

Nota Técnica

Nº 108

Diset

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura

Março de 2023

**PROPOSTA PARA
UM PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO
VERDADEIRAMENTE
INCLUSIVO: APOIO
ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS**

Mauro Oddo Nogueira
Cezar Rogelio Vasquez

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

EQUIPE TÉCNICA

Mauro Oddo Nogueira

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea); e professor do mestrado do Ipea.

E-mail: <mauro.oddo@ipea.gov.br>.

Cezar Rogelio Vasquez

Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

E-mail: <cezarvasquez@gmail.com>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdiset108>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

| | |
|------------------------------------|----|
| 1 O CONTEXTO..... | 5 |
| 2 ESTRUTURAÇÃO DAS PROPOSTAS | 10 |
| 3 PROPOSTAS | 12 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 28 |
| REFERÊNCIAS | 30 |
| APÊNDICE | 33 |

Não são necessários muitos indicadores para que se compreendam as dimensões que os pequenos negócios representam na conformação do tecido produtivo nacional. Considerando-se em “grandes números”,² quase metade dos trabalhadores do país atua sem contratos formais de trabalho. São os chamados trabalhadores informais, cuja grande maioria é constituída de autônomos ou empregados de micro e pequenas empresas (MPEs), apesar de também haver trabalhadores informais empregados em médias e grandes empresas (Nogueira e Carvalho, 2021). Dos trabalhadores do outro grupo – os formais –, cerca de metade está ocupada em nano,³ micro ou pequenas empresas (Nogueira e Zucoloto, 2019). Tem-se assim que, com variações pouco significativas no tempo, na ordem de 75% (ou 3/4) da força de trabalho no Brasil encontra ocupação nos pequenos empreendimentos.

Se observarmos o montante de empresas formais registradas no Brasil, os números são ainda mais significativos. Segundo dados da Receita Federal do Brasil (RFB), em maio de 2020 havia no país 19,2 milhões de registros ativos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Desses, 9,8 milhões eram microempreendedores individuais (MEIs); 6,6 milhões, microempresas; e 1,0 milhão, empresas de pequeno porte. Os restantes 1,9 milhão eram constituídos por médias e grandes empresas (Sebrae, 2022a).⁴ Em outras palavras, somente 11% dos empreendimentos formais do país não são caracterizados como nano, micro ou pequenos negócios.

Quanto à sua contribuição para a geração do produto interno bruto (PIB), segundo estimativa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em conjunto com a Fundação Getulio Vargas (FGV), a partir de dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as atividades formais dos pequenos negócios responderam por 29,5% do PIB brasileiro em 2017 (Sebrae e FGV, 2020). Já em relação à economia informal, que, como mencionado anteriormente, é conformada fundamentalmente por organizações de pequeno porte, o dimensionamento do PIB é problemático. Como, quase que por definição, não há registros formais do que é informal, estimar-se o valor do produto sem dados administrativos ou pesquisas de campo é uma tarefa complexa e incerta. Assim, em função da metodologia empregada para a elaboração dessas estimativas, os resultados variam enormemente. O último ano para o qual dispomos de dados de mais de uma fonte (ou seja, estimados a partir de mais de uma metodologia) é 2007. Porém, não é de se esperar que, a despeito das mudanças ocorridas no cenário brasileiro desde então, tenha havido mudanças substanciais em cada um desses indicadores. Como se pode ver na tabela 1, a contribuição das atividades econômicas informais para o PIB varia, segundo a metodologia utilizada na estimativa, de 19,4% a 37,1%.

TABELA 1
Participação da economia informal no PIB brasileiro (2007)
(Em %)

| Fonte | |
|--------------------------------------|------|
| Etco (2021) | 19,4 |
| Hallak Neto, Namir e Kozovits (2012) | 21,4 |
| Schneider, Buehn e Montenegro (2010) | 36,6 |
| Medina e Schneider (2018) | 37,1 |

Fonte: Nogueira e Zucoloto, 2019.

Independentemente da estimativa considerada, é lícito afirmar que o peso das atividades informais não é nada desprezível dentro do contexto da economia brasileira. Desse modo, o mais provável é que os pequenos negócios, somados os formais e os informais, respondam pela produção de mais da metade do PIB nacional.

Para maior destaque, vale aqui retomar os números já apresentados. No Brasil, os pequenos negócios (formais e informais) respondem por 3/4 das ocupações e metade do PIB nacional. Diante disso, fica evidente que os empreendimentos de pequeno porte são atores fundamentais em nossa dinâmica econômica e representam papel determinante – porém subordinado – na conformação das cadeias de produção e consumo: são pequenas como unidades produtivas

1. Os autores agradecem à equipe da Coordenação de Estatísticas Estruturais e Temáticas em Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ceset/IBGE) pela tabulação especial que foi a principal fonte de dados utilizada neste trabalho.

2. Os indicadores aqui apresentados sofrem variações constantes para mais ou para menos, ao sabor da conjuntura econômica do país. Contudo, essas variações, via de regra, oscilam em torno de poucos pontos percentuais (p.p.). Assim sendo, o conceito de “grandes números” aqui utilizado pode ser traduzido como a ordem de grandeza histórica – ao menos da História mais recente – da realidade econômica brasileira.

3. Chamamos de nanoempresa os trabalhadores autônomos que atuam sozinhos ou auxiliados por um ajudante.

4. Classificação por porte de acordo com os parâmetros estabelecidos pela chamada Lei Geral (ou Estatuto) da Microempresa e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006). Dados disponíveis em: <https://is.gd/ty5A8o>. Acesso em: 20 jul. 2022.

individualizadas, mas representam o maior segmento empresarial nos agregados econômicos do país. Desconsiderar esse fato, ou seja, falar da “economia brasileira” sem reconhecer esse segmento, é se referir a qualquer outra coisa que não à economia brasileira.

A despeito disso, esse segmento nunca teve a relevância que lhe deveria ser própria nas políticas de desenvolvimento econômico em nenhuma das três esferas da Federação. Embora apareçam referências às MPEs – e eventualmente à informalidade –, seu tratamento efetivo sempre foi marginal. Exemplo disso pode ser observado nos debates que se desenvolvem em torno do tratamento tributário diferenciado para os pequenos empreendimentos, seja o Simples ou o MEI. A questões evocadas geralmente se atêm apenas a seus impactos na arrecadação, na formalização ou no emprego. Raramente são consideradas suas implicações na produtividade, no PIB, na conformação da estrutura produtiva, na taxa de mortalidade das empresas, na sua taxa de crescimento, no adensamento das cadeias produtivas, ou na inserção no comércio internacional. E são exatamente esses os fatores que desejamos que o leitor tenha em mente quando, ao longo deste trabalho, nos referirmos a políticas de desenvolvimento econômico.

É sabido que um dos principais – se não o principal – desafios da economia brasileira é a questão da baixa produtividade média das empresas e, em especial, sua distribuição consoante o modelo designado por heterogeneidade estrutural (Infante, Mussi e Nogueira, 2015). Em uma descrição sintética, podemos dizer que a heterogeneidade estrutural – conceito originalmente formulado por Aníbal Pinto em 1970 (Pinto, 2000) – é uma característica da estrutura econômica dos países⁵ em que há disparidade nos níveis de produtividade entre setores ou segmentos da atividade econômica que, além de significativamente expressiva, é prevalente no tempo. Essa realidade para a economia brasileira fica evidente na tabela 2, com as empresas brasileiras agrupadas por ordem de produtividade do trabalho em quartis entre os anos de 2002 e 2009. Nela se pode observar que, ao longo de todo o período representado, a produtividade do trabalho do primeiro quartil se mantém em torno de vinte vezes maior do que a do último. Isso equivale a dizer que um trabalhador de uma dessas empresas leva quase dois anos para produzir o mesmo PIB que um trabalhador daquelas empresas mais produtivas.

TABELA 2

Razão entre a produtividade média do trabalho do quartil e a produtividade do trabalho média do total da economia brasileira

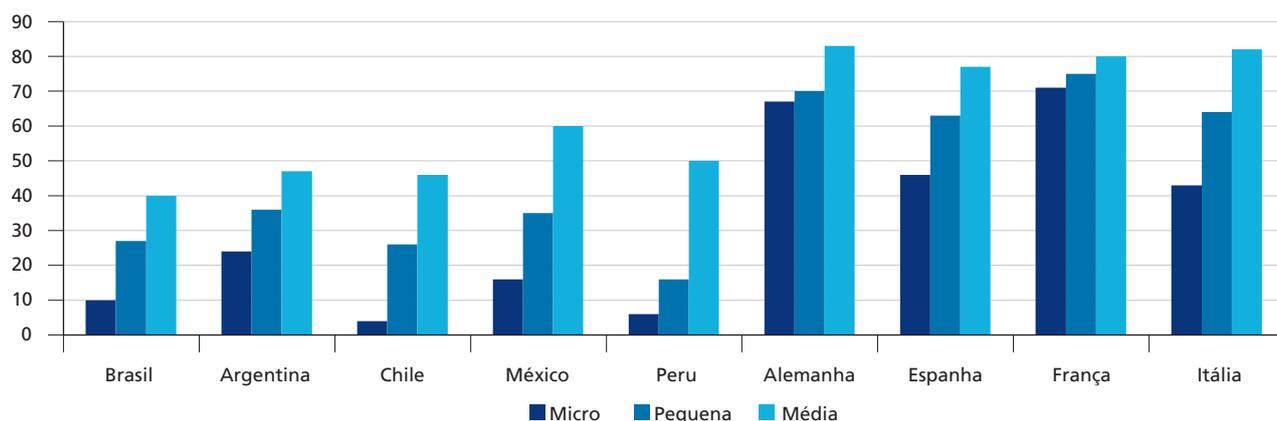
| Quartil | Nível de produtividade | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------|------------------------|------|------|-------|------|------|------|------|------|
| 1º | Alto | 9,76 | 9,78 | 10,01 | 9,91 | 9,93 | 9,57 | 9,67 | 9,96 |
| 2º | Médio-alto | 2,83 | 2,89 | 2,80 | 2,72 | 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 (2013).

Ao se debruçarem sobre o tema, Nogueira e Zucoloto (2019) identificaram que, no Brasil, na conformação da estrutura produtiva, os agentes que compõem os estratos de baixa produtividade – responsáveis pela redução da produtividade média e pela heterogeneidade – são, em grande medida, as MPEs e os empreendimentos informais. Intensidades de capital e de conhecimento e economias de escala e escopo fazem com que a produtividade do trabalho das empresas de maior porte seja naturalmente mais elevada do que suas congêneres de porte inferior. No caso brasileiro, observa-se que as grandes empresas, geralmente participantes do mercado global, possuem níveis de produtividade equiparáveis aos de suas competidoras internacionais. Porém, a dessemelhança de produtividades que as MPEs apresentam em relação a estas possui aqui uma magnitude muito superior à que se observa nos países ditos desenvolvidos (gráfico 1).

Produtividade do trabalho relativa em países selecionados da América Latina e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹

(Em %)



Fonte: OCDE/CEPAL (2012)

Elaboração: Infante *in* Infante, Mussi e Nogueira (2015).Nota.: ¹ Produtividade das grandes empresas = 100%.

Os mesmos autores apontam para o fato de que as origens da baixa produtividade média se concentram nas debilidades dos processos organizacionais e produtivos dessas companhias. Desse modo, a baixa produtividade da economia nacional não é decorrência de uma condição na qual o trabalhador, de *per se*, seja menos produtivo, mas, sim, porque o aparato produtivo no qual ele está inserido apresenta baixa produtividade. Um trabalhador oriundo de uma dessas firmas, se alocado em uma empresa de mais alta produtividade, se não de imediato, em pouco tempo atingiria o desempenho produtivo médio dos demais trabalhadores. É, portanto, o reduzido conteúdo técnico dos postos de trabalho dos empreendimentos de pequeno porte que deságua na baixa produtividade média da economia brasileira.

Observe-se que os dados até aqui apresentados datam das duas décadas passadas. O fato, porém, é que esse estado de coisas pouco se alterou desde então (tabela 3). Mesmo com a profusão de políticas específicas para o segmento (Nogueira e Zucoloto, 2019) – tema que será retomado adiante – e a consolidação da Lei Geral das Micro e Pequenas empresas (Brasil, 2006) e do estatuto do MEI (Brasil, 2008), os desníveis de produtividade não se reduziram – o que apenas corrobora a hipótese da heterogeneidade estrutural.

A tabela 3 apresenta a produtividade do trabalho média para as empresas brasileiras agrupadas por porte e segundo os três grandes setores da economia. Esses resultados foram obtidos a partir de uma tabulação especial solicitada ao IBGE para as pesquisas, a saber: Pesquisa Industrial Anual (PIA), Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), Pesquisa Anual de Serviços (PAS) e Pesquisa Anual de Comércio (PAC) (IBGE, 2019a; 2019b; 2019c; 2019d).

TABELA 3

Produtividade média do trabalho por setor e porte das empresas brasileiras (2019)

(Em R\$)

| Setor | Porte | | | | | Grupo | | Total |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|------------------|----------------|
| | Elegível MEI | Micro | Pequena | Média | Grande | MPEs | MGE ¹ | |
| Indústria | 22.373 | 21.149 | 49.928 | 81.476 | 192.907 | 43.138 | 154.472 | 119.056 |
| Comércio | 8.924 | 21.488 | 49.963 | 90.077 | 105.188 | 38.144 | 99.212 | 65.059 |
| Serviços | 22.466 | 37.742 | 60.554 | 86.119 | 130.550 | 50.022 | 117.336 | 82.682 |
| Total | 16.999 | 29.400 | 54.283 | 85.715 | 148.596 | 44.321 | 126.116 | 87.397 |

Fonte: IBGE (2019a; 2019b; 2019c; 2019d).

Elaboração dos autores.

Nota.: ¹ MGEs – médias e grandes empresas.

Os portes das empresas foram definidos de acordo com os critérios de classificação por porte estabelecidos na Lei Geral das MPEs e no Estatuto do MEI (Brasil, 2006; 2008), conforme disposto a seguir.

- 1) Elegível MEI: faturamento anual até R\$ 81 mil e até um empregado.⁶
- 2) Microempresa: faturamento anual até R\$ 360 mil que não seja elegível para o MEI.
- 3) Pequena empresa: faturamento anual maior que R\$ 360 mil e até R\$ 4,8 milhões.
- 4) Média empresa: faturamento anual maior que R\$ 4,8 milhões e até R\$ 78,0 milhões.
- 5) Grande empresa: faturamento anual maior que R\$ 78,0 milhões.

Antes de se lançar um olhar interpretativo sobre esses resultados, algumas qualificações devem ser feitas a fim de que se possa construir uma visão do que de fato representam. Em primeiro lugar, as pesquisas setoriais não abrangem todas as atividades econômicas existentes.⁷ Em segundo lugar, os dados abarcam apenas as empresas formais e, praticamente em sua totalidade, contemplam tão somente suas atividades formais.⁸ Por fim, as pesquisas referem-se a 2019, o ano imediatamente anterior à deflagração do surto de coronavírus, portanto, os impactos da pandemia de covid-19 ainda não aparecem mensurados. É sabido que as empresas de menor porte foram aquelas mais duramente atingidas: até o início da fase de declínio do que foi chamado de primeira onda da covid-19, que foi a segunda quinzena de julho de 2019, quase 20% das firmas com até 49 empregados haviam encerrado suas atividades de forma definitiva (IBGE, 2020). Certamente, até meados de 2022, quando ao que parece a pandemia foi definitivamente superada, esse número deve ter crescido de forma expressiva. O que ainda não se consegue avaliar é quais foram os efeitos desse processo na produtividade média dos agrupamentos econômicos.

A tabela 4 apresenta a relação percentual entre a produtividade média dos diferentes portes de companhias em relação à das grandes empresas, bem como do agrupamento das MPEs em relação ao das MGEs.

TABELA 4

Porcentual da produtividade do trabalho por setor e porte das empresas brasileiras em relação às grandes empresas e das MPEs em relação às médias e grandes (2019)

(Em %)

| Setor | Versus grandes | | | | Versus MGEs |
|--------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Elegível MEI | Micro | Pequena | Média | MPEs |
| Indústria | 11,6 | 11,0 | 25,9 | 42,2 | 27,9 |
| Comércio | 8,5 | 20,4 | 47,5 | 85,6 | 38,4 |
| Serviços | 17,2 | 28,9 | 46,4 | 66,0 | 42,6 |
| Total | 11,4 | 19,8 | 36,5 | 57,7 | 35,1 |

Fonte: IBGE (2019a; 2019b; 2019c; 2019d).
Elaboração dos autores.

Como se pode observar, os números apresentados são maiores do que aqueles apresentados no gráfico 1, porém de forma pouco significativa. Há dois fatos a se considerar. O primeiro é que os valores das tabelas 3 e 4 se referem exclusivamente às atividades formais. O segundo é que entre as atividades econômicas não incluídas nas pesquisas setoriais consta o grupo 47.9 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), o comércio ambulante e outros tipos de comércio varejista (quadro A.1 do apêndice), grupo que se acredita quantitativamente expressivo e com produtividade consideravelmente baixa. Portanto, analisando as especificidades de cada uma das fontes de dados que estamos comparando, é lícito afirmar que os valores das produtividades dos empreendimentos de pequeno porte não apresentaram, ao longo do período representado pelas datas consideradas nas duas situações, variações em sua magnitude que pudessem implicar uma mudança no quadro geral.

Há um dado na tabela 3 que chama particularmente atenção. Para os elegíveis ao MEI do setor de comércio, a produtividade média mensal, que era de R\$ 743,67, é menor do que o valor do salário mínimo vigente à época – que equivalia a R\$ 998,00. Esse segmento era composto em 2019, no conjunto de dados que estamos utilizando, por 270 mil empresas que ocupavam 340 mil trabalhadores. Destaca-se, mais uma vez, que estamos tratando exclusivamente dos empreendimentos formais do segmento.

6. É importante observar que não se trata efetivamente dos empreendimentos registrados como MEI, uma vez que os dados financeiros relativos a eles não estão disponíveis. Assim, tentou-se uma aproximação para estimar seu comportamento considerando aquelas empresas que constam das pesquisas setoriais do IBGE e que, *grasso modo*, cumpririam as exigências básicas para se enquadrar no MEI.

7. Aquelas que não fazem parte do universo amostral dessas pesquisas estão indicadas no quadro A.1, do apêndice.

8. A despeito do IBGE assegurar a confidencialidade dos dados, não é de se esperar que os respondentes informem valores distintos daqueles informados ao fisco. Mesmo porque, quem via de regra, responde aos questionários das pesquisas são os contadores das empresas e esses, até mesmo por comodidade, reproduzem os valores registrados nos livros contábeis. Assim, todo o conjunto – nada desprezível – daquelas atividades designadas semiformais por Nogueira e Zucoloto (2019) não está contemplado nos dados.

Mesmo para os demais elegíveis ao MEI, assim como para as microempresas dos setores de indústria e comércio, a produtividade média é menor do que dois salários mínimos. Falamos aqui de 1,182 milhões de firmas constantes da base de dados utilizada, com mais de três milhões de ocupados. Ou seja, o valor adicionado, produzido em média por trabalhador, praticamente sequer cobre os custos do contrato formal de trabalho na menor remuneração legal do país. O quadro, porém, se afigura como ainda mais grave, uma vez que essa base de dados subestima o dimensionamento das microempresas e dos MEIs: conforme citado, segundo dados da RFB, em 2020 tínhamos 9,8 milhões de MEIs, 6,6 milhões de microempresas e 1,0 milhão de pequenas empresas, num total de 17,4 milhões de pequenos empreendimentos.⁹ Ocorre que a base de dados utilizada neste estudo registra 667 mil MEIs, 1,5 milhões de microempresas e 955 mil pequenas empresas, representado um total de apenas 3,1 milhões de firmas. Ou seja, o peso econômico – e, conseqüentemente social – desse fenômeno é, com toda certeza, muito mais expressivo do que aquele que os números que estamos utilizando sugerem. Observe-se que o fenômeno já havia sido apontado por Squeff e Nogueira (2013), que identificaram, à época, diversos segmentos da economia cuja produtividade era inferior ao salário-mínimo nacional então vigente.

Lembremo-nos de que a produtividade do trabalho representa a quantidade de riqueza gerada pela atividade de um trabalhador. Ou seja, esse montante é o que uma empresa terá disponível para remunerar, além dos tributos, todos os fatores de produção alocados. Assim, não há como o fator trabalho ser remunerado em valores nem mesmo próximos da sua produtividade nominal.

Fica, portanto, evidente que baixa produtividade “sistêmica” das MPEs implica uma mazela crítica para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A heterogeneidade estrutural prevalente no país, que traz consigo segmentos expressivos que apresentam patamares extremamente baixos de produtividade do trabalho, é um limite que se impõe à superação do grave quadro de pobreza e desigualdade que marca a realidade brasileira. A elevação da produtividade é, portanto, condição necessária – apesar de não suficiente – para uma elevação da renda dos estratos de mais baixa remuneração, que são aqueles que trabalham nas organizações menos produtivas. O rompimento dessa “armadilha de produtividade” poderia conduzir à produção de um círculo virtuoso de crescimento, no qual o aumento da produtividade sistêmica associado a uma política de elevação da renda do trabalho implicaria um crescimento da demanda, que, por sua vez, incentivaria novo aumento da produtividade, que permitiria novo aumento da renda, e assim por diante.

Esse quadro, que evidencia a limitação imposta pela baixa produtividade à superação da histórica desigualdade socioeconômica do Brasil, deixa claro qual deveria ser o alvo principal das políticas públicas. Para corroborar a ideia de mais importante alvo das políticas públicas, apresentamos a seguir, a título de exercício, algumas simulações em relação aos impactos que poderiam advir de um aumento da produtividade dos pequenos negócios.

Imaginemos que um conjunto de políticas públicas fosse capaz, no médio prazo, de alçar a produtividade dos pequenos empreendimentos aos mesmos patamares que podem ser observados no gráfico 1, por exemplo, para a Itália, país da OCDE representado com um dos maiores diferenciais de produtividade entre portes de firmas. Nesse caso, a produtividade das microempresas – incluindo as elegíveis a MEI – teria que ser multiplicada por 4,3, enquanto a das pequenas, por 2,67.

De acordo com os dados aqui utilizados, isso geraria um aumento no valor adicionado do total de empresas e atividades contemplados nas pesquisas setoriais aqui utilizadas da ordem de R\$ 1,4 trilhão, isto é, um aumento do PIB de 2019 de quase 20%. Não nos esqueçamos de que, em nossos cálculos, estamos considerando uma base de dados que contempla apenas as atividades formais e que os segmentos de MEIs e microempresas estão expressivamente sub-representados. Ou seja, se todo o universo de 18,6 milhões de pequenos negócios formais existentes no país, com todas as suas atividades semiformais, bem como todos os empreendimentos informais, fosse incorporado a essa política, os resultados seriam bem mais expressivos.

É possível que se argumente ser impossível produzir choques de produtividade da magnitude de 330% e 167%, respectivamente, sem que seja necessário um descomunal esforço e por um prazo muito dilatado. Apesar de caber uma profunda discussão sobre essa hipótese, falar em dobrar a produtividade de todo o conjunto de micro e pequenas empresas em um período relativamente curto de tempo não é algo irreal. Para se admitir isso, basta ter-se em conta o baixíssimo conteúdo técnico desses postos de trabalho – causa primordial de sua baixa produtividade – tema será retomado mais adiante neste estudo). Admitindo-se essa possibilidade, teríamos um incremento do PIB de R\$ 682 bilhões, ou seja, um aumento de 9,2%.

9. Disponível em: <<https://is.gd/ty5A8o>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

Sintetizando, segundo os dados utilizados, cada aumento de 10% na produtividade apenas da parte aqui considerada do conjunto dos pequenos negócios formais é capaz de produzir um crescimento do PIB de aproximadamente 1,0%.¹⁰

Há, por fim, um tema que vem se colocando de forma cada vez mais premente nos últimos anos: a sustentabilidade ambiental. Impõe-se o desafio de como inserir a sustentabilidade – premissa que se tornou indispensável na aventura humana futura – na concepção das trajetórias de desenvolvimento das MPEs, segmento tão marginalizado social e economicamente.

Todo esse conjunto de fatos torna clara a forte correlação existente entre micro e pequenas empresas, baixa produtividade sistêmica, informalidade e precarização do trabalho no país e, principalmente, entres esses fatores e a expressiva e perene desigualdade socioeconômica que historicamente caracteriza o Brasil – que se agravou ainda mais em consequência da crise provocada pela pandemia de covid-19, pela qual as empresas de pequeno porte foram as mais severamente atingidas (IBGE, 2020).

Assim, fica evidente que não será possível superar a imensa e histórica desigualdade socioeconômica do Brasil sem que esse significativo contingente de agentes produtivos (pessoas e empreendimentos) seja inserido de forma mais qualificada – isto é, produtiva – nas cadeias produtivas do país.

É importante destacar que o Brasil tem uma legislação específica destinada ao tratamento diferenciado das micro e pequenas empresas (Lei Geral e LC nº 128/2008). Além disso, dispõe de um dos mais abrangentes sistemas de tributação especial para pequenos empreendimentos (Simples e o MEI) e de um dos mais bem estruturados sistemas de apoio às micro e pequenas empresas do mundo, o Sebrae (Nogueira e Zucoloto, 2019). Apesar da importância desses instrumentos, que poderiam ser classificados como de melhora do ambiente – ou das condições – de negócios (regulamentação, tributação, assistência técnica, crédito etc.), é evidente que eles, isoladamente, como os autores supracitados afirmam, não têm sido capazes de solucionar o problema. Ademais, há uma questão crucial quando se pensa em políticas públicas que não têm sido levadas em conta ao se tratar o universo das MPEs como uma entidade minimamente homogênea. Entre todos os equívocos que daí podem resultar, prevalece a constante indistinção entre o que seriam políticas efetivamente de desenvolvimento econômico daquelas de caráter de proteção social, tema que será tratado em maiores detalhes mais adiante, neste trabalho.

Não se pode tratar um segmento tão significativo no todo da economia – e da sociedade – nacional a partir de políticas isoladas, por mais numerosas e vultosas que sejam. A magnitude do objeto, assim como dos problemas observados, deixa claro que há uma questão sistêmica a ser encarada para que se possa alavancar o desenvolvimento socioeconômico do país. E questões sistêmicas exigem soluções sistêmicas. Somente uma política de desenvolvimento que tenha essa questão como elemento central e que se caracterize como um programa integrado – no qual as ações devam ser necessariamente complementares e coordenadas – e que tenha como objetivos centrais, por um lado o aumento da produtividade dos pequenos negócios que efetivamente tenham potencial de desenvolvimento e, por outro, a proteção social daqueles que ao menos no médio prazo não têm condições de obter uma inserção mais qualificada no mercado de trabalho. Em outras palavras, é necessária uma nova forma de pensar a economia nacional, sempre imaginada como o *locus* das empresas mais dinâmicas e de maior porte: um pensamento econômico que atribua às MPEs o peso que de fato têm na economia real e as considere como um elemento central da política de desenvolvimento. Assim, a partir disso, integrar e coordenar os instrumentos, regulamentos e agências de que o país já dispõe com outras que se façam necessárias para a efetividade dessa política.

2 ESTRUTURAÇÃO DAS PROPOSTAS

Desenhar políticas públicas que tenham por objetivo o aumento da produtividade significa, na prática, delinear um conjunto de programas que, articulados, sejam capazes de conduzir a esse fito. De modo geral, é possível agrupar a maioria desses programas, segundo sua natureza, em quatro dimensões: crédito, inovação, tributos e infraestrutura.

Observe-se que a palavra articulados tem uma relevância fundamental. A política como um todo somente pode ser bem-sucedida se todos os programas estruturados em cada uma das dimensões tiverem o objetivo final comum de aumentar a produtividade; possuírem sinergia, interseção e complementaridade com todos os demais; e operarem de forma coordenada. Na próxima seção deste trabalho apresentaremos algumas propostas de programas para cada uma dessas dimensões.

10. Na verdade, o valor exato obtido na simulação seria 0,9%. Contudo, restou evidente que os dados não têm uma precisão que nos leve a considerar 0,9% significativamente diferente de 1,0%. Assim sendo, como meta para uma política pública, é possível assumir 1,0% como valor de referência.

Antes disso, entretanto, é necessário que se considere outro aspecto determinante na realidade das MPes. A questão da inserção delas no centro da política de desenvolvimento do país encerra uma contradição e algumas armadilhas. A contradição tem origem nos já mencionados sólido arcabouço legal e estrutura de apoio existentes no país, com foco nas MPes. É como se a referência permanente ao *status* especial e a existência de inúmeros instrumentos legais e do próprio Sebrae fossem uma espécie de expiação frente ao fato de as MPes serem tratadas marginalmente nas políticas de desenvolvimento do país, sejam nacionais, regionais ou mesmo de municípios.

A começar pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que, no art. 170, sobre os princípios da ordem econômica, em seu inciso IX determina que é assegurado “o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte” (Brasil, 1988).¹¹ Além desse dispositivo, no art. 179 são estabelecidos os parâmetros do tratamento a ser dado às microempresas e empresas de pequeno porte pelos entes federados:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

O tratamento diferenciado foi consagrado na já citada Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, também conhecida como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que foi criada pela Lei Complementar nº 123/2006 para regulamentar tratamento favorecido, simplificado e diferenciado a esse setor, conforme disposto na CF/1988. Entre outras importantes políticas, como o tratamento diferenciado nas compras públicas, a Lei Geral estabelece o Simples Nacional, um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável aos empreendimentos classificados como microempresas e empresas de pequeno porte.

Além do arcabouço legal e tributário, o Brasil conta com um dos mais robustos sistemas de apoio aos pequenos negócios do mundo: o Sebrae. Criado em 1972 como Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae), tratava-se uma instituição pública voltada ao fomento de um mercado de oferta de serviços, sobretudo de consultoria em gestão, para pequenas e médias empresas. Em 1990, o centro se desvincula da administração pública e se transforma em uma instituição privada, sem fins lucrativos, mantida por repasses das maiores empresas do país, em valores proporcionais ao de suas folhas de pagamento.¹² Assumindo desde então a denominação que mantém até hoje, o Sebrae tem presença nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal e um orçamento que supera R\$ 5 bilhões/ano.

Uma explicação para essa contradição seria o entendimento de que há um tratamento diferenciado demais para os pequenos negócios; e que o resultado disso, dessas políticas, acaba sendo o contrário do esperado, gerando e preservando em funcionamento empresas ineficientes. Por essa perspectiva, na impossibilidade de se reverter o *status* diferenciado e as políticas existentes, como o Simples, por exemplo, o melhor seria reduzir seu alcance. O caso do Simples é emblemático. No relatório de avaliação do Simples Nacional (ciclo 2020), realizado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), fica evidente a ênfase dada, por vários dos atores nele citados, ao suposto gasto tributário representado pelo Simples e à falta de monitoramento e avaliação dos impactos dessa política (CMAP, 2020).

Outra explicação poderia estar no sentido oposto, no entendimento de que as medidas voltadas para pequenas empresas seriam políticas compensatórias de natureza social e o empreendedorismo, uma alternativa ao desemprego. Justamente aqui reside uma armadilha: quando se propõe que os pequenos negócios passem a fazer parte do centro da política de desenvolvimento.

Há milhões de trabalhadores por conta própria (formais ou informais) e de MEIs (majoritariamente também trabalhadores por conta própria), assim como uma parte significativa dos microempresários (também formais ou informais), que, na verdade, são “empreendedores por necessidade”, na maior parte dos casos numa situação de autoemprego diante de um mercado de trabalho que não oferece oportunidades. Essa representativa parcela da população economicamente ativa (PEA) exerce uma pressão político-social que tende a redirecionar a atenção para o atendimento a esses milhões de “empreendedores”, por meio de políticas sociais em vez de se discutir e construir políticas que fortaleçam o papel estratégico das MPes no desenvolvimento do país. Dito de outra forma, a pressão permanente pela garantia de vida a esses cidadãos, diante da incapacidade de o mercado de trabalho formal absorvê-los, embaralha a necessidade de uma política de inclusão produtiva de caráter socioeconômico – da qual o empreendedorismo é apenas um dos componentes –, com políticas voltadas para o desenvolvimento da MPes.

11. Redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995.

12. A arrecadação é feita por intermédio de uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide).

Embora para muitos possa se configurar como algo contraintuitivo, diversos autores evidenciaram que o incentivo ao empreendedorismo não é a solução para todas as pessoas vulneráveis, assim como o estímulo à criação de mais empresas e o autoemprego não são uma alternativa para o desenvolvimento da economia.

Até hoje, um debate acirrado na literatura continua a confundir o conceito teórico claramente definido de Schumpeter e as *proxies* inerentemente imprecisas para o empreendedorismo fornecidas por dados empíricos. A nosso ver, a definição empírica de empreendedorismo é menos relevante. O que importa para nossos propósitos são os aspectos qualitativos do empreendedorismo; evidências empíricas que levam em conta esses aspectos sugerem que uma economia que promove empresas de alto crescimento e empresas empreendedoras de alto impacto cresce mais rápido do que uma economia com alto número de pequenas e médias empresas (PMEs) ou uma alta taxa de autoemprego (Shane, 2008, tradução nossa).

Mas, para que o crescimento possa ser inclusivo e inovador, outros autores enfatizaram a importância de uma ampla base de “empreendedores ativos do dia a dia” (Henrekson e Sanandaji, 2014; 2019; Welter *et al.*, 2016).

Ou seja, é preciso diferenciar e separar políticas de inclusão produtiva de políticas voltadas para o aumento da produtividade e o desenvolvimento dos pequenos negócios. Os públicos podem muitas vezes estar próximos – em alguns casos podem até se confundir –, mas os objetivos são bem distintos.

Da mesma forma que é preciso separar política de inclusão produtiva de uma política voltada para o aumento da produtividade das MPEs, é importante considerar que o universo das MPEs que se caracterizam como empreendimentos “de fato” (e não de autoemprego) comporta realidades bem distintas e que, portanto, requerem também tratamento diferenciado. De forma esquemática, podemos segmentar esse universo de empreendimentos em três categorias básicas, conforme a seguir.

- 1) Empresas de alto crescimento: são aquelas que vêm apresentando um desempenho que indica um elevado potencial para, em um espaço de tempo relativamente curto, crescer de forma significativa. São as empresas que poderão se transformar em médias empresas – segmento que, pelas dificuldades hoje existentes para o crescimento, é anormalmente atrofiado na economia brasileira – e, quem sabe, um dia, grandes empresas.
- 2) Negócios intrinsecamente pequenos: os chamaremos aqui de pequenos com muito orgulho. São a grande maioria das MPEs formais. Empresas que dificilmente crescerão em porte, mas que podem – e devem – se desenvolver e aumentar sua produtividade, uma vez que conformam a maior parte do tecido produtivo do país.
- 3) Base da pirâmide: trata-se dos conta própria (nanoempreendimentos) formais e informais e das MPEs mais precárias, que operam fundamentalmente na informalidade e na semiformalidade. É o segmento que aglutina a maior parte dos postos de trabalho do país, sendo, portanto, aquele que representa o ponto mais crítico para a superação da desigualdade.

Assim sendo, uma política de desenvolvimento nacional voltada para o aumento da produtividade dos pequenos negócios não pode ser concebida a partir de programas “horizontais”, que não levem em consideração essas diferenças “congenitas”. Na *rationale* subjacente aos programas desenvolvidos em cada uma das dimensões aqui consideradas, essas diferenças devem ser elementos norteadores que definirão estratégias distintas para cada um dos grupos seja na própria concepção dos programas, seja no desenho de suas formas de implementação e operação.

Na próxima seção trataremos, primeiramente, das premissas que devem nortear as estratégias a serem consideradas para cada um desses grupos. Na sequência, apresentaremos algumas propostas de programas ou de parâmetros para o desenho de programas em cada uma das quatro dimensões.

3 PROPOSTAS

Aqui apresentaremos as propostas de políticas públicas que acreditamos capazes de contribuir na formulação de uma política de desenvolvimento econômico que tenha o aumento da produtividade do universo das MPEs como ponto focal. A seção está organizado em duas partes. Na primeira, são apresentadas as estratégias a serem consideradas para cada uma das três categorias de MPEs que estamos considerando. Na segunda, falaremos das propostas de programas propriamente ditas.

3.1 Estratégias

Conforme sugerido anteriormente, existem basicamente três grupos de MPEs que possuem naturezas distintas. Por conta dessa realidade, cada um desses grupos exige a adoção de estratégias também distintas na formulação de uma política pública direcionada ao seu desenvolvimento. Apresentamos a seguir uma caracterização mais detalhada de cada um desses grupos, bem como os referenciais estratégicos que devem nortear os programas a serem propostos para cada uma das quatro dimensões que vêm compor essa política.

3.1.1 Empresas de alto crescimento

Empresas de alto crescimento são negócios que crescem pelo menos 20% ao ano, por três anos consecutivos, em número de funcionários e de receita. Estima-se que no Brasil 0,5% das empresas são de alto crescimento. Elas são responsáveis pela geração de mais da metade de novos empregos no país. Destas, 92% são pequenas e médias empresas. Estão presentes em mais da metade dos municípios brasileiros (IBGE/Endeavor Brasil, 2017). É um segmento empresarial de alta importância que costuma ficar à margem das políticas públicas. É importante chamar a atenção para o fato de que não são, necessariamente, *startups* ou empresas de alta tecnologia. Estão em diversos setores da economia – inclusive setores tradicionais – e diversas já têm alguns anos de existência.

O período de alto crescimento para as empresas, especialmente para as de menor porte, é sempre uma fase de alto risco, não apenas em função de compromissos que eventualmente são assumidos para financiar o processo de crescimento, tanto em investimentos em ativos fixos quanto pela necessidade de expansão do capital de giro, mas sobretudo pela complexidade de novos problemas que se colocam perante o negócio. No caso das pequenas empresas, o mais comum é não dispor, dentro da própria estrutura, das competências exigidas, tornando o percurso ainda mais complexo.

Uma forma de ajudar a mitigar essas dificuldades e apoiar as empresas a acelerar o processo de crescimento é a organização de ecossistemas de alto crescimento. Há diversas experiências de iniciativas de apoio a empresas de alto crescimento no mundo.¹³ No Brasil temos experiências recentes, conduzidas pelos Sebraes estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia, que funcionaram exitosamente como “piloto”.

Nesse sentido, propomos a criação de uma política de estímulo à formação de ecossistemas locais de empresas de alto crescimento, capaz de produzir uma articulação entre essas empresas, permitindo a conformação de uma rede de apoios recíprocos. Sua abrangência geográfica poderia variar segundo a conveniência da região ou da Unidade da Federação (UF). O fundamental seria evitar sobreposições. A política seria estruturada a partir de editais para financiamento da governança e de assistência técnica aos ecossistemas, fornecendo os recursos necessários para o período de sua implantação. Esse financiamento seria atrelado a contrapartidas obrigatórias no âmbito local, a critérios básicos de acompanhamento e a avaliações objetivas dos resultados.

3.1.2 “Construindo” um mercado de serviços empresariais

Conforme sugerido anteriormente, a elevação da produtividade média dos pequenos negócios brasileiros para um nível semelhante ao dos italianos poderia ter um efeito considerável sobre o PIB nacional. Estamos falando da quase totalidade das 6,6 milhões de microempresas, da maioria do 1 milhão de empresas de pequeno porte – das quais 80% dividem-se igualmente entre os setores de comércio e serviço – e de um contingente considerável dos MEIs. Em outras palavras, trata-se de um vasto universo de empresas que são essenciais para a prestação de serviços, a oferta de bens e o suprimento a inúmeros segmentos da economia. São, ainda, responsáveis por quase metade dos empregos formais.

A realidade é que são firmas que nasceram pequenas e cujo destino não é se tornarem grandes – como se pode observar claramente nas economias mais desenvolvidas do mundo, que incorporam de forma qualificada em suas cadeias produtivas um sem número de pequenos negócios –, mas que podem e devem ser mais produtivas e podem e devem se integrar de forma mais qualificada nas cadeias de produção, ofertando serviços e bens de melhor qualidade e gerando postos de trabalho mais dignos e mais bem remunerados. Na verdade, seriam elas as responsáveis por criar uma estrutura produtiva, capaz de, em primeiro lugar, produzir um aumento da renda média da população ao mesmo tempo que diminui o hiato (ou desigualdade) de renda. Isso resultaria em um aumento na demanda também de serviços e bens de melhor qualidade, criando círculo virtuoso de aumento da produtividade. E, em segundo lugar, criar um “meio ambiente” capaz de efetivamente absorver os “transbordamentos schumpeterianos” e produzindo assim os “encadeamentos produtivos” fundamentais para o crescimento econômico, o que alimentaria ainda mais o círculo virtuoso de desenvolvimento.

13. *Scale Up Ecosystems: the new wave of broad-based economic development* (Disponível em: <<https://is.gd/QWliaf>>) e *The Entrepreneurial Society: a reform strategy for Italy, German and UK* (Sanders et al., 2020). E como experiências, as do Reino Unido, da Dinamarca e de Manizales na Colômbia, respectivamente descritas em: *The ScaleUp Institute* (Disponível em: <<https://is.gd/rIROmR>>); *Scale-up – Denmark* (Disponível em: <<https://is.gd/O84jKU>>); e *Manizales Más* (Disponível em: <<https://is.gd/PVV9mE>>).

Dessa forma, ampliar o acesso e a oferta de serviços de desenvolvimento empresarial e financeiros é o caminho para torná-los mais produtivos – serviços e investimentos associados à melhoria de gestão e à inovação num sentido amplo do termo. Esse tema será tratado mais detalhadamente adiante.

Hoje, o Brasil já conta com um mercado de oferta de serviços empresariais bastante significativo, composto por uma grande variedade de tipos de agentes: de empresas privadas, passando pelo Sistema S, universidades, organizações da sociedade civil, até serviços oferecidos aos clientes por grandes varejistas, aos fornecedores por grandes indústrias, além de bancos e instituições financeiras em geral, incluindo *fintechs*, cooperativas de crédito, bancos de desenvolvimento comunitário etc. A evolução dos serviços financeiros, em especial dos meios de pagamento, é mostra clara do quanto a ampliação de acesso a serviços pode impactar positivamente os pequenos negócios e ao mesmo tempo ajudar no desenvolvimento de um segmento altamente relevante da economia. Embora não haja estudos específicos, é possível supor que o número de pequenos negócios que prestam serviços de gestão, tecnológicos e de apoio à produção para outras empresas seja expressivo.

A questão que se coloca é como incentivar, simultaneamente, o mercado ofertante e facilitar o acesso aos serviços pelo maior número possível de pequenos negócios. Nossa proposta seria de criar uma política para esse fim que tenha como pilares:

- pesquisas sobre o mercado ofertante e sobre o acesso a serviços empresariais e tecnológicos pelos pequenos negócios;
- viabilizar a ampliação do acesso ao mercado de serviços empresariais por meio de um modelo de *sandbox*, que abra espaço para inovações de modelos de negócios e institucionais, capazes de reduzir preços e assimetrias de informações; e
- sistema de avaliação e auditoria para as iniciativas consideradas.

O Sebrae tem experiência em com instrumentos similares, como é o caso do Sebraetec, que só em 2020 atendeu com serviços de tecnologia um total de 67.294 empresas (Sebrae, 2021). A limitação do Sebraetec, independentemente de sua efetividade e seu saldo altamente positivo, está no próprio modelo, que é baseado em concessão de subsídio (até 70% do valor do serviço), o que pressupõe contratação, estabelecimento de padrões de preços e escolha do fornecedor realizados pelo próprio Sebrae. Para uma política pública de caráter universalizante é necessário que o mercado de oferta de serviços funcione autonomamente e que a empresa demandante tenha liberdade de escolha e possibilidade de negociação. Nesse caso, as diversas agências hoje existentes atuariam como promotoras, reguladoras e intermediadoras das contratações e não como ofertantes dos serviços em si.

Outro caminho para se promover a essa ampliação seria associar a oferta de serviços e bens de capital à concessão de crédito, tema que também será tratado em detalhes mais adiante. Uma experiência exitosa nessa linha é o Cartão BNDES do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que financia: máquinas e equipamentos; partes, peças e componentes; insumos para produção; materiais para construção; mobiliário; eletrônicos; serviços de inovação e embalagens; *softwares*; veículos; serviços tecnológicos diversos. Ou seja, trata-se de um instrumento de crédito diretamente associado a investimentos que têm como resultado esperado o aumento da produtividade da firma. Em um movimento semelhante, vários bancos e *fintechs* já têm associado a oferta de crédito para MPEs à oferta de serviços voltados para a melhoria da gestão da empresa – o chamado crédito assistido. Isso também tem sido um movimento crescente nas operações das instituições financeiras das grandes redes do varejo.

As principais restrições para a maiorias das MPEs são suas próprias capacidades de endividamento, de oferecer garantias ao sistema bancário e de prover o agente financeiro de um histórico de informações confiáveis. Uma forma de mitigar o problema tem sido a criação dos sistemas de garantias asseguradas por um fundo garantidor formado com recursos públicos. São os casos do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito-Fundo Garantidor para Investimentos (Peac-FGI). Embora sejam altamente positivos, ainda não alcançam a maioria das MPEs, sendo fundamentalmente uma política de ampliação de crédito – ou seja, mais do mesmo – e não novas modalidades de crédito, capazes de oferecer alternativas que contornem essas restrições, tema que também será objeto de uma proposta adiante.

A questão que se coloca é a de desenhar políticas públicas deliberadas que associem a oferta de crédito, garantido em última instância pelo Tesouro Nacional, ao acesso a serviços empresariais e a investimentos capazes de elevar a produtividade média das MPEs. Uma política deliberada de investimento, com horizonte temporal definido, que conjugue um modelo de cadastramento da oferta de serviços – como aquele do modelo do Cartão BNDES – com liberdade de escolha por parte dos demandantes e um acurado processo de auditoria, acompanhamento e avaliação dos resultados.

3.1.3 Acelerando a base da pirâmide

Mesmo fazendo-se a distinção destacada anteriormente entre políticas de inclusão produtiva e políticas para o aumento da produtividade de pequenos negócios, é forçoso incorporar a estas últimas o enorme contingente de empreendedores da base da pirâmide. São, em sua maioria, MEIs e trabalhadores por conta própria informais, além de uma significativa parcela de microempresários, a maior parte operando na informalidade ou na semiformalidade. Esses empreendimentos também têm de fazer parte do esforço para o aumento da produtividade média dos pequenos negócios, uma vez que compõem a parte mais expressiva em termos de postos de trabalho do tecido econômico.

O conceito de base da pirâmide é amplo e não se trata de um segmento da população ou de um enquadramento em termos de renda, como pobreza ou miséria. Segundo Prahalad (2009),

a base da pirâmide (BP) é um mercado de crescimento viável e lucrativo. Também entendemos que tratar a BP como um mercado leva à redução da pobreza, especialmente quando organizações não governamentais (ONGs) e grupos comunitários puderem se juntar às multinacionais e grupos locais como parceiros de negócios. O desenvolvimento de mercados e de modelos eficazes de negócios é algo com potencial para diminuir a pobreza, tirando-a daquela constante luta para conseguir subsídios e de outros tipos de ajuda e colocando-a no caminho do empreendedorismo e da geração de riqueza. Quando os pobres da BP são tratados como consumidores, passam a obter benefícios como respeito, opção e autoestima, a ter oportunidade para escapar da armadilha da pobreza. Quando pequenas e microempresas, muitas delas informais, se tornam parceiras de multinacionais, os empresários da BP tem real acesso a mercados globais e a capital, e a uma governança eficaz das transações. As empresas multinacionais, por sua vez, conseguem entrar em novos mercados desenvolvendo práticas inovadoras com potencial para aumentar a lucratividade na BP e em mercados maduros.

O fundamental é a noção de que há um mercado de crescimento viável e lucrativo, e que isso abre espaço para o desenvolvimento de empreendedores locais. A questão que se coloca, no entanto, é que ao empreendedor típico da base da pirâmide não basta simplesmente assegurar um maior acesso a serviços de desenvolvimento empresarial. De forma análoga aos empreendedores de alto crescimento, eles precisam de um ambiente de aceleração contínuo, uma vez que diferentes graus de privação de suas capacidades marcam suas trajetórias de vida. Nas palavras de Sen (2000),

embora valha a pena ressaltar essas relações entre pobreza de renda e de capacidades, também é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. As questões básicas de fundamentação obrigam-nos, por razões já expostas, a entender a pobreza e a privação da vida que as pessoas podem levar e as liberdades que elas realmente têm. A expansão das capacidades humanas enquadra-se nessas considerações básicas. Acontece que o aumento das capacidades humanas tende a andar junto com a expansão da produtividade e da capacidade de auferir renda.

O empreendedor da base da pirâmide carece de um tipo de atendimento mais estruturado, que seja articulado e realizado em grupo e tenha como ponto de partida as técnicas mais básicas de gestão. É importante que sejam também trabalhadas as motivações e as características individuais dos empreendedores, que seja pensado e repensado seu modelo de negócio e que haja um acompanhamento direto durante todo o período de desenvolvimento e de aceleração, e mesmo depois dele. O problema desse tipo de atendimento é como assegurar a escalabilidade. Diferentemente das empresas de alto crescimento, que representam um conjunto exíguo de firmas, o elevado número de empresas BP envolvidas – que exige um sistema de atendimento de custos muito elevados em função da necessidade de capilaridade – *vis-à-vis* resultados esperados em termos de impactos imediatos podem não justificar um investimento exclusivamente público.

A alternativa mais viável seria combinar o estabelecimento de uma política de caráter nacional que viabilize diferentes modelos descentralizados de operação local – modelos baseados na mobilização e no engajamento comunitários e que incorporem na operação e no financiamento organizações da sociedade civil (OSCs), particularmente aquelas voltadas para o empreendedorismo na base da pirâmide,¹⁴ empresas e fundos de impacto social, bancos comunitários de desenvolvimento, cooperativas de crédito, iniciativas da economia solidária, grandes empresas industriais e varejistas e instituições financeiras. Uma alternativa possível seria a criação de um *match funding* pelo BNDES, voltado para financiar programas de aceleração de empreendedores da base da pirâmide. As próprias regras do fundo definiriam aspectos e requisitos básicos para os programas de aceleração e as métricas de acompanhamento. Isso tudo, evidentemente, integrado em um amplo projeto de desenvolvimento nacional que ofereça instrumentos e a institucionalidade necessária para que esses agentes possam operar de maneira eficaz.

3.1.4 Esforços mal recompensados

Tomamos por empréstimo para título desta subseção o título do livro de Santiago Levy, *Esfuerzos Mal Recompensados* (Levy, 2018), sobre os entraves ao crescimento da economia mexicana, para fazer uma ressalva.

14. Como exemplo podemos citar a Aliança Empreendedora, a Artemisia, o Instituto Açaí, entre outros.

Acreditamos ter deixado evidente que a centralidade dos pequenos negócios na política de desenvolvimento do país é essencial para o aumento da produtividade. É também inegável, no entanto, que existe um risco real de que políticas voltadas para a promoção de pequenos negócios, se mal calibradas, possam acabar surtindo efeito contrário ao esperado, servindo na verdade como subsídio à baixa produtividade, sobrecarregando no sistema tributário/fiscal os segmentos de mais alta produtividade. A discussão sobre as barreiras que o Simples pode gerar para o crescimento das pequenas empresas é um exemplo disso. O mesmo raciocínio vale para aspectos do MEI e do necessário cuidado para alterações na legislação trabalhista e previdenciária. Ou seja, é essencial que as políticas de desenvolvimento das MPEs sejam acompanhadas e avaliadas permanentemente a fim de evitar que se esteja, ao fim e ao cabo, “premiando” a ineficiência. Além disso, a incorporação de definições prévias – e, *a priori*, irrevogáveis – de horizontes temporais para a validade dos benefícios e incentivos podem ser também instrumentos eficazes para a mitigação desse risco.

3.1.5 Maturidade organizacional

A implementação de estratégias diferentes focalizadas em cada um dos públicos-alvo pressupõe a possibilidade de segmentá-los. Essa segmentação se faz necessária quando do desenho das políticas, a fim de assegurar sua perfeita adequação para os alvos desejados. Além disso, há a questão do recrutamento e da seleção das empresas que seriam habilitadas aos diversos produtos (ou programas) oferecidos, tais como instrumentos de crédito, serviços tecnológicos etc.

É verdade que, uma vez que tenham sido desenhados tendo como base as especificidades de cada público, as próprias características desses instrumentos já operam por si só como fator de seleção. Todavia, trata-se de um processo de seleção a partir da demanda. Ao se imaginar uma ampla política de desenvolvimento econômico centrada no segmento das MPEs, é fundamental que haja um esforço de disseminação e “arregimentação” pelo lado da oferta. Nesse caso, para que esse esforço seja bem-sucedido, a oferta deve ser bem direcionada para os seus alvos.

Nesse sentido, independentemente da tipologia que se utilize para a segmentação do universo das MPEs, é necessário que se crie um conjunto de critérios minimamente objetivos, capazes de permitir sua categorização. Evidentemente isso pode ser feito de inúmeras maneiras. Porém, critérios simplistas – referenciados somente às características básicas das empresas, tais como faturamento, número de empregados, localização, atividade econômica etc. –, dada a complexidade dos atributos que as diferenciam, dificilmente têm a capacidade discriminatória necessária. Uma possível solução seria a adoção de um modelo classificatório baseado no conceito de maturidade organizacional. Esses tipos de modelo já são consideravelmente difundidos em diversas áreas de gestão, especialmente na de gestão da qualidade.¹⁵

As dessemelhanças que impactam diretamente o desempenho e o potencial de crescimento das firmas tendem a se concentrar nas capacidades que elas têm de fazer uso de tecnologias mais ou menos avançadas – marcadamente as tecnologias de processo –, bem como, e principalmente, de práticas de gestão. São principalmente esses fatores que, utilizados em um modelo multivariáveis, serviriam de base para a determinação do nível de maturidade organizacional das firmas.¹⁶ E esse seria um dos parâmetros de referência tanto para o desenho dos programas a serem incorporados à política de desenvolvimento quanto para o seu processo de difusão.

3.2 Dimensões

Nesta subseção, apresentaremos algumas sugestões de ações com vistas ao aumento da produtividade das MPEs. Essas ações estão organizadas em quatro dimensões, a saber: tributação, crédito, inovação e infraestrutura. Apesar de consideramos que sejam fatores-chave para a consecução desse objetivo, isso não exclui a possibilidade de formulação e incorporação de programas e ações distintas daquelas que estão aqui apresentadas.

A concepção dessas propostas teve em conta o conjunto de premissas apresentado a seguir.

- 1) O aumento da produtividade das MPEs somente ocorrerá a partir de um esforço concentrado no aumento do conteúdo técnico – em todos os sentidos – de seus postos de trabalho.
- 2) Nenhum programa ou ação que tenha por objetivo o aumento da produtividade das MPEs será bem-sucedido se for concebido e considerado isoladamente. É imprescindível para seu êxito, que sejam desenhados e implementados a partir de uma perspectiva sistêmica e tendo em conta sua necessária complementaridade.
- 3) Cada um dos programas e ações desenvolvidos com o objetivo de aumento da produtividade das MPEs deve ter como pontos de partida e de chegada seus públicos-alvo específicos. Assim sendo, cada um deles deve antecipadamente ser concebido de modo a aderir às estratégias apresentadas na subseção 3.1.

15. Podemos citar como exemplos da área de qualidade o Capability Maturity Model Integration (CMMI) (disponível em: <<https://goo.gl/ZdPLA5>>); o Modelo de Excelência da Gestão (MEG), da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ, 2008); e o MPS.BR (disponível em: <<https://goo.gl/LZdYWr>>). A publicação *Maturidade Digital das MPEs Brasileiras*, (ABDI, 2022), também se baseia em um modelo dessa natureza. No âmbito das MPEs, a Malásia vem fazendo uso, desde 2013 e de forma pioneira, de uma sistemática de classificação baseada em níveis de maturidade organizacional (SME Corp, 2013).

16. Uma sugestão detalhada desse modelo pode ser encontrada em Nogueira e Zucoloto (2019).

- 4) Somente um projeto de desenvolvimento nacional que tenha como pressuposto a atribuição da verdadeira dimensão das MPEs na conformação do tecido econômico brasileiro e, portanto, confira a essas uma posição de centralidade, integrando e coordenando programas, ações e instrumentos voltados ao aumento de sua produtividade poderá construir um modelo econômico capaz de superar a histórica desigualdade de renda do país.

3.2.1 Tributação

Em 2020 e 2021, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) coordenou a realização das avaliações do Simples e do MEI que fizeram parte dos respectivos ciclos de avaliação anual do CMAP (CMAP, 2020; 2021). Esses estudos, com elevado grau de detalhamento e aprofundamento, trazem achados relevantes para o conjunto de regras tributárias que se aplicam aos nano, micro e pequenos empreendimentos. Não cabe no escopo deste trabalho reproduzir tais recomendações, mas consideramos importante citar que, para além de referendá-las na íntegra, entendemos que se trata de um marco importante na revisão desses mecanismos tributários, uma vez que suas recomendações têm caráter impositivo. Porém, entendemos que essas recomendações não esgotam as necessidades de aprimoramento desses dispositivos.

O primeiro ponto que merece atenção diz respeito aos próprios objetivos estabelecidos em lei para o MEI: “O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária” (Brasil, 2008, art. 18-E). Esses objetivos explicitados no texto da lei evidenciam aquilo que sustentamos neste trabalho quando do debate a respeito das estratégias necessárias para o atingimento de públicos-alvo distintos, que possuem necessidades também distintas.

Formalização de pequenos empreendimentos é um objetivo afeto diretamente a políticas de desenvolvimento econômico, ao passo que inclusão social e previdenciária são objetivos estritamente relacionados a políticas sociais de inclusão produtiva. Mesmo considerando-se que, muitas vezes, o trabalhador cadastrado como MEI se enquadre nas duas realidades, ao fim e ao cabo – como acaba sendo evidenciado pelo próprio conjunto de observações constantes do relatório do CMAP –, o instrumento como um todo finda por ter tanto sua eficácia quanto sua eficiência comprometidas em todos os públicos. A eficácia porque essa dubiedade resulta em que seus resultados ficam aquém do que seria possível se houvesse instrumentos mais focalizados; a eficiência porque acabam ocorrendo “vazamentos”, isto é, os benefícios são concedidos àqueles que deles não necessitariam.

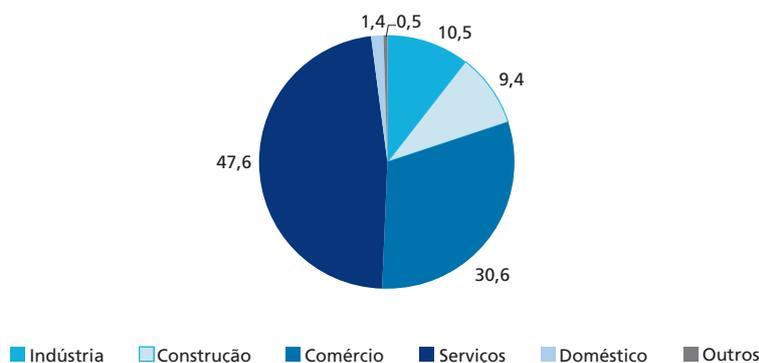
A solução para esse desafio poderia ser a substituição do MEI por instrumentos direcionados especificamente para cada um dos objetivos. Poderíamos ter, por exemplo, um regime tributário e escritural que fosse focado nas atividades que comportam o empreendedorismo de fato. Outro voltado para aquelas atividades que são tipicamente exercidas por trabalhadores por conta própria – que se concentram majoritariamente nas atividades de serviços –, que na prática não têm por que serem registrados com um CNPJ.¹⁷ Nesse caso, uma simplificação do regime tributário a que normalmente estariam sujeitos – o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), usualmente recolhido a partir da emissão do Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) – talvez fosse uma solução mais adequada. Por fim, um instrumento específico para a proteção previdenciária daqueles trabalhadores mais vulneráveis.

O gráfico 2 apresenta a distribuição dos MEIs por atividade econômica. Por ele podemos observar a concentração de MEIs nas atividades de serviços, construção e serviços domésticos, atividades que em sua maioria se referem a serviços prestados por trabalhadores por conta própria.

GRÁFICO 2

Distribuição da quantidade de MEIs, segundo atividades econômicas (2019)

(Em %)



Fonte: CMAP (2021).
Elaboração dos autores.

17. CNPJ: registro junto à RFB das empresas (e outros arranjos jurídicos) que operam em solo nacional.

Outra questão se refere à necessidade de uma avaliação consistente sobre se tais dispositivos são capazes, de fato, de desempenhar o papel que deles se espera para o fiel cumprimento dos arts. 170 e 179 da CF/1988 (Brasil, 1988). Em outras palavras, trata-se de verificar se esse arcabouço tributário – especialmente no caso do Simples – proporciona realmente um tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Esse questionamento surge a partir de uma contradição de informações fornecidas pela própria RFB. Até 2021 havia um extenso debate no país sobre o regime do Simples ser ou não considerado uma renúncia fiscal, constando do orçamento como um gasto tributário.

Esse debate foi recentemente superado quando, em 17 de dezembro de 2021, o Congresso Nacional derrubou o veto do presidente a um dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2022. A partir de então, o Simples passou a ser entendido como um regime tributário próprio. A despeito disso, há um fato que chama a atenção. Durante todos os anos em que o debate esteve presente, a LDO contabilizava uma rubrica relativa à então considerada renúncia fiscal decorrente do regime do Simples. Esse valor era contabilizado a partir de informações da RFB. Para 2022, por exemplo, a LDO previa um gasto tributário equivalente ao simples da ordem de R\$ 76,6 bilhões. À primeira vista, isso nos leva a depreender que o conjunto das empresas optantes pelo Simples recolheriam R\$ 76,6 bilhões em tributos a menos do que seria recolhido caso se enquadrassem nos demais regimes tributários, a saber: Lucro Presumido e Lucro Real. Isso indicaria que o regime do Simples efetivamente se caracterizaria como uma forma de tratamento favorecido para as MPEs. Cumpre destacar que a metodologia e os dados utilizados pela RFB na elaboração dessa estimativa não são públicos. Portanto, a princípio, não é sabido pela sociedade em geral como esse número é produzido.

Entretanto, há um relatório elaborado pela própria RFB que parece contradizer essa interpretação. RFB (2020) traz uma informação acerca da proporção do que é arrecadado como tributo em relação à receita bruta das empresas em função do seu regime tributário. Esses valores são apresentados na tabela 5 e, para melhor visualização, no gráfico 3.

Se esses valores realmente corresponderem à realidade, o que deles se depreende é que a carga tributária que pesa sobre a receita das empresas é inversamente proporcional a seu porte e, por conseguinte, à sua capacidade contributiva. Teríamos, nesse caso, um regime tributário extremamente regressivo. O que se quer aqui destacar é que, a despeito dos inegáveis benefícios relativos aos custos de transação para a conformidade fiscal, produzidos pelos regimes diferenciados (Simples e Lucro Presumido), o ônus tributário efetivo sobre as empresas em cada um dos regimes carece de esclarecimentos. É imprescindível que, para a formulação e o planejamento de eventuais revisões na legislação tributária, esses cálculos sejam divulgados para a sociedade com total transparência.

TABELA 5

Arrecadação em relação à receita bruta (2016 a 2018)

(Em %)

| Regime tributário | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|------|------|------|
| Lucro Real | 6,33 | 7,34 | 6,99 |
| Lucro Presumido | 8,65 | 8,86 | 8,77 |
| Simples | 9,55 | 9,75 | 9,96 |
| MEI | 1,92 | 2,05 | 2,03 |

Fonte: RFB (2020).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Arrecadação em relação à receita bruta (2016-2018)

(Em %)



Fonte: RFB (2020).
Elaboração dos autores.

A última questão que se coloca no que concerne à tributação diz respeito à falta de isonomia tributária em relação às diferentes atividades econômicas que decorre tanto dos critérios de enquadramento tributário quanto das alíquotas aplicadas. As atividades econômicas possuem, por sua própria natureza, margens de retorno muito diversas. Isso decorre de dois fatores.

O primeiro deles é o fato de que a relação entre o valor adicionado e a receita operacional depende, em cada atividade econômica, do quanto de consumo intermediário é necessário para a conformação do produto final. Os serviços, por exemplo, de modo geral incorporam poucos insumos, bens e outros serviços em seu processo produtivo quando comparados às atividades comerciais ou industriais. Pelos dados das pesquisas setoriais utilizados neste estudo, o valor adicionado médio das MPEs representava, em 2019, 70,0% de sua receita operacional média, enquanto para a indústria esse valor era de 50,6% e para o comércio apenas 32,6%. Mesmo dentro de cada um desses setores, há expressivas diferenças nessa relação entre as atividades que os compõem. Dois exemplos deixam isso evidente: nos serviços, na CNAE “47.3 - Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores”, o VA representava somente 16,2% da receita operacional, enquanto para a CNAE “46.1 - Representantes comerciais e agentes do comércio, exceto de veículos automotores e motocicletas”, chegava a 91,3%.

O segundo fator é a intensidade de mão-de-obra inerente a cada atividade. Novamente, temos uma perceptível disparidade entre atividades econômicas. Os gastos totais médios com pessoal das MPEs dos serviços em 2019 representavam 50,0% de seu VA, enquanto o da indústria chegava a 62,3%. Novamente observando dentro do mesmo setor, no caso da indústria, por exemplo, na CNAE “13.4 - Acabamentos em fios, tecidos e artefatos têxteis”, os gastos com pessoal atingiam 81,2% do seu VA; enquanto na CNAE “26.3 - Fabricação de equipamentos de comunicação” era tão somente 38,7%.

Esse fenômeno é ainda mais expressivo no caso do MEI. Tomemos como exemplo um prestador de serviço de reparos em geladeiras e um comerciante ambulante. Uma receita bruta mensal de R\$ 6.750,00¹⁸ para o primeiro equivale, praticamente, a todo o seu rendimento do trabalho, enquanto o segundo despense boa parte desse valor na aquisição de suas mercadorias. A observação do gráfico 2 permite que se tenha uma noção do que as diferentes atividades representam no contingente dos MEI registrados, dando uma ideia de em que medida essa falta de isonomia no tratamento tributário impacta esse universo.

Em resumo, ter como critério de enquadramento um valor único de faturamento implica, na realidade, uma linha de corte que, em função da atividade econômica, atinge empreendimentos de portes completamente diferentes. Assim, consideramos que, para que se cumpra o princípio da isonomia tributária, a receita limite para o enquadramento seja como micro ou pequena empresa, seja como MEI, seja definida em função da atividade econômica – utilizando-se ao menos a CNAE a três dígitos –, considerando estimativas feitas com base em seus respectivos VAs e gastos com pessoal médios.¹⁹

Ainda tendo em conta o princípio da isonomia tributária, além do enquadramento em si, que determina se a firma (ou trabalhador autônomo) tem ou não o direito ao enquadramento tributário diferenciado, a própria alíquota – ou, no caso do MEI, valor da contribuição mensal - deveria ser objeto de revisão. Atualmente, esses valores já são diferenciados em função do setor econômico das empresas. Entretanto, essa granularidade não espelha a real diferença entre esses setores e menos ainda as diferenças significativas que existem entre as atividades que compõem cada um dos setores. No caso do Simples, há ainda a questão da progressividade das alíquotas que também é única para cada um dos setores, o que reproduz as distorções que apontamos para o enquadramento tributário.

Por fim, é fundamental chamar a atenção para que a adoção desses critérios para enquadramento e determinação das alíquotas deve ser feita de maneira rigorosamente criteriosa e a partir de estimativas robustas. Somente os dados de arrecadação da RFB poderiam servir de base para esses cálculos. Além disso, especialmente no caso das MPEs, muitas empresas operam na semiformalidade (Nogueira e Zucoloto, 2019), o que implica, via de regra, considerável subnotificação ao fisco, especialmente no que diz respeito às receitas. Assim, considerar-se uma estimativa baseada apenas nos valores declarados acabaria por favorecer duplamente, do ponto de vista tributário, aquelas atividades que são mais “propensas” a operar dessa maneira. Isso porque, além de já recolherem menos impostos do que o que seria devido por conta dessa própria subnotificação, suas alíquotas resultariam menores uma vez que seu VA estaria subestimado.

18. O valor máximo de receita anual para enquadramento no MEI no exercício de 2022 é de R\$ 81 mil, o que implica um rendimento médio mensal de R\$ 6.750,00.

19. Critérios de enquadramento por porte diferenciados por atividade econômica e com alta granularidade são utilizados em diversos países. Os Estados Unidos, por exemplo, adotam um modelo com essas características para efeito de acesso a políticas públicas. Nesse país, é utilizado o *North American Industry Classification System* (NAICS Code) a seis dígitos e o limite de enquadramento para cada uma das atividades pode ter como referência a receita bruta anual, o valor dos ativos ou o número de empregados (US SBA, 2022).

Portanto, um estudo que proporcionasse um mapeamento e uma quantificação estimativa da semiformalidade em cada atividade econômica seria fundamental para a determinação desses parâmetros.

3.2.2 Crédito

O mercado de crédito e de meios de pagamentos evoluiu consideravelmente no Brasil nos anos recentes. Isso se deve, em grande parte ao trabalho regulatório e de fomento desenvolvido pelo Banco Central (BCB). Entretanto, esse mercado é fortemente relacionado ao desempenho geral da economia, sendo difícil separar em dados a sua evolução da conjuntura econômica. Mesmo assim, tomando os dados do BCB, é possível observar que em valores nominais o mercado de crédito para pessoas jurídicas (PJ) praticamente dobrou entre 2012 e 2022 (BCB, 2022). Há uma queda no período da crise de que se inicia em 2015, e uma retomada a partir de 2017. Inicialmente para as grandes empresas, e a partir de 2018 para as médias, pequenas e micro (*Op. Cit*). Mas cumpre destacar que, quanto menor o porte, menor o crescimento médio do crédito. O que indica que mesmo nos programas voltados para os pequenos negócios, a tendência natural é de concessão de crédito para as empresas “maiores”, e provavelmente mais bem posicionadas em termos de histórico de relacionamento e de garantias. Ainda, segundo os dados do BCB, o saldo total de crédito para as microempresas no 2º trimestre de 2022 foi de aproximadamente 4% do saldo total de crédito para PJs. No caso do Peac-FGI, programa do BNDES desenhado para empresas de pequeno e médio porte, a concentração também é bastante expressiva (tabela 6) (BNDES, 2022).

TABELA 6

Concessão de créditos por meio do Peac-FGI (2ª fase)

Acumulado até setembro de 2022

| Porte | Valor dos créditos | | Número de operações | |
|--------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | R\$ bilhões | % | Quantidade | % |
| Micro | 0,07 | 1,2 | 214 | 3,8 |
| Pequena | 0,50 | 8,7 | 729 | 12,9 |
| Média | 5,19 | 90,1 | 4.724 | 83,4 |
| Total | 5,76 | 100,0 | 5.667 | 100,0 |

Fonte: BNDES, 2022.
Elaboração dos autores.

É importante destacar que esses fatos não diminuem a sua relevância destes programas destinado às micro e pequenas empresas. Pelo contrário, indicam que programas de crédito para MPEs precisam avançar ainda mais. Atualmente, esses programas são responsáveis por uma quantidade expressiva do crédito para este segmento. O Pronampe (em todas as suas fases somadas) já possibilitou mais 815 mil contratos, num valor total de R\$ 63 bilhões (Sebrae, 2022c).

A evolução dos meios de pagamento também foi significativa. As operações através das chamadas maquininhas ampliaram o mercado para pequenos empreendedores e possibilitou a geração de opções de crédito associadas às vendas realizadas (recebíveis como garantias). O sucesso do PIX é a maior expressão da tendência de inclusão financeira das pessoas físicas e, junto com elas, dos pequenos negócios.

O custo médio do crédito para as empresas também varia com o porte e com a conjuntura econômica (BCB, 2022). No entanto, mesmo com tendência de redução nos momentos mais favoráveis, há uma grande distância entre o custo do crédito para grandes e pequenas empresas. O que reforça a importância de programas como o Pronampe, o Peac-FGI, o Peac-maquinhas, entre outros.

Outro elemento a ser considerado é destinação prioritária que as empresas de menor porte buscam com o crédito. Pesquisa do Sebrae durante a pandemia indica que a principal destinação (60%) é para capital de giro. Em segundo lugar (38%) vem a aquisição de equipamentos.

Além desses programas de crédito que poderíamos chamar de “modelos tradicionais”, os anos recentes também registraram uma expansão significativa de modalidades de crédito inovadoras, especialmente aquelas voltadas para a “base da pirâmide”, tais como o microcrédito, as Cooperativas de Crédito, os Bancos Comunitário de Desenvolvimento e a *Blended Finance* direcionadas para empreendimentos de impacto social. É fácil observar que, em que pese essa expansão, ainda estamos muito longe de poder afirmar que estão tendo um impacto concreto no desenvolvimento socioeconômico do país como um todo. Aqui, retomamos um ponto reiteradamente citado neste trabalho. São ações que,

embora capazes de produzir bons resultados pontuais, somente terão impactos sistêmicos se integradas e coordenadas em um projeto nacional de desenvolvimento econômico.

As considerações anteriores indicam que, mesmo com a evolução positiva do acesso ao crédito no Brasil, a realidade dos pequenos negócios não aponta para um quadro tão favorável nos curto e médio prazos. E que o aumento do acesso ao crédito pode, assim, demorar a ter um papel de destaque no aumento da produtividade dos pequenos negócios. O desejável seria desenvolver uma proposta alternativa, que não se contraponha ao sentido geral e esperado de ampliação do crédito no país pela melhoria do ambiente econômico e ampliação da oferta, mas que use o crédito como um indutor direto da inovação e do aumento da produtividade dos pequenos negócios. É o que passaremos a propor a seguir.

Nogueira *et al.*, (2022) publicaram um estudo que apresenta uma proposta inovadora para capacitar e financiar MPEs com vistas a torná-las mais produtivas e favorecer seu crescimento. Considerando as premissas e o objetivo estabelecido na proposta, seu público alvo e seu *modus operandi*, entendemos que essa se ajusta perfeitamente àquilo que se pretende aqui com este trabalho. Assim, apresentamos a seguir uma síntese da publicação que descreve essa proposta.

Nesse trabalho, os autores demonstram quais as principais barreiras para o acesso ao crédito por parte das MPEs, destacando a assimetria de informações (sobre histórico de crédito e de operações das MPEs) e a dificuldade de apresentação de garantias e colaterais. O resultado é que tanto a disponibilidade de créditos para essas empresas resulta restrita, quanto – e, principalmente – seu custo é praticamente proibitivo. A título de exemplo, os autores citam dados do BCB que indicam que a taxa média anual de juros praticadas junto às microempresas brasileiras em 2019 foi de 47,8%, enquanto para as grandes foi de 8,7%. Fica evidente que é impossível pensar-se em financiar o aumento da produtividade, que se baseia em investimentos no aparato produtivo, com taxas de juros dessa magnitude.

Assim, os autores propõem a arquitetura de um inovador sistema de crédito para o investimento em bens de capital e serviços tecnológicos que tem como premissa a mitigação desses dois fatores que pesam sobre o crédito das MPEs. É importante ter em conta que o sistema proposto é focado nos empreendedores que desejam e buscam oportunidades de crescimento, de expansão de seus negócios e, para tanto, dispõem-se a assumir riscos com alavancagem. Não se destina, portanto, para quem procura apenas programas sociais (ou de inclusão produtiva) focalizado em empreendedores por necessidade ou para o financiamento de capital de giro para empresas em dificuldades. Tais objetivos, igualmente importantes, demandam outras abordagens. Apresentaremos aqui uma síntese desse sistema.

A proposta dos autores envolve três momentos:

- 1) Capacitação: MPEs interessadas em busca de fontes de financiamento para projetos de inovação ou de expansão de suas atividades passam por um programa de capacitação tecnológica e gerencial. Esta etapa é concluída por meio de um processo de certificação do plano de negócios submetido pela MPE ao final do programa de capacitação. É sugerido um processo de acreditação tanto para as entidades interessadas em fornecer essa capacitação quanto para as entidades que cuidariam da certificação dos planos de negócio elaborados durante a capacitação;
- 2) Financiamento: MPEs aprovadas no programa de capacitação tecnológica e gerencial e com o plano de negócios certificado saem dele com uma espécie de “carta de recomendação”, que sinaliza a potenciais financiadores sua elegibilidade à obtenção de um empréstimo com amortizações condicionadas ao faturamento, mais conhecidos como empréstimos com amortizações condicionadas à renda (ECR), ou de um *income share agreement* (ISA). O primeiro é uma modalidade de crédito, enquanto o segundo é uma ferramenta próxima a um *equity*, ambos espécie de financiamento com pagamentos vinculados à renda futura, mecanismos que vêm sendo crescentemente debatidos na literatura. Os potenciais financiadores seriam as instituições financeiras autorizadas pelo BCB a funcionar no Brasil e credenciadas para a concessão de ECRs e ISAs; e
- 3) Reembolso: MPEs que obtiverem financiamento via ECRs ou ISAs passam a ser contribuintes de uma nova Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre o faturamento de MPEs financiadas pelo Sistema Nacional de Financiamento Vinculado ao Faturamento. Propõem, assim, a criação de uma nova Cide para viabilizar que os reembolsos dos ECRs e os dividendos dos ISAs sejam vinculados ao faturamento das MPEs financiadas e sejam recolhidos na fonte pela RFB. É importante salientar que não se trata de um novo tributo. Na proposta, coloca-se como sujeito passivo da obrigação tributária somente a MPE que contrate ECR ou ISA nos moldes da lei, caracterizando como fato gerador do tributo a aferição de faturamento mensal superior ao patamar mínimo estabelecido nos instrumentos regulatórios do novo sistema.

Trata-se de um sistema integrado destinado a apoiar o aprimoramento de habilidades e o financiamento para MPEs, com papéis complementares sendo desempenhados pelas próprias empresas, pelo governo e por bancos, fundos de investimento, *fintechs* e outros potenciais financiadores/investidores no qual atuariam:

- Instituições de ensino, incubadoras e instituições de apoio às MPEs: na capacitação das MPEs e na sinalização às instituições financeiras das MPEs elegíveis a capital de risco via ECRs e ISAs;
- Agência (s) de acreditação: na acreditação das instituições formativas envolvidas na etapa de capacitação;
- Órgão (s) de certificação: na certificação dos planos de negócio a serem submetidos ao final da capacitação tecnológica e gerencial;
- Instituições financeiras: na oferta de ECRs e ISAs às MPEs com plano de negócios habilitado após a etapa de capacitação;
- A RFB: no recolhimento da Cide a ser usada como instrumento de cobrança dos pagamentos vinculados ao faturamento das MPEs financiadas; e
- Uma entidade (estatal ou paraestatal, existente ou por ser criada) que assumiria o papel de agência reguladora desse novo mercado.

O sistema proposto reduz os custos de transação, de três formas. Primeiro, remove assimetrias de informação, via o componente de capacitação tecnológica e gerencial que conduziria a uma espécie de “carta de recomendação” para as MPEs que cumprissem essa etapa, minorando os custos de avaliação de crédito. Segundo, elimina os custos operação de cobrança incorridos pelos agentes financeiros. Por fim, minimiza riscos de não-pagamento por ato deliberado das MPEs que tomarem crédito, além de reduzir custos com judicialização. Os riscos de não-pagamento por ato deliberado são reduzidos ao atribuir à RFB o recolhimento dos pagamentos, por meio de uma Cide. Os relativos à judicialização, ao circunscrevê-los a eventuais cobranças judiciais de um tributo que deveria ter sido recolhido na fonte, não a cobranças judiciais das parcelas de um empréstimo ou de dividendos previstos. Isso porque pagamentos de empréstimos e de dividendos são mais sensíveis à discricionariedade e a maquilagens contábeis por parte do pagador do que o recolhimento de tributos na fonte.

Ao mesmo tempo, ao ser previsto um limite mínimo de faturamento para a incidência dessa Cide e ao conferir uma natureza de custo variável (e não de custo fixo) às amortizações, o sistema proposto protege as MPEs que vierem a ter sua capacidade de pagamento, por quaisquer motivos, comprometida. Além disso, esvazia-se de conteúdo jurídico a figura da inadimplência e elimina-se a pressão sobre o parlamento para aprovar normas de repactuação de dívidas (os famigerados “Refis”).

Pelo próprio *modus operandi* dos créditos, nos quais os pagamentos são definidos em função do faturamento de quem recebe o financiamento, há um “refinanciamento” automático no próprio valor das prestações – para mais ou para menos – em função de mudanças na capacidade de pagamento do tomador do crédito. Do mesmo modo que os pagamentos podem ser automaticamente suspensos nos momentos em que o faturamento aferido não alcança piso que enseja a cobrança do tributo, eles são majorados à medida que a empresa cresce. Ou seja, as dívidas são então refinanciadas de forma automática, sem tampouco recair sobre quem deve qualquer rótulo de “inadimplente”, nem os efeitos jurídicos que tal rótulo poderia engendrar.

Supera-se, com o desenho proposto, problemas usuais em programas de apoio a MPEs: incentivos mal alinhados, inflexibilidade, distorções de prioridades e ausência de um viés no desenvolvimento de capacidades para preparar empreendedores para investimentos que visem ganhos de produtividade e expansão. Os problemas de risco moral e de seleção adversa, aos quais ECRs e ISAs não são imunes, são minorados por meio de dois componentes do sistema de financiamento. Um, a necessidade de a MPE habilitar-se à solicitação de ECRs e ISAs, por meio de uma capacitação gerencial e tecnológica cujo ápice é a elaboração de um plano de negócios a ser certificado por organização externa à instituição formativa – portanto, a MPE já busca os operadores financeiros em posse de uma espécie de “carta de recomendação” a sinalizar a exequibilidade de seu plano de expansão. Dois, o próprio fato de os pagamentos do financiamento serem recolhidos pela RFB na forma de um tributo (reduzindo substancialmente os riscos de não-pagamento), tributo esse que se estende aos sócios e às sócias do empreendimento em caso de seu encerramento prematuro (eliminando a possibilidade de elisão pela prática de *split* de empresas).

Diante disso, espera-se que esse sistema de crédito, além de permitir a superação das notórias barreiras para o acesso ao crédito por parte das MPEs, implique uma expressiva redução dos juros praticados pelas instituições financeiras privadas. Na hipótese de um programa público, financiado por recursos do Tesouro Nacional, como se trata de um empréstimo, que, a princípio terminará por ser recuperado, o juro praticado poderia ser equivalente ao custo de oportunidade dos recursos para o Tesouro (a Selic, por exemplo), sem a adição de nenhum *spread* de risco.

Um programa dessa natureza poderia, inclusive, ser utilizado como instrumento de política industrial, direcionando o desenvolvimento de setores da economia ou de territórios específicos.

Quanto à aplicação dos créditos, o modelo pressupõe que os valores financiados sejam divididos em duas partes (com percentuais variáveis em função da atividade econômica). Uma em recursos livres – dinheiro em espécie – destinado a financiar os custos do crescimento, como o aumento do capital de giro, por exemplo. A outra parte, a parcela principal, em “dinheiro carimbado”, isto é, recursos que somente podem ser aplicados em investimentos, na aquisição de bens de capital ou de serviços tecnológicos. A operacionalização dessas aquisições pode ser realizada por intermédio de instrumentos, por exemplo, análogos ao Cartão BNDES. Assim, assegura-se que o crédito seja destinado exclusivamente ao aumento da produtividade.

Supondo que um amplo programa dessa natureza seja implantado pelo governo federal por meio de seus bancos e agências de fomento e financiado integralmente pelo Tesouro Nacional, apresentamos a seguir uma estimativa de qual seria seu custo para os cofres públicos. Ressalte-se que se trata de um mero exercício preliminar, que teve como base estimativas feitas a partir dos dados das pesquisas setoriais do IBGE. Ou seja, estamos utilizando apenas o contingente 3,125 milhões de empresas que fazem parte dessas pesquisas e que se referem ao ano de 2019. Para um estudo efetivamente robusto desses seria indispensável a utilização de microdados da RFB e do BCB que, por ora, não estão acessíveis.

Imaginemos que o programa proposto tenha a duração de quatro anos e que, ao longo desse período, seja acessado pela terça parte das empresas aqui consideradas, ou seja, 1,04 milhões empresas. É, sem dúvida, tanto em termos proporcionais quanto em termos absolutos um contingente que capaz de produzir representativos impactos no tecido econômico.

A receita operacional bruta no ano de 2019 do total das MPEs do universo considerado atualizada para preços de junho de 2022 foi de R\$ 1,697 trilhões²⁰ (IBGE, 2022a). Assim, a receita operacional total do contingente de firmas atendidas pelo financiamento seria igual a R\$ 565,7 bilhões.

Se estabelecermos como teto para o financiamento o valor equivalente a quatro meses da receita bruta média mensal e supondo que todas as empresas acessem valor máximo autorizado para o financiamento, o valor total financiado seria igual a R\$ 188,6 bilhões. O que implicaria um dispêndio por parte do Tesouro da ordem de R\$ 47,1 bilhões anuais.

Mas aqui cabe qualificar que esse valor se caracteriza como um dispêndio que será, em sua maior parte recuperado. Se a taxa de juros cobrada no financiamento for equivalente ao custo de oportunidade dos recursos para o Tesouro Nacional, como por exemplo, a Selic, e admitindo-se a recuperação integral dos empréstimos, quando de sua quitação, um eventual endividamento realizado para o financiamento do programa seria integralmente liquidado. Todavia, é de se esperar que parte dos empréstimos, esgotadas todas as possibilidades de cobrança por parte da RFB, ao fim e ao cabo não seja recuperada. Esse montante sim, seria um custo efetivo para o Tesouro. Ainda a título de exercício, vamos supor que esse montante seja equivalente a 20% do total financiado – acreditamos que uma não recuperação de um quinto do total financiado seja um quantitativo razoavelmente superestimado. Nesse caso, o custo efetivo para o Tesouro no programa seria de R\$ 37,7 bilhões. Considerando-se seus quatro anos de duração, o custo anual seria, portanto, de R\$ 9,4 bilhões.

Quanto aos processos de capacitação e certificação, supondo-os integralmente custeado pelo governo, teríamos que qualificar e certificar as 1,041 milhões de pequenas firmas atendidas. Imaginando um custo unitário de R\$ 5.000,00 para cada processo um desses processos, seu custo total seria de R\$ 5,2 bilhões. Isto é, R\$ 1,3 bilhões por ano.

Acrescendo-se este ao custo financeiro, temos um custo total para o governo federal da ordem de R\$ 10,7 bilhões anuais. Valor pouco representativo para um programa com essa cobertura e impactos.

Ainda assim, os próprios impactos esperados pelo programa compensariam diretamente esse dispêndio, uma vez que seria produzido um importante efeito de multiplicador fiscal ao se considerar ainda os efeitos de encadeamento que podem advir da aquisição de R\$ 188,6 bilhões em bens de capital e serviços tecnológicos no mercado nacional. Ademais, muito além disso, se for admitida a hipótese de que, após os quatro anos de duração, o programa seja capaz de aumentar a produtividade média das firmas contempladas em 20%, haveria um impacto direto da arrecadação tributária. Conforme a simulação que apresentamos na seção introdutória deste trabalho, o aumento na produtividade dessas empresas resultaria em um aumento do PIB da ordem de 0,62% (o equivalente a R\$ 45,5 bilhões). Tendo como base uma arrecadação tributária que gira em torno de 40% do PIB, o efeito do programa seria um aumento da ordem de R\$ 18,2 bilhões anuais no total de tributos recolhidos. Esse efeito, por si só, já superaria o custo total do programa.

20. Atualização com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

É importante que se registre que, em que pesem os argumentos aqui apresentados, que reproduzem aqueles formulados pelos autores da proposta, essa vem encontrando diversas resistências por parte de muitos dos representantes das instituições relacionadas ao tema. Evidentemente isso já seria esperado, uma vez que se trata de uma inovação efetivamente disruptiva no mercado de créditos e, como se sabe, inovações dessa natureza, seja pela identificação de ameaças ao *status quo*, seja mesmo pela dificuldade de compreensão daquilo que foge muito à lógica preponderante, sempre acabam por esbarrar em resistências por parte dos mais diversos atores. Diante disso, os autores vêm empreendendo uma série de esforços no sentido de difundir e discutir o modelo com uma ampla gama de agentes público e privados, bem como com a sociedade em geral.

3.2.3 Inovação

Antes de avançarmos sobre a questão das políticas públicas de incentivo à inovação adequadas para o Brasil, é preciso inicialmente lançar um breve olhar sobre o que já existe e é praticado no país. A bem da verdade, há um sólido e abrangente sistema de fomento à inovação em operação, o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Brasil, 2017). Ademais, é desnecessário nos estendermos aqui sobre o quanto a ideia de incentivo à inovação está presente nos debates, nas publicações acadêmicas, na mídia, nos discursos políticos, nos programas de governo, nos textos das políticas públicas etc. Trata-se de um tema praticamente onipresente no que se refere ao Estado brasileiro, em seus três níveis federativos e nos três poderes que o compõem.

Contudo, a despeito desse fato, os resultados desses esforços têm se demonstrado pífios e muito poucos avanços têm sido efetivamente verificados na realidade de nossa economia. A observação da evolução dos dados produzidos pela a “Pesquisa de Inovação - Pintec”, realizada trienalmente pelo IBGE desde 2000, aponta claramente para esse fato, indicando um baixíssimo incremento das atividades inovativas ao longo do período, quando não uma contração. (De Negri *et al.*, 2020).

A questão que se coloca, portanto, é por que, mesmo com um aparentemente robusto sistema de apoio à inovação e com a relevância que o tema possui no cenário nacional, os resultados colhidos deixam tanto a desejar?

A fim de tentar responder – ao menos em parte – essa indagação, propomos aqui realizar uma reflexão sobre o que é inovação e o que seria relevante nesse campo para o país.

O conceito de inovação foi objeto de debate durante algum tempo, até que um consenso sobre a ideia do que deveria ser considerado como tal terminou por ser estabelecido. Esse consenso pode ser depreendido principalmente pelas definições do termo expressa nos principais manuais para orientação da produção de estatísticas nacionais sobre inovação publicados no mundo.

O primeiro desses manuais é o Manual de Oslo (OECD; Eurostat, 2018), que define inovação empresarial como “um produto ou processo de negócios novo ou melhorado (ou combinação deles) que difere significativamente dos produtos ou processos de negócios anteriores da empresa e que foi introduzido no mercado ou colocado em uso pela empresa” (tradução nossa).

O Manual de Frascati (OCDE, 2015) destaca que entre as atividades de inovação, “também se incluem: a aquisição de conhecimentos existentes, maquinaria, equipamento e outros bens de investimento, formação, marketing, design e desenvolvimento de software”.

Por fim, o Manual de Bogotá (Ricyt, 2001), que foi desenvolvido para subsidiar a produção de estatísticas sobre inovação mais aderentes à realidade dos países periféricos, apresenta uma definição detalhada do que seriam os esforços inovativos. Podemos sintetizá-la na ideia de que esses esforços se aplicam nas atividades que impliquem na implantação de algo que seja novo para a empresa e se caracterize como aquisição (ou desenvolvimento) de bens de capital; capacitação de pessoal; modernização organizacional; projeto de produtos ou processos; e comercialização.

Complementarmente, a *International Organization for Standardization* (ISO), seguindo uma tendência por ela inaugurada na década de 1980 pela publicação das normas técnicas relativas ao Sistema de Gestão da Qualidade, publicou recentemente a família de normas ISO Série 56000, que estabelecem os padrões para implantação e certificação de um Sistema de Gestão da Inovação. A primeira norma dessa série, a “ISO 56000 - Gestão da Inovação: Fundamentos e Vocabulário” (ISO, 2020), define inovação como sendo uma “entidade nova ou alterada, que realiza ou redistribui valor” (tradução nossa), sendo o termo entidade definido como

“qualquer coisa perceptível ou concebível. EXEMPLO Produto, serviço, processo, modelo (por exemplo, um modelo organizacional, de negócios, operacional ou de realização de valor), método (por exemplo, um método de marketing ou gestão) ou uma combinação destes. Nota 1: As entidades podem ser materiais (por exemplo, um motor), imateriais (por exemplo, um plano de projeto) ou imaginadas (por exemplo, o estado futuro da organização)” (tradução nossa).

Essa interpretação conceitual aparece de modo praticamente expresso na pesquisa conduzida pelo IBGE sobre as atividades inovativas realizadas no Brasil, a “Pesquisa de Inovação” (Pintec). No questionário aplicado na edição 2017 da pesquisa (IBGE, 2017), é possível identificar-se a seguinte gama de conceitos:

- “Nesta pesquisa, uma Inovação de produto ou processo é definida pela implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou substancialmente aprimorado ou pela introdução na empresa de um processo produtivo novo ou substancialmente aprimorado”.
- “A inovação se refere a produto e/ou processo novo (ou substancialmente aprimorado) para a empresa, não sendo, necessariamente, novo para o mercado/setor de atuação, podendo ter sido desenvolvida pela empresa ou por outra empresa/instituição”.
- “A inovação pode resultar de novos desenvolvimentos tecnológicos, de novas combinações de tecnologias existentes ou da utilização de outros conhecimentos adquiridos pela empresa”.
- “Produto novo (bem ou serviço) é um produto cujas características fundamentais (especificações técnicas, componentes e materiais, incorporado, software *user friendliness*, funções ou usos pretendidos) diferem significativamente de todos os produtos previamente produzidos pela empresa.
- “Significativo aperfeiçoamento de produto (bem ou serviço) refere-se a um produto previamente existente, cujo desempenho foi substancialmente aumentado ou aperfeiçoado. Um produto simples pode ser aperfeiçoado (no sentido de obter um melhor desempenho ou um menor custo) através da utilização de matérias-primas ou componentes de maior rendimento. Um produto complexo, com vários componentes ou subsistemas integrados, pode ser aperfeiçoado via mudanças parciais em um dos componentes ou subsistemas. Um serviço também pode ser substancialmente aperfeiçoado por meio da adição de nova função ou de mudanças nas características de como ele é oferecido, que resultem em maior eficiência, velocidade ou facilidade de uso do produto, por exemplo”.
- “Processo novo ou substancialmente aprimorado envolve a introdução de tecnologia de produção nova ou significativamente aperfeiçoada, de métodos para oferta de serviços ou para manuseio e entrega de produtos novos ou substancialmente aprimorados, como também de equipamentos e novos ou significativamente softwares aperfeiçoados em atividades de suporte à produção”.
- “Atividades inovativas: Aquisição externa de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); Aquisição de outros conhecimentos externos, exclusive software; Aquisição de software; Aquisição de máquinas e equipamentos; Treinamento; Introdução das inovações tecnológicas no mercado; e Outras preparações para a produção e distribuição”.

Essa longa descrição conceitual tem por objetivo evidenciar que a ideia de inovação abarca uma ampla gama de atividades que vão desde o desenvolvimento de um novo produto baseado em uma tecnologia disruptiva, até estratégias de comercialização, passando por melhorias de processos de produção e de gestão e que não implicam necessariamente na proposição (ou aquisição) de algo que seja uma novidade para o mercado.

E é exatamente na percepção do que é, ou pode ser inovação, que posicionamos boa parte das mazelas que impõem obstáculos ao progresso das atividades inovativas no país. Ao se observar os alvos de modo geral estabelecidos para as políticas de fomento à inovação no país, observamos que prevalecem aqueles relacionados às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) associadas à concepção de novas tecnologias. Em outras palavras, parece que predomina no país um *éthos* que atribui indissociavelmente a ideia de que atividades inovativas são tão somente aquelas capazes de resultar em inovações minimamente disruptivas. E não é nessa categoria de inovações que se concentram as necessidades reais do país.

A realidade do tecido econômico nacional é caracterizada, conforme já retratado neste trabalho, pela prevalência de uma baixa produtividade sistêmica resultante do baixíssimo conteúdo técnico dos postos de trabalho das MPes. Esse fato tem uma profunda implicação no “meio ambiente” do espaço produtivo. Schumpeter (2021) sustenta que o papel das inovações no desenvolvimento econômico somente é cumprido a quando de sua difusão, ou transbordamento, pelo ambiente econômico. Tal fato também foi assinalado por Aníbal Pinto (1965) que, ao formular as bases conceituais do estruturalismo, sustentou a necessidade de difusão do progresso técnico por toda a estrutura produtiva. Portanto, a criação de “ilhas” ou “enclaves” inovativos que, ao fim e ao cabo, não se integrem ao restante do aparato produtivo teria pouco ou nenhum efeito no desenvolvimento da nação. Ocorre que, para que a difusão do progresso técnico tenha lugar, para que essa “comunicação” entre os produtores de inovações e o restante dos agentes econômicos aconteça, é condição imprescindível que o tecido produtivo tenha capacidade técnica de absorvê-las. Um exemplo disso são os avanços tecnológicos ocorridos na indústria norte-americana resultantes das atividades inovativas desenvolvidas ao longo de toda a sua história pela *National Aeronautics and Space Administration* (Nasa). A bem da verdade, toda a chamada “corrida espacial” teve como objetivo exatamente o desenvolvimento de novas tecnologias para o parque industrial norte-americano.

Em um “meio ambiente” no qual os aparatos produtivos se encontram tão distantes do estado da técnica como acontece em nosso país, esse processo de difusão tecnológica é irrealizável. Por exemplo, não há como imaginar que se possa difundir um sistema de automação de lojas baseado na “internet das coisas” (*Internet of Things* - IoT) quando a parte nada desprezível das empresas de comércio tem dificuldades de acesso à Internet, sendo que muitas delas sequer fazem uso de computadores (esse tema será tratado em maiores detalhes na seção subsequente deste trabalho: d. Infra-estrutura). Se pensarmos em uma analogia ao que ocorreu com a Nasa, poderíamos ter as tecnologias desenvolvidas no Brasil pela Petrobras para exploração de petróleo em águas profundas e, mais ainda, na camada de pré-sal – tão sofisticadas e avançadas quanto aquelas empregadas nas atividades aeroespaciais – incorporadas por diversas outras atividades econômicas, o que nunca ocorreu.

Para que se possa pensar em difusão do progresso técnico no Brasil é necessário que, antes de tudo, se promova um “choque de produtividade” nas MPEs, materializado através de um “choque de inovações de processos” de modo a aproximá-las do “estado da técnica” e torna-las capazes de lidar com as tecnologias mais modernas. Dito de outro modo, são necessárias políticas públicas intensivas capazes de elevar o conteúdo técnico dos postos de trabalho dessas organizações.

Resumindo, mais do que a formulação de novas políticas de fomento à inovação, o que o Brasil carece é de uma mudança cultural, um reposicionamento conceitual por parte dos agentes envolvidos em relação à percepção do que é inovação e de qual o tipo de inovação que o país precisa a fim de que ser redirecione o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia & Inovação. Este deve, em última análise priorizar aqueles programas, instrumentos e ações voltados para apoiar a “modernização de processos” (de produção e de gestão) das firmas brasileiras, especialmente aquelas de menor porte. Essa deve ser a linha norteadora do Sistema e deve estar também integrada a um projeto de desenvolvimento econômico mais amplo.

Outro passo importante a ser dado no que se refere a um redirecionamento Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia & Inovação diz respeito a uma importante lacuna nas categorias de inovação que são por ele apoiadas. Trata-se do “empacotamento” de produtos, etapa do processo inovativo que também não está presente no que designamos aqui por *étos* associado à ideia de inovação. Entre um produto de bancada e um produto de prateleira²¹ há uma enorme distância. Esse percurso – que vai desde as modificações no produto para efeito de fabricação até todo um conjunto de atividades associadas ao marketing – exige um significativo esforço cujo custo, por vezes, pode até mesmo superar o do desenvolvimento do próprio produto. Em muitos casos, é exatamente no “empacotamento” que se encontra a principal inovação introduzida pela empresa e que se transforma em sua principal vantagem competitiva.²² Essa atividade tem sido bastante negligenciada no contexto das inovações no Brasil e é comum vermos produtos que, a despeito de um bom potencial de mercado, acabarem não conseguindo chegar aos consumidores, levando todo o esforço prévio ao fracasso.

Por fim, é preciso salientar que, evidentemente, não desprezamos as atividades de P&D que buscam a concepção de novos produtos e tecnologias. Mas, mais uma vez, é preciso repensar os alvos para os quais são dirigidos os programas de incentivo à inovação. Produtos e tecnologias destinadas a atender às necessidades de consumo imitativo que caracterizam os estratos mais favorecidos da população brasileira evidentemente encontram maiores dificuldades de disseminação em um espectro mais amplo da estrutura produtiva. Além disso, pouco contribuem para a construção de uma trajetória tecnológica capaz de dar suporte à construção de um modelo de desenvolvimento autóctone do país. É necessário que, no caso do apoio às atividades de P&D, sejam priorizadas aquelas relacionadas às necessidades da população brasileira como um todo, como por exemplo, as chamadas “tecnologias sociais”.

Em resumo, não há porque se afirmar que o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia & Inovação seja deficiente e incapaz intrinsecamente de cumprir seu papel. Mais ainda, não há porque se sustentar que seja imprescindível o desenvolvimento de novos instrumentos de apoio e incentivo à inovação. O que o país carece é de um completo e abrangente redirecionamento desses, adequando-os à necessidade de aumento da produtividade sistêmica de nossa economia e não à produção de inovação que, na verdade, poderiam ser consideradas apenas como “novidades” por si só e que geram resultados positivos apenas para uns poucos indivíduos e não para a sociedade como um todo. E é nesse sentido que aqui defendemos que essa reorientação se dê prioritariamente na direção do aumento do conteúdo técnico dos postos de trabalho das MPEs do país.

21. Chamamos de “produto de bancada” o protótipo resultante do processo de P&D; e de “produto de prateleira” ao produto colocado à disposição do consumidor.

22. A história da Microsoft é um notório exemplo desse fato.

3.2.4 Infraestrutura

As deficiências e avanços na infraestrutura nacional têm impacto direto na produtividade e na competitividade das empresas. Todavia, no universo dos pequenos negócios estes impactos raramente se apresentam como necessidade setorial ou como um fator de restrição para a implantação ou decisão de localização de um empreendimento em particular, tal qual se observa em relação a muitas das grandes empresas. O que não reduz sua importância para a produtividade dos pequenos negócios. Melhorias na infraestrutura de transporte ou na infraestrutura urbana, por exemplo, tendem a afetar positivamente os custos de produção e o acesso a mercados. Mesmo assim, avanços ou deficiências na infraestrutura tendem a ser absorvidos pelos pequenos negócios como condições “dadas” do ambiente, sob o qual tem poucas possibilidades de uma atuação direta.

Há, no entanto, duas dimensões que tendem a ter impacto relevante na produtividade dos pequenos negócios e sobre as quais eles podem ter algum controle. São os casos do consumo de energia no uso de serviços de comunicação, em especial o acesso à internet.

No que se refere ao consumo de energia propomos duas vertentes de ação, ambas com impactos diretos nos custos de produção.

A primeira, é a eficiência energética. O debate sobre o tema não chega a ser uma novidade. Este entrou pela primeira vez em voga para os pequenos negócios já na época da crise energética de 2001. Com o passar do tempo e a normalização do fornecimento, o tema foi gradativamente deixando de ser uma prioridade e acabou por “sair dos holofotes”. Todavia, dois fatores reacenderam o debate. Em primeiro lugar, como consequência de um novo cenário mundial, no qual a relevância da questão da sustentabilidade e seus desafios adquiriu centralidade a partir dos anos mais recentes, particularmente após a publicação em 2015 da Resolução nº 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a chamada “Agenda 2030”, que estabeleceu os Objetivos Mundiais para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).²³ A busca por eficiência energética – condição *sine qua non* para a consecução de diversos dos objetivos dos ODS, senão de todos eles²⁴ – tornou-se um dos fatores dominantes no cenário da economia mundial, seja no desenvolvimento tecnológico, seja na conformação dos arranjos institucionais de praticamente todas as nações do planeta. Em segundo lugar, do ponto de vista do cenário interno do Brasil, como consequência do aumento do custo da energia e das ameaças de racionamento que voltaram a assombrar o país a partir de 2021.

Nesse contexto, novas iniciativas voltadas ao universo das MPes começaram a surgir. Recentemente o BNDES lançou um fundo garantidor voltado para eficiência energética com foco nesse segmento:²⁵ o Programa de Garantia a Créditos para Eficiência Energética (FGEnergia). Com um aporte de R\$ 40 milhões oriundos do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), o fundo garante até 80% do valor financiado. O BNDES, que já financiava a eficiência energética através do programa de Financiamento e Empreendimentos (Finem),²⁶ desenvolveu essa iniciativa com intuito de facilitar e estimular a contratação deste tipo de crédito por parte das MPes.

Em que pesem as qualidades intrínsecas desse programa, apresentamos como uma sugestão que poderia complementar essa iniciativa, ampliando o alcance do programa de eficiência energética entre as MPes, a criação por parte do banco de uma linha específica de crédito direcionada para a oferta e o financiamento exclusivos de serviços e equipamentos associados ao objeto do FGEnergia. Outra possibilidade seria financiar pelo mesmo modelo a autogeração, especialmente através de placas fotovoltaicas. O financiamento voltado para a autogeração já é bastante comum no mercado. A diferença aqui seria condicionar o crédito ao retorno do negócio e não ao retorno na economia da conta de luz.

Há, ainda, um caminho que geraria impactos diretos na produtividade das MPes. Seria o acesso ao mercado livre de energia, sobretudo para os setores do comércio e da indústria. Já existe no país uma regulamentação que possibilita a inclusão de consumidores menores no mercado livre de energia através de consórcios. O instrumento foi previsto na Resolução Normativa nº 247/2006 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (Aneel, 2006). Além disso, o Projeto de Lei nº 414/2021 (Senado Federal, 2021), já aprovado pelo Congresso Nacional, reduz a carga mínima a ser consumida, o que facilita a formação de consórcios de pequenos negócios.

O que hoje se prevê é que a tendência do mercado de energia é a migração da maioria dos consumidores para a livre contratação, ficando a contratação regulada pelas concessionárias com um percentual residual do mercado

23. Disponível em: <<https://is.gd/piWOoz>>

24. Destacam-se, por sua relação direta com o tema, os objetivos “07 - Energia Limpa e Acessível”; “09 - Indústria, inovação e infraestrutura”; “12 - Consumo e produção responsáveis”; e “13 - Ação contra a mudança global do clima”.

25. O instrumento contempla também o segmento das médias empresas. Disponível em: <<https://is.gd/HD9Jyv>>. Acesso em: 20 set. 2022.

26. Disponível em: <<https://is.gd/W2VOd3>>. Acesso em: 20 set. 2022.

(Aneel, 2022; Brasil, 2022). A questão que se coloca é como acelerar a inclusão das MPes no mercado livre, de forma a poderem passar a negociar preços mais vantajosos da energia para seus negócios. O que se propõe aqui, na verdade, não se trata de uma proposta técnica, que pode ser trabalhada a partir da legislação em discussão e da normatização existente. O que aqui se coloca é a clara a necessidade de coordenação e do posicionamento das MPes no centro da política de desenvolvimento econômico do país. A despeito do arcabouço regulatório já existente no país, para que a participação da grande massa das MPes no mercado livre de energia se concretize, é imprescindível que se construa uma articulação entre os diferentes órgãos públicos e empresas privadas na construção de um programa que acelere a inclusão das MPes nesse mercado.

Por fim, há a questão do acesso, por parte das MPes, à internet. Uma pesquisa publicada recente pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), realizada em parceria com a FGV (ABDI, 2021), indica um nível de maturidade digital média das MPes de 40,77 pontos (em uma escala de 0 a 100), sendo que a maioria (66%) estão nos estágios iniciais (18% na faixa denominada com “analógicas” e 48% na faixa “emergentes”). Um elemento que se destaca na pesquisa é que quase 90% das empresas entrevistadas têm acesso a conexão com banda larga.

Por outro lado, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) (IBGE, 2022) apontam para um avanço da conectividade no país. Segundo a publicação, a internet chegou a 90,0% dos domicílios do país em 2021, com alta de 6 pontos percentuais frente a 2019, quando 84,0% dos domicílios tinham acesso à grande rede. Em 2021, o celular era o principal dispositivo de acesso à internet em casa, sendo utilizado em 99,5% dos domicílios com acesso a esta. Em seguida, vinha a TV, principal dispositivo para acesso à internet em 44,4% dos domicílios, superando, pela primeira vez, o computador (42,2%).

A importância crescente do acesso à internet também pode ser observada nos resultados de uma pesquisa conduzida pelo Sebrae sobre os impactos da pandemia nos pequenos negócios (Sebrae, 2022b) que aponta que, atualmente, 71% vendem utilizando ferramentas.

Assim, o problema que se coloca, muito mais do que a disponibilidade do acesso em si ou da “capacidade” do pequeno negócio em fazer uso da Internet, é do modelo de cobrança associado ao custo do consumo para um uso mais intensivo, especialmente se consideramos que o celular é o principal dispositivo de acesso à internet na maioria dos domicílios (lembrando aqui que, principalmente no contexto das microempresas, domicílio e empreendimento muitas vezes se confundem). É preciso que o custo do uso mais intensivo da internet em pequenos negócios no Brasil seja considerado como elemento de destaque na melhoria da infraestrutura para o aumento da produtividade. O custo do acesso no Brasil é relativamente baixo quando comparado com outros países. Isso tanto para o preço do GB como em relação ao percentual da renda média (A4AI, 2021). No entanto, se observarmos esses números à luz da realidade econômica brasileira, o quadro ganha outros contornos. É fato que o preço do GB em relação à renda média no Brasil está abaixo da meta estabelecida pela Comissão de Banda Larga para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, todavia, o Brasil é um dos países com maior concentração – e, por conseguinte, desigualdade – de renda do mundo; e em torno de 70% dos trabalhadores do país tem um rendimento inferior à essa renda. Ou seja, para a grande maioria da população (exatamente a parcela onde se concentra boa parte dos nano e microempreendedores), esse preço está bem acima do que seria desejável. Além disso, se compararmos os preços absolutos em termos de paridade de poder de compra (PPC) e considerarmos o modelo de faturamento, o custo de 10 GB no Brasil se torna superior ao da França, por exemplo. Essa é uma discussão em aberto, que envolve a regulamentação de um mercado sensível, pois atinge a totalidade da população e das atividades. Mas existe um espaço de melhoria que pode e deve ser considerado e que tem posição de destaque para uma melhoria da infraestrutura capaz de contribuir para o aumento da produtividade das MPes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pode ser lido a partir de duas perspectivas. A primeira, diz respeito ao aumento da produtividade da economia brasileira. E, na busca pelo aumento médio da produtividade, o papel que os pequenos empreendimentos podem desempenhar. O que se busca demonstrar aqui é que o peso dos pequenos negócios na economia e na vida do país (o que pode ser visto pelo seu peso no PIB, no emprego ou na informalidade, por exemplo), associado à diferença entre a produtividade média destes para a das grandes empresas, exigem novas abordagens nas políticas públicas, bem diversas daquelas que historicamente têm prevalecido. Mesmo que se considere que, no Brasil, existem instrumentos que acabem por estimular a perenização de empresas de baixa produtividade, e mesmo concordando que será necessário avaliar os impactos de toda a legislação que diferencia o tratamento dados aos pequenos negócios, não há como fugir do peso da realidade. Sem uma política coordenada e focada nas pequenas empresas não há nenhuma chance de aumentar a produtividade da economia nacional. A melhoria do ambiente de negócios, o estímulo a maior competição e a redução da proteção aos pequenos não operará por si só, como muitos acreditam,

essa transformação. Os pequenos negócios improdutivos (formais ou informais) e o enorme contingente de trabalhadores por conta própria não desaparecerão num passe de mágica simplesmente pela solução daquilo que se acredita serem “falhas de mercado”.

Os pequenos empreendimentos devem estar no centro da política de desenvolvimento econômico nacional. E aí, o termo econômico se reveste da maior relevância. As questões relacionadas às MPes, dada sua relevância no sistema produtivo nacional, não são questões de caráter “social”; são, antes de tudo, questões relativas ao desenvolvimento econômico. Nossa desigualdade não é somente fruto de um perverso modelo de distribuição de riquezas. É preciso haver riquezas para que elas sejam distribuídas e a baixíssima produtividade sistêmica se impõe como fator limitador determinante. Por conta disso, não há como se pensar em resolver a pungente desigualdade do país – e, aí sim, retomamos a questão social – sem que se resolva a questão da produção de riquezas, isto é, a questão da baixa produtividade. E essa questão somente pode ser enfrentada tendo as MPes como seus atores principais. O presente trabalho indica que há uma contradição entre os instrumentos existentes voltados para os pequenos negócios, assim como na maneira como o país se apropria dos resultados deles. O que se faz imprescindível é que se estabeleça coordenação entre as diferentes políticas, instituições e instrumentos, tomando-a elemento essencial para o desenvolvimento do país. Em outras palavras, a avaliação do Simples não pode ser exclusivamente tributária; a ação de agências como por exemplo o Sebrae, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e ABDI, devem se alinhar para além de suas atribuições específicas; as instituições de governo, como a Finep, o BNDES e bancos públicos comerciais, as agências reguladoras, devem integrar suas premissas, objetivos e linhas de ação; a legislação trabalhista não pode desconsiderar a heterogeneidade das unidades produtivas. É fundamental haver estímulo para agendas complementares nos três níveis da federação. Iniciativa privada e as organizações da sociedade civil precisam ser partícipes da construção e da operação das diferentes iniciativas.

Além de coordenação é fundamental que sejam repensados e avaliados os estímulos já existentes no país, de modo a corrigir e ajustar políticas e modelos de atuação.

A segunda perspectiva para a leitura deste trabalho é considerá-lo como um conjunto de propostas específicas para o aumento da produtividade média dos pequenos negócios. As propostas são esquematicamente separadas em estratégias e propostas propriamente ditas. Estas últimas apresentadas em quatro dimensões: tributação, crédito, inovação e infraestrutura.

As estratégias têm por objetivos a propor modelos de abordagem e de ação para públicos diferentes, e afastar a política de desenvolvimento – que incorpora os pequenos negócios – de algumas armadilhas.

Em primeiro lugar se diferenciando das políticas de caráter social. Mesmo concordando com a necessidade e a importância de políticas de inclusão produtiva, e de que o fomento ao empreendedorismo é um dos elementos que delas faz parte, as políticas de apoio a negócios, ainda que muito pequenos, não podem se confundir com qualquer modelo de assistência. Na outra ponta, a necessidade de amplos investimentos em inovação nos pequenos negócios não pode ser confundida com o estímulo para a criação de *startups* com recursos públicos. Em ambos os casos, confundir o aumento da produtividade dos pequenos negócios com o estímulo à criação de mais empresas e empreendimento é um contrassenso. O ecossistema de *startups* no Brasil começa a atingir um estágio de sustentabilidade a partir do aumento da maturidade dos *Venture Capital* e fundos de Capital Anjo. Houve um processo de aprendizagem e iniciativas utilizadas no passado, como fundos de investimentos baseados em recursos públicos, que deixaram de fazer sentido. Portanto, a política de aumento da produtividade dos pequenos negócios, com fortes investimentos em inovação, não tem qualquer relação com a promoção de *startups*.

São propostas 3 estratégias: i) O incentivo a criação de ecossistemas de apoio a empresas de alto crescimento; ii) a ampliação do acesso a serviços de desenvolvimento empresarial, voltados para a melhoria do conteúdo técnico dos postos de trabalho, com serviços e investimentos em tecnologia e gestão; e iii) uma mobilização nacional para aceleração de negócios na base da pirâmide.

E por fim são apresentadas propostas nas quatro dimensões já citadas.

O modesto objetivo deste trabalho, mais do que apresentar um conjunto de “balas de prata” para a superação das mazelas da produtividade, é servir de roteiro para a necessária discussão sobre o papel dos pequenos negócios nesse país e sobre a inevitabilidade de que o tema seja enfrentado na sua plenitude. Coisa que até mesmo a União Europeia vem se dando conta.²⁷ É preciso que os agentes responsáveis pela formulação e condução das políticas públicas do país se deem conta de que as micro e pequenas empresas não são um problema para o desenvolvimento econômico nacional. São, sim, parte da solução. Provavelmente a mais relevante.

27. Discurso de Estado da União proferido pela presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, em 14 de setembro. Disponível em <<http://europa.eu/!T7NcNj>>. Acesso em: 28 set. 2022.

REFERÊNCIAS

- A4AI – ALLIANCE FOR AFFORDABLE INTERNET. **Data-Only Mobile-Broadband**. Washington, D.C: A4AI, 2021. Disponível em: <<https://is.gd/oafia0>>. Acesso em: 21 set. 2022.
- ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Maturidade digital das MPEs brasileiras**. Brasília: ABDI, 2021. Disponível em: <<https://is.gd/LxvvAU>>. Acesso em: 16 set. 2022.
- ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução Normativa ANEEL nº 247, de 21 de dezembro de 2006**. Estabelece as condições para a comercialização de energia elétrica, oriunda de empreendimentos de geração que utilizem fontes primárias incentivadas, com unidade ou conjunto de unidades consumidoras cuja carga seja maior ou igual a 500kW e dá outras providências. Brasília: Aneel, 2006. Disponível em: <<https://is.gd/B6hIpQ>>.
- _____. **Nota Técnica nº 10/2022–SRM/ANEEL**. Brasília: Aneel, 2022. Disponível em: <<https://is.gd/fVidnJ>>.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais - v2.1**. Brasília: BCB, 2022. Disponível em: <<https://is.gd/Jeij85>>. Acesso em: 20 set. 2022.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Dados Operacionais PEAC-FGI - 2ª fase (2022/2023)**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: <<https://is.gd/ge7vWD>>. Acesso em: 26 set. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/uzyjnz>>.
- _____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e nº 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/VeMAkr>>.
- _____. **Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/2dwh6O>>.
- _____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016 - 2022**. Brasília: MCTIC, 2017.
- _____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 414, aprovado em 10 de fevereiro de 2021**. Altera as Leis nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, nº 10.438, de 26 de abril de 2002, nº 10.848, de 15 de março de 2004, nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, e nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, para aprimorar o modelo regulatório e comercial do setor elétrico com vistas à expansão do mercado livre, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2021.
- _____. Ministério de Minas e Energia. **Nota Técnica nº 16/2022/ASSEC**. Brasília: MME, 2022.
- CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação: Simples Nacional**. Brasil, 2020. Disponível em: <<https://is.gd/hCyQmS>>.
- _____. **Relatório de avaliação: Microempreendedor Individual (MEI)**. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://is.gd/kt297n>>.
- CMU – CARNEGIE MELLON UNIVERSITY/SOFTWARE. Engineering Institute. **Capability maturity model integration: CMMI for development, version 1.3**. Pittsburgh: SEI, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/ZdPLA5>>. Acesso em: 22 set. 2022.
- NEGRI, F de. *et al.* **Redução drástica na inovação e no investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da pesquisa de inovação 2017**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica n. 60).
- ELERT, N.; HENREKSON, M.; SANDERS, M. **The Entrepreneurial Society: A Reformy Strategy for the European Union**. 1st ed. Alemanha: Springer Open, 2019.
- FNQ – FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos rumo à excelência: introdução ao modelo de excelência da gestão**. São Paulo: FNQ, 2008.
- HENREKSON, M; SANANDAJI, T. Small business activity does not measure entrepreneurship. **Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS**, v. 111, n. 5, p. 1760-1765, 2014.
- _____. Measuring entrepreneurship: do established metrics capture Schumpeterian Entrepreneurship? **Entrepreneurship: Theory and Practice**, v. 44, n. 4, p. 1-28, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFICA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação** – Pintec 2017: Questionário. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Pesquisa Industrial Anual 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.

_____. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

_____. **Pesquisa Anual de Serviços 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019c.

_____. **Pesquisa Anual de Comércio 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019d.

_____. **Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da covid-19 nas empresas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

_____. **PNAD TIC**. Rio de Janeiro: Agência IBGE de Notícias, 2022. Disponível em: <<https://is.gd/KBXJM6>>. Acesso em: 16 set. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFICA E ESTATÍSTICA; ENDEAVOR BRASIL. **Estatísticas de empreendedorismo: 2015** / IBGE, Diretoria de Pesquisas. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INFANTE, B.; MUSSI, C.; NOGUEIRA, M. O. (Eds.). **Por um desenvolvimento inclusivo: o caso do Brasil**. Santiago; Brasília: CEPAL; OIT; Ipea, 2015.

ISEMBERG, D. **Worthless, impossible and stupid: How Contrarian Entrepreneurs Create and Capture Extraordinary Value**. Watertown: Harvard Business Review Press, 2013.

ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **International Standard ISO 56000 – Innovation management: fundamentals and vocabulary**. Genebra: ISO, 2020.

LEVY, S. **Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México**. Washington D.C.: BID, 2018.

NOGUEIRA, M. O.; CARVALHO, S. S. **Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão n. 2707).

NOGUEIRA, M. O. *et al.* **Aníbal Pinto, Schumpeter e Friedman em um coquetel: uma proposta de sistema de capacitação e financiamento do aumento da produtividade das MPEs com pagamento quando e se o negócio prospera**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão n. 2754).

NOGUEIRA, M. O.; MOREIRA R. F. **A Covid Deixa Sequelas: a destruição do estoque de capital das MPEs como consequência da pandemia de covid-19**. Brasília: Ipea, no prelo.

NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil**. 2. ed. Brasília: Ipea, 2019.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Frascati: proposta de práticas exemplares para inquéritos sobre investigação e desenvolvimento experimental**. ed. 2015. Coimbra: F. Iniciativas, 2015. Disponível em: <<https://is.gd/uVACFK>>. Acesso em: 27 set. 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; EUROSTAT - EUROPEAN STATISTICAL OFFICE. **Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation**. Paris/Eurostat, Luxembourg: The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, 4th ed., 2018. Disponível em: <<https://is.gd/qLofvX>>. Acesso em: 27 set. 2022.

PRAHALAD C. K. **A Riqueza na Base da Pirâmide: erradicando a pobreza com o lucro**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PINTO, A. A concentração do progresso técnico e de seus frutos no desenvolvimento latino-americano. **El Trimestre Económico**, n. 125, 1965.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 2, p. 567-588. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Pessoas jurídicas no Brasil 2016-2018: Informações Tributárias, Sociais e de Setores Econômicos das PJs**. Brasília: RFB/Cetad, 2020.

RICYT – RED IBEROAMERICANA DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA. **Normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina y el Caribe (Manual de Bogotá)**. Colômbia: RICYT, 2001. Disponível em: <<https://is.gd/EpOdyJ>>. Acesso em: 26 set. 2022.

SANDERS, M.; MARX, A.; STENKULA, M. (Eds.). **The Entrepreneurial Society: a reform strategy for Italy, Germany and the UK**. Alemanha: Springer, 2020.

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**. Nova Iorque: Routledge, 2021.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Relatório Sebraetec**. Brasília: Sebrae, 2021.

_____. **Painel de empresas – DataSebrae**. Brasília: Sebrae, 2022a. Disponível em: <<https://is.gd/ty5A8o>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. **O Impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos Negócios - 14ª edição**: principais resultados. Brasília: Sebrae, 2022b. Disponível em: <<https://is.gd/HiN6kS>>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. **Emprestômetro - DataSebrae**. Brasília: Sebrae, 2022c. Disponível em: <<https://is.gd/9tBEww>>. Acesso em: 23 set. 2022.

_____. **Crédito - DataSebrae**. Brasília: Sebrae, 2022d. Disponível em: <<https://is.gd/aIqqPQ>>. Acesso em: 23 set. 2022.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS; FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional**. Brasília: Sebrae, 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2000.

SHANE, S. **The illusions of entrepreneurship**: the costly myths that entrepreneurs, investors, and policy makers lie by. New Haven and London: Yale University Press, 2008.

SME CORP – SMALL AND MEDIUM ENTREPRISES CORPORATION MALAYSIA. **Business Accelerator (BAP) and Enrichment & Enhancement Programme (E2)**. Malaysia: Government of Malaysia, 2013. Disponível em: <<https://is.gd/56N8aD>>. Acesso em: 22 set. 2022.

SOFTTEX – ASSOCIAÇÃO PARA PROMOÇÃO DA EXCELÊNCIA DO SOFTWARE BRASILEIRO. **MPS.BR – melhoria de processo de software e serviços** (Guias). Brasília: Softex, 2021. Disponível em: <<https://goo.gl/LZdYWr>>. Acesso em: 22 set. 2022.

SQUEFF, G. C.; NOGUEIRA, M. O. **A heterogeneidade estrutural no Brasil de 1950 a 2009**. Brasília: CEPAL; Ipea, 2013.

US SBA – UNITED STATES SMALL BUSINESS ADMINISTRATION. Small Business Size Standards. **US Small Business Administration - SBA**, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/kU5a3v>>. Acesso em: 22 set. 2022.

WELTER, B. G. *et al.* Everyday entrepreneurship - a call for entrepreneurship research to embrace entrepreneurial diversity. **Entrepreneurship: Theory and Practice**, v. 41, n. 3, p. 1-11. California: Sage Publishing, 2016.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Setores CNAE não incluídos nos dados

| Seção | |
|---------|---|
| Q | Saúde humana e serviços sociais |
| T | Serviços domésticos |
| U | Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais |
| Divisão | |
| 03 | Pesca e aquicultura |
| 35 | Eletricidade, gás e outras utilidades |
| 36 | Captação, tratamento e distribuição de água |
| 64 | Atividades de serviços financeiros |
| 65 | Seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde |
| 72 | Pesquisa e desenvolvimento científico |
| 75 | Atividades veterinárias |
| 84 | Administração pública, defesa e seguridade social |
| 91 | Atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental |
| 94 | Atividades de organizações associativas |
| Grupo | |
| 01.1 | Produção de lavouras temporárias |
| 01.2 | Horticultura e floricultura |
| 01.3 | Produção de lavouras permanentes |
| 01.4 | Produção de sementes e mudas certificadas |
| 01.5 | Pecuária |
| 01.7 | Caça e serviços relacionados |
| 02.1 | Produção florestal – florestas plantadas |
| 02.2 | Produção florestal – florestas nativas |
| 47.9 | Comércio ambulante e outros tipos de comércio varejista |
| 51.3 | Transporte espacial |
| 70.1 | Sedes de empresas e unidades administrativas locais |
| 85.1 | Educação infantil e ensino fundamental |
| 85.2 | Ensino médio |
| 85.3 | Educação superior |
| 85.4 | Educação profissional de nível técnico e tecnológico |

Elaboração dos autores.

Obs.: CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO