



Organização
Internacional
do Trabalho

Relatório IV

Pequenas e médias empresas e a criação de emprego digno e produtivo



**Conferência Internacional
do Trabalho**

104.^a Sessão, 2015

Conferência Internacional do Trabalho, 104.^a Sessão, 2015

Relatório IV

Pequenas e médias empresas e a criação de emprego digno e produtivo

Quarto item da ordem de trabalhos

***Bureau* Internacional do Trabalho, Genebra**

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista do *Bureau* Internacional do Trabalho relativamente à natureza jurídica de qualquer país, área ou território ou respetivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respetivas fronteiras.

A referência ou não referência a empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho.

As publicações da OIT estão disponíveis nas principais livrarias ou nos escritórios locais da OIT em vários países, podendo ser também diretamente obtidas na seguinte morada: Publicações da OIT, Bureau Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra 22, Suíça. Os catálogos e listas de novas publicações podem ser obtidos gratuitamente na morada acima mencionada ou solicitados através do seguinte endereço de *e-mail*: pubvente@ilo.org.

Visite o nosso site na internet: www.ilo.org/publns.

A tradução desta obra e a sua edição em formato digital só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal, através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Índice

	<i>Página</i>
Sumário executivo	v
Serão as PME um importante motor de criação de postos de trabalho?	v
Quais são os principais constrangimentos que as PME e os seus trabalhadores enfrentam?	vi
Que políticas de apoio às PME funcionam realmente?.....	vi
Validade das anteriores Recomendações da OIT, sinergias com outros debates da CIT e alinhamento com as novas prioridades da OIT	viii
Capítulo 1. Introdução.....	1
1.1. Contexto	1
1.2. Estrutura do relatório	1
1.3. Definições.....	2
Capítulo 2. Contributo das PME para o emprego e crescimento económico	3
2.1. Contributo das PME para o emprego	3
2.2. Número de PME que operam na economia informal e são propriedade de mulheres face ao total da população de empresas	5
2.3. Dimensão das empresas e criação de postos de trabalho.....	7
2.4. Contributo relativo das empresas jovens, <i>start-ups</i> e «gazelas»	9
2.5. Produtividade e rendimento salarial	12
2.6. Contributo para o rendimento nacional e crescimento económico.....	15
2.7. Resumo	16
Capítulo 3. Constrangimentos enfrentados pelas PME e pelos seus trabalhadores	19
3.1. Constrangimentos enfrentados pelas empresas	19
3.2. Problemas e desvantagens que os trabalhadores das PME enfrentam	21
Capítulo 4. Políticas de apoio às PME: Definição, fundamentos e ligações com outras áreas de intervenção política	27
4.1. Definição e objetivos	27
4.2. Fundamentos.....	28
4.3. Ligações com outras áreas estratégicas de intervenção política	29

	<i>Página</i>
Capítulo 5. Pertinência e eficácia das políticas destinadas às PME em termos das prioridades da OIT	31
5.1. Introdução	31
5.2. Acesso ao financiamento e formação em empreendedorismo	32
5.3. Ambiente favorável	38
5.4. Formalização de PME informais	44
5.5. Promover a melhoria das condições de trabalho e a produtividade das PME	50
5.6. Desenvolvimento da cadeia de valor	56
5.7. Novas tendências nas políticas de apoio às PME	58
Capítulo 6. Temas propostos para debate	67
 Anexo	
Visão geral das conclusões das intervenções com recurso a produtos da OIT para a formação em empreendedorismo e acesso ao financiamento	69

Sumário executivo

O presente relatório tem por objetivo apresentar aos delegados da 104.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho informações atualizadas que comprovem a importância das pequenas e médias empresas (PME) para o emprego, os principais constrangimentos que as PME e os seus trabalhadores enfrentam e a eficácia das medidas de apoio a este segmento de empresas. O relatório procura, fundamentalmente, dar resposta a questões fulcrais, tais como se as PME estão a corresponder às expectativas de representarem um contributo chave para a criação de emprego; se estes empregos têm a qualidade adequada, e até que ponto as diversas políticas de promoção das PME são eficazes.

Serão as PME um importante motor de criação de postos de trabalho?

Existem evidências empíricas e consistentes que confirmam que as PME são um importante motor de criação de postos de trabalho. No entanto, a análise também demonstra claramente que o setor é muito heterogéneo, o que constitui um sério entrave à formulação de políticas destinadas a esta classe de dimensão empresarial como um todo. Existe o risco de que a promoção das PME, devido ao seu grande contributo para o emprego, sem uma diferenciação adicional por sub-segmentos, existe o risco que se privilegie a quantidade face à qualidade do emprego. Isto, porque as PME incluem também um grande número de microempresas que criam postos de trabalho que não são nem produtivos nem dignos.

Além disso, os dados apresentados sobre países desenvolvidos demonstram que as atividades empresariais e a correspondente criação de emprego estão mais relacionadas com a idade das empresas do que com a dimensão das mesmas por si só. São sobretudo as jovens pequenas empresas que contribuem de uma forma desproporcionalmente elevada para o emprego.

Mesmo entre as PME do vasto sector da economia informal nos países em desenvolvimento, é possível encontrar a mesma heterogeneidade e, portanto, a mesma necessidade de diferenciação em termos de políticas. Contrariamente à visão predominante de que o segmento empresarial informal engloba apenas empresários de subsistência, existe de facto um estrato considerável de empresas informais voltadas para o crescimento que podem contribuir significativamente para a criação de emprego. No entanto, é importante frisar que a maioria das PME nos países em desenvolvimento são microempresas informais de baixa produtividade que não irão crescer nem criar postos de trabalho adicionais.

Uma das principais consequências da formulação de políticas é o facto de as políticas de apoio às PME terem de se basear numa melhor diferenciação entre as partes heterogéneas do grupo desta dimensão. Devem ser contempladas medidas específicas para as empresas jovens em crescimento e, conjuntamente, avaliar se os efeitos quantitativos e qualitativos positivos esperados no emprego foram alcançados. Ao mesmo tempo, deve-se manter o apoio às microempresas, uma vez que estas desempenham um papel importante no fornecimento de rendimentos e subsistência, sobretudo onde não existe emprego por conta de outrem suficiente.

Quais são os principais constrangimentos que as PME e os seus trabalhadores enfrentam?

Os constrangimentos ao crescimento das PME, do ponto de vista dos empresários, constituem uma área relativamente bem estudada. Nos diversos países, os três maiores constrangimentos são o acesso ao financiamento, o acesso à eletricidade e a concorrência de empresas informais. Porém, os constrangimentos variam de acordo com o nível de desenvolvimento dos países, bem como com a região. É necessário atualizar continuamente estas informações através de inquéritos representativos a empresas, como tem sido feito pela OIT e outros organismos, de forma a manter e ampliar as bases para um diálogo devidamente fundamentado sobre as políticas.

As informações sobre os problemas ou as desvantagens que os trabalhadores das PME enfrentam são ainda mais escassas. Os únicos dados fidedignos têm origem na União Europeia (UE) e revelam que as PME obtêm geralmente uma pontuação mais baixa do que as grandes empresas no que diz respeito aos indicadores da qualidade do emprego. Não existem dados disponíveis para os países de baixos e médios rendimentos. Esta situação comporta três implicações. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de recolher mais dados sobre a qualidade do emprego nas PME. Em segundo lugar, os resultados disponíveis que indicam que a qualidade do emprego é menor nas PME não devem conduzir ao abandono da promoção das PME, pois o seu contributo para a criação de emprego é demasiado importante. Em vez disso, o objetivo deverá ser o apoio às PME no aumento da sua produtividade e na melhoria da qualidade dos postos de trabalho. Nesse sentido, a OIT tornou a produtividade e as condições de trabalho nas PME uma das suas novas áreas de importância crítica. Em terceiro lugar, uma conclusão importante retirada dos dados disponíveis é que o setor económico no qual uma PME se insere tem maior influência sobre a qualidade do emprego do que a dimensão da empresa. Assim, ao delinear intervenções futuras com vista a melhorar a qualidade do emprego, talvez seja mais eficaz centrar a atenção em setores específicos em vez de segmentos de dimensão das empresas.

As organizações de empregadores e trabalhadores podem desempenhar um papel importante no sentido de ajudar as PME e os seus trabalhadores a ultrapassar os constrangimentos enfrentados. Uma maior representação das PME em ambos os tipos de organização irá ajudar a reforçar o seu papel de defensores deste segmento empresarial. Os parceiros sociais disponibilizam também uma variedade de importantes serviços para os seus membros, que podem ser benéficos para as PME. Estes serviços incluem informação, formação e orientação sobre o modo de acesso aos mecanismos públicos e privados e apoio a empresas, de estabelecimento de ligações a centros de investigação e consultadoria, e de parcerias empresariais e aconselhamento sobre práticas de trabalho responsáveis. As organizações de empregadores devem continuar a avaliar periodicamente o ambiente empresarial favorável através de inquéritos às empresas, barómetros económicos e outras ferramentas. As organizações de trabalhadores devem disponibilizar serviços e aconselhamento sobre direitos e deveres dos trabalhadores, legislação laboral e proteção social para os trabalhadores das PME.

Que políticas de apoio às PME funcionam realmente?

É evidente que uma série de políticas económicas e sociais importantes, como as que estão centradas em questões macroeconómicas, de infraestruturas ou de proteção social, têm um impacto considerável nas PME. No entanto, essas políticas não constituem o objeto central deste relatório, visto que não se destinam especificamente a uma classe de dimensão empresarial, em detrimento de outras. Este relatório centra-se nas políticas de apoio às PME, definidas como qualquer iniciativa pública dirigida à promoção das empresas existentes abaixo de uma certa dimensão. As duas principais justificações económicas para a adoção de políticas de apoio às PME são: (1) compensar as falhas de mercado específicas do segmento desta dimensão; e (2) promover os contributos especiais das PME para a economia, especialmente ao nível da criação

de emprego. Embora exista um amplo consenso relativamente à existência de falhas de mercado, as opiniões divergem quanto aos contributos especiais das PME para a economia. A melhor forma de progredir consiste em proceder a avaliações de impacto das políticas para as PME mais quantitativas. Isto permitirá aos decisores políticos acompanhar os resultados, comparar os custos com os benefícios económicos e sociais associados e avaliar a eficácia das políticas de apoio às PME, em comparação com outras intervenções que não visam especificamente empresas abaixo de uma determinada dimensão. É igualmente importante promover uma cultura de avaliação, visto que os governos, as organizações não-governamentais e os doadores continuam a despende valores consideráveis nas políticas de apoio às PME. Desta forma, o relatório centra-se no resumo dos dados disponíveis sobre a eficácia das políticas de apoio às PME mais importantes em termos de procura por parte dos Estados-Membros da OIT.

O **acesso ao financiamento e a formação em empreendedorismo** podem contribuir para a geração de rendimento e de mais e melhores empregos, especialmente quando são disponibilizados conjuntamente. A maioria das intervenções avaliadas até ao momento era dirigida para microempresas ou trabalhadores independentes na base da pirâmide. Estes programas devem ser mantidos, uma vez que contribuem de forma valiosa para a produção de rendimentos estáveis e para a criação de emprego adicional. As avaliações rigorosas de impacto das políticas de apoio às PME, para além do âmbito das microempresas, são raras, pelo que é necessário adotar novas medidas para avaliar a eficácia das políticas direcionadas a este sub-segmento. Essas avaliações devem incluir o grupo das PME jovens e de rápido crescimento, responsável pela maioria dos novos postos de trabalho. No que diz respeito aos grupos-alvo específicos do mercado de trabalho, as intervenções dirigidas aos jovens têm mais efeitos no emprego do que as destinadas a outros grupos etários. Assim, o empreendedorismo jovem deve continuar a figurar entre as políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a combater o desemprego entre os jovens. As intervenções destinadas às mulheres empresárias parecem ser menos bem sucedidas ao nível da criação de rendimentos e emprego, o que exige uma revisão das atuais abordagens, de forma a lidar melhor com os constrangimentos específicos enfrentados pelas mesmas. A OIT já desempenha um importante papel no apoio ao desenvolvimento do empreendedorismo e tem envidado esforços e investimentos consideráveis para avaliar com rigor as suas intervenções nesta área. As avaliações do impacto das intervenções da OIT revelam um elevado desempenho em termos de geração de rendimentos, mas um cenário misto no que concerne à criação de emprego. No entanto, é evidente que é necessário realizar mais avaliações e que estas devem deixar de incidir apenas na criação de rendimento, e produzir mais dados sobre a qualidade do emprego. As avaliações futuras devem ainda incluir análises de custo-benefício, algo com que a OIT, e na verdade a maioria das outras agências, não realizou até hoje.

Existem evidências concretas de que um **ambiente favorável** proporciona emprego e crescimento económico e de que, quanto menor for a empresa, maiores serão os efeitos no emprego. Isto confirma o pressuposto de que um ambiente favorável e condições de concorrência equitativas são importantes para o desenvolvimento das PME. O próprio trabalho da OIT sobre um ambiente favorável para as empresas sustentáveis (EASE) é demasiado recente para permitir apresentar resultados sobre os impactos. No entanto, algumas das conclusões iniciais sobre os resultados (*outcomes*) intercalares, tais como a adoção de reformas e a redução da burocracia, são promissoras. A OIT tem de aumentar os seus esforços para monitorizar e quantificar os resultados das suas intervenções relativas ao ambiente favorável.

A **formalização das PME informais** é extremamente importante para a abordagem mais ampla da OIT, que visa facilitar a transição da economia informal para a economia formal. A formalização é entendida como um meio de romper o círculo vicioso de baixa produtividade e de condições de trabalho precárias que prevalecem na economia informal. As evidências empíricas sobre o que funciona e o que não funciona para formalizar as PME são ainda escassas. De um modo geral, os efeitos das intervenções de formalização sobre os níveis de formalidade, desempenho das empresas e emprego são ainda modestos. Esta conclusão está sujeita à limitação de que as avaliações se têm centrado essencialmente em reformas relativas à criação de empresas. Estudos de caso bem-sucedidos indicam que as intervenções não se devem restringir à redução

dos custos de formalização das empresas, mas permitir igualmente uma redução dos custos e/ou um aumento dos benefícios decorrentes da formalização. A formalização pode ser aumentada através da disponibilização de Regimes fiscais simplificados e disposições específicas a nível da segurança social podem favorecer a formalização. É necessário aprofundar a investigação testando diferentes combinações de redução de custos, alargamento de benefícios e reforço da aplicação da lei.

No que diz respeito às intervenções destinadas a **melhorar as condições de trabalho e a produtividade das PME**, a principal conclusão retirada é que é necessária uma maior integração das iniciativas para a melhoria das condições de favorável trabalho e das práticas fundamentais de gestão. Existem evidências consideráveis de que uma abordagem sistémica que promova e integre as condições de trabalho nas atividades centrais da empresa pode produzir melhores resultados do que as intervenções pontuais que procuram melhorar um único aspeto nas condições de trabalho. São necessários mais estudos para testar a eficácia da combinação de medidas distintas: redução de custos, alargamento dos benefícios e reforço do controlo da aplicação da lei.

As intervenções de **desenvolvimento da cadeia de valor** estão a tornar-se cada vez mais populares, devido à sua forte ênfase na escala e sustentabilidade financeira. Embora não tenham havido, até agora, evidências rigorosas sobre a eficácia dessas intervenções, a OIT implementou recentemente um projeto de produção de conhecimento para determinar os efeitos que as intervenções na cadeia de valor têm no mercado de trabalho e para testar diferentes sistemas de medição de resultados. Esta iniciativa deverá ajudar a colmatar o défice de conhecimentos para os próximos dois anos.

O relatório identifica uma série de **novas tendências nas políticas para as PME**. (1) O acompanhamento rigoroso e a medição de resultados tornaram-se uma tendência chave. As medições fiáveis dos resultados (*outcomes*) intermédios e do impacto final são cruciais para permitir que agências como a OIT prestem aconselhamento político baseado em evidências sobre o que funciona e o que não funciona, e para que a OIT continue a ser um parceiro de eleição. (2) As parcerias com as empresas são importantes dado que se espera que alarguem o alcance e melhorem a sustentabilidade das intervenções. Todavia, continua a ser um desafio demonstrar o valor adicional das parcerias com empresas. A OIT começou recentemente a intensificar o seu envolvimento direto com as empresas. (3) Introduzir uma vertente ecológica nas atividades das PME ou apoiar a sua entrada em novos mercados de produtos ou serviços ecológicos são domínios que têm adquirido uma importância rapidamente crescente. Tendo em conta os que são investidos consideráveis recursos públicos e privados, é importante desenvolver teorias claras de mudança e estruturas sólidas de medição dos resultados para apoiar eficazmente as PME. (4) A nova tendência para a elaboração de programas que fomentem as empresas de alto crescimento requer conhecimentos técnicos sobre temas como a tutoria, as incubadoras de empresas e investidores providenciais (*business angels*), algo que a OIT ainda não possui. A OIT deverá testar esta nova abordagem e criar especialistas a nível interno.

Validade das anteriores Recomendações da OIT, sinergias com outros debates da CIT e alinhamento com as novas prioridades da OIT

Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho (CIT) adotou a Recomendação (N.º 189) sobre a criação de empregos nas pequenas e médias empresas, 1998. Trata-se da única Recomendação da OIT que aborda especificamente as PME. A sua finalidade consiste em orientar os Membros no que diz respeito à elaboração e implementação de políticas relativas à criação de postos de trabalho nas PME. A análise apresentada no presente relatório demonstra que os problemas e as estratégias traçadas na Recomendação n.º 189 permanecem válidos.

No que diz respeito a debates em curso ou futuros da CIT, o relatório identifica as sinergias com o debate sobre a elaboração de normas relativas à transição da economia informal para a economia formal e com o próximo debate geral em 2016 sobre o trabalho digno nas cadeias de

abastecimento mundiais. Quanto à transição para a economia formal, este relatório reúne e analisa os dados disponíveis sobre as empresas informais, documentando igualmente as evidências sobre a eficácia das medidas para a formalização das empresas. Destaca também a necessidade de uma resposta política que diferencie os diversos tipos de empresas informais. Por exemplo, as empresas informais orientadas para o crescimento podem beneficiar mais da formalização do que os empresários de subsistência. Além disso, as *start-ups* devem tornar-se prioritárias, uma vez que são mais fáceis de formalizar do que as empresas informais já existentes. Relativamente ao próximo debate sobre o trabalho digno nas cadeias de abastecimento, poderá ser importante para o *Bureau* considerar analisar as diferenças setoriais nos constrangimentos enfrentados por empresas e trabalhadores. As considerações setoriais parecem ser mais significativas do que as diferenças resultantes da dimensão das empresas. Esta conclusão realça a importância de uma abordagem setorial para a melhoria das condições de trabalho.

As políticas destinadas às PME podem ajudar a OIT a alcançar as suas prioridades, nos termos da definição dada no novo enquadramento estratégico para 2016-2017.¹ Conforme apresentado no quadro 1, a promoção das PME pode contribuir de forma direta e significativa para cinco dos dez resultados estabelecidos no âmbito do *Bureau*,² criando rendimentos adicionais e novos e melhores postos de trabalhos.

Quadro 1. Promoção das PME e prioridades da OIT

Novas prioridades da OIT favoráveis às PME	Contributo das intervenções
Mais e melhores empregos para um crescimento inclusivo e melhores perspectivas de emprego para os jovens	Extremamente relevante devido ao seu impacto na criação de postos de trabalho, nomeadamente no que respeita ao desenvolvimento do empreendedorismo jovem, ambiente favorável e desenvolvimento da cadeia de valor.
Promoção de empresas sustentáveis	As políticas de apoio às PME são as principais ofertas do <i>portfólio</i> de desenvolvimento das empresas, sendo responsáveis por 70% dos recursos extra-orçamentais mobilizados.
Emprego digno na economia rural	Extremamente relevante devido ao seu impacto na criação de rendimentos e de postos de trabalho, nomeadamente no desenvolvimento da cadeia de valor.
Formalização da economia informal	Extremamente relevante devido ao grande número de PME informais nos países em desenvolvimento; a formalização das PME informais pode contribuir para a abordagem mais ampla da OIT que visa facilitar a transição da economia informal para a economia formal.
Definição e alargamento de pisos de proteção social	Proporcionar segurança social aos proprietários e trabalhadores de PME; pode igualmente originar um melhor desempenho da empresa, caso as condições de trabalho estejam integradas nas suas atividades centrais.

¹ No novo quadro estratégico da OIT para 2016-2017, o número total de resultados foi reduzido para dez, refletindo mudanças nas prioridades da OIT para a ação e o apoio.

² As outras áreas de resultados estratégicos para as quais as ações de promoção das PME vão contribuir indiretamente são: ratificação e aplicação das normas internacionais do trabalho; promoção da adequação do local de trabalho através da inspeção do trabalho; proteção dos trabalhadores contra formas inaceitáveis de trabalho; promoção de políticas de migração laboral justas e eficazes, e organizações fortes e representativas de empregadores e trabalhadores.

Capítulo 1

Introdução

1.1. Contexto

1. As pequenas e médias empresas contribuem de forma muito significativa para a criação de emprego e de rendimentos, sendo responsáveis por dois terços do emprego em todo o mundo. Por conseguinte, a promoção das PME tem sido uma das principais áreas de intervenção da OIT. Os seus serviços de aconselhamento sobre políticas de apoio às PME têm sido muito procurados pelos países membros da OIT. Esta procura tem-se vindo a intensificar nos últimos anos devido aos graves problemas de emprego que se colocam em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento. Muitas agências internacionais estão a trabalhar na promoção das PME e a OIT é vista como um parceiro importante. A OIT traz valor acrescentado devido ao seu enfoque nos aspetos quantitativos e qualitativos da criação de emprego e ao facto de os seus constituintes poderem ser importantes vetores de difusão.
2. Neste âmbito, na 104.^a Sessão (2015) da Conferência Internacional do Trabalho irá realizar-se um debate geral sobre as oportunidades e os desafios da promoção das PME, intitulado «As pequenas e médias empresas e a criação de emprego digno e produtivo». O objetivo deste relatório é fornecer aos delegados da Conferência evidências atualizadas sobre a importância das PME, os principais constrangimentos que estas enfrentam, assim como os seus trabalhadores, e a eficácia das políticas para PME, como base para o seu debate. O relatório procura também responder a questões fulcrais, tais como se as PME estão a corresponder às expectativas sobre a sua grande importância em termos de contributo para a criação de emprego e se estes empregos têm a devida qualidade.
3. O relatório baseia-se em Recomendações anteriores da OIT, conclusões e debates sobre o desenvolvimento empresarial e a promoção das PME, entre os quais se encontram a Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998 e as Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, aprovadas na 96.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2007).

1.2. Estrutura do relatório

4. O relatório divide-se em seis capítulos. Após uma breve introdução (Capítulo 1), o Capítulo 2 apresenta as evidências empíricas mais recentes sobre o contributo das PME para o emprego e o crescimento económico. O Capítulo 3 destaca os constrangimentos enfrentados pelas PME e pelos seus trabalhadores. O Capítulo 4 apresenta uma definição das políticas de apoio às PME, explica os seus fundamentos e ilustra as ligações com outras políticas importantes. O Capítulo 5 constitui a parte central do relatório e discute a pertinência e eficácia dos tipos de políticas mais importantes para as PME em termos de prioridades da OIT. Inclui-se um resumo das evidências globais disponíveis, bem como os resultados das intervenções da OIT.

O capítulo termina com uma visão geral das tendências mais recentes em termos de políticas para PME. Por último, o Capítulo 6 sugere temas para debate.

1.3. Definições

5. As definições de PME variam muitas vezes de país para país e baseiam-se geralmente no número de trabalhadores, no volume anual de negócios ou no valor do ativo das empresas. Geralmente, as microempresas são definidas como empresas que possuem até dez trabalhadores; as pequenas empresas como aquelas que têm entre dez a 100 trabalhadores e as médias empresas abrangem as empresas que contam com 100 a 250 trabalhadores. Salvo indicação em contrário, a definição de PME usada neste relatório refere-se a qualquer empresa com menos de 250 trabalhadores. Incluem-se todos os tipos de empresas, independentemente da sua natureza jurídica (como empresas familiares, sociedades unipessoais ou cooperativas) ou do facto de serem empresas formais ou informais. Para facilitar a leitura, o relatório utiliza sempre o termo PME, a menos que seja necessária uma diferenciação de subsegmentos.

Capítulo 2

Contributo das PME para o emprego e crescimento económico

6. Este capítulo apresenta evidências empíricas sobre o contributo das PME para o emprego, criação de postos de trabalho, produtividade, rendimentos e crescimento económico. Centra-se nas empresas formais, uma vez que não existem dados de séries temporais consistentes sobre as empresas informais dos vários países.

7. Os dados disponíveis confirmam o papel preponderante que as PME desempenham, na medida em que são responsáveis pela maior parte da criação de emprego e de postos de trabalho. Isto aplica-se de igual modo aos países desenvolvidos e em vias desenvolvimento, embora a percentagem de emprego atribuível a estas empresas varie consideravelmente de país para país. Em contrapartida, a produtividade das PME representa, em média, um terço, e os salários metade dos níveis observados nas grandes empresas.

2.1. Contributo das PME para o emprego

8. O contributo das PME para o emprego foi analisado num estudo realizado por Ayyagari *et al.*¹ que combina diferentes fases dos Inquéritos às Empresas do Grupo do Banco Mundial.² Os seus dados incluem informações de 99 países, abrangendo o período de 2006 a 2010, tornando –o o estudo mais completo até à data. Porém, este estudo está sujeito à limitação de abranger apenas a economia formal privada não agrícola e excluir as microempresas. Assim, esta análise não abrange um grande número de PME.³ Num estudo realizado pela OIT e pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ),⁴ os dados de Ayyagari *et al.* foram posteriormente analisados para estimar a percentagem do emprego atribuído às PME nos países em desenvolvimento. Os resultados demonstram que as PME representam uma grande percentagem do emprego em todos os países, independentemente do nível de rendimentos dos países (figura 2.1) ou região (figura 2.2), sendo especialmente elevada nos países em desenvolvimento. A mediana da percentagem de emprego na classe das PME é de 67%. Não estão disponíveis dados discriminados por setores principais.

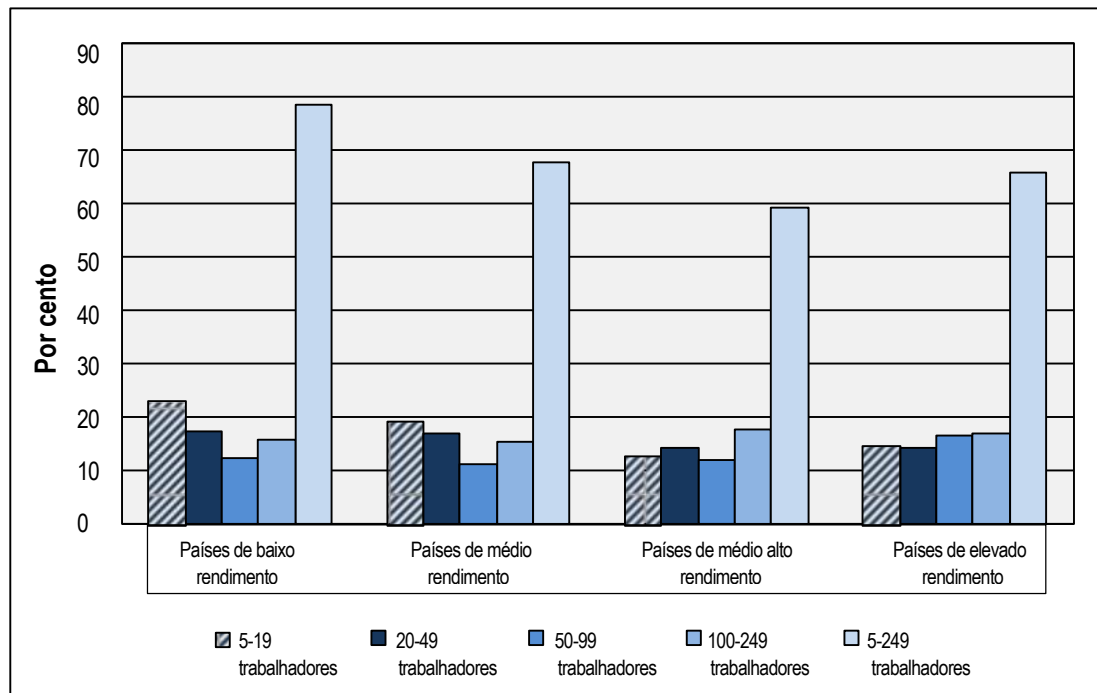
¹ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt e V. Maksimovic: *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation, and growth*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5631, 2011.

² Os Inquéritos do Banco Mundial junto das Empresas constituem a base de dados mais abrangente sobre empresas para os mercados emergentes e economias em desenvolvimento. Os dados, recolhidos através de entrevistas presenciais a gestores e proprietários de empresas, estão disponíveis para 130 000 empresas de 135 países.

³ Ver também as estimativas sobre as PME informais referidas neste capítulo.

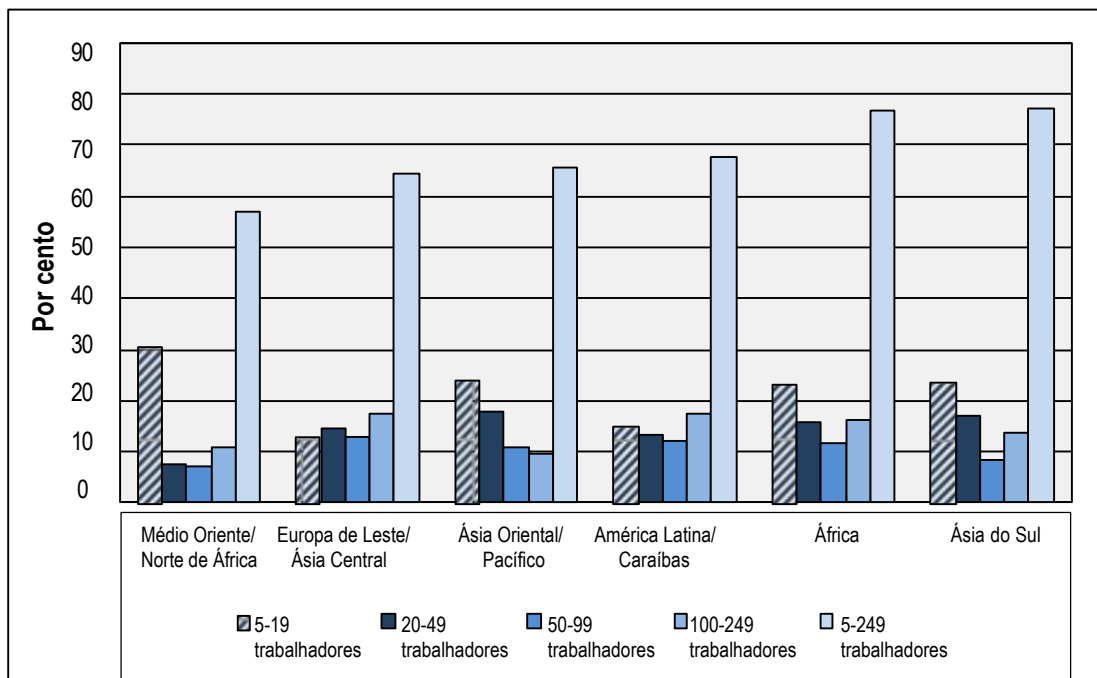
⁴ J. De Kok, C. Deijl e C. Veldhuis-Van Essen: *Is small still beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation* (Eschborn e Geneva, GIZ e OIT, 2013).

Figura 2.1. Percentagem mediana do emprego de acordo com a classe de dimensão empresarial por grupo de rendimentos dos países (por cento)



Fonte: De Kok *et al.* (2013), com base em Ayyagari *et al.* (2011), quadro 2.

Figura 2.2. Percentagem mediana do emprego de acordo com a classe de dimensão empresarial por região (por cento)



Fonte: De Kok *et al.* (2013), com base em Ayyagari *et al.* (2011), quadro 2.

9. As evidências confirmam ainda que as PME têm uma percentagem maioritária do emprego nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).⁵ Uma amostra de 18 países da OCDE demonstra que as PME, incluindo as microempresas, são responsáveis por 63% do emprego total, com as grandes empresas a representar os restantes 37%.

2.2. Número de PME que operam na economia informal e são propriedade de mulheres

10. As PME representam mais de 95% de todas as empresas dos países da OCDE.⁶ Estima-se que existam entre 420 e 510 milhões de PME em todo o mundo, das quais 9% são PME formais (excluindo as microempresas) e 80 a 95% operam em países de baixo e médio rendimento (ver figura 2.3 e quadro 2 abaixo). Segundo as estatísticas da OIT, baseadas em dados de 40 países e limitadas ao emprego não agrícola, existem aproximadamente 375 milhões de pessoas no mercado de trabalho informal (29% dos quais são mulheres e 71% são homens). Deste número, 156 milhões são trabalhadores independentes da economia informal que fazem parte de empresas informais (34% mulheres e 66% homens).⁷ Apesar da falta de dados pormenorizados sobre as empresas informais⁸ e das diferentes definições de informalidade, é evidente que o número de empresas informais é elevado e que estas representam uma grande percentagem da totalidade das PME. Nalguns países em desenvolvimento, as PME informais excedem largamente em número as empresas formais com a mesma dimensão. A Índia, um dos poucos países com dados fiáveis sobre as empresas informais, reportou 17 PME não registadas por cada PME registada em 2007.⁹

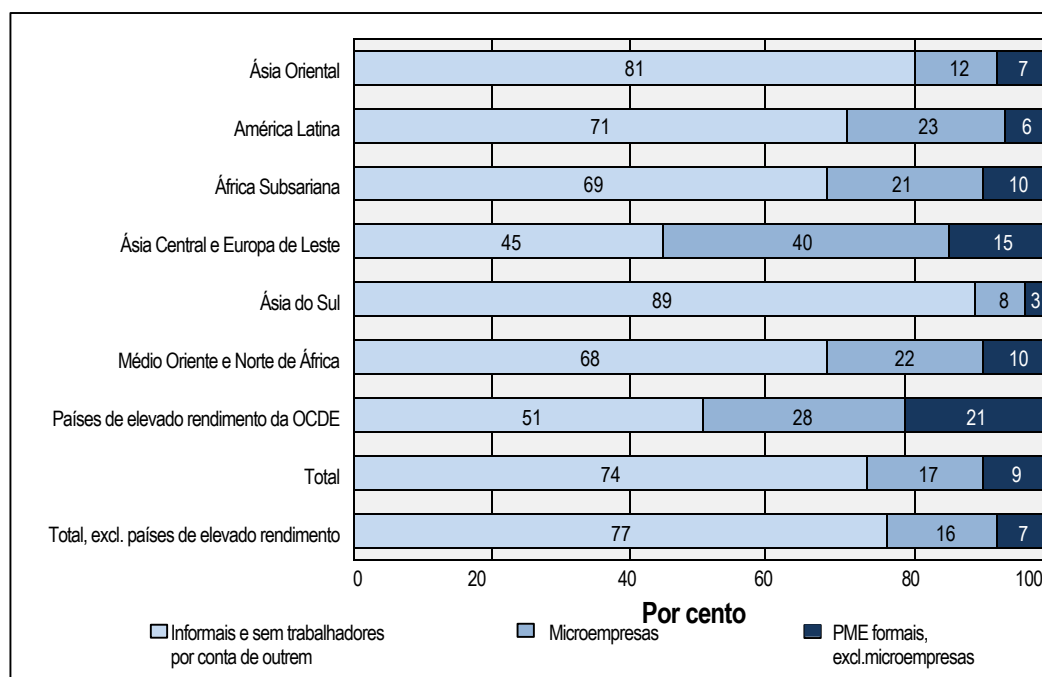
⁵ C. Criscuolo, P.N. Gal e C. Menon: *The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14 (2014).

⁶ OCDE: *Small and medium-sized enterprises: Local strength, global reach*, OECD Policy Brief (Paris, 2000). A percentagem de PME face à população total de empresas é ainda mais elevada nos países em desenvolvimento.

⁷ Fontes: Departamento de Estatística da OIT; respostas dos países aos dados solicitados pela OIT, apuramentos especiais de dados dos inquéritos às forças de trabalho e extratos de relatórios de inquéritos. Em relação aos países latino-americanos, está disponível uma base de micro-dados de inquéritos a agregados familiares da OIT/ SIALC.

⁸ Note-se que a categoria de PME informais na figura 2.3 inclui não só as PME informais definidas como as empresas não registadas, mas também as empresas sem trabalhadores por conta de outrem (sociedades unipessoais) registadas ou não registadas, o que pode, até certo ponto, exagerar a informalidade.

⁹ K. Kushnir, M.L. Mirmulstein e R. Ramalho: *Micro, small, and medium enterprises around the world: How many are there, and what affects the count?* Indicadores por país das PME, Banco Mundial/IFC (Washington, D.C., 2010).

Figura 2.3. Percentagem estimada de PME em todo o mundo por região

Fonte: IFC: *Scaling-up SME access to financial services in the developing world* (Washington, DC, 2010).

Quadro 2. Número estimado de PME em todo o mundo por região

Região	N.º de PME na região (milhões)	Percentagem total de PME em todo o mundo	Total de PME formais (milhões)
Ásia Oriental	170–205	44–46	11–14
América Latina	47–57	10–12	3–4
África Subsariana	36–44	8–10	3–5
Ásia Central e Europa de Leste	18–22	3–5	2–4
Ásia do Sul	75–90	16–20	2–3
Médio Oriente e Norte de África	19–23	4–6	1–3
Países de elevado rendimento da OCDE	56–67	12–14	11–14
Total	420–510	100	36–44
Total, excluindo os países de elevado rendimento da OCDE	365–445	80–95	25–30

Fonte: IFC: *Scaling-up SME access to financial services in the developing world* (Washington, DC, 2010).

11. A informação fiável e atualizada sobre o número de PME que são propriedade de mulheres é rara. Apenas estão disponíveis dados para alguns países, principalmente da OCDE. Além disso, estes dados não são diretamente comparáveis com os das outras fontes utilizadas neste capítulo. Na UE, 25% de todos os trabalhadores da categoria de «trabalhadores por conta própria com trabalhadores ao serviço» são mulheres.¹⁰ As percentagens são semelhantes no Brasil, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos, Japão e México. Além disso, esta percentagem relativamente baixa de mulheres empresárias cresceu apenas marginalmente ao longo da última década, com exceção do Chile, Coreia do

¹⁰ Todos os dados apresentados neste parágrafo e no seguinte foram retirados do artigo da OCDE: *Closing the gender gap: Act now* (Paris, 2012).

Sul e México, que registaram aumentos notáveis na participação das mulheres empresárias a partir de um nível relativamente baixo (inferior a 20%) em 2000.

12. O Programa dos Indicadores do Empreendedorismo da OCDE e Eurostat revela um quadro semelhante. Este programa começou por recolher dados comparáveis a nível internacional sobre o empreendedorismo feminino com base nas empresas unipessoais que são propriedade de mulheres. A proporção de empresas unipessoais cujo proprietário é do sexo feminino varia entre 20 e 40%, e representa, em média, 25%. Não obstante, o número de empresas detidas por mulheres está a crescer mais rapidamente face ao número de empresas detidas por homens. Em termos do desempenho da empresa, não há disparidade de género no que diz respeito à sobrevivência da empresa ou à criação de emprego. As empresas individuais detidas por homens e mulheres têm taxas de sobrevivência semelhantes e contribuem de forma similar para a criação de postos de trabalho nos três primeiros anos após o arranque da empresa. Contudo, existe uma grande diferença na dimensão das operações, medida através das vendas ou do valor acrescentado. O volume de negócios médio de empresas detidas por mulheres corresponde apenas a uma fração daquelas que são propriedade de homens: por exemplo, 38% no México, 26 % na Itália e 18 % nos Países Baixos. Não é inteiramente claro se isto acontece devido à preferência das mulheres por determinados setores e profissões ou a restrições específicas de género que as mulheres enfrentam quando iniciam e expandem uma empresa.

13. Nos países em vias desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional (IFC) estima que existam entre 8 a 10 milhões de PME formais detidas por mulheres, o que representa cerca de um terço de todas as PME formais.¹¹ O empreendedorismo feminino privilegia as empresas mais pequenas. Um terço das empresas muito pequenas são detidas por mulheres e apenas 20% de médias empresas. É geralmente aceite que as empresárias são mais propensas a operar na economia informal, pois é muitas vezes a única fonte de emprego para as mulheres pobres e pouco qualificadas que têm de trabalhar em casa, de forma a conciliar a atividade profissional e a vida familiar. No entanto, não existem dados globais fidedignos. O Banco Mundial estima que, mundialmente, mais de 30% das mulheres na população ativa não agrícola criam o seu próprio emprego na economia informal. Este valor representa 63% em África.¹²

14. Com base no exposto, torna-se claro que são necessários mais dados para monitorizar e interpretar as tendências nas PME detidas por mulheres. Apesar disso, pode-se inferir que estas empresas representam uma parte significativa do total de PME e que contribuem largamente para a criação de emprego e de rendimentos.

2.3. Dimensão das empresas e criação de emprego

15. Para além de predominarem em termos de percentagem do emprego e de número de empresas, as PME desempenham também um papel fundamental no processo de criação de emprego. A criação líquida direta de postos de trabalho pelas PME pode ser analisada ao nível das classes de dimensão empresarial.¹³ Normalmente, a criação líquida de postos de trabalho é entendida como a diferença entre os postos de trabalho criados pelas empresas novas ou já existentes e os postos de trabalho destruídos através da contração de empresas já existentes ou através do encerramento de empresas. Assim, os valores representam as entradas e saídas de empresas, salvo indicação em contrário.

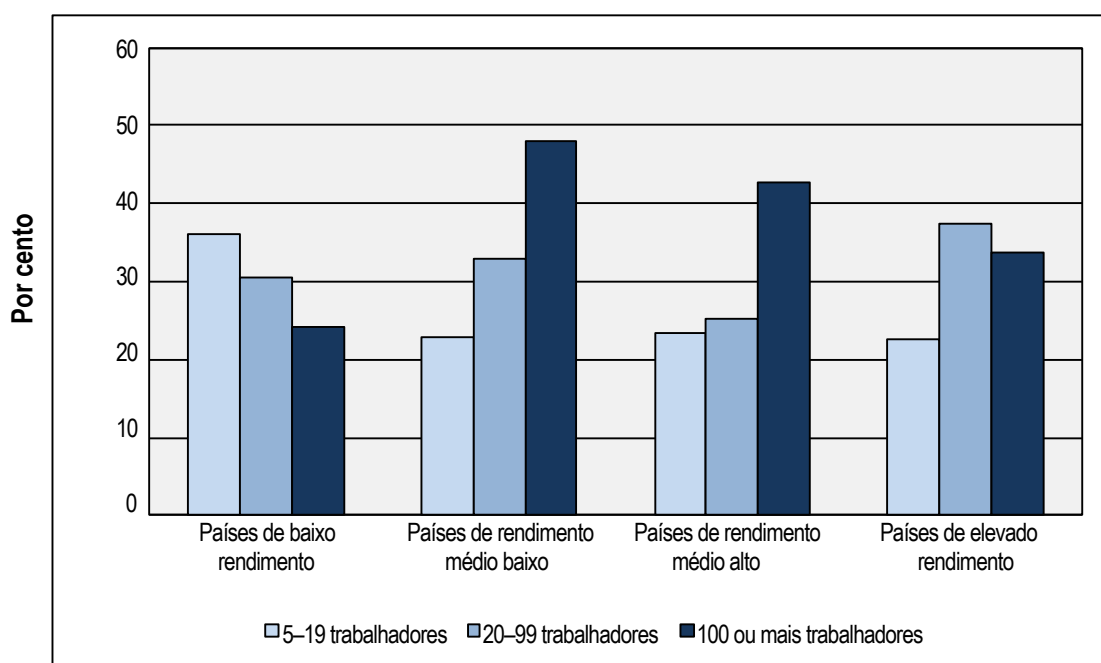
¹¹ IFC, G20 Parceria Global para a Inclusão Financeira: *Strengthening access to finance for women-owned small and medium-sized enterprises (SMEs) in developing countries* (Washington, DC, 2011).

¹² Banco Mundial: *Female entrepreneurship resource point – introduction and module 1: Why gender matters*, 2013.

¹³ Isto não inclui uma análise da criação de postos de trabalho indiretos (postos de trabalho criados por distribuidores e fornecedores das empresas dentro da cadeia de valor, ou através do aumento da inovação e da concorrência) ou a criação de emprego induzida (empregos gerados pelas despesas de consumo de novas pessoas diretamente empregadas) por classe de dimensão.

16. Para a maioria dos países, pode-se atribuir mais de 50% da criação total líquida de emprego¹⁴ às classes de empresas com menor dimensão que têm entre cinco e 99 trabalhadores.¹⁵ Esta conclusão é válida independentemente do grupo de rendimento em que cada país é classificado. (figura 2.4); no entanto, não estão disponíveis dados discriminados por setor. No que diz respeito às empresas que têm até 250 trabalhadores, não existem dados objetivos à escala mundial. Apesar disso, pode-se pressupor que a criação líquida de emprego em todo o segmento de PME é significativamente maior do que o valor acima indicado. Dados da UE demonstram que 85% da criação líquida de emprego é atribuível a PME que têm entre um e 250 trabalhadores, incluindo entradas e saídas de empresas.¹⁶ Em períodos de recessão económica, o panorama altera-se. O emprego nas PME parece ser menos resiliente às crises económicas. Os valores da UE mostram que, durante a Grande Recessão de 2007-2009, o número de postos de trabalho nas PME caiu em média 2,4% ao ano, face a 1% nas grandes empresas.¹⁷

Figura 2.4. Percentagem de criação total líquida de postos de trabalho por classe de dimensão empresarial e por grupo de países classificados segundo o rendimento



Fonte: De Kok *et al.* (2013), com base em Ayyagari *et al.* (2013), anexo.

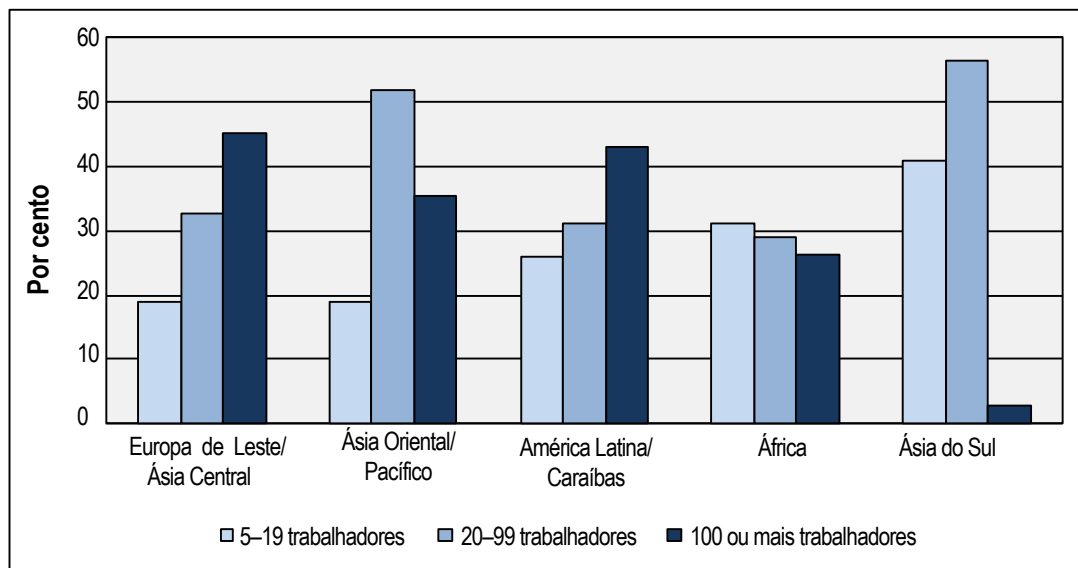
¹⁴ Qualquer método que determine o contributo de diferentes classes de dimensão para a criação líquida de emprego deve ter em consideração o facto de as empresas poderem passar de uma classe de dimensão para outra. Esta secção apresenta apenas as estatísticas baseadas em métodos que não se baseiam numa classe de dimensão específica. Este tema é analisado mais pormenorizadamente em De Kok *et al.* (2013), *op. cit.*

¹⁵ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt e V. Maskimovic: «Who creates jobs in developing countries?» em *Small Business Economics* (2014, Vol. 43). Estes dados de 104 países estão sujeitos à limitação de apenas incluírem a criação líquida de postos de trabalho por um período de dois anos (em vez de um) e excluírem a entrada e saída de novas empresas.

¹⁶ J. de Kok *et al.*: *Do SMEs create more and better jobs?* (Bruxelas, 2011).

¹⁷ *ibid.*

Figura 2.5. Percentagem de criação total líquida de postos de trabalho por classe de dimensão empresarial e por região



Nota: As regiões do Médio Oriente e Norte de África não foram incluídas devido à inexistência de dados. Fonte: De Kok *et al.* (2013), com base em Ayyagari *et al.* (2013).

17. Enquanto a percentagem do emprego correspondente às PME no emprego total, bem como a sua percentagem em termos da criação líquida de emprego, apenas difere moderadamente entre os países de baixo e elevado rendimento, existe uma forte variação nas taxas de entrada.¹⁸ Estas variam entre 0,4 nos países de baixo rendimento e 6,4 nos países de elevado rendimento. As taxas de entrada podem muito bem constituir um melhor reflexo do nível de empreendedorismo e dinamismo de uma economia do que os dados sobre a percentagem do emprego ou a criação de postos de trabalho atribuíveis às PME, e revela uma maior co-variação com o nível de rendimentos.

18. Conforme demonstrado na figura 2.5, existem diferenças importantes no crescimento emprego em todas as regiões. Na Ásia do Sul, há uma baixa percentagem de criação de postos de trabalho por parte das maiores empresas. Em África, a maior parte da criação de postos de trabalho deve-se às empresas mais pequenas (menos de 19 trabalhadores), enquanto na Europa de Leste/Ásia Central e América Latina, mais de 40% dos postos de trabalho são criados por empresas com mais de 100 trabalhadores. Na Ásia Oriental e Pacífico, o crescimento do emprego concentra-se sobretudo em empresas que têm entre 20 e 99 trabalhadores.

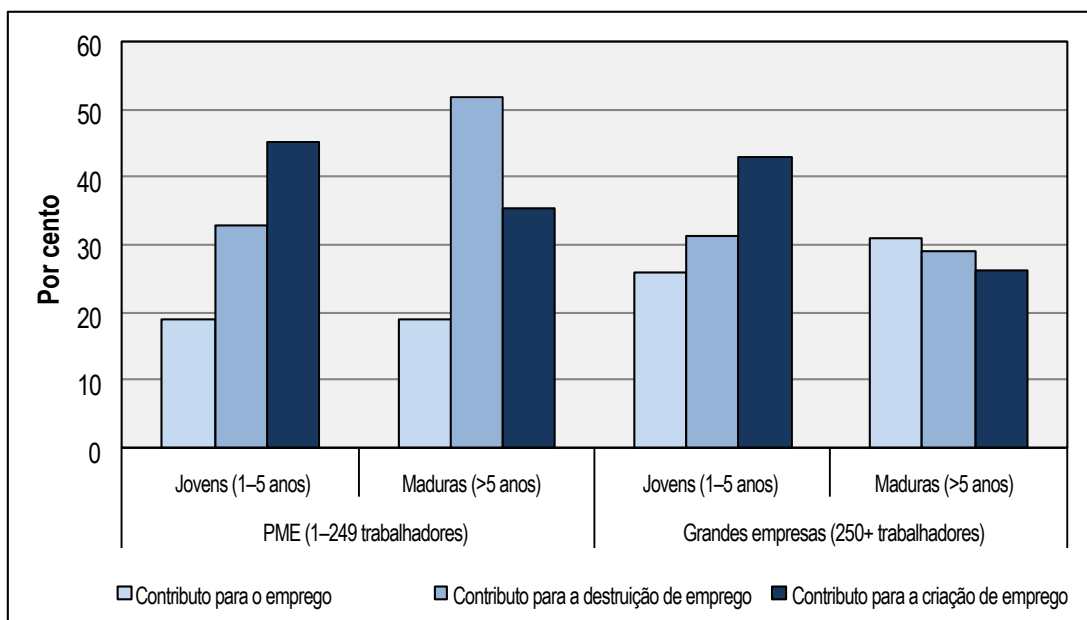
2.4. Contributo relativo das empresas jovens, *start-ups* e «gazelas»

19. É de especial interesse analisar quais os subgrupos de PME que têm as taxas de crescimento de emprego mais altas. Na sua amostra de 99 países, Ayyagari *et al.* constataram que as pequenas empresas com menos de 100 trabalhadores e as empresas jovens (constituídas há menos de dois anos) têm as taxas de criação de postos de trabalho mais elevadas. Um estudo recente da OCDE chega a conclusões semelhantes, demonstrando que as jovens e pequenas empresas criam um número desproporcionalmente elevado de postos de trabalho (figura 2.6), com uma maior criação líquida de postos de trabalho no setor dos serviços do que no setordas indústrias transformadoras. Apesar de as empresas jovens reagirem de forma mais forte à recuperação económica e à recessão do que as empresas antigas, permaneceram como criadores de postos de trabalho líquidos durante a Grande Recessão de 2007–09.

¹⁸ Medido como o número de sociedades recentemente registadas de responsabilidade limitada por 1.000 pessoas em idade ativa; ver Ayyagari *et al.* (2011), *op. cit.*

As maiores perdas de postos de trabalho deveram-se a contrações de empresas mais antigas.¹⁹

Figura 2.6. Emprego, criação e destruição de postos de trabalho por antiguidade e dimensão das empresas – amostra da OCDE (2001–11)



Fonte: Criscuolo *et al.*, *op. cit.* O gráfico apresenta o contributo para o emprego total, a criação bruta de emprego e destruição de emprego por parte das empresas na classe de idade-dimensão apresentada, em média, ao longo dos anos e nos países disponíveis. Setores abrangidos: indústria, construção e serviços não financeiros.

20. O estudo da OCDE fornece novas e importantes perspetivas relativamente às microempresas. Este subsetor é particularmente importante porque constitui um viveiro de *start-ups*. As empresas começam principalmente como micro ou pequenas empresas, mas podem crescer de forma a tornarem-se grandes empresas. Poucas *start-ups* (2-9%) crescem acima de dez trabalhadores, mas representam um contributo substancial para a criação de emprego, variando de 19 a 54%. **No fundo, são poucas as empresas que crescem para se tornarem grandes empresas e gerarem a maior parte dos novos postos de trabalho.** Estas empresas de alto crescimento são frequentemente vistas como empresas de espírito empreendedor e transformador, empresas “diplomadas” ou «gazelas», que criam negócios dinâmicos, proporcionam emprego a terceiros e geram rendimentos suficientes para cobrir as necessidades de subsistência de um indivíduo. Por outro lado, as microempresas de subsistência geralmente não se expandem, mas proporcionam rendimentos e emprego ao proprietário da microempresa e à sua família.²⁰

¹⁹ Criscuolo *et al.*, *op. cit.*

²⁰ Sobre empresários de espírito transformador e empresários de subsistência, consultar o artigo de A. Schoar: «The Divide between Subsistence and Transformational Entrepreneurship», em *Innovation Policy and the Economy* (2010, Vol. 10), National Bureau of Economic Research. Sobre o debate da história das empresas «gazela», consultar o artigo de T.D. Boston e L.R. Boston: «Secrets of gazelles: The differences between high-growth and low-growth business owned by African American entrepreneurs», em *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (2007, Vol. 613). Sobre empresas diplomadas, consultar: C. Liedholm e D. Mead: *Small enterprises and economic development: The dynamics of micro and small enterprises* (Londres, Nova Iorque, 1999).

21. No caso dos EUA, um estudo de 2014²¹ chegou a conclusões semelhantes. A análise realizada pelo *Bureau de Census* dos Estados Unidos a dados de empresas entre 1976 e 2011, revelou que uma pequena fração das pequenas empresas jovens contribui de forma desproporcionalmente elevada para a criação de postos de trabalho. As *start-ups* norte-americanas (90% das quais com menos de 20 trabalhadores) representam menos de 10% das empresas, mas 20% da criação bruta de postos de trabalho. As empresas de elevado crescimento - definidas como estabelecimentos que expandem o seu emprego em mais de 25% ao ano, muitas das quais são empresas jovens - representam 15% do total de empresas e são responsáveis por 50% da criação bruta de postos de trabalho. Para uma amostra de 50 000 PME de seis países em desenvolvimento, um estudo de 1999 demonstrou tendências semelhantes. Apenas 1% de todas as microempresas deixa essa classe de dimensão e cresce para empregar mais de dez trabalhadores. No entanto, essas empresas de elevado crescimento criam um quarto de todos os novos postos de trabalho na classe de dimensão das PME.²²

22. Existem poucos dados disponíveis sobre as empresas orientadas para o crescimento da economia informal nos países em desenvolvimento. Segundo a perspetiva dominante, a economia informal é constituída sobretudo por empresários com rendimentos de subsistência. Estudos recentes demonstram que, na economia informal, existem ambos os tipos de microempresas: por um lado, empresas dinâmicas com a capacidade e o potencial para crescer e, por outro lado, empresas induzidas pela necessidade, cujos proprietários talvez preferissem ser trabalhadores por conta de outrem. Um inquérito representativo da economia informal em sete centros urbanos da África Ocidental revela que, com base em critérios de dimensão e produtividade das empresas, 10% das empresas informais estão orientadas para o crescimento (com elevado desempenho). Outro terço do total de empresas informais são empresas potencialmente de sucesso com características semelhantes às daquelas de melhor desempenho (competências empresariais, comportamento empreendedor e elevados retornos marginais do capital). No entanto, estas empresas denominadas «gazelas retraídas» não conseguem prosperar devido à falta de acesso ao financiamento ou a outros obstáculos a um ambiente favorável.²³

23. Um estudo recente que analisou se nos países em desenvolvimento os trabalhadores por conta própria são empresários bem-sucedidos chegou a conclusões semelhantes.²⁴ Com base em inquéritos à mão de obra e a agregados familiares realizados em 74 países com baixos e médios rendimentos, o estudo revela que 10% dos trabalhadores por conta própria são empresários bem-sucedidos, sendo medida do sucesso o facto de o trabalhador por conta própria ser um empregador, em oposição aos trabalhadores por conta própria isolados (sem trabalhadores ao serviço). Um terço dos trabalhadores por conta própria que não foram bem sucedidos tem características semelhantes às dos seus homólogos bem-sucedidos, o que sugere que estes têm potencial para se tornarem empregadores mas que enfrentam restrições ao crescimento externas. A principal conclusão retirada é que na economia informal dos países em desenvolvimento existe um número considerável de microempresas orientadas para o crescimento, as quais podem contribuir significativamente para a criação de emprego.

24. As conclusões anteriormente apresentadas tornam claro que a monitorização da criação de novas empresas é um tema importante. Isto observa-se especialmente em situações de quebra na iniciativa empresarial, que se traduz numa menor taxa de criação de novas empresas e numa

²¹ R. Decker et al.: «The role of entrepreneurship in US job creation and economic dynamism», em *Journal of Economic Perspectives* (2014, Vol. 28-3).

²² Liedholm e Mead, resumido em E. Berner, G. Gomez e P. Knorringa: «‘Helping a large number of people become a little less poor’: The logic of survival entrepreneurs», em *European Journal of Development Research* (2012, Vol. 24.3).

²³ M. Grimm, P. Knorringa e J. Lay: «Constrained gazelles: High potentials in West Africa’s informal economy», em *World Development* (2012, Vol. 40, n.º 7).

²⁴ T.H. Gindling e D. Newhouse: «Self-employment in the developing world», em *World Development* (2014, Vol. 56).

predominância crescente das empresas mais antigas no emprego total. De acordo com um estudo realizado nos EUA, o emprego das empresas privadas com 16 ou mais anos de atividade passou de 60 por cento em 1992 para 72 por cento em 2011.²⁵ Esta tendência verifica-se num vasto conjunto de setores de atividade e regiões em todos os Estados Unidos. Outros países da OCDE apresentam a mesma tendência de quebra do dinamismo empresarial.²⁶ Atualmente, não existem dados sobre os países em desenvolvimento. Esta percentagem crescente de empresas maduras e a redução do número de jovens empresas são motivo de preocupação, visto que os negócios jovens são mais inovadores, têm taxas de crescimento da produtividade mais elevadas e conduzem à criação de novos postos de trabalho. No entanto, as causas e consequências desta tendência não são totalmente compreendidas. Entre as explicações possíveis, encontra-se o caráter cada vez mais burocrático das questões de regulação e uma maior taxa de consolidação empresarial, sendo que as novas tecnologias têm favorecido as grandes empresas maduras e as grandes cadeias com várias lojas. As causas desta quebra do dinamismo empresarial permanecem sem uma resposta empírica e os investigadores ainda não conseguiram obter explicações baseadas em evidências.²⁷

2.5. Produtividade e salários

25. Os dados dos Inquéritos do Grupo do Banco Mundial junto das Empresas confirmam que as empresas de maior dimensão são, em média, mais produtivas (figura 2.7). Estas empresas beneficiam de economias de escala e investem mais em máquinas e trabalhadores qualificados. A probabilidade de estas empresas desenvolverem novos produtos e recorrerem à externalização, favorecendo o aumento da produtividade, é igualmente maior. Depois de efetuadas correções dos efeitos de variáveis como a idade, a escolaridade e outras características dos trabalhadores, os dados revelam que os salários são geralmente mais elevados nas grandes empresas. Nos países em desenvolvimento, a dispersão da produtividade entre as empresas é acentuada pela existência de um amplo segmento de empresas informais. Os inquéritos realizados pelo Banco Mundial às empresas informais demonstram que nas pequenas empresas formais em África a produtividade é 120% mais elevada e os salários 130% superiores aos das empresas informais.²⁸ O relatório de produtividade do Banco Interamericano de Desenvolvimento aponta no mesmo sentido, concluindo que as empresas menos produtivas são geralmente as mais pequenas.²⁹

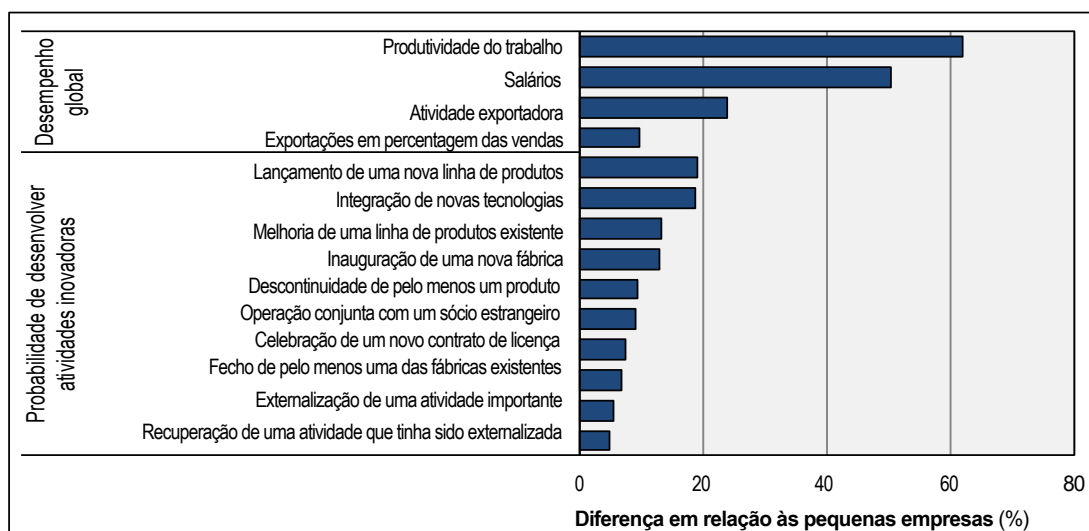
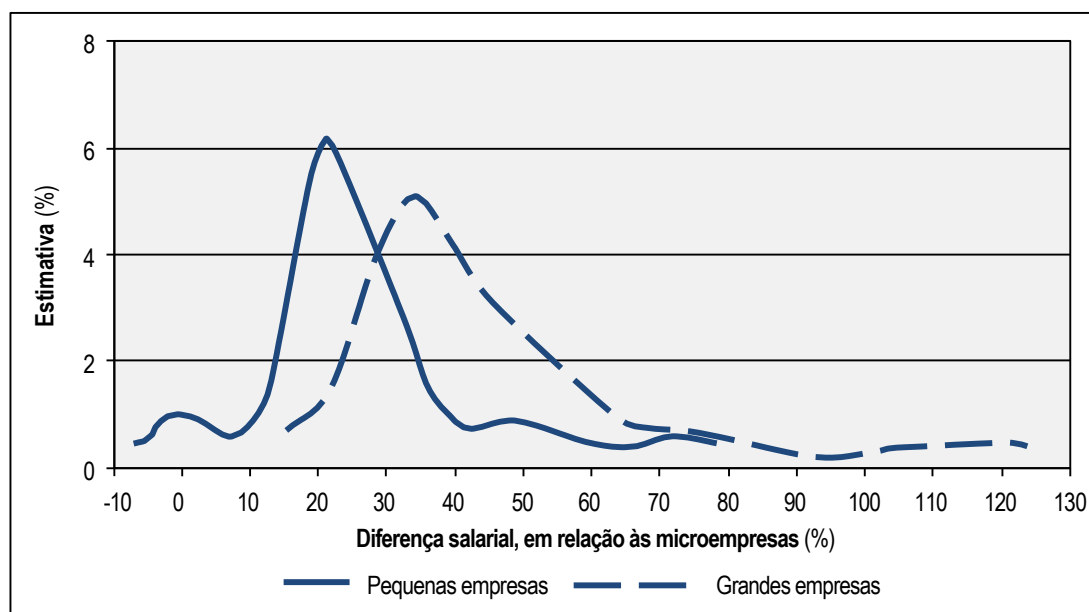
²⁵ I. Hathaway e R. Litan: *The other aging of America: The increasing dominance of older firms* (Brooking Institution, julho de 2014).

²⁶ Criscuolo *et al.*, *op. cit.*

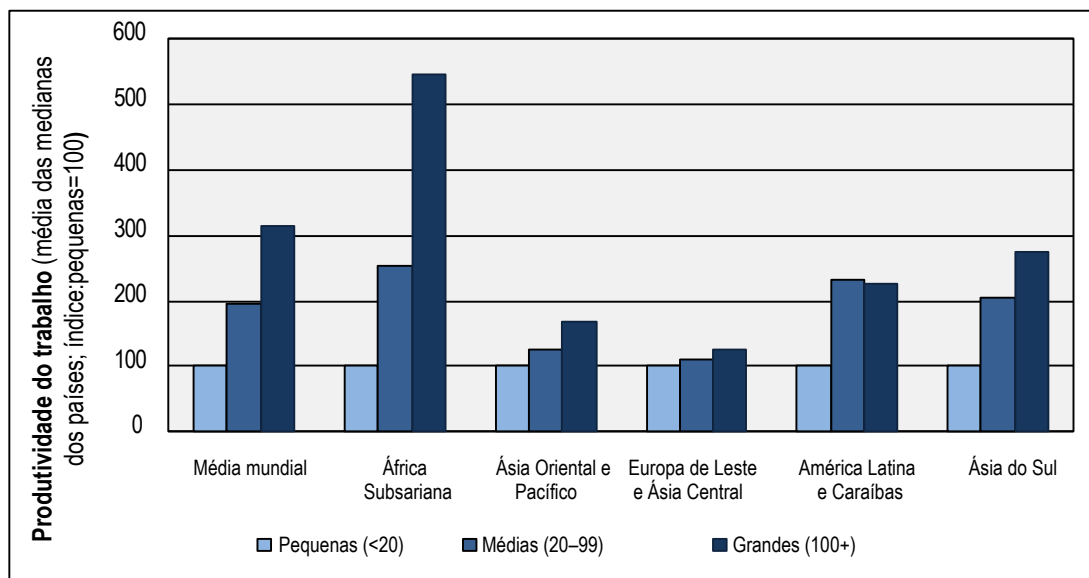
²⁷ Decker *et al.*, *op. cit.*

²⁸ R. La Porta e A. Shleifer: *The unofficial economy in Africa*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, n.º 16821 (Cambridge, Massachusetts, 2011).

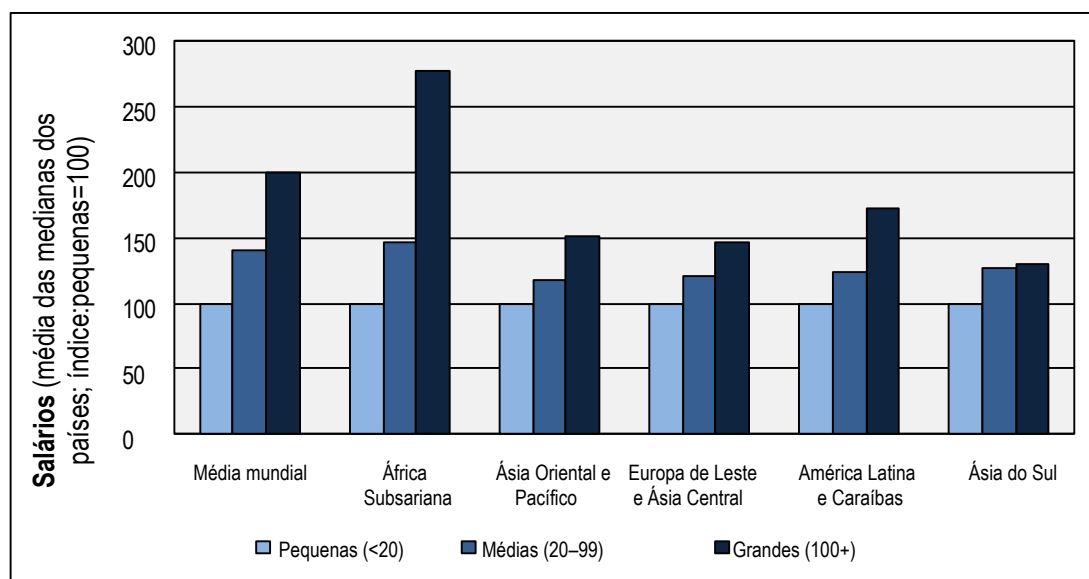
²⁹ C. Pagés (ed.): *The age of productivity: Transforming economies from the bottom up* (Washington, DC, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010).

Figura 2.7. Diferenças entre pequenas e grandes empresas em termos de produtividade e ganhos salariais**a) As grandes empresas são mais produtivas e mais inovadoras****b) As empresas maiores pagam salários mais elevados**

c) Produtividade do trabalho



d) Salários



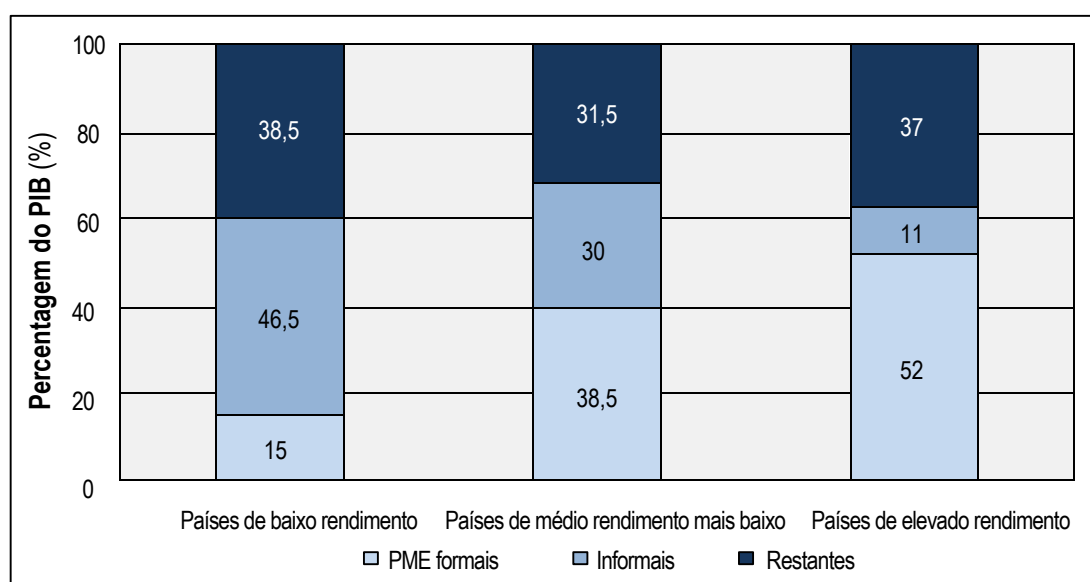
Nota: A produtividade do trabalho é calculada pelas vendas anuais totais por cada trabalhador permanente a tempo inteiro. Para calcular os salários, os custos totais anuais de mão de obra são divididos pelo número de trabalhadores permanentes a tempo completo.

Fontes: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2013; IFC: Assessing private sector contributions to job creation: IFC open source study (2013); World Bank Group Enterprise Surveys.

2.6. Contributo para o rendimento nacional e crescimento económico

26. As estimativas globais do contributo das PME para o produto interno bruto (PIB) demonstram que este setor, que inclui tanto empresas formais como informais, é responsável por 60 a 70% do PIB.³⁰ Conforme se pode observar na figura 2.8, o contributo do segmento das empresas informais (na sua maioria microempresas) regrida significativamente nos países com níveis de rendimento mais elevados e nesses países há uma alteração significativa para um maior número de PME formais que trazem um contributo crucial para o rendimento nacional. Nos países em desenvolvimento ocorre um fenómeno muitas vezes designado por «vazio intermédio», que consiste na existência de um grande número de microempresas e de algumas grandes empresas, mas num número muito menor de PME formais.³¹ Este «vazio intermédio» é o principal responsável pelo lento aumento da produtividade e pelas reduzidas taxas de crescimento nos países em desenvolvimento.³²

Figura 2.8. Participação das PME no PIB por nível de rendimento dos países



Fonte: Ayyagari et al., 2003.

27. Embora existam evidências consistentes de que uma elevada percentagem de PME estimula o crescimento económico a nível dos setores de atividade ou a nível subnacional,³³ o panorama já não é tão claro a nível nacional. O primeiro inquérito transnacional em que se analisa se a existência de uma elevada percentagem de PME tem efeitos sobre o crescimento económico nacional abrangeu 45 países desenvolvidos e em desenvolvimento. Este inquérito concluiu que existe uma forte correlação entre a dimensão do setor das PME e o crescimento económico, mas não conseguiu estabelecer relações de causalidade.³⁴ Uma das principais limitações do estudo reside no facto de abordar unicamente o da indústria transformadora, em que as pequenas empresas estão obviamente em desvantagem devido às economias de escala.

³⁰ M. Ayyagari, T. Beck e A. Demirgüç-Kunt: *Small & medium enterprises across the globe: A new database*, World Bank Policy Research Working Paper 3127 (Washington, DC, 2003).

³¹ A título de exemplo, consultar Harvard Kennedy School, Entrepreneurial Finance Lab Research Initiative: *The missing middle*, 2014.

³² Ver Pagés (2010), *op. cit.*

³³ Consultar a literatura resumida em D.R. Silivestru: *European SMEs and economic growth: A firm size class analysis*, Annals of the Alexandru Ioan Cuza University – Economics (Vol. 59-2, Cluj, 2013).

³⁴ Consultar o artigo de T. Beck, A. Demirgüç-Kunt e R. Levine: «SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence», em *Journal of Economic Growth* (2005, Vol. 10).

Além disso, a análise não contempla a produtividade nem a competitividade pois o objeto da análise era a dimensão, e não a vitalidade, do setor das PME³⁵ Um estudo econométrico recente, realizado nos 27 países que constituíam, então, a UE, demonstra um nexo de causalidade positivo entre a prevalência de PME e o crescimento económico e aponta que, em média, as taxas de crescimento são mais elevadas nos países com mais PME.³⁶ Segundo outro estudo recente que abrangeu 41 países de rendimento médio mais alto e de elevado rendimento, são as grandes empresas que mais impacto têm no crescimento, e não as PME. Esse mesmo estudo indica ainda que uma dependência excessiva em relação às grandes empresas incide de forma negativa sobre o crescimento, devido à posição cada vez mais dominante que têm no mercado.³⁷

28. Talvez o setor das PME seja demasiado heterogéneo para se poder identificar uma só tendência clara no que diz respeito ao seu contributo para o crescimento. Todavia, é possível perceber melhor a situação estabelecendo diferenças entre as PME em função da sua antiguidade. O subgrupo relativamente pequeno de empresas jovens e dinâmicas é o que mais contribui para o crescimento económico. De acordo com os estudos empíricos realizados, existe uma importante relação entre a entrada de novas empresas e o crescimento económico.³⁸ Além disso, a taxa de entrada é superior nos países de elevado rendimento (6,4 face a 0,4 nos países de baixo rendimentos).

2.7. Resumo

29. Os dados empíricos disponíveis confirmam que as PME são um dos principais motores de criação de emprego. Porém, apresentam produtividade e salários inferiores aos das grandes empresas. Existe o risco de que a promoção das PME devido ao seu grande contributo para o emprego, sem as diferenciar por subsegmentos, possa privilegiar a quantidade em detrimento da qualidade do emprego, especialmente em países em desenvolvimento com uma elevada percentagem de microempresas informais.

30. A análise demonstra que as PME são extremamente heterogéneas e que nos diferentes subsegmentos existem tendências opostas. A perspetiva predominante de que as PME são sinónimo de iniciativa empresarial e de criação de emprego e que, por isso, devem receber apoios, parece demasiado redutora. Ao centrar-se exclusivamente na dimensão das empresas, não é possível perceber quem efetivamente cria postos de trabalho e, por conseguinte poderão retirar-se conclusões erradas em matéria de políticas. Os números apresentados sobre países desenvolvidos indicam que a atividade empresarial e a correspondente criação de postos de trabalho estão mais relacionadas com a antiguidade das empresas do que com a respetiva dimensão. As pequenas empresas jovens apresentam as mais elevadas taxas de crescimento do emprego e o seu contributo para o emprego é desproporcionalmente elevado. Consequentemente, os decisores políticos deveriam considerar a possibilidade de propor medidas específicas para estas empresas jovens em expansão e determinar se através das mesmas é possível atingir os efeitos esperados em matéria de emprego, quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos.

31. No que diz respeito aos países em desenvolvimento, o segmento das PME caracteriza-se frequentemente pela existência de um grande número de microempresas informais que não crescem e de um número muito reduzido de pequenas e médias empresas (o designado «vazio intermédio»).

³⁵ P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment*, artigo para o Business Environment Working Group, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, não publicado, 2005.

³⁶ Ver Silivestru (2013), *op. cit.*

³⁷ K. Lee *et al.*: «Big businesses and economic growth: Identifying a binding constraint for growth with country panel analysis», em *Journal of Comparative Economics* (2013, Vol. 41-2).

³⁸ Para uma boa visão geral destes estudos, consultar o artigo de L. Klapper, I. Love e D. Randall: *New firm registration and the business cycle*, World Bank Policy Research Working Paper 6775, 2014.

Não se deverá renunciar às medidas de apoio às microempresas, visto que muitas vezes estas empresas são uma fonte de rendimentos quando não existe um emprego remunerado. Contudo, mesmo no segmento das empresas informais, existe um considerável núcleo de microempresas de nível superior orientadas para o crescimento, as quais poderão contribuir significativamente para a criação de emprego.

32. Em última análise, é necessária uma melhor segmentação das diferentes PME. Cada segmento tem objetivos diferentes, desde a estabilização dos rendimentos à criação de emprego ou ao aumento da produtividade, e exige intervenções específicas.

33. Não podemos também esquecer as grandes empresas, visto que são responsáveis por uma importante parte dos postos de trabalho e constituem um dos principais motores do crescimento da produtividade. É ainda importante sublinhar que as PME e as grandes empresas não existem isoladamente, pelo contrário, fazem parte de um sistema inter-ativo em que as grandes empresas proporcionam mercados às PME. Além disso, as PME bem-sucedidas iniciam muitas vezes o seu percurso como empresas derivadas (*spin-offs*) de grandes empresas ou universidades.³⁹

³⁹ Consultar P. Nightingale e A. Coad: «Muppets and gazelles: Political and methodological biases in entrepreneurship research», em *Industrial and Corporate Change* (2014, Vol. 23(1)).

Capítulo 3

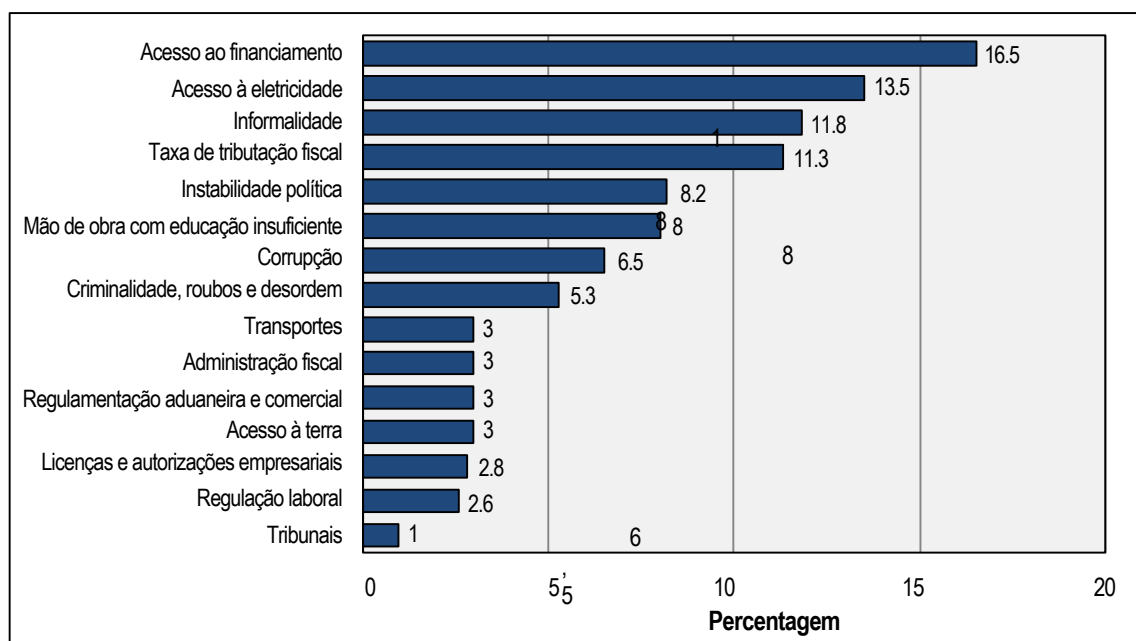
Constrangimentos enfrentados pelas PME e pelos seus trabalhadores

34. Depois de determinar o contributo das PME para o emprego, este capítulo incide sobre as limitações que as PME e os seus trabalhadores enfrentam. Em primeiro lugar, é importante perceber quais são os principais constrangimentos, a fim de analisar se e como as políticas de apoio às PME podem contribuir para a sua eliminação e como o poderão fazer.

3.1. Constrangimentos enfrentados pelas empresas

35. Os constrangimentos que impedem que as empresas cresçam e criem mais postos de trabalho, independentemente da sua dimensão, foram relativamente bem estudados. Segundo dados dos Inquéritos às Empresas do Grupo do Banco Mundial,¹ o acesso ao financiamento está no topo da lista de constrangimentos que afetam as PME; 16% dessas empresas referem que se trata do maior obstáculo nos vários países (figura 3.1).

Figura 3.1. Principais constrangimentos enfrentados pelas PME nos vários países (percentagem de empresas que identificaram cada um dos fatores apresentados de seguida como sendo o seu principal obstáculo)



Fonte: IFC: Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction, IFC Jobs Study (2013).

¹ Nos inquéritos, os proprietários ou gestores de empresas são questionados sobre as suas perspetivas relativamente aos principais constrangimentos. Para mais informações sobre estes inquéritos, consultar o Capítulo 2, nota de rodapé 2.

36. O acesso à eletricidade surge em segundo lugar, tratando-se do maior obstáculo para 14% das PME; em terceiro lugar, com 12 por cento, encontra-se a concorrência da economia informal. Cerca de 42% das PME considera que estes são os três principais obstáculos. As taxas de tributação fiscal, a insuficiente instrução da mão de obra, a instabilidade política, a corrupção e as desordens são outros importantes constrangimentos para as PME.

37. As grandes empresas enfrentam constrangimentos ligeiramente diferentes nos vários países, sendo a lista liderada pelo acesso à eletricidade (15%), seguindo-se a falta de competências da mão de obra (12%) e o acesso ao financiamento (11%).

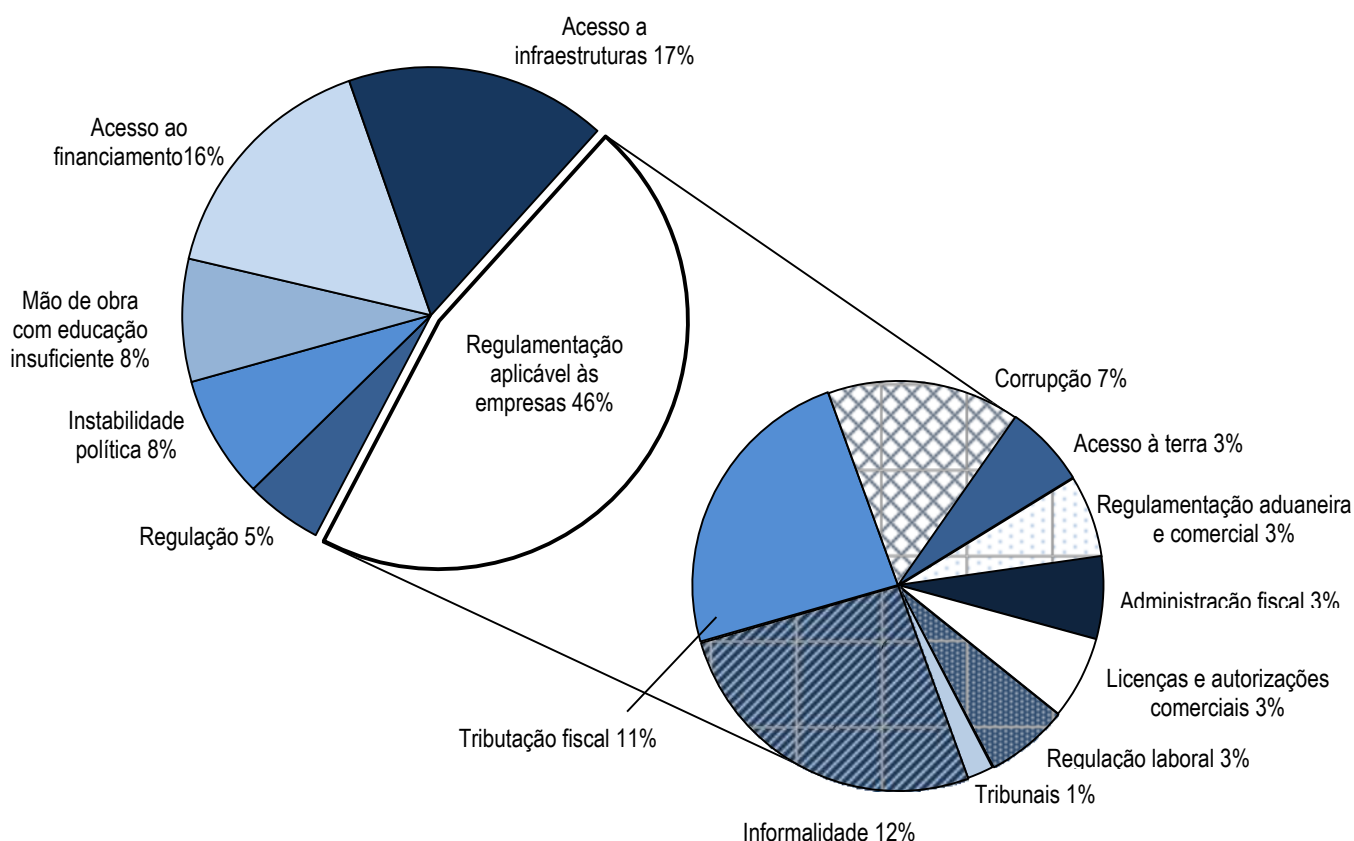
38. Existem também diferenças de acordo com o grau de desenvolvimento económico. O acesso à eletricidade é o principal constrangimento para as empresas de qualquer dimensão nos países de baixo rendimento (26%), seguindo-se o acesso ao financiamento (21%). Para as empresas dos países de elevado rendimento, o maior constrangimento reside na falta de competências adequadas da mão de obra (18%), seguindo-se as taxas de tributação (14%).

39. Os constrangimentos mais importantes variam ainda de região para região. Na África Subsariana, 22% das empresas, independentemente da sua dimensão, identificaram como principal obstáculo o acesso à eletricidade. Na Ásia Oriental e no Pacífico, 17% das empresas identificaram o acesso ao financiamento como sendo o seu principal constrangimento. Na Europa e Ásia Central, as taxas de tributação são apontados como a principal preocupação (17%). Na América Latina e Caraíbas, a informalidade foi identificada como o principal obstáculo (16%); na Ásia do Sul, a principal preocupação prende-se com a instabilidade política (25%).

40. Numa análise por setores, o acesso ao financiamento constitui o maior constrangimento. É a principal preocupação referida por 18% de todas as empresas dos setores da indústria transformadora e comércio a retalho e por 15% das empresas dos serviços. No que diz ao respeito ao obstáculo que ocupa o segundo lugar, o panorama é mais variado. No setor da indústria transformadora, é o acesso à eletricidade (16%); no comércio a retalho, é a informalidade (13%) e, no setor dos serviços, são as taxas de tributação (12%).

41. Por último, se agruparmos os constrangimentos por temas, a legislação relativa às empresas (que inclui a informalidade, as taxas de imposto, a regulamentação aduaneira e comercial, a administração fiscal, as licenças e autorizações comerciais, os tribunais, o acesso à terra e a corrupção) surge como o principal constrangimento para quase 50% das empresas. As infraestruturas, que incluem o acesso à eletricidade e aos transportes, surgem em segundo lugar, sendo a terceira posição ocupada pelo acesso ao financiamento. Embora muitos desses constrangimentos afetem todos os empresários, independentemente de serem homem ou mulher, as empresas detidas por mulheres podem enfrentar ainda constrangimentos adicionais, tais como políticas e leis discriminatórias, incluindo as que as impedem de ser titulares de contas bancárias, assinar contratos ou possuir títulos de propriedade.²

² Quase 90% dos 143 países abrangidos por um estudo recente apresentavam pelo menos uma diferença em termos jurídicos que implicava uma restrição para as empresas detidas por mulheres; consultar o artigo do Banco Mundial: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (Londres, 2013).

Figura 3.2. Constrangimentos agrupados por tema

Fonte: IFC (2013), op. cit.

42. Os resultados dos inquéritos realizados a empresas pela OIT em mais de 30 países no âmbito do seu trabalho sobre o ambiente favorável para as empresas sustentáveis (EESE)³ confirmam que a regulação laboral, o acesso ao financiamento, as competências e a formação contínua, bem como as infraestruturas, estão entre os cinco principais desafios enfrentados pelas PME.

3.2. Problemas e desvantagens que os trabalhadores das PME enfrentam

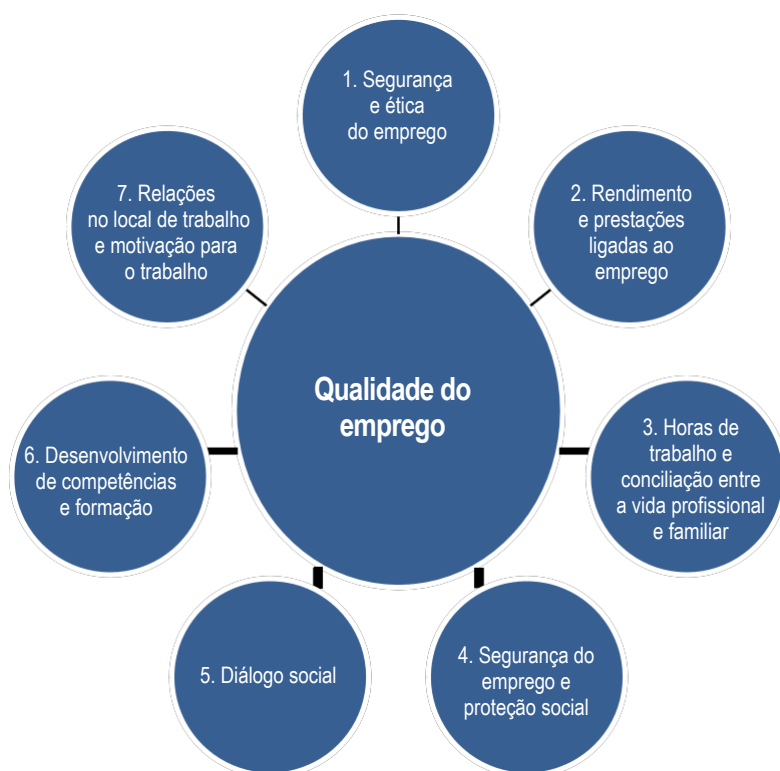
43. Considera-se muitas vezes que as PME oferecem postos de trabalho de menor qualidade do que as grandes empresas. Existem evidências suficientes que confirmam esta perspetiva, embora uma grande parte dos dados e da investigação se refira a países desenvolvidos, nomeadamente da UE.⁴

Foram realizados grandes progressos na definição operacional da qualidade do emprego. Desde 2000, a OIT, em cooperação com a Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa e o Eurostat, tem vindo a desenvolver definições e diretrizes para o cálculo dos indicadores relativos à qualidade do emprego. O grupo de especialistas para a medição da qualidade do emprego estabeleceu um quadro estatístico para medir a dimensão qualitativa do emprego, no qual são distinguidas sete dimensões da qualidade do emprego (ver figura 3.3). O quadro baseia-se no manual da OIT sobre a definição e utilização de indicadores de trabalho digno.⁵

³ Para detalhes sobre o ambiente favorável às empresas sustentáveis, ver secção 5.3.

⁴ Brendan *et al.*: «The quality of employment and decent work: Definitions, methodologies, and ongoing debates», em *Cambridge Journal of Economics*, 2013.

Figura 3.3. Dimensões da qualidade do emprego



Fonte: Expert Group on Measuring Quality of Employment: *The Statistical Framework for Measuring Quality of Employment*, não publicado (2012).

44. Um estudo realizado na UE sobre os aspetos quantitativos e qualitativos da criação de postos de trabalho nas PME concluiu que as diferenças na qualidade do emprego são muito mais visíveis entre países e setores económicos do que entre empresas de diferente dimensão.⁶ Este facto é comprovado por um estudo mais recente sobre as diferenças setoriais na qualidade do emprego na UE. Este estudo aborda quatro dimensões da qualidade do emprego: ganhos; perspetivas (por exemplo, a segurança do emprego e a progressão na carreira); qualidade intrínseca do trabalho (por exemplo, ambiente social e físico, intensidade do trabalho); e a qualidade do tempo de trabalho. O estudo atribui pontuações elevadas à indústria química, serviços de interesse coletivo (tais como água, gás e eletricidade), serviços financeiros, setor imobiliário e serviços jurídicos e serviços de natureza contabilística. Os setores dos serviços administrativos, indústria agroalimentar, serviços de restauração, têxteis e vestuário, transportes e armazenamento e construção recebem uma pontuação relativamente baixa. Os trabalhadores de setores com baixa qualidade do emprego têm o dobro da probabilidade de apresentar resultados negativos em termos de saúde e bem estar. Do mesmo modo, têm metade da probabilidade de comunicar que ainda são capazes de realizar o seu trabalho aos 60 anos de idade.⁷

45. No entanto, as PME obtêm uma pontuação mais baixa na maioria dos aspetos relativos à qualidade do emprego, em comparação com as empresas de maior dimensão (ver quadro 3).

⁵ OIT: *Decent work indicators: Concepts and definitions*, Genebra, 2012.

⁶ De Kok et al. (2011), *op. cit.*

⁷ Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound): *Working conditions and job quality: Comparing sectors in Europe*, Dublin, 2014.

Os dados sobre os **salários** em PME de países europeus revelam que os mesmos são 20 a 30% mais baixos do que a média nacional. Os Estados Unidos e o Japão apresentam resultados semelhantes.

Quadro 3. Indicadores da qualidade do emprego: Comparações entre as pequenas e as grandes empresas na UE

Área	Indicador	Classe de dimensão com pontuação mais elevada
Remuneração	Níveis salariais	GE ¹
	Utilização de regimes de remuneração baseados no desempenho	PME
Flexibilidade no trabalho	Nível de horas extraordinárias	GE
	Nível de trabalho a tempo parcial	PME
	Esquemas de horário flexível	GE
Segurança do emprego ²	Recurso a agências de trabalho temporário	PME
	Utilização de contratos a termo certo	PME
	Supressão de postos de trabalho devido ao encerramento da empresa	GE
Participação dos trabalhadores	Cobertura por acordos coletivos de trabalho	– ³
	Representação dos trabalhadores	GE
Desenvolvimento de competências	Recurso a ações de formação e desenvolvimento	GE

¹ GE = grandes empresas ² Os três indicadores sobre a segurança do emprego assumem uma relação inversamente proporcional entre a pontuação e a qualidade do emprego: quanto maior é recurso a agências de trabalho temporário, menor é a qualidade do emprego e vice versa.

³ Não passível de determinação com base nos dados disponíveis.

Fonte: De Kok *et al.* (2011). Os dados dos inquéritos às empresas utilizados abrangem apenas aspetos da qualidade do emprego resultantes da relação contratual entre os empregadores e os trabalhadores. Não consideram aspetos da qualidade do emprego tais como as condições físicas do trabalho ou o risco de acidente.

46. A escassa investigação existente sobre a **proteção social** nas PME indica que existem lacunas no acesso à segurança social pelos trabalhadores das PME de países de baixo e médio rendimento. Em alguns destes países, as empresas que não atingem um determinado número de trabalhadores estão isentas do pagamento das contribuições obrigatórias e da cobertura da segurança social. Por exemplo, na Índia e na Nigéria, os trabalhadores de empresas com menos de dez trabalhadores não são abrangidos por sistemas de saúde e outros regimes de segurança social. ⁸ No entanto, em alguns países como o Brasil, China, Jordânia, Lesoto, Mongólia, Ruanda, África do Sul e Tailândia, as medidas para alargamento da cobertura da proteção social através de sistemas não contributivos e contributivos reforçaram a cobertura da proteção social de grandes grupos populacionais, entre os quais os trabalhadores das PME. ⁹ Para os trabalhadores das PME de muitos países, o fator mais determinante para beneficiar dos sistemas de segurança social continua a ser se trabalham na economia formal ou informal. ¹⁰

⁸ OIT: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health? Taking stock of findings on health protection of workers in small and medium-sized enterprises and their impacts on productivity* (Genebra, 2014).

⁹ OIT: *Segurança social para a justiça social e uma globalização justa*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 100.^a Sessão, Genebra, 2011; OIT: *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Genebra, 2014).

¹⁰ OIT: *Can productivity in SMEs be increased by investing in workers' health?*, *op. cit.*

47. No que diz respeito às **horas de trabalho**, não existe um padrão claro nos vários países. Em alguns países como o Japão, trabalha-se menos horas nas empresas mais pequenas, enquanto em países como o Brasil, Índia, Estados Unidos e alguns países da UE, trabalha-se mais horas.¹¹

48. Nos países não europeus, o **tempo de serviço (antiguidade na empresa)** parece ser maior nas grandes empresas, o que revela uma maior segurança no trabalho. Nos Estados Unidos, o tempo de serviço dos trabalhadores de empresas com menos de 25 trabalhadores corresponde a metade do tempo de serviço dos trabalhadores de empresas com 25 ou mais trabalhadores. No Brasil e no Japão registam-se tendências semelhantes. Além das altas taxas de entrada e saída de PME, outra explicação possível reside na dificuldade de progredir na carreira nas PME. Consequentemente, é mais provável que os trabalhadores mudem para empresas maiores depois de adquirirem competências e experiência em empresas mais pequenas.

49. As **práticas de gestão de recursos humanos (GRH)** são menos frequentes e estão menos desenvolvidas nas PME, mas existe um número considerável de PME que aplica práticas de GRH inovadoras. Na Alemanha, 11% das empresas que têm até 19 trabalhadores possuem esquemas de trabalho de elevado desempenho, tal como um terço das empresas com 20 a 199 trabalhadores.¹² Em Itália, 35% das pequenas empresas possuem sistemas de GRH bastante desenvolvidos e 22% alia práticas de GRH inovadoras a sistemas de relações de trabalho consolidados.¹³ As PME europeias caracterizam-se pelas suas importantes iniciativas em matéria de formação e desenvolvimento das competências, sendo que 30% das PME realizam ações de formação profissional contínua. No Japão, 47% das PME (com 30 a 99 trabalhadores) aplicam um sistema de remuneração com base no desempenho; 26% recorre a sistemas de avaliação do desempenho e 66% oferece ações de formação contínua internas ou externas.

50. As **relações de trabalho** e a negociação coletiva desempenham um papel importante na melhoria da segurança do emprego e das condições de trabalho. Por isso, a OIT recomenda que as PME e os seus trabalhadores sejam incentivados a garantir que estão devidamente representados, em total respeito pelo princípio da liberdade de associação.¹⁴ No entanto, as relações laborais nas PME permanecem frágeis, e quer a filiação sindical quer a negociação coletiva ao nível das empresas são baixas. Existem alguns estudos sobre as estratégias para colmatar a falta de representação nas micro e pequenas empresas. Esses estudos revelam que a aumentar o nível de representação dos trabalhadores das PME exige a adoção de uma abordagem diferenciada por parte dos sindicatos, para que possam dar resposta aos interesses destes trabalhadores, os quais diferem dos interesses dos seus membros tradicionais.¹⁵ Estima-se que a densidade de representação sindical nas PME seja de 2% na França, 15% nos Países Baixos, 13% na Irlanda e menos de 2% no Japão. No que diz respeito às associações de empregadores, a situação é mais heterogénea. Na Áustria, Finlândia, França, Itália, Países Baixos e Espanha, a representação dos empregadores e a cobertura da negociação coletiva nas PME são uma parte significativa dos sistemas nacionais de relações do trabalho. No Reino Unido, a negociação coletiva ocorre apenas em 4% das PME. Nos Estados Unidos, quer a densidade de representação sindical quer a cobertura da negociação coletiva são baixas.

51. A **segurança e saúde no trabalho (SST)**, ou a sua falta, tem efeitos a nível microeconómico e macroeconómico. A OIT estima que, a nível mundial, os acidentes de trabalho e as doenças

¹¹ Sobre este tópico e as três secções seguintes, consultar a Eurofound: *Industrial relations in the EU, Japan, US and other global economies, 2005–2006* (Dublin, 2007).

¹² P. Edwards e M. Ram: «Surviving on the margins of the economy: Working relationships in small, low-wage firms», em *Journal of Management Studies* (2006, Vol. 43-4).

¹³ L. Bordogna e R. Pedersini: *Between the “black hole” and innovative labor relations and HRM practices in small size enterprises: The Italian experience of late '90s in comparative perspective*, não publicado (2001).

¹⁴ Ver a Recomendação sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998 (n.º 189).

¹⁵ Global Labour University: *Strategies for closing the representation gap in micro and small enterprises*, 2010.

profissionais provocam anualmente 2,3 milhões de mortes que poderiam ter sido evitadas ¹⁶ e que os seus custos económicos representam cerca de 4% do PIB mundial. ¹⁷ Estudos realizados mostram que o ambiente de trabalho é mais perigoso nas pequenas empresas do que nas grandes empresas. Na Europa, 82% das lesões profissionais e 90% dos acidentes mortais ocorrem nas PME. ¹⁸ No entanto, as taxas de incidência dos acidentes de trabalho diminuíram de mais de 4 000 dias perdidos por cada cem mil trabalhadores em 1996 para menos de 3 000 dias em 2007. ¹⁹

52. **A satisfação no trabalho** é geralmente maior entre os trabalhadores das PME. Isto pode dever-se a fatores como uma maior autonomia no trabalho e um menor grau de divisão do trabalho. Os trabalhadores valorizam também as relações pessoais com a administração das PME. Outro motivo sugerido é o facto de as PME proporcionarem um ambiente de trabalho mais estável, na medida em que as estratégias não são alteradas com tanta frequência e que as reestruturações, fusões e aquisições são menos habituais do que nas grandes empresas. ²⁰

53. Em síntese, apesar de uma grande melhoria do conhecimento da situação, ainda há muito para aprender a respeito da qualidade do emprego nas PME. Não existem dados consistentes sobre a qualidade dos postos de trabalho nas PME de países de baixo e médio rendimento. Com base nas evidências sobre a UE, as PME têm geralmente uma classificação inferior às empresas maiores no que diz respeito à qualidade do emprego. Isto não é surpreendente, visto que as PME oferecem salários mais baixos e menos regalias adicionais devido à sua produtividade comparativamente mais baixa. No entanto, tendo em conta o grande contributo das PME para o emprego e, em particular, o facto de que muitas vezes empregam grupos prioritários como os jovens, trabalhadores com mais idade e trabalhadores com menos qualificações, não será conveniente reduzir ou retirar os apoios a este setor. Em vez disso, o desafio consiste em apoiar as PME para que aumentem a sua produtividade e o crescimento, melhorando ao mesmo tempo a qualidade dos postos de trabalho. Um primeiro passo importante seria assegurar sempre o cumprimento dos princípios e direitos fundamentais no trabalho; porém, isto continua a ser um grande desafio, nomeadamente nas várias PME existentes na economia informal e no setor agrícola. ²¹

54. Outra conclusão importante desta secção é que o setor económico em que uma PME se insere tem maior influência sobre a qualidade do emprego do que a dimensão da empresa. Por isso, sempre que os decisores elaborem intervenções futuras para melhorar a qualidade do emprego, poderá ser mais eficaz concentrarem-se em setores específicos e não na dimensão das empresas.

¹⁶ Relatório introdutório da OIT para o Congresso Mundial sobre Segurança e Saúde no Trabalho de 2014 (Frankfurt am Main, agosto de 2014). Os cálculos baseiam-se em dados de 2010 sobre lesões profissionais, relativos a um conjunto selecionado de EstadosMembros da OIT, e em dados de 2011 da Organização Mundial da Saúde sobre a incidência mundial das doenças.

¹⁷ Organização Internacional do Trabalho e Dia Mundial da Segurança e Saúde no Trabalho (2003).

¹⁸ Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho: *Occupational safety and health and economic performance in small and medium-sized enterprises: A review* (2009).

¹⁹ Eurofound: *Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation* (2010).

²⁰ De Kok et al. (2011), *op. cit.*

²¹ OIT: *Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: Do compromisso à ação*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 101.ª Sessão, Genebra, 2012.

Capítulo 4

Políticas de apoio às PME: Definição, fundamentos e ligações com outras áreas de intervenção política

55. Este capítulo fornece informação contextual sobre as políticas de apoio às PME, definindo o seu objeto, fundamentos e ligações com outras políticas relevantes que, embora não dirigidas especificamente às PME, são importantes para as mesmas e para o seu contributo para o emprego.

4.1. Definição e objetivos

56. No âmbito deste relatório, as políticas de apoio às PME são definidas como iniciativas públicas que promovem as empresas existentes abaixo de uma certa dimensão.¹ As políticas de apoio às PME podem visar direta ou indiretamente determinadas empresas. Constituem exemplos de políticas diretamente orientadas para as PME os serviços de apoio financeiros e não financeiros, e a integração das PME nas grandes redes de produtores ou cadeias de valor. O apoio indireto concretiza-se muitas vezes através de intervenções destinadas a promover o ambiente favorável às PME, por exemplo, simplificação de formalidades de registo ou de regimes fiscais ou legislação de trabalho diferenciada. Os instrumentos mais utilizados nas políticas de apoio às PME são os créditos, subsídios, assistência técnica e incentivos fiscais.² Os programas destinados às PME são considerados parte integrante das políticas, visto que permitem implementar uma intervenção através de um plano de ação com vista a atingir uma meta específica. O enfoque específico nas PME não constitui um fim em si mesmo, mas antes um meio para gerar crescimento, emprego de qualidade e prosperidade partilhada.

57. As políticas de promoção do empreendedorismo estão estreitamente ligadas às políticas de apoio às PME e, em termos práticos, são geralmente combinadas entre si. A principal diferença reside no facto de que as políticas de promoção do empreendedorismo se destinam geralmente a indivíduos e não às empresas existentes. O seu objetivo principal é incentivar mais pessoas a considerarem o empreendedorismo como uma opção e a apoiar as diferentes fases de conceção ou gestação, arranque e pós- arranque do processo de empreendedorismo.³ As políticas de promoção do empreendedorismo são muitas vezes concebidas e aplicadas com a finalidade de aumentar a motivação e as competências dos indivíduos e as oportunidades disponíveis.⁴ Existem sinergias claras entre as políticas de promoção do empreendedorismo e as políticas de apoio às PME, nomeadamente no que diz respeito à criação de um ambiente favorável, acesso ao

¹ P. Ibararán, A. Maffioli e R. Stucchi: *SME policy and firms' productivity in Latin America*, IZA Discussion Paper No. 4486 (Instituto para o Estudo do Trabalho (IZA), 2009); Grupo de Avaliação Independente: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium- size businesses 2006–12* (Washington, DC, 2014).

² Ibararán *et al.*, *op. cit.*

³ Ver A. Lundstrom e L.A. Stevenson: *Entrepreneurship policy: Theory and practice* (Nova Iorque, Filadélfia, 2005).

⁴ Um dos principais produtos da OIT é o manual educativo sobre empreendedorismo para escolas secundárias, «Know About your Business», que contou com 2,3 milhões de participantes na última década; ver S. Asad e V. Rose-Losada: *Know About Business 2013: An outreach report from the ILO's entrepreneurship education programme* (Genebra, OIT, 2013).

financiamento e competências de gestão. A OIT recomenda, assim, que estes tipos de políticas sejam concebidos como um todo.

4.2. Fundamentos

58. Existem duas justificações económicas principais para a adoção de políticas de apoio às PME.⁵ Um dos fundamentos é a existência de falhas do mercado, que podem prejudicar o desempenho das PME e a sua participação na atividade do mercado, conduzindo a uma diminuição do crescimento e do emprego. As políticas de apoio às PME abordam estas falhas do mercado, tais como informação incompleta, falta de disponibilidade e o elevado custo de determinados serviços, ou ainda problemas relacionados com bens públicos. Alguns dos exemplos frequentemente referidos são:

- ❑ falta de acesso ao financiamento devido à incapacidade dos bancos para avaliar os riscos associados à concessão de empréstimos às PME;
- ❑ falta de informação entre as PME sobre os benefícios de determinados serviços de apoio, como formação ou consultadoria;
- ❑ falta de prestadores de determinados serviços, ou a sua relutância em reduzir os seus serviços para responder à procura das empresas mais pequenas, devido à relação desfavorável entre custos fixos e receitas; e
- ❑ relutância das empresas em investir na área de I&D, porque receiam a divulgação de conhecimentos a outras empresas sem contrapartidas.

59. O segundo fundamento para a adoção deste tipo de políticas é que este segmento contribui significativamente para o desenvolvimento económico e o alívio da pobreza, merecendo por isso apoio. Os argumentos frequentemente apresentados para justificar um apoio específico às PME são o seu contributo para a criação de emprego, face à utilização mais intensiva de mão de obra, e o seu impacto positivo na eficácia, inovação e produtividade através de uma maior concorrência.

60. A literatura económica indica claramente que nem as falhas do mercado nem o contributo especial das PME para os objetivos de desenvolvimento são suficientes para justificar uma intervenção governamental; essa intervenção justifica-se apenas quando conduz a um aumento de claros ganhos socio-económicos.⁶

61. Existem também algumas perspetivas céticas que questionam os fundamentos das políticas de apoio às PME. Estas vão desde uma posição tradicional não intervencionista, que defende políticas que não beneficiem empresas de qualquer dimensão (exceto aquelas que tenham objetivos sociais específicos, tais como prestar apoio a empresários muito pobres), a outras perspetivas que destacam a importância de realizar reformas sistémicas e não com um enfoque particular, tais como uma infraestrutura sólida, uma boa governação do setor público, estabilidade política, um ambiente sólido favorável à atividade empresarial e mão de obra devidamente formada.⁷ Os céticos afirmam ainda que as políticas de apoio às PME são geralmente demasiado insignificantes para marcar a diferença a nível mundial e que essas intervenções unicamente se podem justificar quando permitem a criação de mercados locais sustentáveis para os serviços de apoio às PME ou quando os governos integram essas intervenções nos programas nacionais.

62. O debate sobre a adoção ou não de políticas de apoio às PME ainda não terminou. Há um amplo consenso quanto à existência⁸ e à necessidade de eliminar as falhas do mercado através de políticas favoráveis às PME, mas não existe unanimidade sobre o contributo especial das PME

⁵ A título de exemplo, ver Ibararán *et al.*, *op. cit.*

⁶ D.J. Storey: *Entrepreneurship and SME policy*, não publicado, 2008.

⁷ Comissão de Avaliação Independente, *op. cit.*

⁸ A título de exemplo, ver D.J. Storey: «Evaluating SME policies and programmes: Technical and political dimensions», em M. Casson *et al.* (eds): *The Oxford Handbook of Entrepreneurship* (Oxford, 2006).

para a economia.⁹ A melhor forma de chegar a um consenso reside em colmatar a falta de estudos de impacto quantitativos e fiáveis e monitorizar os resultados das políticas de apoio às PME, bem como comparar os respetivos custos com os benefícios socioeconómicos associados, e avaliar a sua eficácia comparativamente com outras intervenções que não são especificamente dirigidas a empresas abaixo de uma certa dimensão. Existe um amplo consenso de que as políticas de apoio às PME devem assentar firmemente numa teoria clara de mudança e de avaliação de resultados com base em provas evidentes.¹⁰ É igualmente importante promover uma cultura de avaliação, visto que os governos, as organizações não governamentais e os financiadores continuam a destinar orçamentos consideráveis para as políticas de apoio às PME.¹¹

4.3. Ligações com outras áreas chave de intervenção política

63. O presente relatório visa analisar a eficácia das políticas de apoio às PME, que são definidas como políticas especificamente dirigidas a empresas abaixo de uma certa dimensão. Considera-se que há um conjunto de outras políticas económicas que podem também ter um impacto significativo nas PME, constituir uma condição prévia para o desenvolvimento sustentável das PME ou beneficiar as PME de forma desproporcionada. Todavia, essas políticas não representam o tema central deste relatório, visto que não são dirigidas especificamente a empresas de uma determinada dimensão em detrimento das restantes e que, de qualquer forma, já foram amplamente discutidas pelos constituintes nos últimos anos. Mesmo assim, é apresentada em seguida uma breve descrição de algumas políticas mais gerais e a sua pertinência para as PME, a fim de salientar a sua importância e promover análises e abordagens coerentes.

64. As **políticas macroeconómicas** estão entre os fatores mais importantes para o desenvolvimento das empresas, independentemente da sua dimensão.¹² As políticas monetárias, financeiras, fiscais e cambiais não só exercem uma influência direta sobre o custo do crédito e outros “inputs” das empresas, como também afetam a procura global. As políticas de apoio às PME apenas funcionam quando assentam num quadro de políticas macroeconómicas favorável que estimule o aumento da produtividade, a procura interna e externa e a estabilidade económica.

65. As **políticas relativas ao investimento e às infraestruturas físicas** podem ser fundamentais para ultrapassar um dos maiores desafios referidos pelas empresas, nomeadamente a falta de infraestruturas adequadas. Ao aplicar métodos de mão-de-obra intensiva, podem igualmente contribuir para a erradicação da pobreza, graças aos postos de trabalho criados. Além disso, se os programas associados utilizarem, tanto quanto possível, os *inputs* disponíveis a nível local (como faz a OIT), as PME podem ainda beneficiar enquanto fornecedores diretos.¹³

⁹ A título de exemplo, ver Comissão de Avaliação Independente, *op. cit.*

¹⁰ A título de exemplo, ver OCDE: *OECD framework for the evaluation of SME and entrepreneurship policies and programmes* (Paris, 2007).

¹¹ Segundo as estimativas do Grupo Consultivo de Assistência aos Mais Pobres (CGAP), em 2011, as instituições públicas de financiamento ao desenvolvimento disponibilizaram 25 mil milhões de USD para o financiamento de PME e a assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) das PME ascendeu a mil milhões de USD em 2009 (de acordo com a OCDE, em 2009 a AOD total foi de 120 mil milhões de USD). Uma avaliação recente sobre o apoio específico às PME prestado pelo Grupo do Banco Mundial mostra que, entre 2006 e 2012, estas intervenções totalizaram 18 000 milhões de USD a título de compromissos, despesas e exposição, incluindo 16% do valor total da carteira da IFC, 21% da exposição bruta da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos e 2% dos compromissos de investimento do Banco Mundial; ver Comissão de Avaliação Independente, *op. cit.*

¹² Sobre a abordagem da OIT às políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego, ver também OIT: *Políticas de emprego para uma recuperação e desenvolvimento sustentáveis*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 103.ª Sessão, Genebra, 2014.

¹³ Um dos principais programas de cooperação técnica da OIT é o Programa de Investimento Intensivo em Mão-de-Obra, que dispõe de um orçamento de 120 milhões de USD e opera em 45 Estados-Membros; ver *ibid.*

66. Nos últimos anos, observou-se uma forte revitalização da **política setorial**. Esta abrange os esforços empreendidos pelos governos para promover um determinado setor ou cluster que se espera vir a acelerar o processo de transformação estrutural e permitir melhorar as perspectivas de crescimento inclusivo.¹⁴

Dependendo do número de PME existentes nos setores ou clusters selecionados, as políticas setoriais podem ser muito importantes para as PME. As políticas destinadas às PME constituem um excelente complemento às políticas setoriais, quando contribuem para que as PME adquiram as qualificações e competências necessárias para uma diversificação sustentada e uma transformação produtiva.

67. Tal como salientado no Capítulo 3, o desequilíbrio entre as competências da mão de obra e a procura das empresas é um dos constrangimentos mais significativos referidos pelas empresas. As **políticas de desenvolvimento das competências**, que incluem a escolaridade básica, a formação inicial e a aprendizagem ao longo da vida, são cruciais para fazer face a desequilíbrio ao nível das competências. Estas políticas são fundamentais para aumentar a produtividade das empresas de qualquer dimensão, incluindo as PME, o que, por sua vez, é condição indispensável à criação de mais e melhores postos de trabalho.¹⁵

¹⁴ Ver J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler e R. Kozul-Wright (eds): *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Genebra, 2014).

¹⁵ Ver OIT: *Competências para uma maior produtividade, crescimento do emprego e desenvolvimento*, Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho 97.^a Sessão, Genebra, 2008; e OIT: *Estratégia de Formação da OIT - G20 para uma mão de obra qualificada para um Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado* (Genebra, 2010).

Capítulo 5

Pertinência e eficácia das políticas para as PME face às prioridades da OIT

5.1. Introdução

68. Este capítulo resume as evidências empíricas mais recentes sobre a eficácia das políticas para as PME e analisa em que medida estas políticas podem contribuir para a concretização das prioridades da OIT. Centra-se nas intervenções mais importantes em termos de procura pelos Estados-Membros da OIT e do número de possíveis beneficiários, nomeadamente:

- ❑ melhoria do acesso ao financiamento e à formação para o empreendedorismo;¹
- ❑ criação de um ambiente favorável às empresas;
- ❑ formalização das empresas da economia informal;
- ❑ promoção da produtividade das PME e melhoria das condições de trabalho; e
- ❑ intervenções relativas à cadeia de valor.

O capítulo termina com informações atualizadas sobre as novas tendências nas políticas de apoio às PME.

69. Para cada uma das intervenções anteriormente mencionadas, o capítulo: (1) apresenta um resumo do modelo de mudança e indica de que forma se prevê que a intervenção contribuirá para as mudanças previstas; (2) resume as evidências globais que demonstram a eficácia ou não do modelo de mudança; e (3) documenta as informações disponíveis sobre o impacto das intervenções da OIT na área em causa.

70. Ao documentar as evidências globais e as evidências da OIT sobre a eficácia das políticas de apoio às PME, o capítulo centra-se em avaliações de impacto rigorosas, que preveem o impacto causal de uma intervenção. São privilegiadas as metodologias experimentais ou quasi-experimentais.² A utilização desses métodos permite prever cenários contrafactuais, ou seja, o que teria ocorrido sem a intervenção. Em alternativa, são utilizados estudos econométricos não experimentais, baseados na análise estatística das relações económicas. Este método serve também para quantificar os efeitos, mas é difícil deduzir os nexos de causalidade. O enfoque nas abordagens de avaliação quantitativa é importante por dois motivos. Primeiro, existem pouquíssimas avaliações quantitativas sobre o impacto das políticas de apoio às PME.

¹ Visto que estas intervenções são frequentemente disponibilizadas como um todo, serão também abordadas em conjunto.

² Uma experimentação testa uma intervenção no apoio às PME, tal como um programa de formação ou microfinanciamento, distribuindo aleatoriamente as empresas por um grupo experimental ou por um grupo de controlo que representa o «status quo». Esta abordagem reduz a probabilidade de ocorrerem diferenças sistemáticas entre as empresas do grupo experimental e do grupo de controlo que possam alterar os resultados medidos, e contribui para definir de forma fidedigna os efeitos positivos ou negativos da intervenção. Além da distribuição aleatória, as quasi-experimentações utilizam outros métodos para formar os grupos experimentais e os grupos de controlo. As possíveis diferenças entre os grupos podem afetar a fiabilidade dos resultados.

Segundo, métodos menos rigorosos geralmente sobrestimam o impacto das políticas. A falta de evidências rigorosas será devidamente assinalada.

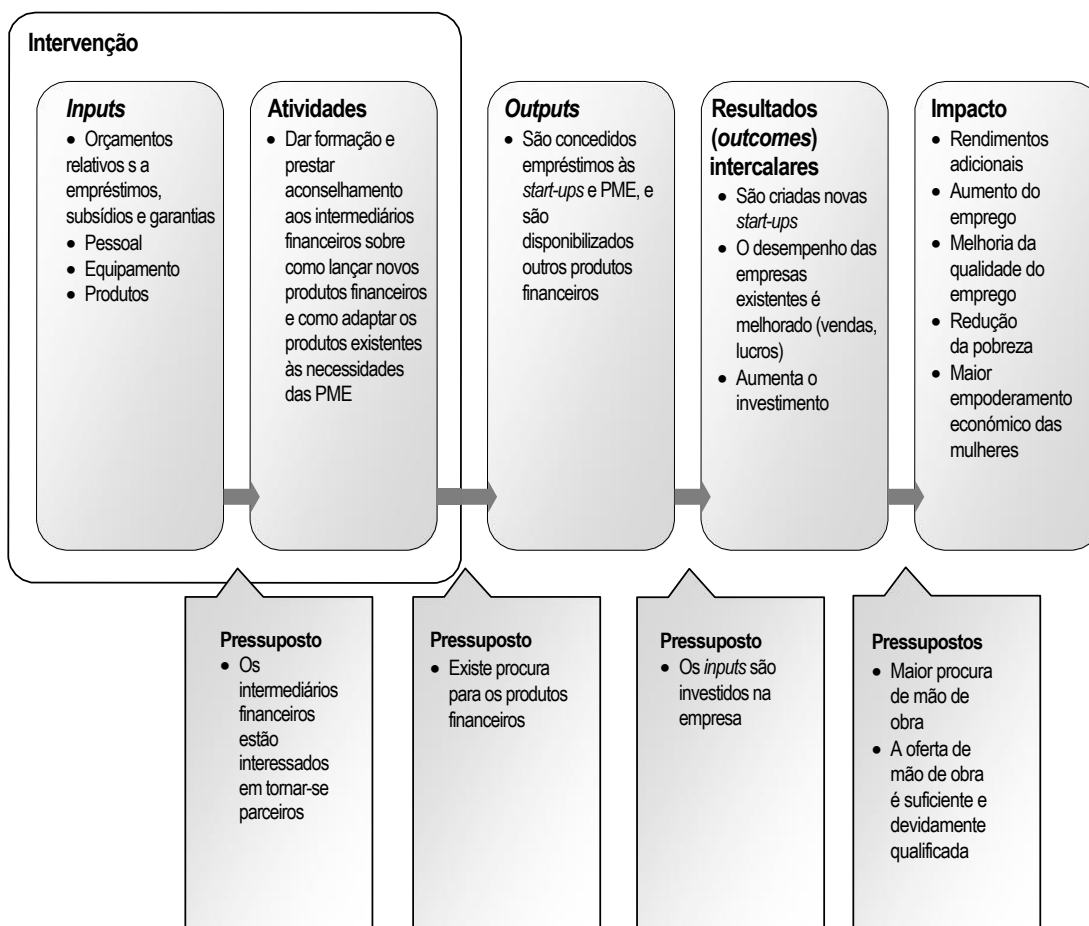
5.2. Acesso ao financiamento e formação em empreendedorismo

Lógica de intervenção

71. Conforme exposto no capítulo anterior, as PME têm geralmente um acesso limitado ao financiamento, pelo que muitas intervenções são concebidas para facilitar o acesso das mesmas a serviços financeiros como empréstimos, garantias, subsídios, produtos de poupança e serviços de seguros ou locação. Muitas vezes, as intervenções não só visam permitir o acesso das PME a estes serviços, que eram anteriormente inacessíveis em muitos casos, mas também reduzir os custos desses serviços. A figura 5.1 oferece uma visão geral da lógica deste tipo de intervenção.

³ É expectável que o acesso ao financiamento venha a dotar as empresas dos meios financeiros necessários para manter e expandir as suas operações. Isto deverá contribuir para a melhoria do desempenho das PME, resultando num aumento das vendas e dos lucros e, em última análise, num aumento da procura de mão de obra e maior criação de rendimento e de emprego.

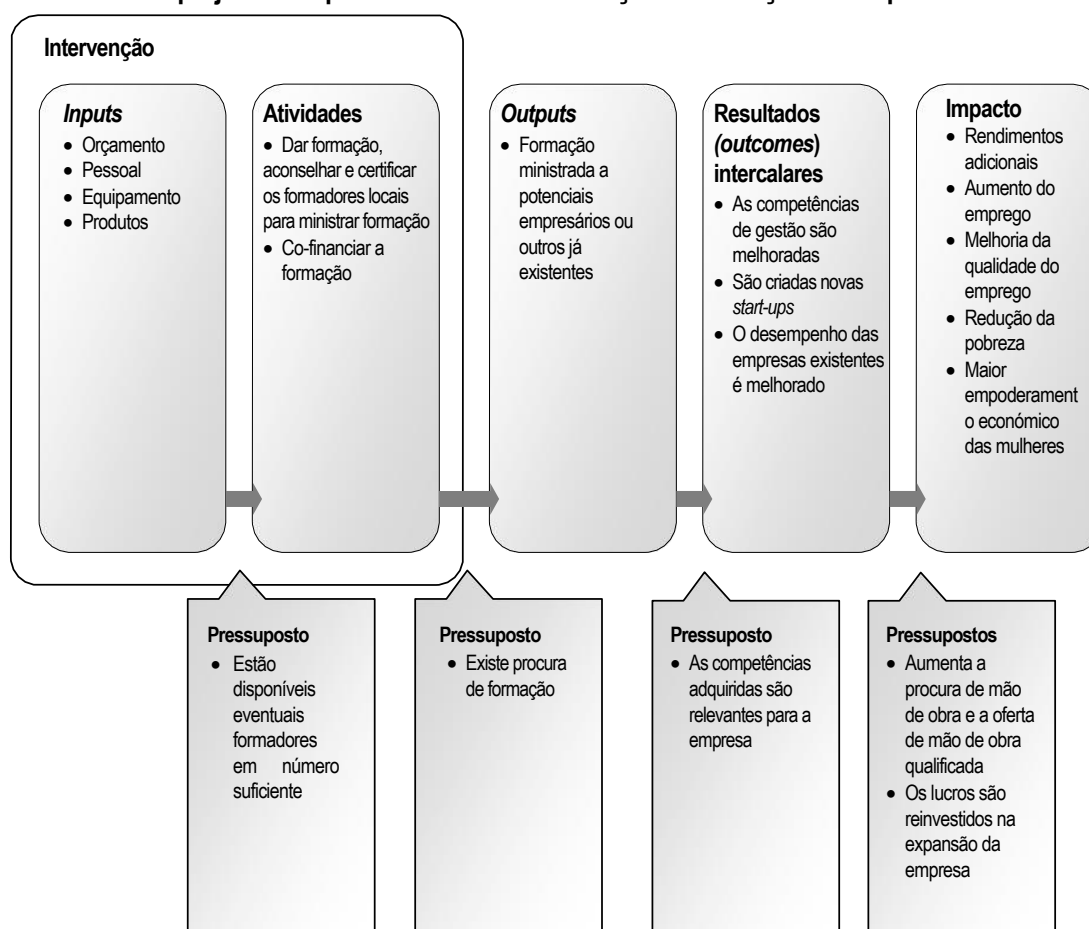
Figura 5.1. Da fase de projeto ao impacto: Modelo de intervenção para acesso ao financiamento



³ Os modelos de intervenção baseiam-se em M. Grimm e A.L. Paffhausen: *Interventions for employment creation in micro, small and medium sized enterprises in low and middle income countries – A systematic review*, não publicado, 2014; e N. Fiala e M. Pilgrim: *Intervention models and performance indicators of the ILO Small Enterprises Unit* (Berlim, Genebra, 2013).

72. A formação em empreendedorismo refere-se a todos os tipos de formação através dos quais são adquiridas as competências para criar uma nova empresa ou melhorar as principais funções administrativas e de gestão das empresas existentes. Inclui programas especiais para mulheres empresárias, que podem oferecer conteúdos adicionais relativamente à questão do género. Na figura 5.2 apresenta-se o modelo de intervenção para os programas de formação em empreendedorismo e gestão. Esta medida visa melhorar as competências de gestão de potenciais empresários ou outros já existentes que se espera venham a criar ou expandir as suas empresas como resultado dessa formação. Graças às novas competências adquiridas, espera-se que os beneficiários melhorem o desempenho das suas empresas, conduzindo a uma maior procura de mão de obra e à criação adicional de rendimento e de emprego.

Figura 5.2. Da fase de projeto ao impacto: Modelo de intervenção na formação em empreendedorismo



Resumo das evidências globais

73. No que diz respeito aos países desenvolvidos, as **evidências globais sobre o impacto das ações de formação em empreendedorismo e do acesso ao financiamento** podem ser resumidas da seguinte forma.⁴ Entre as intervenções avaliadas em matéria de formação, apenas

⁴ Esta secção assenta essencialmente em duas avaliações sistemáticas recentes que avaliam o impacto das políticas de apoio às PME nos países em desenvolvimento. Grimm e Pfaffhausen, *op. cit.*, abrange 54 estudos que são tidos como avaliações rigorosas. Y. Cho e M. Honorati: *Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis*, Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1302 (World Bank, Washington, DC, 2013); inclui uma amostra de 37 estudos. Grimm e Pfaffhausen concentram-se nos efeitos sobre o emprego e não avaliam de forma sistemática os efeitos sobre o rendimento. Cho e Honorati também abrangem os efeitos sobre o rendimento e demonstram que 28% de todas as intervenções (formação, financiamento ou ambos) registam resultados significativos no que diz respeito ao rendimento.

40% apresentaram um efeito positivo significativo no emprego, enquanto as restantes 60% não tiveram este efeito. Sempre que foram observados efeitos significativos, os mesmos foram consideráveis. Um terço das intervenções tiveram um impacto de grande ou média dimensão, 45% produziram efeitos pouco relevantes e 22% efeitos negativos.⁵

74. Trinta e cinco por cento das intervenções destinadas a proporcionar acesso ao financiamento revelaram efeitos positivos e significativos no emprego. Contudo, estes efeitos foram, na maioria dos casos, reduzidos. Apenas 18% das intervenções com efeitos significativos tiveram um impacto de média ou grande dimensão.⁶ Uma explicação possível é que a maioria destas intervenções eram programas de microcrédito que ofereciam empréstimos entre 100 e 2000 USD, utilizados geralmente como fundos de maneio e não como investimentos a longo prazo para equipamentos ou edifícios que poderiam permitir a expansão da empresa e o aumento do emprego. As avaliações dos programas de subvenções são muito escassas e não existem estudos sobre os efeitos dos produtos de microsseguro no emprego.

75. As evidências globais disponíveis sugerem também que, em ambos os tipos de intervenções, é possível obter uma melhoria dos resultados do programa em termos de criação de emprego se a intervenção apresentar uma ou várias das seguintes características:

- a) Combinar a formação em empreendedorismo com o acesso ao financiamento funciona melhor do que intervenções independentes. Existem razões fortes para estabelecer parcerias com instituições de microfinanciamento ao implementar programas, visto que a possibilidade de obter um empréstimo pode incentivar os empresários a aplicar as novas práticas empresariais que aprenderam nos programas de formação.
- b) Os programas para jovens são mais suscetíveis de apresentar resultados positivos. Uma explicação possível reside no facto de existir nesta faixa etária uma maior escassez de competências empresariais do que em outras faixas etárias, pelo que estas intervenções terão aqui um maior impacto. Outro motivo pode ser que a vontade de criar uma nova empresa seja mais forte entre os grupos etários mais jovens. Uma conclusão recorrente dos inquéritos do *Global Entrepreneurship Monitor* é que, independentemente do grau de desenvolvimento do país, a maior percentagem de empresários que chefiam empresas em fase inicial encontra-se na faixa etária dos 25 aos 34 anos.⁷
- c) Os programas especificamente destinados a mulheres parecem apresentar piores resultados em termos de criação de rendimento e emprego. Não obstante, tal não deve servir de argumento para abandonar estas intervenções, visto que os resultados provavelmente refletem a diversidade de objetivos das mulheres empresárias e as desigualdades estruturais que enfrentam. As desigualdades incluem a falta de autonomia das mulheres para tomar decisões no âmbito da família, o tempo que têm que atribuir a outros compromissos, e as oportunidades de aprendizagem limitadas. No entanto, conclui-se que é necessário redefinir as abordagens atuais, nomeadamente no que diz respeito à eliminação das desigualdades estruturais. Os resultados das avaliações mais recentes mostram que a introdução de novas componentes nos programas destinados às mulheres empresárias, tais como a

⁵ As avaliações sistemáticas utilizam muitas vezes a chamada «dimensão dos efeitos padronizados», que reflete a dimensão do efeito no grupo experimental face ao grupo de controlo, e que é expressa como uma proporção do respetivo desvio padrão. Este método permite comparar estudos que meçam diferentes efeitos no emprego, quer se trate de uma diferença de probabilidades, de uma taxa de crescimento percentual ou de mudanças nos níveis. Nas duas avaliações anteriormente referidas, a dimensão média dos efeitos padronizados é de cerca de 0,2 para o emprego, o que significa que as intervenções geraram, em média, um aumento do emprego de 0,2 em relação ao desvio padrão. Se o desvio padrão na base de referência era de quatro trabalhadores, isso significa que o emprego aumentou em 0,8 trabalhadores. Sobre a classificação dos efeitos de pequena, média e grande dimensão, ver J. Cohen: *Statistical power analysis for the behavioural sciences*, segunda edição, 1988.

⁶ Grimm e Paffhausen, *op. cit.*

⁷ Ver, por exemplo, J.E. Amorós e N. Bosma: *Global Entrepreneurship Monitor: 2013 Global Report* (2014).

disponibilização de serviços financeiros através de telemóvel ou capital em espécie, permitem o aumento da sua autonomia para tomar decisões e a melhoria do desempenho empresarial.⁸

- d) Os programas disponibilizados por intermediários não governamentais obtêm geralmente melhores resultados. Uma explicação possível é que estas organizações estão mais familiarizadas com os grupos-alvo. Os intermediários não governamentais incluem também organizações de empregadores, bem como outras organizações empresariais que disponibilizam muitas vezes serviços não financeiros de apoio empresarial às PME. Os resultados disponíveis não permitem retirar conclusões sobre o desempenho deste grupo de intermediários.
 - e) O momento em que as avaliações são realizadas afeta os resultados. Os resultados (*outcomes*) medidos entre um a dois anos após a conclusão de uma intervenção são mais suscetíveis de registar resultados positivos do que aqueles medidos alguns meses depois do fim do programa.
76. Por último, é conveniente fazer algumas observações sobre como interpretar os resultados:
- a) Se considerarmos como referência os resultados das políticas ativas do mercado de trabalho nos países da OCDE (das quais 39% produzem resultados positivos e significativos), as intervenções para a promoção do empreendedorismo nos países em desenvolvimento obtêm resultados semelhantes. Estas intervenções podem contribuir para a criação de emprego com benefícios sociais consideráveis.¹⁰
 - b) No entanto, a maioria dos estudos não demonstra efeitos positivos no emprego. Isso não significa, porém, que não existam, de todo, resultados. Inúmeros estudos revelam que as intervenções conduzem a uma melhoria das práticas empresariais (no caso das iniciativas de formação) ou à estabilização do rendimento (no caso das medidas promotoras do acesso ao financiamento). Um conjunto mais reduzido de estudos conclui que existe uma melhoria das vendas ou dos lucros e um número ainda menor mostra a ocorrência de efeitos significativos no emprego. O padrão geral é que, à medida que se percorre a cadeia de resultados, desde a intervenção inicial ao impacto final, se torna mais difícil observar resultados significativos. Não é claro se esta situação se deve à falta de eficácia das intervenções ou se os estudos de avaliação não contemplam um período de tempo suficiente entre o fim da intervenção e a medição dos efeitos no emprego. Frequentemente, estes efeitos são medidos alguns meses ou, o mais tardar, dois anos após a intervenção. Não existem programas que monitorizem os efeitos dois a quatro anos após a intervenção.¹¹ Por isso, é possível que parte dos efeitos positivos no emprego se manifestem num período de avaliação mais longo.
 - c) A maioria das intervenções avaliadas destina-se a microempresas ou a trabalhadores independentes, refletindo a vontade de prestar particular atenção às populações mais necessitadas que não têm acesso aos serviços financeiros ou não financeiros. Estes programas devem ser mantidos, pois contribuem em grande parte para o aumento e segurança de rendimentos, podendo também produzir efeitos no emprego. Em termos de criação adicional de emprego, deve-se considerar também a possibilidade de visar empresas

⁸ M. Buvinic e R. Furst-Nichols: *Promoting women's economic empowerment: What works?*, Banco Mundial Group Policy Research Paper No. 7087 (2014).

⁹ D. Card, J. Kluve e A. Weber: «Active labor market policy evaluations: A meta-analysis», em *Economic Journal* (2010, Vol. 120). Deve-se referir que as políticas ativas do mercado de trabalho incluem geralmente a formação em empreendedorismo, mas incluem também medidas como o apoio na procura de emprego ou abrangem postos de trabalho no setor público que não se inserem na categoria de políticas de apoio às PME.

¹⁰ Cho e Honorati, *op. cit.*

¹¹ As avaliações das políticas ativas do mercado de trabalho nos países da OCDE mostram claramente que os efeitos a longo prazo no emprego (três anos após a intervenção) são maiores do que os resultados a curto ou médio prazo; ver Card *et al.* (2010), *op. cit.*

jovens e de rápido crescimento, pois trata-se do subgrupo do segmento das PME que cria a maioria dos novos postos de trabalho (ver Capítulo 2). Deve-se referir, no entanto, que perante o número escasso de estudos de impacto realizados até à data não é possível confirmar definitivamente a hipótese de que as empresas com uma taxa de crescimento elevada beneficiarão mais das intervenções.

- d) A qualidade da formação não é uma variável tida em conta nas avaliações.¹² O pressuposto subjacente é que as intervenções são de qualidade fiável, o que é pouco provável. Seria preferível definir indicadores adequados para a qualidade da formação e para avaliar se a qualidade influencia o sucesso do programa.
- e) Na maior parte dos casos, a formação é gratuita, enquanto alguns programas da OIT cobram taxas aos participantes para melhorar a sustentabilidade financeira dos programas e identificar os participantes que não estão realmente interessados. A cobrança de taxas pode ter um impacto positivo, quando assenta no pressuposto de que contribui para a seleção de participantes mais motivados. Ainda não foi possível prová-lo no que concerne à formação. No que diz respeito ao acesso ao financiamento, existe um consenso geral de que a cobrança de taxas de juro ou de outros encargos é uma prática eficaz para o estabelecimento de programas sustentáveis.
- f) A vantagem das avaliações sistemáticas, comparativamente às avaliações de impacto de intervenções pontuais, consiste em que podem contribuir para a identificação dos fatores que se refletem no impacto em diferentes países e regiões. Neste contexto, as duas avaliações sistemáticas realizadas recentemente sobre a eficácia das intervenções de apoio às PME dos países em desenvolvimento, contribuíram para reduzir a heterogeneidade de estudos prévios que não conseguiram distinguir tendências claras.¹³ No entanto, a dimensão da amostra dessas avaliações sistemáticas é ainda limitada. É necessário realizar mais exercícios de balanço dos resultados e avaliações sistemáticas. Devem também incluir análises de custo-benefício, visto que, atualmente, muito poucas avaliações fornecem dados sobre as relações custo-benefício que permitam comparar os benefícios com os custos das intervenções.
- g) No que diz respeito à qualidade dos postos de trabalho criados, é evidente que as intervenções podem ajudar a gerar mais rendimentos, o que constitui uma dimensão essencial da qualidade do emprego. No entanto, a insuficiência de evidências não se limita apenas à criação de rendimentos. De futuro, as avaliações de impacto devem abranger outros aspetos importantes das condições de trabalho.

77. Uma das **principais implicações em matéria de políticas** é o facto de que as intervenções que promovem o desenvolvimento do empreendedorismo através de serviços de apoio financeiros e não financeiros podem contribuir para a criação de mais e melhores postos de trabalho. Além disso, os programas que combinam o acesso ao financiamento com serviços não financeiros produzem melhores resultados do que as intervenções isoladas, as quais são ainda uma prática frequente e devem ser reduzidas. Os efeitos no emprego são maiores para os jovens, em comparação com a população em geral. Nesse sentido, conclui-se que o desenvolvimento do empreendedorismo para os jovens deve continuar a fazer parte das políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a combater o desemprego e o subemprego juvenil. Além disso, poderá ser necessário adaptar as intervenções dirigidas às mulheres empresárias. Uma das soluções a testar consiste em incluir conteúdos adicionais para o empoderamento económico das mulheres, a fim de dar uma melhor resposta às limitações específicas que as mesmas enfrentam.

¹² Exceto Cho e Honorati, *op. cit.*, que aplica o modelo de fornecimento (fornecedor governamental ou não governamental) como variável *proxy* da qualidade, o que provavelmente não será suficiente.

¹³ D. McKenzie e C. Woodruff: *What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?*, Policy Research Working Paper 6202, não publicado, 2012.

Impacto das intervenções da OIT

78. Como a OIT é responsável por algumas intervenções de grande escala a favor das PME, nomeadamente no âmbito da formação em empreendedorismo e do acesso ao financiamento,¹⁴ é importante avaliar se estes programas produzem os efeitos desejados. Como é possível observar no quadro 4 a seguir apresentado, até à data foram publicadas oito análises de impacto que avaliam as intervenções da OIT.¹⁵ Estes estudos foram realizados pela OIT em cooperação com investigadores externos ou apenas por investigadores externos que selecionaram produtos da OIT com base na sua incidência no mercado local.

Quadro 4. Eficácia das intervenções que utilizaram produtos da OIT para formação em empreendedorismo e acesso ao financiamento

Tipo de intervenção	Efeitos estatisticamente significativos em: ¹		
	Práticas comerciais	Rendimento	Emprego
Uganda: combinar formação em empreendedorismo, baseada no programa da OIT Criar e Melhorar o seu Negócio, com empréstimos ou subsídios	+	+(no caso de empréstimos e formação: aumento de 54% dos lucros)	+(no caso de empréstimos e formação: aumento do emprego, entre 45 e 66%)
Vietname: ministrar formação sobre questões de género e gestão empresarial, baseada no programa da OIT «Get Ahead», em combinação com microcréditos	+	+	Sem medição
Gana: formação em gestão de empresas, baseada no programa da OIT «Melhorar o Seu Negócio», como prémio de participação num concurso de planos de negócios	Sem medição	0	0
Sri Lanka: combinar a formação em empreendedorismo, baseada no programa da OIT «Criar e Melhorar o Seu Negócio», com subsídios para microempresas existentes ou potenciais propriedade de mulheres	+	+	0
Paquistão: formação empresarial baseada no programa da OIT «Conhecer o Seu Negócio», e empréstimos a clientes rurais de instituições de microfinanciamento	+	+	0
Gana: formação em gestão para PME existentes, com base no programa da OIT «Criar e Melhorar o Seu Negócio»	+	+	Sem medição
Tajiquistão: formação baseada no programa da OIT «GET Ahead» e empréstimos, para potenciais <i>start-ups</i> propriedade de mulheres	+	+	+(no caso de empréstimos e formação: o trabalho independente aumentou 60%)

¹⁴ Em termos de alcance, o maior programa de formação profissional da OIT é o módulo de formação em empreendedorismo designado «Criar e Melhorar o Seu Negócio», com 4,5 milhões de participantes (2003-2010); ver S. Lieshout, M. Sievers e M. Aliyev: *Start and improve your business: Global tracer study 2011* (Genebra, 2012). Outros pacotes de formação e consultadoria importantes destinam-se às mulheres empresárias e às cooperativas agrícolas. O maior programa da OIT que promove o acesso ao financiamento é o pacote «Making Microfinance Work», cujo objetivo é proporcionar formação aos prestadores de serviços financeiros. Até à data, 2700 diretores de bancos comerciais, cooperativas e cooperativas de crédito receberam formação sobre como melhorar o acesso de clientes desfavorecidos, como as PME ao financiamento.

¹⁵ No que diz respeito às evidências globais, apenas estão incluídos os estudos que aplicam um modelo experimental ou quase-experimental. Os estudos de monitorização dos beneficiários, antes e após a intervenção, tal como o estudo de monitorização global do programa «Criar e Melhorar o Seu Negócio», não estão incluídos, visto que não têm um grupo de controlo; no entanto, continuam a ser ferramentas de monitorização valiosas.

Tipo de intervenção	Efeitos estatisticamente significativos em: ¹		
	Práticas comerciais	Rendimento	Emprego
Filipinas: formação aos clientes de uma instituição de microfinanciamento local, baseada no programa da OIT, «Criar e Melhorar o seu Negócio»	+	+	0

¹ “+” refere-se a um efeito positivo e estatisticamente significativo. “0” significa que não foi possível constatar qualquer efeito; não existem casos em que se tenha produzido um efeito negativo significativo. Para mais detalhes sobre os resultados, consultar o quadro anexo.

79. A amostra das avaliações de impacto das intervenções da OIT continua a ser demasiado pequena para permitir realizar uma análise sistemática que possa identificar os fatores chave de conceção das diferentes intervenções que influenciam o sucesso do programa. No entanto, o resumo das principais constatações mostra que as conclusões destas avaliações são semelhantes às que se podem retirar dos dados a nível mundial. Em primeiro lugar, a maior parte dos programas conseguiu alterar as práticas empresariais e gerar rendimentos adicionais. Apenas um número relativamente reduzido de programas teve efeitos significativos no emprego, mas algumas intervenções não mediram este indicador. Em segundo lugar, a experiência da OIT corrobora a conclusão retirada dos dados mundiais, que indica que as intervenções devem facilitar, ao mesmo tempo, o acesso ao financiamento e a serviços não financeiros. Em terceiro lugar, as mulheres empresárias beneficiam menos das intervenções da OIT em termos de criação de rendimentos ou de emprego. Em quarto lugar, a maioria das intervenções destina-se a microempresas e trabalhadores independentes. Em quinto lugar, a maioria das avaliações não inclui uma análise de custo-benefício. Por último, contrariamente aos dados a nível mundial, a OIT começou a medir a qualidade dos postos de trabalho criados, sem se limitar à dimensão dos rendimentos. As avaliações revelaram que é possível, por exemplo, estimular o empoderamento das mulheres. Porém, é necessário realizar mais avaliações.

80. A OIT está a ampliar os dados sobre a eficácia das intervenções a favor das PME. Estão a ser preparados cinco novos estudos que avaliam os efeitos a longo prazo da formação em empreendedorismo e do acesso ao financiamento. Isto demonstra o compromisso da OIT para com a obtenção de dados credíveis sobre a eficácia das suas intervenções.

5.3. Ambiente favorável

Lógica de intervenção

81. Muitas políticas de apoio às PME incluem uma componente com o objetivo de melhorar o ambiente favorável a este segmento de empresas. O principal argumento utilizado é que a promoção das PME a nível empresarial, num ambiente hostil, tem um interesse limitado. Contrariamente às grandes empresas, as PME não têm meios para contratar especialistas que se ocupem de disposições e regulamentos complexos. É também frequentemente referido que as PME são mais duramente atingidas por um ambiente pouco favorável que reflete a desigualdade das regras de jogo.

82. A definição mais comum de ambiente favorável é dada pelo Comité de Doadores para o Desenvolvimento Empresarial (DCED). (A estratégia da OIT, «Um ambiente favorável para empresas sustentáveis», adota uma definição mais ampla que inclui condições económicas, políticas, sociais e ambientais.) O Comité define o ambiente empresarial como «um conjunto de condições políticas, legais, institucionais e reguladoras que regem as atividades empresariais. Representa um subconjunto do clima de investimento e inclui os mecanismos de administração e cumprimento definidos para implementar a política governamental, bem como as disposições institucionais que influenciam a atividade dos principais intervenientes.»¹⁶

83. Alterar o ambiente favorável é um campo de intervenção complexo. Abrange várias áreas funcionais que afetam a atividade empresarial, entre as quais: simplificar o registo das empresas e os procedimentos de emissão de licenças; racionalizar as políticas fiscais e a administração fiscal; facilitar o acesso ao financiamento; adaptar a legislação e administração do trabalho; melhorar a qualidade global da regulação ; melhorar os registos e a administração de títulos de propriedade; simplificar e acelerar o acesso aos tribunais de comércio e aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos; alargar os processos do diálogo público-privado, incluindo a promoção do diálogo social; e melhorar o acesso à informação sobre os mercados.¹⁷

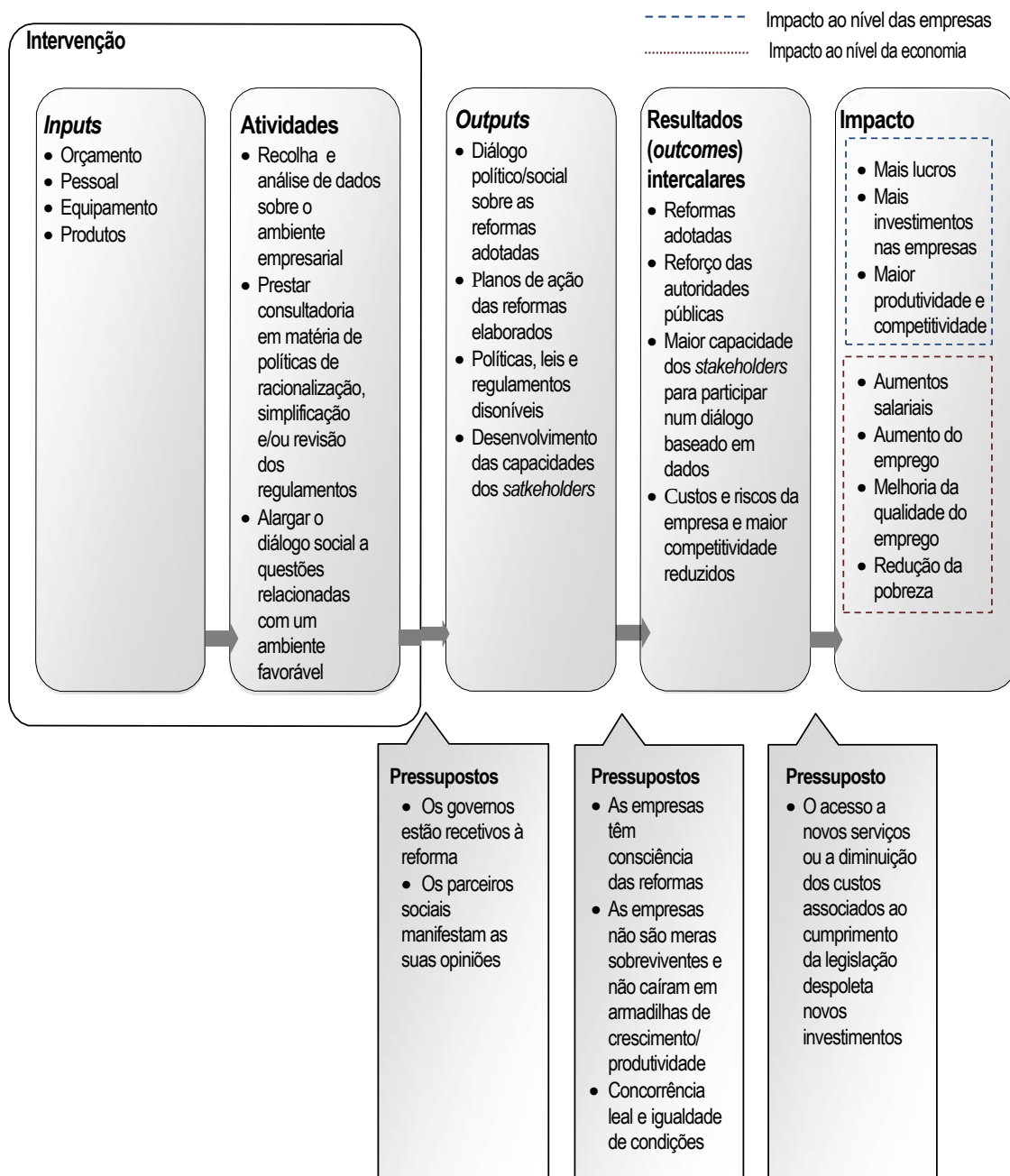
84. As intervenções referidas anteriormente beneficiam muitas vezes empresas de qualquer dimensão, mas são frequentemente justificadas dada a sua especial importância para as PME. Além disso, alguns países estabelecem isenções ou limiares de cumprimento das normas que são específicos para um segmento de empresas de determinada dimensão. Dois exemplos generalizados são as reduções fiscais para as PME e as isenções em matéria de legislação laboral; outros exemplos incluem políticas especiais de contratação pública e sistemas que reservam partes do mercado para as PME.

85. A figura 5.3 apresenta uma visão geral da teoria da mudança aplicável às intervenções para criar um ambiente propício. Dum modo geral, estas intervenções centram-se na recolha de provas, para determinar se existe margem para racionalizar, simplificar ou rever as regras e questões de regulação. Isto deve conduzir à elaboração de projetos de políticas, de leis e regulamentos destinados a melhorar o ambiente favorável. O diálogo sobre políticas e o diálogo social proporcionam a base para priorizar as reformas e identificar as opções políticas mais adequadas. As reformas adotadas deverão facilitar o acesso das PME a novos serviços que as ajudem a obter melhores resultados ou a reduzir os respetivos custos de atividade empresarial. A redução dos custos associados ao cumprimento da legislação também deve libertar recursos, conduzindo a investimento e criação de emprego adicionais.

¹⁶ Comité de Doadores para o Desenvolvimento Empresarial (DCED): *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (edição de 2008).

¹⁷ *ibid.*

Figura 5.3. Da fase de projeto ao impacto: Modelo de intervenção para um ambiente favorável



Resumo dos dados disponíveis à escala mundial

86. Para uma medição rigorosa dos efeitos das intervenções destinadas a promover um ambiente favorável, o ideal seria expor aleatoriamente algumas empresas à intervenção e manter outras empresas similares fora dessa exposição. Porém, tem-se revelado difícil aplicar esses métodos experimentais de avaliação nesta área de intervenção.¹⁸ Os programas de apoio à melhoria do ambiente empresarial são geralmente implementados a nível nacional, afetando assim ao mesmo tempo todas as PME desse país.¹⁹ Por isso, o impacto dessas intervenções é

¹⁸ A única exceção reside nas reformas relativas à criação de empresas, tais como os balcões únicos, que foram testadas com base em análises de impacto experimentais; sobre os resultados, consultar a secção 5.4.

normalmente medido através de análises empíricas transnacionais ou trans-setoriais. Assim, é difícil retirar conclusões sobre o efeito causal das reformas para a criação de um ambiente favorável.

87. Os estudos apontam para a existência de uma ligação importante entre as reformas promotoras de um ambiente favorável e a criação de emprego ou crescimento económico. Uma avaliação recente dos programas de apoio às PME do Grupo do Banco Mundial mostra que a melhoria de um ambiente favorável está significativamente ligada ao crescimento do emprego.²⁰ Quanto menores forem as empresas, maiores serão os efeitos produzidos no emprego. Outros estudos demonstram que existe uma clara ligação entre as melhorias do ambiente favorável e o crescimento económico.²¹

88. Além destes estudos económicos, existem outras avaliações que analisam o impacto das intervenções destinadas a criar um ambiente favorável em áreas funcionais específicas, através de uma comparação entre o antes e o depois. Estes estudos estimam a redução de custos obtida ou os investimentos adicionais realizados, mas não abordam a questão da atribuição. Por isso, torna-se difícil retirar conclusões sobre quais as intervenções específicas que oferecem a melhor relação custo-eficácia. Nos parágrafos seguintes destacam-se algumas das conclusões mais importantes.

89. No que diz respeito à **facilitação do comércio**, os estudos centram-se no cálculo da poupança de tempo e de custos através da introdução de procedimentos de exportação/importação racionalizados ou simplificados. De acordo com uma análise do Banco Mundial, cada dia que é ganho na celeridade dos procedimentos das exportações faz com que o seu valor total aumente 1%.²² Um estudo semelhante, centrado nas economias da Associação de Cooperação Económica Ásia-Pacífico, estima que, reduzindo para metade os dias necessários para o desalfandegamento das exportações, uma PME pode aumentar a sua percentagem de exportação de 1,6 para 4,5% do volume total de vendas.²³ De acordo com outras avaliações quantitativas da OCDE, nos casos em que a facilitação do comércio permite uma redução dos custos das transações comerciais equivalente a 1% do valor do comércio mundial, o aumento global do rendimento nacional atinge aproximadamente 40 mil milhões de USD em todo o mundo. Todos os países poderiam receber benefícios e os países que não pertencem à OCDE obteriam os maiores ganhos em termos relativos.²⁴

90. Os **impostos** são igualmente apontados como um dos principais obstáculos para as empresas, podendo ainda ter efeitos consideráveis no investimento e na entrada de novas empresas no mercado. Segundo dados recolhidos em 85 países relativamente ao imposto sobre o rendimento das sociedades, aplicado no primeiro e quinto anos de existência das empresas, a subida desse imposto afeta o investimento e o empreendedorismo de forma considerável e muito negativa.²⁵ Os custos resultantes do cumprimento das obrigações fiscais são consideravelmente mais elevados para as pequenas empresas do que para as maiores. Dados provenientes da UE mostram que os custos resultantes do pagamento do imposto sobre o valor acrescentado e do

¹⁹ Ver, por exemplo, A. Rahman: *Investment climate reforms and job creation in developing countries: What do we know and what should we do?*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 7025 (2014); ou DCED: *Supporting business environment reforms: Practical guidance for development agencies* (edição de 2013), Anexo: *Measuring donor-supported business environment reform*.

²⁰ Os critérios de medição utilizados para um ambiente favorável foram o acesso ao financiamento (se a empresa beneficiava de um empréstimo bancário ou de uma linha de crédito), o acesso à eletricidade (existência de um gerador) e a redução das imposições regulamentares (tempo dedicado pelos diretores aos regulamentos públicos); ver Comissão de Avaliação Independente: *The big business of small enterprises: Evaluation of the World Bank Group experience with targeted support to small and medium-size businesses 2006–12* (2014).

²¹ Ver, por exemplo, Banco Mundial: *Regulation and growth* (2006), que abrange 135 países ou E. Bah e L. Fang: *Impact of the business environment on output and productivity in Africa* (2010), que abrange 30 países da África Subsaariana.

²² S. Djankov, C. Freund e C.S. Pham: *Trading on time* (2006).

²³ Y. Li e J.S. Wilson: *Trade facilitation and expanding the benefits of trade: Evidence from firm level data* (2009).

²⁴ OCDE: «Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation», em *Overcoming border bottlenecks: The costs and benefits of trade facilitation* (2009).

²⁵ S. Djankov et al.: *The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship*, em *American Economic Journal: Macroeconomics* (2010).

imposto sobre as sociedades representam apenas 0,02% do volume de negócios das grandes empresas, mas correspondem a 2,6% do volume de negócios das pequenas empresas.²⁶ Por isso, os regimes fiscais prevêm muitas vezes taxas reduzidas de impostos ou isenções para as empresas abaixo de uma determinada dimensão. Segundo um estudo da OCDE de 2000, 14 países da OCDE aplicavam uma taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas mais baixa às PME, oferecendo reduções até 50%.²⁷ Outros países prevêm reduções dos impostos sobre os rendimentos ou sobre a propriedade por um período de anos limitado, ou isenções nos impostos de registo e nos impostos sobre as transações. Embora estas reduções dos impostos para as PME compensem as desvantagens específicas resultantes da sua dimensão, podem também originar as chamadas «armadilhas de dimensão», que desencorajam as empresas de crescer acima de um determinado limite.²⁸

91. As reduções fiscais para as PME podem entrar em conflito com a lógica das políticas públicas, que considera que os impostos sobre as sociedades e outros impostos são fonte de receitas públicas e se destinam a financiar investimentos ou despesas importantes. Contudo, as PME representam apenas uma pequena parte das receitas fiscais e os custos administrativos resultantes da cobrança de impostos às empresas mais pequenas podem ser mais elevados do que as eventuais receitas fiscais. Esta situação leva a sugerir que os impostos tais como o imposto sobre o valor acrescentado apenas deveriam ser cobrados a empresas acima de uma certa dimensão.²⁹ Em síntese, deve-se encontrar um equilíbrio entre a criação de um ambiente favorável para as PME e a necessidade de os governos encontrarem fontes importantes de receitas.

92. A ideia segundo a qual a **legislação laboral** tem uma influência negativa sobre o crescimento económico tem estado muito presente nas orientações em matéria de políticas dispensadas quer aos países em desenvolvimento quer aos países desenvolvidos. No entanto, um número crescente de estudos de investigação indica que as abordagens que destacam o efeito negativo da legislação laboral na criação de emprego e no desenvolvimento económico são redutoras e infundadas.³⁰ De facto, a legislação laboral pode desempenhar um papel importante na promoção da produtividade, equidade e desenvolvimento económico.³¹ É necessário dividir o extenso campo da legislação laboral em áreas específicas, tais como salários mínimos, legislação sobre proteção do emprego e relações de trabalho, para obter dados significativos sobre o seu impacto no crescimento económico. De facto, estudos recentes insistem que os efeitos da legislação laboral não podem ser previstos através da utilização de modelos universalmente aplicáveis. Os efeitos dependem da interação das normas jurídicas com um conjunto de condições nacionais, regionais e setoriais específicas, e com instituições complementares nos mercados de capitais e de produtos.³² Alguns estudos insistem na necessidade de flexibilizar e adaptar os quadros legislativos laborais nos tempos de crise. Muitos Estados-Membros da UE, por exemplo, recorreram a programas de redução do tempo de trabalho para ajudar as empresas a fazer face aos problemas temporários.³³

²⁶ Fundo Monetário Internacional (FMI): *Taxation of small and medium enterprises*, Documento de referência para a Conferência Internacional sobre o Diálogo Fiscal, 2007.

²⁷ D. Chen, F.C. Lee e J.M. Mintz: *Taxation, SMEs and entrepreneurship*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2002–09 (2002).

²⁸ P. Vandenberg: *The relevance of firm size when reforming the business environment* (2005).

²⁹ FMI (2007), *op. cit.*

³⁰ J. Berg e D. Kucera (eds): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Genebra, OIT, 2008).

³¹ G. Davidov e B. Langille (eds): *The idea of labour law* (Oxford, 2011).

³² S. Deakin: *The evidence-based case for labour regulation*, Artigo elaborado para a Conferência sobre Regulação do Trabalho Digno, OIT, Genebra, julho de 2009.

³³ Rede Europeia de Direito do Trabalho: *Protection, involvement and adaptation: European labour law in time of crisis, restructuring and transition* (2010).

93. Tal como no caso dos impostos, muitos países isentam as PME da aplicação de legislação laboral. Uma análise que abrangeu 178 países revelou que apenas 10% dos mesmos oferece isenção total, enquanto a grande maioria aplica uma isenção parcial.³⁴ A OIT analisou para a Ásia Meridional se a legislação laboral e as isenções de algumas das suas disposições para empresas abaixo de uma certa dimensão afetavam o emprego e crescimento das PME.³⁵

Inquéritos de perceção realizados em 4600 PME no Bangladesh, Índia, Nepal e Sri Lanka não revelaram efeitos positivos nem negativos no crescimento das PME. Também não foram encontradas evidências que demonstrem a existência das chamadas «armadilhas de dimensão», nas quais as PME não crescem porque pretendem manter-se abaixo de um determinado limite no sentido de ficar isentas de determinados regulamentos. Os principais motivos referidos foram o desconhecimento das isenções ou a decisão de incumprimento. As sanções por incumprimento eram geralmente evitadas através do pagamento de subornos.

94. Geralmente considera-se que o **registo de propriedade fundiária** tem vários efeitos positivos. No entanto, uma experiência na Argentina demonstrou que o registo de propriedade não tinha qualquer efeito no acesso ao financiamento, porque a posse de bens imóveis era uma condição necessária mas insuficiente para aceder ao crédito formal. Ainda assim, tinha efeitos positivos relevantes na qualidade da habitação, na dimensão do agregado familiar e nos investimentos na educação dos filhos. Isto indica que a formalização dos direitos de propriedade pode reduzir a pobreza em gerações futuras,³⁶ o que é consistente com os objetivos das reformas para criação de um ambiente favorável.

95. Algumas das áreas referidas anteriormente afetam as **mulheres** de forma desproporcional. Um dos principais constrangimentos que as mulheres empresárias enfrentam é o acesso limitado ao financiamento. Em média, as mulheres têm um acesso mais limitado do que os homens aos serviços financeiros básicos, tais como contas à ordem e de poupança, bem como ao crédito formal. Os enquadramentos jurídicos e regulamentares também podem conduzir à discriminação das mulheres. Em muitos países, as mulheres não gozam de igualdade de direitos, pois não podem adquirir propriedades nem arranjar emprego sem autorização dos respetivos cônjuges.³⁷ Um resumo recente dos dados sobre a eficácia das intervenções promotoras do desenvolvimento do empreendedorismo das mulheres,³⁸ não encontrou qualquer avaliação que estudasse o impacto das reformas destinadas a criar um ambiente favorável em empresas detidas por mulheres.

Impacto das intervenções da OIT

96. A OIT desenvolveu a sua própria metodologia, «Um ambiente favorável para as empresas sustentáveis (ESEE)», com vista a apresentar recomendações baseadas em dados sobre formas de tornar o ambiente mais favorável. A metodologia analisa aspetos políticos, económicos, sociais e ambientais do desenvolvimento das empresas. Desde 2011, já foi aplicada em 30 países. Para alargar essa metodologia, e no seguimento de uma experiência-piloto bem sucedida na África do Sul, a OIT está a criar as suas próprias ferramentas para avaliar os custos da burocracia excessiva para as empresas. Na província de Free State, na África do Sul, estima-se que os custos de conformidade atingiram aproximadamente 339 milhões de USD para as duas municipalidades estudadas, pelo que 32% das empresas optavam conscientemente por manter-se informais, enquanto 26% optava por limitar o seu número de trabalhadores. Embora seja ainda demasiado

³⁴ J.L. Daza: *Informal economy, undeclared work and labour administration* (Genebra, OIT, 2005).

³⁵ S. White: *Labour laws, the business environment and the growth of micro and small enterprises in South Asia* (OIT, Nova Deli, 2014).

³⁶ S. Galiani e E. Schargrotsky: «Property rights for the poor: Effects of land titling», em *Journal of Public Economics* (2005, Vol. 94-9).

³⁷ Banco Mundial: *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality* (Londres, 2013).

³⁸ OIT: *Effectiveness of entrepreneurship development interventions for women entrepreneurs*, Nota Informativa da OIT e WED (Genebra, 2014).

cedo para apresentar o impacto das reformas, o potencial é considerável, se as autoridades tiverem em consideração as conclusões e fizeram esforços para reduzir a burocracia.

97. A aplicação da metodologia EESE é demasiado recente para permitir avaliações significativas do impacto. Além disso, o impacto deste tipo de intervenções é, pela sua natureza, difícil de avaliar. Consequentemente, são muito poucos os resultados preliminares decorrentes das atividades em que essa metodologia foi aplicada. Nas Honduras, a reforma impulsionada pela ferramenta de avaliação EESE da OIT ³⁹ conduziu a uma redução substancial das despesas de registo das empresas. O Parlamento das Honduras aboliu o uso obrigatório de serviços notariais para efetuar o registo de uma empresa nova, conduzindo assim a uma redução das despesas de registo de aproximadamente 10%. Fazendo a extrapolação linear dos dados anuais disponíveis sobre o registo de empresas, prevê-se que, no futuro, a aplicação desta medida resulte numa redução anual das despesas de registo de 5 milhões de USD, e que sirva ainda de incentivo para que vários milhares de empresas da economia informal se tornem formais. ⁴⁰

5.4. Formalização de PME informais

Lógica de intervenção

98. Tal como referido no Capítulo 2, o número de PME no setor informal é muito elevado, em particular nos países em desenvolvimento. A alta incidência da informalidade empresarial está associada a vários fatores negativos, tais como a baixa produtividade, uma base de tributação reduzida, a precariedade das condições de trabalho e a concorrência desleal. Isso explica o acentuado interesse pela formalização das PME mostrado quer pelos governos quer pelos parceiros sociais. Geralmente considera-se que as intervenções de formalização das PME constituem uma área técnica secundária do ambiente favorável, visto que estão relacionadas com as condições regulamentares necessárias para haver uma combinação adequada dos incentivos e sanções, com vista ao aumento da formalização. ⁴¹

Visto que esta área de intervenção é muito relevante para a abordagem mais alargada da OIT que visa facilitar a transição da economia informal para a formal, ⁴² será abordada noutra secção.

99. A figura 5.4 proporciona uma visão geral do modelo de intervenção relativo a medidas para a formalização das empresas. Geralmente, o objetivo destas intervenções é simplificar o processo de registo das empresas informais e ampliar os benefícios resultantes da formalização. Parte-se do pressuposto de que as principais causas para a informalidade são as elevadas despesas de registo e a gestão de uma empresa formal, assim como as escassas vantagens resultantes da formalização. Por isso, a redução das despesas do processo de formalização e a maximização dos seus benefícios deveriam atrair mais empresas para o setor formal. Outro dos principais pressupostos é que a diminuição dos custos associados ao cumprimento das normas liberta recursos que podem ser aplicados em novos investimentos, na criação de emprego e na melhoria das condições de trabalho. Também é frequente argumentar que apenas as empresas formais têm acesso aos serviços de apoio às empresas, ao sistema bancário formal e aos subsídios destinados à inovação

³⁹ OIT, Conselho de Empresas Privadas das Honduras (COHEP): *Evaluación del entorno para empresas sostenibles: Honduras 2013* [Avaliação do ambiente para empresas sustentáveis] (Genebra, OIT, 2013).

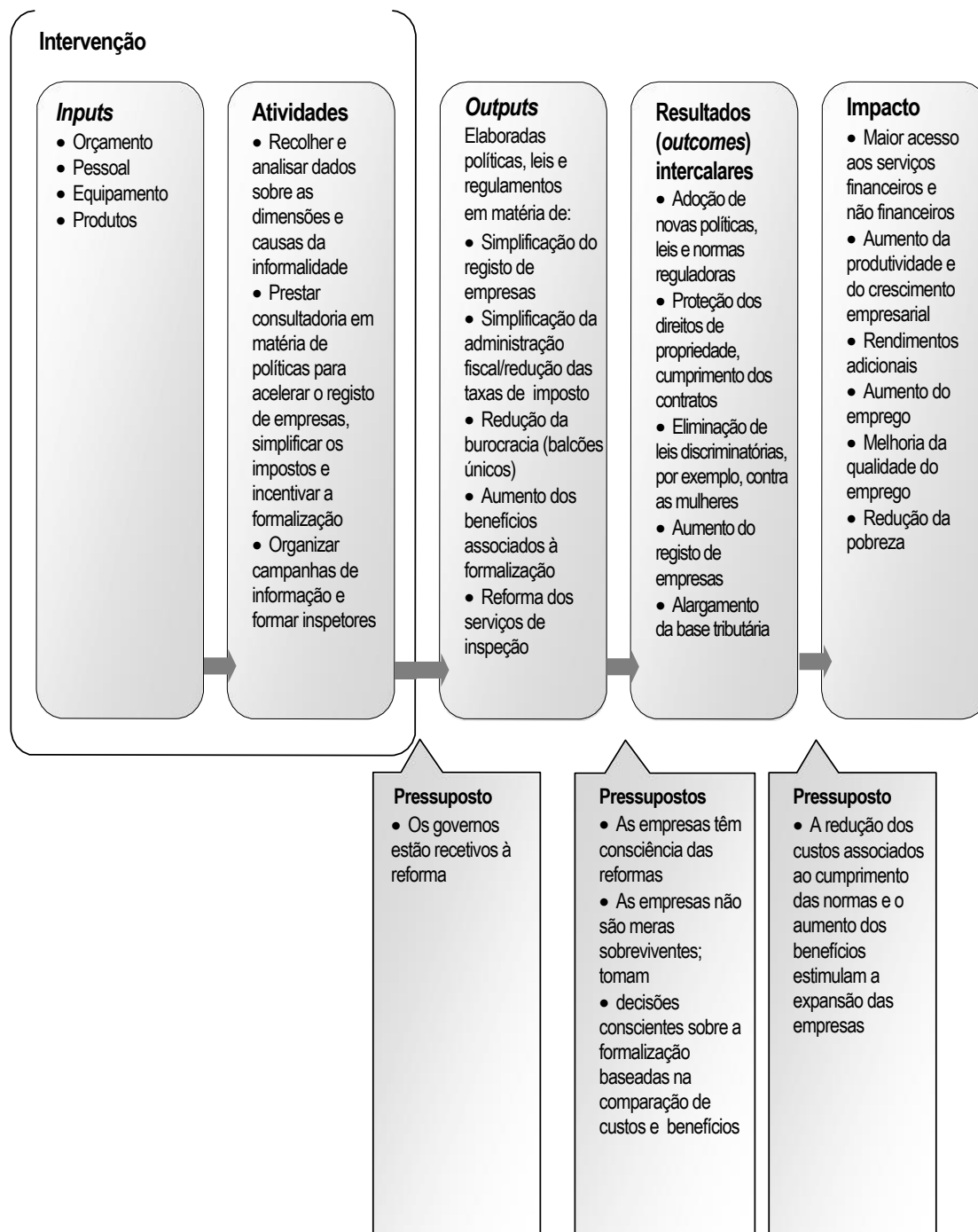
⁴⁰ Cálculos efetuados pela OIT e pelo COHEP.

⁴¹ Sobre a tipologia das políticas de formalização por área e os custos e benefícios específicos da formalização, ver K. van Elk e J. de Kok: *Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies* (Genebra, Eschborn, 2014); ou Escritório Regional da OIT para a América Latina e Caraíbas: *Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil: Notes on policies for the formalization of micro and small enterprises* (Lima, 2014).

⁴² OIT: *Transição da economia informal para a economia formal*, Relatório V(1), Conferência Internacional do Trabalho, 103.ª Sessão, Genebra, 2014.

de produtos e processos, pelo que um maior grau de formalização terá também efeitos no emprego.⁴³ Por último, considera-se que a realização de mais inspeções em combinação com campanhas de informação pode contribuir para o aumento das taxas de formalização.

Figura 5.4. Da fase de projeto ao impacto: Modelo de intervenção para a formalização de empresas



⁴³ Ver Grimm e Paffhausen, *op. cit.*

Resumo da informação disponível á escala mundial

100. Os dados empíricos sobre a eficácia relativa das várias intervenções de formalização continuam a ser escassos. Apenas foram identificados cerca de dez estudos empíricos sólidos que determinam se essas intervenções conduziram a um aumento da formalização empresarial e tiveram efeitos no desempenho das empresas e no emprego.⁴⁴ A maioria destes estudos aplica um método experimental ou quasi-experimental que tem em conta o que teria ocorrido sem a intervenção. Os estudos referem-se sobretudo à América Latina.

101. Em geral, estes estudos mostram que os efeitos das intervenções de formalização são modestos. Além disso, o número de estudos continua a ser demasiado reduzido para estabelecer conclusões sistemáticas sobre os tipos de intervenção na formalização que funcionam melhor. Conforme apresentado no quadro 5, as principais conclusões preliminares dos poucos estudos empíricos disponíveis podem resumir-se do seguinte modo:

- ❑ **Efeito das reformas relativas ao acesso à atividade empresarial sobre o registo de empresas:** As reformas relativas à entrada de empresas no mercado («balcões únicos» no México) permitiram um aumento de 5% do registo de novas empresas. No entanto, não se constatou uma maior tendência para o registo de empresas informais já existentes.
- ❑ **Efeito das reformas em matéria de acesso à atividade empresarial na formalização das empresas informais:** Dois estudos realizados no México e Peru mostram efeitos pouco significativos ou efémeros.
- ❑ **Efeito da informação, isenção de custos e aplicação de legislação na formalização das empresas informais:** Três estudos mostram que as campanhas de informação não tiveram qualquer influência na taxa de formalização. Já no que diz respeito às isenções de custos o panorama não é tão claro. Um estudo assinala um efeito significativo nas taxas de formalização (10%), enquanto outro não identifica qualquer efeito. Um outro estudo analisou também se o aumento das inspeções municipais contribuía para o aumento das taxas de formalização e registou resultados positivos (um aumento da formalização de mais de 20%).

Quadro 5. Resumo dos estudos sobre os efeitos de causalidade das políticas que visam promover a formalização das empresas

Estudo	Política ou programa analisado	Resultados principais
Painel A: Efeito das reformas em matéria de acesso à atividade empresarial no número de registos de empresas		
Bruhn (2011), Kaplan <i>et al.</i> (2011)	Sistema de balcão único (combinação dos procedimentos de registo de empresas municipais, estatais e federais) em zonas urbanas do México.	A reforma conduziu a um aumento de 5% do número de empresas registadas e também ao aumento do emprego; Bruhn assinala também que o aumento do número de empresas registadas se deve sobretudo à criação de novas empresas por parte de pessoas que eram até então trabalhadores por conta de outrem.
Bruhn e McKenzie (2013)	Sistema de balcão único nos municípios menos populosos de Minas Gerais, Brasil.	O programa conduziu a uma redução do número de registos de empresas nos dois primeiros meses de implementação, sem aumentos posteriores.
Cárdenas, Roza (2009)	Sistema de balcão único em seis grandes centros urbanos do México.	A reforma resultou num aumento de 5% do número de empresas registadas.
Painel B: Efeito das reformas em matéria de acesso à atividade empresarial na formalização das empresas informais		
Bruhn (2013)	Sistema de balcão único em zonas urbanas do México.	Alguns proprietários de empresas informais tomam-se trabalhadores por conta de outrem devido à reforma e outros registam as suas empresas; porém, os efeitos são reduzidos.
Mullainathan, Schnabl (2010)	Reforma do sistema municipal de licenças de Lima, no Peru.	A reforma aumentou o número de licenças provisórias concedidas a empresas informais, mas muitas destas não renovaram posteriormente as suas licenças.

⁴⁴ Ver Grimm e Paffhausen, *op. cit.*; K. van Elk e J. de Kok, *op. cit.*; e M. Bruhn e D. McKenzie: *Entry regulation and formalization of microenterprises in developing countries*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 6507 (Washington, DC, 2013).

Estudo	Política ou programa analisado	Resultados principais
Painel C: Efeito da informação, isenção de despesas e aplicação da legislação na formalização das empresas informais		
Alcázar <i>et al.</i> (2010)	Atribuição de subsídios às empresas informais de Lima, no Peru, para custos associados à obtenção de uma licença municipal.	A oferta de custos subsidiados permitiu que 10 a 12% das empresas informais obtivessem uma licença municipal.
Andrade <i>et al.</i> (2013)	Três intervenções destinadas às empresas informais em Belo Horizonte, Brasil: a) distribuição de folhetos informativos sobre o processo de registo e benefícios potenciais; b) isenção de custos de registo; c) inspeções municipais.	A campanha de informação e a isenção de custos de registo não tiveram qualquer influência na taxa de formalização; as inspeções municipais provocaram um aumento de 22 a 27% da taxa de formalização.
De Mel <i>et al.</i> (2013)	Fornecimento de informação e reembolso das despesas de registo às empresas informais do Sri Lanka.	A campanha de informação e o reembolso das despesas não afetaram a taxa de formalização.
Giorgi e Rahman (2013)	Distribuição de folhetos informativos às empresas informais do Bangladesh.	A campanha de informação não teve qualquer efeito na taxa de formalização.

Fonte: Bruhn e McKenzie (2013), *op. cit.*

102. Além dos dados acima apresentados, importa mencionar dois estudos de caso realizados no Brasil, pois analisam a aplicação de medidas nacionais em grande escala para a formalização das empresas informais. No entanto, importa salientar que os estudos não comparam as empresas que participaram nos programas de formalização com as que não participaram nesses programas,⁴⁵ pelo que não é claro se os efeitos observados podem ser atribuídos às intervenções. O primeiro estudo baseia-se num programa denominado SIMPLES, aplicado pelo governo brasileiro em 1996 para simplificar a regulamentação fiscal e reduzir as taxas de tributação fiscal e as contribuições para a segurança social para as pequenas e microempresas. O programa produziu efeitos positivos ao nível da formalização. O nível de formalização das empresas criadas imediatamente após a implementação do SIMPLES é superior ao das empresas criadas imediatamente antes do programa. O número de licenças de exploração aumentou até 12%, dependendo das técnicas de estimativa aplicadas, enquanto o número de registos efetuados junto das autoridades fiscais aumentou 7%. Os efeitos são geralmente mais acentuados no caso das empresas com trabalhadores por conta de outrem do que nas restantes.⁴⁶ Também são mais relevantes nas empresas em fase de arranque do que nas empresas já consolidadas. Por último, os níveis de receitas e de lucros das empresas formalizadas são aproximadamente 50% superiores aos das empresas informais.

103. Em 2008, o Brasil implementou outra medida inovadora destinada aos microempresários: um procedimento de registo simplificado, bem como um sistema de tributação e contribuições para a segurança social unificado, que permitia às empresas pagar todas as suas contribuições através de um montante mensal fixo. O programa destinava-se a um total de 10 milhões de trabalhadores informais e independentes. Até à data, apenas estão disponíveis dados estatísticos descritivos, segundo os quais se teriam registado, em meados de 2014, 4 milhões de microempresários.⁴⁷

⁴⁵ Para uma descrição pormenorizada, ver Van Elk e De Kok, *op. cit.*, ou o Escritório Regional da OIT para a América Latina e Caraíbas, *op. cit.*

⁴⁶ Mais de 85% das microempresas brasileiras não empregam trabalhadores por conta de outrem; ver Van Elk and De Kok, *op. cit.*

⁴⁷ Com base em números disponibilizados pelo SEBRAE, agência brasileira de apoio às PME.

104. Tendo em conta que pouco se conhece sobre a eficácia das intervenções de formalização, não é possível responder com rigor à questão essencial sobre qual o tipo de intervenção mais eficaz. No entanto, é possível retirar algumas conclusões preliminares:

- ❑ A informação disponível restringe-se principalmente a intervenções destinadas a reduzir as despesas da formalização através de reformas que facilitem o acesso à atividade empresarial e destaca que essas reformas não geram os resultados esperados em termos de formalização das empresas. São ainda menos os estudos que analisam a eficácia das medidas de redução de outras despesas importantes relacionadas com a formalização ou destinadas a maximizar os benefícios resultantes da mesma. Contudo, é provável que a decisão de uma empresa de passar para o setor formal não se baseie tanto nos *custos de formalização* (tempo e dinheiro investidos no registo), mas sim nos *custos e benefícios da formalização* (impostos, contribuições para a segurança social, acesso à segurança social). São necessários mais estudos que analisem a eficácia das medidas destinadas a reduzir as despesas da formalização ou a aumentar os benefícios resultantes da mesma. É necessário que estas novas avaliações comprovem os efeitos da formalização e avaliem também outros objetivos, tais como a melhoria do desempenho das empresas e a criação de emprego. Finalmente, apenas um estudo experimental calculou a eficácia das medidas destinadas a reforçar a aplicação da legislação de formalização das empresas, revelando bons resultados. Estas medidas não devem ser abandonadas e a sua eficácia devia ser estudada tendo em conta os possíveis custos ocultos, tais como subornos.
- ❑ A formalização de empresas em fase de criação parece ser mais fácil do que a de empresas já existentes. Por isso, a concentração nas empresas em fase de arranque poderá resultar mais eficaz.
- ❑ No que diz respeito às empresas informais já existentes, deveriam ser testadas medidas mais específicas. A formalização pode ser mais benéfica para as empresas informais orientadas para o crescimento e para as “gazelas” em dificuldade (*constrained gazelles*)⁴⁸ do que para os empresários de subsistência, os quais poderão não ter nem as competências nem a motivação necessárias para se tornarem formais.
- ❑ Os grandes estímulos e os conjuntos de diferentes medidas de reforma combinadas podem vir a funcionar melhor do que as abordagens parciais. Outros estudos econométricos não experimentais⁴⁹ que determinam a magnitude das reformas de acesso à atividade empresarial que é necessária para aumentar a taxa de registo das empresas, sugerem que as reformas isoladas devem oferecer uma grande redução dos custos de formalização (uma redução de pelo menos 50% dos custos ou uma redução de 15% do tempo necessário para os procedimentos). As sinergias obtidas através da combinação de diferentes reformas não exigem reduções tão drásticas dos custos.
- ❑ Alguns dos argumentos frequentemente citados a favor da formalização das empresas parecem ser meramente hipóteses. Estudos existentes concluem que a formalização não altera a probabilidade de obter um empréstimo bancário ou contratos públicos. As campanhas de informação que prometem o acesso ao financiamento ou a adjudicação de contratos públicos às empresas formalizadas devem ser realistas. Promessas em demasia podem minar os esforços para aumentar a formalização.

⁴⁸ Consultar o Capítulo 2.

⁴⁹ L. Klapper e I. Love: *The impact of business environment reforms on new firm registration*, World Bank Group Policy Research Working Paper No. 5493 (Washington, DC, 2010).

Impacto das intervenções da OIT

105. A OIT é responsável por alguns projetos de cooperação técnica para promover a formalização de empresas de determinados setores, tais como o setor dos transportes locais no Quênia. Por enquanto, não existem avaliações rigorosas de impacto das intervenções da OIT em termos de formalização das empresas, exceto em dois estudos de investigação sobre projetos da OIT, que apoiaram intermediários financeiros na promoção da formalização de empresas. Os resultados são resumidos seguidamente. A formalização tornou-se uma das novas prioridades estratégicas da OIT, pelo que o Escritório (*Bureau*) deveria procurar novos dados sobre o que funciona em termos de formalização das empresas.

106. Com o apoio da OIT, a instituição de microfinanciamento ESAF, na Índia, lançou uma campanha de sensibilização sobre a formalização das empresas em combinação com a oferta de serviços não financeiros de apoio às empresas (entre dois a cinco dias de formação) e de qualificação profissional (também entre dois e cinco dias), para clientes com potencial de crescimento. O objetivo era determinar se esta intervenção teria um impacto positivo na formalização e na situação socioeconómica das empresas familiares. A intervenção saldou-se num aumento notável da formalização (70% do grupo alvo, face a menos de 10% do grupo de controlo)⁵⁰ e numa melhoria significativa das práticas empresariais (o número de empresas que dispunham de contabilidade era 15% superior no grupo alvo, face ao grupo de controlo). No entanto, a investigação não conseguiu determinar a existência de efeitos relevantes para as empresas familiares no que diz respeito a uma maior utilização de contas bancárias e de serviços de seguros ou acesso a programas de apoio público. Por outro lado, concluiu que a intervenção teve uma incidência líquida negativa no emprego e nos rendimentos mensais dos agregados familiares. A diminuição dos rendimentos dos agregados familiares pode ser explicada pela utilização de métodos contabilísticos mais rigorosos, que permitiu ao grupo beneficiário ter uma ideia mais realista dos rendimentos. Em relação ao impacto negativo no emprego, não é claro se a formalização constituiu um incentivo à redução do número de trabalhadores ou se serviu para subdeclarar o número de trabalhadores.

107. A OIT realizou uma intervenção semelhante no apoio à maior instituição de microfinanciamento do Burkina Faso (RCBP), organizando uma campanha de sensibilização sobre a formalização e um curso básico de formação em administração financeira, que teve a duração de dois dias. Tal como na Índia, o objetivo era aumentar a formalização e o desempenho das empresas. No entanto, os efeitos na formalização foram relativamente modestos. A intervenção não teve qualquer impacto na formalização das empresas, mas o número de titulares de um cartão de registo da economia informal, uma forma simplificada de registar as empresas informais, aumentou 10%.⁵¹ Verificou-se uma certa melhoria das práticas empresariais, como prova a contabilidade separada das despesas das empresas e despesas privadas. A intervenção não resultou num melhor acesso aos serviços financeiros nem alterou o desempenho das empresas.

108. Uma lição importante que se retira destes dois projetos é que as intervenções destinadas a formalizar as empresas devem ser integradas em programas públicos que reduzam significativamente os custos da formalização e/ou aumentem os benefícios associados à

⁵⁰ Sobre este e outros resultados, ver OIT: *Microfinance and Formalisation of Enterprises in the Informal Sector: Awareness raising campaign and BDS for the formalisation and strengthening of growth-oriented enterprises*, não publicado (2012).

⁵¹ Sobre este e outros resultados, ver OIT: *La formalisation des entreprises de l'informel: Une étude d'impact sur la Formation et Sensibilisation à la formalisation des entreprises du secteur informel – RCPB au Burkina Faso*, [Formalização de empresas informais: Estudo do impacto na formação e consciencialização da formalização das empresas informais - RCPB no Burkina Faso], não publicado (2012).

formalização. Implementar estas intervenções unicamente através de intermediários financeiros implica o risco de reduzir o seu impacto.

5.5. Promover a melhoria das condições de trabalho e a produtividade das PME

109. Como tem sido realçado pela OIT, um número significativo de pessoas pobresestão a trabalhar. A sua pobreza não radica na ausência de atividade económica, mas na natureza pouco produtiva dessa atividade.⁵² De acordo com esta análise, é fundamental procurar melhorar a produtividade para combater a pobreza e elevar o nível de vida. Ao analisar os principais fatores que estimulam a produtividade ao nível nacional, torna-se claro que o fator individual mais importante é que as empresas se tornem melhores naquilo que fazem.⁵³ Dadas as provas empíricas de que as PME são os principais fornecedores de emprego, mas que o seu nível de produtividade é bastante mais baixo do que o das grandes empresas, verifica-se que têm um inegável potencial para aumentar o nível de vida mas apresentam também limitações. Para que as PME aumentem a criação de riqueza, devem melhorar a produtividade nas respetivas áreas de atividade ou desenvolver atividades de maior valor acrescentado.

110. Neste contexto, a OIT passou a encarar a produtividade das PME como uma área de trabalho prioritária, dando especial ênfase à relação de causa-efeito entre as condições de trabalho e a produtividade das PME. Este enfoque resulta de se ter verificado que os baixos níveis de produtividade coexistem geralmente com más condições de trabalho e que é necessário compreender melhor a natureza dessa relação.

111. Nessa perspetiva procura-se, nesta secção, descrever o modelo de intervenção, resumir os dados reunidos a nível mundial para determinar a eficácia deste particular e bastante complexo modelo de mudança e referir as informações disponíveis sobre o impacto das intervenções da OIT nesta área. Esta secção não deve ser interpretada no sentido de que a melhoria das condições de trabalho é sempre justificada pela melhoria da produtividade. As condições de trabalho são uma das prioridades da OIT, independentemente da produtividade, tal como é estabelecido em diversas normas internacionais do trabalho.⁵⁴ O que está aqui em causa é determinar se as políticas relativas às PME podem gerar uma situação duplamente vantajosa, quer para o rendimento das empresas quer para as condições de trabalho.

Lógica de intervenção

112. As intervenções a favor da melhoria da produtividade das PME centram-se sobretudo no aumento da produtividade total dos fatores.⁵⁵ Para isso, é necessário melhorar a qualidade dos recursos humanos (melhorando a instrução, a formação profissional, a gestão dos recursos humanos e/ou as condições de trabalho) ou melhorar a eficácia do processo de produção (com inovações no local de trabalho) ou ainda uma combinação destes dois tipos de ações.. Um terceiro fator importante que influencia a produtividade total dos fatores é a melhoria da qualidade do capital físico (devido às inovações tecnológicas). No entanto, os investimentos em novas máquinas implicam geralmente um uso intensivo de capital, o que limita a capacidade das PME de melhorar a sua produtividade por essa via, pois estas têm um acesso limitado ao financiamento.

⁵² Ver várias edições dos *Relatórios sobre o Emprego a nível mundial* da OIT.

⁵³ Banco Mundial: *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2013: Jobs* (Washington, DC, 2012).

⁵⁴ Ver o sistema de informação da OIT sobre as normas internacionais do trabalho, NORMLEX.

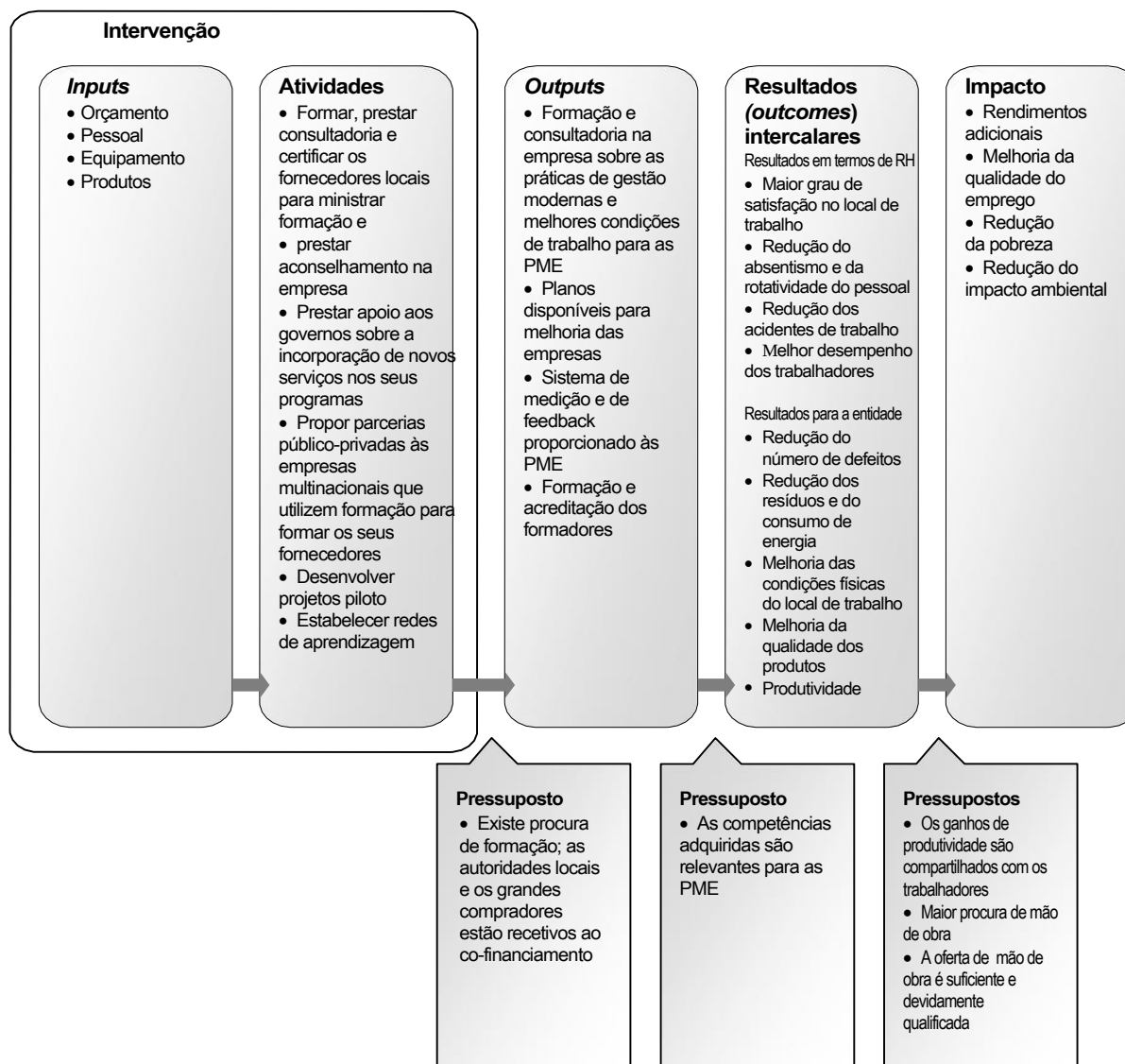
⁵⁵ A produtividade total dos fatores é o produto por unidade dos *inputs* de trabalho e de capital combinados. As alterações da produtividade total dos fatores representam mudanças na capacidade de produção de uma empresa com um dado nível de capital e de trabalho.

Por isso, as intervenções concentram-se geralmente na introdução de melhorias a nível dos recursos humanos e do processo de produção, áreas de intervenção que não são muito dispendiosas e podem gerar resultados rápidos.

113. No que diz respeito à forma de obter melhorias na produtividade, existem duas variações do modelo de intervenção que visam o mesmo resultado final:

- ❑ Uma das abordagens consiste em melhorar a produtividade adotando **práticas de gestão modernas**, as quais por sua vez contribuem para melhorar o desempenho das empresas e as condições de trabalho como impacto final. Esta teoria da mudança não considera a melhoria das condições de trabalho como um resultado intermédio essencial para aumentar a produtividade. Centra-se na produção otimizada, no controlo da qualidade, na gestão dos inventários e no desenvolvimento dos recursos humanos.
- ❑ A outra abordagem considera que a **melhoria das condições de trabalho** é também um meio ao serviço da melhoria da produtividade das empresas, através do qual se chega ao mesmo impacto final (melhoria do desempenho das empresas e das condições de trabalho).

Figura 5.5. Da fase de projeto ao impacto: Modelo de intervenção para promoção da produtividade e condições de trabalho nas PME



Resumo dos dados à escala mundial

114. Nesta secção, é feito um resumo das informações disponíveis sobre ambas as variantes do modelo de intervenção. No que diz respeito ao **efeito das práticas de gestão modernas na produtividade da empresa**, tudo indica que estas intervenções conduzem efetivamente a uma maior produtividade das empresas e, em última análise, a melhores resultados das empresas e a melhores condições de trabalho. No entanto, grande parte desta investigação refere-se apenas a países desenvolvidos.⁵⁶ Apesar disso, existem também aspetos interessantes sobre os países emergentes e em desenvolvimento que mostram que a introdução de métodos de gestão modernos está relacionada com a melhoria das condições de trabalho. Um estudo econométrico baseado em auditorias a fábricas de mais de 800 fornecedores de um fabricante mundial de artigos desportivos revela que uma cooperação mais estreita entre a empresa multinacional e os seus fornecedores em termos de práticas como a produção otimizada e a gestão da qualidade tem mais incidência na melhoria das condições de trabalho do que o controlo do cumprimento das normas de trabalho.⁵⁷ Uma das principais explicações dadas é que a adoção destes métodos tem efeitos colaterais positivos nas condições de trabalho. Um estudo experimental recente, que analisa estas práticas de gestão nas PME de um país emergente, destaca o forte impacto na produtividade e desempenho das empresas. A experiência que consistiu em fornecer serviços de consultadoria especializados em práticas de gestão modernas a fabricantes de média dimensão do setor têxtil na Índia, demonstrou um aumento de 17% da produtividade das empresas participantes no programa durante o primeiro ano de implementação, face às empresas do grupo de controlo que não participaram no programa.⁵⁸ O aumento total dos lucros foi de 325 000 USD por fábrica e por ano, pelo que os custos da intervenção (250 000 USD) foram amortizados no primeiro ano. Ao fim de três anos, muitas das empresas do grupo experimental tinham aberto novas fábricas de produção, para as quais foram criados novos postos de trabalho. No entanto, não foram recolhidos dados pormenorizados sobre o número e a qualidade dos postos de trabalho criados.

115. No que diz respeito aos **efeitos da melhoria das condições de trabalho na produtividade das PME** existem poucos dados empíricos. Até à data, não foram realizados quaisquer estudos baseados numa metodologia experimental ou quasi-experimental. Por outro lado, o número de estudos econométricos não experimentais é relativamente reduzido. Por isso, a OIT elaborou recentemente um estudo que analisa a literatura dedicada a este tema,⁵⁹ e resume as conclusões de cerca de 70 artigos publicados ao longo da última década. O estudo reúne os resultados de práticas relacionadas com a segurança e saúde no trabalho (SST), salários, formação e organização do tempo de trabalho. Apenas foram tidos em conta os estudos submetidos a uma análise rigorosa por especialistas na matéria. Em relação aos métodos de investigação, foram aceites estudos econométricos e estatísticas descritivas, bem como métodos de investigação qualitativa. Por conseguinte, torna-se um pouco difícil comparar os resultados. Sem esquecer essa limitação, são referidas em seguida as conclusões desse estudo.

116. No que diz respeito à **SST**, vários estudos confirmam que os proprietários de PME geralmente desconhecem os custos potenciais dos acidentes de trabalho e os problemas de saúde relacionados com o trabalho. A pesquisa revela também a tendência dos proprietários de PME para serem reativos em vez de proativos.

⁵⁶ A título de exemplo, ver N. Bloom e J. Van Reenen: «Measuring and explaining management practices across firms and countries», em *Quarterly Journal of Economics* (2007, 122(4)).

⁵⁷ R. Locke, F. Qin e A. Brause: «Does monitoring improve labor standards? Lessons from Nike», em *Industrial and Labor Relations Review* (2007, Vol. 61, n.º 1).

⁵⁸ N. Bloom *et al.*: «Does management matter? Evidence from India», em *The Quarterly Journal of Economics* (2013, Vol. 128, 1.ª Edição). As empresas têm, em média, 270 trabalhadores.

⁵⁹ R. Croucher *et al.*: *Can better working conditions improve the performance of SMEs? An international literature review* (OIT, Genebra, 2013).

Em vez de uma abordagem pro-ativa baseada em investimentos que darão os seus frutos a longo prazo, privilegiam frequentemente os resultados a curto prazo. Estão geralmente mais dependentes dos resultados a curto prazo e não adotam uma abordagem de prevenção baseada em investimentos rentáveis a longo prazo.

117. Ainda assim, há sinais crescentes que confirmam a ligação entre as boas práticas de SST e a produtividade das empresas, sobretudo quando essas práticas são um elemento essencial duma boa prática empresarial e de gestão da qualidade. No entanto, a escassez de dados, as dificuldades em quantificar os resultados, a natureza de longo prazo do problema e a heterogeneidade das PME não permitem determinar a existência de uma ligação forte num conjunto de casos suficientemente amplo.

118. Diversos estudos concluíram, através de uma análise dos resultados das intervenções realizadas neste âmbito, que as medidas proativas são eficazes quando têm em consideração as características específicas da empresa e as diferenças entre setores. A este propósito, importa destacar, entre as boas práticas, o apoio prestado através de intermediários, tais como as associações industriais, os programas industriais específicos e a aplicação simplificada dos sistemas de SST. As tentativas recentes de utilização das cadeias de abastecimento para implementar boas práticas de SST nas PME constituem um passo promissor. Têm a vantagem de permitir enfrentar problemas específicos das PME, como a escassez de recursos, a falta de conhecimentos e a forte concorrência.

119. Alguns dados indicam a existência de uma ligação entre a **formação**⁶⁰ como medida para desenvolver as competências profissionais dos administradores e dos trabalhadores e a produtividade das PME. No entanto, foram poucos os estudos que conseguiram documentar de forma convincente os benefícios da formação para a produtividade das empresas. Parece necessário ter em conta outros fatores intermédios que influenciam a produtividade das PME. Esses fatores incluem os métodos de formação (formação formal vs. formação informal), os grupos-alvo de trabalhadores; a orientação para o crescimento das empresas, o setor-alvo e os formadores envolvidos. Os estudos mais convincentes em termos de demonstrarem resultados positivos abordaram a formação como parte integrante das práticas otimizadas de desenvolvimento dos recursos humanos e procuraram determinar os seus efeitos a longo prazo. Porém, esta abordagem mais alargada dificulta a análise e impõe novos desafios metodológicos para a medição dos resultados.

120. A relação entre os **salários** e a produtividade das PME tem sido pouco investigada e as escassas conclusões obtidas quanto a este tema são ambíguas. Alguns estudos dedicados exclusivamente à questão salarial defendem a existência de uma relação positiva entre os salários e a produtividade, mas não há elementos que permitam estabelecer uma relação direta nesse sentido. Parece claro que devem ser tomados em consideração outros fatores. Além disso, é muito provável que exista uma relação de causalidade inversa. Embora os salários possam trazer motivação aos trabalhadores (e ter, assim, um efeito de causalidade na produtividade), a capacidade das empresas para pagar salários depende largamente da produtividade dos seus próprios trabalhadores (pelo que a produtividade tem um efeito de causalidade nos salários). A este propósito, é importante diferenciar os níveis salariais dos sistemas salariais : por sistema salarial entende-se o conjunto de normas e fatores que determinam o nível salarial (por exemplo, se está relacionado com a experiência e o desempenho).

121. Existem evidências de uma relação positiva entre a remuneração em função do desempenho (enquanto elemento fundamental do sistema salarial) e a produtividade. Estas evidências são proporcionadas por diversos estudos que consideram a remuneração em função do desempenho como parte integrante dos chamados sistemas de trabalho de alto desempenho. O objetivo destes sistemas é desenvolver, manter e motivar a mão de obra. Entre os elementos característicos desses sistemas, importa referir o trabalho em equipa, os círculos de qualidade, a formação e a evolução

⁶⁰ Importa salientar que, neste contexto, a formação não inclui educação nem formação profissional inicial.

na carreira, as avaliações e a remuneração em função do desempenho.⁶¹ Os sistemas de trabalho de alto desempenho são mais utilizados nos países desenvolvidos.

122. São poucos os estudos sobre o **tempo de trabalho** centrados nas PME. A investigação sobre os horários de trabalho prolongados e as horas extraordinárias concluem que o recurso a estas práticas durante longos períodos de tempo produz efeitos negativos a curto prazo, tais como o aumento do risco de acidentes e efeitos nocivos na saúde a longo prazo. Em ambos os casos, envolvem uma quebra da produtividade. Outro estudo defende que um número moderado de horas extraordinárias pode ter efeitos positivos na produtividade se for voluntário e se as mesmas forem devidamente remuneradas.

123. A relação entre a **liberdade sindical ou a negociação coletiva** e a produtividade é estudada há vários anos; no entanto, nenhuma investigação empírica abordou especificamente o caso das PME.

124. Em geral, a relação entre a melhoria das condições de trabalho e o aumento da produtividade das PME revelou-se positiva para a SST, mas pouco conclusiva noutras áreas. Não é claro se as intervenções pontuais ou isoladas destinadas a melhorar as condições de trabalho e a produtividade poderão produzir os resultados esperados. A base empírica do modelo de intervenção é muito mais sólida quando são avaliadas as **combinações de práticas de gestão dos recursos humanos**. Estes estudos estabelecem uma relação entre determinados conjuntos ou combinações das intervenções referidas e vários indicadores de desempenho das empresas. Existem elementos suficientes que permitem estabelecer uma relação positiva entre os sistemas de intervenções conjuntas e os indicadores de desempenho das empresas, tais como a produtividade ou proveitos. Um estudo de investigação recente da OIT no Vietname apontou no mesmo sentido. O estudo, baseado em dados sobre todas as empresas transformadoras não públicas registadas no Vietname, conclui que existe uma relação claramente positiva entre a cobertura da segurança social (medida através do cálculo da percentagem de trabalhadores com acesso ao conjunto bastante completo de prestações previstas no sistema de segurança social e saúde obrigatório) e o desempenho das PME (medido em termos de lucros ou receitas).⁶² Isto deve-se sobretudo ao facto de o sistema ser tão completo que motiva os trabalhadores e estimula o seu esforço.

125. Os sistemas de intervenções conjuntas são mais eficazes do que as intervenções isoladas essencialmente porque as combinações específicas de práticas resultam em sinergias (por exemplo, combinar a formação em matéria de controlo da qualidade com a remuneração em função do desempenho). Os conjuntos de medidas têm mais efeito do que a maioria das intervenções independentes. Por outras palavras, o que interessa não é a aplicação de práticas pontuais, mas a aplicação de um conjunto de práticas interligadas.

126. **Uma das principais conclusões que se pode retirar das informações recolhidas a nível mundial** é que, independentemente do modelo de intervenção, é necessário integrar mais iniciativas para melhorar as condições de trabalho e aperfeiçoar as práticas de gestão básicas. Resta esperar que esta abordagem sistémica, que consiste em melhorar as condições de trabalho e integrá-las nas atividades fundamentais da empresa, produza melhores resultados em termos de produtividade das empresas. Em síntese, a abordagem baseada em conjuntos de diferentes intervenções para melhorar as condições de trabalho não é, em última análise, muito diferente da abordagem das práticas modernas de gestão, pelo que deveriam ser combinadas. Isto significa que, futuramente, as intervenções a favor das PME, bem como os trabalhos de investigação sobre a sua eficácia, deverão preocupar-se menos em identificar os efeitos das práticas isoladas (salários, formação e tempo de trabalho) na produtividade das empresas

⁶¹ M. White *et al.*: «‘High-performance’ management practices, working hours and work–life balance», em *British Journal of Industrial Relations* (2003, Vol. 41, No. 2).

⁶² N. Tom e S. Lee: *Does better protection improve enterprise performance? Social security and firm performance in the case of Vietnamese SMEs*, não publicado (2013).

e centrar-se mais na avaliação da eficácia dos conjuntos integrados de práticas interligadas e do respetivo impacto final na produtividade e condições de trabalho.

127. A limitação destas conclusões reside no facto de se basearem sobretudo em estudos sobre as grandes empresas de países desenvolvidos. São necessários mais estudos para determinar se essas mesmas conclusões se aplicam também às PME e no contexto dos países em desenvolvimento. Outra questão que se coloca é se as PME dos países em desenvolvimento requerem diferentes combinações de intervenções e práticas para melhorar as suas condições de trabalho. Perante o predomínio das práticas de gestão informais na maioria das pequenas empresas, considera-se que as intervenções integradas que exigem uma visão estratégica do desenvolvimento dos recursos humanos serão mais adequadas às empresas médias.

Impacto das intervenções da OIT

128. A OIT lançou vários programas destinados a melhorar as condições de trabalho e a produtividade das microempresas e das PME. Com o apoio da OIT, a instituição de microfinanciamento BASIX, na Índia, desenvolveu um curso de formação de 16 horas para pequenos agricultores, que oferecia orientações básicas sobre STT e produtividade.⁶³ A realização do curso foi acompanhada de uma avaliação de impacto quasi-experimental. Os resultados desta investigação mostram uma redução significativa dos acidentes no local de trabalho comunicados (menos 30% no grupo de beneficiários), uma ligeira melhoria das condições de trabalho (medidas em função das horas de trabalho diárias, pausas regulares ou dias de descanso fixos) e um efeito considerável na estabilização do rendimento líquido mensal (os beneficiários conseguiram estabilizar os seus rendimentos, enquanto o grupo de controlo registou uma redução dos seus rendimentos em 70%)⁶⁴ e não se verificou qualquer efeito na riqueza dos agregados familiares.

129. Nos últimos cinco anos, a OIT implementou dois grandes programas para PME. O primeiro, Promoção de Empresas Competitivas e Responsáveis (SCORE), é um programa de formação por módulos e de consultoria na própria empresa, que se centra na cooperação no local de trabalho, gestão de qualidade, produção menos poluente, gestão de recursos humanos e SST.⁶⁵ O SCORE baseia-se numa abordagem integrada que combina as práticas de gestão modernas e a melhoria das condições de trabalho. Destina-se a empresas fornecedoras de média dimensão integradas nos escalões inferiores das cadeias de abastecimento a nível nacional e internacional e centra-se sobretudo no setord da indústria transformadora. O segundo programa, Sistema de Medição Integrada e Melhoria da Produtividade (SIMAPRO), tem por objetivo melhorar o diálogo social, as condições de trabalho e a produtividade através da formação e de serviços de consultoria. Inicialmente, era um programa destinado à indústria do açúcar no México, um setor caracterizado por condições de trabalho precárias e por conflitos laborais frequentes. Entretanto, o programa foi alargado a cinco países da América Latina e a outros setores como o do turismo.

130. Embora a OIT não tenha ainda realizado análises de impacto rigorosas sobre os efeitos de programas como o SCORE e o SIMAPRO, foram já tomadas algumas medidas iniciais. O SCORE definiu uma cadeia de resultados baseada na Norma para a Medição de Resultados do Comité de Doadores para o Desenvolvimento Empresarial (DCED).⁶⁶ Este trabalho será submetido a uma auditoria externa. Além disso, foi concebida uma avaliação experimental

⁶³ Baseada no manual de formação da OIT para a melhoria das condições de vida e de trabalho das famílias de agricultores, *Work Improvement in Neighbourhood Development (WIND)* /Melhoria do Trabalho para o Desenvolvimento Local.

⁶⁴ Em 2010, uma grave situação de seca no estado de Andhra Pradesh e o sobrendividamento dos agricultores conduziu a tensões sociais e à crise de microfinanciamento de Andhra Pradesh; ver A. Jaeggli e H. Yousra: *Microfinance and working conditions: Increasing workplace safety through safety education*, Programa de Financiamento Social da OIT, não publicado (2014). A credibilidade dos resultados é limitada, pois a quasi-experiência foi desenvolvida em duas sucursais de uma instituição de microfinanciamento e os clientes de uma terceira sucursal formaram o grupo de controlo; a metodologia não consegue estabelecer diferenças claras entre o grupo experimental e o grupo de controlo.

⁶⁵ Para detalhes sobre este programa, que atualmente abrange sete países emergentes, ver: www.ilo.org/score.

⁶⁶ Para detalhes sobre a Norma de Medição de Resultados da DCED, ver secção 5.7 infra.

de impacto para um país, que será realizada em 2015. Os resultados do sistema de monitorização SCORE mostram que a intervenção produz os efeitos desejados ao nível dos resultados intermédios. Metade das 400 empresas que participaram no programa até à data declaram ter conseguido uma poupança nos custos (até 15 000 USD nos primeiros dois meses), enquanto 80% das empresas registou uma diminuição dos defeitos de fabrico (média de 10%). O absentismo diminuiu, em média, 4%. Do mesmo modo, o SIMAPRO indica que se registou uma diminuição de 50% do índice de gravidade dos acidentes nas fábricas de açúcar, uma diminuição de 32% dos desperdícios alimentares provenientes dos restaurantes, um aumento de 4% da satisfação no trabalho e um aumento de 3% do emprego nas PME.

131. Desde que a OIT passou a considerar as condições de trabalho e a produtividade das PME uma área de trabalho prioritária, foram reunidos mais dados sobre a eficácia desta abordagem, os quais são necessários para prestar uma consultadoria relativa a políticas sólida e comprovada.

5.6. Desenvolvimento da cadeia de valor

Lógica de intervenção

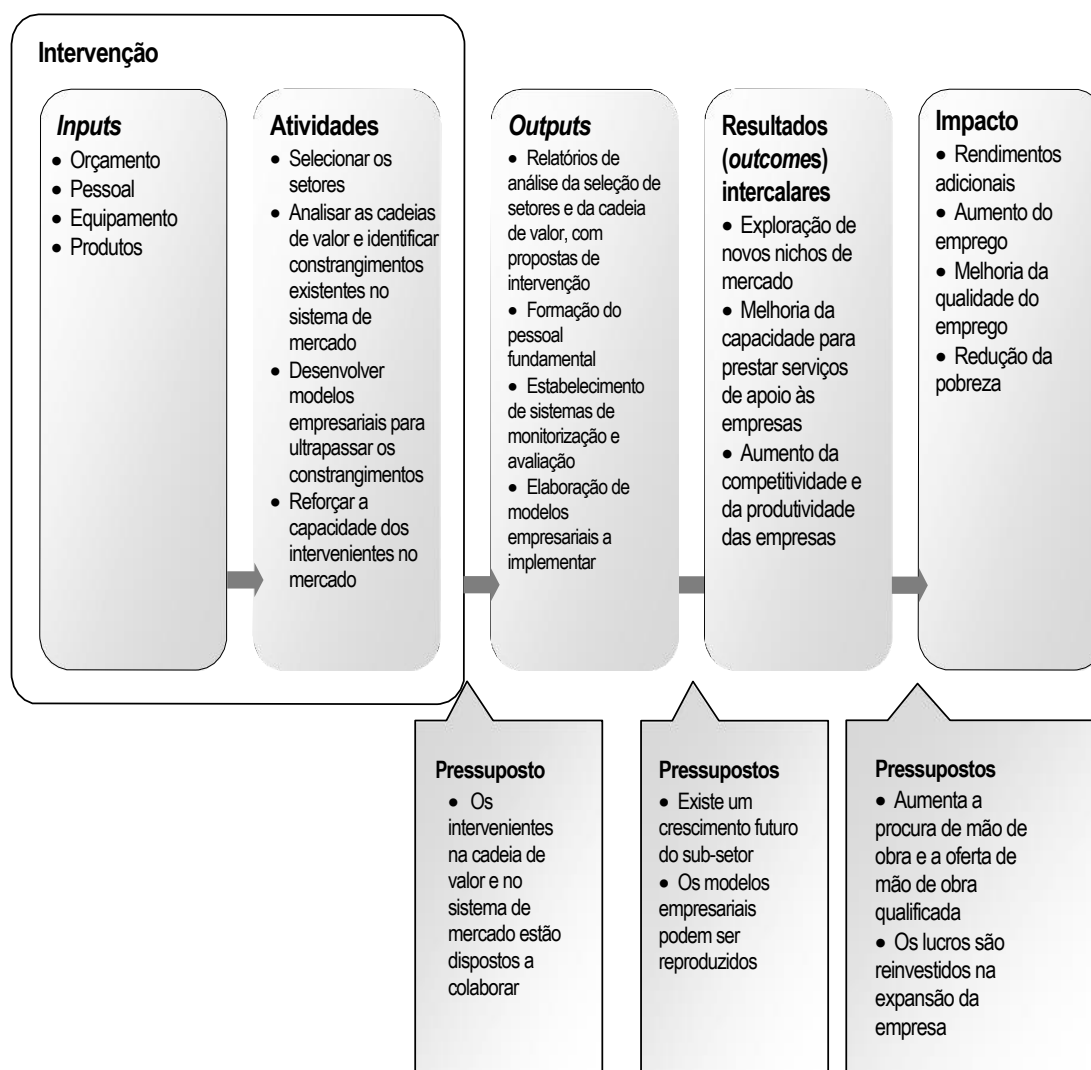
132. Nesta secção, analisa-se a informação disponível sobre os efeitos que as intervenções para o desenvolvimento da cadeia de valor têm na criação de emprego e na qualidade do emprego nas PME.⁶⁷ As abordagens de desenvolvimento da cadeia de valor são cada vez mais populares, visto que se considera que vão contribuir largamente para a geração de rendimentos e para a criação de emprego, ao centrar-se na escala e sustentabilidade financeira.⁶⁸ O objetivo fundamental destas intervenções é conseguir um impacto em grande escala, através da melhoria do funcionamento de mercados ou setores na sua globalidade, em vez de se centrar unicamente em determinados intervenientes no mercado. Porém, as intervenções tornam-se bastante complexas e impõem mais desafios à medição dos resultados.

133. Muitas das intervenções na cadeia de valor procuram reforçar as ligações a montante com as indústrias nacionais depois de atrair investimento direto estrangeiro. Outra área de atuação importante consiste em associar as PME às empresas multinacionais e às cadeias mundiais de abastecimento através da captação de investimento estrangeiro direto, da revisão das políticas comerciais e da promoção do desenvolvimento dos fornecedores. Este relatório não abrange as empresas multinacionais nem as cadeias mundiais de abastecimento, as quais serão debatidas na 105.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 2016.

⁶⁷ Uma cadeia de valor descreve a fileira completa de atividades necessárias para levar um produto ou serviço, desde a sua conceção, passando pelas fases intermédias de produção e entrega, aos consumidores finais. O desenvolvimento da cadeia de valor procura alterar as estruturas, sistemas e relações na cadeia.

⁶⁸ Ver, por exemplo, as histórias de sucesso no sítio da DCED: <http://www.enterprise-development.org/page/stories#VCD>; ou J. Mitchell, J. Keane e C. Coles: *Trading up: How a value chain approach can benefit the rural poor* (Londres, 2009).

Figura 5.6. Da fase de projeto ao impacto: Modelo de intervenção para o desenvolvimento de cadeias de valor



Resumo dos dados à escala mundial

134. O desenvolvimento da cadeia de valor é uma ferramenta cada vez mais utilizada para reduzir a pobreza e desenvolver o setor privado. Porém, é ainda necessário realizar medições rigorosas dos resultados destas intervenções. Contrariamente às intervenções demasiado normalizadas a favor das PME, tais como a formação, as intervenções na cadeia de valor criam dificuldades específicas para a análise de impacto, entre as quais:

- As intervenções na cadeia de valor afetam muitas vezes todo um sub-setor de um país ou região, o que dificulta ou impede em alguns casos a construção de um cenário contrafactual. Diversas agências de desenvolvimento estão a preparar metodologias de medição dos resultados para solucionar este problema.⁶⁹
- Do mesmo modo, a natureza indireta das intervenções no desenvolvimento da cadeia de valor (facilitação em vez de uma intervenção direta), dificulta a medição do impacto. É também mais difícil atribuir os resultados observados a uma intervenção específica, comparativamente com a oferta de formação ou a concessão de créditos a beneficiários específicos.

⁶⁹ Ver DCED: *Norma da DCED para a Medição de Resultados*, <http://www.enterprise-development.org/page/medição-e-comunicação-de-resultados>.

- ❑ Os projetos de desenvolvimento das cadeias de valor abordam geralmente vários constrangimentos simultâneos subjacentes aos sistemas de mercado. Uma intervenção pode estar orientada para a melhoria das competências, enquanto outra intervenção na mesma cadeia de valor pode estar orientada para o microfinanciamento ou para a melhoria do registo de empresas. A diversidade de intervenções na cadeia de valor dificulta a realização de comparações diretas e a avaliação experimental de resultados.

135. Por isso, não é surpreendente que um estudo realizado recentemente pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, que analisa os métodos de investigação existentes para os projetos de desenvolvimento de mercado, tenha concluído que as avaliações dos projetos que trabalham com cadeias de valor não atribuem a devida importância às mudanças sustentáveis nos sistemas de mercado.⁷⁰

Impacto das intervenções da OIT

136. No que diz respeito ao desenvolvimento da cadeia de valor, o trabalho da OIT tem-se centrado essencialmente nas cadeias de valor e de abastecimento dos mercados agrícolas e de serviços tais como o turismo. A Organização tem em curso 20 projetos com um orçamento total de 50 milhões de USD. Em termos da **eficácia das intervenções da OIT neste âmbito**, ainda não existem dados rigorosos sobre os efeitos que as suas intervenções na cadeia de valor têm nos rendimentos ou na criação de emprego.⁷¹ Porém, existem alguns inquéritos de projetos que produziram resultados tangíveis. Um bom exemplo é o projeto «Enter-Growth», que a OIT implementou em quatro distritos do Sri Lanka, entre 2005 e 2009, com o objetivo de desenvolver o setor leiteiro e o setor da horticultura. O projeto beneficiou 52.000 empresas e conseguiu que os rendimentos dos agregados familiares triplicassem.⁷² No entanto, estes números baseiam-se em projeções e não são muito fiáveis. Por isso, a OIT implementou recentemente um projeto de aquisição de conhecimentos para medir os efeitos que as intervenções na cadeia de valor têm no mercado de trabalho. O projeto, que decorrerá até 2017, tem como finalidade produzir resultados sólidos e encontrar soluções satisfatórias para corrigir as lacunas na atribuição dos resultados. Atualmente, é aplicado em projetos da OIT no Peru, Timor-Leste e na Zâmbia, bem como em projetos de outras organizações, para ajudar a melhorar os sistemas de monitorização e medição dos resultados.

5.7. Novas tendências nas políticas de apoio às PME

137. As políticas de apoio às PME têm sido uma parte muito importante das políticas económicas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento há várias décadas. São consideradas importantes devido ao seu contributo para a criação de emprego, para o estímulo da concorrência e para a inovação e crescimento económico. As diferentes abordagens foram testadas e evoluíram, desde as intervenções a nível global através do apoio a empresas individuais, passando pela introdução de melhorias para criar um ambiente favorável à atividade empresarial e pelas abordagens mais sistémicas de desenvolvimento dos mercados.⁷³

138. Existe um consenso geral acerca da importância do papel desempenhado pelas PME e pelo setor privado em geral, pelo que as inovações atuais não se baseiam tanto em novos paradigmas ou em novas áreas técnicas de intervenção, mas antes implicam novos modos de prestação ou

⁷⁰ Itad: *Review of M4P evaluation methods and approaches*, 2013.

⁷¹ Um dos mais recentes produtos da OIT para a promoção das PME é o manual de formação e consultadoria sobre como integrar as PME nas cadeias de valor locais e mundiais. Há uma forte e crescente procura deste produto; ver: www.ilo.org/valuechains. A OIT oferece também material de formação destinado a setores específicos, tais como o «estojo de ferramentas» para reduzir a pobreza através do turismo.

⁷² S. Barlow: *The Enter-Growth project – Sri Lanka: Applying a market development lens to an ILO local enterprise development project*, ILO Employment Report No. 11 (2011).

⁷³ Para uma visão geral das abordagens de mudança, ver por exemplo, G. Buckley, J.M. Salazar-Xirinachs e M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Genebra, OIT, 2009).

refletem a necessidade de um alcance mais amplo e de uma maior eficácia. Por outras palavras, o debate atual sobre as formas de promoção inovadoras das PME está menos relacionado com a noção de «fazer o que é correto» e mais com a noção de «fazer as coisas corretamente». A única exceção está na nova área técnica da economia verde das PME, a qual é abordada no fim desta secção.

Medição rigorosa dos resultados

139. A prática de uma monitorização e medição dos resultados mais rigorosa, que considera a atribuição do impacto até ao nível da criação de rendimentos e de postos de trabalho nas empresas, é uma das tendências mais recentes em termos de aplicação das políticas de apoio às PME. Tal como a maioria das restantes intervenções no desenvolvimento, as políticas de apoio às PME e os programas associados sofrem cada vez mais pressão no sentido de proporcionarem medições fiáveis e relatórios transparentes dos resultados obtidos. Nem só os governos e os organismos doadores querem que os seus contribuintes vejam os resultados concretos dos seus investimentos; também os profissionais estão interessados em perceber melhor se as suas intervenções estão ou não a ter impacto e porquê.

140. Com base no trabalho do *Poverty Action LAB* (Laboratório de Ação contra a Pobreza),⁷⁴ uma iniciativa importante para obter resultados mais rigorosos consistiu em implementar metodologias de avaliação experimentais ou quasi-experimentais, que permitem estimar contrafactuais estatísticos. Por outras palavras, a sua finalidade é mostrar o que teria ocorrido sem a intervenção, utilizando geralmente um grupo de controlo. Só no âmbito da iniciativa das PME lançada pelo Laboratório para a Ação contra a Pobreza existem 40 projetos em curso que avaliam os efeitos de várias intervenções favoráveis às PME.⁷⁵ A *International Initiative for Impact Evaluation* (Iniciativa Internacional para a Avaliação de Impacto) (3ie), outra importante organização sem fins lucrativos que promove o uso de análises de impacto rigorosas, está a desenvolver uma nova verificação sistemática do impacto do apoio às PME em termos do desempenho das empresas nos países de baixo e médio rendimento.⁷⁶ Conforme referido anteriormente, a OIT tem em curso cinco experiências para avaliar os diferentes programas de apoio às PME.

141. A DCED introduziu outra nova e importante iniciativa para promover uma medição dos resultados internos mais fiável, através da sua Norma para Medição dos Resultados.⁷⁷ A norma, estabelecida em 2008, é um quadro que ajuda os profissionais a:

- articular de forma clara as suas hipóteses de intervenção, usando cadeias de resultados como complemento dos quadros lógicos; e
- definir e controlar sistematicamente os indicadores que mostram se estão a ser produzidas alterações e, tanto quanto possível, determinar se existe um nexo de causalidade entre ambos.

142. O secretariado da DCED coordena também um serviço de auditoria em que os programas podem escolher ter o seu sistema de acompanhamento avaliado de forma externa e objetiva. Com este serviço, pretende-se aumentar a fiabilidade dos resultados reportados e obter o reconhecimento por parte dos doadores e dos organismos de desenvolvimento de que um projeto é alvo de uma medição de resultados de elevada qualidade.

143. A norma da DCED é cada vez mais procurada. Mais de 100 projetos e programas de desenvolvimento do setor privado utilizam atualmente este quadro. Esta iniciativa tem sido

⁷⁴ Ver: <http://www.povertyactionlab.org>.

⁷⁵ Ver: <http://www.poverty-action.org/sme>.

⁷⁶ L. González et al.: *The impacts of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low- and middle-income countries: A systematic review* (3ie, 2014).

⁷⁷ DCED: *DCED Standard for Results Measurement*, op. cit.

promovida, em grande parte, por doadores como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca e a Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A OIT foi um dos primeiros organismos multilaterais a adotar a norma da DCED para a monitorização e medição dos resultados. Atualmente, existem seis projetos de diferente natureza que aplicam a norma: promoção do turismo na Birmânia, melhoria das condições de trabalho e da produtividade das PME (PECR), promoção do emprego dos jovens e mulheres em Marrocos e na Zâmbia e promoção do desenvolvimento da cadeia de valor nas zonas rurais de Timor-Leste.

144. A medição de resultados em conformidade com a norma da DCED não proporciona geralmente o mesmo nível de rigor estatístico que as análises de impacto experimentais no que diz respeito à atribuição dos resultados. No entanto, visto que está orientada sobretudo para atingir um equilíbrio entre as preocupações práticas do tempo, recursos e conhecimentos disponíveis, com um nível de rigor aceitável, e porque se centra nas atribuições prováveis (e não científicas), a norma é claramente mais relevante e aplicável a uma escala bastante mais ampla de intervenções nas PME. A norma pode também ser combinada com a análise experimental do impacto.

145. Embora a medição de resultados para as intervenções relativas às PME ainda se encontre numa etapa inicial, nos próximos anos, esta e outras iniciativas conseguirão aumentar as evidências que demonstram o que realmente funciona. Por isso, a OIT implementou recentemente um projeto de aquisição de conhecimentos para medir os efeitos que as intervenções na cadeia de valor têm no mercado de trabalho.

Parcerias com empresas

146. Outra tendência nova na cooperação para o desenvolvimento é a criação de parcerias entre os doadores e as empresas com o objetivo de aproveitar os recursos das empresas para obter resultados em termos de desenvolvimento. Estas parcerias são cada vez mais vistas como uma importante ferramenta para promover o desenvolvimento do setor privado. Tirar partido da atividade do setor privado e do financiamento para o desenvolvimento tem tido o apoio de fóruns internacionais recentes, tais como o IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, várias reuniões do G-20 e a Agenda para a Mudança, da União Europeia.⁷⁸ A ideia principal é partilhar os custos e os riscos dos investimentos das empresas nos países em desenvolvimento, visando dois objetivos em simultâneo: promover a atividade nuclear da empresa e produzir um impacto adicional no desenvolvimento, que não ocorreria sem o apoio do doador.⁷⁹

147. Esta abordagem é particularmente relevante para a promoção das PME, visto que por norma inclui a promoção de ligações a montante e a jusante entre as PME de países em desenvolvimento e grandes empresas estrangeiras. Este tipo de parcerias obteve excelentes resultados sobretudo no setor agrícola, beneficiando milhares de pequenos agricultores subcontratados de baixos recursos.

148. Do ponto de vista dos doadores, estas parcerias parecem ser uma boa forma de ampliar o alcance das intervenções, de atingir a sustentabilidade através de empresas que continuam a operar depois de deixarem de receber apoio dos doadores, e de combinar os objetivos de cooperação para o desenvolvimento com os benefícios económicos para os meios empresariais nacionais. A principal motivação das empresas reside no aproveitamento dos conhecimentos técnicos, infraestruturas e fundos dos doadores para explorar novos mercados ou melhorar a

⁷⁸ B. Byiers e A. Rosengren: *Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda*, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper No. 131, 2012.

⁷⁹ M. Heinrich: *Donor partnerships with business for private sector development: What can we learn from experience?* (DCED, 2013).

sustentabilidade social e ambiental da sua atividade.⁸⁰ Os mecanismos utilizados compreendem desde Subsídios Equivalentes para empresas até associações mais amplas de *stakeholders* para o desenvolvimento de setores ou clusters como um todo.

149. Um dos principais desafios que os doadores enfrentam é a necessidade de demonstrar o valor acrescentado, isto é, têm de ser capazes de demonstrar que os resultados obtidos através de um programa de cooperação são significativamente melhores do que os resultados que a empresa teria alcançado sem o programa. Em síntese, a informação fidedigna sobre o valor acrescentado gerado por estes programas é escassa, sendo necessário conciliar as diferentes abordagens e garantir uma aplicação rigorosa deste conceito.⁸¹ Isto aplica-se igualmente à medição dos resultados dessas parcerias. É essencial superar estes dois desafios para persuadir os críticos, que consideram haver um conflito de interesses entre os interesses comerciais e os de desenvolvimento, bem como para mostrar que estas novas iniciativas funcionam.

150. A OIT analisou também a sua abordagem à cooperação com as empresas e adotou uma nova estratégia para alargar a sua colaboração com o setor privado.⁸² A estratégia centra-se nas políticas e práticas relativas à cadeia de abastecimento, nas iniciativas internacionais sobre o comportamento das empresas e na criação conjunta de conhecimento da OIT e das empresas. A principal motivação da OIT não é angariar fundos das empresas, mas antes beneficiar do seu *know-how* e aumentar o alcance e a sustentabilidade das atividades relacionadas com os objetivos da Organização, os quais são igualmente relevantes para as empresas. Esta abordagem é ainda demasiado recente para ser devidamente avaliada. Porém, poderá ser muito pertinente para os programas da OIT que têm por objetivo incluir as PME locais dos países em desenvolvimento nas cadeias de abastecimento locais e globais.

Sustentabilidade ambiental e promoção de PME verdes

151. A sustentabilidade ambiental, nomeadamente lutar contra as alterações climáticas, passaram a ser uma preocupação que rapidamente ganhou terreno a nível mundial. Ao mesmo tempo, considera-se cada vez mais uma oportunidade para fomentar um crescimento económico mais sustentável e inclusivo.⁸³ Tendo em conta que a maioria das empresas a nível mundial são PME e que estas são, por sua vez, as que criam mais emprego, a sua transição para práticas empresariais sustentáveis será fundamental para atingir um desenvolvimento sustentável quer nos países desenvolvidos quer nos países em desenvolvimento.

152. Por um lado, as PME devem enfrentar os desafios impostos pela escassez crescente de recursos, pelo aumento dos custos e por normas de regulação ambiental mais rigorosas. Por outro lado, devem aproveitar a oportunidade aberta pelos mercados de bens e serviços ambientais em rápido crescimento, entre os quais os que estão centrados nas tecnologias ecológicas e na eficiência energética, mercados esses que registam o crescimento mais rápido na economia mundial. Segundo um estudo realizado, mesmo durante a Grande Recessão de 2007-2010, este setor cresceu 11,7% por ano, até chegar a atingir um valor total de 2.000 mil milhões de euros em 2011. Espera-se que continue a aumentar até 4.400 mil milhões de euros até 2025, o que implica um crescimento anual de 5,6%.⁸⁴

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ *ibid.*

⁸² OIT: *Strategy for wider ILO engagement with the private sector*, Órgão dirigente, 321.ª Sessão, junho de 2014, GB.321/INS/6.

⁸³ Ver OIT: *Working towards sustainable development: Opportunities for decent work and social inclusion in a green economy* (Genebra, OIT, 2012); ou Grupo de Trabalho sobre PME e Empreendedorismo da OCDE: *SMEs and Green Growth: Promoting sustainable manufacturing and eco-innovation in small firms*, Issues Paper 3 (Paris, 2010).

⁸⁴ Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha: *Green tech made in Germany 3.0: Environmental technology atlas for Germany* (Berlim, 2012).

153. As PME serão uma das principais fontes dessa procura. De acordo com um estudo recente, a procura de produtos e serviços de tecnologias «verdes» das PME será de 1.600 mil milhões de USD só nos países em desenvolvimento nos próximos dez anos.⁸⁵ Graças à sua flexibilidade e capacidade de inovação, as PME podem também desempenhar um papel central nesses mercados. Na Alemanha, por exemplo, 90% dos produtores de tecnologia ambiental são PME.⁸⁶

154. No entanto, na sua maioria, as PME parecem estar menos preparadas do que as grandes empresas para a transição para uma economia verde. Segundo um estudo da UE, as grandes empresas registam níveis de poupança de energia muito superiores aos das PME (82% face a 64%). Metade das grandes empresas da UE possui um sistema de gestão ambiental, comparativamente a apenas um quarto das PME. No que diz respeito à inovação de produtos, a situação é bastante semelhante. Apenas 25% das PME fornecem produtos ou serviços ecológicos, comparativamente a 40% das grandes empresas que já operam nos mercados ecológicos. Embora não existam dados comparáveis sobre as PME dos países em desenvolvimento, é possível concluir que o número de empresas deste tipo com condições para realizar uma transição para a economia ecológica é ainda mais reduzido.

155. Os governos, doadores e organismos multilaterais, conscientes de que os consumidores e o setor privado estão cada vez mais atentos ao caráter ecológico dos produtos, serviços e cadeias de abastecimento, estão a integrar progressivamente a sustentabilidade ambiental na promoção das PME. Para isso, utilizam várias abordagens, modelos e instrumentos. Em termos gerais, existem duas abordagens: os governos e doadores integram as preocupações ambientais em todas as iniciativas de promoção das PME ou direcionam ações específicas para PME para as incentivar a tornar as suas atividades mais ecológicas e explorar novos mercados para os produtos ecológicos. Esta breve secção centra-se na segunda abordagem.

156. O objetivo comum de todos os esforços nesse âmbito é de fomentar o desenvolvimento e progresso económico e, ao mesmo tempo, utilizar os recursos naturais de forma mais eficaz e evitar mais danos ambientais.⁸⁷ Também é amplamente reconhecido que, para atingir este objetivo, é necessário estimular o investimento e a inovação, de forma a criar novas oportunidades económicas.

157. Numa recente análise de balanço de 120 intervenções de mais de uma dúzia de organismos bilaterais e multilaterais, apresenta-se uma primeira visão das abordagens mais comuns em matéria de práticas ecológicas e traz alguns ensinamentos.⁸⁸ Essa análise salienta a rápida integração das preocupações ambientais no desenvolvimento do setor privado, mas reconhece que é demasiado cedo para avaliar os resultados a longo prazo.

158. Importa salientar que as abordagens aplicadas nas economias desenvolvidas, emergentes e em desenvolvimento relativamente a práticas ecológicas nas PME não são muito diferentes entre si, refletindo a importância e o interesse dessa questão a nível mundial.⁸⁹

159. Em seguida, são apresentados vários tipos de intervenções possíveis para promover as práticas ecológicas:

⁸⁵ World Bank, InfoDev: *Building competitive green industries: The climate and clean technology opportunity for developing countries* (Washington, DC, 2014).

⁸⁶ Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha (2012), *op. cit.*

⁸⁷ DCED: *Green growth and private sector development: Stocktaking of DCED experiences*, Relatório final para o Grupo de Trabalho sobre Crescimento Ecológico do Comité de Doadores para o Desenvolvimento de Empresas (2014).

⁸⁸ *ibid.*

⁸⁹ Ver, por exemplo, Comissão Europeia: *Green action plan for SMEs* (Bruxelas, 2014), que refere tipos de intervenção muito semelhantes às do estudo da DCED anteriormente mencionado.

I. Um ambiente favorável às empresas

❑ **Políticas que promovem a sustentabilidade ambiental, a economia verde e um crescimento verde:** A maioria dos programas inclui a assistência operacional aos governos com o objetivo de encorajar a definir um quadro de normas reguladoras. Para isso, é necessária uma combinação de políticas que permitam fixar um nível adequado de preços («ecotaxas» ou impostos ecológicos, utilização inteligente de subsídios e licenças negociáveis) ou a aplicação direta de regras se o mercado não funciona.⁹⁰ Esta abordagem é a que tem efeitos potencialmente maiores, mas até à data não existem dados que comprovem a sua eficácia.

❑ **Linhas de crédito e fundos de investimento verdes:** Diversos bancos de desenvolvimento criaram linhas de crédito ou fundos de investimento para as PME que desejem investir em projetos de eficiência energética ou de energias renováveis. As primeiras experiências mostram que, tal como acontece com outras linhas de crédito, o acesso a esse tipo de fundos deve ser complementado com serviços de formação e consultadoria, quer para as empresas quer para os intermediários financeiros.

II. Práticas empresariais verdes

❑ **Promover as atividades verdes nas PME:** Esta abordagem promove os métodos de produção limpos e uma maior eficácia no uso dos recursos nas PME. Geralmente, esta abordagem procura apresentar as vantagens de atividades mais ecológicas, demonstrando os benefícios financeiros associados a determinado tipo de investimentos ou comportamentos.⁹¹ Isto concretiza-se, por norma, através de ações de formação e consultadoria nas empresas. As primeiras experiências nesse âmbito mostram claramente que é necessário comunicar as poupanças nos custos e demonstrá-las de forma convincente, para gerar uma procura suficiente desse tipo de serviços. A capacidade de investimento limitada das PME pode ser um obstáculo quando são necessários investimentos significativos a longo prazo. É possível desenvolver economias de escala quando as PME encontram grandes compradores internacionais e percebem claramente que a adoção de práticas de gestão mais ecológicas lhes permite celebrar contratos de montante elevado e maior duração com os compradores. A esse respeito, um caso particular é o dos serviços de formação e consultadoria sobre as normas e sistemas de certificação ecológica. Por outro lado, é importante destacar que a proliferação desse tipo de normas impõe um desafio importante.

III. Inovação e desenvolvimento dos mercados

❑ **Abordagens para um desenvolvimento verde dos mercados e das cadeias de valor:** As intervenções favoráveis ao desenvolvimento dos mercados não são um instrumento novo no âmbito da promoção das PME. O objetivo fundamental destas intervenções é conseguir um impacto de grande escala através da melhoria do funcionamento de mercados ou setores na sua globalidade, em vez de se centrar apenas em determinados intervenientes no mercado. Esta abordagem é inovadora porque utiliza as intervenções nas cadeias de valor para introduzir novos produtos ou processos de produção ecológicos ou para promover a sua utilização.⁹² Até agora, existem poucas experiências relacionadas com a abordagem de desenvolvimento verde das cadeias de valor, sendo assim demasiado cedo para as primeiras conclusões.

⁹⁰ Um bom exemplo a este respeito é o da *Partnership for Action on Green Economy* (PAGE) (Parceria para Ação pela Economia Verde). Iniciado em 2013, este programa de sete anos tem por objetivo prestar apoio a 30 países nos seus esforços para conseguir a transição para economias assentes na inclusão social e viáveis em termos ambientais. Para isso, recorre aos conhecimentos especializados da OIT, ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) e Instituto das Nações Unidas para a Investigação e Formação (UNITAR).

⁹¹ Importa referir como exemplo o módulo para uma produção mais limpa da OIT, que faz parte do programa mundial da Organização para melhorar a produtividade e as condições de trabalho nas PME e a formação em matéria de adoção de práticas empresariais baseadas na utilização eficiente dos recursos, ministrada pela Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e destinada às PME da Índia.

⁹² Importa destacar como exemplo o Programa de parceria com África sobre biogás, apoiado pelos Países Baixos, e o projeto «One UN», relativo à promoção de empregos ecológicos no setor da construção, desenvolvido pela OIT e com o apoio da Finlândia.

□ **Promoção de *start-ups* de tecnologia verde:** Através desta abordagem, procura-se promover novos produtos e modelos empresariais ecológicos, geralmente através do fomento de parcerias entre produtores estrangeiros de produtos ecológicos inovadores e sócios locais. Pode-se ainda encorajar as empresas locais em fase de arranque (*start-ups*) para que adotem modelos empresariais e produtos ecológicos através de incubadoras de empresas ou concursos de projetos empresariais.⁹³

160. Presta-se cada vez mais atenção às alterações climáticas e há uma maior preocupação com os riscos ambientais e a escassez de recursos, por isso é muito provável que a ecologização continue a ser uma tendência crescente nas estratégias de promoção das PME entre os governos e os doadores. Além disso, as organizações que representam as PME procuram cada vez mais o apoio do Estado porque compreendem que a transição para uma economia mais ecológica pode trazer-lhes poupanças e vantagens concorrenciais. Considerando a grande quantidade de recursos investidos, é essencial intervir rapidamente para elaborar teorias claras de mudança e indicadores sólidos, bem como para efetuar avaliações do impacto rigorosas antes de continuar a expandir as diferentes abordagens destinadas à promoção do crescimento verde das PME.

Concentração em empresas de elevado crescimento

161. Conforme documentado neste relatório, as empresas jovens e as *start-ups* criam a maioria dos novos postos de trabalho. No entanto, a maior parte das intervenções destinadas a fomentar o desenvolvimento das empresas nos países em desenvolvimento centra-se nas pequenas empresas e nos trabalhadores independentes, refletindo a vontade de beneficiar grupos populacionais marginalizados e com muitas necessidades. Essas intervenções podem ter efeitos mensuráveis no emprego, como se mostra neste capítulo, mas esses efeitos são provavelmente menos relevantes que aqueles gerados pelas empresas jovens de grande crescimento.

162. Por isso, um número reduzido mas crescente de iniciativas⁹⁴ propõe atualmente que os programas de apoio a essas empresas com grande potencial sejam desenvolvidos com base, sobretudo, nas características do empreendedorismo individual.⁹⁵ Os defensores dessas iniciativas argumentam que a maioria dos programas de desenvolvimento do empreendedorismo não dão uma resposta adequada às empresas com elevado potencial e, em contrapartida, centram-se na disponibilização de formação de base ou de microfinanciamento na fase de planificação do processo de criação de empresas. Isto consiste fundamentalmente em criar uma ideia de empresa e oferecer formação em competências básicas de gestão para desenvolver um produto ou um modelo de negócio. Os críticos destes programas gerais consideram que, muitas vezes, os programas ignoram as fases de validação e preparação, o que é particularmente arriscado para as *start-ups* com elevado potencial. Estas novas empresas ainda não consolidaram a sua posição no mercado e têm de despende muito tempo e recursos para validar o seu conceito de empresa. Defende-se ainda que a validação e a preparação são as fases do ciclo empresarial às quais se presta menos atenção e que exigem serviços de apoio de natureza financeira e não financeira otimizados e complexos que não estejam limitados a uma mera oferta de formação em competências básicas de gestão e de microfinanciamento.

163. Esse maior apoio que é necessário nas fases de validação e preparação inclui serviços não

⁹³ A OIT elaborou e implementou métodos para promover a criação de novas empresas ecológicas a pedido dos governos da China e do Quênia.

⁹⁴ A Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE) é uma rede de intervenientes e instituições promotoras do desenvolvimento empresarial em rápido crescimento que foi criada em 2009 com o objetivo de promover pequenas empresas e empresas em crescimento, considerando-se como tais as empresas com cinco a 250 trabalhadores e com perspetivas de crescimento. Para isso, essas empresas precisam geralmente de 20 000 a 2 milhões de USD.

⁹⁵ A seleção baseada nas características da capacidade empresarial das empresas está em conformidade com estudos recentes que indicam que as características da iniciativa empresarial (capital humano, motivação, capacidade para assumir riscos e visibilidade internacional), são mais importantes para o sucesso da melhoria de uma PME do que as características da empresa em si (dimensão, setor de produção, setor da economia - formal ou informal), as redes pessoais ou profissionais e o ambiente empresarial; ver A. Hampel-Milagrosa, M. Loewe e C. Reeg: «The entrepreneur makes a difference: Evidence on MSE upgrading factors from Egypt, India, and the Philippines», em *World Development* (2015, Vol. 66).

financeiros, tais como a assistência técnica especializada (contabilidade, serviços jurídicos, consultadoria de empresas), a infraestrutura de incubação (escritórios, instalações, testes de produtos), tutoria e estudos de mercado. Também são necessários novos serviços financeiros ou investimentos conjuntos através de redes de *business angels*.⁹⁶ O conjunto do sistema de empresas, instituições e redes que identifica os empresários, lhes oferece formação, os insere em associações, lhes fornece financiamentos, os capacita e os faz conhecer junto do grande público, dá-se o nome de ecossistema empresarial.⁹⁷ O conceito a que se refere este novo termo é equivalente à abordagem de desenvolvimento dos mercados, que procura melhorar o funcionamento dos mercados ou setores no seu conjunto e não apenas determinados intervenientes nos mercados.

164. A vantagem desta nova abordagem reside no facto de que permite canalizar a atenção dos intervenientes e das instituições promotoras do desenvolvimento empresarial para segmentos pequenos, mas muito importantes, de novas empresas de elevado crescimento que podem eventualmente vir a contribuir de forma significativa para a criação de postos de trabalho. Seria interessante a sua integração nas iniciativas existentes que prestam apoio às microempresas e aos trabalhadores independentes. Embora existam dados empíricos conclusivos a nível macroeconómico dos efeitos significativos que essas empresas têm na criação de emprego, até ao presente não existem evidências de que as intervenções ao nível das empresas funcionem e de que os benefícios esperados superam os custos dos serviços de apoio complexos exigidos. Colocam-se duas questões essenciais que, por enquanto, continuam sem resposta. A primeira questão que se levanta é a de saber como seleccionar essas *start-ups* com elevado potencial. A maioria das novas iniciativas privilegia as *start-ups* de setores considerados de prioridade estratégica, tais como as tecnologias de informação e comunicações, ignorando empresas com elevado potencial de outros setores. A segunda questão para a qual também não se tem resposta é de saber como oferecer serviços tutoria em grande escala. A OIT não dispõe atualmente de programas específicos para *start-ups* de elevado crescimento.

⁹⁶ Springfield Centre: *Start Up! – A proposed new DFID programme*, não publicado, 2014.

⁹⁷ Ver S. Koltai, V.K. Mallet e M. Musprat: *Ghana entrepreneurship ecosystem analysis*, relatório final, preparado pelo Departamento Internacional do Desenvolvimento do Reino Unido, não publicado, 2013; ou D. Isenberg: «*The big idea: How to start an entrepreneurial revolution*», em *Harvard Business Review* (junho de 2010).

Capítulo 6

Temas propostos para debate

O objetivo do debate sobre as PME e a criação de emprego digno e produtivo é que a OIT possa compreender melhor as várias circunstâncias e necessidades dos seus Membros e oferecer-lhes uma resposta mais eficaz, aplicando todos os meios de ação disponíveis. Perante os resultados desse debate, a OIT deverá confirmar ou alterar as suas prioridades.

1. Qual é o contributo das PME e de diferentes segmentos específicos das PME para a criação de emprego e qual é a qualidade do emprego nessas empresas?
2. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos diversos segmentos das PME e pelos seus trabalhadores e o que é necessário fazer para aumentar o seu contributo para a criação de emprego digno e produtivo?
3. Quais as políticas e medidas relativas às PME que produzem bons resultados no que diz respeito à criação de novos postos de trabalho dignos através do desenvolvimento de empresas sustentáveis? Como é que a grande heterogeneidade das PME foi abordada nessas políticas?
4. Qual é o papel dos governos e dos parceiros sociais na promoção de políticas favoráveis ao emprego digno e produtivo nos vários segmentos das PME?
5. Que políticas e medidas da OIT para PME têm produzido bons resultados e quais têm sido ineficazes? Quais são as lacunas observadas no que diz respeito ao conhecimento, produtos, reforço de capacidades e parcerias estratégicas na OIT? O que seria conveniente manter e ampliar e o que poderia ser acrescentado?

Anexo

Visão geral das conclusões relativas a intervenções que recorreram a produtos da OIT na formação em empreendedorismo e no acesso ao financiamento

País	Tipo de intervenção	Ano	Resultados principais em termos de impacto	Explicações adicionais
Uganda	Combinar formação em empreendedorismo baseada no programa da OIT «Criar e Melhorar o Seu Negócio» (quatro dias) com várias formas de acesso ao financiamento (empréstimos e subsídios).	2012	☐ A combinação de empréstimos e formação teve efeitos consideráveis ¹ no desempenho das empresas (os lucros das empresas que beneficiaram da intervenção foram 54% superiores aos das empresas do grupo de controlo); o efeito dos empréstimos apenas desapareceu rapidamente (inicialmente, era de 30%) e nove meses depois da intervenção era irrelevante; a atribuição de subsídios isolados e a combinação de subsídios e formação não tiveram impacto nos lucros. ☐ Efeitos consideráveis no emprego, sobretudo no emprego familiar (66%), mas também para os contratados fora do agregado familiar (45%). ☐ Alguns efeitos positivos na acumulação de capital (não significativos). ☐ As combinações oferecidas não tiveram qualquer efeito nos lucros e emprego das empresas detidas por mulheres.	Teste aleatórios de controlo que apresentava quatro combinações diferentes (apenas empréstimo, empréstimo e formação, apenas subsídio, subsídio e formação); devido à sua conceção, obtiveram-se resultados muito fiáveis.
Vietname	Ministrar formação sobre as questões de género e a gestão de empresas, baseada no programa da OIT «GET Ahead» (nove módulos de uma hora, ministrados ao longo de nove meses e <i>coaching</i> semanal) como complemento a microempréstimos.		☐ Efeitos consideráveis no desempenho das empresas nos casos em que as mulheres participaram na formação com os seus cônjuges (os lucros foram 26% superiores aos das empresas do grupo de controlo); efeitos positivos para as mulheres que participaram na formação sozinhas (não significativos). ² ☐ Efeitos positivos consideráveis no que diz respeito à aquisição de conhecimentos empresariais, conhecimentos sobre a questão de género e novas práticas empresariais (com ou sem a participação dos cônjuges). ☐ Teve um importante impacto em termos de empoderamento das mulheres, medido através da ideia de que as mulheres exercem controlo sobre a sua própria vida, da diminuição da violência doméstica por parte dos cônjuges e de um maior poder de negociação das mulheres (a participação dos cônjuges apenas faz diferença no último indicador).	Teste aleatório de controle, realizado em 187 ao nível dos estabelecimentos de crédito da maior instituição de microfinanciamento do Vietname do Norte, que oferecia uma combinação de formação e microcréditos a: (1) mulheres e respetivos cônjuges, a fim de reduzir eventuais conflitos familiares; e (2) apenas a mulheres; devido à sua conceção, obtiveram-se resultados altamente fiáveis.

País	Tipo de intervenção	Ano	Resultados principais em termos de impacto	Explicações adicionais
Gana	Ministrar formação em gestão de empresas, baseada no programa da OIT «Criar e Melhorar o Seu Negócio» (cinco dias e mais alguns módulos personalizados com um dia de duração), como recompensa pela participação num concurso de planeamento empresarial (bolsas de estudo gratuitas).	2010	☐ A formação não teve qualquer efeito no crescimento das empresas, que é medido através das vendas, lucros, investimentos e número de trabalhadores por conta de outrem.³ <i>Outros resultados:</i> ☐ As pontuações recebidas pelo júri do concurso de projetos empresariais estão intimamente ligadas ao crescimento posterior das empresas. ☐ A medição da capacidade dos proprietários de empresas através de inquéritos (combinação dos anos de escolaridade obrigatória, conhecimentos básicos de matemática, conhecimentos financeiros e raciocínio não verbal) é ainda mais significativa quando associada ao crescimento das empresas. As medidas relativas ao acesso ao crédito e às atitudes (por exemplo, comportamento perante o risco) não estão relacionadas com o crescimento das empresas. ☐ Ao combinar as duas medições, é possível prever melhor o crescimento do que usando apenas uma.	Teste aleatório de controlo, em que se oferecia bolsas a metade dos participantes no concurso de projetos empresariais. A questão principal da investigação era determinar se a organização de concursos de projetos empresariais e a avaliação das capacidades e atitudes dos proprietários das empresas por meio de inquéritos constituam ferramentas eficazes para identificar as empresas orientadas para o crescimento. A formação foi um elemento acrescentado para incentivar a participação.
Sri Lanka	Combinar formação em empreendedorismo baseada no programa da OIT, «Criar e Melhorar o Seu Negócio» (sete a nove dias) com subvenções em dinheiro para microempresas potenciais ou já existentes e detidas por mulheres.	2009	<i>Para proprietários de empresas já existentes:</i> ☐ Melhoria das práticas empresariais. ☐ Melhoria do desempenho das empresas, combinando formação e subsídios (a curto prazo, os lucros registaram um aumento de 70% superior ao do grupo de controlo), mas esse efeito desapareceu passado um ano; aumento de 30% a longo prazo do capital; a formação não teve efeitos isoladamente. <i>Para potenciais empresários:</i> ☐ Efeito a curto prazo no que diz respeito à criação de uma nova empresa com ambas as intervenções (mais intenso quando combina a formação e os subsídios, resultando numa probabilidade 29 por cento mais alta de criar uma empresa do que no grupo de controlo); o efeito desapareceu ao fim de um ano. ☐ Efeitos a longo prazo nos lucros e vendas apenas com a formação (40 por cento mais do que naquelas do grupo de controlo); não foram observados efeitos positivos relevantes combinando a formação com a atribuição de subsídios.	Teste aleatório de controlo, em que se proporcionou apenas formação, ou formação e um subsídio em dinheiro, a dois grupos de mulheres (empresas existentes e potenciais <i>start-ups</i>);⁴ devido à sua conceção, apresenta resultados altamente fiáveis.
Paquistão	Proporcionar formação em competências empresariais de base a beneficiários rurais de microfinanciamento baseada no programa da OIT «Conhecer o seu Negócio» (oito dias) e sorteio de um empréstimo (sete vezes superior ao empréstimo médio = 1.700 USD).	2007/08	☐ A formação permitiu ampliar os conhecimentos empresariais. ☐ Nem a formação nem a formação combinada com empréstimos teve qualquer efeito na criação de novas empresas ☐ A formação ajudou a melhorar as práticas empresariais (no que concerne apenas aos homens, 13% comparativamente ao grupo de controlo). ☐ A formação resultou num aumento dos lucros (no que concerne apenas aos homens, 7%; a combinação de formação com subsídios não conduziu a melhores resultados). ☐ Diminuição das falências de empresas (no que concerne apenas aos homens, -6%). ☐ Aumento do trabalho infantil (o absentismo escolar aumenta 9%, no caso de empresas detidas apenas por homens).	Seleção aleatória de clientes de serviços de microfinanciamento de cinco sucursais de um banco paquistanês.⁵

País	Tipo de intervenção	Ano	Resultados principais em termos de impacto	Explicações adicionais
Gana	15 dias de formação em gestão para PME existentes do <i>cluster</i> metalúrgico, baseada no programa da OIT «Criar e Melhorar o Seu Negócio».	2007	❑ Adoção de melhores práticas empresariais (36% dos participantes introduziram um sistema de contabilidade, face a 6% dos participantes do grupo de controlo). ❑ Melhor desempenho das empresas (apenas 10% dos participantes registou uma redução nas vendas e lucros, face a 30% no grupo de controlo).⁶ ❑ Maior probabilidade de sobrevivência das empresas (8%). ❑ Não foram medidos quaisquer efeitos no emprego. ❑ Sólida relação custo-benefício; os benefícios em termos dos lucros anuais são 18 vezes maiores do que os custos de intervenções locais.	Teste aleatório de controlo que oferecia formação, alta credibilidade dos resultados.
Tajiquistão	Quatro dias de formação em gestão e questões de género para start-ups detidas por mulheres com base no programa da OIT, «GET-Ahead»	2010	❑ Melhor desempenho das empresas que beneficiaram de formação e empréstimos (o número de empresas beneficiadas que comunicou um aumento dos lucros aumentou 68%, face ao aumento nulo no grupo de controlo), nenhum efeito no caso apenas da formação. ❑ Efeito positivo sobre o emprego na combinação de formação e empréstimos (o emprego independente entre os beneficiários aumentou 60%, ao passo que o grupo de controlo não registou qualquer crescimento); nenhum efeito no caso apenas da formação. ❑ Ligeiro efeito positivo no registo de empresas, sem efeitos no reinvestimento dos lucros. ❑ Nenhum impacto no empoderamento económico das mulheres (gestão de empréstimos, poupanças e despesas).	Quasi-experiência, fiabilidade média dos resultados, visto que a correspondência do grupo de controlo baseou-se na base de dados de clientes da instituição de microfinanciamento que implementou a experiência; a metodologia de correspondência não consegue eliminar totalmente as diferenças entre o grupo de tratamento e o grupo de controlo. ⁷
Filipinas	Três dias de formação em gestão básica para clientes de uma instituição de microfinanciamento local, baseada no programa da OIT «Criar e Melhorar o Seu Negócio».	2010	❑ Melhoria das competências empresariais auto-avaliadas. ❑ Aumento dos lucros (os lucros mensais foram quase o dobro). ❑ Ligeiro efeito positivo na redução do sobreendividamento (os reembolsos em atraso diminuíram 4%) e os empréstimos múltiplos (contração de um empréstimo para reembolsar outro empréstimo diminuíram 10%). ❑ Alguns efeitos na gestão de risco (aumento de 5% dos microsseguros para cobrir gastos inesperados).	Quasi-experiência, fiabilidade média dos resultados, visto que a correspondência com o grupo de controlo utilizou clientes de outra sucursal com características semelhantes.

¹ Todos os resultados mencionados são de efeito de curto e médio prazo. Está a decorrer um novo inquérito para avaliar os efeitos de longo prazo; ver também: N. Fiala: *Stimulating microenterprise growth: Results from a loans, grants and training experiment in Uganda*, não publicado (Berlin, 2014)..

² Vu et al.: *The impact of gender and business training for female microfinance clients in Vietnam*, não publicado (2014).

³ M. Fafchamps e C. Woodruff: *Identifying gazelles: Expert panels vs. surveys as a means to identify firms with rapid growth potential*, não publicado (2014).

⁴ S. De Mel, D. McKenzie e C. Woodruff: *Business training and female enterprise start-up, growth, and dynamics: Experimental evidence from Sri Lanka*, não publicado (2013).

⁵ X. Giné e G. Manzuri: *Money or ideas? A field experiment on constraints to entrepreneurship in rural Pakistan*, não publicado (2011).

⁶ Mostra claramente por que motivo é importante utilizar um modelo experimental com um grupo de controlo para efetuar avaliações do impacto. Em geral, todas as empresas inquiridas comunicaram uma redução das vendas e dos lucros devido à grande pressão concorrencial das importações originárias da China. No entanto, parece que a formação ajudou as empresas a atenuar esse efeito negativo externo do aumento da concorrência das importações, o que significa que a intervenção teve um impacto positivo relevante. Ver Y. Mano et al.: «How can micro and small enterprises in sub-Saharan Africa become more productive? The impacts of experimental basic managerial training», em *World Development* (2012, Vol. 40, 3).

⁷ R. Gravestijn: *Microfinance and women entrepreneurship: An impact assessment of a start-up loan program by IMON international (Tajiquistão)*, OIT, não publicado (2012).

