procedimentos de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

2. A Medida institui o SIM Digital - Programa de Simplificação do Microcrédito Digital, vinculado à Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), cujos objetivos são:

I. criar incentivos à formalização do trabalho e ao empreendedorismo;

II. Incentivar a inclusão financeira e o acesso ao crédito para empreendedores excluídos do sistema financeiro;

III. ampliar os mecanismos de garantia para a concessão de microcrédito produtivo para empreendedores, inclusive sob o abrigo do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

3. O SIM Digital, por meio da criação de instrumentos de garantia para empréstimos a microempreendedores populares, permite que estes empreendedores alcancem o crédito que hoje não têm como obter junto aos bancos. O Programa viabiliza tanto oportunidades de melhoria da qualidade de vida para empreendedores de baixa renda, quanto possibilita uma porta de saída para beneficiários de programas transferência de renda.

4. Em função dos fortes impactos da pandemia causada pelo COVID-19 sobre a economia, as empresas e os trabalhadores formais contaram com o apoio do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que criou o Benefício Emergencial (BEm) e incrementou exponencialmente o alcance de programas de preservação do emprego no país, tornando-se o maior e mais bem sucedido em toda a nossa história, sob quaisquer critérios que se possa analisá-lo. O BEm preservou 1,6 milhão de empresas e 11,5 milhões de empregos, pagando mais de R\$ 43 bilhões diretamente aos trabalhadores, tendo recebido a chancela do TCU e da CGU como um programa bem conduzido e efetivo nos seus objetivos.

5. Os efeitos da pandemia também atingiram gravemente os trabalhadores informais, em razão das medidas de isolamento determinadas nas esferas estaduais e municipais, como forma de prevenir o contágio e evitar a disseminação da doença. Em razão da perda de renda desses trabalhadores foi necessária a criação do Auxílio Emergencial, que contemplou 68 milhões de pessoas em seus primeiros meses, das quais 55 milhões permaneceram beneficiadas em sua etapa residual, e que, por fim, alcançou 39 milhões de famílias na sua extensão em 2021.

6. Um dos principais efeitos positivos do Auxílio Emergencial foi trazer ao campo de visão das políticas públicas, um contingente de aproximadamente 38 milhões de pessoas que não estavam no Cadastro Único, mas que se utilizaram dos aplicativos da Caixa Econômica para efetuar sua habilitação. Este contingente de 20,5 milhões de homens e 17,6 milhões de mulheres que não estão abrangidos pelos programas de transferência de renda, é composto por trabalhadores que também não estão sob o guarda-chuva da formalidade, não tendo acesso aos benefícios previdenciários e, tampouco, a linhas de crédito no âmbito do Sistema Financeiro.

7. Com a ampliação da vacinação e a queda no número de mortes, o referido Auxílio foi encerrado. E diante da necessidade de continuar provendo assistência aos mais vulneráveis houve a substituição do programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, que já beneficia 18,5 milhões de famílias. Entretanto, além das ações de transferência de renda, é relevante e urgente que medidas que estimulem o aumento da ocupação e a melhoria da renda sejam editadas, para que este público, não previsto nos benefícios anteriores, situe-se agora sob o radar das políticas públicas e possa prosperar por meio de seu trabalho.

8. O microcrédito se caracteriza pelo foco em microempreendedores de baixa renda e pelo pequeno valor médio dos empréstimos concedidos. Esse público-alvo precisa de acesso ao crédito, mas em geral, ou não o obtém, ou não o recebe em volume suficiente, seja devido à falta de garantias reais compatíveis com as exigências bancárias, seja porque a falta de histórico dentro do Sistema Financeiro nacional impede uma avaliação adequada de seu risco de crédito.

9. É nesse panorama que se insere a ação dos fundos garantidores, como elemento de redução do risco total das carteiras de operações de microcrédito. Ao assegurar que parte do total emprestado seja garantido, dentro de limites operacionais já definidos no texto, a avaliação de risco das carteiras de microcrédito passa a exigir menor consumo de capital menores despesas com provisões e, por conseguinte, torna-se viável estender crédito ao público-alvo, dentro do restrito ambiente do Sistema Financeiro.

10. A literatura especializada destaca a vocação das microfinanças em permitir a democratização do crédito para pessoas que não têm acesso ao sistema financeiro formal, bem como em viabilizar a melhora nas rendas de empreendedores individuais que obtêm acesso a esse crédito.

11. Registre-se, ainda, que os empreendedores populares, público-alvo desta política pública, não foram atendidos pela Lei nº 13.999 de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe, e que a criação de instrumentos de garantia de crédito para esse público é um dos objetivos do Programa Auxílio Brasil.

12. A Medida Provisória apresenta um conjunto de modificações visando o aumento das garantias para microcrédito e induzindo a formação de um mercado de garantias com esta finalidade.

13. Como primeira inovação, a Medida institui o Programa de Geração de Renda e Empreendedorismo Orientado – SIM DIGITAL, que prevê e disciplina a possibilidade de que carteiras comerciais de operações de microcrédito possam contar com a cobertura de fundos garantidores de operações de microfinanças. Com isso, abre-se a possibilidade e incentiva-se a entrada de instrumentos financeiros mais sofisticados para transformar o cenário deste segmento de crédito ainda florescente no país.

14. Em especial, a Medida altera a Lei nº 8.036, de 1990, para destinar R\$ 3 bilhões em recursos do FGTS para aquisição de cotas do Fundo Garantidor de Microfinanças - FGM, constituído pela Caixa Econômica Federal, destinado a mitigar os riscos das operações de

microcrédito concedidas a pessoas físicas e microempreendedores individuais, criando assim um patamar que assegure o alcance mínimo desejado para a política pública. Espera-se que o SIM Digital possa vir a beneficiar um total de 4,5 milhões de empreendedores já nos próximos meses.

15. As operações de microcrédito terão taxa de juros reduzida e prazo máximo de 24 meses, sendo que a primeira contratação terá valores limitados e o acesso à segunda linha de crédito só poderá ocorrer mediante a formalização do empreendedor popular como Microempreendedor Individual (MEI) e capacitação pelo SEBRAE. Agregam-se assim os incentivos à formalização, à inclusão previdenciária e ao aumento da produtividade.

16. A proposta assegura também elementos que trazem a necessária perenidade desta política. Por um lado, estabelece que o Programa de Aplicações do FGTS destine recursos para que os bancos possam efetuar operações de microcrédito, criando com isso um fluxo permanente de recursos para este tipo de empréstimos em todo o sistema financeiro. Por outro lado, o Conselho Curador do FGTS passará a poder destinar parte dos recursos de subsídios para a aquisição de novas cotas de Fundo Garantidores, tanto para o microcrédito, quanto para os financiamentos de habitação popular.

17. Além das alterações realizadas visando estimular o microcrédito, a norma também contempla alterações que visam aprimorar a gestão do FGTS e reduzir o custo de conformidade das empresas, pela unificação das datas de recolhimento de contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos. Para tanto altera dispositivos da Lei nº 8036, de 1990, em aspectos operacionais, que não trazem qualquer prejuízo aos trabalhadores e empregadores. É alterada, por exemplo, a data limite de recolhimento do FGTS do dia 7 de cada mês para o dia 20 de cada mês. Outras normas correlatas também são alteradas com o mesmo propósito, ou seja, unificar no dia 20 as obrigações do empregador no recolhimento do FGTS e demais tributos incidentes sobre a folha de pagamento.

18. Por fim, o texto apresentado altera a Lei nº 13.636, de 2018, que trata do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), tão somente para ajustar essa norma à recriação do Ministério do Trabalho e Previdência, esclarecendo ser esse o Ministério responsável pela política pública, e para retirar do texto a previsão do Conselho Consultivo do PNMPO, ante a constatação de que as atribuições deste órgão foram incorporadas pelo Conselho Monetário Nacional.

19. São essas, portanto, Senhor. Presidente, as razões da elaboração do presente texto normativo, que tem como objetivo principal permitir a disseminação do microcrédito produtivo por meio do aporte de recursos em fundos garantidores de crédito. Trata-se de medida relevante e urgente, pois com o fim do auxílio emergencial é fundamental propiciar recursos para o desenvolvimento de atividades produtivas.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Onyx Dornelles Lorenzoni*