

**Convênio: Fundação Economia de Campinas - FECAMP e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE**

**Termo de Referência: Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas**



**Texto para Discussão**

**(01)**

***A questão trabalhista e as MPE:  
objetivos, premissas e políticas públicas***

**Campinas, agosto de 2004**

## **A questão trabalhista e as MPE: objetivos, premissas e políticas públicas**

A promoção de um contexto de discussão em torno das reformas tributária, previdenciária, sindical e trabalhista, promovida em 2003 pelo Governo Lula, abriu também um novo contexto de reflexão acerca da relação das Micro e Pequenas Empresas brasileiras com essas temáticas.

O SEBRAE, uma instituição de apoio e fomento do segmento das MPE, buscou parceria com instituições e serviços especializados visando ampliar e aprofundar o debate acerca dos impactos das reformas sobre esse segmento econômico e avançar na reflexão sobre o diagnóstico dos problemas e propostas de reformas que possam contribuir para a melhoria da situação das MPE.

O Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho - CESIT, do Instituto de Economia da UNICAMP, foi convidado para desenvolver estudos e seminários ao SEBRAE nas questões trabalhistas, no ano de 2003, juntamente com outros profissionais que desenvolveram atividades nas áreas previdenciária e tributária. Nesse primeiro ano, foi possível organizar no CESIT um grupo de professores e pesquisadores com o objetivo de refletir sobre os problemas trabalhistas nas MPE, procurar identificar pontos críticos nas relações e condições de trabalho, nas exigências legais e processo burocráticos, na regulamentação e cumprimento de normas legais de saúde e segurança no ambiente de trabalho, entre outros aspectos.

A partir de pesquisas e de debates foi possível desenvolver um conjunto de premissas para pensar políticas públicas e reformas para o segmento das MPE brasileiras, visando a estruturação do segmento, a criação de melhores condições para seu funcionamento e expansão, a formalização das relações de trabalho. Ou seja, pensar um conjunto de políticas que pudessem estruturar todo o segmento, melhorando as condições de trabalho, de remuneração e de proteção social de empresários e de trabalhadores das MPE.

Esse trabalho resultou num novo convênio entre o CESIT e o SEBRAE no ano de 2004, que tem como objetivo aprofundar o conhecimento sobre os problemas das MPE, tendo como pano de fundo as questões mais gerais da economia e da sociedade brasileiras,

e contemplando a investigação de experiências internacionais e nacionais que possam ser tomadas como referências para a proposição de reformas e de novas políticas públicas para as MPE. Além disso, esse trabalho tem como objetivo a elaboração de um conjunto de textos de discussão para servir de apoio aos atores envolvidos no debate sobre a questão trabalhista e as MPE, que tem ganhado mais espaço com a discussão das reformas sindical e trabalhista. Por último, as atividades do CESIT contemplam também a realização de um conjunto de seminários com trabalhadores, empresários, representantes do setor público e especialistas de várias áreas, ou seja, com os principais atores com interesses no debate sobre a questão trabalhista e as MPE. A partir de um levantamento dos principais atores, foi estruturada a dinâmica de realização desses seminários, cujos convites e informações detalhadas sobre sua realização serão brevemente enviadas.

A definição das temáticas abordadas, do formato desses textos para discussão e de aspectos metodológicos do desenvolvimento das atividades de pesquisa, de elaboração dos textos e de realização dos seminários contaram com discussões entre técnicos do CESIT, do SEBRAE, do Ministério do Trabalho e Emprego, representantes de trabalhadores e de empresários, além de considerar os temas mais importantes que tem sido explicitados pelos atores em diversas discussões e na imprensa. Este é o primeiro de um conjunto de mais de 20 textos de discussão. A lista com os títulos e a ordem de confecção e de entrega dos textos de discussão aos atores é a seguinte:

1. A questão trabalhista e as MPE: objetivos, premissas e políticas públicas;
2. A Reforma sindical e trabalhista: as conclusões do FNT e as implicações para as MPE ;
3. Diagnóstico e propostas iniciais de superação dos problemas das MPE;
4. Estrutura ocupacional e de rendimentos nas MPE: a construção de uma tipologia;
5. A determinação do salários nas MPE;
6. Custo do Trabalho nas MPE;
7. Experiências internacionais e nacionais relevantes para as MPE: experiências bem e mal sucedidas;
8. As MPE e a proposta do novo sistema de representação do FNT;
9. Sistema de Negociações Coletivas e as MPE;
10. Saúde e Segurança do Trabalhador nas MPE: problemas e alternativas;

11. A regulação do Trabalho no Brasil e a Justiça do Trabalho: o acesso ao judiciário;
12. Os trabalhadores em MPE e as principais demandas trabalhistas;
13. Acesso à Justiça e as MPE;
14. Política de Salário Mínimo e as MPE;
15. Fiscalização e multas em MPE: diagnóstico e proposições de mudanças;
16. Qualificação Profissional nas MPE: trabalhadores e empreendedores;
17. O Debate sobre Reforma Trabalhista e as MPE;
18. O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e as MPE;
19. A produção do grupo especial sobre relações de trabalho nas MPE do FNT (conclusões);
20. A regulação do trabalho no Brasil para as MPE: diagnóstico e possibilidades de simplificação e desburocratização;
21. Acesso à informações nas MPE;

Ao longo de um período de pouco mais de doze meses, as pesquisas realizadas pelo CESIT e as discussões com técnicos e especialistas em questões trabalhistas permitiram que a equipe técnica definisse um conjunto de premissas ou princípios que orientam o trabalho e a formatação de um conjunto de propostas de reformas e de políticas públicas. São orientações iniciais, que buscam determinar um sentido geral para a estruturação do segmento das MPE brasileiras, que apresentamos aos atores para o início do debate sobre a questão trabalhista e as MPE. Entretanto, cabe enfatizar que um conjunto de temas ainda estão sendo pesquisados pelos técnicos do CESIT e os resultados farão parte dos textos para discussão que serão apresentados aos atores nos próximos meses. Essas premissas são as seguintes:

1 - As enormes assimetrias e as desvantagens na estrutura de concorrência das MPE em relação às médias e grandes empresas, dificultam a sobrevivência e expansão dos pequenos negócios, assim como o cumprimento de suas obrigações trabalhistas e sociais, provocando também piores condições de trabalho, menores rendimentos e poucos benefícios trabalhistas e sociais aos empregados das MPE e aos demais ocupados em pequenos negócios (trabalhadores por conta própria, trabalho domiciliar, cooperativas, subsistência

rural) e resultando na concentração da precariedade e informalidade das relações e das condições de trabalho nos pequenos negócios;

2- As MPE devem receber tratamento favorecido, simplificado e diferenciado nas áreas tributárias, previdenciária, creditícia.<sup>1</sup> O tratamento diferenciado tem que ser orientado pelo princípio da progressividade, beneficiando mais as MPE e os pequenos negócios em situações mais desfavoráveis e deve promover a formalização das relações de trabalho;

3 - A mesma Constituição Federal que garante tratamento favorecido, diferenciado, e simplificado, garante também os direitos sociais e trabalhistas à todos os trabalhadores, independentemente do tamanho e das condições das empresas em que trabalham e afirma a valorização social do trabalho e a dignidade da pessoa humana;

4 - O Estado é responsável pelo tratamento diferenciado às MPE e também responsável pelo cumprimento dos direitos sociais e trabalhistas fundamentais;

5 - O ordenamento jurídico da organização das relações e das condições de trabalho nas micro e pequenas empresas deve seguir os princípios constitucionais fundamentais;

6 - A legislação trabalhista tem como princípio fundamental a defesa dos mais fracos e impõe um padrão mínimo de dignidade ao trabalho, de acordo com o ordenamento constitucional vigente;

7 - A legislação trabalhista e a relativa à proteção social visa promover um mínimo de homogeneidade social, a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, homogênea e democrática;

---

<sup>1</sup> Em função do expressivo peso das MPE na estrutura produtiva e ocupacional do País e das dificuldades enfrentadas por parcela expressiva dessas empresas, a Constituição Federal no seu artigo 179 prevê um tratamento diferenciado às MPE, com objetivo de melhorar as condições de sua sustentação e expansão. Esse tratamento diferenciado expressa-se principalmente na área tributária, aspecto que ganhou maior institucionalidade e relevância com a implementação, em 1996, do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições - SIMPLES.

8 - O tratamento diferenciado às MPE deve ser visto não somente como uma política de apoio a um segmento econômico, mas como uma política de inclusão social, visando melhorar as condições e relações de trabalho, o nível de renda e de proteção social de todas as pessoas envolvidas nesse segmento e assegurar o cumprimento dos direitos sociais e trabalhistas, eliminando a existência de um universo de trabalhadores que concretamente ainda não tem seus direitos assegurados e enfrentam piores condições de trabalho e de vida;

9 – As assimetrias entre MPE e médias e grandes empresas devem ser combatidas com ampliação do papel do Estado e das políticas públicas voltadas às MPE. As políticas públicas de apoio às MPE e pequenos negócios devem ser ampliadas e ter como eixo orientador a formalização das atividades empresariais, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias - por meio da formalização das relações de trabalho - e a promoção da saúde e segurança do trabalhador;

10 - Os benefícios e as políticas públicas de apoio às MPE devem ser condicionados ao cumprimento de todos os direitos trabalhistas, previdenciários, tributários e sociais fundamentais, previstos na Constituição Federal e na legislação pertinente. A ampliação de benefícios tributários e das políticas públicas às MPE deve ter também como objetivo a criação de condições materiais para a melhoria das condições de trabalho, remuneração e proteção social dos empresários e trabalhadores de MPE;

11 – É fundamental ampliar os programas de simplificação e desburocratização. Entretanto, a implementação dessas medidas referentes às relações de trabalho nas MPE<sup>2</sup> não podem causar prejuízo à garantia da remuneração do trabalho, dos benefícios e direitos trabalhistas e previdenciários e das condições de saúde e segurança do trabalhador;

12 - A desoneração da folha de salários deve ser compatível com a manutenção da remuneração, dos direitos dos trabalhadores e do financiamento da seguridade social;

---

<sup>2</sup> Atualmente, algumas medidas previstas no Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei n. 9.841/99), eliminam algumas exigências da legislação trabalhista: afixação de quadro de horário de trabalho dos empregados, exceto do menor; anotações das férias dos empregados em livros ou ficha de

13 - A cobrança de tributos e contribuições sociais sobre faturamento ou valor agregado seguirá o princípio da progressividade;

Considerando essas premissas ou princípios fundamentais, o resultado inicial do trabalho de pesquisa e reflexão do CESIT, apontou para um conjunto de políticas públicas de apoio ao segmento das MPE, ainda de caráter genérico, mas que serão detalhadas posteriormente com a evolução das pesquisas e dos debates entre os atores, a saber:

1. Políticas de proteção das MPE à concorrência predatória das grandes e médias empresas;
2. Ampliação dos recursos públicos destinados ao segmento das MPE, pois somente assim pode-se pensar numa efetiva estruturação do segmento sem a precarização das relações de trabalho, o rebaixamento dos direitos dos trabalhadores e institucionalização de “trabalhadores de segunda categoria”;
3. Ampliação do SIMPLES aos demais segmentos das MPE, no sentido de desburocratizar, simplificar e favorecer as MPE, nas áreas tributárias e previdenciárias<sup>3</sup>;
- 4 . Redução e maior progressividade nas alíquotas do SIMPLES;
5. Simplificação e adequação de procedimentos na Justiça do Trabalho;
  - a) instituição da Gratuidade da Justiça para os titulares de MPE;
  - b) instituição da Defensoria Pública Trabalhista;
  - c) assistência Judiciária gratuita aos cidadãos necessitados;

---

registro no momento da concessão; da manutenção do livro de inspeção do trabalho; de empregar e matricular menores de 18 anos (aprendizes) nos cursos especializados mantidos pelo SENAI.

<sup>3</sup> A implementação do Simples já desonerou parcela expressiva das microempresas do recolhimento das contribuições sociais sobre a folha de salários (INSS, INCRA, Sistema S, Salário-educação, Seguro Acidentes do Trabalho) ao simplificar o recolhimento de impostos e contribuições sociais na cobrança sobre o faturamento das empresas.

- d) promoção de Convênios entre SAJUS – das Universidades Públicas – e a Justiça do Trabalho;
  - e) substituição do depósito recursal por caução idônea para titulares de MPE em situação de comprovada dificuldade financeira;
6. Reforço do papel preventivo das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) na resolução dos conflitos, por meio da instalação de câmaras setoriais públicas, com participação dos atores sociais, partes, Ministério Público do Trabalho e de auditores fiscais das DRT para, administrativa, preventiva e não coercitivamente, mediar conflitos decorrentes da relação capital e trabalho;
  7. Promoção de espaços de composição de conflitos gratuitos e voluntários pelos atores sociais;
  8. Valorização da negociação coletiva na resolução dos litígios e nos conflitos de interesses existentes em determinada categoria ou região. A própria composição de espaços de negociação poderão contribuir para a resolução de conflitos decorrentes da relação capital e trabalho;
  9. Sistema ampliado e estruturado de fiscalização trabalhista, de caráter preventivo<sup>4</sup>, informativo e pedagógico associado ao sistema punitivo (art. 12, lei 9.841/99);
  10. Reestruturação do sistema de multas, considerando uma efetiva progressividade, diferenciação por tamanho de empresa, reincidência e a intensidade do risco no caso das questões relativas à saúde e segurança no trabalho.

---

<sup>4</sup> O Estatuto das MPE já “prevê que as fiscalizações trabalhista e previdenciária, sem prejuízo da sua ação específica, prestarão, prioritariamente, **orientação** à microempresa e à empresa de pequeno porte. E quando for realizada a fiscalização trabalhista, será utilizado o critério da dupla visita para lavratura de autos de infração, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado, de anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, ou ainda na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.” Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei n. 9.841/99).



11. Estruturação de um sistema público de informações e campanhas educativas e preventivas, com a produção e divulgação de informações sobre a legislação trabalhista e previdenciária, acesso à Justiça do Trabalho, Saúde e Segurança do Trabalhador; representação sindical;
12. Adequação dos benefícios concedidos como auxílio alimentação aos trabalhadores pelas MPE, no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT – à estrutura tributária das MPE participantes do SIMPLES.
13. Ampliação do papel do Estado e das políticas e recursos públicos voltadas às condições de saúde e segurança dos trabalhadores das MPE; visando a melhoria da saúde do trabalhador, redução de riscos, doenças e acidentes no processo de trabalho e redução de custos das MPE;
14. Incentivo à criação de um Sistema Coletivo de Serviços de Segurança e Saúde no Trabalho para as MPE;
15. Regulamentação do princípio da solidariedade entre empresas contratantes e subcontratadas, no sentido de proteção às MPE, que têm maiores dificuldades para arcar com os custos relativos à promoção de adequadas condições de saúde e segurança no trabalho, e com os custos relativos ao pagamento de indenizações de acidentes no trabalho;
16. Desenvolvimento de um sistema *on line* para simplificar e desburocratizar o funcionamento e o processo de formalização dos pequenos negócios.

O diagnóstico dos principais problemas das MPE, as premissas que orientam as proposições de políticas públicas, assim como essas mesmas políticas serão detalhadas nos próximos textos de discussão, de acordo com os temas e ordem já indicados nesse trabalho.

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Pesquisadores**

Anselmo Luis dos Santos (Coordenador)

Amilton José Moretto

Ana Carla Magni

Cássio Calvete

Denis Maracci Gimenez

Hildeberto Bezerra Nobre Junior

José Dari Krein

Magda Barros Biavaschi

Mariana Mei de Souza

Viviane de Jesus Forte

### **Estagiários**

Bruno Donato Magalhães

Nádia Aidar de Lima e Castro Bernardo