ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

EMPREENDEDORISMO

ipea 60

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
Rafael Guerreiro Osório

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

EMPREENDEDORISMO

ipea 60

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

EQUIPE TÉCNICA

Mauro Oddo Nogueira
Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de Cadeias Produtivas e Micro e Pequenas Empresas (Cocam) na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). *E-mail*: mauro.oddo@ipea.gov.br.

Comissão de Redação
Ana Cleusa Serra Mesquita
Bernardo Abreu de Medeiros
Bruno de Oliveira Cruz
Glauco Avelino Sampaio Oliveira
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Joana Luiza Oliveira Alencar
Jose Aparecido Carlos Ribeiro
Luis Cláudio Kubota
Luiz Carlos Garcia Magalhães
Mauro Oddo Nogueira
Pedro Silva Barros
Salvador Teixeira Werneck Vianna
Vanessa Gapriotti Nadalin

Apoio
Raquel Viana Rocha
Tallita Soares de Andrade
Vitória Aparecida Braga da Silva

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análises situacionais e retrospectivas**: empreendedorismo. Brasília: Ipea, 2025. 8 p. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-empreendedorismo

Versão atualizada em 16 de abril de 2025.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://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.

Este texto técnico foi produzido de forma tempestiva em maio de 2024, em conformidade a demanda da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério de Planejamento e Orçamento. Essa versão é a que resultou do trabalho de síntese feito por um comitê editorial, que reuniu as contribuições de vários temas e produziu o documento *Análise situacional e retrospectiva*, entregue pelo Ipea em 21/6/2024 como insumo para o processo de elaboração da proposta da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-empreendedorismo

APRESENTAÇÃO

Este relatório institucional faz parte da série *Análises situacionais e retrospectivas,* publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no início de 2025. São textos curtos e de produção expressa que foram elaborados no primeiro semestre de 2024 como insumo para a formulação da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

Na elaboração dessa estratégia, a Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO) buscou, em março de 2024, o apoio do Ipea, pelo conhecimento do seu corpo técnico. Apresentou uma lista de temas diversos, contendo mais de cinquenta tópicos de políticas públicas, programas, públicos-alvo, fenômenos sociais e setores econômicos. De forma a atender à demanda, o Ipea constituiu uma comissão de redação, responsável pela coordenação dos trabalhos, que envolveu a participação de mais de vinte colaboradores na produção de textos-base para cada um dos temas tratados.

Os textos trazem definições do tema, diagnóstico atual e retrospectivo, análise de indicadores, e considerações sobre desafios e oportunidades. Do trabalho entregue pelo Ipea, a Seplan fez uma síntese, selecionando aspectos abordados (Brasil, 2024), e o Ipea produziu essa série de relatórios. Os textos publicados tratam de políticas e temas essenciais para o desenvolvimento econômico e social, incluindo assistência social, saúde, previdência, segurança pública, empreendedorismo, agronegócio, agricultura familiar, indústria, serviços, mineração, inclusão digital, governo digital, transparência e combate à corrupção, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e população em situação de rua.

Esperamos que os conteúdos apresentados ajudem na sua reflexão sobre cada um desses temas.

Boa leitura!

Luciana Mendes Santos Servo
Presidenta do Ipea

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Coordenador-Geral de Planejamento e Articulação Institucional do Ipea

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Análise retrospectiva e situacional**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/eb2050-analise-retrospectiva-e-situacional.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

SINOPSE

O texto aborda o conceito de empreendedorismo no Brasil, destacando como ele tem sido interpretado tanto como um motor de desenvolvimento econômico quanto como um mecanismo para gerar ocupação e renda para os trabalhadores que não têm acesso ao emprego formal. As leis complementares nºs 123/2006 e 128/2008 impulsionaram o empreendedorismo, facilitando a criação e o crescimento de micro e pequenas empresas (MPEs) e trabalhadores por conta própria – microempreendedores individuais (MEIs) –, simplificando a tributação, diminuindo a burocracia e promovendo melhores condições de crédito e participação em compras públicas.

Apesar dos avanços, as MPEs no Brasil ainda têm produtividade significativamente inferior em comparação com médias e grandes empresas, o que limita seu crescimento e integração no mercado formal. A informalidade é destacada como um dos entraves para a produtividade do setor. Além disso, o MEI enfrenta desafios de "focalização", pois atende tanto empreendedores por opção quanto aqueles que buscam o autoemprego por necessidade, além de atividades que não são de natureza "empresarial". Isso dilui a eficácia do programa.

O texto sugere que a baixa produtividade das MPEs resulta de deficiências em tecnologias de processo e de gestão, mas destaca que pequenos investimentos podem resultar em grandes ganhos de produtividade. O incentivo ao empreendedorismo através de políticas eficazes e coordenadas, que priorizem as MPEs, simplifiquem o *compliance*, ofereçam crédito acessível e capacitação, pode promover desenvolvimento econômico, reduzir desigualdades e aumentar a produtividade nacional.

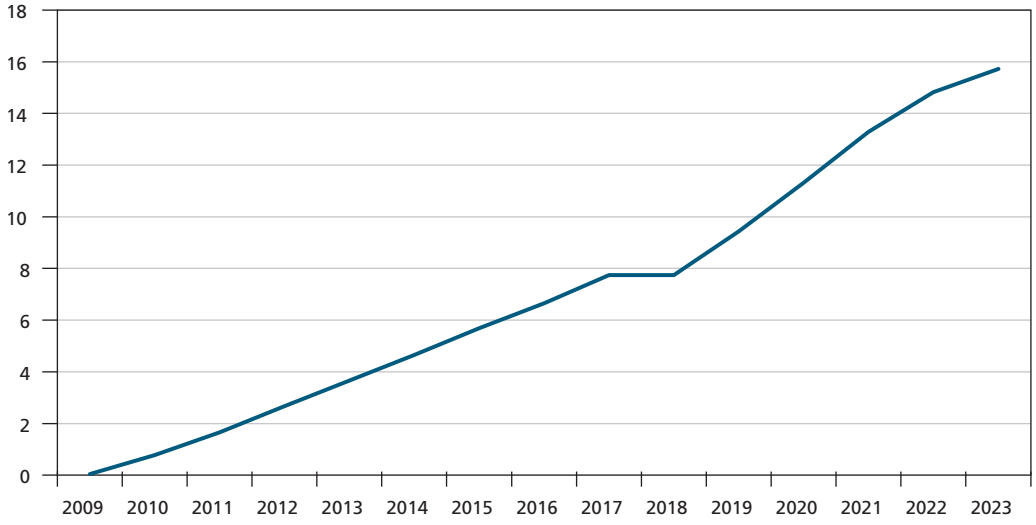
Palavras-chave: empreendedorismo; produtividade; micro e pequenas empresas (MPEs); microempreendedor individual (MEI); desenvolvimento inclusivo.

EMPREENDEDORISMO

O termo *empreendedorismo*, em sua acepção mais geral, designa a propensão de um indivíduo para criar novos negócios. Muitos, talvez por uma sobrevalorização dos argumentos de Schumpeter (1982), o compreendem como um dos motores da economia, uma vez que acaba por resultar na renovação e modernização do aparato produtivo. Entretanto, difundiu-se uma visão do empreendedorismo como instrumento para a criação de ocupação e renda para aqueles que não conseguem acesso ao mercado formal de trabalho, incorporando ao conceito uma interpretação "assistencialista" e não de desenvolvimento econômico.[1]

Nas duas últimas décadas, o Brasil avançou significativamente no apoio e fomento ao empreendedorismo. Dois instrumentos legais foram o marco inicial desse processo. O primeiro foi a Lei Complementar (LC) nº 123/2006, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que implementou de forma mais efetiva o tratamento diferenciado para essas empresas. Essa lei, entre outras medidas, estabeleceu um regime simplificado de tributação para os pequenos negócios (o Simples Nacional), reduziu a burocracia para a abertura de empresas, assegurou condições mais favoráveis para esses negócios nas compras públicas e recomendou condições favorecidas de crédito. O segundo foi a LC nº 128/2008, que criou o instituto do microempreendedor individual (MEI), um regime monotributo voltado para os trabalhadores por conta própria, com custos tributários e de *compliance* extremamente reduzidos. Evidentemente, ambos os instrumentos ainda carecem de aprimoramento, contudo podem ser considerados amplamente exitosos. No caso das MPEs, por exemplo, o tempo médio de abertura de uma empresa caiu de 129h42 em 2009 para 20h30 em 2024 (Brasil, 2024). No caso dos MEIs, a contínua expansão no número de registros é também um indicador do sucesso (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Número de MEIs acumulado em 31 de dezembro (2009-2023)
(Em 1 milhão)

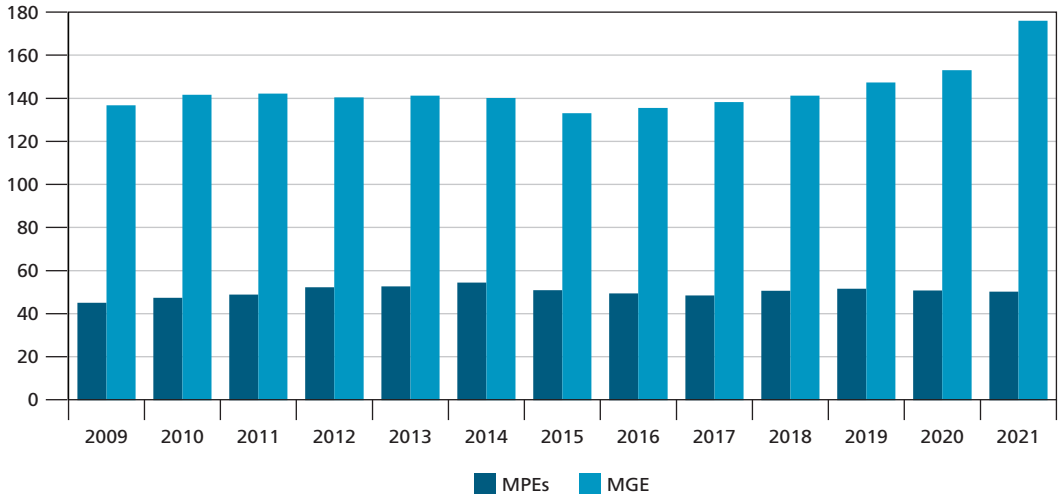


Fonte: RFB (2024).
Elaboração do autor.

1. Ao mesmo tempo, também se difundiu uma espécie de mito da *startup*, da empresa de garagem, como sendo a principal trajetória para a gênese das grandes empresas disruptivas.

Por outro lado, a despeito desse fato, a inserção produtiva das MPEs brasileiras no tecido produtivo ainda se dá de uma forma muito menos qualificada que aquela observada nos países desenvolvidos. A gênese desse fenômeno se concentra na baixíssima produtividade relativa dos pequenos negócios do país. No caso da indústria, por exemplo, como se pode observar no gráfico 2, a produtividade média do trabalho das MPEs gira em torno de um terço daquela das médias e grandes empresas (MGEs).

GRÁFICO 2
Produtividade do trabalho no Brasil, por porte de empresas, a preços de 2021 (2009-2021)
(Em R$ 1 mil)



Fonte: IBGE (2023).
Elaboração do autor.

Observe-se que os dados dizem respeito apenas aos empreendimentos formais. A produtividade dos pequenos empreendimentos informais – parcela expressiva da economia – é ainda menor (Nogueira e Zucoloto, 2019).

Já o MEI sofre um problema de "focalização" no programa. A LC nº 123/2006 estabelece que "o instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária". Esse texto evidencia a distorção de conceitos destacada no parágrafo inicial deste texto, uma vez que, ao mesmo tempo em que estabelece objetivos de proteção social, estabelece também um objetivo de desenvolvimento empresarial. Fato é que esses objetivos têm públicos-alvo completamente distintos, com necessidades singulares, fazendo com que o MEI perca eficiência ao tentar atender ambos os públicos.

No Brasil, cerca de um quarto dos trabalhadores atuam por conta própria. Em sua grande maioria, não exercem atividades de caráter empresarial, como por exemplo trabalhadores domésticos, motoristas autônomos, entregadores, profissionais liberais etc. Portanto, não precisariam de um tratamento de "empreendedores". Além disso, parte significativa daqueles que desempenham atividades empresariais, como os "camelôs", não são realmente "empreendedores". Trata-se de pessoas que, por não conseguirem inserção no mercado de trabalho formal, buscam, por necessidade, uma alternativa de "autoemprego". Todos esses devem, sim, ser objeto de políticas de proteção social e previdenciária, mas

que devem considerar sua real condição de necessidade. Já para a parcela que exerce atividades de cunho verdadeiramente empresarial e que o faz por opção e não por necessidade, que em relação ao total dos conta-própria é bastante reduzida, instrumentos mais voltados especificamente para o apoio e desenvolvimento do negócio deveriam ser desenvolvidos.

A restrição fundamental que se apresenta para o empreendedorismo no país, principalmente aquele que poderíamos chamar de empreendedorismo de base, é o nível médio de produtividade dos pequenos negócios. Essa baixa geração de riqueza por posto de trabalho produz profundos impactos socioeconômicos, dentre os quais podemos destacar a própria desigualdade de renda, a dificuldade de crescimento dessas empresas, sua não integração nas cadeias produtivas mais dinâmicas e no mercado internacional, a informalidade e a semiformalidade empresarial e laboral, a dificuldade na absorção das novas tecnologias e o distanciamento da narrativa da sustentabilidade.

Por outro lado, essa baixa produtividade decorre de um estágio de desenvolvimento tecnológico – em processos produtivos e de gestão – de tal ordem que pequenos investimentos podem produzir significativos impactos. Além disso, o espírito empreendedor, pela própria formação histórica de nosso povo, faz parte de nossa cultura, do *ethos* nacional. Assim, a priorização efetiva (e não apenas "discursiva") das MPEs nas políticas de desenvolvimento econômico do país, com iniciativas substantivas e coordenadas para a produção de um ambiente favorável, de procedimentos de *compliance* ainda mais simplificados, de crédito acessível e de capacitação empresarial teria resultados expressivos no desenvolvimento econômico, na produtividade sistêmica da economia e na redução da desigualdade.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Industrial Anual (PIA – Empresa), Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), Pesquisa Anual do Comércio (PAC), Pesquisa Anual dos Serviços (PAS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Mempe). **Mapa Empresas**. Brasília: Mempe, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas. Acesso: 6 maio 2024.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Relatórios Microempreendedor Individual (MEI)**. Brasília: RFB, 2024. Disponível em: http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaomei/private/pages/relatorios/opcoesRelatorio.jsf. Acesso: 6 maio 2024.

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 país. 2. ed. rev. amp. Brasília: Ipea, 2019.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Ed. Abril, 1982. (Coleção Os Economistas).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Denise Pimenta de Oliveira
Nayane Santos Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres

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

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ESTRATÉGIA BRASIL 2050
união, desenvolvimento e sustentabilidade

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO