

COMO SALVAR A INOVAÇÃO NO BRASIL

Um guia com sugestões de medidas que podem ajudar o governo brasileiro a preservar os negócios inovadores

-endeavor

Junho de 2020

SOBRE A ENDEAVOR

Organização global sem fins lucrativos com a missão de acelerar empreendedores que aceleram o crescimento do país. No Brasil desde 2000, promove um ambiente de negócios que estimule o crescimento e o impacto dos empreendedores à frente das scale-ups, que são empresas de alto crescimento com modelo escalável e inovador.

Nesses 20 anos de trabalho, já ajudou a gerar mais de R\$ 9 bilhões em receitas anualmente e mais de 48 mil empregos diretos através do apoio a empreendedores; além de impulsionar mais de 600 scale-ups em programas de aceleração. Dessa forma, influencia também o surgimento de políticas públicas que simplifiquem o ambiente de negócios brasileiro para todas as empresas, tornando as regras mais transparentes e eficientes com conquistas que levaram o Brasil a ganhar 16 posições no ranking Doing Business 2019.

endeavor

A crise provocada pelo COVID-19 terá efeitos negativos e sem precedentes em nosso país e no mundo. Um desses efeitos é a ameaça ao desenvolvimento do país por meio do risco de desaparecimento de **scale-ups**: empresas inovadoras, com alta produtividade e elevada geração de empregos¹. Elas fazem parte de um grupo de Empresas de Alto Crescimento (EACs), que hoje no Brasil representam **0,5% das empresas em atividade, mas são as grandes geradoras dos novos postos de trabalho, que totalizam 1,6 milhões de novos empregos nos últimos 3 anos**².

“As empresas de alto crescimento são poderosos motores de crescimento de empregos e de produção”

BANCO MUNDIAL³

Exemplos de empresas que cresceram de forma acelerada, e que poderiam ter sua sobrevivência em risco caso tivessem enfrentado uma crise como essa no início de sua trajetória

Estados Unidos



Brasil



China



Suécia



Argentina



¹ OCDE (2007): Eurostat-OECD Manual on Business Demography Statistics.

Neste relatório apresenta o conceito de Empresas de Alto Crescimento (EACs) da OCDE, que embasa discussões sobre o tema. São consideradas EACs empresas que apresentam crescimento médio da receita ou do número de funcionários de pelo menos 20% ao ano por um período de 3 anos consecutivos e possuem 10 ou mais funcionários no ano inicial de observação.

² IBGE (2019): Demografia das Empresas e Estatísticas do Empreendedorismo.

³ Banco Mundial (2019): High Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Countries.

Diferentemente de outras empresas tradicionais, as scale-ups dependem de investimentos constantes para manter suas altas taxas de inovação e crescimento. Velocidade é um grande diferencial dessas empresas em relação a outras milhares de concorrentes internacionais que querem dominar mercados e, por isso, elas precisam investir constantemente, com recursos externos, mas também com aqueles provenientes da própria receita.

Quem consegue vencer esses obstáculos se torna referência, levando inovação,

empregos e desenvolvimento para seus países de origem, e gerando, com isso, aumento da produtividade. Hoje elas são os casos de empresas globais como o Google e o IFood que, para se consolidarem, passaram por períodos de crescimento acelerado.

No entanto, em momentos de crise como o atual, a maioria das scale-ups não possui reservas financeiras suficientes para atravessar o período de desaceleração da economia⁴ e sofrem grandes riscos de quebrarem e desaparecerem.

⁴ JP Morgan Chase Institute (2016): Cash is King: Flows, Balances, and Buffer Days.

COMO SALVAR A INOVAÇÃO NO BRASIL

ENDEAVOR BRASIL

SUMÁRIO



- 08 **SCALE-UPS:**
MOTORES DA INOVAÇÃO E DA GERAÇÃO
DE EMPREGOS
- 11 **MEDIDAS DE CRÉDITO**
- 21 **MEDIDAS TRIBUTÁRIAS**
- 28 **MEDIDAS TRABALHISTAS**

COMO SALVAR A INOVAÇÃO NO BRASIL

ENDEAVOR BRASIL

SCALE-UPS:

motores da inovação e da
geração de empregos

O crescimento acima da média das scale-ups é geralmente resultado da criação e do uso intensivo de tecnologia, automação e inovação organizacional, aplicadas à resolução de um grande problema do mercado, o que aumenta seu potencial de se tornar uma empresa global.



Uso de tecnologia e inovação: para se diferenciar dos seus competidores globalmente - podendo ser *tech-centric* (onde o produto ou serviço é a própria tecnologia) ou *tech-enabled* (usa a tecnologia como alavanca do produto, para ganhar escala e eficiência).



Potencial global: maior probabilidade de receberem investimentos vindos do exterior, e de fazerem expansão internacional dos seus negócios e, assim, aumentarem a capacidade competitiva do Brasil no cenário econômico mundial.

Para isso, elas precisam realizar investimentos constantes para manter suas altas taxas de inovação e crescimento. Uma parcela relevante desses investimentos também é dedicada ao capital humano dessas empresas, isto é, seus funcionários, o que tem reflexos no volume de empregos gerados.

Por serem grandes geradoras de novos empregos, as scale-ups são consideradas Empresas de Alto Crescimento (EACs). No Brasil, existem aproximadamente 20 mil EACs, que empregam 2,5 milhões de pessoas. Estas empresas, embora representem 0,5% das empresas do Brasil, foram responsáveis pela geração da totalidade dos novos empregos do país entre 2014 e 2017, ao criar 1,6 milhões de novos postos de trabalho⁵. No período analisado pela pesquisa, enquanto as demais empresas reduziram o número de empregados (ou seja, demitiram mais que contrataram), as EACs foram no sentido contrário. Ou seja, **sem elas a taxa de desemprego seria maior que os níveis atuais.**

scale-ups são parte de um grupo de

20mil

empresas de alto crescimento



que geraram

1,6 mi

novos empregos em 3 anos⁶



e investem

R\$ 71

bilhões em salários

⁵ IBGE (2019): Demografia das Empresas e Estatísticas do Empreendedorismo.

Neste estudo, são consideradas EACs as empresas que cresceram, em número de funcionários, uma média de pelo menos 20% ao ano por um período de 3 anos consecutivos e possuem 10 ou mais funcionários no ano inicial de observação. A análise do IBGE se distingue da definição da OCDE ao não contemplar, também, indicadores referentes ao crescimento do faturamento desses negócios.

⁶ IBGE (2019): Demografia das Empresas e Estatísticas do Empreendedorismo.

No Brasil, EACs geraram 1,6 milhões de empregos entre 2014 e 2017.

Estes são alguns exemplos de scale-ups que estão mudando a economia brasileira:

DR. CONSULTA



Escalou o acesso à saúde por meio de tecnologias avançadas em gestão de saúde e já impactou mais de 3 milhões de pacientes que não têm planos de saúde, nem podem esperar nas filas do SUS, em 55 centros médicos.

HI TECHNOLOGIES



Criou exames laboratoriais de baixos custos e resultados rápidos, o HiLab, e desenvolveu um teste do COVID-19 com resultado imediato para as empresas aplicarem com seus funcionários.

IN LOCO



Por meio da sua tecnologia de GPS Indoors, criou um ranking do país inteiro para monitorar que cidades estão fazendo isolamento social e como isso tem afetado o número de casos da doença por região.

CREDITAS



Usa tecnologia para tornar o crédito mais rápido e acessível, ajudando, até o momento, os brasileiros a economizarem mais de R\$ 600 milhões.

EBANX



Foi reconhecido como unicórnio no final do ano passado e já ajudou mais de 50 milhões de latino-americanos a acessarem serviços e produtos globais, como AliExpress, Wish, Pipedrive, Airbnb e Spotify.

MEDIDAS DE CRÉDITO



Scale-ups realizam investimentos correntes para manter seu ritmo de crescimento acelerado e aumentar seu nível de inovação. Por isso, a sua operação depende de um alto nível de capital para equilibrar o seu caixa, decorrente dos custos de investimento em inovação e expansão.

Muitas vezes, essa necessidade é suprida via capital de risco (*Venture Capital* ou *Private Equity*), que, para além da oferta de capital, também desenvolve nas empresas competências

de gestão, conhecimento específico de indústrias e acesso a rede de contatos⁷. O uso do capital de risco se faz necessário, também, porque o crédito tradicional não é adaptado para compreender as características dessas empresas.

No atual cenário de incerteza econômica, muitas rodadas de investimento que estavam sendo fechadas foram adiadas ou canceladas, o que agravou a necessidade de buscar outras fontes de financiamento para equilibrar o caixa das empresas.

⁷ Nordic Innovation (2019): Characteristics of scale-ups and the impact of scale-up support programmes: a literature review.

De acordo com a pesquisa “Panorama PMEs: os impactos da Covid-19 e os passos para a retomada”, mais da metade das scale-ups têm até, **no máximo, 9 meses de vida sem receber algum tipo de recurso!** ⁸ Ou seja, o empréstimo ponte é um dos poucos caminhos para garantir a sobrevivência desses negócios e dar fôlego ao caixa até a próxima rodada de investimento.

No entanto, essas empresas possuem determinadas características que dificultam e encarecem excessivamente o crédito tradicional, especialmente os empréstimos de curto prazo (box 1).

Assim, as atuais medidas tomadas pelos bancos públicos não atendem aos desafios das scale-ups. Além disso, nesse período de crise, o custo do crédito tem aumentado e as condições de negociação estão mais restritas, o que inviabiliza ainda mais empréstimos para essas empresas inovadoras. **A maior exigência de garantias neste momento** restringe ainda mais o acesso a empréstimos⁹.

Desafios para acesso a crédito



O **método de avaliação** tradicional dos bancos não é aderente à realidade das scale-ups, que possuem um modelo de negócios inovador e pouco tempo de vida, e, portanto, pouco histórico financeiro;



Scale-ups de tecnologia, *tech-centric* (onde o produto ou serviço é a própria tecnologia) ou *tech-enabled* (que usa a tecnologia como alavanca do produto, escala e expansão), geralmente não possuem **garantias reais** como principal ativo;



A falta de garantias que cubram de 100% a 130% do valor do empréstimo inviabilizam a concessão de crédito. Além disso, a falta de garantias reais encarece o **custo do empréstimo**, pois é visto pelas instituições financeiras como uma operação de maior risco¹⁰.

Neste momento, a flexibilização do acesso a crédito é decisiva para a sobrevivência das scale-ups!

⁸ Resultados Digitais, Endeavor e PEGN [2020]: Panorama PMEs: os impactos da Covid-19 e os passos para a retomada

⁹ Nexo. O embate entre empresas e bancos pelo acesso ao crédito na crise. 01 abr. 2020.

¹⁰ Endeavor (2019): Financiando o Crescimento das Scale-ups.

MEDIDAS JÁ ANUNCIADAS PELO GOVERNO

As medidas promovidas pelo Banco Central para aumentar a liquidez da economia, e portanto, melhorar o acesso a crédito não têm se materializado em maior volume e montante de empréstimos. Um dos motivos é o aumento do risco de crédito, o que aumenta ainda mais as exigências dos bancos, especialmente com relação a garantias. Empresas que não costumam tomar dívida têm mais dificuldades nesse cenário.¹¹

As medidas de crédito anunciadas pelo governo federal via bancos públicos, tais como BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil já totalizam

mais de R\$ 200 bilhões de reais. Porém, elas estão focadas em um tipo específico de empresas: pequenos e médios negócios tradicionais.

Apesar de focadas na atual necessidade das empresas, que é o capital de giro, todas as linhas exigem garantias - como hipoteca, penhor, aval, entre outras - que não podem ser oferecidas pela maior parte das scale-ups, especialmente pelas *tech-centric* e *tech-enabled*, pelos motivos já listados. **A exigência de garantias torna impossível o acesso a crédito pela maior parte dessas empresas!**

¹¹ Nexo. O embate entre empresas e bancos pelo acesso ao crédito na crise. 01 abr. 2020.

Características das linhas de crédito oferecidas pelos bancos – COVID 19

Banco	Redução no custo do crédito	Flexibilização de garantias	Aumento do prazo de pagamento (para crédito ou renegociação)	Acessível para a maior parte das scale-ups
BNDES	✓ (para o setor de saúde)	✓ (para o setor de saúde)	✓	✗
Banco do Nordeste	✓	✓ (somente contratações até R\$ 100 mil)	✓	✗
Desenvolve SP	✓	✗	✓	✗
Caixa	✓	✗	✓	✗
Banco do Brasil	✓	✗	✓	✗
Banco de Brasília	✓	✗	✓	✗
Age-Rio	✓	✗	✓	✗
Itaú	✗	✗	✓	✗
Santander	✗	✗	✓	✗
Bradesco	✗	✗	✓	✗

Obs.: A FINEP lançou um edital de subvenção econômica para projetos de pesquisa que desenvolvam tecnologias, serviços e processos para o combate ao COVID-19¹².

¹² Para mais informações, acessar: <http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/6128-finep-e-fapesp-acabam-de-lancar-edital-de-r-20-milhoes-voltado-a-tecnologias-de-combate-ao-covid-19>

PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Para aumentar a liquidez e facilitar o acesso a crédito, muitos países têm adotado medidas como redução da taxas de juros (Estados Unidos, Suíça, entre outros), concessão de crédito diretamente dos órgãos públicos (Canadá, Índia, Colômbia, Portugal, Reino Unido, entre outros) e a simplificação da provisão de garantias bancárias para estimular os bancos

Alguns exemplos:

Garantias bancárias: Muitos países na Europa e na Ásia - tais como França, Alemanha, China, Israel e Reino Unido – têm adotado medidas relacionadas a garantias para facilitar o crédito para PMEs. Dentre essas medidas estão a extensão dos tipos de PMEs incluídas nas medidas de crédito, o aumento do limite das garantias em proporção do empréstimo e o aumento dos recursos públicos disponíveis como auxílio às garantias concedidas.¹⁴

Programas especiais de crédito:

Os **Estados Unidos** incluiu no seu pacote de estímulo à economia o *CARES ACT*, um programa de \$367 milhões de dólares para pequenas e médias empresas, de até 500

comerciais a concederem empréstimos a PMEs (Alemanha, França, Israel, Espanha, Reino Unido, entre outros). Outra medida que tem sido adotada por países como EUA, Reino Unido, Austrália e Canadá é a implementação de programas especiais de financiamento decorrentes da crise do COVID-19.¹³

funcionários, que provê empréstimos de até \$10 milhões de dólares para pagamento da folha de salários, aluguel e demais custos, sendo que esses empréstimos serão perdoados em proporção do percentual de trabalhadores mantidos na empresa. Já o **Reino Unido** criou um programa chamado “*Coronavirus Business Interruption Loan*” para empresas de pequeno e médio porte que possuem um turnover anual entre £1,000 e £45 milhões, podendo tomar até £5 milhões de libras emprestado. O governo britânico será responsável pelo pagamento de juros e taxas por 12 meses, além da cobertura parcial das garantias do empréstimo, sendo o pagamento uma obrigação da empresa tomadora.^{15,16}

^{13, 14, 15} OCDE (2020): SME Policy Responses

¹⁶ Para saber mais, acesse: <https://www.british-business-bank.co.uk/ourpartners/coronavirus-business-interruption-loan-scheme-cbils-2/>

O plano da França de suporte às startups: O governo francês instituiu um programa de €4 bilhões de euros para as empresas, especialmente as startups. Esses €4 bilhões de euros são divididos em 4 diferentes modalidades de auxílio. Além disso, há a manutenção dos €1.3 bilhão de euros já previstos em subvenções, empréstimos, entre outros^{17,18}. Destacamos abaixo as medidas para startups contidas no plano:

(1) €80 milhões de euros como empréstimo ponte (conhecido como *bridge-loan*), podendo totalizar €160 milhões com investimento conjunto com investidores privados. Essa medida é destinada a empresas que estavam em curso de fundraising ou que iriam fazê-lo nos próximos meses, mas que foram impedidas pela retração do capital de risco.

(2) €2 bilhões de euros em empréstimos garantidos pelo Estado, tarifados a um custo módico, que dependerá das circunstâncias, além dos **€300 milhões** destinados às empresas em geral. O valor máximo do empréstimo deve ser de duas vezes os salários dos empregados baseados na França de 2019 ou 25% da receita anual, considerando o que for maior. A garantia cobre até 90% do empréstimo, dependendo da sua maturidade.

(3) Agilização do pagamento de €250 milhões de euros já previstos para o PIA (*Programme d'investissements d'avenir*), dispositivo do governo francês para financiar empreendimentos inovadores. Tudo o que já estava validado será pago imediatamente.

Para participar do programa, as startups devem atender aos seguintes critérios:

- A empresa deve ter menos de 8 anos;
- Nem o estado francês nem o Bpifrance podem já estar presentes no capital da startup;
- Deve ser uma empresa inovadora;
- A intervenção em equity ou similar é possível nos tickets compreendidos entre 100 mil euros e 5 milhões de euros, no limite de 50% do round table;
- Não estão explícitas regras de faturamento ou número de funcionários;
- Não foram apresentadas restrições quanto a setor.

¹⁷ Tech Crunch: [France announces \\$4.3B plan to support startups](#).

¹⁸ Para saber mais, acessar: [Le Gouvernement annonce un plan d'urgence de soutien dédié aux start-up de près de 4 milliards d'euros](#); [Des mesures spécifiques aux Start-up](#); [Coronavirus: Bpifrance active des mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises](#); [Le Programme d'investissements d'avenir](#)

MEDIDAS SUGERIDAS PELA ENDEAVOR

Com o objetivo de **garantir a sobrevivência das scale-ups no país**, os bancos públicos e agências de fomento devem prever soluções que levem em consideração a realidade dessas empresas, de forma que o crédito seja possível e financeiramente acessível para elas:

1 Estabelecer rotinas de avaliação de crédito que compreendam as especificidades dos novos modelos de negócios, como seu pouco tempo de vida, e, portanto, pouco histórico financeiro.

2 Flexibilizar as alternativas de garantias para scale-ups, especialmente para as *tech-centric* e *tech-enabled* que não possuem garantias reais para serem oferecidas. Outras garantias podem ser oferecidas na operação, compreendendo os ativos que as empresas possuem, como recebíveis, estoques, investimentos, ativos intangíveis, dentre outros. Outra opção pode ser o uso de ações das empresas como garantias, e, no momento que as empresas concluírem as rodadas de captação, os empréstimos ponte serão pagos ¹⁹. Bancos públicos que possuem fundos garantidores de crédito, como o FGI do BNDES, podem atuar como avalistas para compor as garantias da operação.

¹⁹ Organizações internacionais, como o FMI, defendem que os bancos devem ser incentivados a serem flexíveis nas regulamentações existentes, por exemplo, usando seus amortecedores de capital e liquidez, e aceitar a renegociação das condições de empréstimos com mutuários em momento crítico. Para ver mais, clique [aqui](#).

3

O BNDES, como um braço das políticas do Banco Central, pode ser um dos repassadores dos empréstimos às empresas, visto que ele também é um órgão direcionador de crédito. Em casos onde isso não é possível, o BNDES pode flexibilizar suas regras de repasse, permitindo que as fintechs de crédito (SDCs) possam atuar como distribuidoras dos recursos do banco sem a responsabilidade de restituição dos recursos em caso de não pagamento dos tomadores de crédito.

4

Como as scale-ups inovadoras são avaliadas como negócios de maior risco de crédito, o governo, por meio do Tesouro Nacional, pode assumir o risco da operação no lugar da instituição financeira credora. Essa prática já foi adotada em outros países²⁰ e é recomendada por especialistas²¹. Ainda que todas as empresas e setores estejam sofrendo com os efeitos da crise, alguns têm necessidades maiores que outros nesse momento. O montante a ser concedido pode estar baseado na necessidade de capital da empresa, levando em consideração o histórico de receita ou a folha de pagamentos, como defendem alguns especialistas brasileiros²².

5

Para empresas que já possuem operações em bancos públicos e agências de fomento, é sugerida a prorrogação do prazo de pagamento e juros, considerando, por exemplo, a projeção de recebíveis das empresas. Também sugerimos a flexibilidade quanto aos percentuais de garantias para as operações em vigência, sendo o percentual reduzido de modo a viabilizar a liberação de valores travados, considerando a necessidade de capital no momento atual.

²⁰ Exemplos: Estados Unidos e França. Disponível em: <https://www.gunder.com/news/cares-act-small-business-loan-program-update-for-venture-backed-companies-and-their-investors/> e <https://techcrunch.com/2020/03/25/france-announces-4-3-billion-plan-to-support-startups/>

²¹ Especialistas brasileiros que recomendaram essa prática: [Arminio Fraga](#) e [Eduardo Fleury](#).

²² Para [Arminio Fraga](#), o objetivo do empréstimo na crise é “[...] é emular a receita (ou uma fração) que a beneficiária teria ausente o choque, de modo a garantir que consiga honrar seus custos fixos durante a travessia. Montante concedido deve ser, portanto, baseados em histórico de receitas ou folha de pagamento”.

PÚBLICO-ALVO E CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAR AS EMPRESAS QUE MAIS PRECISAM DAS MEDIDAS LISTADAS ANTERIORMENTE

Definimos alguns critérios que podem ser utilizados para direcionar nossas sugestões para empresas que mais precisam das medidas listadas: as scale-ups.

Para esta proposta, utilizamos como base características e o número de empresas de alto crescimento (EACs) existentes no Brasil. As scale-ups são empresas de alto crescimento com um modelo escalável de negócios. Essa escolha é estratégica para o direcionamento de políticas públicas, uma vez que as EACs já representam um grupo bastante reduzido de empresas e que pode ser delimitado a partir de critérios objetivos e amplamente utilizados por organizações internacionais, ao passo que não há consenso sobre como mensurar atributos e indicadores que caracterizam o modelo escalável de uma scale-up.

CrITÉrios sugeridos



Seriam beneficiadas pelas medidas aproximadamente **14.000 EACs** que atendem aos critérios listados²³ e poderiam ser impactadas pela política, no universo de 4.5 milhões de empresas em atividade no Brasil.

²³ A definição proposta pela OCDE (2007) é a mais utilizada pela literatura e considerada EACs empresas que apresentam crescimento médio da receita ou do número de funcionários de pelo menos 20% ao ano por um período de 3 anos consecutivos e possuem 10 ou mais funcionários no ano inicial de observação.

A Endeavor as define somente com base na observação da variação de faturamento, ao passo que o IBGE considera em seus levantamentos exclusivamente o crescimento do número de funcionários.

Como não há dados atuais e disponíveis sobre empresas de alto crescimento com parâmetros em faturamento no Brasil, utilizaremos como base os dados disponibilizados pelo IBGE. Entendemos que o universo de empresas de alto crescimento analisados a partir do faturamento ou do número de funcionários no Brasil podem não ser coincidentes, mas os dados do IBGE são os únicos com esse nível de abrangência em nosso território. Embora não seja uma correlação perfeita, não existem estimativas na literatura do quão distantes esses dois universos podem estar.

1. Ser uma Empresa de Alto Crescimento



Crescimento: Em faturamento de pelo menos 20% a.a. nos últimos três anos (2017, 2018 e 2019) ou pelo menos 50% entre 2018 e 2019.

Funcionários diretos:
Mínimo de 10 funcionários.

TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO FATURAMENTO (DADOS PARA EACS ACELERADAS PELA ENDEAVOR)			
Média	Mediana	Mínimo	Máximo
84%	59%	20%	900%

TOTAL DE FUNCIONÁRIOS DIRETOS (DADOS PARA EACS ACELERADAS PELA ENDEAVOR)			
Média	Mediana	Mínimo	Máximo
116,5	56	10	1700

2. Ser de pequeno ou médio porte



Faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões (IBGE).

Por que adotar esse critério?

As scale-ups são, na sua maioria, pequenas e médias empresas. Além disso, as empresas de grande porte possuem outras formas de financiamento e mais dinheiro em caixa, de forma que não têm sofrido, até o momento, as mesmas dificuldades e impactos financeiros e de acesso a crédito que as PMEs.

FATURAMENTO ANUAL (DADOS PARA SCALE-UPS ACELERADAS PELA ENDEAVOR)			
Média	Mediana	Mínimo	Máximo
R\$ 36 milhões	R\$ 13 milhões	R\$ 360 mil	R\$ 688 milhões

3. Estar nos regimes tributários do Lucro Presumido ou Lucro Real



Por que adotar esse critério?

As scale-ups que mais precisam das medidas acima são aquelas que, em situações normais, financiam seu crescimento por capital próprio e capital de risco. Assim, elas não estão no Simples Nacional porque: (1) reinvestem todo seu lucro na expansão da empresa, não apresentando lucro contábil; (2) o Simples impõe restrições ao recebimento de investimentos, como, por exemplo, impedem as empresas de ter como sócio outra pessoa jurídica ou se estruturarem sob a forma de sociedade anônima. Por esse motivo, essas empresas não estarão no Simples, mesmo quando seu faturamento permite a adoção desse regime de tributação.

MEDIDAS TRIBUTÁRIAS

Um dos efeitos provocados pela crise do COVID-19 é o risco de desaparecimento de empresas inovadoras e de alto crescimento no Brasil. De **porte pequeno e médio**, as scale-ups são negócios que possuem poucas reservas para suprir suas necessidades de caixa e sobreviver a uma crise como essa. Sem qualquer fonte externa de recursos, mais da metade das scale-ups têm até, no máximo, 9 meses de vida sem receber algum tipo de recurso²⁴.

Para ajudar com o fluxo de caixa das empresas, duas frentes são

fundamentais: uma de aporte de recursos que pode ser suprida, por exemplo, pelas linhas de crédito; e outra de redução de gastos, por meio da diminuição de tributos no curto prazo.

Por outro lado, sabemos da responsabilidade do Estado nesse momento em manter receitas para a manutenção de serviços essenciais. Sendo assim, buscamos apresentar alternativas que visem o equilíbrio entre as necessidades do Estado e das empresas para que, juntos, possamos superar essa crise e voltemos a crescer.

²⁴ Resultados Digitais, Endeavor e PEGN [2020]: Panorama PMEs: os impactos da Covid-19 e os passos para a retomada

MEDIDAS JÁ ANUNCIADAS PELO GOVERNO

Governo Federal



As medidas tributárias anunciadas pelo governo federal somam R\$ 141,1 bilhões²⁵ e estão focadas nas seguintes frentes:

- Diferimento dos tributos federais (PIS, Cofins, IPI, Contribuição Patronal Previdenciária, IRPJ e CSLL) para as micro e pequenas empresas que estão no Simples (180 dias – vencimentos em abril, maio e junho);
- Diferimento no pagamento dos tributos sobre folha para todas as empresas;
- FGTS (seis parcelas a partir de julho – vencimentos em abril, maio e junho)
- Contribuição Previdenciária Patronal/INSS (120 dias – vencimentos abril, maio e junho);
- Corte de 50% na contribuição para o Sistema S (de abril até 30/jun);
- Diferimento no pagamento de alguns tributos federais sobre consumo (PIS e Cofins) para todas as empresas (120 dias - vencimento abril – e 150 dias – vencimento em maio);
- Zerar a alíquota do IOF nas operações de crédito (3 de abril de 2020 a 3 de julho de 2020);
- Prorrogação do prazo para apresentação da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) e da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Previdenciária sobre a Receita (EFD-Contribuições) (abril, maio e junho para julho de 2020);
- Suspensão de prazos processuais e novas regras de transação tributária;
- Extensão da validade das Certidões Negativas de débitos relativos a créditos tributários federais.

²⁵ Dados da Instituição Fiscal Independente (Simples e FGTS) e do Ministério da Economia (Sistema S, IOF, PIS-PASEP, Cofins e Contribuição Patronal). Disponíveis em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569894/CI05_2020.pdf, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/01/reducao-de-contribuicoes-ao-sistema-s-passa-a-valer-nesta-quarta-feira> e <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/01/governo-reduz-a-zero-cobranca-de-iof-de-operacoes-de-credito-anuncia-receita.ghtml>

Apesar de apontarem na direção correta, **as medidas anunciadas beneficiam de forma mais ampla as empresas optantes pelo Simples Nacional, deixando de fora muitas pequenas e médias empresas**²⁶ que sofrem na mesma medida com os impactos da crise. Além das medidas do Simples terem sido anunciadas 15 dias antes, elas concederam diferimentos mais longos (180 dias frente a média de 120 dias para as demais PMEs) e mais amplos (o diferimento do PIS/Cofins para as PMEs abarca apenas o período de 2 meses, frente a 3 meses para as empresas do Simples). Ademais, as medidas para as PMEs não estão completas. [As Portarias nº 139 e 150](#) deixou de fora o IPI e os tributos sobre renda (IRPJ e CSLL).

Há diversas PMEs que não estão no Simples, mas isso não significa que não precisam de apoio nesse momento. Essas empresas não estão no sistema simplificado seja porque já estão acima do limite de faturamento de 4,8 milhões, seja porque precisam estar em outros regimes tributários em razão de características específicas (como, por exemplo, as empresas que recebem investimentos estrangeiros). No entanto, são empresas que não possuem as estruturas de uma grande empresa e não conseguirão se manter com as reservas de caixa que possuem.

As medidas anunciadas beneficiam em maior medida empresas optantes pelo Simples, deixando de fora pequenas e médias empresas.

²⁶ Faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões (IBGE).

MEDIDAS JÁ ANUNCIADAS PELO GOVERNO E SEUS EFEITOS

Governos estaduais e municipais

As medidas estaduais e municipais anunciadas também apresentam algumas limitações:



Foco em empresas do Simples

Nacional: as medidas de diferimento do ICMS e ISS recém anunciadas estão restritas às empresas do Simples e **deixam de fora pequenas e médias empresas** que não fazem parte desse regime. Empresas que crescem rápido geralmente encontram-se nos regimes tributários de Lucro Real ou Lucro Presumido – embora ainda tenham porte de pequena ou média empresa (PMEs).



Descentralização das medidas:

enquanto não há uma decisão nacional e coordenada a respeito dos tributos estaduais e municipais sobre consumo, alguns estados e municípios publicam medidas locais com diferentes critérios²⁷. Esse tipo de abordagem é prejudicial porque torna complexo o acompanhamento e adesão, pelo empreendedor, às mudanças nas regras em cada estado e/ou município.

Judicialização

O foco das medidas em pequenas empresas e em parte dos tributos federais tem gerado uma **corrida aos tribunais por medidas judiciais que suspendam o pagamento de tributos**. Até o último dia 30/03, já havia 156 ações ajuizadas, 13 liminares deferidas e 114 ainda estão pendentes de apreciação²⁸.

Isso é um problema uma vez que:

- (a) beneficia empresas de forma pontual, ferindo a isonomia; e,
- (b) prejudica o planejamento do governo federal, que passa a perder o controle sobre a política de contenção da crise e sobre o volume de recursos que injeta na economia de forma indireta. Por isso, medidas amplas e bem estruturadas são urgentes na área tributária.

²⁷ “Em alguns locais, como na Paraíba, o adiamento tinha sido geral, com estimativa de impacto de R\$ 75 milhões aos cofres do estado. Em outros, como o Paraná, o diferimento estava exclusivo para situações específicas, como as compras interestaduais e para setores sob o regime de substituição tributária”. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/estados-e-municipios-suspendem-parcelas-do-icms-e-iss-do-simples-nacional-03042020>

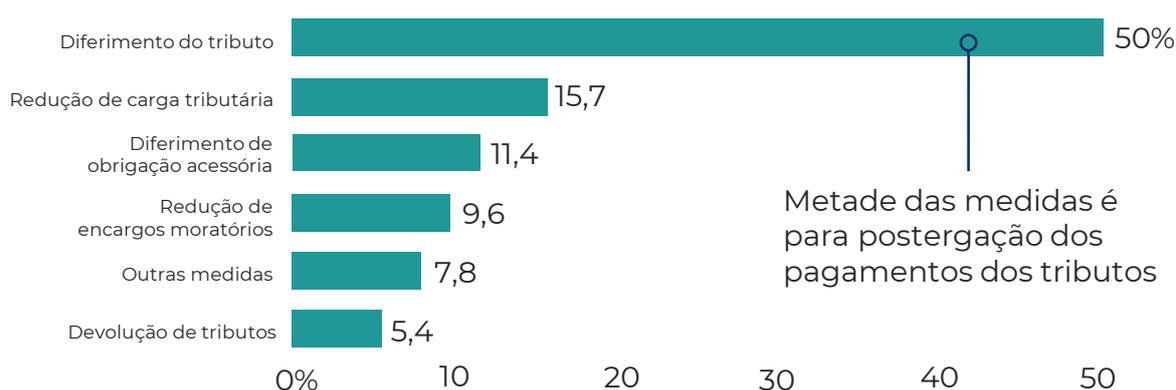
²⁸ William Freire Advogados Associados. Última atualização: 30/03/2020.

PRÁTICAS INTERNACIONAIS

A análise de 43 países e 166 medidas por eles adotadas mostra que a política mais comum é o diferimento dos tributos (50%). Das **83 medidas de diferimento, 82% (68) são horizontais, ou seja, não têm restrições quanto a setores ou pessoas específicas.** Ainda que não haja restrições quanto ao solicitante,

alguns países definem critérios para as empresas com maior necessidade com base nas necessidades de fluxo de caixa (Alemanha); alguns países cobram pequenas taxas de juros (na Holanda é de 0,01%), e outros definem que as empresas solicitem o diferimento (Suíça).

Tipos de medidas tributárias adotadas nos países considerados



Fonte: Insper (adaptação Endeavor). Levantamento do Centro de Regulação e Democracia – Núcleo de Tributação (2019)²⁹

Itália: medidas horizontais com critérios objetivos

Os diferimentos e reduções de pagamento estão condicionados a parâmetros de porte e perda de receita. Para receber o benefício, as empresas

pequenas e médias (< €50 mi), precisam ter perda de receita de pelo menos 33%; as grandes (> €50mi), perdas acima de 50%.

²⁹ Disponível em <https://www.insper.edu.br/conhecimento/politicas-publicas/paises-adotam-medidas-tributarias-para-combater-a-crise-economica-deflagrada-pela-covid-19/>

MEDIDAS SUGERIDAS PELA ENDEAVOR

Com o objetivo de garantir a sobrevivência de mais negócios no país, é fundamental que as medidas de diferimentos dos tributos cheguem também em pequenas e médias empresas que não estão no regime simplificado.

Considerando as necessidades de caixa das empresas e as receitas do governo, sugerimos as seguintes medidas com foco nas pequenas e médias empresas³⁰:

7 Calibragem mais justa para os próximos diferimentos: considerando as necessidades de caixa das empresas e das receitas do Estado, sugerimos que os próximos diferimentos sejam concedidos com a calibragem do número de parcelas de acordo com a queda do faturamento da empresa, ou seja, quanto maior a queda no faturamento, maior o prazo e o número de parcelas. Essa sistemática pode ser implementada para todas as empresas, ou para aquelas que demonstrem interesse (desde que esse procedimento seja extremamente simples). No primeiro mês concede-se o parcelamento para todas, que pagam uma primeira prestação pequena. Após os dados de faturamento estarem disponibilizados no sistema da Receita (que em geral demora menos de 30 dias), já há dados suficientes para definição do número e prazo seguinte de parcelas. As empresas com pequena queda no faturamento, podem pagar em prazos menores ou mesmo não estarem sujeitas ao diferimento, uma vez constatada essa condição. Essa é uma sugestão defendida por especialistas³¹ uma vez que é rápida (a análise é feita a posteriori) e usa critérios objetivos para avaliar a capacidade de pagamento de cada empresa; ademais, critério semelhante já é utilizado nos parcelamentos do REFIS.

³⁰ Faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões (IBGE).

³¹ Segundo Eduardo Fleury: "A melhor forma de tratar este problema é conceder parcelamento dos impostos sem juros. O número de parcelas será calibrado de acordo com o faturamento da empresa: quanto maior a queda nas vendas, maior será o número de parcelas. Estas informações estão facilmente disponíveis às autoridades tributárias". Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/um-plano-de-emergencia-para-a-cri-se-do-coronavirus.ghtml>

2

Tributos federais sobre consumo e renda para empresas no Lucro Presumido e Real: diferimento e parcelamento dos tributos federais que incidem sobre consumo (IPI) e renda (IRPJ e CSLL), utilizando a sistemática de calibragem acima. Para os tributos sobre renda os diferimentos devem abarcar as parcelas vincendas (mensal ou primeiro trimestre).

3

Tributos estaduais e municipais sobre consumo para empresas no Lucro Presumido e Real: diferimento e parcelamento dos tributos estaduais e municipais sobre consumo (ICMS e ISS), utilizando a sistemática de calibragem sugerida acima. Deve haver coordenação por parte do Governo Federal junto às Secretarias estaduais e municipais, para que as regras e critérios sejam uniformes para todos os estados e municípios e que a interface seja concentrada em apenas um órgão. Essas são medidas essenciais para que o empreendedor possa navegar de forma simples e segura pelas diversas iniciativas tributárias. Além disso, a medida depende do apoio financeiro do governo federal, uma vez que os estados e municípios não possuem instrumentos próprios de financiamento da dívida.

MEDIDAS TRABALHISTAS



Para enfrentar a emergência de saúde pública que ameaça a economia e o bem-estar social, e para a retomada do crescimento dos negócios e do país após a crise, é essencial preservar a saúde dos trabalhadores, os empregos e a renda, e portanto os negócios, de acordo com a Organização Mundial do Trabalho (OIT)³².

Neste sentido, o governo deve ser rápido em implementar medidas que promovam segurança jurídica e criem mecanismos financeiros para as empresas se adaptarem ao momento e manterem os postos de trabalho.

³² OIT. Covid-19 and the World of Work: impact and policy responses.

As scale-ups são um importante grupo dentre as Empresas de Alto Crescimento (EACs). No Brasil, as **EACs representam apenas 0,5% das empresas em atividade**, mas empregam 2,5 milhões de pessoas e **geraram a totalidade dos novos postos de trabalho, totalizando 1,6 milhões de novos empregos em 3 anos (2014/2017)**³³. No mesmo período, empresas com mais de 1 funcionário demitiram 1,1 milhão de pessoas.

Em função dos investimentos no seu quadro de funcionários, além dos seus projetos de inovação e expansão, as scale-ups têm elevada demanda de capital. Diante da incerteza econômica, esses negócios enfrentam dificuldades de financiamento e redução de receitas, e tem caixa suficiente para sobreviver por poucos meses. Por isso, ação governamental é tão relevante para essas empresas.

Para garantir a sua sobrevivência e a manutenção dos postos de trabalho em um período posterior à crise, **as scale-ups necessitam, portanto, de mecanismos que permitam uma redução imediata de seus custos fixos**, dentre os quais se destaca a folha de pagamentos.

scale-ups são parte de um grupo de

20mil

empresas de alto crescimento



que geraram

1,6 mi

novos empregos em 3 anos³⁴



e investem

R\$ 71

bilhões em salários

Para preservar empregos, as scale-ups necessitam de uma redução imediata dos seus custos fixos

³³ IBGE (2019): Demografia das Empresas e Estatísticas do Empreendedorismo.

³⁴ IBGE (2019): Demografia das Empresas e Estatísticas do Empreendedorismo.

No Brasil, EACs geraram 1,6 milhões de empregos entre 2014 e 2017.

MEDIDAS JÁ ANUNCIADAS PELO GOVERNO

No âmbito trabalhista, medidas diversas foram anunciadas pelo governo brasileiro para reduzir os impactos da crise sobre as empresas e os trabalhadores formais e informais. Algumas delas ainda precisam de regulamentações adicionais.

Proteção do emprego

Para auxiliar as empresas na gestão e manutenção da sua força de trabalho, o governo adotou as seguintes medidas:

Reorganização do trabalho (MP 927)

- Facilita a adoção do trabalho remoto durante o estado de calamidade; e,
- Suspende exigências em relação a segurança administrativa e do trabalho.

Ociosidade da força de trabalho (MP 927 e MP 936)

- Cria regimes especiais para utilização de banco de horas e antecipação de feriados;



- Facilita o processo e institui mecanismos para postergar os custos decorrentes de férias coletivas e/ou individuais;
- Estabelece a suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias com pagamento de remuneração compensatória pelo governo; e
- Permite a redução de salários e jornadas nos percentuais de 25%, 50% e 70%, com pagamento de remuneração compensatória pelo governo.

Proteção aos indivíduos

Para assegurar o bem estar dos indivíduos, protegendo a sua saúde e renda, foram definidos:

- A antecipação do abono salarial ([MP 927](#)); e,

- A instituição do auxílio emergencial para trabalhadores informais de R\$ 600 a R\$ 1,2 mil mensais ([Lei 13.982](#)).



ANÁLISE ENDEAVOR

As medidas já anunciadas no âmbito econômico pelo governo brasileiro estão em linha com as recomendações da OCDE, que apontam que políticas monetárias e fiscais tradicionais não serão suficientes para compensar o impacto abrupto da disrupção do fluxo de pessoas e de mercadorias sobre a produção e a receita das empresas e a renda e o consumo das famílias.

Por outro lado, ainda há grandes **preocupações em relação à implementação dessas medidas,**

devido à necessidade de regulamentações adicionais e insegurança jurídica decorrente de dispositivos com margem para interpretações múltiplas e questionamentos de constitucionalidade.

A seguir, apresentamos exemplos de pontos de atenção mapeados junto à rede de **scale-ups** apoiadas pela Endeavor:

PONTOS DE ATENÇÃO

Suporte às empresas

Financiamento: as condições de crédito para financiamento da folha de pagamentos estabelecida pela [Medida Provisória 944](#) exclui boa parte das scale-ups de médio porte, ao estabelecer um faturamento máximo para empresas elegíveis de R\$ 10 milhões anuais.

A restrição do acesso a este crédito por scale-ups é prejudicial, já que empresas com esse perfil são **grandes geradoras de novos empregos no Brasil** e foram responsáveis pela contratação de mais de 1,6 milhões de pessoas enquanto outras empresas com mais de 1 funcionário fecharam quase 1,1 milhão de vagas. No entanto, as scale-ups enfrentam desafios de caixa e de acesso a outras fontes de financiamento para manutenção da sua força de trabalho no contexto da crise.

PMEs	Scale-ups apoiadas pela Endeavor (pequeno e médio porte)
Faturamento entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões	Faturamento médio de R\$ 36 milhões

Negociação com Sindicatos: outro desafio enfrentado pelos empreendedores para recorrer às alternativas criadas pelo governo para manutenção dos empregos ([MP 936](#)) está na negociação com os sindicatos. Estão sendo relatados longos períodos ou até mesmo ausência de respostas por parte de alguns sindicatos, além da cobrança de taxas de negociação que não estão previstas em lei. Considerando as limitações de caixa das scale-ups no contexto da crise, a velocidade para redução dos custos com a folha de pagamentos se mostra essencial para preservação dos empregos, e, por isso, os problemas relatados junto aos sindicatos podem ter efeitos bastante perversos.

Insegurança Jurídica: divergências na interpretação das medidas provisórias trabalhistas especiais ([MP 927](#) e [MP 936](#)) – como exemplificam a decisão liminar do Ministro Lewandowski sobre a MP 936 e sua posterior reversão no plenário do STF – e dos impactos do estado de calamidade sobre a CLT, cria entre os empreendedores o receio de um litígio trabalhista futuro. Isso pode fazê-los optar por demissões seguras ao invés da manutenção do emprego em condições de incerteza. Além disso, a própria burocracia e a lentidão envolvidas no processo de implementação dessas alternativas podem ser um empecilho para a preservação dos postos de trabalho, já que essas empresas possuem poucos meses de caixa para sobreviver.

Suporte aos indivíduos

Previsibilidade e celeridade: É essencial que haja celeridade e previsibilidade no pagamento dos auxílios emergenciais para evitar grandes perdas de bem-estar para a sociedade, especialmente para os mais vulneráveis.

PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Até o dia 27 de março, 84 países adotaram medidas de proteção aos empregos e à renda dos trabalhadores, um crescimento de 87% em relação à semana do dia 20 de março. As medidas mais comuns são (1) assistência social, sobretudo transferência de renda (não-tributável), seguido por (2) auxílios doença e licenças, sendo o empregador responsável por arcar com parte do auxílio, (3) ajuda para as empresas pagarem os salários via subsídios, (4)

programas de jornada reduzida (com parte dos custos cobertos pelo governo) e (5) benefícios para trabalhadores autônomos e informais (como na Irlanda, Portugal, Nova Zelândia e Índia). Países também estão criando vouchers extras para famílias que têm crianças (que é o caso da Itália e do Canadá).

Um terço dos programas de assistência social (34%) e 50-60% dos programas de auxílios trabalhistas vieram de países ricos, enquanto os 66% restantes estão ocorrendo nos países de renda média (que é a classificação atual do Brasil). Até abril de 2020, nenhum país de baixa renda tinha criado um programa nacional relacionado ao COVID-19. Ao invés disso, esses países têm focado em aumentar o volume de transferência em programas já existentes (como na China e na Indonésia).

Suporte às empresas

Na França, foi aprovada uma medida de subsídio salarial que funciona da seguinte maneira: as empresas que precisaram suspender suas atividades podem ter até 70% dos salários brutos (cerca de 84% do líquido) dos seus funcionários reembolsados pelo governo. A medida cobre salários de até € 6.927 mil por mês. Salários iguais ou menores ao salário mínimo (€ 1.521) serão 100% reembolsados. A medida faz parte de um programa governamental que está destinando 13% do PIB francês (€ 300 bilhões) para combater a crise do COVID³⁵, e já está contemplando 24 milhões de trabalhadores (32% da população)³⁶.

Suporte direto aos empregados

Nos **Estados Unidos**, foi introduzida uma modalidade de licença de 12 semanas para que os trabalhadores possam cuidar de seus filhos, caso as escolas estejam fechadas. O empregador paga a licença e o governo federal reembolsa o valor. O governo reembolsará 100% dos benefícios de até US\$ 511 por dia, por 2 semanas, e 67% nas semanas restantes, não ultrapassando US\$ 200 por dia. Após esse período, o empregador deve manter no mínimo $\frac{2}{3}$ do salário dos trabalhadores por até 10 semanas. Para poder receber o benefício, são necessários alguns requisitos de tempo de vínculo do empregado (12 meses) e que o empregado more a uma certa distância do local de trabalho. Autônomos e trabalhadores informais poderão receber o benefício via crédito tributário. A medida custou o equivalente a 0,5% do PIB americano (US\$ 104 bilhões)³⁷.

³⁵ Para conhecer na íntegra todas as medidas do programa, ver <https://www.economie.gouv.fr/coronavirus-soutien-entreprises>

³⁶ France 24: <https://www.france24.com/en/20200325-the-race-to-save-jobs-european-governments-step-in-to-pay-wages>

³⁷ Gentilini, Almenfi e Orton, disponível em <https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/198890>

Suporte a profissionais autônomos, informais e microempresas

Na Itália, pequenas e médias empresas, micro empreendedores individuais e trabalhadores autônomos terão moratória de todos os empréstimos realizados até o dia 30 de setembro; todos aqueles que perderam mais de 1/3 da renda no último quadrimestre também terão suspensão da cobrança de hipotecas.

- Aqueles que não possuem contrato formal de trabalho terão direito a um benefício no valor de € 600.
- Para cobrir as medidas, o governo está destinando um montante de €220 bilhões (1,4% do PIB italiano)³⁸.

RECOMENDAÇÕES FINAIS

Para que as medidas adotadas pelo governo nesse período de crise sejam efetivas para a proteção dos empregados e das empresas, é preciso que tenham *uma redação clara, com mecanismos e prazos já definidos para a sua implementação*.

Devem também ser desenhadas de modo a permitir que as scale-ups consi-

gam adequar rapidamente os elevados custos de sua folha de pagamentos ao fluxo de caixa da crise, por meio de linhas de crédito subsidiado. Assim, será possível evitar demissões e falências, preservar o consumo e a renda das famílias, e criar condições para a recuperação da economia.

³⁸ Gentilini, Almenfi e Orton, disponível em <https://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/198890>

FICHA TÉCNICA



COMO SALVAR A INOVAÇÃO NO BRASIL: Um guia com sugestões de medidas que podem ajudar o governo brasileiro a preservar os negócios inovadores

Nota técnica Endeavor Brasil - 2020/01

Junho de 2020

Equipe técnica

Renata Mendes

Marina Thiago

Karina Almeida

Fernanda Melo

Ricardo Marchiori

Juan Perroni

Átila Teixeira

-eNDeavor

endeavor.org.br/compromisso-com-o-pais