

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 (08)

***Políticas em favor das MPME na visão
dos organismos internacionais***

Campinas, dezembro de 2004

Apresentação

O presente *Texto para Discussão* tem por objetivo apresentar as principais tendências acerca das políticas públicas dirigidas para as MPME¹ no cenário internacional, particularmente com impacto na área do trabalho, tendo em vista as preocupações crescentes no que diz respeito à elaboração de políticas específicas para esse segmento no Brasil. Para tanto, o trabalho caminha entre um conjunto de recomendações voltadas para a execução de políticas para as MPME, construída no âmbito dos organismos internacionais, com o objetivo de identificar problemas e alternativas relevantes à realidade brasileira, a luz dessas indicações.

O conjunto de recomendações feitas pelos organismos internacionais acerca das políticas dirigidas para as MPME é um importante ponto de partida, tendo em vista que tais recomendações acabam por constituir uma agenda, que de forma geral, simultaneamente, sistematiza um conjunto de experiências nacionais, apontando suas questões mais agudas, assim como alternativas para os problemas enfrentados em diversos países. Aqui, serão expostas as posições da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Banco Mundial, da União Européia e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Carta de Bolonha

Nas últimas décadas as recomendações dos organismos internacionais ou forneceram subsídios e/ou seguem os princípios da *Carta de Bolonha*². A partir do reconhecimento da importância das micro, pequenas e médias empresas nas diversas economias nacionais, particularmente no que se refere a geração de empregos, a conferência realizada na cidade de Bolonha em 2000, estabelece alguns eixos básicos de fomento às atividades em pequenos negócios. De maneira geral, recomendações em favor da desburocratização, principalmente em relação à abertura de novos empreendimentos; de

¹ Utilizaremos a denominação MPME em referência às Micro, Pequenas e Médias Empresas, como recorrentemente aparece na literatura internacional e nas definições sobre políticas específicas para esse segmento.

² A chamada *Carta de Bolonha* é o documento final da Conferência de Bolonha realizada em junho de 2000, que tratou das políticas dirigidas às pequenas e médias empresas. A conferência contou com ministros e representantes dos governos da África do Sul, Argélia, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Egito, Espanha, EUA, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Índia, Indonésia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Marrocos, México,

políticas específicas de financiamento; do tratamento fiscal diferenciado; da execução de programas específicos de fomento ao desenvolvimento tecnológico voltados para essas empresas, com especial atenção para políticas de acesso a tecnologias da informação e ao comércio eletrônico; além de recomendações relativas à políticas de proteção ao meio ambiente.

Tais recomendações expressam uma preocupação central da conferência: *a superação de “barreiras a entrada”, particularmente em termos de acesso ao crédito e a tecnologia, tendo em vista a inserção competitiva das micro, pequenas e médias empresas, num ambiente econômico de grande concorrência.* Nesse sentido, soma-se às recomendações anteriores, a necessidade do desenvolvimento de políticas educacionais que favoreçam a “cultura do empreendedorismo”, encorajando a mobilidade espacial e setorial dos recursos humanos, capazes de enfrentar as insuficiências de qualificação diante das demandas do mercado de trabalho.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE

Assim como destacado pelos conferencistas de Bolonha em vários documentos, a OCDE tem afirmado não somente a importância das MPME na estrutura das economias dos países membros, assim como a necessidade de políticas específicas direcionadas para esse segmento. Em seu *OECD Small and Medium Enterprise Outlook 2002*, estabelece um conjunto de diagnósticos e recomendações relativas as MPME³.

Para a formulação de suas recomendações, a OCDE parte do diagnóstico de que nesse início de novo século, as pequenas e médias empresas representam entre 96% e 99% do total de empresas nos países membros. Desse total a instituição estima que as micro-empresas (0-9 empregados) representam entre 70 a 90% do universo das pequenas empresas (0-49 empregados), sendo que essas constituem 95% do total de pequenas e médias empresas. Desse universo de empresas, 10% fecham no primeiro ano nos EUA e 20% na Europa.

Para além da representatividade quantitativa das pequenas e médias empresas, e particularmente do crescimento das micro-empresas, a OCDE aponta que houve nos anos 90, um importante processo de internacionalização dessas empresas. Apesar de ainda

Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Filipinas, Polônia, Portugal, Eslováquia, Republica Tcheca, Romênia, Reino Unido, Eslovênia, Suécia, Suíça, Tunísia, Turquia e Vietnam. Além desses países, o Brasil.

estarem voltadas predominantemente ao mercado interno de seus países, a participação delas no comércio exterior ampliou-se significativamente nos anos 90. Na Europa, 1/3 das pequenas e médias empresas estabeleceram negócios para além da fronteira nacional no ano 2000, sendo que desse total, 30% foram micro-empresas, direcionadas principalmente ao espaço europeu. Nos EUA, pequenas e médias empresas com até 500 empregados, responderam por 1/3 das exportações em 1999, número que indica um crescimento de 107% no período 1992-1999. A internacionalização das empresas, foi acompanhada de importante incremento na utilização de novas tecnologias de informação e comunicação (ICT – *Information and Communication Technologies*), particularmente voltadas para o comércio eletrônico, grande eixo da internacionalização dos pequenos e médios negócios.

Nos anos 90, a OCDE aponta as pequenas e médias empresas como as principais fontes geradoras de empregos nos países membros. Nos EUA, 75% dos empregos gerados nos anos 90 foram gerados nesse segmento. Na Europa, o elevado desemprego e as dificuldades de geração de novos postos de trabalho, em face ao lento crescimento econômico, contrastaram, segundo a instituição, com o forte crescimento do emprego nas pequenas e médias empresas, especialmente nas micro-empresas. Ademais, destaca que o crescimento do emprego nas pequenas e médias empresas, em grande medida, respondeu a um outro importante fenômeno dos anos 90: o incremento das taxas de participação das mulheres no mercado de trabalho dos países membros, particularmente, na expansão do auto-emprego e de pequenos negócios com até 4 empregados.

A partir desses diagnósticos, a OCDE sistematiza suas recomendações em áreas temáticas diversas, a saber, financiamento e acesso ao crédito, empreendedorismo e administração, inovação tecnológica, investimentos em transações *on-line*, políticas de qualificação, internacionalização e promoção das exportações e meio ambiente. A OCDE afirma que seus países devem adotar políticas apropriadas à competição e à abertura dos mercados, assim fala de regimes de taxação competitivos, de políticas específicas de acesso ao crédito, de inovação tecnológica, do desenvolvimento de programas de investimentos em comércio eletrônico e para o acesso a tecnologias da informação, além de reformas institucionais e adequação dos sistemas educacionais nacionais, tendo em vista as novas necessidades de mercados abertos e competitivos e a difusão da “cultura do empreendedorismo”.

³ O *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*, é uma publicação bienal, cuja primeira edição foi publicada em 2000. Para além das recomendações gerais, nesse trabalho a OCDE dispensa tratamento particular para um conjunto de 28 países membros.

Ao tratar dessas recomendações, cita várias experiências nacionais que apontam essa agenda. Na Suécia, a criação de novas instituições públicas, como o *Centro Nacional de Competências para o Desenvolvimento Empresarial*, órgão responsável pela articulação de iniciativas entre as diversas instâncias do poder público. No Reino Unido, o *Serviço de Pequenos Negócios*, recomenda reformas e práticas aos diversos ministérios e áreas governamentais de interesse ao desenvolvimento das MPME. Na Alemanha, Áustria e Noruega, foram montados programas de *introdução ao empreendedorismo* nas escolas primárias. Na Alemanha, por exemplo, o programa estabelece projetos de mini-companhias que operam em condições de mercado sob administração das crianças; na Áustria, no ensino secundário, introduziu-se o desenvolvimento de planos e produtos. Nesses países, o ensino superior passou a promover e aferir as capacidades empresariais dos graduandos⁴.

A OCDE insiste na diferenciação das políticas de acesso ao crédito, acesso às informações, à tecnologia etc. No caso da inovação tecnológica, programas de subsídios e de proteção à propriedade intelectual, são dois eixos centrais. Na Suécia e Holanda, a transferência de tecnologia é fomentada pelos governos, nas cadeias produtivas, entre as grandes empresas e as MPME, além de promoverem a aproximação das MPE aos Centros de Pesquisa. Na área fiscal, a OCDE indica que vários países adotam modalidades de diferenciação para as MPME em diversas áreas. Na Coreia, redução de 50% no imposto de renda e sobre a propriedade nos primeiros cinco anos, e dois anos de redução sobre registros e transações. Na República Tcheca, foram introduzidos abatimentos para investimentos em tecnologia, inclusive para aquisição de máquinas e equipamentos. Canadá, Itália, Japão, Holanda e Coreia, também introduziram abatimentos fiscais em favor de investimentos em tecnologia e desenvolvimento.

No que se refere ao mercado de trabalho e as MPME, a OCDE prega ações que promovam maior flexibilidade do mercado de trabalho, principalmente reduzindo os custos não-salariais. Na realidade, não são feitas recomendações no sentido de promover diferenciações para as MPME em termos dos marcos regulatórios do mercado de trabalho, mas sim, mudanças nos marcos institucionais e regulatórios gerais que possam afetar especificamente e sobremaneira as MPME.

⁴ OCDE, *idem*.

Banco Mundial

O Banco Mundial, através de seu *Departamento das Pequenas e Médias Empresas*, faz um conjunto de recomendações, partindo de diagnósticos similares aos feitos pela OCDE. O Banco Mundial afirma três pilares para o desenvolvimento dos pequenos negócios: 1) dar acesso ao capital – onde destaca a necessidade de estruturas de financiamento apropriadas aos pequenos negócios, capazes de fornecer capital de giro, financiamento adequado a expansões, reestruturações, comércio internacional e em outras condições críticas que necessitem de financiamento em condições especiais; 2) a implementação de “serviços de negócios”- com o objetivo de incrementar o acesso à informação, tecnologia, estratégias administrativas e de planejamento, estabelecer relações com as grandes empresas, e por fim, identificar potencialidades de negócios para o desenvolvimento local; e 3) criar um ambiente institucional favorável - removendo dificuldades que possam constranger a criação de pequenos negócios, assim como sua manutenção⁵.

Na realidade, o Banco Mundial ao destacar tais diretrizes, refere-se a três questões básicas que aparecem também nas recomendações da OCDE: acesso ao crédito, a tecnologia e a informação, além da necessidade de desburocratização. O Banco observa que em grande medida, sobre essas questões, estão colocadas “*barreiras à entrada*”, e, portanto, o estreitamento das possibilidades da criação de novos negócios. Não somente isso. A instituição observa que o avanço dos pequenos negócios deve integrar estratégias de combate à pobreza e inclusão social nos países pobres, tendo em vista que as possibilidades de geração de emprego, em sua perspectiva, estão assentadas, em larga medida, sobre a expansão das MPME⁶.

Assim como na OCDE, também podemos observar que não estão inscritas nas recomendações feitas pela instituição, políticas de diferenciação quanto ao marco regulatório do mercado de trabalho. As medidas de diferenciação aparecem de maneira geral, em termos de acesso ao crédito, tratamento fiscal, acesso a tecnologias e políticas educacionais.

⁵ World Bank Group. “Review of small business activities, 2003”. *Small & Medium Enterprise Department, WBG*. (Departamento para a Pequena e Média Empresa do Banco Mundial)

⁶ Mensagem de James D. Wolfensohn, Presidente do World Bank Group ao *Departamento para a Pequena e Média Empresa* do Banco Mundial, 2003.

Organização Internacional do Trabalho - OIT

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua Recomendação 189, sobre a criação de empregos nas pequenas e médias empresas, discute de maneira mais pormenorizada as perspectivas para as políticas dirigidas as MPME, em termos do mundo do trabalho⁷. A instituição recomenda um exame global das políticas e as regulamentações vigentes no que se refere às repercussões sobre as pequenas e médias empresas, com especial atenção aos efeitos dos programas de ajustamento estrutural sobre a criação de empregos.

A OIT recomenda o exame da legislação trabalhista e social, por meio de acordo com as organizações de trabalhadores e empregadores para determinar se esta legislação se ajusta às necessidades e especificidades das MPME, e ademais, se assegura proteção e condições de trabalho adequadas para seus trabalhadores. A instituição destaca a importância do respeito aos princípios de proteção ao trabalho, seguridade, indenizações, entre outros direitos previstos em suas convenções e recomendações. Nesse sentido, a OIT recomenda a adoção de políticas de assessoramento em matéria de direitos dos trabalhadores, da legislação trabalhista e de proteção social aos trabalhadores das MPME. Também afirma a necessidade das MPME e seus trabalhadores estarem suficientemente representados nas instâncias institucionais e de governo envolvidas com os interesses do segmento.

Apesar de em nenhum momento recomendar diferenciações na área trabalhista, a OIT reconhece que as MPME enfrentam dificuldades adicionais em termos do cumprimento de exigências que visem à observação de direitos sociais e do trabalho. Nesse sentido, afirma que se deve levar em conta outras políticas, relativas em particular a questões fiscais e monetárias, que podem ser instrumentos facilitadores do cumprimento das normas e direitos estabelecidos.

Na verdade, em termos gerais, facilidades fiscais ou de acesso a financiamento, podem ser extremamente úteis no que diz respeito às possibilidades de cumprimento dos direitos sociais e trabalhistas por parte das MPME, segundo a instituição.

⁷ Organização Internacional do Trabalho. *Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas*. 1998.

União Européia

Outra importante instituição que faz referência a políticas públicas específicas para as MPME é a União Européia (UE). Segundo as autoridades européias, existem 19 milhões de MPME na UE que operam em setores muito distintos, principalmente no setor de serviços, empregando cerca de 75 milhões de pessoas. Em 1996, as micro, pequenas e médias empresas⁸ representavam 99,8% de toda a estrutura empresarial da União Européia, gerando 66,3% do emprego total e 54,2% do volume total de negócios⁹.

Esses números variam muito nos diferentes países, assim como as dificuldades enfrentadas pelas MPME e as políticas empreendidas pelos diversos governos em relação a esse segmento. Estudos recentes apontam uma tendência à diminuição do tamanho médio das empresas e à geração por parte das MPME européias da maior parte do volume de emprego. Porém, ao avaliar a qualidade dos empregos gerados nas MPME, o que se detecta é que essa é inferior à qualidade dos empregos gerados nas grandes empresas, no que diz respeito a vários aspectos, como o tempo de trabalho, a remuneração dos horários de trabalho não convencionais, a saúde física, a segurança no emprego, a participação e consulta, assim como às possibilidades de formação¹⁰.

Diante das dificuldades relativas às condições do mercado de trabalho europeu e seu baixo dinamismo, a Comissão Européia publicou em 1993 o *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*. Esse documento suscitou intenso debate sobre como a UE poderia assegurar empregos sustentáveis e melhores oportunidades a todos aqueles em situação vulnerável no mercado de trabalho. Tendo em vista o baixo crescimento econômico, enormes dificuldades de geração de postos de trabalho na maior parte dos países, e o convívio com taxas de desemprego elevadas, especialmente entre jovens, portadores de necessidades especiais, mulheres, desempregados de longa duração e

⁸ Incluídas as empresas sem empregados. Na Europa, a designação das empresas em função do tamanho varia nos diferentes países, de acordo com a fonte da informação e o objetivo da análise. Porém, há uma classificação recomendada pela Comissão Européia, a partir de 1996, que considera microempresas aquelas que possuem menos de 10 empregados; pequenas aquelas que empregam entre 10 e 49 trabalhadores; e médias aquelas que empregam entre 50 e 249.

Ver http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_en.htm.

⁹ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (2001). El Empleo en las Microempresas de la Unión Europea. (<http://www.eurofound.ie>).

¹⁰ Id.ib. A investigação da Fundação mostra que os trabalhadores das MPME têm mais horários de trabalho não convencionais, uma remuneração inferior para compensar essas horas de trabalho, menos formação, menos consulta e participação, mais riscos à saúde física e menor segurança no emprego. Também conclui que há muitas semelhanças entre as condições de trabalho e emprego nas MPME européias, japonesas e estadunidenses.

grupos étnicos, os países membros elaboraram o que chamam de *Estratégia Europeia de Empregos*.

Um dos primeiros passos dessa estratégia foi dado em 1997, com ações concretas por parte da UE. Uma delas, foi exatamente o *Programa de Apoio Financeiro às Pequenas e Médias Empresas*, que tinha por objetivo facilitar as MPME o acesso a capitais de risco e a garantias financeiras. De maneira mais acabada, a estratégia europeia está inscrita no documento, *Política europeia em matéria social e de emprego: uma política para os cidadãos*, publicado em 2000 pela Comissão Europeia. Quatro pilares formam a estratégia europeia de emprego, todos eles, com estreita relação no que se refere à criação e desenvolvimento de pequenos negócios.: 1) empregabilidade, 2) espírito empresarial, 3) adaptabilidade e 4) igualdade de oportunidades.

Quando se refere à empregabilidade, a UE fala de políticas de formação profissional, reconversão de desempregados e orientação profissional, direcionadas a jovens, adultos desempregados (principalmente aqueles de longa duração). O segundo pilar, em que fala sobre o “espírito empresarial”, a UE destaca a importância de tornar mais simples a vida das empresas, e, por conseguinte, facilitar a criação de novos pequenos negócios, assim como o início de atividades por conta-própria. Para tanto, recomenda medidas no plano institucional, retirando obstáculos burocráticos à criação de pequenas e médias empresas, a criação de empregos em áreas sociais, particularmente no chamado “terceiro setor”, e ademais, a UE recomenda reduzir os encargos fiscais, principalmente os contributivos sobre o trabalho, de forma especial, aqueles que incidem sobre o emprego de baixa remuneração.

Em relação ao que denomina por “adaptabilidade”, a UE julga necessário iniciativas que tornem as empresas e os trabalhadores mais adaptados às novas tecnologias e a um ambiente econômico de acirrada competição. Para tanto, por um lado fala da ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos de formação profissional, e por outro, fala sobre a necessidade de novos contratos de trabalho, concertados entre os diversos atores, que garantam os direitos sociais, mas que ao mesmo tempo, possam ser compatíveis com o desenvolvimento de estratégias flexíveis de organização do trabalho. Por fim, a UE destaca a importância de se promover políticas afirmativas para segmentos mais vulneráveis da força de trabalho, como forma de promover a “igualdade de oportunidades”. Assim, por exemplo, medidas ativas de democratização de setores profissionais, dominados pelos

homens, melhorar a estrutura de acolhimento de crianças e serviços de cuidados aos idosos, tornando mais fácil às mulheres, ocuparem e manterem seus postos de trabalho¹¹

Com efeito, a estratégia europeia destaca uma outra área de grande interesse: saúde e segurança do trabalho. Nessa área, caminhou-se desde o final dos anos 70 para a substituição total das normas nacionais, por uma legislação comunitária. A Diretiva do Conselho Europeu 89/391/CEE, enquadra a aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da saúde e segurança nos locais de trabalho. As normas europeias de saúde e segurança, abrangem todos os setores de atividade econômica e o número máximo de situações de risco, tratando de equipamentos de proteção individual, exposição a agentes químicos, físicos e biológicos, indústrias extrativas, trabalhadoras grávidas, entre outros.

A UE observa a questão da promoção de políticas de saúde e segurança, em particular no que diz respeito às pequenas e médias empresas. Isso porque as MPME registram uma desproporcional incidência de acidentes laborais de cerca de 82% do total de acidentes, percentual que aumenta para cerca de 90%, quando considerados apenas os acidentes fatais. O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia convidaram a *Agência Europeia para a Saúde e Segurança no Local de Trabalho*, criada em 1995, a organizar e gerir diversos sistemas de financiamento anuais com o objetivo de incentivar financeiramente, através do Fundo Social Europeu (FSE) – braço financeiro da UE - as MPE a desempenharem um papel ativo na melhoria dos respectivos níveis de segurança e de saúde no trabalho. Fomentar incentivos financeiros e fiscais, assim como a comunicação com o setor das pequenas e médias empresas é uma faceta importante do trabalho da Agência, não apenas pelo fato de 99% das empresas europeias serem MPME, mas também porque estas empresas de pequena dimensão dispõem freqüentemente de recursos modestos.

Em síntese, a UE tem como política para a área do trabalho, a fixação de níveis mínimos de harmonização de proteção aos trabalhadores. Normas em torno da jornada de trabalho; da proteção aos jovens, estabelecendo idade mínima de 15 anos para o trabalho; das dispensas coletivas, da transferência de propriedade das empresas e/ou insolvência do empregador, entre outras de caráter geral, podendo qualquer país membro, introduzir

¹¹ Ainda sobre as mulheres, a UE fala da importância de medidas dirigidas a facilitar o seu retorno ao mercado de trabalho depois de períodos de afastamento. Cabe destacar que além de medidas voltadas às mulheres, a UE indica a necessidade de políticas de inserção para jovens, portadores de necessidades especiais, entre outras, como forma de promover no conjunto, políticas de promoção a igualdade.

disposições que **ultrapassem** [grifo nosso] as normas fixadas pela Comunidade¹². Em termos de direitos sociais e do trabalho, em nenhum momento faz menção a regras especiais para as MPE. Na verdade, fala de políticas que possam auxiliar a preservação de padrões sociais mínimos, que dessa maneira, possam demandar políticas especiais para as MPE na área fiscal, financeira, tecnológica, entre outras.

Considerações finais

De maneira geral, pode-se concluir que na visão dos organismos internacionais, políticas em favor das MPME são necessárias e de extrema relevância, tendo em vista suas particularidades e problemas específicos. Diante de suas recomendações, a atenção sobre tais políticas, grosso modo, devem estar concentradas nas áreas críticas para a criação, desenvolvimento e sobrevivência das MPME: no acesso ao crédito, na área fiscal, em políticas de desburocratização e no acesso a novas tecnologias, particularmente relacionadas à informação e ao comércio eletrônico.

Não obstante, deve-se destacar para o mercado de trabalho, em primeiro lugar, a convergência das instituições no que diz respeito à relevância das MPME na geração de postos de trabalho nos anos 90. Ao mesmo tempo, observa-se a tendência de não se indicar o estabelecimento de marcos regulatórios especiais na área do trabalho, que contrarie os princípios estabelecidos pelas normas trabalhistas gerais dos países.

¹² Comissão Européia. *Política europeia em matéria social e de emprego: uma política para os cidadãos*. CE, Bruxelas, 2000. Uma dúvida outrora presente para a UE, dizia respeito em saber que legislação se aplica quando os trabalhadores empregados por uma empresa, num Estado-Membro, são enviados para outro país. A Comunidade Européia adotou uma diretiva que nesses casos, é aplicada a legislação do país onde é exercida a atividade.

EQUIPE TÉCNICA

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