

Definição de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A definição de microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs) é um pilar fundamental para a formulação de políticas públicas voltadas ao tratamento favorecido das MPEs. A literatura internacional reconhece que a heterogeneidade das MPEs representa um desafio tanto conceitual quanto operacional, exigindo critérios claros e objetivos para identificar o público-alvo de políticas como o Simples Nacional (Freedman, 2003). A matriz analisa os principais critérios quantitativos e qualitativos utilizados para definir MPEs, explora tipologias e estágios de desenvolvimento propostos na literatura, discute a relevância de indicadores como os apresentados no GEM 2023/2024 Global Report e incorpora aportes sobre a informalidade e segmentação a partir de estudos nacionais, como Nogueira (2019). O objetivo é embasar políticas públicas mais eficazes e alinhadas às necessidades dessas empresas, considerando o contexto brasileiro.

1) Critérios Quantitativos para Definição de MPEs

Os critérios quantitativos são amplamente adotados devido à sua objetividade e facilidade de operacionalização em políticas públicas, especialmente em regimes tributários simplificados (RTS). A literatura destaca os seguintes indicadores principais:

Faturamento: É o critério mais comum, utilizado em diversas jurisdições, incluindo o Brasil, onde a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece limites de receita bruta anual para enquadramento no Simples Nacional (R\$ 360 mil para microempresas e R\$ 4,8 milhões para empresas de pequeno porte, conforme ajustado). Azuara et al. (2019) observam que o faturamento é predominante em regimes simplificados na América Latina, por sua correlação com a lucratividade e facilidade de mensuração.

Número de Empregados: Frequentemente utilizado em países como os Estados Unidos e na União Europeia, onde o tamanho da força de trabalho reflete a escala da empresa. Por exemplo, a União Europeia define pequenas empresas como

aquelas com menos de 50 empregados (Mas-Montserrat et al., 2023).

Valor do Balanço ou Capital Social: Critério complementar, adotado em jurisdições como o Reino Unido, que combina faturamento, número de empregados e valor total do balanço. Nesse modelo, uma empresa é classificada como pequena se atender a pelo menos dois desses três critérios (Freedman, 2003).

Combinação de Critérios: A integração de dois ou mais indicadores aumenta a precisão na identificação do público-alvo. No entanto, Freedman (2003) alerta que a simplicidade desses critérios pode não capturar a diversidade das MPEs, especialmente em setores com dinâmicas distintas, como o rural ou o de alto crescimento.

Apesar de sua praticidade, os critérios quantitativos apresentam limitações. Por exemplo, o foco exclusivo no faturamento pode desconsiderar a lucratividade real, penalizando empresas com margens reduzidas, como as do comércio varejista (Marchese, 2021). Além disso, limites rígidos, como os do Simples Nacional, podem incentivar o "nanismo tributário", onde empresas restringem seu crescimento para permanecer no regime simplificado (Relatório de Avaliação CMAP, 2020). Nogueira (2019) complementa essa análise ao destacar que, no Brasil, o critério de faturamento, embora prático, não reflete a complexidade das MPEs, especialmente aquelas na informalidade, que frequentemente operam com receitas voláteis e estruturas produtivas precárias.

2) Critérios Qualitativos e a Heterogeneidade das MPEs

As tentativas de definições qualitativas, baseadas em conceitos como propriedade, controle gerencial ou independência, enfrentam dificuldades de operacionalização. Freedman (2003), ao referenciar Hertz (1982) e seu próprio trabalho de 1999, destaca que características como a ausência de estruturas corporativas complexas ou a gestão direta pelo proprietário são intuitivamente associadas às MPEs, mas

difícis de mensurar objetivamente. Essas limitações tornam os critérios qualitativos menos comuns em políticas tributárias, embora sejam valiosos para análises acadêmicas e para a formulação de políticas setoriais.

A heterogeneidade das MPEs é um elemento central reconhecido na literatura. Freedman (2003) argumenta que a diversidade em termos de tamanho, setor, localização e estágio de desenvolvimento exige abordagens flexíveis, mas coesas, para evitar distorções em políticas públicas. No contexto brasileiro, Nogueira (2019) enfatiza que essa heterogeneidade é agravada pela predominância de MPEs em setores de baixa produtividade, como comércio e serviços, e pela alta informalidade, que caracteriza grande parte dessas empresas. O autor aponta que as MPEs brasileiras, que representam 99,8% dos estabelecimentos formais do país, frequentemente operam em condições precárias, com acesso limitado a crédito, tecnologia e mercados, o que reforça a necessidade de critérios que considerem essas especificidades.

3) Tipologias de MPEs

Para capturar a diversidade das MPEs, a literatura propõe tipologias que segmentam essas empresas com base em suas características operacionais e econômicas. Mills (2015), em seu artigo “The 4 Types of Small Businesses, and Why Each One Matters”, classifica as MPEs em quatro categorias, às quais se propõe uma quinta, considerando o contexto brasileiro:

- 1) Empreendimentos Individuais (Sem Empregados): Negócios operados por uma única pessoa, como autônomos ou freelancers, comuns entre microempreendedores individuais (MEI) no Brasil.
- 2) Empresas de Rua: Pequenos negócios locais, como lojas de varejo ou prestadores de serviços, com forte vínculo comunitário.
- 3) Empresas Fornecedoras: MPEs integradas a cadeias de suprimento, fornecendo bens ou serviços para empresas maiores.

- 4) Empresas de Alto Potencial de Crescimento: Negócios com capacidade de escalar rapidamente, muitas vezes associados à inovação ou tecnologia.
- 5) Empresas Rurais (Proposta Adicional própria): Caracterizadas por sua localização geográfica e dependência de atividades agrícolas ou extrativistas, com dinâmicas distintas, como sazonalidade e acesso limitado a infraestrutura.

Nogueira (2019) reforça a relevância de tipologias ao discutir a segmentação das MPEs com base em seu porte e setor. O autor destaca que as microempresas, que empregam até 9 trabalhadores na indústria e 19 no comércio e serviços, e as pequenas empresas, com até 99 e 49 empregados, respectivamente, apresentam diferenças significativas em termos de produtividade e acesso a recursos. Por exemplo, as microempresas frequentemente operam na informalidade ou semiformalidade, enquanto as pequenas empresas formais têm maior capacidade de inovação, mas enfrentam barreiras regulatórias e tributárias. Essa segmentação é crucial para políticas públicas, pois permite direcionar incentivos específicos, como redução de custos de conformidade para microempresas ou apoio à inovação para empresas de pequeno porte com potencial de crescimento.

4) Estágios de Desenvolvimento das MPEs

Churchill e Lewis (2002), em “The Five Stages of Small Business Growth”, propõem um modelo que descreve a evolução das MPEs, com a adição proposta de um estágio inicial de informalidade para o contexto brasileiro:

- 1) Informalidade (Proposta Adicional própria): Fase caracterizada por atividades econômicas não formalizadas, no Brasil devido à alta taxa de informalidade, especialmente em microempresas. Nogueira (2019) estima que a economia informal represente cerca de 16% do PIB brasileiro (2013–2016), com as MPEs sendo protagonistas nesse segmento.
- 2) Existência: Estágio inicial, onde a empresa luta para se estabelecer no mercado, com recursos limitados e foco na viabilidade operacional.

- 3) Sobrevivência: Prioridade na sustentabilidade financeira, com fluxos de caixa restritos e necessidade de consolidar a base de clientes.
- 4) Sucesso: Momento em que o empreendedor decide entre manter a empresa como geradora de renda estável ou investir em crescimento, expandindo operações.
- 5) Decolagem: Fase de expansão significativa, com aumento de escala, complexidade gerencial e necessidade de capital.
- 6) Maturidade: Estabilização, com estruturas gerenciais consolidadas e foco na eficiência operacional.

Esse modelo é relevante para políticas públicas, pois reconhece que as necessidades das MPEs variam conforme seu estágio de desenvolvimento. Nogueira (2019) complementa ao destacar que a informalidade, além de ser um estágio inicial, é também uma condição estrutural no Brasil, influenciada por fatores como baixa escolaridade dos empreendedores, acesso limitado a crédito e alta complexidade regulatória. O autor sugere que políticas voltadas para a formalização devem considerar esses fatores, oferecendo incentivos como o Microempreendedor Individual (MEI) e simplificação tributária para facilitar a transição para a formalidade.

5) Integração de Critérios: A Matriz Proposta

A integração da tipologia de Mills (2015) com os estágios de Churchill e Lewis (2002) resulta em uma matriz que combina critérios qualitativos e quantitativos, oferecendo uma ferramenta para segmentar MPEs e personalizar políticas públicas. Essa matriz permite:

Segmentação: Identificar subgrupos de MPEs com base em tipo (ex.: empresas de rua, rurais) e estágio de desenvolvimento (ex.: sobrevivência, sucesso).

Personalização: Desenvolver políticas ajustadas às necessidades específicas de

cada grupo, como simplificação de obrigações acessórias para empresas na fase de existência ou incentivos à formalização para empreendimentos informais.

Monitoramento: Avaliar o impacto das políticas com base em indicadores específicos, como taxas de formalização ou crescimento.

Nogueira (2019) reforça a importância dessa segmentação ao apontar que as MPEs brasileiras, apesar de representarem 99,8% dos estabelecimentos, têm contribuições distintas para a economia. Por exemplo, as empresas de rua e os empreendimentos individuais predominam em setores de baixa produtividade, enquanto as empresas de alto crescimento, embora menos numerosas, têm maior potencial de inovação e geração de empregos formais. Essa matriz pode orientar a reestruturação do Simples Nacional, alinhando incentivos tributários às características específicas de cada subgrupo e evitando distorções como o "nanismo tributário" (Relatório de Avaliação CMAP, 2020).

6) Indicadores de Sucesso: Contribuições do GEM

O GEM 2023/2024 Global Report – 25 Years and Growing (Hil et al., 2024) introduz indicadores que complementam a análise qualitativa das MPEs, oferecendo métricas para avaliar o sucesso e a sustentabilidade dos negócios:

Total Early-Stage Entrepreneurial Activity (TEA): Percentual de adultos (18–64 anos) envolvidos na criação ou gestão de negócios com menos de 42 meses de operação. Este indicador reflete a dinâmica empreendedora em estágios iniciais, sendo útil para monitorar a eficácia de políticas de formalização.

Established Business Ownership (EBO): Percentual de adultos (18–64 anos) que gerenciam negócios consolidados, com mais de 42 meses de operação. O EBO indica a sustentabilidade das MPEs, servindo como referência para avaliar a transição para regimes tributários gerais.

Esses indicadores permitem quantificar critérios qualitativos, como o "sucesso" descrito por Churchill e Lewis (2002), e podem ser utilizados como parâmetros para a saída gradual de regimes favorecidos, como o Simples Nacional. Nogueira (2019) complementa essa abordagem ao destacar que a sustentabilidade das MPEs no Brasil é frequentemente comprometida pela informalidade e pela baixa produtividade. Assim, indicadores como o TEA podem ser usados para monitorar a criação de novos negócios, enquanto o EBO pode avaliar a capacidade das MPEs de se consolidarem no mercado formal, especialmente em setores como comércio e serviços, que concentram 80% das MPEs brasileiras.

7) Clusterização e Personas: Aportes do Contexto Brasileiro

O Relatório Técnico sobre Clusterização e Elaboração de Personas das MPE no Brasil (SEBRAE 2024) reforça a importância de segmentar as MPEs para reduzir a variabilidade dentro de subgrupos e facilitar a comunicação, definição de metas e implementação de políticas públicas. A clusterização permite identificar características específicas de cada subconjunto (ex.: microempresas urbanas vs. rurais) e ajustar ações para maximizar sua eficácia. Nogueira (2019) corrobora essa abordagem ao defender que a segmentação das MPEs deve considerar não apenas critérios econômicos, como faturamento, mas também fatores sociais, como a escolaridade dos empreendedores e a localização geográfica. Por exemplo, o autor destaca que as MPEs rurais, frequentemente informais, enfrentam barreiras adicionais, como falta de infraestrutura e acesso a mercados, exigindo políticas específicas, como crédito rural subsidiado ou programas de capacitação.

A segmentação das MPEs pode orientar a definição de qual ou quais programas ou ações são mais adequados analisando a MPEs sobre diversos critérios

8) Desafios e Considerações para Políticas Públicas

A definição de MPEs enfrenta desafios significativos. Primeiro, a escolha de critérios deve equilibrar objetividade e flexibilidade para capturar a heterogeneidade das MPEs sem criar barreiras ao crescimento.

Segundo a alta informalidade no Brasil exige a inclusão de critérios que incentivem a formalização, como os aplicados ao Microempreendedor Individual (MEI). Nogueira (2019) destaca que a informalidade, além de ser uma característica estrutural das MPEs, é também uma resposta à complexidade do sistema tributário e à percepção de um Estado distante, que não atende às necessidades dos pequenos empreendedores. O autor cita o "jeitinho brasileiro" como uma prática cultural que reflete a busca por soluções informais diante de barreiras regulatórias.

Terceiro, a integração de indicadores como TEA e EBO pode melhorar a avaliação de políticas, mas requer sistemas robustos de monitoramento e dados confiáveis. Nogueira (2019) aponta que a falta de dados detalhados sobre as MPEs, especialmente as informais, limita a capacidade de formular políticas eficazes. O autor sugere o uso de pesquisas como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para mapear o perfil das MPEs e orientar ações de formalização e capacitação.

No âmbito do Simples Nacional, a literatura sugere a adoção de "rampas de transição" para suavizar a saída do regime, evitando o "bunching effect" e o "nanismo tributário" (Mas-Montserrat et al., 2023). Nogueira (2019) reforça essa recomendação, destacando que o limite de faturamento do Simples Nacional (R\$ 4,8 milhões) é elevado em comparação com padrões internacionais, incentivando práticas como a fragmentação de empresas para permanecer no regime. O autor propõe que políticas públicas devem combinar incentivos fiscais com programas de capacitação e acesso a crédito, para que as MPEs possam crescer sem enfrentar choques tributários ou regulatórios.

9) Conclusão

A definição de MPEs é um desafio reconhecido na literatura, mas indispensável para o sucesso de políticas públicas de tratamento favorecido. A combinação de critérios quantitativos (faturamento, empregados, balanço) e qualitativos (tipologia, estágios de desenvolvimento) oferece uma abordagem abrangente para capturar a diversidade dessas empresas. A matriz proposta, que integra as contribuições de Mills (2015) e Churchill e Lewis (2002), aliada aos indicadores do GEM 2023/2024 (Hil et al., 2024) e às análises de Nogueira (2019), fornece uma ferramenta poderosa para segmentar MPEs e personalizar políticas. No contexto da reforma tributária, essa abordagem pode orientar a reestruturação do Simples Nacional, promovendo a formalização, reduzindo distorções e incentivando o crescimento sustentável das MPEs. A inclusão da informalidade como um estágio estrutural, conforme sugerido por Nogueira (2019), é particularmente relevante para o Brasil, onde as MPEs representam a maioria dos estabelecimentos, mas enfrentam barreiras significativas para a formalização e o crescimento. Futuras análises devem incorporar novas referências para aprofundar a discussão, especialmente no que tange à operacionalização desses critérios no sistema IBS/CBS.

Referências

- AZUARA, O. et al. Taxation and informality in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2019.
- CHURCHILL, N. C.; LEWIS, V. L. The five stages of small business growth. In: Harvard Business Review. Cambridge, MA: Harvard Business Publishing, 2002. Disponível em: [The Five Stages of Small-Business Growth](#). Acesso em: 9 jul. 2025.
- FREEDMAN, J. Small business taxation: policy issues and the UK. In: WARREN, N. (Ed.). Taxing small business: developing good tax policies. Sydney: Australian Tax Research Foundation, 2003. p. 13-43.
- FREEDMAN, J. The quest for an ideal form for small businesses – a misconceived enterprise? In: RIDER, B.; ANDENAS, M. (Eds.). Developments in European

company law. v. 2. London: Kluwer Law International, 1999.

HERTZ, N. In search of a small business definition. Washington, DC: University Press of America, 1982.

HIL, S. et al. GEM 2023/2024 global report – 25 years and growing. London: Global Entrepreneurship Research Association, 2024. Disponível em: <inserir URL, se disponível>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MARCHESE, M. Taxation and small businesses: lessons from developing countries. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <inserir URL, se disponível>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MAS-MONTSERRAT, M. et al. Simplified tax regimes for micro and small enterprises: global perspectives. Journal of Tax Administration, v. 9, n. 1, p. 45-67, 2023.

MILLS, K. The 4 types of small businesses, and why each one matters. Harvard Business Review, 2015. Disponível em: [The 4 Types of Small Businesses, and Why Each One Matters](#). Acesso em: 9 jul. 2025.

NOGUEIRA, M. O. Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade e da informalidade. Brasília: Ipea, 2019.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO CMAP. Simples Nacional - ciclo 2020. Brasília, DF: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2020.