



# 4 • Instituições Trabalhistas e Desempenho do Mercado de Trabalho no Brasil

# 4 • Instituições Trabalhistas e Desempenho do Mercado de Trabalho no Brasil

## 1. INTRODUÇÃO

O estudo do mercado de trabalho envolve dificuldades e polêmicas peculiares que praticamente acompanham o nascimento da ciência econômica. A grande dificuldade está em definir o trabalho como uma mercadoria como outra qualquer transacionada no mercado, com ofertantes e demandantes que, agindo livremente, acabam definindo seu preço. Segundo uma ótica mais estreita e pragmática, a importância fundamental do mercado reside no fato de ele ser o local onde os indivíduos transacionam, aos preços assim determinados, o seu principal ativo – e, na maioria das vezes, único –, que é a sua capacidade laboral. Daí a importância desse mercado quando se discute pobreza, equidade e bem-estar. Uma visão mais ampla considera o mercado de trabalho como sendo um mercado com imperfeições, situação muito comum em vários outros mercados, de forma que os salários sofrem influência de sua oferta e demanda, mas não são determinados exclusivamente por elas.

Não se pode perder de vista, porém, que além do aspecto de natureza econômica, o mercado de trabalho é antes de tudo um espaço de socialização do indivíduo. O trabalho tem em sua essência um valor social que o acompanha desde as sociedades humanas mais primitivas. Entre indígenas brasileiros, por exemplo, o trabalho dos homens na caça e na pesca e das mulheres na agricultura é emblemático de como o trabalho e seu produto podem ser distribuídos entre os membros da coletividade. Assumida a visão de que o trabalho possui uma dimensão social que antecede e supera a dimensão estritamente econômica, pode-se asseverar que as ações relativas ao mercado de trabalho são fundamentais para promover a equidade e o bem-estar de uma sociedade.

De forma simplificada, pode-se admitir que são três os determinantes do mercado de trabalho. O primeiro, de cunho mais estrutural e que acaba sendo o

principal determinante da natureza do seu funcionamento, diz respeito à cultura, ao ambiente social e, mais particularmente, às instituições que o regem. Utilizando um conceito amplo, as instituições do mercado de trabalho são em boa parte resultantes do fluido cultural em que está imerso cada país ou sociedade. Imagine-se uma sociedade hipotética governada por radicais avessos ao trabalho feminino. Nessa sociedade a participação formal das mulheres no mercado de trabalho seria zero, e aquelas que se dispusessem a trabalhar o fariam de forma irregular ou informal. Por esse simples exemplo, fica evidente que as instituições, a cultura e a disposição social influenciam o funcionamento do mercado de trabalho. De forma similar, se em uma dada sociedade os idosos não dispõem de nenhuma proteção social, espera-se que a população continue trabalhando até a morte. Disso decorre que, quando o Estado, a sociedade civil ou os sindicatos impõem regulamentações, eles estão definindo a estrutura de funcionamento do mercado de trabalho, deixando-o mais ou menos rígido, mais ou menos adaptado às exigências e condições econômicas. Por isso mesmo, é de se esperar que quanto mais ajustadas ao ambiente econômico e ao ambiente sociocultural de uma sociedade forem as instituições do mercado de trabalho, menores serão as restrições dos agentes envolvidos. Quando, ao contrário, isso não ocorre ou quando as exigências econômicas são discrepantes da cultura ou do ambiente social, maiores serão as restrições impostas aos agentes e maiores os custos de transação.

O segundo determinante do mercado de trabalho, mais sujeito a mudanças súbitas do que o anterior, são as condições macroeconômicas – do país e do exterior – que ajudam a definir ou a delimitar a demanda por trabalho, não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos. Esses aspectos são objeto dos Capítulos 1, 5 e 6 deste livro. Um exemplo de condicionante macroeconômico é a inflação brasileira dos anos 1980. Ao desorganizar a sinalização dos preços – o princípio basilar de uma economia de mercado –, ela embaçava a visão do horizonte de investimentos e, com isso, limitava a expansão do emprego.

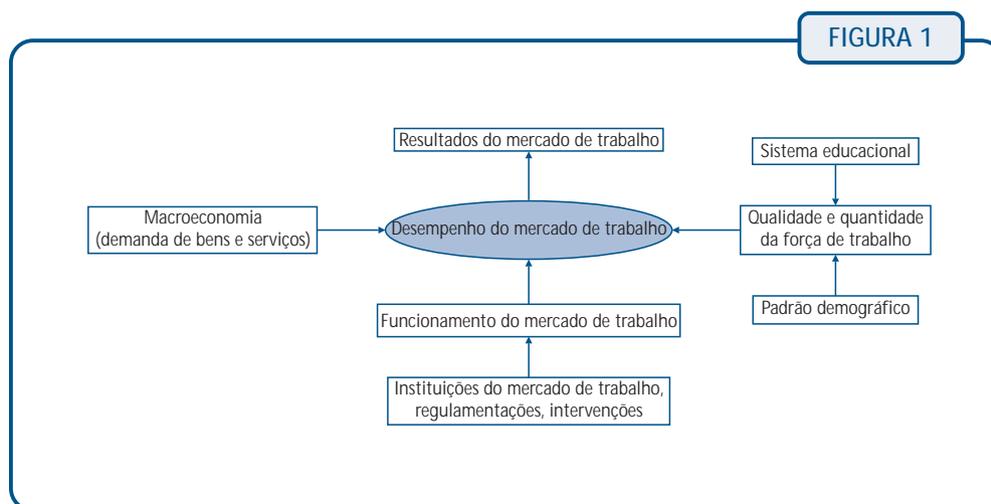
O terceiro e último determinante está mais ligado à capacidade do mercado de trabalho de prover valor. Aqui os componentes principais são a quantidade e a qualidade da força de trabalho, que vão definir em boa medida a sua capacidade produtiva. A quantidade da força de trabalho é uma função do total da população do país, da quantidade de adultos – e no caso do Brasil de idosos que retornam ao trabalho –, da disposição ao emprego feminino – ver Capítulo 2 desta edição – e dos salários pagos – dado que os trabalhadores decidirão o quanto ofertar de trabalho de acordo com o que lhes é oferecido pecuniariamente. A qualidade da força de trabalho é resultante do nível educacional dessa população (ver Capítulo 3)

que, em conjunto com o estoque de capital existente no país, irá determinar a produtividade do trabalho. Esquemáticamente, isto está apresentado na Figura 1.

Neste capítulo, que inaugura a temática de mercado de trabalho, emprego e informalidade do livro, estaremos concentrados na análise do primeiro dos determinantes: as instituições que regem o funcionamento do mercado de trabalho. Parte-se do papel das instituições no desenvolvimento econômico e da evolução das economias desde o segundo pós-guerra para identificar as origens e a evolução das instituições do mercado de trabalho nos países ricos e na América Latina. Com base nas características típicas do contrato de trabalho e das mudanças por que têm passado as empresas, não resta dúvida de que as instituições trabalhistas têm destacada importância não apenas sobre o mercado de trabalho, mas também no desempenho das economias em geral.

Em seguida, analisam-se as transformações que sofreu a economia brasileira desde o início da década de 1990, a fim de fazer uma primeira apreciação dos fatores por trás do aumento do desemprego e da informalidade. O passo seguinte é examinar em detalhe os possíveis efeitos de instituições trabalhistas (salário mínimo, proteção do emprego, encargos trabalhistas, legislação trabalhista e procedimentos da Justiça do Trabalho) sobre o desempenho do mercado de trabalho (desemprego, informalidade e eficiência produtiva).

A conclusão básica que se extrai é que no Brasil as instituições do mercado de trabalho não são compatíveis com a necessária promoção do aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, para gerar empregos em quantidade e qualidade adequados e para reduzir o grau de informalidade existente – ainda que, neste último aspecto, movimentos conjunturais e esforços sempre



louváveis de fiscalização possam reduzir-lhe o tamanho. Enfatiza-se, portanto, a necessidade de ajustes institucionais de modo a dotar nosso mercado de trabalho de flexibilidade que permita a nossas empresas disputarem em condições de igualdade o mercado internacional e que, ao mesmo tempo, garanta a adequada proteção do trabalhador.

Nos três capítulos subseqüentes, maiores detalhes sobre aspectos do mercado de trabalho serão oferecidos ao leitor. O Capítulo 5 analisa o desempenho do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 1990 até nossos dias. Como aqui assinalado, foi nesse período que diversos choques externos afetaram de forma profunda a economia brasileira e, em especial, o mercado de trabalho. Em seguida, no Capítulo 6, examinam-se as conexões existentes entre inovação e tecnologia, desempenho do comércio exterior e emprego na economia brasileira. O capítulo que encerra essa parte do livro dedica-se à análise das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil.

#### QUADRO 1

##### Uma Visão Panorâmica da Questão

No mundo do trabalho, a experiência dos países tem sido heterogênea. Nos Estados Unidos, o emprego cresceu mais do que em qualquer outro país rico e a taxa de desemprego recuou para níveis históricos. Isso em um ambiente de queda da participação relativa da indústria no produto interno bruto norte-americano — no passado o setor que mais empregava — e de vigoroso aumento da produtividade. O dado negativo foi a crescente disparidade entre os salários de trabalhadores com maior e menor níveis de instrução. Na Europa essa disparidade aumentou menos do que nos Estados Unidos. Em compensação, com algumas poucas exceções, o emprego cresceu pouco, a taxa de desemprego se manteve elevada e a produtividade do trabalho não acompanhou o ritmo norte-americano.

Se no passado quase nenhuma atenção era dada ao papel das instituições que regulam o mercado de trabalho, aos poucos isso foi mudando, e a idéia de que a legislação que regula o mercado de trabalho — assim como a estrutura da negociação coletiva — combinada a eventos externos pode afetar o desempenho do emprego e da renda ganhou corpo, e estudos sobre a temática começaram a destacar o papel proeminente das instituições no desempenho do mercado de trabalho. Em particular, em uma fase de transformações importantes como a que vivemos desde o início dos anos 1990, em que as empresas estão expostas a maior concorrência e novas tecnologias, sua necessidade de adaptação pode se chocar com as regras das relações de trabalho. Por sua vez, os trabalhadores se tornam mais vulneráveis em um ambiente mais mutável, no qual se intensifica a migração entre situações de emprego e desemprego e os deslocamentos entre setores e regiões geográficas. O desafio então é aumentar a adaptabilidade das empresas e atenuar os efeitos da vulnerabilidade dos trabalhadores.

Isso vale para o Brasil e também para diversos países da América Latina que, desde a década de 1990, vêm passando por profundas transformações. Além da abertura das economias, muitos países levaram adiante programas de privatizações, ajuste fiscal, estabilização e flutuação cambial, paralelamente ao enfrentamento de várias crises externas. E, nesse ambiente muito mutante, os mercados de trabalho sofreram. A grande dúvida é até que ponto o aumento do desemprego

*continua*

continuação

e da informalidade observado em quase todos os países da região é um resultado transitório – embora prolongado – dessas transformações, ou algo mais permanente. Outra questão é se as instituições que regulam o mercado de trabalho nesses países – em geral fortemente regulados –, em vez de suavizar os efeitos do ajuste ao novo contexto, não têm reforçado os efeitos perversos. Basicamente, a questão é saber se essas instituições estão adaptadas ao novo contexto de modo a reduzir o desemprego e a informalidade.

A região tem sido marcada por baixas taxas de crescimento econômico nos últimos 20 anos. Depois de um período de vigorosa expansão no pós-guerra, as décadas de 1980 e 1990 experimentaram estagnação da renda *per capita* em um grande número de países. Nesse cenário, passam a compor a agenda a deficiência de poupança e de investimentos, a baixa produtividade, a estrutura tributária e a regulação dos mercados – inclusive do mercado de trabalho – para o aumento da eficiência produtiva.

## 2. INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, e delas fazem parte a ideologia e a mentalidade que se cristalizam nos costumes e nas leis que, por sua vez, criam os incentivos para a ação e moldam o comportamento dos indivíduos e organizações. Nas palavras de Douglass North, prêmio Nobel de economia, “instituições são os limites inventados pelos humanos para estruturar a interação entre eles. São formadas por restrições formais (regras, leis, constituições) e restrições informais (normas de comportamento, convenções, e códigos de conduta auto-impostos) (...) Juntas elas definem a estrutura de incentivos das sociedades e especialmente das economias” [North (1993, p.2)].

O que são as instituições do mercado de trabalho? São essencialmente as suas regras de funcionamento, que tanto podem nascer do relacionamento direto entre empresas e trabalhadores como podem advir da legislação trabalhista. As primeiras aparecem porque as relações trabalhistas têm peculiaridades que induzem firmas e trabalhadores a estabelecer contratos sobre as condições de trabalho – jornada de trabalho, por exemplo – e remuneração (salário, horário, preço das horas extras, bônus e participação nos lucros). As segundas resultam de pactos políticos e dizem respeito a salários mínimos, proteção do emprego, seguro-desemprego, impostos sobre os salários, representatividade dos sindicatos, padrões de negociações coletivas, formas de arbitragem de negociações etc. Como as primeiras decorrem de negociação entre as partes e são, por definição, flexíveis diante de condições macroeconômicas, sociais e demográficas mais ou menos favoráveis a qualquer das partes, será dedicada atenção aqui às segundas, que são mais perenes e, por isso mesmo, menos reativas – ou, mais acertadamente, menos adaptativas – às condições e requisitos dos objetivos do mercado.

## 2.1 Legislação Trabalhista

Os primórdios da atual legislação trabalhista na maioria dos países ocidentais remontam ao início do século XX, e as razões para sua adoção são muito variadas. Nos países europeus, de onde surgiu, foi o resultado de um pacto político entre o setor empresarial e o operariado industrial. O crescimento das empresas e da produtividade, de um lado, e o ideário marxista e as organizações sindicais, de outro, criaram espaço para a reivindicação de melhores condições de trabalho (redução da jornada de trabalho) e proteção para situações de desamparo (desemprego, doença, velhice). A legislação trabalhista também aparece como parte de uma onda ainda maior de proteção contra as ameaças da globalização anteriores às duas grandes guerras mundiais: as ondas imigratórias, a concorrência de bens importados, as flutuações da produção e do emprego devido à combinação de choques com o padrão-ouro.

**Padrão-ouro:** é um padrão monetário no qual a moeda de cada país mantém uma relação fixa com uma dada quantidade de ouro. Assim, as reservas que cada país tivesse desse metal determinava apreciação ou depreciação da moeda desse país. Além disso, permitia estabelecer comparação entre moedas de modo a facilitar o comércio. O padrão-ouro foi formalmente adotado pela Inglaterra em 1816 e vigorou até como padrão monetário internacional durante todo o século XIX, sendo, porém abandonado após a crise de 1929.

Mesmo as idéias keynesianas tiveram seu papel na medida em que a proteção do emprego e o seguro-desemprego podem ser vistos como formas de amenizar o ciclo da demanda agregada. Atkinson (1999) nota que na década de 1950 “as políticas de transferência eram vistas como contribuindo para o grau de estabilização automática” (*op.cit.*, p. 9).

Na realidade, o principal motivo para que fossem adotadas leis de proteção do emprego, seguro-desemprego e previdência social era reduzir as diferenças das chances da vida, atingir maior equidade entre gerações e diminuir a desigualdade entre raças, sexos, ou condições de saúde. De modo mais geral, esses programas têm por objetivo ajudar as pessoas a realocar sua renda ao longo da vida, ter um seguro contra eventos que causam perda de renda e prover um sentido de segurança para todos os cidadãos [Atkinson (1999, p. 6)].

**Idéias keynesianas:** John Maynard Keynes escreveu um dos mais importantes trabalhos em macroeconomia, publicado em 1936, *A teoria geral do emprego, juros e moeda*. Nesse livro, ele preconizava a utilização de gastos públicos como forma de amenizar os ciclos econômicos. Os gastos com seguridade social, inclusive o seguro-desemprego, passariam a ser vistos como mecanismos estabilizadores dos ciclos.

Algumas das regras legais podem ser vistas ainda sob a ótica da eficiência. Por exemplo, é possível argumentar que a proteção do emprego (aviso prévio e compensações rescisórias nas demissões) cumpre o papel de reduzir os incentivos à demissão e com isso aumentar o tempo de permanência no emprego, o que, em si, seria um fator a incentivar o investimento das empresas em treinamento. De forma similar, o seguro-desemprego permite ao trabalhador manter-se enquanto transita entre dois empregos, sem ter que recorrer a empregos que não se adaptem às suas habilidades e experiência. Em ambos os casos, tem-se a preservação ou um aumento da produtividade e da eficiência, o que conduz a maior crescimento econômico e geração de empregos.

As leis são oriundas de certas circunstâncias históricas, dos interesses políticos em jogo e das ideologias. E assim como em determinadas circunstâncias faz

sentido adotar uma regra para o mercado de trabalho, em outras não faz. Ao comentar teorias de desenvolvimento econômico, Porter (2000) argumenta que “a aceitação de teorias equivocadas é algumas vezes uma questão de pura ideologia, mas em algumas é uma conveniência associada a formas de controle político” (*op.cit.*, p. 23). O mesmo vale para as leis que, na verdade, traduzem em grande medida as teorias de desenvolvimento do momento em que foram criadas. Douglass North (1992, p.3) argumenta que “as instituições não são necessariamente, nem mesmo usualmente, criadas para serem socialmente eficientes; em vez disso, elas, ou pelo menos as regras formais, são criadas para servir ao interesse daqueles com o poder de barganha para criar novas regras”. Em outras palavras, isso significa que algumas regras e instituições não trazem resultados sociais desejáveis (crescimento, equidade, eficiência), ou se o fazem em certas circunstâncias, podem deixar de fazê-lo em outras.

Também é certo que as circunstâncias mudam, assim como as teses, as ideologias e as forças políticas. E isso se aplica igualmente às leis e às instituições. Por isso, com o tempo, leis e instituições também podem se tornar obsoletas. Entre a Segunda Guerra Mundial e a década de 1970, as economias eram menos integradas do que antes da Primeira Guerra, tanto do ponto de vista comercial e financeiro quanto das migrações. As tarifas de importação eram elevadas, e havia limites ao trânsito de capitais e trabalhadores. As economias cresceram na esteira da reconstrução da Europa e do Japão, e as tecnologias empregadas provinham essencialmente das inovações do período de guerra. Em grande parte, os Estados Unidos financiaram o crescimento mundial, exportando tecnologias, produtos e capital. Por sua conta, a União Soviética levava a cabo seu modelo de crescimento à base do planejamento centralizado e a América Latina crescia implementando o modelo de substituição de importações. Mesmo nas economias de mercado predominava a visão de que o governo, as grandes empresas e as tecnocracias pública e privada tinham meios eficazes para interferir no funcionamento dos mercados e da economia de modo a produzir elevado crescimento econômico com estabilidade [Galbraith (1967)]. Essas foram as décadas de ouro do crescimento mundial sob a égide do pensamento keynesiano e social-democrata – com variações, mas com traços comuns em várias partes do mundo, inclusive no Reino Unido, berço do liberalismo, e nos Estados Unidos, seu sucessor.

Após a Segunda Guerra Mundial, tudo levava os países a um sistema de maior planejamento e controle das economias, e a organização do mercado de trabalho fazia parte desse projeto. Como argumenta Martin Wolf (2004, p. 126), “desde o período da Primeira Guerra, os intelectuais expressavam dúvidas quanto às ortodoxias do mercado livre (...) O capitalismo era crescentemente visto como injusto, instável e ineficiente. As novas conquistas do estado na mobilização de

recursos para a guerra podiam, assim se argumentava, ser adaptadas ao período de paz. Os socialistas e comunistas não estavam sozinhos ao acreditar nisso. Muitos conservadores também aceitavam que para muitas questões as soluções coletivistas e nacionalistas, eram certas para o novo tempo”.

Até as décadas de 1970 e 1980 as economias cresceram tendo por base as grandes empresas, cuja produtividade dependia essencialmente de **economias de escala**. Nesse cenário, a organização do trabalho tinha como matrizes a especialização em uma engrenagem hierarquizada e o pagamento de salários fixos, com pequena margem para a remuneração por resultados.

A partir da década de 1980, as circunstâncias mudaram e o modelo se esgotou. Essencialmente, o crescimento da produtividade e da renda diminuiu. Os fatores usualmente apontados como responsáveis por ele são: o aumento do preço do petróleo, o baixo estímulo ao aumento da eficiência devido à falta de concorrência (doméstica e internacional), o abuso ao recurso do financiamento do crescimento via inflação, a fadiga da organização do mercado de trabalho baseado na combinação de salários fixos (independentes do desempenho da empresa), e o elevado grau de segurança dos trabalhadores (proteção do emprego e seguro-desemprego), segurança essa que terminava por desestimular o empenho por maior produtividade. Esses fatores foram mudando ao longo dos anos até que, na década de 1990, configura-se um novo contexto. E é nele que as relações de trabalho e a organização do mercado de trabalho devem ser agora examinados.

Hoje se conta no mundo com economias muito mais abertas, seja do ponto de vista comercial ou financeiro. Há uma revolução tecnológica em curso que reduz dramaticamente o custo da comunicação e do acesso à informação; há maior crescimento da produtividade; a produção manufatureira desloca-se para as economias emergentes – os países ricos não são mais economias industrializadas, mas crescentemente desindustrializadas e pós-industriais; e ainda há a adoção de câmbio flutuante em grande parte dos países. Todas essas circunstâncias exigem das empresas enorme agilidade para se adaptar a inovações no campo da concorrência e da tecnologia. Sem essa agilidade não podem crescer, gerar lucros para reinvestir e gerar empregos. A organização do trabalho precisa então se adaptar a esse novo conjunto de fatores.

Em particular, as leis e negociações coletivas muito abrangentes, em nível de indústrias ou setores, que estabelecem regras horizontais válidas para todas as empresas de todos os setores, reduzem a agilidade das empresas e, por vezes, impõem custos que, se suportáveis para algumas, são severamente restritivos para muitas outras. De forma similar, é possível que sistemas de proteção social muito abrangentes possam trazer resultados indesejáveis em termos de perda de produtividade – e de

Economias de escala: Propriedade pela qual o custo total médio cai à medida que a quantidade produzida aumenta. Em outras palavras, há economia de escala quando a produção de uma quantidade maior possibilita a redução do custo unitário de produção. Apesar de aparentemente óbvio, o ganho ou economia de escala não é evidente. Em muitas atividades, produzir 10 mil ou 100 mil unidades de um produto não traz nenhum impacto em termos de custo. Nesse caso, dizemos que não há economia de escala.

crescimento econômico – e segmentação do mercado de trabalho – entre empregados e desempregados, adultos e jovens, formais e informais –, entre outros.

Em suma, um novo ambiente econômico mais competitivo combinado a velhas instituições trabalhistas pode contribuir para menor crescimento do emprego e maior desigualdade de oportunidades de renda.

## 2.2 A Especificidade do Contrato de Trabalho

O mercado de trabalho não é como tantos outros. Não é, por exemplo, como o mercado de peixes na feira. Neste, o peixe está ali, e pela consistência da carne e pela cor das guelras um bom comprador sabe se é fresco ou não; além disso, há outras barracas na feira vendendo peixes, havendo, portanto, espaço para a barganha de preço. Uma vez comprado, o consumidor sabe bastante bem o que tem nas mãos e tem confiança de que pagou o que valia por aquele peixe.

O mercado de trabalho tem duas diferenças essenciais em relação a esse mercado estilizado de peixes. Primeiro, a mercadoria, no caso as horas trabalhadas e a dedicação do trabalhador – em resumo, seu esforço –, será entregue a prazo, isto é, ao longo do tempo, e não instantaneamente. Em segundo lugar, no ato da contratação, o trabalhador sabe melhor do que o futuro empregador do que é capaz – pelo tanto que estudou, onde estudou, onde trabalhou, e pela sua disposição para o novo trabalho. Portanto, a principal diferença entre os dois mercados é que, no de peixes, vendedor e comprador sabem de que se trata a mercadoria; no mercado de trabalho, o comprador não está seguro do que está comprando.<sup>1</sup> Logo, sua decisão de comprar é uma operação de risco cujo resultado vai ser revelado ao longo do tempo.

A decisão de uma empresa de contratar um trabalhador é diferente da compra de matéria-prima ou de energia elétrica, mas guarda semelhanças com a compra de um equipamento, ou seja, a contratação de um trabalhador não deixa de ser um investimento. Isso porque a contratação, assim como sua eventual demissão, implica despesas e investimentos. Os mais evidentes são o treinamento e a adaptação do trabalhador não somente quando entra na empresa, mas também à medida que novas técnicas são adotadas. Esse investimento é crescente à proporção que o tempo passa. E é por esse motivo que em certas ocasiões as empresas preferem usar horas extras a contratar novos trabalhadores, assim como dão preferência também, para evitar os custos de demissão e recontração, à manutenção de empregados trabalhadores mesmo em fases de ociosidade.

Quanto mais sujeita estiver uma firma à concorrência e a inovações tecnológicas, mais a contratação de um trabalhador se assemelha a um investimento,

dadas as incertezas quanto ao futuro e à capacidade do trabalhador. De modo a reduzir tais riscos, as empresas tendem a estabelecer contratos em que esses mesmos riscos são divididos com os trabalhadores. A forma mais difundida de distribuição de riscos é a participação nos resultados ou nos lucros, vinculando assim a remuneração dos trabalhadores ao desempenho da empresa. Com isso o trabalhador se torna como que um *sócio* da empresa, tanto no investimento quanto no risco. Essa sociedade, ao mesmo tempo em que permite dividir os riscos entre empregador e empregado, tem por meta alinhar os objetivos da empresa e do trabalhador, o que, se bem-sucedido, resulta em maior produtividade e eficiência, assim como em maior geração de emprego e renda.

Apesar de mais visível para firmas industriais e de prestação de serviços, também a agricultura está sujeita à concorrência e às inovações. Em particular, o ambiente de incertezas na agricultura pode ser especialmente agravado, tendo em vista particularidades decorrentes da sazonalidade típica dessa atividade. A não-flexibilidade da legislação trabalhista de modo a incorporar essa dimensão reduz o volume de emprego agrícola e determina um volume de produção inferior àquele que seria obtido caso houvesse flexibilidade (Quadro 2).

#### QUADRO 2

##### Legislação Trabalhista e Sazonalidade na Agricultura

A sazonalidade agrícola faz com que a contratação de mão-de-obra por curtos períodos seja muito comum no setor, dando origem aos seguintes problemas: *a)* baixa qualificação da mão-de-obra, já que não há incentivo nem para o empregador, nem para o empregado, em investir na qualificação da força de trabalho devido à alta rotatividade; e *b)* incerteza quanto à oferta de mão-de-obra, muitas vezes por um problema de comunicação entre as partes, inclusive porque é cada vez mais comum que os trabalhadores provenham de regiões distantes das regiões de demanda por essa mão-de-obra [ver a respeito Rezende (2006, p. 47-78)].

No passado, esse problema foi resolvido por meio de sistemas de emprego da mão-de-obra como o *colonato* no café, no qual o colono recebia um *lote* de terra dentro da fazenda, onde produzia a sua subsistência, e em troca ele tinha de trabalhar, recebendo uma remuneração em dinheiro, quando atuava na atividade principal da fazenda (o café). Com a extensão da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao campo em 1963, sistemas de emprego como esse foram inviabilizados, já que se considerou uma obrigação do fazendeiro pagar salário ao empregado durante todo o ano, e não apenas nos períodos em que ele trabalhava para a fazenda. Além disso, com o Estatuto da Terra, instituído em 1964, o fazendeiro passou a correr o risco de perder o direito de propriedade sobre a terra cedida ao trabalhador. Ambos os institutos legais acabaram por inviabilizar sistemas de emprego adaptados às características da atividade agrícola.

O problema de incerteza quanto à oferta de mão-de-obra agrícola é também algo que limita o crescimento do emprego na agricultura. A dificuldade de comunicação entre os dois lados desse mercado de trabalho temporário cria a possibilidade de um intermediário, que tem o nome, no Brasil, de *turmeiro*, *gato* ou *empreiteiro*, e que normalmente detém a informação

continua

sobre os dois lados e atua viabilizando o contato entre eles, inclusive por intermédio de uma terceirização muito mais ampla do que meramente uma intermediação de mão-de-obra. Entretanto, a Justiça do Trabalho vem impedindo que esse intermediário assine a carteira do trabalhador, o que, infelizmente, tem dificultado o desenvolvimento desse mercado de trabalho e, mais geralmente, da terceirização agrícola.

#### O Papel da Justiça do Trabalho

O Enunciado 331, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) define que “a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 02/01/74)”. Embora o trabalho sazonal agrícola seja também *temporário*, a exceção prevista nesse enunciado não o atinge, aparentemente por duas razões: *a)* a legislação restringe a contratação de “trabalho temporário” ao meio urbano; e *b)* considera-se que a atividade da “empresa interposta” não pode incluir atividades-fim, como o corte de cana, por exemplo. Não bastassem esses motivos, o capital inicial exigido para a abertura de uma “empresa de trabalho temporário” é de no mínimo R\$ 100 mil o que é incompatível com a realidade agrícola.

Essa atuação da Justiça do Trabalho decorre da interpretação de que esse empreiteiro seria, na realidade, um mero *preposto* do fazendeiro, um artifício que este último teria inventado para fugir da contratação direta do trabalhador. Mesmo na hipótese de que essa transação se limitasse a uma mera intermediação de mão-de-obra – o que nunca acontece de fato, já que pelo menos o transporte do trabalhador é fornecido pelo intermediário –, ainda assim não se justifica o atual impedimento legal a que esse intermediário seja o contratante dessa mão-de-obra. A realidade é que esse mercado, devido à sua própria natureza, pressupõe um mecanismo qualquer de transmissão de informação entre os dois lados, ou seja, o do agricultor e o do trabalhador, que em regra vivem distantes um do outro. Considerar que o *gato* é um mero artifício que o agricultor usa para descumprir a lei é admitir que o agricultor pudesse de fato dispensar esse intermediário, contratando diretamente a mão-de-obra de que ele necessita.

É fácil mostrar a vantagem que se poderia obter se mudasse essa legislação. Suponha que 10 cafeicultores precisem, cada um, de um grupo de 30 trabalhadores pelo período de um mês, de maneira seqüencial. Caso cada fazendeiro contratasse esse grupo de trabalhadores, o custo total de contratação será muito maior do que se esse mesmo grupo tivesse sido contratado apenas uma vez, por um intermediário, que, então, o *alugaria* – inserido ou não em uma terceirização mais ampla – a cada cafeicultor, separadamente. Sendo menor o custo da contratação – posto que ocorreria apenas uma vez – por meio do intermediário, o resultado poderia ser remuneração maior ao trabalhador e redução do custo de produção para cada cafeicultor. Todos poderiam ganhar. Mas seria especialmente importante que uma das partes, o trabalhador, que costuma provir de regiões muito pobres, pudesse ganhar, mesmo que não fosse via aumento de salário, mas via maior estabilidade no emprego, podendo, assim, passar a fazer jus ao seguro-desemprego – que é um direito concedido ao trabalhador contratado por um período superior a seis meses – em momentos de ociosidade.

Note-se que essa inviabilização do *empreiteiro* afeta muito menos o grande empregador, como é o caso do usineiro com produção própria de cana, já que ele consegue arcar com os custos de contratação e de transporte dos trabalhadores de suas regiões de origem. Assim, a política trabalhista acaba contribuindo para o padrão reconhecidamente concentrador de nossa agricultura.

continuação

#### Uma Análise Teórica dos Efeitos da Política Trabalhista Agrícola no Brasil

Uma decorrência da atual política trabalhista agrícola é a criação de uma grave distorção no mercado de trabalho na agricultura, com a mão-de-obra sendo muito cara para o empregador, embora o salário recebido pelo trabalhador seja muito baixo.

Essa *cunha* tem vários componentes, mas o mais importante é que, ademais dos encargos trabalhistas, existe o custo administrativo em que o empregador incorre para cumprir todas as exigências da CLT – como, por exemplo, abrir conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), manter atualizados os registros dos empregados, além das despesas com o deslocamento campo-cidade. Esse custo administrativo, por trabalhador, é tão maior quanto menor for o tamanho da força de trabalho e, por isso, atinge mais o pequeno e o médio empregador, comparativamente ao grande empregador. Esses custos que incidem sobre o setor produtivo, mas que não são apropriáveis pela mão-de-obra, acabam operando como se fossem taxações sobre essa mesma mão-de-obra, mas sem gerar receita para o governo. O resultado desse *imposto sobre a mão-de-obra* é a redução do número de horas trabalhadas, diminuição do salário líquido do trabalhador e elevação do custo da mão-de-obra para o empregador.

Não é de estranhar, portanto, que a informalidade nesse mercado de trabalho sazonal agrícola seja muito maior do que no mercado de trabalho agrícola permanente, e também muito maior do que a do mercado de trabalho urbano.

### 3. O EFEITO DAS INSTITUIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO

Como se viu aqui, as instituições do mercado de trabalho provêm de regras formais previstas em leis e regras informais – às vezes inscritas em contratos – desenvolvidas a partir da interação direta entre empregadores e trabalhadores. Há diferentes motivações por trás dessas instituições. Por um lado, elas respondem às características particulares da relação de trabalho, como a assimetria de informações entre o trabalhador e o empregador, o fato de ser uma transação que ocorre ao longo do tempo, e de envolver custos permanentes de adaptação do trabalhador a inovações. Por outro, essas instituições respondem à interação de forças políticas, teses e ideologias que forjam as leis. Tanto umas como outras podem se tornar obsoletas frente a diferentes circunstâncias, não satisfazendo à nova correlação de forças políticas, ou produzindo efeitos socioeconômicos indesejáveis.

Nem sempre, ou quase nunca, entretanto, as novas circunstâncias se traduzem em reformas institucionais sem que haja conflitos entre ganhadores e perdedores, e entre interpretações e visões sobre os seus benefícios sociais. No caso das instituições do mercado de trabalho isso é muito claro. Há hoje uma visão muito disseminada, ainda que longe de ser consensual, de que as leis trabalhistas – de regulação do emprego e de seguridade social – são importantes para o desempenho das economias, mas que em alguns casos foram longe demais, impondo restrições

à operação das empresas, o que termina reduzindo a geração de empregos e aumentando o desemprego e a segmentação do mercado de trabalho.

Existem, obviamente, pesquisadores que discordam dessa visão, vindo nela um argumento para alterar o balanço de forças entre capital e trabalho, contra os interesses dos trabalhadores, que se veriam enfraquecidos com a reforma da legislação trabalhista. Para esses pesquisadores, outros fatores, externos à esfera do mercado de trabalho, são os responsáveis pela piora no desempenho do emprego e da renda em alguns países. Segundo eles, nas décadas de 1970 e 1980, por exemplo, quando aumentou o desemprego nos países europeus, a elevação das taxas de juros e a redução na taxa de crescimento da produtividade teriam sido fatores mais importantes no processo do que os excessos da regulação do mercado de trabalho. No Brasil, a abertura da economia, a austeridade fiscal ou as elevadas taxas de juros seriam os principais candidatos a vilões nesse caso.

No fim das contas, talvez a verdade esteja no meio do caminho: a combinação de condições externas ao mercado de trabalho com os limites impostos pela legislação trabalhista e de seguridade social é a responsável pela piora no desempenho do mercado de trabalho de alguns países.

Ao longo dos últimos 20 anos, os especialistas na matéria foram acumulando conhecimento teórico e empírico sobre o papel das instituições do mercado de trabalho. Com base nesses estudos, listam-se a seguir os principais efeitos da legislação trabalhista sobre o desempenho do mercado de trabalho e o desempenho econômico de modo geral.

- O crescimento do sistema de seguridade social (seguro-desemprego, seguro-saúde e aposentadorias) induz à redução da taxa de poupança da economia e, com isso, do potencial de crescimento econômico. Na medida em que os trabalhadores deixam de poupar para situações de desemprego, doença e aposentadoria, e o governo financia esses benefícios taxando a renda dos trabalhadores ativos, a taxa de poupança da economia e, assim, o crescimento potencial são menores do que seriam se os benefícios fossem menores. Esse seria um fator externo ao mercado de trabalho, mas, ainda assim, com efeitos flagrantes sobre ele.

- O trabalhador que recebe o benefício rescisório e o seguro-desemprego tem menos incentivos para procurar outro emprego ou aceitar outros tipos de empregos. Sendo assim, a combinação de regras de benefícios rescisórios em casos de demissão com o acesso ao seguro-desemprego reduz a pressão de procura de novo emprego, o que eleva tanto a taxa quanto a duração do desemprego. Os economistas chamam a renda do trabalhador quando está desempregado de salário de reserva (Quadro 3), e afirmam que, quanto maior o salário de reserva, menor o incentivo dos trabalhadores para aceitar empregos que fogem um pouco

### Salário de Reserva e Taxa de Desemprego Natural

O salário de reserva é definido como o salário abaixo do qual o trabalhador prefere não aceitar um emprego. Nesse caso, o indivíduo fica desempregado voluntariamente ao recusar propostas de emprego consideradas insatisfatórias.

O salário de reserva tem implicações importantes, tanto para o nível salarial quanto para a taxa de desemprego. Um indivíduo com alto salário de reserva tem uma expectativa de salário elevado. No entanto, este mesmo indivíduo tem também menor probabilidade de encontrar um emprego que considere aceitável, ou seja, que pague o salário que ele tem pretensão de receber, o que tende a prolongar seu período de desemprego.

Em geral, em países em que o seguro-desemprego é maior do que o salário do trabalhador enquanto estava empregado, maiores são a taxa de desemprego e a duração média do desemprego. Essa mesma relação é válida quanto à extensão do período de pagamento do seguro-desemprego.

O salário de reserva é determinado por características individuais, como o desprazer de trabalhar, por exemplo, que varia de indivíduo para indivíduo. Mas fatores institucionais também são importantes. Os benefícios provenientes do seguro-desemprego aumentam a garantia de renda do indivíduo quando desempregado e, portanto, o seu salário de reserva, fazendo com que ele seja ainda mais seletivo na escolha do emprego. O mesmo argumento deve valer para as políticas de transferências do governo para os trabalhadores de uma forma geral – no Brasil, entre outros, o abono do Programa de Integração Social (PIS), as aposentadorias e pensões, e o Bolsa Família.

Os economistas usam o termo *taxa natural de desemprego* para designar situações em que o desemprego é resultado da decisão voluntária de desempregados de não aceitarem os empregos que estão sendo oferecidos pelas empresas. É verdade que pode haver uma distância muito grande entre os tipos de vagas abertas e as habilidades e expectativas dos trabalhadores desempregados. Essa distância aumenta proporcionalmente ao tamanho do salário de reserva.

As evidências empíricas têm mostrado que a taxa natural de desemprego não é constante para um mesmo país ao longo do tempo, assim como também difere bastante entre os países. Fatores que influenciam o processo de busca por emprego e os fluxos de trabalhadores entre postos de trabalho e entre as condições de empregado e desempregado dinamizam a taxa natural de desemprego. A cobertura e o valor do seguro-desemprego, ao reduzir o incentivo para a busca por emprego, pode influenciar positivamente a duração do desemprego, aumentando a taxa natural de desemprego. Tanto instituições que impõem alta rigidez no mercado de trabalho quanto o sistema de barganha sindical também podem contribuir para maior taxa natural de desemprego ao dificultarem os fluxos de trabalhadores no mercado.

do que estão buscando ou que pagam menos do que estavam esperando, o que aparece nas estatísticas como aumento da taxa de desemprego.<sup>2</sup>

- As restrições à demissão e à contratação de trabalhadores em regime de emprego temporário aumentam o poder de barganha dos trabalhadores empregados por um salário mais alto, caso em que há uma redução da oferta de vagas pelas empresas. Dada a concorrência com que se defrontam as empresas, quanto maiores

seus custos, inclusive salariais, menor seu incentivo de empregar mais trabalhadores. Isso teria elevada capacidade explicativa da menor geração de empregos, do aumento do desemprego e da segmentação do mercado entre formais e informais, adultos empregados e jovens desempregados.

- As várias regras do contrato individual (benefícios rescisórios, custo das horas extras, bonificações legais como o décimo terceiro salário), negociações coletivas acima do nível da empresa (nacionais ou setoriais), bem como a ação de árbitros ou da Justiça do Trabalho que estabelecem condições uniformes para trabalhadores de um setor ou de toda a economia reduzem a flexibilidade das empresas. Isso diminui a capacidade das empresas de se adaptarem a variações cíclicas da demanda, ao aumento da concorrência e a inovações tecnológicas, com o que restam reduzidas sua eficiência, lucratividade e investimento. Como resultado, cai a taxa de crescimento da economia, do emprego e da renda do trabalho.

- Quanto mais abrangente a cobertura do salário mínimo, maior a probabilidade de que certos grupos de trabalhadores – menos educados, mais jovens ou residentes em regiões mais pobres, por exemplo – não se habilitem a concorrer a vagas no mercado formal, com o que se cria maior segmentação no mercado de trabalho. Nesse caso, os trabalhadores menos educados ou mais jovens ficariam desempregados ou se empregariam informalmente.

- Quanto maior a cunha fiscal sobre o salário – definida como a diferença entre o custo salarial e o salário que vai para o bolso do trabalhador –, menor o incentivo das empresas para utilizar tecnologias intensivas em mão-de-obra e maior o incentivo delas para a contratação informal. Ou seja, impostos que incidem sobre a folha de salário, além das contribuições para a seguridade social, tendem a reduzir a criação de empregos e aumentar a informalidade.

#### 4. COMO IDENTIFICAR O EFEITO DAS INSTITUIÇÕES NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA?

As análises empíricas, ao examinarem o desempenho do mercado de trabalho, se defrontam com a difícil tarefa de distinguir os efeitos de fatores externos daqueles das suas próprias instituições. Isso vale, por exemplo, para a extensa literatura sobre o aumento do desemprego na Europa. Mas não é diferente no caso do aumento do desemprego e da informalidade no Brasil ao longo dos anos 1990. Antes de focar com mais detalhe as experiências internacional e brasileira, listam-se a seguir os vários eventos, mudanças na política econômica e alterações

institucionais ocorridos no Brasil, de modo a identificar os candidatos à explicação do que ocorreu com o mercado de trabalho.

- *Abertura da economia, novas tecnologias e privatizações.* Entre o final da década de 1980 e meados da década seguinte, a economia brasileira passou por um processo de privatização, de redução de tarifas e outras restrições de natureza administrativa de importação, além da apreciação da taxa de câmbio entre 1994 e 1998. A abertura acelerou a adoção de novas tecnologias, principalmente nas áreas de automação, comunicação e processamento de dados. Ao lado das privatizações, a abertura e as inovações acarretaram profundo rearranjo setorial e reestruturação empresarial, com alguns setores imergindo enquanto outros emergiam. Determinados setores sucumbiram à concorrência externa, mas outros se fortaleceram à medida que puderam ter acesso a insumos e novas tecnologias importadas. Esse processo de destruição criadora gera uma enorme movimentação dos trabalhadores entre setores e entre empresas, o que produz um aumento – transitório, mas que pode durar anos – da taxa de desemprego, bem como efeitos diferenciados sobre a renda e o emprego de trabalhadores com diferentes características – notadamente idade e grau de instrução.

- *Estabilização.* A drástica redução da inflação a partir de 1995 também afeta a estrutura produtiva e de empregos. Com a inflação, alguns setores e profissões são valorizados, mas quando ela se reduz, perdem importância. Além desse efeito, a inflação – especialmente aquela taxa alta, como ocorreu no Brasil até 1994 – pode mascarar resultados operacionais negativos das empresas que ficam evidentes – e por vezes insustentáveis – quando a inflação é derrubada subitamente.

- *Choques externos.* Os anos iniciais de abertura e estabilização vieram acompanhados de diversas crises importadas do exterior (México em 1995, Ásia em 1997, Argentina em 2002), associadas a episódios de elevação da taxa de juros e oscilações cambiais após 1999 que afetaram a economia brasileira, conforme foi visto no Capítulo 1 desta edição. Ou seja, o período entre 1995 e 2002 foi marcado por ciclos de expansão e desaceleração que exigiram enorme capacidade de adaptação das empresas.

- *Elevação da carga tributária.* Por conta do aumento dos gastos de natureza social (previdência, assistência e outros programas de transferência de renda), do ajuste fiscal e da elevação dos juros, houve um aumento da carga tributária da ordem de 10% do PIB desde 1994, o que retirou capacidade de investimento das empresas e gerou incentivos para a informalização. Como forma de mitigar os efeitos desse aumento, o governo introduziu dois sistemas alternativos de tributação: o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das

Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), e a tributação sobre lucro presumido, com efeitos sobre a alocação de investimentos e a escolha entre pessoas físicas e jurídicas dos trabalhadores. Essas mudanças, como será visto depois neste capítulo, têm efeitos sobre a eficiência produtiva dos trabalhadores e empresas e, portanto, sobre o crescimento da economia.

- *Constituição de 1988.* Às vésperas de todas essas mudanças e choques que aumentaram a concorrência e exigiram tamanha capacidade de adaptação e reestruturação das empresas, foi votada a nova Constituição, que aumentou o grau de regulamentação do emprego e elevou seu custo legal. É evidente que a combinação de maior requerimento de flexibilidade com aumento da regulamentação implica menor oferta de postos de trabalho e mais incentivos à informalidade.

- *Aumento do salário mínimo.* Ao longo da segunda metade da década de 1990, em meio a uma fase de baixo crescimento econômico e queda dos salários reais, o governo promoveu uma política de aumento do poder de compra do salário mínimo. O aumento da relação entre salário mínimo e salário de mercado daqueles trabalhadores com rendimento em torno de um salário mínimo tornou mais difícil para algumas empresas manterem ou aumentarem as vagas com carteira assinada.

Como se vê, houve uma combinação de fatores a influenciar o mercado de trabalho, de tal sorte que é praticamente impossível dizer o peso relativo de cada um deles no aumento do desemprego e da informalidade, assim como na redução dos salários na segunda metade dos anos 1990 e nos primeiros anos subsequentes. O mais seguro é dizer que as causas são múltiplas, mas que a combinação de aumento do custo do trabalho e da regulação do emprego só tornou mais difícil a adaptação das empresas ao novo ambiente tecnológico e de concorrência – ver Capítulo 6.

## 5. CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESEMPENHO DO MERCADO DE TRABALHO

Esta seção examina brevemente a relação entre ciclo econômico e geração de empregos, valor do salário real e grau de informalidade no Brasil entre 1992 e 2002, para, em seguida, analisar a relação entre instituições e desempenho do mercado de trabalho (Gráficos 1 a 5).

Os Gráficos 1 e 2 mostram que existe uma correlação positiva entre as variações acumuladas a cada 12 meses da produção industrial – usada como medida de atividade econômica mais cíclica – e do emprego. Observando-se o Gráfico 2, nota-se a existência bem pronunciada da relação positiva entre crescimento do

GRÁFICO 1

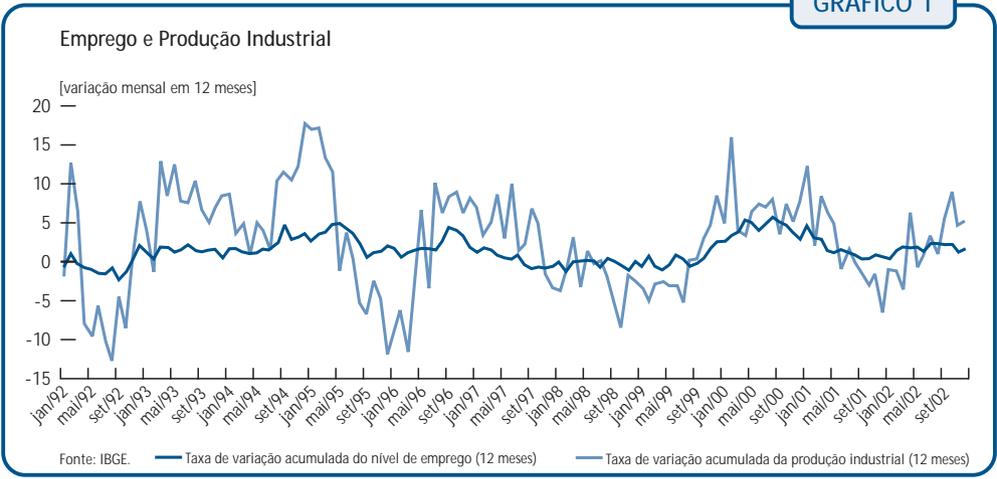
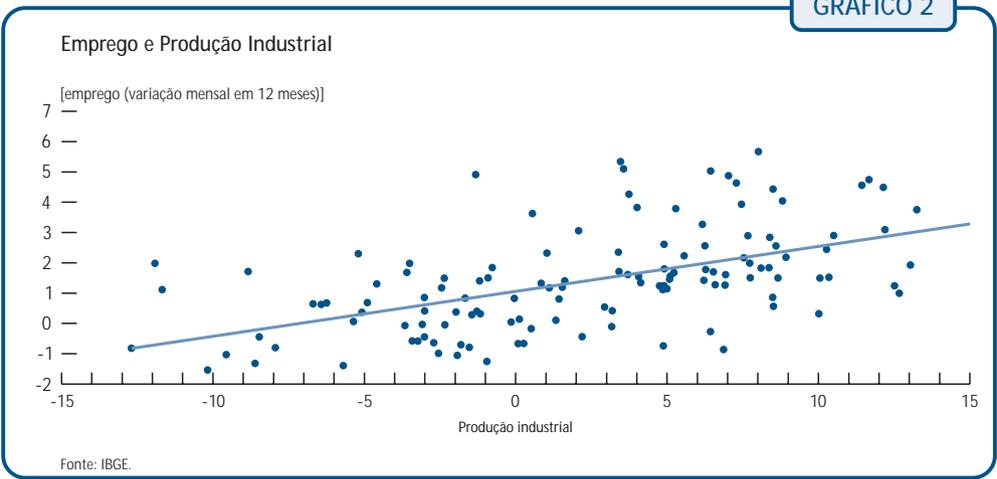


GRÁFICO 2



produto e do emprego. A linha de tendência indica ainda que, quando a produção cresce 10%, o emprego aumenta em 3%.

Os Gráficos 3 e 4 indicam que as variações do salário real são positivamente correlacionadas com as variações da produção industrial e do nível de emprego. Porém, notam-se dois diferentes regimes: até 1998, com inflação em queda, a variação do salário real é positiva, enquanto depois, com inflação em elevação, o salário real cai. E esta é uma forte evidência da importância da inflação na evolução do salário real médio no Brasil.

Por último, o Gráfico 5 mostra que a informalidade é anticíclica, isto é, cai quando o emprego aumenta. Contudo, ao longo de todo o período, há uma elevação do grau de informalidade.

GRÁFICO 3

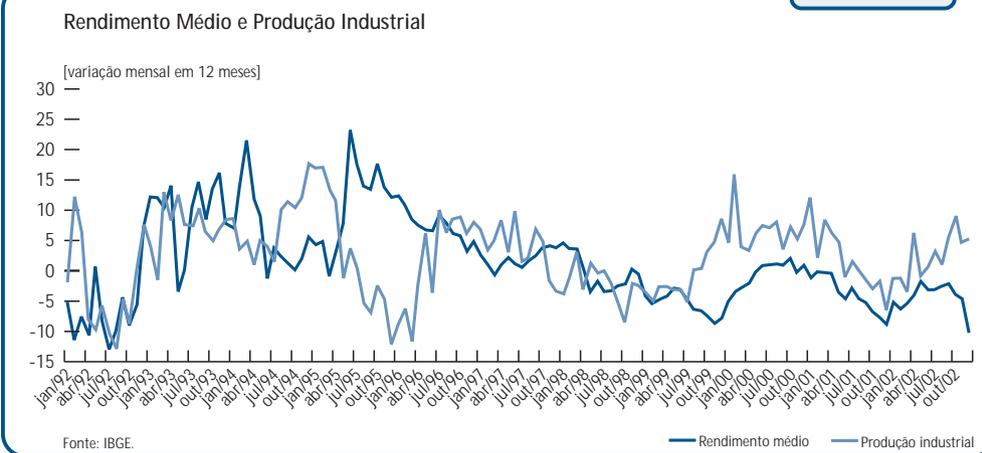


GRÁFICO 4

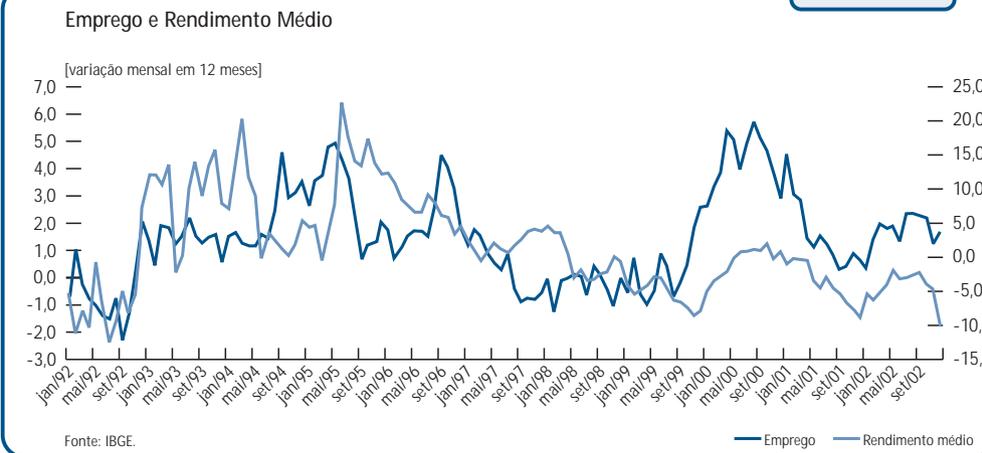
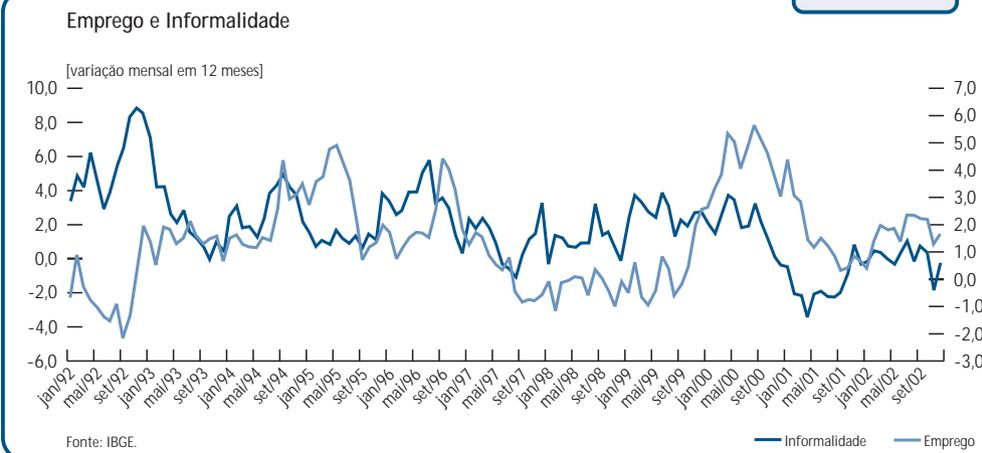


GRÁFICO 5

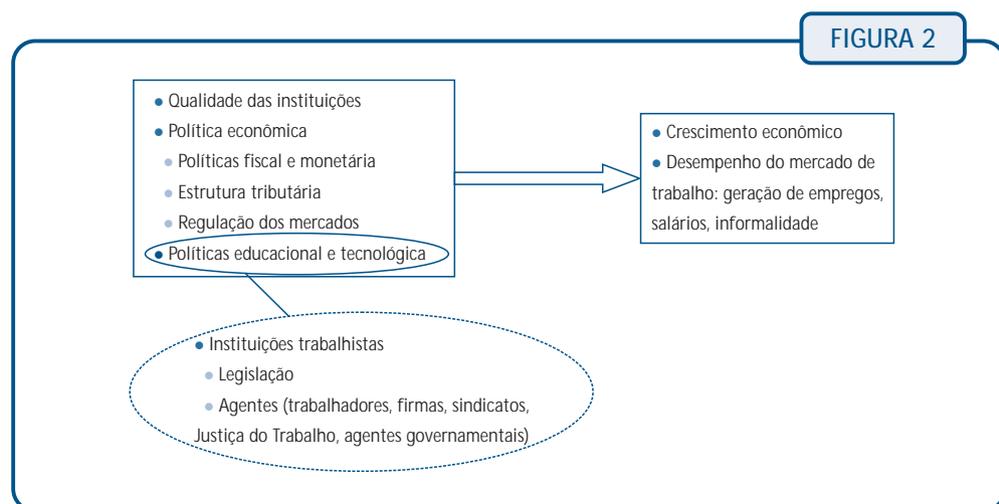


É comum a alegação de que a falta de empregos, os baixos salários e a informalidade são resultado do baixo crescimento econômico. Mas esta é uma meia verdade e deve, sempre, ser vista com ressalvas. É claro que se a economia brasileira tivesse crescido mais nos últimos anos, teriam sido criadas mais vagas, os salários teriam crescido e a informalidade seria menor. Há, porém, dois fatores a qualificar essa relação entre crescimento e mercado de trabalho.

Primeiro, em geral, crescimento econômico, geração de empregos e salários mais elevados estão positivamente correlacionados, embora não se possa dizer com precisão que um determina o outro. Não existe uma relação de causalidade entre crescimento e desempenho do mercado de trabalho porque ambos são determinados por um terceiro conjunto de fatores comuns que os afetam na mesma direção, como mostra a Figura 2 adiante. Esses fatores são, entre outros, a qualidade das instituições, a política econômica, as políticas educacional e tecnológica, e a própria organização do mercado de trabalho.

Em segundo lugar, há que se notar que a organização do mercado de trabalho – isto é, suas regras, características de funcionamento, seus participantes e as políticas públicas – integra esse conjunto de fatores que explica tanto o crescimento econômico como o desemprego, os salários e a informalidade. Ou seja, a forma como o mercado de trabalho está organizado e funciona – por meio dos incentivos que produz sobre empregadores e trabalhadores, assim como sobre a eficiência produtiva – é parte das variáveis determinantes do crescimento econômico.

O que esses dois argumentos mostram é que não acrescenta muito à discussão sobre determinantes do emprego, da renda e sobre outras medidas de desempenho do mercado de trabalho, dizer que eles dependem do crescimento econômico.



Primeiro porque existem variáveis comuns que afetam ambos. Segundo porque o crescimento econômico e a distribuição da renda entre trabalhadores – que por sua vez depende da composição dos empregos entre setores e entre formais e informais – também dependem da forma como está organizado e como funciona o mercado de trabalho.

Ainda sobre o tema da relação entre crescimento e mercado de trabalho vale a pena lembrar que existem essencialmente duas visões sobre o papel da política econômica. Na primeira visão, as políticas que geram emprego são aquelas que promovem a expansão da demanda (juros baixos, aumento dos gastos sociais, elevação do salário mínimo e câmbio depreciado, entre outros). Na segunda, as políticas que geram emprego são aquelas que garantem estabilidade de preços e baixa volatilidade macroeconômica e, com isso, incentivam a poupança, o investimento e a eficiência produtiva. Comparada à primeira visão, tem-se aqui um cenário com juros mais elevados, câmbio mais apreciado e posturas mais conservadoras no que tange à política fiscal – o Capítulo 1 deste volume discute o assunto com detalhes. Este não é o lugar para dirimir a disputa entre as duas visões sobre a macroeconomia. Porém, mesmo reconhecendo o papel da demanda agregada para o crescimento, este capítulo, em consonância com o debatido no Capítulo 1, terá como foco as relações de longo prazo em que os fatores determinantes da oferta (poupança, investimento, produtividade e eficiência produtiva) são os mais importantes. E, nesse sentido, como se verá aqui, a legislação trabalhista e as políticas de mercado de trabalho, ao afetarem as decisões de poupança e investimento, oferta de trabalho, treinamento da força de trabalho etc., têm efeito decisivo sobre o crescimento da economia.

Por fim, podemos dizer que, no caso do Brasil, vários fatores influenciaram o desempenho do mercado de trabalho: a abertura da economia, a adoção de novas tecnologias; as privatizações; a estabilização; os choques externos; a elevação da carga tributária; a Constituição de 1988; e o aumento real do salário mínimo. Por isso mesmo, não acrescenta muito ao debate dizer que houve aumento do desemprego e da informalidade porque a economia cresceu pouco. Seria reduzir um problema complexo a apenas uma dimensão, e sequer a mais importante. Como já exposto, ambos os desempenhos, o do mercado de trabalho e o da economia, respondem a um conjunto comum de fatores entre os quais se destacam a qualidade das instituições, as políticas econômica, educacional e tecnológica, assim como a abertura da economia e as regulamentações dos mercados, inclusive do mercado de trabalho.

## 6. DESEMPREGO

### 6.1 Painel Internacional

O esforço de padronização das informações sobre diversos países por parte da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial, assim como de pesquisadores individuais, permite trabalhar com um painel de informações para comparar o desempenho dos mercados de trabalho. O Quadro 4 apresenta dados sobre a taxa de desemprego, a taxa de participação e a taxa de emprego.<sup>3</sup> As informações aparecem na forma de dois *rankings*: no primeiro estão apresentados os países com melhor desempenho; no segundo o conjunto de países com pior desempenho.

Os países com melhor desempenho (menores taxas de desemprego e maiores taxas de emprego e participação) são a Suíça, os países nórdicos (menos a Finlândia), a Holanda e os Estados Unidos. Os de pior *performance* são a Espanha, a

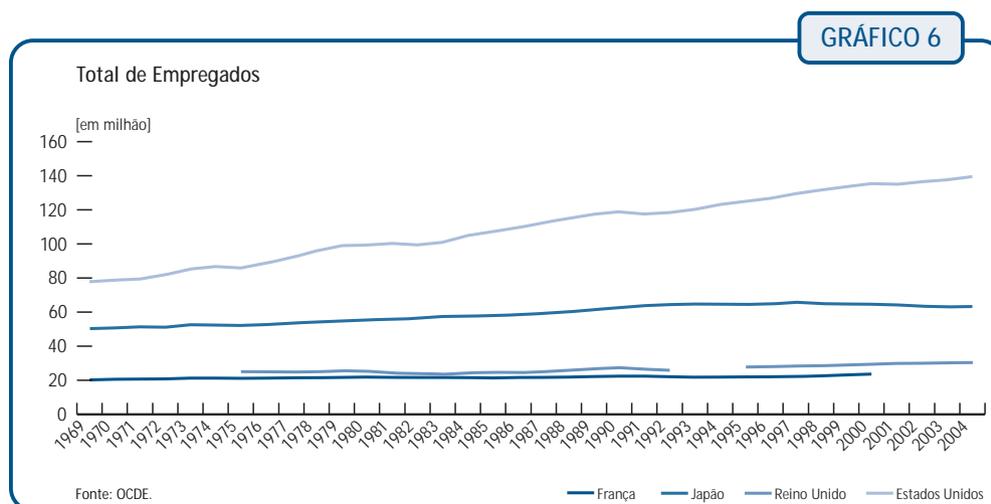
Ranking de Melhores e Piores Desempenhos			
Melhor desempenho			
Ranking	Menor taxa de desemprego	Maior taxa de participação	Maior taxa de emprego
1	Holanda	Suíça	Suíça
2	Suíça	Noruega	Noruega
3	Noruega	Suécia	Dinamarca
4	Áustria	Dinamarca	Suécia
5	Dinamarca	Estados Unidos	Holanda
6	Portugal	Canadá	Estados Unidos
Pior desempenho			
	Maior taxa de desemprego	Menor taxa de participação	Menor taxa de emprego
1	Espanha	Itália	Itália
2	Itália	Bélgica	Espanha
3	Finlândia	Espanha	Bélgica
4	França	França	França
5	Alemanha	Áustria	Alemanha
6	Canadá	Portugal	Finlândia

Fonte: OCDE.

Itália, a França, a Alemanha, a Bélgica e a Finlândia. É importante notar que as principais economias da Europa Continental encontram-se entre as de pior desempenho. Existe uma correlação positiva entre os indicadores: os países em que as pessoas mais participam do mercado de trabalho – isto é, estão empregadas ou procurando emprego – são também aqueles em que geralmente essas pessoas se empregam mais (taxa de emprego elevada) e cuja probabilidade de estar desempregada é menor. O mesmo vale para os países com pior desempenho.

Não aparece no quadro, mas vale registrar, que os países com maiores taxas de desemprego são também aqueles em que a duração do desemprego (período em que o trabalhador permanece desempregado) é maior. Ou seja, nesses países, se um trabalhador fica desempregado, a probabilidade de não conseguir emprego por um longo período é maior do que nos países com melhor desempenho.

Outra regularidade, mostrada por Cahuc e Zylberberg (2004), é que em vários países existe uma correlação positiva entre a variação do emprego, do salário real médio e da produtividade do trabalho. É importante chamar atenção para esse fato porque em geral se associa o crescimento da produtividade à queda do emprego e ao aumento do desemprego. O argumento usual é que quando se introduzem técnicas que aumentam a produtividade, as empresas precisam empregar menos trabalhadores para produzir. Mas, geralmente, uma economia que experimenta aumento generalizado da produtividade está investindo e crescendo, muitas vezes em outros setores criados a partir do aumento da produtividade, o que explicaria o aumento do emprego e dos salários. Nos Estados Unidos, onde tem crescido muito a produtividade do trabalho na indústria manufatureira, o emprego tem crescido graças aos setores intensivos em tecnologia e de serviços.

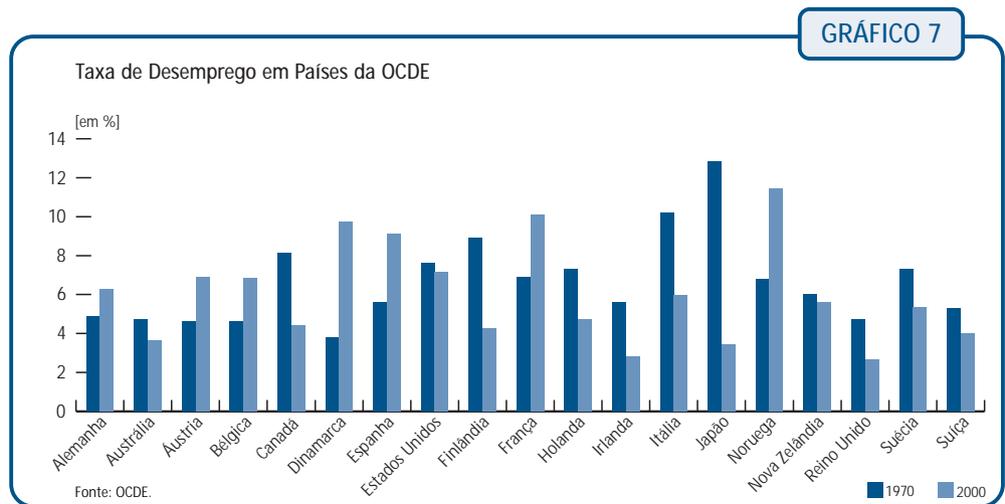


A taxa de desemprego dos países ricos, com algumas exceções, cresceu nas décadas de 1970 e 1980, e se mantém elevada desde então. A partir do primeiro choque do petróleo no início da década de 1970 o desemprego aumentou muito na maioria dos países. Em alguns casos, como nos Estados Unidos, a taxa de desemprego recuou no final da década de 1980 após um período de grande expansão econômica. Em outros casos, tipicamente os dos países europeus, a taxa de desemprego permaneceu elevada não apenas na década de 1980, mas também na década seguinte. Houve exceções, como mostra a tabela: os países nórdicos, a Áustria, a Suíça, o Japão e os Estados Unidos.

A taxa de desemprego na comunidade europeia era de cerca de 3% antes do primeiro choque do petróleo. A partir de então, o desemprego aumentou significativamente, alcançando 11% em 1985. Apesar de uma redução para pouco mais de 8% no final da década de 1980, a taxa de desemprego voltou a aumentar, atingindo 10% no início dos anos 1990, quando se manteve a trajetória de crescimento na maior parte dos países europeus. É importante frisar que há grande heterogeneidade entre as taxas de desemprego dos países da Europa, como pode ser visto no Gráfico 7.

As duas perguntas que os pesquisadores buscam responder são por que as taxas de desemprego na OCDE foram baixas durante as décadas de 1950 e 1960 e aumentaram desde então na maioria dos países, e quais são as causas da grande variação nas taxas de desemprego entre os países da OCDE. As respostas não são simples, tampouco conclusivas. A pesquisa econômica vem evoluindo para tentar lidar com elas.

Para explicar as diferenças de desemprego entre os países da OCDE as análises consideram uma série de mudanças nas condições econômicas (preços do



petróleo, queda da produtividade, aumento da taxa de juros) e medidas institucionais. De uma forma geral, os resultados encontrados mostram que algumas dessas instituições são importantes para explicar a evolução das taxas de emprego e desemprego.

Blanchard e Wolfers (1999) analisam o aumento do desemprego na Europa, procurando conciliar essa trajetória com alguns fatos ocorridos na época. Segundo eles, os choques (aumento no preço do petróleo e a redução na produtividade na década de 1970, e o aumento da taxa de juros nos anos 1980) explicam o aumento do desemprego em todos os países, mas não explicam as diferenças do processo entre eles. As instituições de mercado de trabalho, por sua vez, parecem influenciar a taxa natural de desemprego, tendo se tornado uma explicação comum para a persistência do alto desemprego na Europa.

Enfim, as conclusões mais importantes sobre o desemprego nos países ricos não diferem dos efeitos associados às instituições do mercado de trabalho antes mencionados aqui:

- A rigidez dos salários à baixa diante de choques, que reduzem a rentabilidade das empresas, termina por também reduzir a acumulação de capital e a geração de empregos. Os efeitos da rigidez salarial são tão maiores quanto mais intensa for a volatilidade dos mercados em que operam as empresas. Em um ambiente de maior concorrência e inovações tecnológicas, as empresas precisam de flexibilidade para adaptar-se, e é natural que haja maior mobilidade dos trabalhadores entre setores e empresas. Se a flexibilidade e a capacidade de adaptação estão bloqueadas, as empresas acabam perdendo *market share* e rentabilidade, com o que tendem a reduzir investimentos, comprometendo assim a geração de novos empregos.

- A rigidez salarial é maior em países em que a barganha salarial se dá no nível intermediário (entre a empresa e a economia como um todo). O trabalho de Calmfors e Driffill (1988) argumenta que esta é uma causa importante da permanência de elevadas taxas de desemprego nas grandes economias da Europa Continental. A rigidez salarial também pode resultar da proteção do emprego (custo e dificuldade de demissão) e do nível e duração do seguro-desemprego.

- Quanto maiores forem a proteção do emprego e a duração do seguro-desemprego e seu valor, menor o incentivo dos trabalhadores de aceitarem propostas de emprego, o que tende a aumentar a duração do desemprego.

- Em um ambiente de inovações, a taxa de depreciação das habilidades dos trabalhadores desempregados aumenta, reduzindo dessa forma a taxa de crescimento da produtividade, com os efeitos já discutidos neste capítulo e no Capítulo 3 deste livro, assim como também desenvolvido no Capítulo 6.

*Market Share* é um termo utilizado para indicar a participação da empresa em termos de vendas em um particular mercado ou de um particular produto. A participação em um mercado – o *market share* – tem sido, crescentemente, um dos principais objetivos de todas as empresas.

A incidência de inovações de vários tipos exige que as empresas possam se adaptar com custos mínimos, sob o risco de perderem rentabilidade, reduzirem os investimentos e ofertarem menos vagas no futuro. Por sua vez, os trabalhadores precisam de proteção para que possam fazer a transição entre dois postos de trabalho. Como lidar com esses dois objetivos? Talvez a melhor recomendação venha de Blanchard (2005): “o que é importante é proteger os trabalhadores, não os postos de trabalho”. Essa recomendação significa tornar o sistema de seguro-desemprego mais eficiente – mais generoso, porém condicionado a programas de treinamento e aceitação dos empregos disponíveis –, mas reduzir as medidas que dificultam e encarecem os desligamentos de trabalhadores.

## 6.2 Como Está o Brasil?

No Brasil, a taxa de desemprego passou a aumentar a partir da década de 1990 (Gráfico 8). A Tabela 1 mostra a evolução do desemprego no Brasil durante o período de 1990 a 2004.<sup>4</sup> A primeira coluna mostra que, em 1990, apenas 3% da PEA estava desempregada, enquanto em 2004 essa proporção chegou a 7,3%.

É claro que o baixo crescimento da economia é um fator a explicar o aumento do desemprego na década de 1990. Mas outros fatores devem ter contribuído, ou não seria possível explicar o fato de o desemprego não ter aumentado na década de 1980, quando o crescimento econômico foi baixo e o aumento da força de trabalho – isto é, da população em idade de trabalho – foi maior do que na década seguinte – ver Capítulo 2 sobre a dinâmica demográfica no período. O que houve de novo na década de 1990 foram a abertura da economia, a adoção de novas tecnologias, a vigência da nova Constituição e o aumento da carga tributária.

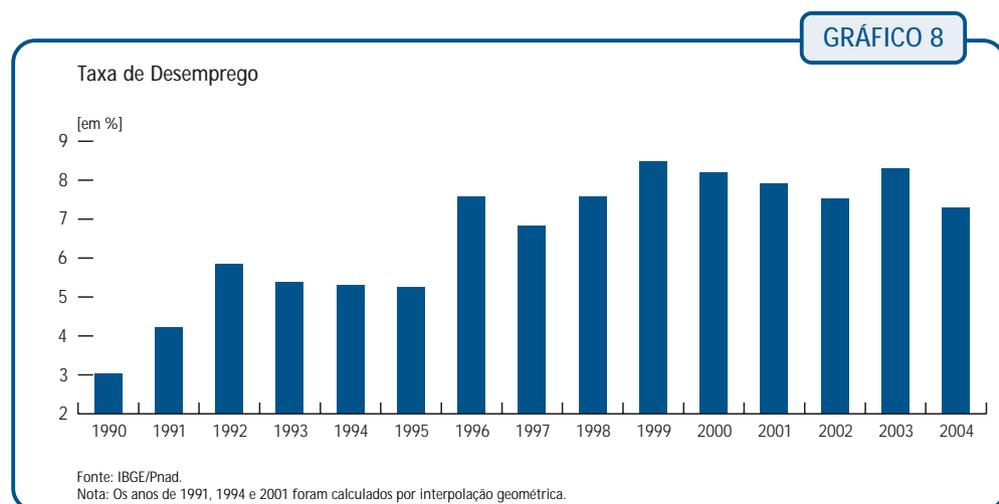


TABELA 1  
Taxa de Desemprego – 1999-2004

Ano	Taxa de desemprego	Taxa de desemprego de longo prazo	Participação do desemprego de longo prazo no total
1990	3,03	0,79	26,01
1991	4,21	1,36	32,32
1992	5,85	2,35	40,17
1993	5,38	2,34	43,49
1994	5,31	2,17	40,96
1995	5,24	2,02	38,58
1996	7,58	4,04	53,33
1997	6,83	3,09	45,20
1998	7,59	3,84	50,66
1999	8,49	4,45	52,38
2000	8,20	4,18	51,00
2001	7,92	3,93	49,67
2002	7,52	3,64	48,33
2003	8,31	4,14	49,83
2004	7,29	3,99	54,71
Variação	4,26	3,20	28,70

Fonte: IBGE/Pnad. Na amostra estão incluídos os indivíduos com idade entre 25 e 64 anos, residentes nas áreas urbanas.  
Nota: Os anos de 1994 e 2001 foram calculados por interpolação geométrica.

A reestruturação setorial e geográfica da produção devido à abertura e às novas tecnologias produz uma realocação da força de trabalho que, evidentemente, esbarra em fricções: é preciso tempo e esforço para que haja uma adaptação entre as novas vagas sendo criadas e as aptidões e preparo dos trabalhadores. Em uma fase de mudanças, a empregabilidade dos trabalhadores se reduz temporariamente.

Por sua vez, o aumento do custo do trabalho e da regulamentação do emprego devido à nova Constituição, justamente em um período de inovações e maior pressão da concorrência, tende a diminuir os incentivos e a capacidade das empresas para absorver trabalhadores, principalmente com contratos formais.

Por último, devido ao aumento do custo de demissão e das políticas de transferência de renda do governo, houve um incremento do salário de reserva, o que tem o efeito de elevar a taxa de desemprego natural [Camargo e Maurício (2004)].

A coluna 3 da Tabela 1 mostra a proporção de trabalhadores desempregados e que não tiveram emprego nos últimos 12 meses anteriores à entrevista em relação ao total da PIA – a chamada *taxa de desemprego de longo prazo*. Entre 1990 e 2004 ela aumentou de 0,8% para 4%. A última coluna mostra a participação do desemprego de longo prazo no total de desempregados, que também aumentou. Visto com uma lupa, nota-se que o aumento do desemprego a partir de 1990 foi bastante diferente entre grupos de idade, escolaridade, gênero, assim como entre as áreas metropolitanas e não-metropolitanas.

A Tabela 2 mostra a evolução do desemprego de trabalhadores com três níveis de escolaridade – dos menos educados aos mais educados. Embora todos os grupos tenham experimentado aumentos do desemprego, a situação dos trabalhadores com menor escolaridade (baixa ou intermediária) piorou em termos relativos. Essa evidência é consistente com o aumento na demanda por trabalhadores mais qualificados em relação aos menos qualificados devido à adoção de novas tecnologias, e é também um fenômeno observado em várias partes do mundo, conforme pode ser visto mais detidamente no Capítulo 5 adiante.

Ao longo dos anos, a taxa de desemprego aumentou muito mais nas regiões metropolitanas do que nas cidades menores e nas regiões rurais. Em 1990, as áreas não-metropolitanas apresentavam uma taxa de desemprego de 2,6% – um ponto percentual (p.p.) menor do que a taxa de desemprego para as áreas metropolitanas. Essa diferença foi se ampliando de tal forma que, entre 1990 e 2004, registrou-se um aumento de 3,5 p.p. nas áreas não-metropolitanas e de 5,6 p.p. nas áreas metropolitanas (Gráfico 10).

A Tabela 3 mostra diferenças extremamente acentuadas entre os trabalhadores jovens e os adultos. Para os trabalhadores com idade entre 16 e 18 anos e

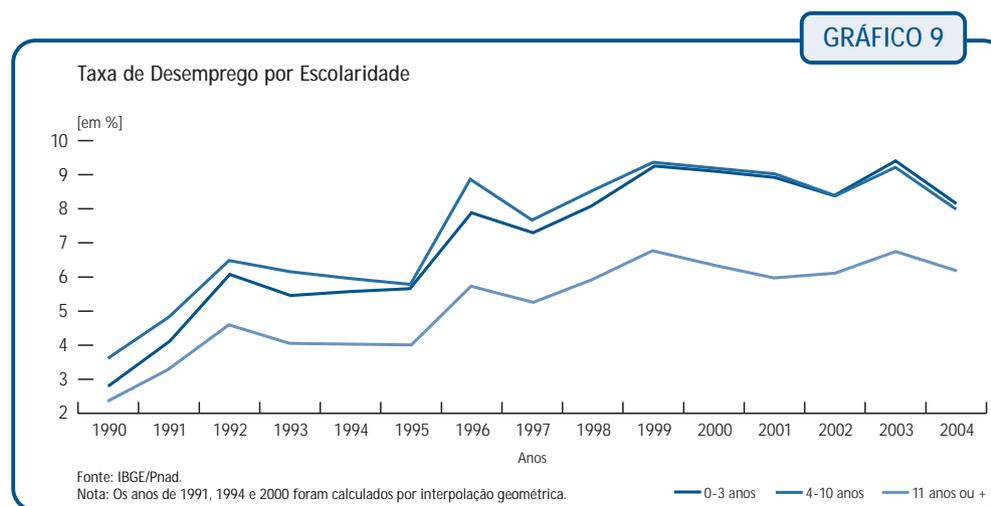


TABELA 2  
Taxa de Desemprego por Escolaridade, Gênero e Área de Residência – 1999-2004

Ano	0-3 anos	4-10 anos	11 anos ou +	Homens	Mulheres	Não-metropolitana	Metropolitana
1990	2,81	3,61	2,35	3,39	2,43	2,55	3,61
1991	4,13	4,83	3,30	4,07	4,23	3,66	4,94
1992	6,07	6,47	4,63	4,90	7,35	5,25	6,76
1993	5,47	6,15	4,06	4,56	6,64	4,67	6,46
1994	5,57	5,97	4,04	4,48	6,54	4,82	6,04
1995	5,66	5,78	4,02	4,41	6,44	4,99	5,60
1996	7,89	8,86	5,75	6,04	9,80	5,56	6,91
1997	7,31	7,67	5,27	5,33	8,97	5,89	8,30
1998	8,09	8,54	5,92	5,98	9,88	6,37	9,51
1999	9,26	9,35	6,80	6,75	10,86	7,46	10,15
2000	9,11	9,18	6,37	6,49	10,51	7,21	9,77
2001	8,95	9,02	5,97	6,25	10,18	6,98	9,41
2002	8,37	8,37	6,10	5,89	9,71	6,37	9,34
2003	9,43	9,22	6,76	6,60	10,42	7,09	10,35
2004	8,17	7,99	6,19	5,39	9,68	6,07	9,23
Variação	5,36	4,38	3,85	2,00	7,25	3,52	5,62

Fonte: IBGE/Pnad. Na amostra estão incluídos os indivíduos com idade entre 25 e 64 anos, residentes nas áreas urbanas.  
Nota: Os anos de 1991, 1994 e 2001 foram calculados por interpolação geométrica.

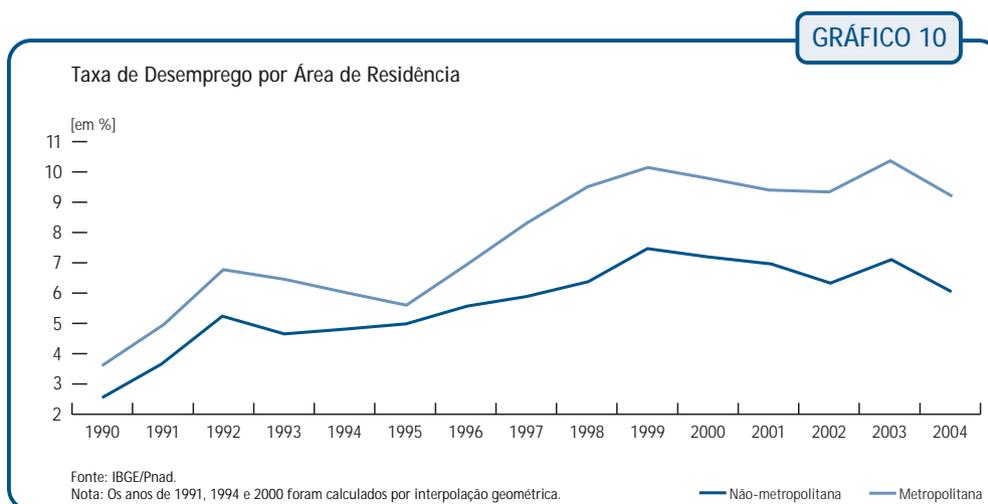


TABELA 3  
Taxa de Desemprego por Faixa Etária – 1999-2004

Ano	16-18 anos	19-24 anos	25-29 anos	30-49 anos	50-64 anos
1990	9,74	8,22	5,25	2,67	1,59
1991	13,51	10,72	6,63	3,85	2,37
1992	18,74	13,98	8,37	5,56	3,53
1993	18,41	13,19	8,29	5,01	2,92
1994	18,66	12,89	7,95	5,00	3,10
1995	18,92	12,60	7,56	5,00	3,30
1996	20,91	13,10	8,34	5,82	4,58
1997	23,31	15,40	10,06	6,40	4,47
1998	27,21	18,15	10,84	7,21	5,39
1999	30,85	19,14	12,13	8,02	6,16
2000	29,37	18,92	11,84	7,69	5,99
2001	27,96	18,69	11,55	7,38	5,82
2002	28,54	18,35	10,98	7,08	5,39
2003	31,04	19,61	12,03	7,86	5,82
2004	29,51	18,41	10,89	6,88	4,88
Variação	19,77	10,19	5,64	4,22	3,29

Fonte: IBGE/Pnad. Na amostra estão incluídos os indivíduos com idade entre 25 e 64 anos, residentes nas áreas urbanas.  
Nota: Os anos de 1991, 1994 e 2001 foram calculados por interpolação geométrica.

entre 19 e 24 anos as taxas de desemprego em 1990 eram de 9,7% e 8,2%, respectivamente. Em contraste com essas taxas elevadas, os trabalhadores com 30 anos ou mais de idade possuíam taxas de desemprego inferiores a 3%. De 1990 a 2004 a situação dos trabalhadores jovens ficou ainda pior, como ocorreu, aliás, em toda parte do mundo – maiores detalhes sobre o desempenho do mercado de trabalho para os segmentos jovens podem ser vistos no Capítulo 8 da edição de 2005 desta série, o qual se dedica à análise da juventude no Brasil.

É interessante explorar os possíveis motivos para que a taxa de desemprego nas regiões não-metropolitanas não só seja consistentemente menor do que nas metropolitanas, mas tenha crescido menos nos anos 1990. Uma possibilidade é a migração de trabalhadores para as regiões metropolitanas, que aumenta a procura por vagas justamente em um período de relativo esvaziamento dessas regiões – esvaziamento este, por sua vez, devido ao aumento da concorrência externa, de possíveis deseconomias de escala, e da guerra fiscal entre os estados, que deslocou indústrias para regiões menos populosas.

Outro motivo pode ser a menor intensidade de regulação dos mercados nas regiões não-metropolitanas. Não só as empresas são menores nas áreas rurais e cidades menores, e por isso menos visíveis para a fiscalização, como a ação de sindicatos também é menor. Nesse sentido, supondo que a regulação explique uma parte do desemprego ao impor restrições sobre a oferta de vagas e a oferta de trabalhadores, a taxa de desemprego seria conseqüentemente menor.

O desemprego dos jovens é particularmente afetado pelo fato de estarem entrando no mercado de trabalho, assim como por terem incentivos diferentes dos adultos. Houve maior oferta de vagas nas escolas, daí uma proporção maior de jovens vem terminando o primeiro grau, credenciando-os a continuar estudando. Ou seja, os jovens podem optar por ficar mais anos na escola, e em geral contam com a ajuda dos pais para a sua manutenção. Adicionalmente, como são estreatantes e não têm experiência de trabalho, são candidatos naturais a ficarem na fila. E também são os primeiros a serem dispensados pelas empresas quando é necessário. O custo de demissão dos trabalhadores mais antigos é maior do que dos novos. Em primeiro lugar porque a multa de 40% do FGTS se aplica sobre um valor maior. Depois porque a empresa já investiu mais na qualificação deles. E por último devido ao conjunto de motivos anteriores, que aumenta o custo de demissão dos mais velhos e o poder de barganha do sindicato para proteger seus salários, diminuindo a oferta de vagas pela empresa.

Agora, é preciso dizer que são os jovens menos educados os que mais sofrem no mercado de trabalho. Os jovens instruídos têm a vantagem de terem sido educados para lidar com as novas tecnologias e, por isso, levam a melhor à medida que as empresas passam a utilizá-las. Com o tempo, os jovens com mais educação serão os grandes vencedores no mercado de trabalho, inclusive em relação aos adultos que têm experiência, mas que não foram treinados para as novas tecnologias.

## 7. INFORMALIDADE

### 7.1 PAINEL INTERNACIONAL

A informalidade pode ser definida de várias maneiras, mas dificilmente se pode ter uma medida mais rigorosa do que aquela que a associa a uma relação econômica ou trabalhista à margem da lei – empresas que não pagam (todos os) impostos ou o assalariamento sem carteira assinada. Neste capítulo, optou-se por esta definição estreita de informalidade. Como será mostrado a seguir, existe forte correlação positiva entre a informalidade das empresas e a informalidade das

relações de trabalho, isto é, empresas formais tendem a empregar mais os trabalhadores formais, e vice-versa. Portanto, vale a pena examinar as causas da informalidade das empresas, além de fatores intrínsecos ao mercado de trabalho, para entender a elevada incidência de trabalhadores informais no Brasil.

Há vários estudos sobre as causas da evasão fiscal. Em todos os países existe informalidade, só que mais (às vezes muito mais) em uns do que em outros. O que diferencia a incidência da informalidade entre os países? Simon Johnson e outros especialistas na matéria mostram em estudo publicado em 1998 que a evasão é maior em países em que o sistema tributário é muito complexo, a carga tributária é elevada, o estado de direito é frágil, e a corrupção está disseminada. Segue um breve resumo dos resultados do estudo.

- Países em que as leis interferem muito na vida das empresas têm mais informalidade. O aumento de 1 p.p. na medida de regulação (dificuldades burocráticas para abrir e fechar um negócio, excesso de regulação do emprego etc.) pode explicar um aumento de 14,7 p.p. na taxa de informalidade. Nesse quesito, de acordo com o índice criado pelos autores para medir regulação, a maioria dos países da OCDE tem nível 2, enquanto a Rússia tem 5 e o Brasil, 4.

- No item discricionariedade regulatória (se as leis e regras governamentais são vagas e mudam muito), o Brasil teve um escore de 3,46 – em uma escala de 1 a 7, de pior para melhor –, enquanto a Rússia teve 2,0 e os países da OCDE tiveram 4,5. O aumento de 1 p.p. aqui reduz o tamanho do setor informal em 9,2 p.p.

- Quanto maior a simplicidade do sistema tributário, menor a informalidade. O Reino Unido teve o maior escore, 4,60, o Brasil 2,22, e a Rússia, 1,80. Um p.p. a menos nessa medida eleva em 11,7 p.p. a medida de informalidade.

- Quanto maior a alíquota do imposto de renda (IR) sobre o lucro das empresas, maior a informalidade.

- O respeito às leis (*the rule of law*), caracterizado por instituições políticas sólidas, sistema judiciário forte e regularidade na sucessão política, reduz a sonegação. Em países em que há baixo nível de respeito às leis e as instituições são fracas, tende a haver mais evasão. Nesse quesito, os países da OCDE têm índice 6,0 enquanto Brasil e Rússia têm 3,5.

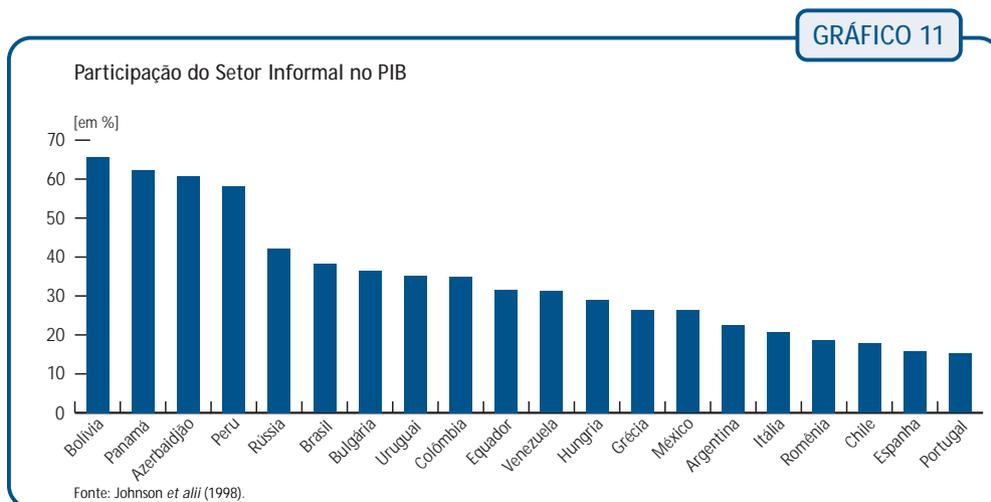
- A corrupção, evidentemente, também está associada a elevados índices de sonegação. A Dinamarca tem índice 9,94, a Bolívia, o índice mais baixo, 2,05, o Brasil tem 3,56, e a Rússia, 2,27. Um p.p. a menos dessa medida aumenta a evasão, segundo o estudo, em 8 p.p.

Quantificar a regulação, a complexidade do sistema tributário, a corrupção etc., como fazem esse e outros estudos, é uma tarefa difícil e sujeita a erros.

Portanto, os efeitos medidos por tais trabalhos têm de ser vistos com muito cuidado. Mas a lógica dos argumentos parece ser razoável: quanto mais complexas e variáveis as regras do jogo e quanto menor a autoridade para fazê-las cumprir, maior a informalidade.

O referido estudo faz uma compilação de outros que usam metodologias semelhantes para gerar uma medida de tamanho do setor informal. Como se nota no Gráfico 11, o Brasil figura como um dos países com maior setor informal, atingindo 37% do PIB, e tem como vizinhos países da América Latina e do Leste Europeu que recentemente fizeram a transição para o sistema de mercado.

O Brasil, não obstante a evolução das instituições políticas e econômicas nos últimos anos, tem uma história de instabilidade, o que, certamente, comprometeu e ainda compromete o comportamento dos indivíduos e empresas frente ao Estado. A evasão fiscal é, acima de tudo, uma atitude de não-reconhecimento do Estado, cuja credibilidade e autoridade se baseiam na estabilidade e cumprimento das regras do jogo.



## 7.2 E o Brasil, Como Está?

Ao longo de toda a década de 1990, o mercado de trabalho brasileiro experimentou um aumento da informalidade. Em 2004 o número de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada correspondia a aproximadamente 43% do total de empregados assalariados, sendo que esse percentual era de 47% nas áreas metropolitanas. O grau de informalidade cresce de 1992 a 2001, e a partir de 2002 decresce um pouco. A incidência e o aumento da informalidade não são, entretanto, homogêneos

entre as regiões metropolitanas e as demais, entre trabalhadores com diferentes anos de estudos e entre empresas com maior ou menor número de trabalhadores. Diante disso, as perguntas que se colocam são quais as possíveis causas do elevado nível de informalidade e do seu crescimento, bem como das diferenças entre grandes e pequenas empresas, regiões metropolitanas ou não, trabalhadores mais ou menos qualificados?

Na Tabela 4 são apresentados, para o país e suas regiões e, dentro destas, para as regiões metropolitanas e não-metropolitanas, e também para alguns atributos do indivíduo, como gênero e escolaridade, e também da firma – seu tamanho expresso em número de empregados –, a evolução da razão entre trabalhadores sem e com carteira assinada. Fica bastante evidente a trajetória ascendente da informalidade e a presença mais intensa nas regiões metropolitanas, entre mulheres, entre os menos instruídos e também entre as menores empresas.

Na Tabela 5, segundo os mesmos atributos, é apresentada a evolução da proporção de trabalhadores por conta própria e sem carteira assinada no total de ocupados. Com exceção da distribuição por gênero – nesse caso há predominância entre homens –, observa-se também a ocorrência da maior incidência – com preponderância menor do que no caso anterior – desse tipo de trabalhador nas regiões urbanas, entre os menos instruídos e entre as menores firmas.

Como se pode constatar, aumentou a incidência de empregos informais no país, não obstante sua redução nas regiões não-metropolitanas. Ou seja, a origem do aumento da informalidade está no ocorrido nas grandes cidades. Tomando-se como referência a razão entre trabalhadores sem e com carteira assinada no período de 1992 a 2004, o que se observa é uma redução de 10% no grau de informalidade nas áreas não-metropolitanas, diante de um aumento de 36% nas áreas metropolitanas do país. Portanto, toda a elevação observada no grau de informalidade advém de aumentos nas áreas metropolitanas e, mais do que isso, não fosse o processo de formalização observado nas áreas não-metropolitanas, a elevação no indicador agregado teria sido ainda maior.

Também houve movimentos diferentes no grau de informalidade de acordo com o grau de instrução dos trabalhadores. Como pode ser observado nos gráficos e tabelas, o maior aumento na razão entre trabalhadores sem e com carteira verificou-se entre os trabalhadores mais qualificados (com 11 anos ou mais de escolaridade), tendo quase dobrado no período 1992-2004. Em contraste, esse indicador se manteve praticamente inalterado entre os não qualificados (com zero a três anos de escolaridade).

Por fim, a informalidade aumentou de forma especialmente significativa entre as firmas de maior porte (com mais de dez empregados), que registraram

TABELA 4  
Informalidade: Evolução da Razão entre Trabalhadores com e sem Carteira

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	1992-2004 Δ%
<b>Brasil</b>												
Total	0,72	0,76	0,75	0,78	0,75	0,76	0,78	0,82	0,77	0,73	0,74	2,73
Não-metropolitana	0,98	1,04	1,00	0,99	0,97	0,89	0,99	1,00	0,93	0,88	0,88	-10,10
Metropolitana	0,39	0,41	0,43	0,46	0,46	0,46	0,49	0,58	0,55	0,52	0,52	36,16
<b>Grandes regiões</b>												
<b>Norte</b>												
Não-metropolitana	1,41	1,50	1,57	1,53	1,68	1,75	1,75	1,74	1,62	1,54	1,52	8,33
Metropolitana	0,85	0,84	0,88	1,07	1,05	0,97	0,97	0,95	1,19	1,04	1,03	21,45
<b>Nordeste</b>												
Não-metropolitana	1,98	2,21	2,06	1,95	1,96	2,11	2,07	2,06	2,08	1,83	1,92	-2,76
Metropolitana	0,61	0,65	0,73	0,63	0,66	0,68	0,72	0,81	0,75	0,70	0,72	17,91
<b>Sudeste</b>												
Não-metropolitana	0,71	0,75	0,72	0,71	0,71	0,69	0,71	0,69	0,63	0,62	0,60	-14,68
Metropolitana	0,33	0,36	0,37	0,42	0,41	0,41	0,45	0,53	0,51	0,48	0,50	48,57
<b>Sul</b>												
Não-metropolitana	0,57	0,58	0,59	0,61	0,55	0,59	0,57	0,60	0,56	0,53	0,53	-7,05
Metropolitana	0,34	0,32	0,37	0,39	0,40	0,40	0,42	0,47	0,44	0,43	0,40	18,38
<b>Centro-Oeste</b>												
Não-metropolitana	1,47	1,48	1,41	1,40	1,33	1,24	1,32	1,28	1,08	1,02	1,02	-30,88
Metropolitana	0,65	0,59	0,56	0,62	0,67	0,55	0,57	0,67	0,60	0,50	0,51	-20,66
<b>Gênero</b>												
Homem	0,64	0,67	0,65	0,67	0,67	0,69	0,71	0,69	0,70	0,65	0,64	0,94
Mulher	0,89	0,94	0,94	0,92	0,90	0,89	0,91	1,02	0,90	0,86	0,90	1,12
<b>Escolaridade</b>												
0 a 3 anos	1,58	1,70	1,68	1,57	1,60	1,64	1,72	1,70	1,65	1,57	1,61	2,25
4 a 10	0,63	0,68	0,69	0,74	0,75	0,77	0,81	0,91	0,89	0,89	0,90	42,02
11 ou +	0,21	0,24	0,26	0,30	0,29	0,32	0,34	0,40	0,38	0,36	0,38	82,51
<b>Tamanho da firma</b>												
Até 10 empregados	1,42	1,54	1,37	1,31	1,29	1,28	1,30	1,19	1,36	1,27	1,29	-9,51
Mais de 10	0,15	0,16	0,15	0,18	0,18	0,19	0,20	0,20	0,22	0,19	0,21	37,74

Fonte: IBGE/Pnad, diversos anos.

TABELA 5  
 Informalidade: Evolução da Proporção de Trabalhadores por Conta Própria e sem Carteira no Total de Ocupados

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	1992-2004 Δ%
<b>Brasil</b>												
Total	46,67	47,42	47,67	48,03	48,14	48,63	48,87	54,95	49,08	48,41	48,39	3,69
Não-metropolitana	50,61	51,26	51,17	51,33	51,36	51,97	51,47	57,28	51,31	50,67	50,54	-0,14
Metropolitana	37,42	38,43	39,72	40,62	40,82	41,04	42,85	49,91	44,29	43,45	43,60	16,54
<b>Grandes regiões</b>												
<b>Norte</b>												
Não-metropolitana	55,97	58,13	57,74	58,10	58,68	60,43	58,64	67,20	60,27	58,53	57,19	2,19
Metropolitana	49,24	50,80	50,41	54,27	54,23	54,82	54,32	63,12	59,55	58,22	57,93	17,64
<b>Nordeste</b>												
Não-metropolitana	59,11	59,98	59,19	59,05	59,66	60,71	59,66	68,19	61,42	60,36	61,05	3,29
Metropolitana	47,28	47,78	49,79	48,04	47,74	47,86	50,28	58,64	50,67	50,97	50,70	7,23
<b>Sudeste</b>												
Não-metropolitana	45,49	46,18	46,43	46,16	46,17	46,26	46,44	50,07	44,53	44,50	43,61	-4,14
Metropolitana	34,96	36,51	37,51	39,10	39,26	39,48	41,39	48,10	43,11	41,91	42,49	21,53
<b>Sul</b>												
Não-metropolitana	41,52	41,85	41,94	43,70	42,47	43,52	42,44	47,07	42,95	42,66	41,97	1,09
Metropolitana	35,48	35,19	37,06	38,31	38,51	39,86	40,67	45,85	40,33	39,98	38,95	9,79
<b>Centro-Oeste</b>												
Não-metropolitana	56,11	54,97	55,94	56,32	55,32	54,14	54,93	62,20	53,50	52,21	52,64	-6,18
Metropolitana	38,46	36,51	36,89	35,71	39,25	35,77	37,68	45,51	37,66	36,27	35,48	-7,74
<b>Gênero</b>												
Homem	47,72	48,43	48,80	49,52	49,73	50,62	51,00	54,28	50,77	50,01	49,43	3,58
Mulher	44,85	45,69	45,81	45,58	45,50	45,36	45,48	55,98	46,55	46,01	46,87	4,50
<b>Escolaridade</b>												
0 a 3 anos	61,01	62,04	62,38	62,39	63,12	63,95	64,28	72,19	66,16	66,30	66,52	9,02
4 a 10	45,58	46,53	47,54	48,62	49,17	50,29	50,62	59,48	53,19	53,19	53,42	17,21
11 ou +	22,86	24,53	25,92	28,33	27,86	28,66	29,76	34,13	31,23	31,02	31,58	38,17
<b>Tamanho da firma</b>												
Até 10 empregados	58,73	60,63	57,86	56,78	56,36	56,16	56,55	54,44	57,60	55,89	56,29	-4,16
Mais de 10	12,98	13,58	13,29	15,25	15,22	15,65	16,62	17,42	17,79	16,12	17,05	31,31

Fonte: IBGE/Pnad, diversos anos.

uma elevação de mais de 30% em ambos os indicadores considerados. Ao contrário, o grau de informalidade apresentou uma pequena redução entre as firmas de menor porte (com menos de dez), sendo que no caso da razão entre trabalhadores sem e com carteira essa redução chegou a 9,5% em relação ao nível observado em 1992.

Ou seja, o aumento da informalidade se deu entre os grupos mais protegidos: nas regiões metropolitanas, nas empresas maiores e entre os trabalhadores mais instruídos. Curiosamente, os trabalhadores mais protegidos e as empresas mais visíveis, para as quais o risco de estarem informais é maior, foram aqueles mais afetados pela onda de informalização. Por quê? Não é possível oferecer respostas inequívocas até porque, como já visto, houve um grande número de mudanças no Brasil no período. Algumas hipóteses podem ser aventadas.

Primeiro, a indústria manufatureira sempre apresentou a maior parcela de trabalhadores formais por suas empresas serem maiores, localizadas nas regiões urbanas e metropolitanas, e por empregarem trabalhadores mais qualificados e sindicalizados. Todos esses motivos tornam a informalidade muito arriscada e custosa pela visibilidade que têm essas empresas. Contudo, a manufatura foi o setor mais afetado pela combinação de abertura com apreciação cambial – combinação que promoveu forte impulso na reestruturação das empresas. Logo, elas se viram mais expostas ao aumento da concorrência externa, e seria razoável que tivessem mais dificuldade para manter os elevados índices de formalidade. Já as empresas menores, com maior incidência do setor de serviços e que empregam a maior parte do contingente de trabalhadores menos qualificados, ao contrário, se beneficiaram da apreciação do câmbio e da expansão do mercado doméstico pelo menos até 1998.

Em segundo lugar, é possível que as empresas menores e de regiões não-metropolitanas, cuja produtividade é relativamente baixa, já operassem com elevada taxa de informalidade mesmo antes das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. De fato, as regras pré-1988 já eram restritivas para uma grande parcela dessas empresas e, por isso, elas já estavam na informalidade. Portanto, quando vieram as medidas de aumento do custo trabalhista e maior regulação do emprego, o impacto sobre elas teria sido menor do que sobre as empresas grandes e das regiões mais urbanas, com cujos custos a legislação pré-1988 era compatível, assim como com o ambiente tecnológico e competitivo anterior à abertura.

O terceiro fator tem a ver com a correlação positiva entre a informalidade das empresas e a informalidade das relações de trabalho. A determinação da informalidade das firmas tem conseqüências importantes para o mercado de trabalho.

A Tabela 6, baseada na pesquisa sobre o setor informal de 2003 conduzida pelo IBGE, apresenta características socioeconômicas de empregados com carteira e sem carteira e o perfil das empresas a que estão ligados, segundo atributos de formalidade. Os empregados informais são, em geral, do sexo masculino, mais jovens, e com menos educação formal, salário médio mais baixo e com um vínculo menos duradouro.

Mas os indicadores que mais impressionam são aqueles referentes à informalidade das firmas: 89% dos trabalhadores com carteira estão vinculados a empresas com constituição jurídica e, no caso das empresas com licença municipal ou estadual, esse percentual aumenta para 95%. Isto é, quase a totalidade dos trabalhadores formais está vinculada a empresas formais. No caso dos trabalhadores sem carteira, entretanto, a situação é diferente. Apesar de haver um significativo número de trabalhadores informais ligados a empresas formais, o percentual é bem mais baixo, chegando a 58,9% no caso de firmas com licença municipal ou estadual.

Em face dessa forte relação entre a informalidade das empresas e das relações de trabalho, é razoável supor que a adoção do Simples tenha tido o efeito de aumentar a formalização das empresas menores a partir de meados da década de 1990, como mostram as análises apresentadas no Quadro 5.

TABELA 6  
Informalidades do Trabalho e de Firms

Variáveis	Empregado sem carteira	Empregado com carteira	Total
Número de empregados	978.834	1.094.785	2.073.619
% de homens	61,3	53,6	57,3
Idade média	27,7	29,6	28,7
% com 2 <sup>o</sup> grau completo	33,3	50,4	42,3
Salário médio (R\$)	325,64	448,73	390,84
Tempo médio do emprego (meses)	25,9	38,7	32,7
Jornada de trabalho média (horas)	43,7	43,8	43,7
% de firmas com constituição jurídica	43,9	89,0	67,7
% de firmas inscritas como microempresas	87,1	81,9	83,5
% de firmas que declaram IRPJ	74,9	82,0	79,8
% de firmas no regime do Simples	89,8	89,2	89,4
% de firmas com licença municipal ou estadual	58,9	95,4	77,7

Fonte: IBGE [Ecinf–Pesquisa *Economia Informal Urbana* (2003)].

### O Simples e a Formalização das Pequenas Empresas

O Simples é uma lei sancionada em dezembro de 1996 que estabelece tratamento diferenciado, simplificado e favorecido no recolhimento de impostos federais para as micro e pequenas empresas. No momento de implementação do sistema, a inscrição no Simples implicava o pagamento mensal unificado de seis impostos e contribuições federais: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e contribuição para a seguridade social do proprietário da firma. A alíquota do imposto dependia da receita bruta acumulada no ano calendário, variando de 3% a 5% do valor da receita bruta para microempresas e de 5,4% a 8,6% para pequenas empresas. Aderindo ao Simples, as firmas tinham uma economia de impostos de até 8% de sua receita bruta.

O efeito da implementação do Simples sobre a formalização das pequenas empresas pode ser obtido por meio do percentual de firmas com licença antes e depois da introdução da lei. Essas percentagens são apresentadas na Tabela 7, com as firmas separadas por setor de atividade e por tamanho.

TABELA 7  
Impacto do Simples sobre o Licenciamento de Firms  
[em %]

		Total	Firmas pequenas	Firmas médias	Firmas grandes	Firmas sem capital declarado
Grupo de comparação	Antes	28	17	39	44	23
	Depois	24	3	27	53	21
Grupo de tratamento	Antes	22	9	24	51	13
	Depois	19	10	25	43	12
Comércio	Antes	28	29	33	33	23
	Depois	39	25	59	59	26
Construção	Antes	11	2	2	27	3
	Depois	5	0	13	10	1
Fabricação	Antes	39	6	13	66	40
	Depois	14	0	7	47	9
Transportes	Antes	43	36	38	54	26
	Depois	44	25	41	65	24
Serviços	Antes	25	6	21	53	15
	Depois	20	12	21	34	18

Fonte: Monteiro e Assunção (2006).

continua

O resultado natural caso a lei não tivesse tido nenhuma influência teria sido uma queda do licenciamento no período após a implantação do Simples. A razão é que, segundo a amostra utilizada na tabela, as firmas criadas antes do sistema têm entre 11 e 20 meses de existência, e as criadas após a introdução da lei têm entre 1 e 10 meses. Logo, estas últimas tiveram muito menos tempo para se legalizar, sendo natural que o percentual de licenças seja menor entre elas. Dessa forma, a análise crua dos dados indica que as firmas do setor de comércio parecem ter sido influenciadas pela lei, uma vez que o percentual de licenças passou de 28% para 39%. Como o grupo de comparação obteve uma queda de 4% no percentual de licenças, uma estimativa para o efeito do Simples sobre a formalização das empresas do comércio seria de 15%.

O corte de tamanho revela outros possíveis efeitos positivos – houve aumento do licenciamento para as pequenas firmas de serviços, firmas médias de comércio, construção e transportes, e grandes firmas de comércio e transportes. Note-se que, no grupo de comparação, houve maior número de licenciamentos para as firmas grandes após a introdução da lei, embora elas não fossem beneficiárias do incentivo fiscal.

Para obter um resultado mais preciso do impacto da política é preciso atentar para uma série de variáveis que podem influir na decisão de ser ou não formalizada. Uma análise mais acurada do efeito do Simples sobre a formalização aponta para um percentual estatisticamente significativo de 13,7% para as empresas do comércio.

Finalmente, devemos analisar por que a informalidade cresceu até 2001 e passou a cair desde então. Não se pode dizer que foi uma mudança no ritmo de expansão econômica, dado que 2002 e 2003 foram anos de baixo crescimento. Há três explicações possíveis. Primeiro, a maior parte do processo de reestruturação associado ao aumento da informalidade se concentrou na década de 1990, e a partir de então as empresas já estavam adaptadas às novas circunstâncias e leis. Desse modo, as novas empresas e operações, bem como expansões, passaram a operar de acordo com o novo contexto. A segunda hipótese é a de que a política econômica, com câmbio flutuante, metas de inflação e ajuste fiscal se afigurou mais consistente, de tal forma que as empresas passaram a operar em um ambiente mais estável, o que estimula a formalização. Por último, a continuidade institucional e econômica do atual governo – mantendo sólido o compromisso com a estabilidade da economia – também contribuiu para reduzir incertezas quanto ao futuro, incentivando as empresas a se formalizarem.

### 7.3 Salário Mínimo e Informalidade

A evolução do valor do salário mínimo real apresentou um formato de U ao longo de 1992-2004, com um período de redução de 18,5% entre 1992 e 1997 e uma posterior recuperação de 20,4% entre 1998 e 2004. O rendimento dos trabalhadores apresentou comportamento perfeitamente simétrico ao do salário mínimo

(formato de U invertido): no período 1992-1997 o rendimento dos trabalhadores cresceu 28%, enquanto no período subsequente acumulou queda de aproximadamente 20%.

De 1992 a 1996, a proporção de indivíduos que recebiam menos do que um salário mínimo vinha decrescendo de forma expressiva na maior parte dos grupos de trabalhadores, o que é compatível com a elevação do diferencial entre salário médio e salário mínimo. No período que se segue ocorre o oposto, quando se experimenta um aumento da proporção de trabalhadores recebendo menos do que o mínimo em todas as categorias.

Como consequência, a razão entre salário médio e salário mínimo sofreu um aumento no primeiro período e uma forte redução no segundo. Esse comportamento foi mais acentuado nas regiões metropolitanas do que nas não-metropolitanas, uma vez que as primeiras observaram uma maior redução – em termos relativos – no rendimento real do trabalho. O mesmo fenômeno pode ser visto ao se analisar a evolução da razão entre o salário mínimo e a mediana, ou entre o mínimo e o décimo percentil de distribuição de rendimentos. Esse seria um motivo adicional para a informalidade crescer nas regiões metropolitanas e cair nas demais.

O descolamento do comportamento do salário mínimo em relação aos demais salários é particularmente preocupante neste segundo período (1998-2004), pois o fato de o mínimo apresentar uma forte elevação justamente quando os salários estão em queda pode ter efeitos adversos importantes sobre o mercado de trabalho. O salário médio ou mediano é uma medida do salário de mercado que as empresas estão pagando. Se o salário mínimo aumenta em relação ao salário médio é porque, para algumas empresas que pagam salários mais baixos,

Percentil de distribuição de rendimentos: percentil é uma medida de posição relativa de uma unidade de observação. É obtido pela divisão da amostra em 100 classes com o mesmo número de observações em cada uma. É muito útil para indicar a posição relativa de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos no conjunto de indivíduos. Assim, por exemplo, quando nos referimos aos dois primeiros decis de renda familiar, estamos delimitando, do conjunto de famílias, apenas aquelas que estão entre as 20% mais pobres.

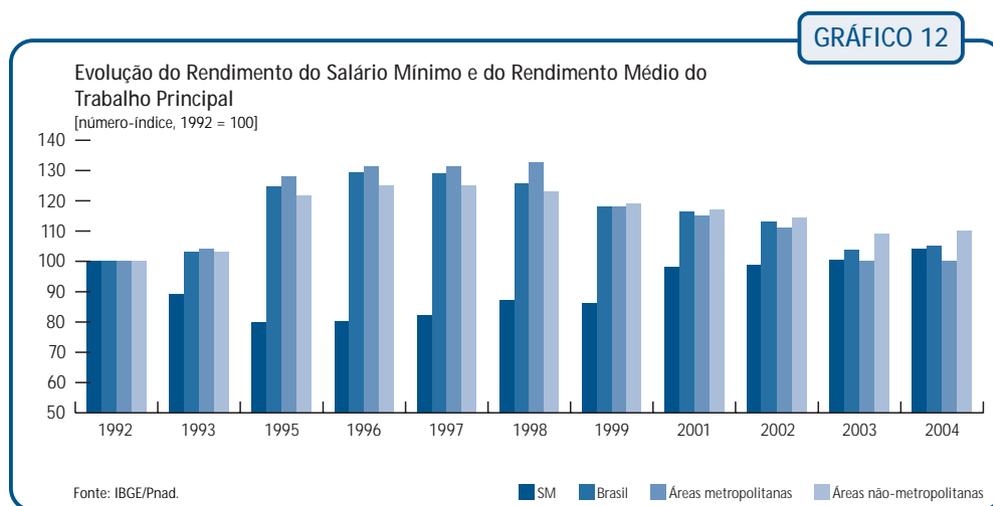


GRÁFICO 13

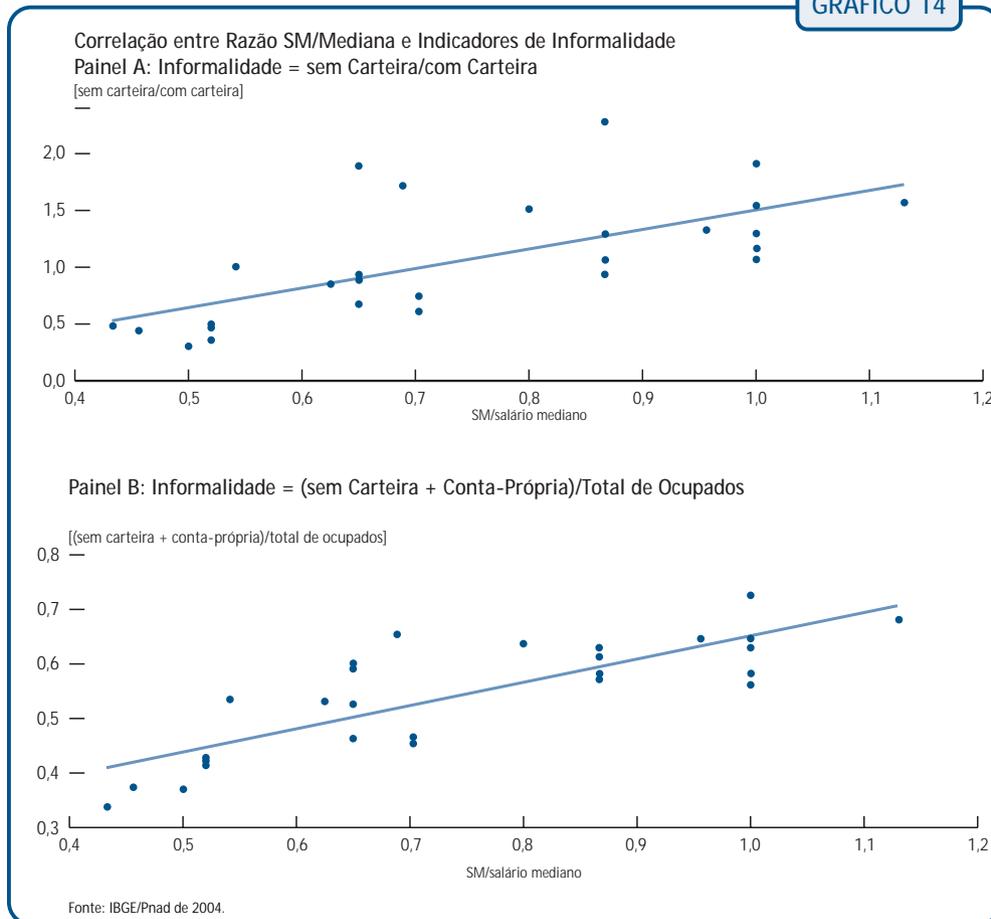


o mínimo ficou mais alto do que o salário de mercado. Se essas empresas não podem pagar o mínimo, e antes pagavam, elas passam a operar no setor informal (sem carteira assinada), se é que já não o faziam antes.

Os economistas falam de *efetividade* do salário mínimo para designar situações em que o seu valor passa a impor uma restrição às empresas operarem no setor formal. Como medida de efetividade usam a relação entre salário mínimo e salário médio ou mediano. Evidentemente, a *efetividade do salário mínimo* varia de setor para setor, de região para região, de trabalhador para trabalhador. Para um trabalhador com poucos anos de estudos da construção civil no Nordeste o salário mínimo é mais efetivo do que para um trabalhador com segundo grau completo que trabalha em uma empresa de celulares no Sudeste do país.

O gráfico a seguir mostra o conjunto de estados brasileiros, seus respectivos indicadores de informalidade no eixo vertical, e uma medida de efetividade do mínimo no eixo horizontal, para o ano de 2004.<sup>5</sup> O que mostram os painéis do gráfico é uma correlação positiva entre informalidade e efetividade do salário mínimo,<sup>6</sup> ou seja, nos estados em que a relação entre o mínimo e o salário de mercado é maior, há maior incidência de informalidade. Em um país tão heterogêneo quanto o Brasil, seria de se esperar que um salário mínimo de abrangência nacional tivesse esse tipo de efeito.

GRÁFICO 14



## 7.4 Encargos e Informalidade

O aumento dos encargos trabalhistas – definidos como custos do trabalho que não implicam benefícios diretos para o trabalhador (FGTS, previdência e contribuições para o Sistema S) – gera maior custo para as empresas. O efeito desse aumento é a redução da oferta de vagas devido à perda de competitividade das empresas expostas à concorrência internacional e à busca de tecnologias que utilizem menos mão-de-obra.

No Brasil, a relação entre o total de encargos (divididos em previdência social, FGTS e sistema S) e os rendimentos totais do setor industrial aumentou de forma significativa: ela passou de cerca de 43% em 1986 para aproximadamente 57% em 1995, tendo ocorrido 65% desta elevação entre 1988 e 1990, provavelmente em função da nova Constituição [Fernandes e Menezes-Filho (2002)].

Alguns estudos apontam para efeitos importantes do aumento nos encargos sobre o mercado de trabalho [Ulyssea e Reis (2005b)]. O efeito sobre o grau de informalidade é substancial, em particular entre os trabalhadores qualificados, ainda que seja necessária uma redução significativa da alíquota para gerar um efeito mais forte – uma redução de 27,5% para 10% na alíquota reduziria a proporção dos sem-carteiras no total de ocupados de 21,95% para 16,5% (Tabela 8).

Os efeitos sobre o desemprego são ainda mais expressivos, pois essa mesma redução na alíquota resultaria em uma queda de 9,5% para 2,6% nesse indicador. Essa queda seria especialmente acentuada entre os trabalhadores qualificados, o que mostra que as firmas substituiriam trabalhadores não-qualificados por qualificados. Como consequência desses efeitos, ocorreria uma elevação dos rendimentos de todos os trabalhadores, sendo que em termos relativos o maior aumento se daria entre os qualificados informais. Isso por serem os salários determinados a partir de curvas de salários e por causa da transferência de trabalhadores qualificados do setor informal para o setor formal.

TABELA 8  
Impactos sobre o Grau de Formalização Decorrentes de Reduções dos Encargos sobre a Folha de Salários

	Observado ( $t = 27,5\%$ )	( $t = 25\%$ )	( $t = 20\%$ )	( $t = 15\%$ )	( $t = 10\%$ )
Trabalhadores não-qualificados					
Proporção de "com-carteira" entre os ocupados	35,81	37,41	40,77	42,30	44,78
Proporção de "sem-carteira" entre os ocupados	27,06	26,08	24,01	22,90	20,71
Proporção de "sem-carteira" entre os assalariados	43,04	41,07	37,07	35,12	31,62
Trabalhadores qualificados					
Proporção de "com-carteira" entre os ocupados	45,00	46,68	49,88	51,94	52,09
Proporção de "sem-carteira" entre os ocupados	14,77	14,16	12,84	12,32	10,47
Proporção de "sem-carteira" entre os assalariados	24,70	23,27	20,47	19,17	16,74
Total de trabalhadores/Brasil					
Proporção de "com-carteira" entre os ocupados	39,63	41,29	44,61	46,33	47,82
Proporção de "sem-carteira" entre os ocupados	21,95	21,10	19,30	18,48	16,46

Fonte: Ulyssea e Reis (2005b).

## 7.5 Proteção do Emprego e Informalidade

Com base na experiência dos países da América Latina e da OCDE, Heckman e Pagés (2000) procuram examinar os impactos da proteção do emprego, isto é, das restrições e custos para se demitir um trabalhador sem justa causa sobre a oferta de vagas e a informalidade. O índice de segurança no emprego, que mede o custo de demissão para a empresa em número de salários mensais em 36 países, é de 1,785 no Brasil, maior que em países como Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Noruega, Alemanha, França, Polônia, Suíça, Reino Unido, Bélgica e Áustria.

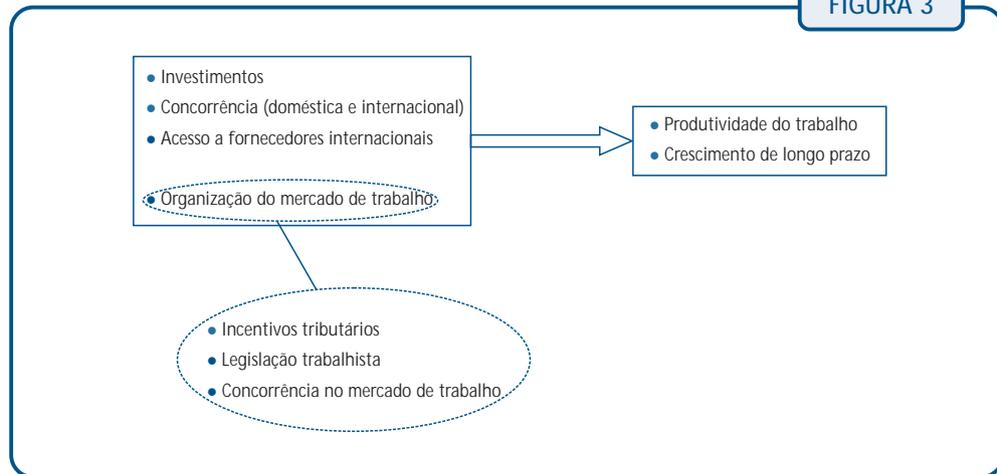
As principais conclusões do estudo são que a proteção do emprego tende a diminuir a flutuação cíclica do número de vagas mas, ao mesmo tempo, inibe a geração de empregos ao longo do tempo e produz segmentação no mercado de trabalho, sendo mais uma vez os maiores prejudicados os jovens, que ficam desempregados ou terminam se empregando no setor informal. Em uma escala que vai de zero (Estados Unidos) a 4,75 (Bolívia), a redução de um ponto no índice de custo de demissão está associada a uma redução de 1,8 p.p. na taxa de emprego, o que na América Latina corresponderia a um ganho de 5,5% da população ativa. No caso dos jovens, o efeito chega a 10 p.p. da população jovem que participa do mercado de trabalho. No Brasil, aplicando-se esse resultado, o número de empregos poderia crescer em cerca de três milhões se fosse zerado o custo de demissão.

## 8. PRODUTIVIDADE E EFICIÊNCIA

Ao longo do tempo, o crescimento de uma economia e da renda *per capita* depende da expansão da capacidade produtiva (emprego e capital) e da produtividade, isto é, da capacidade de transformar a combinação de trabalho e máquinas em produção e renda. Em países como o Brasil, parece claro que as restrições ao crescimento estão na escassez de capital – há muitos trabalhadores que não dispõem de equipamentos para trabalhar – e da baixa produtividade do trabalho. A taxa de crescimento de longo prazo de um país – à guisa de exemplo, a taxa média decenal anda em torno de 2,5% no Brasil – depende essencialmente da acumulação de capital e do crescimento da produtividade. Em geral, os investimentos vêm associados à maior produtividade porque incorporam novas técnicas. Mas há outros fatores que elevam a produtividade: o aumento da concorrência força as empresas a serem mais eficientes, assim como a organização do trabalho pode incentivar os trabalhadores a serem mais produtivos (Figura 3).

Martin Baily e o prêmio Nobel de economia, Robert Solow (2001) discutem os resultados de uma pesquisa sobre produtividade do trabalho feita pelo McKinsey

FIGURA 3



Global Institute em vários países do mundo. As Tabelas 9 e 10, nas quais os diferentes países são comparados aos Estados Unidos (com índice 100), mostram o Brasil com baixos índices de produtividade do trabalho nos setores estudados: automotivo, siderúrgico, varejo de alimentos, telecomunicações, bancos, transporte aéreo e construção civil. É preciso considerar que os dados dessas tabelas se referem à primeira metade da década de 1990, e que depois disso houve importante avanço na produtividade de vários setores no Brasil, assim como no exterior.

TABELA 9  
 Comparação da Produtividade do Trabalho em Relação aos Estados Unidos  
 [Estados Unidos = 100]

País	Produtividade do trabalho
Estados Unidos	100
Brasil	42
França	92
Japão	70
Coréia do Sul	36
Holanda	96
Rússia	24
Reino Unido	73
Alemanha Ocidental	92

Fontes: Baily e Solow (2001) e McKinsey Global Institute Studies.

TABELA 10  
 Produtividade do Trabalho na Manufatura em Relação aos Estados Unidos – 1992-1996  
 [Estados Unidos =100]

	Automotivo	Aço	Varejo de alimentos	Telecomunicações	Varejo (bancos)	Companhias aéreas	Construção civil
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100	100
Alemanha	93	100	-	51	85	66	70
Japão	145	121	54	82	-	-	45
Coréia do Sul	48	108	27	83	76	100	69
Brasil	30	68	14	41	40	47	35

Fontes: Baily e Solow (2001) e McKinsey Global Institute Studies.

Os determinantes da produtividade do trabalho podem ser decompostos em três partes:

- *Disponibilidade de capital.* A falta de equipamentos e instrumentos de trabalho em geral torna os trabalhadores menos produtivos.
- *Nível de instrução.* Quanto mais educados os trabalhadores, maior a sua produtividade.
- *Eficiência.* Quanto maior o uso de tecnologias mais produtivas e a sua melhor utilização, maior a produtividade.

Alguns estudos sugerem que a eficiência produtiva é muito relevante para explicar as diferenças entre as produtividades dos trabalhadores e as rendas *per capita* dos países. Não é que a disponibilidade de capital e a educação não sejam importantes, mas a eficiência tem sido um fator cada vez mais estudado e alguns pesquisadores chegam a argumentar que ela pode ser mais relevante do que os demais para explicar o atraso dos países latino-americanos [Cole *et alii* (2004)]. A eficiência não depende apenas da capacidade de os trabalhadores terem habilidade para lidar com equipamentos. Depende também dos incentivos e das oportunidades para empreender, da capacidade de adaptação das empresas a mudanças, do escopo dos parceiros produtivos e comerciais das empresas, dos desperdícios incorridos para buscar benefícios junto ao governo e sonegar, assim como dos incentivos para que empresas e trabalhadores busquem maior produtividade.

Há várias causas para a ineficiência e no que se segue ilustram-se cinco delas no caso brasileiro:

- Excesso de regulação e inflexibilidade das empresas.
- Legislação trabalhista e o papel da Justiça do Trabalho.

- Informalidade.
- Interferência do sistema de imposto de renda sobre a organização do trabalho.
- Interferência do FGTS sobre a rotatividade do trabalho.

## 8.1 Regulação e a Dificuldade de “Fazer Negócios”

O excesso e a complexidade da regulação tornam complicadas e custosas as atividades empresariais, reduzindo sua eficiência. O Banco Mundial vem desenvolvendo estudos sobre as dificuldades para fazer negócios, com implicações sobre o grau de concorrência e a capacidade das empresas de se adaptarem a mudanças na tecnologia, na concorrência ou no nível de vendas. As Tabelas 12 e 13 mostram áreas em que o Brasil desponta como um país em que é difícil e custoso empreender.

A Tabela 11 mostra que, entre 155 países pesquisados, o Brasil figura entre os dez em que o número de procedimentos e o prazo para abrir uma empresa são maiores, embora não se situe entre os países em que o custo como porcentagem da renda *per capita* esteja entre os dez maiores. O Brasil também está entre os dez países que mais regulamenta a obtenção de alvarás (Tabela 12). As dificuldades burocráticas para abrir e fechar negócios reduzem as oportunidades de novos empreendedores e, com isso, a concorrência na economia.

A Tabela 13 aponta o Brasil entre os países com maior participação dos impostos sobre os lucros das empresas. Quanto menores os lucros depois de pagos os impostos, menor a capacidade de investimentos das empresas. É claro que para reduzir a carga tributária seria preciso reduzir os gastos públicos, ou seja, aqui há uma limitação de natureza fiscal que afeta a capacidade de investimento privado na economia.

TABELA 11  
Quem Regulamenta Menos a Abertura de Empresas e Quem Regulamenta Mais?

Número de procedimentos			
Menos		Mais	
Afganistão	1	Argentina	15
Austrália	2	Bolívia	15
Canadá	2	Grécia	15
Nova Zelândia	2	Guatemala	15
Dinamarca	3	Ucrânia	15
Finlândia	3	Bielo-Rússia	16

(continua)

(continuação)

Número de procedimentos			
Menos		Mais	
Suécia	3	Brasil	17
Bélgica	4	Paraguai	17
Irlanda	4	Uganda	17
Noruega	4	Chade	19
Prazo (dias)			
Menos		Mais	
Austrália	2	Azerbaijão	115
Canadá	3	Venezuela	116
Dinamarca	5	Angola	146
Islândia	5	Indonésia	151
Estados Unidos	5	Brasil	152
Cingapura	6	Moçambique	153
Afganistão	7	República Democrática do Congo	155
Porto Rico	7	São Tomé e Príncipe	192
França	8	Laos	198
Jamaica	9	Haiti	203

Fonte: *Doing Business*, Banco Mundial (2006).

TABELA 12  
Quem Regulamenta Menos a Concessão de Alvarás e Quem Regulamenta Mais?

Número de procedimentos			
Menos		Mais	
Dinamarca	7	Guiné	29
Nova Zelândia	7	China	30
Suécia	8	Egito	30
Tailândia	9	República Tcheca	31
França	10	Cazaquistão	32
Irlanda	10	Taiwan	32
Alemanha	11	Turquia	32
Japão	11	Botsuana	42

(continua)

(continuação)

Número de procedimentos			
Menos		Mais	
Quênia	11	Burkina Faso	46
Cingapura	11	Serra Leoa	48
Prazo (dias)			
Menos		Mais	
Finlândia		Madagascar	356
Coréia do Sul		China	363
Nova Zelândia		Camarões	444
Dinamarca		Brasil	460
Estados Unidos		Nigéria	465
Canadá		Bósnia-Herzegovina	476
Japão		Zimbábue	481
Mongólia		Rússia	528
Noruega		Costa do Marfim	569
Reino Unido		Irã	668

Fonte: *Doing Business*, Banco Mundial (2006).

TABELA 13  
Quem Torna mais Fácil o Pagamento de Impostos e Quem Dificulta?  
[imposto total a pagar (% do lucro bruto)]

Mais baixo		Mais alto	
Arábia Saudita	1	Uzbequistão	76
Omã	5	Mauritânia	76
Iraque	6	Uruguai	80
Kwait	8	Argentina	98
Emirados Árabes	9	Bielo-Rússia	122
Malásia	12	Iêmen	129
Hong Kong	14	Congo	135
Irã	15	Brasil	148
Porto Rico	18	Serra Leoa	164
Cingapura	20	Burundi	173

Fonte: *Doing Business*, Banco Mundial (2006).

O Brasil também figura entre os dez países em que as empresas usam mais tempo para efetuar o pagamento de impostos.

## 8.2 Legislação Trabalhista e o Papel da Justiça do Trabalho

Quando se examinam os efeitos da legislação trabalhista sobre o mercado de trabalho, nota-se pela Tabela 14 que o Brasil está entre os países que impõem os maiores custos sobre a demissão de trabalhadores. Como já foi visto aqui, quanto maior o custo de demissão, maior o grau de segregação e informalidade no mercado de trabalho, sendo os jovens os mais afetados. Além disso, o custo de demissão faz as empresas operarem com um conjunto de trabalhadores menor do que o ideal em períodos de crescimento da demanda, e maiores do que o ideal em fases de ociosidade. Em ambos os casos, a eficiência produtiva poderia ser maior se os custos de demissão fossem menores.

A Tabela 15 mostra o Brasil como o país em que é menor a flexibilidade de contratação (emprego temporário e tempo parcial) e de demissão (multa rescisória e outros custos); ele também aparece entre os países com condições de emprego (jornada de trabalho, férias e feriados, salário mínimo) mais restritivas. Esses fatores reduzem a capacidade das empresas de se adaptarem a inovações, o que também reduz a eficiência produtiva.

Neste momento vale a pena fazer uma incursão na legislação trabalhista no Brasil e examinar por que o mercado brasileiro aparece nos diferentes estudos

TABELA 14  
Custo para Demitir um Trabalhador  
[semanas de salário]

Mais baixo		Mais alto	
Nova Zelândia	0	São Tomé e Príncipe	108
Estados Unidos	0	Turquia	112
Afeganistão	4	Equador	131
Austrália	4	Moçambique	141
Geórgia	4	Indonésia	145
Iraque	4	Egito	162
Nigéria	4	Brasil	165
Cingapura	4	Sri Lanka	176
Cazaquistão	8	Zâmbia	176
Suíça	12	Serra Leoa	188

Fonte: *Doing Business*, Banco Mundial (2006).

TABELA 15  
Índices de Regulação do Emprego: Países com Maior Regulação

Flexibilidade de empregar	Condições de emprego	Flexibilidade para demitir	Leis sobre o emprego
Menor índice	Menor índice	Menor índice	Menor índice
China	17 Hong Kong	20 Hong Kong	1 Cingapura
Brasil	78 Nicarágua	90 Brasil	68 Paraguai
Chade	78 Mongólia	90 Panamá	68 Peru
Grécia	78 Paraguai	90 Peru	69 Moçambique
Guiné	78 Turquia	91 Ucrânia	69 Venezuela
Tailândia	78 Polónia	92 México	70 Bielo-Rússia
Venezuela	78 Hungria	92 Bielo-Rússia	71 México
El Salvador	81 Ucrânia	93 Rússia	71 Angola
México	81 Chade	93 Portugal	71 Brasil
Panamá	81 Ruanda	94 Panamá	73 Portugal
Taiwan	81 Bolívia	95 Angola	74 Panamá

Fonte: *Doing Business*, Banco Mundial (2006).

realizados nos últimos anos como sendo excessivamente regulado. As principais leis trabalhistas no Brasil são a Constituição Federal (CF) e a CLT. Em complemento a essa legislação, o TST emite enunciados que qualificam as leis em casos de omissão.

Os três principais artigos da CF sobre questões trabalhistas são o 7º, o 8º e o 114. O artigo 7º estabelece os direitos dos trabalhadores. Este artigo, essencialmente, trouxe da CLT alguns direitos, tornando alguns mais generosos, e acrescentando outros. Entre os que ficaram mais generosos estão o aumento da multa rescisória em caso de demissão sem justa causa de 10% para 40% do FGTS, a ampliação da licença-maternidade de três para quatro meses, da paternidade de um para quatro dias, redução da jornada normal de trabalho semanal de 44 para 40 horas, abono de férias correspondente a 1/3 do salário mensal, e fixação da remuneração da hora extra em, no mínimo, 50% da hora normal. Introduziu ainda a participação nos lucros e a jornada de seis horas para trabalhos com turnos ininterruptos.

Talvez o aspecto mais interessante deste artigo 7º seja o fato de ser tão detalhista e sem flexibilidade quanto às condições de trabalho e remuneração e, ainda assim, nos dois aspectos, que são a base do custo de trabalho para a empresa e a renda do trabalhador (o próprio salário e a jornada de trabalho), deixar considerável espaço de manobra para as negociações coletivas. Lê-se na CF que

(...) são direitos dos trabalhadores VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo (...) XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva. (CF, Tít. VI e XIII)

Ou seja, a noção tão difundida de que o salário nominal é irredutível no Brasil não está na CF, embora encontre entraves na CLT, como será visto a seguir. Foi a redutibilidade do salário e a compensação de horas que deu origem à bem-sucedida introdução do banco de horas em 1998.

O artigo 8º tornou a organização sindical muito mais livre, reduzindo as restrições quanto às bases de categorias e territoriais, além de tornar mais fácil seu registro junto aos órgãos do governo. O artigo 114 se refere às atribuições da Justiça do Trabalho, em particular seu papel nos dissídios individuais e coletivos.

A CLT trata das normas da relação de trabalho (direitos individuais dos trabalhadores), dos contratos individuais e coletivos, da organização sindical, da organização da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho. Não é o caso de entrar em detalhes sobre a CLT. Entretanto, sempre que se fala em reforma trabalhista, há uma referência à necessidade de reformar a CLT. Quais, então, são os pontos críticos da CLT que merecem destaque? Três foram escolhidos aqui: *a)* as normas da relação de trabalho; *b)* os processos de julgamento de dissídios individuais; e *c)* os processos de arbitragem dos dissídios coletivos.

## Normas das Relações de Trabalho

Além dos direitos que constam do artigo 7º da CF, a CLT dispõe sobre vários aspectos das condições de trabalho e remuneração. A seguir destacam-se alguns exemplos do grau de detalhe e discricionariedade da CLT, bem como de sua forte interferência nas relações de trabalho.

Art. 68. O trabalho em domingo (...) será sempre subordinado à permissão prévia da autoridade competente em matéria de trabalho.(...) Cabem ao Ministério do Trabalho autorizar e à autoridade municipal regular o trabalho aos domingos.

A lei é omissa quanto à remuneração adicional do trabalho dominical mas a Justiça do Trabalho aqui faz as vezes de legislador: o TST emitiu o Enunciado 146, segundo o qual “o trabalho prestado em domingos e feriados, não compensado, deve ser pago em dobro (...)”.

Art. 73. Salvo nos casos de revezamento semanal ou quinzenal, o trabalho noturno terá remuneração superior ao do diurno, e para esse efeito, sua remuneração terá um acréscimo de 20% (...).

A CF de 1988 elevou esse acréscimo para 50%.

Art. 134. As férias serão concedidas por ato do empregador, em um só período, nos 12 meses subsequentes à data em que o empregado tiver adquirido o direito.

Parágrafo primeiro. Somente em casos excepcionais serão as férias concedidas em dois períodos, um dos quais não poderá ser inferior a dez dias corridos.

Art. 137. Sempre que as férias forem concedidas após o prazo de que trata o art. 134, o empregador pagará em dobro a respectiva remuneração.

Art 224. A duração normal do trabalho dos empregados em bancos (...) será de seis horas (...).

Art. 226. O regime especial de seis horas de trabalho também se aplica aos empregados de portaria e de limpeza, tais como os porteiros, telefonistas de mesa, contínuos e serventes, empregados em bancos e casas bancárias. Também têm jornada reduzida os operadores cinematográficos e os jornalistas.

Art. 320. A remuneração dos professores será fixada pelo número de aulas semanais, na conformidade dos horários (...).

Art. 461. Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário (...).

Parágrafo primeiro. Trabalho de igual valor, para fins deste Capítulo, será o que for feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço não for superior a dois anos.

**Não apenas a legislação restringe a liberdade da empresa de ter uma escala salarial, como a condiciona à noção de que “trabalho de igual valor” é o “feito com igual produtividade e a mesma perfeição técnica” – duas medidas de difícil quantificação para fins de fiscalização.**

Art. 468. Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resulte, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente garantida.

**Esse artigo permite a renegociação dos contratos desde que beneficie o trabalhador; caso contrário ela é ilegal. O artigo torna a redutibilidade do salário e da jornada de trabalho de que fala a CF algo muito discutível, pois ambas podem, mesmo circunstanciadas, ser consideradas prejudiciais ao empregado.**

Art. 619. Nenhuma disposição de contrato individual de trabalho que contrarie normas de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho poderá prevalecer na execução do mesmo, sendo considerada nula de pleno direito.

**Esse artigo implica que o contrato individual está subordinado ao contrato coletivo, o que mais uma vez restringe a capacidade da empresa de moldar suas relações de trabalho à especificidade das condições e dos diferentes trabalhadores.**

**A razoabilidade dessas regras evidentemente pode ser discutida. Mas é importante destacar o grau de ingerência da lei sobre os contratos coletivos e desses sobre os contratos individuais, o que implica uma enorme uniformidade das condições de remuneração em um contexto em que as empresas se defrontam com condições econômicas e tecnológicas cada vez mais diferenciadas, além, obviamente, de lidarem com trabalhadores com habilidades, motivação e capacidade de trabalho também diferentes.**

## Dissídios Individuais

Quanto ao processo de julgamento de dissídios individuais pela Justiça do Trabalho, o que chama atenção é o fato de a lei preconizar que o acordo entre as partes deve prevalecer sobre o cumprimento da lei e do contrato. O artigo 746 da CLT diz que

(...) os dissídios individuais ou coletivos submetidos à apreciação da Justiça do Trabalho serão sempre sujeitos à conciliação.

Parágrafo 1º. Para os efeitos desse artigo, os juízes e Tribunais do Trabalho empregarão sempre os seus bons ofícios e persuasão no sentido de uma solução conciliatória dos conflitos. (CF, art.746)

Somente depois de esgotado o recurso à negociação entre as partes o juiz procederá ao julgamento, lançando mão das evidências e depoimento das testemunhas.

No caso dos dissídios coletivos, a conciliação é perfeitamente razoável, pois sindicatos e empresas estão negociando um contrato a ser cumprido no futuro. Mas no caso de dissídio individual, o que está em jogo é o pleito de uma das partes de que a lei ou um contrato não foi cumprido, e, nesse caso, a prevalência da negociação sobre o julgamento faz surgir incentivos indesejáveis. Pois se o empregador sabe que haverá espaço para negociação de direitos legais ou contratuais, sendo o teto aquilo que seria devido, que incentivo tem para cumprir o contrato durante sua vigência? Este é, provavelmente, um dos motivos para o enorme número de dissídios individuais no Brasil. Nos casos, portanto, de demandas individuais, para se evitar o descumprimento da lei e o enorme número de pleitos, a lei deveria determinar que o juiz procedesse ao julgamento com base nas evidências e testemunhas, sem espaço para negociações.

## Dissídios Coletivos e Arbitragem

Por último, é importante discutir o sistema de arbitragem nos casos de dissídios coletivos. O dissídio é o último recurso quando empregadores e sindicatos não chegam a um acordo coletivo. Nesse caso, o juiz do trabalho desempenha a função de árbitro, e aqui evidentemente a tentativa de acordo é válida. Entretanto, em não havendo acordo, o juiz tem inteira liberdade para arbitrar as cláusulas, seja com base em outros processos ou nos dados de que dispõe naquele caso específico. Ocorre que cada caso é um caso, e se as partes sabem que o juiz fará uma escolha sem restrições, o incentivo natural é exagerar a demanda (no caso dos trabalhadores) e minimizar a oferta (no caso dos empregadores). Mesmo que o juiz faça alguma escolha entre as duas propostas, a decisão pode ser muito prejudicial para uma das partes. O ideal é que demanda e oferta sejam realistas em face das circunstâncias. Uma forma de produzir esse resultado é limitando a escolha do árbitro de modo a aproximar a demanda e a oferta.

### 8.3 Informalidade e Ineficiência: Qual o Custo de Sonegar?

As limitações impostas pelas regras de abertura e fechamento de empresas, demissão de trabalhadores, bem como a elevada cunha fiscal sobre a folha de salários e a carga tributária contribuem para a informalidade das empresas e das relações de trabalho. A informalidade, por sua vez, também tem implicações para a eficiência das empresas.

Em qualquer país as empresas podem decidir sonegar impostos, isto é, ocultar ilegalmente uma fração de seu rendimento do fisco. Entretanto, evitar a vigilância das autoridades e ocultar receitas e lucros requer o dispêndio de recursos. Esse volume de recursos pode ser considerável, na medida em que a empresa deve se utilizar de métodos escusos, inclusive suborno e, acima de tudo, ineficientes, seja na compra de insumos, seja no processo de comercialização dos produtos. O custo da sonegação envolve ainda a penalidade e a probabilidade de ser autuado. Em princípio, uma empresa terá incentivos para ocultar uma parcela de seu faturamento sempre que o custo de sonegar for menor do que os impostos devidos.

Os diversos fatores de natureza institucional que definem a decisão de sonegar – discutidos no início da Seção 7 deste capítulo (discricionariedade das regras tributárias, desrespeito às leis, morosidade da justiça, corrupção, ou simplesmente a postura antiética do empresário) – afetam a probabilidade de a empresa vir a ser autuada. Evidentemente, há firmas que não seguem essa regra. Isto é, existem firmas que, mesmo sendo baixo o custo potencial de sonegar, não sonegam. Assim como há aquelas que estão dispostas a sonegar mesmo que a diferença entre o custo de sonegar e os impostos seja pequena. Essa assimetria entre as empresas pode ter efeitos significativos sobre a estrutura da concorrência em um setor econômico, com conseqüências relevantes para o nível e a eficiência dos investimentos e, assim, o crescimento do emprego e da renda.

Não obstante considerações éticas e socioeconômicas, a sonegação oferece uma vantagem competitiva à empresa, assim como o emprego informal, por oferecer maior flexibilidade, e também por poder torná-la mais competitiva. Em alguns setores da economia com alta carga tributária sobre o preço do produto, se duas empresas vendem quantidades iguais ao mesmo preço, o lucro da empresa que sonega é maior do que o da empresa que não sonega. Se ambas as empresas reinvestem seus lucros, a empresa que sonega tende a aumentar seu *market share* ao longo do tempo.

Em princípio, parece não haver efeitos microeconômicos da sonegação para o desempenho da economia como um todo, desde que ambas as empresas – as que sonegam e as que não sonegam – tenham a mesma disposição para investir

a partir de seus lucros. Esse raciocínio, entretanto, deixa de ser válido se considerada a diferença entre os custos de produção, ou a eficiência produtiva, das duas empresas. A diferença entre os custos unitários das duas empresas é o custo de sonegar ou de esconder uma parte do processo de produção e circulação de serviços e mercadorias. Esses custos são improdutivos, ou seja, a eles não corresponde o aumento da quantidade produzida do produto ou serviço, nem da sua qualidade para o consumidor.

Um exemplo muito simples é de uma empresa que, para sonegar, tenha de escolher um trajeto mais longo para transportar suas mercadorias. A empresa que não sonega, por não incorrer nesse custo adicional de transporte, pode, com o mesmo investimento, produzir e empregar mais, vendendo as mercadorias ao mesmo preço. Ou vender a um preço menor, beneficiando o consumidor. Isto é, a eficiência de seu investimento seria maior, bem como sua contribuição para a capacidade produtiva e o crescimento potencial da economia.

Há várias situações em que a empresa que sonega é menos eficiente porque precisa esconder suas atividades. Isso é verdade desde o sistema de registro das atividades até a logística, passando pelo custo de vigilância paralela para evitar fraudes. Em geral, essa necessidade faz com que o conjunto de métodos e parceiros à sua disposição – desde a compra de insumos e a contratação de trabalhadores até a distribuição das mercadorias e o acesso ao crédito – seja menor do que o conjunto disponível para a empresa que não sonega. O fato do conjunto de escolha ser mais restrito reduz a eficiência produtiva, pois muitas das opções mais eficientes tornam-se indisponíveis. Por sua vez, os custos de transação e incertezas associadas a atividades informais, não amparadas pela força da lei e pela justiça, também geram ineficiências.

Suponhamos, para fins de análise, que o custo de sonegação seja igual à perda de eficiência em relação à atividade da empresa formal. Sendo assim, se duas empresas, uma formal e outra não, investem em uma planta uma mesma quantia, o **valor adicionado** da empresa formal será maior do que o da empresa informal. Essa diferença entre os valores adicionados é uma medida da diferença entre a produtividade das duas empresas ou a eficiência de seus investimentos.

Em um país como o Brasil, com baixa taxa de investimento, a eficiência do investimento passa a ser um fator crítico para definir a taxa de crescimento da economia, o nível de exportações, a geração de empregos e assim por diante. Se o argumento exposto for convincente, seu corolário é que, à medida que aumenta a participação de mercado das empresas informais, menores serão a eficiência do investimento e a taxa de crescimento da economia. Nesse sentido, a sonegação deixa de ser uma questão apenas ética, fiscal e distributiva, mas passa a ter

Valor adicionado: também conhecido como valor agregado, é a diferença entre a soma dos preços dos insumos necessários para se produzir determinada quantidade de produto e o preço dos produtos. Assim, o valor adicionado é uma medida do ganho obtido por meio do beneficiamento das matérias-primas pelo processo produtivo. Também pode ser entendido como custo de produção, que é a soma das remunerações ao capital e ao trabalho, além do custo das matérias-primas propriamente ditas.

efeitos sobre o desempenho socioeconômico do país por meio de seus impactos sobre a estrutura da concorrência e a eficiência dos investimentos.

#### 8.4 Impostos e Ineficiência

Conforme dito e reiterado, condições externas ao mercado de trabalho podem afetar o seu desempenho. Esse é o caso do sistema tributário. O Brasil tem uma carga tributária elevada, maior do que a dos Estados Unidos, e equivalente à média dos países europeus, o que tem várias implicações. Uma é reduzir a rentabilidade e o volume de lucros das empresas após o pagamento dos impostos, o que diminui os incentivos para investir. Outra é que a carga elevada e o fato de a qualidade dos gastos públicos não ser bem avaliada pela população induzem as empresas a diferentes formas de elisão fiscal e sonegação de impostos.

O sistema tributário também tem efeitos sobre a eficiência produtiva. Sempre que os impostos afetam a escolha das empresas e trabalhadores – por exemplo, entre os setores onde operar, entre diferentes tipos de relação de trabalho, entre permanecer ou não no mesmo emprego –, eles podem resultar em decisões mais vantajosas para empresas ou trabalhadores, mas com efeitos socioeconômicos potencialmente negativos. Esse é o caso dos incentivos engendrados pela diferença entre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas e o acesso ao FGTS dos trabalhadores demitidos.

#### 8.5 IRPF *versus* IRPJ

A legislação do imposto de renda apresenta distorções que possibilitam a elisão dos impostos devidos de algumas categorias profissionais. No caso brasileiro, essa distorção surge dos custos de manutenção de uma pessoa jurídica e de perdas de eficiência quando a alocação mais produtiva seria por meio de uma relação de assalariamento, mas que, para se beneficiar de vantagens tributárias, o trabalhador prefere ser um prestador de serviços. Principalmente para o caso de profissionais liberais, os custos de elaboração do contrato social, manutenção sistemática de registro contábil e aumento da burocracia para decisões – como mudança de endereço da empresa, entre outros – podem representar componentes importantes do custo de operação.

Por princípio, a escolha de organização das firmas deveria ser neutra em relação aos mecanismos de taxação. Entretanto, o resultado dos estudos de Barcellos, Assunção e Werneck (2005) sugere o oposto: alguns profissionais liberais apresentam-se diante do fisco como pessoa jurídica para, dessa maneira, fugirem

das alíquotas mais altas de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). A explicação para esse comportamento estaria na estrutura da taxaço da renda que, dependendo de algumas características do contribuinte, tributa de maneira mais vantajosa a pessoa jurídica. Assim, esses profissionais liberais estariam somente utilizando um esquema de planejamento tributário, totalmente legal e previsível.

De fato, a comparação do Brasil com os países da OCDE revela uma situação bastante particular (Tabela 16). O Brasil possui uma carga tributária semelhante à dos países da OCDE, apesar de indicadores sociais substancialmente piores. Entretanto, mais intrigante é a situação da composição dos impostos. Enquanto nos países daquela organização o imposto de renda responde por 35,3% de toda a arrecadação, no Brasil constitui apenas 18,7%. Essa reduzida participação do IR é compensada, de um lado, pelas contribuições de seguridade social e, por outro, por outros impostos e contribuições como o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros – mais conhecido como Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – mais conhecida por Contribuição sobre Movimentações Financeiras (CPMF) – que, apesar de estarem fora do escopo deste capítulo, apresentam distorções importantes.

Mas o maior descompasso quanto à composição dos impostos se refere à participação do IRPF. Enquanto nos países da OCDE ele corresponde a 1/4 da arrecadação total, no caso brasileiro não chega a 1/8 do montante arrecadado pelo governo. E mais: as informações da Receita Federal mostram que mais de 90% da arrecadação do IRPF constitui tributação na fonte, ou seja, de trabalhadores com reduzida capacidade de planejamento tributário.

TABELA 16  
Brasil e Países da OCDE: Indicadores Tributários e Socioeconômicos – 2002

	OCDE	Brasil
Carga tributária	36,3	35,9
Composição dos impostos		
IRPF	26,0	12,0
IRPJ	9,3	6,7
Contribuições de seguro social	22,9	36,6
Imposto sobre bens e serviços	31,9	30,2
Outros	9,8	14,5
PIB <i>per capita</i>	22.411	2.641
% de matrículas no ensino secundário	89,8	74,9

Fontes: OCDE, *World Development Indicators* (Banco Mundial), e Secretaria da Receita Federal (SRF).

A decisão de incorporação ao IRPJ é fortemente influenciada por variáveis relacionadas à estrutura da taxaço.<sup>7</sup> A utilização da pesquisa Economia Informal Urbana do IBGE (Ecinf/97) é interessante porque a participação de profissionais liberais com negócio próprio na amostra está bem representada.

A Tabela 17 mostra o método de apuração escolhido pelas firmas ao pagar o IRPJ. A grande maioria escolheu o método de apuração pelo lucro presumido, seja por sua simplicidade ou por possibilitar uma alíquota efetiva mais baixa para as atividades com lucro contábil alto.

A Tabela 18 aponta a forte relação das várias características da firma com sua configuração jurídica. Na primeira linha, os 12% da amostra que possuem constituição jurídica têm a receita média mensal mais do que duas vezes maior do que o resto da amostra. Esse fato é compatível com o planejamento tributário das firmas, pois profissionais com maior nível de renda têm mais incentivos a constituir pessoa jurídica em função da maior economia de impostos. A segunda linha mostra que é maior a proporção de firmas com constituição jurídica no grupo dos empregadores do que no grupo dos conta-própria. O fator renda também pode explicar isso, pois os empregadores tendem a ter uma renda maior do que os conta-própria.

A tabela aponta também que os negócios que usam equipamentos próprios mais freqüentemente têm constituição jurídica. Dois efeitos podem estar em ação aqui. O primeiro é novamente o da receita, que tende a ser maior em negócios com equipamentos próprios. O segundo, que se associa com outro parâmetro de planejamento tributário, vem da permissão de dedução de despesas com aluguel de equipamentos sob o regime de tributação de pessoas físicas com livro-caixa. Logo, em negócios que alugam equipamentos deveria haver menos incentivo a constituir pessoas jurídicas, tudo mais constante.

TABELA 17  
Composição das Firms segundo Modelo de IRPJ  
[profissionais liberais na Ecinf (1997)]

Modelo de IRPJ	Freqüência	%
Lucro real	6.565	23,06
Lucro presumido	13.422	47,14
Isento	8.363	29,37
Ignorado	123	0,43
Total	28.473	100,0

Fonte: Barcellos, Assunção e Werneck (2005).

TABELA 18  
 Perfil dos Profissionais Liberais segundo Constituição Jurídica: Ecinf – 1997

Constituição jurídica	Sim	Não	Total
Receita média (R\$)	5.112,10	2.303,94	-
Posição na ocupação			
Conta-própria	17.640	227.685	245.325
	7,2%	92,8%	100,0%
Empregador	24.995	101.459	126.454
	19,8%	80,2%	100,0%
Equipamento			
Próprio	37.386	248.501	285.887
	13,1%	86,9%	100,0%
Alugado	3.619	50.547	54.166
	6,7%	93,3%	100,0%
Não usa	1.629	30.096	31.725
	5,1%	94,9%	100,0%
Sócios			
			0
Proprietário único	32.334	309.285	341.619
	9,5%	90,5%	100,0%
Tem sócio	10.300	19.849	30.149
	34,2%	65,8%	100,0%
Investimento			
			0
Investiu	16.778	83.499	100.277
	16,7%	83,3%	100,0%
Não investiu	20.607	165.003	185.610
	11,1%	88,9%	100,0%
Clientes			
			0
Pessoas físicas	26.583	274.871	301.454
	8,8%	91,2%	100,0%
Empresas grandes	3.799	13.833	17.632
	21,5%	78,5%	100,0%

(continua)

(continuação)

Constituição jurídica	Sim	Não	Total
Empresas pequenas	11.389	36.514	47.903
	23,8%	76,2%	100,0%
Governo	862	3.925	4.787
	17,3%	82,7%	100,0%
Contas			0
Não registra	555	38.005	38.560
	1,4%	98,6%	100,0%
Registra sozinho	17.177	22.3540	240.717
	7,1%	92,9%	100,0%
Tem contador	24.190	63.695	87.885
	27,5%	72,5%	100,0%
Total	42.635	329.144	371.779
	12,0%	88,0%	100,0%

Fonte: Barcellos, Assunção e Werneck (2005).

Os dados também confirmam uma tendência maior dos profissionais que prestam serviços para empresas (grandes e pequenas) a constituírem pessoas jurídicas. Essa associação é compatível com a hipótese de que a estrutura do IR afeta as relações trabalhistas, no sentido de aumentar a terceirização de forma artificial. Não apenas os prestadores de serviços pagam menos IR, como também a empresa que recebe os serviços reduz seus encargos trabalhistas.

Em resumo, há fortes evidências de interferência da estrutura tributária sobre a organização dos prestadores de serviços, na medida em que vários atributos que têm efeito sobre o montante de impostos a ser pago por esses profissionais liberais têm expressiva relação com a constituição jurídica do negócio. A fonte de ineficiência se traduz na dissociação entre características da natureza da atividade econômica e o montante de impostos pagos. Por exemplo, o ambiente aqui descrito possibilita que dois prestadores de serviços idênticos, exercendo tarefas exatamente iguais, sejam tributados de forma diferente. Basta que para isso um deles ofereça uma nota fiscal enquanto o outro preencha um recibo de pagamento a autônomo (RPA).

Se o custo implícito nesses dois documentos fosse igual, não haveria problemas e todos optariam pela forma associada à menor alíquota de imposto. Entretanto, na medida em que há um dilema envolvido nessa escolha, há uma perda de eficiência. O prestador de serviço que se apresenta como pessoa jurídica, emitindo

uma nota fiscal, paga menos impostos, mas tem de arcar com um custo mais alto de criação e manutenção de uma firma. Aquele que tem seu recebimento como pessoa física, por sua vez, precisa apenas emitir um RPA, com o custo negligenciável do próprio documento, mas passível de uma tributação bem mais alta.

## 8.6 O Efeito do FGTS sobre a Rotatividade do Trabalho

Da década de 1940 até 1966, a legislação trabalhista brasileira estipulava que, no caso das demissões sem justa causa, a firma deveria pagar ao trabalhador demitido uma indenização de um salário por ano trabalhado. Além disso, a lei garantia estabilidade de emprego para trabalhadores que possuíam vínculos empregatícios de mais de dez anos com uma mesma firma. Esses trabalhadores somente podiam ser demitidos por justa causa, em julgamentos que não incluíam a baixa produtividade nem absenteísmo como razões justas para a demissão. Em caso contrário, a firma era obrigada a pagar uma indenização equivalente a dois salários por ano no emprego, e somente quando acordado com o funcionário. De forma a eliminar as distorções que o sistema causava à produtividade da força de trabalho e a assegurar a provisão de fundos para cobrir os gastos com as indenizações no caso das demissões sem justa causa, foi criado, em 1966, o FGTS.

O FGTS é um sistema criado para oferecer segurança ao trabalhador no caso da demissão sem justa causa. O sistema obriga as firmas a depositar uma parcela dos salários (8% entre 1966, quando foi criado, e setembro de 2001, e 8,5% desde então) de seus trabalhadores formais em contas em nome de cada trabalhador, que, salvo algumas exceções, só pode retirar os recursos do fundo quando se aposentar ou se demitido sem justa causa – nesse caso, ao montante depositado pela empresa é acrescida uma multa de 40% sobre o total. A lei determina, também, que o saldo da conta seja compensado pela inflação – atualmente pela Taxa Referencial (TR) –, além da correção por uma taxa de juros de 3% ao ano.

Pode-se destacar três características do sistema de FGTS que agem como incentivos perversos por levarem um trabalhador a induzir sua própria demissão:

- o fundo é mantido a uma taxa de juros abaixo da taxa de mercado – isso serve como incentivo para os trabalhadores tirarem seu dinheiro do sistema;
- a principal forma de obter acesso ao fundo é por meio da demissão do trabalhador;
- a maior parte da multa de demissão é destinada ao próprio trabalhador.

Logo, o sistema oferece uma margem para falsas demissões, prática na qual firmas e empregados entram em acordo para simular uma demissão sem justa

causa, possibilitando o acesso ao saldo do FGTS por parte do trabalhador e ganhos também para a empresa, que acaba por não pagar a multa de demissão. Os dados da Pnad e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) mostram que cerca de 2/3 dos desempregados que afirmam ter pedido demissão do seu antigo emprego – situação em que o trabalhador não tem acesso ao saldo do fundo – também afirmam ter tido acesso ao seu FGTS – um indício de falsas demissões.

Conseqüentemente, isso provoca um aumento na rotatividade do trabalho, pois tanto firmas como trabalhadores podem lucrar no curto prazo com a ruptura do contrato de trabalho. Mais grave ainda, nas situações em que é mais difícil chegar a um acordo, a tendência é uma piora no ambiente de trabalho, com impactos negativos sobre a produtividade. De fato, o não-pagamento de custos de demissão por parte das empresas é a segunda razão mais freqüente para os trabalhadores entrarem na Justiça do Trabalho, atrás apenas do não-pagamento de benefícios não-salariais [Banco Mundial (2002)]. Esse estudo do Banco Mundial chega a caracterizar o mercado de trabalho brasileiro como hiperlitigioso, além de hiperativo, devido à alta rotatividade. Mecanismos como o desenho do sistema do FGTS têm sido apontados entre os maiores vilões por trás desse desempenho.

## 9. SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Este capítulo sugeriu algumas hipóteses e propôs algumas conclusões, reunidas a seguir:

O contrato de trabalho, tanto coletivo quanto individual, tem características próprias que decorrem da assimetria de informações entre o trabalhador e o empregador e do fato da transação (entrega de esforço pelo trabalhador e pagamento do salário e benefícios pelo empregador) ocorrer ao longo do tempo, envolvendo despesas de treinamento e custos de encerramento do contrato. Assim, a contratação de um trabalhador se assemelha a um investimento de risco por parte da firma.

As leis trabalhistas, concebidas de acordo com circunstâncias históricas e políticas, se impõem sobre o contrato de trabalho. À medida que a estrutura de concorrência, as opções tecnológicas e o grau de instrução dos trabalhadores se modificam, tanto os contratos quanto as leis podem se tornar obsoletas, caso em que podem afetar a lucratividade das empresas e a produtividade do trabalho.

Nos últimos 20 anos houve, de fato, mudanças importantes no entorno econômico e tecnológico, e tanto os contratos quanto as leis de alguns países se mostraram inconsistentes com a adaptabilidade das empresas a novas circunstâncias.

As leis trabalhistas devem ser avaliadas de acordo com as circunstâncias. Os estudos sobre desempenho do mercado de trabalho mostram que é a combinação de mudanças externas ao mercado de trabalho (choques de oferta, alterações nos regimes cambiais, mudanças na combinação de políticas fiscal e monetária) com a legislação trabalhista que produz diferentes efeitos sobre a geração de empregos, a taxa de desemprego, a estrutura salarial e a informalidade.

No Brasil, nos últimos 20 anos, houve várias mudanças relevantes, com implicações na relação de trabalho: novas regras trabalhistas da Constituição de 1988, abertura da economia, estabilização, aumento da carga tributária e choques externos. Pode-se dizer que, com a Constituição de 1988, as leis trabalhistas passaram por um aprofundamento do modelo social-democrata quando as economias mundial e brasileira caminhavam para um modelo muito mais liberal de mercado. Essa inconsistência está na raiz do desempenho do mercado de trabalho desde o início da década de 1990, ainda que, como dito anteriormente, movimentos conjunturais de melhoria do emprego e de redução da informalidade possam ocorrer.

O aumento do desemprego e da informalidade no Brasil respondem a essa combinação de alterações no ambiente econômico e ao aprofundamento da regulamentação das relações de trabalho, além de a outros fatores como elevação da cunha fiscal sobre a folha de salários e o aumento do valor real do salário mínimo na segunda metade dos anos 1990. Algumas mudanças atenuaram esses efeitos, notadamente a introdução do banco de horas em 1998.

O fato de o desemprego ter crescido mais nas regiões metropolitanas do que no resto do país deve-se fundamentalmente a três fatores: são essas empresas que estão mais expostas à concorrência externa – principalmente as do setor manufatureiro; são também exigidas em termos de inovações tecnológicas; e, finalmente, são muito mais sujeitas à fiscalização trabalhista. Quanto à informalidade, duas razões têm sido apontadas para explicar o crescimento maior ocorrido nas regiões metropolitanas: *a)* a elevação dos custos da mão-de-obra desde a Constituição de 1988 fez com que as empresas ficassem mais propensas a estabelecer contratos de trabalho não-formais; e *b)* o aumento da carga tributária combinado maior exposição à fiscalização levou as pequenas empresas a operarem informalmente com uso de mão-de-obra também informal.

O baixo crescimento da economia brasileira nas últimas duas décadas reflete o baixo percentual de poupança e de investimento de nossa sociedade, assim como o reduzido patamar de investimento público em infra-estrutura. Além disso, esse crescimento discreto da economia resulta ainda do baixo crescimento da produtividade do trabalho e da eficiência produtiva. O baixo crescimento da

produtividade do trabalho é conseqüência do reduzido ritmo de investimentos, além da baixa qualificação da mão-de-obra, conforme discutido no Capítulo 3 desta edição. Quanto à ineficiência produtiva, explicam-na o elevado grau de regulamentação dos mercados, com destaque para o mercado de trabalho (restrições a contratações e demissões, excesso de regulação dos contratos individuais, discricionariedade da justiça trabalhista).

A redução da taxa de desemprego e da informalidade nos últimos anos se deve ao abrandamento do processo de reestruturação empresarial, à maior consistência da política econômica e à continuidade das *regras do jogo* no atual governo – além da ampliação da atividade de fiscalização –, todos fatores que reduzem a incerteza e incentivam os investimentos, inclusive em trabalhadores com carteira assinada. Contudo, eles não são suficientes para permitir a retomada sustentada de níveis reduzidos de desemprego e de ampliação da formalização do vínculo trabalhista, compatíveis com a proteção social adequada e com a sustentabilidade fiscal dessa proteção, além, obviamente, de abrir espaço para investimentos na mão-de-obra com ganhos de eficiência para as empresas e para a economia.

## 10. DISCUSSÃO DA REFORMA TRABALHISTA

A partir da discussão ao longo deste capítulo, parece ter ficado claro que instituições que interferem em demasiado no contrato de trabalho tiram das empresas a capacidade de se adaptarem a inovações. Uma tal incapacidade de resposta se, por um lado, preserva a estabilidade dos trabalhadores empregados, por outro, pode provocar aumento das taxas de desemprego e de informalidade, assim como queda do investimento e da eficiência produtiva – o que, por sua vez, tende a reduzir o crescimento da empresa e sua capacidade de empregar e pagar salários. Em um ambiente mais volátil, as empresas precisam de mais capacidade de adaptação.

O fato de as empresas poderem rever contratos, alterar jornadas de trabalho, suspender o contrato de trabalho de parte dos trabalhadores temporariamente etc. torna a vida dos trabalhadores mais insegura. O aumento da adaptabilidade das empresas tem como preço o aumento da insegurança dos trabalhadores. Sendo assim, qualquer proposta de reforma deveria considerar medidas que aperfeiçoassem a rede de segurança e de proteção dos trabalhadores.

Antes de discutir alguns possíveis aprimoramentos das instituições trabalhistas tendo em mente esses objetivos, é importante ressaltar que, ao longo do tempo, as medidas de proteção do emprego – ou dos trabalhadores empregados –, como o elevado custo de demissão, bonificações rígidas (décimo terceiro, abono

de férias etc.) e toda uma série de direitos individuais previstos em lei no Brasil se, por um lado, protegem os trabalhadores empregados e, entre eles, os que estão mais organizados e contam com forte estrutura sindical, por outro, penalizam sobremaneira os trabalhadores desempregados – posto que ao encarecerem o custo de contratação e de eventual demissão reduzem os incentivos para os empresários contratarem –, entre os quais os jovens e os menos qualificados são a maioria. A proteção dos empregos existentes, e dos trabalhadores empregados, restringindo a concorrência no mercado de trabalho, pode não ser a melhor escolha para o conjunto dos trabalhadores (empregados e desempregados).

Entre as várias instituições discutidas no capítulo, algumas podem e devem ser reformadas, de modo a permitir que as empresas tenham mais flexibilidade de alocação de mão-de-obra, com impactos positivos para o emprego e para a redução da informalidade. É certo que não há consenso sobre como proceder, mas há razoável entendimento de que devem ser aprimoradas.

O salário mínimo, por exemplo, é fixado em nível federal. Com exceção do Bolsa Família, que beneficia as famílias pobres com filhos que freqüentam escolas, os demais gastos sociais do governo federal (aposentadorias, seguro-desemprego, abono do PIS, benefícios para deficientes e idosos de baixa renda) estão indexados ao salário mínimo. Portanto, a política de salário mínimo tem enorme impacto fiscal. Sob esse ponto de vista, aumentos do valor real do salário mínimo têm impactos perniciosos sobre as contas públicas, posto que eleva simultaneamente o valor real de praticamente todos os benefícios sociais. Dadas as severas restrições fiscais – já apontadas na edição de 2005 –, elevações desses gastos só podem ser feitas à custa de maior carga tributária ou de reduções ainda maiores no nível do já deprimido investimento público. Ora, o governo não precisa dessa camisa-de-força para fazer política social. Suponha-se, por exemplo, que o governo desejasse aumentar seus gastos com o Bolsa Família e com saneamento básico. Se há uma restrição orçamentária, ele poderia manter constante o poder de compra do seguro-desemprego, das aposentadorias e dos demais benefícios sociais, e aumentar a dotação para o Bolsa Família e o saneamento básico. Ao atrelar por lei todos os gastos ao valor do salário mínimo, perde esse grau de manobra e, o que é pior, sua ação social tem como contrapartida aumentos da carga tributária ou reduções de investimento, ambos indesejáveis. É, portanto, razoável e oportuno que se discuta o que deve e o que não deve estar vinculado ao salário mínimo.

Em síntese, política de salário mínimo não deveria impor restrições à política fiscal. Se o governo quer aumentar o poder de compra das aposentadorias, não precisa aumentar o salário mínimo, basta mandar para o Congresso um projeto

de lei propondo rever as aposentadorias. O mesmo vale para o seguro-desemprego, os benefícios para deficientes e idosos, para o abono do PIS etc.

Outro aprimoramento que poderia ser submetido à discussão refere-se ao acesso aos recursos do FGTS. Como se sabe, hoje o trabalhador só tem acesso ao seu FGTS em circunstâncias específicas mas, de longe, a maior frequência é nos casos de demissão sem justa causa. Há evidências de que esse sistema promove o desligamento de trabalhadores de seus empregos para ter acesso ao FGTS. Com isso há prejuízo da qualidade das relações de trabalho com efeitos negativos sobre a eficiência produtiva. Se o que se deseja é incentivar a estabilidade da relação de emprego, com conseqüentes investimentos de ambas as partes (empregadores e empregados), então seria razoável discutir modelos de acesso parcial aos recursos do FGTS quando ocorresse a demissão sem justa causa, transformando parte dos recursos em fundo previdenciário, resgatável quando da aposentadoria, mantidas as condições especiais de acesso (como tratamento de saúde ou compra de casa própria). Também numa perspectiva de redução gradual da carga tributária, seria saudável discutir alternativas para a multa recisória nos casos de demissão. Esta poderia ser gradualmente reduzida – num calendário de cinco a dez anos – para patamares nunca superiores a 10% ou 15%, dos quais a maior parte – digamos 2/3 ou 3/4 – ficaria para o governo, sendo exclusivamente aplicado no aprimoramento do sistema de seguro-desemprego, de modo a garantir maior proteção ao trabalhador desempregado.

Outro exemplo de aprimoramentos refere-se aos direitos individuais na CLT. A lista de direitos individuais – chamados de *normas de tutela do trabalho* na CLT – mostrada aqui deixa claro que as empresas estão sujeitas a regras muito estreitas. Ao se engajarem em relações trabalhistas as empresas passam a estar sujeitas a regras que limitam enormemente sua capacidade de se adaptar a mudanças externas, além de constranger a prática de modelos de incentivos baseados no desempenho individual dos trabalhadores. Na legislação também consta que os contratos individuais estão sujeitos a contratos coletivos, o que também restringe estratégias de diferenciação com o objetivo de aumentar a eficiência. Talvez um caminho fosse simplificar a legislação, mantendo o estritamente necessário para preservar a saúde do trabalhador com a preservação dos direitos básicos definidos no artigo 7º da Constituição Federal.

Por fim, há que se repensar os procedimentos da Justiça do Trabalho nos dissídios individuais e coletivos. Como visto, nos dissídios individuais, em geral trabalhadores individuais pleiteiam direitos não-cumpridos pelos empregadores. Para esses casos, a CLT exige que o juiz do trabalho promova a solução conciliatória. Não deveria. Pois ao assim fazer, induz as partes a desvios de conduta, quando o

que é julgado é o descumprimento de uma das partes, da legislação ou de contratos. Em particular, os incentivos para o empregador cumprir o contrato e a lei são diminuídos em face da possibilidade de vir a negociá-los com o trabalhador. Portanto, nesse caso, a recomendação de reforma da CLT é retirar a exigência de buscar a conciliação e, em seu lugar, exigir que o juiz, com base em evidências e testemunhas, verifique se foi cumprida a lei ou contrato e, caso não o tenha sido, obrigar o pagamento com multa.

No caso dos dissídios coletivos, como se trata de negociação de contratos, o esforço de conciliação parece o mais correto. Entretanto, em não havendo acordo, o juiz deveria obedecer a critérios que incentivassem as partes a aproximarem suas propostas. Uma forma de fazer isso é obrigar o árbitro a escolher uma das duas propostas. Nessas circunstâncias, comportamentos irresponsáveis ou demagógicos seriam fortemente desencorajados, incentivando a busca da conciliação.

Como visto ao longo de todo o capítulo, instituições são importantes determinantes do desempenho do mercado de trabalho. Ainda que o desempenho econômico possa minorar as dificuldades do mercado de trabalho no curto prazo – como debatido no Capítulo 1 –, e que o desempenho demográfico possa determinar em grande parte o perfil do mercado de trabalho – como visto no Capítulo 2 –, o fato é que instituições desempenham papel relevante na conformação e no desempenho de médio e longo prazo desse mercado.

Procurou-se mostrar aqui que no Brasil as instituições do mercado de trabalho não estão adequadas para promover o aumento dos investimentos e da competitividade das empresas, de modo a gerar volume adequado de emprego e reduzir o grau de informalidade existente – ainda que, nesse último aspecto, movimentos conjunturais e esforços sempre louváveis de fiscalização possam reduzir-lhe o tamanho. Procurou-se enfatizar, portanto, a necessidade de ajustes institucionais de modo a dotar nosso mercado de trabalho de flexibilidade que permita que nossas empresas disputem em condições de igualdade o mercado internacional e que, ao mesmo tempo, garanta adequada proteção do trabalhador.

## REFERÊNCIAS

- AMADEO, E. *et alii*. *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980*. Ipea, Série Seminários, 1994.
- ATKINSON, A. B. *The economic consequences of rolling back the Welfare State (Munich Lectures)*. MIT Press, 1999.
- BAILY, M., SOLOW, R. International productivity comparisons built from the firm level. *Journal of Economic Perspectives*, v. 15, n. 3, 2001.

- BANCO MUNDIAL, *Brazil jobs report*, v. 1. Washington, 2002.
- BARROS, R., CORSEUIL, C., GONZAGA, G. A evolução da demanda por trabalho na indústria brasileira: evidências de dados por estabelecimento, 1985-1997. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 31, n. 2, 1999.
- BEAN, C. European unemployment: a survey. *Journal of Economic Literature*, v. 32, 1994.
- BLANCHARD, O., WOLFERS, J. The role of shocks and institutions in the rise of european unemployment: the aggregate evidence. *The Economic Journal*, v. 109, 1999.
- BLANCHARD, O. *European Unemployment: the evolution of facts and ideas*. NBER, 2005 (Working Paper, 11.750).
- BLANCHFLOWER, D.; OSWALD, A. *The Wage Curve*. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.
- BLANCHFLOWER, D.; OSWALD, A. An introduction to the wage curve. *Journal of Economic Perspectives*, v. 9, n. 3, 1995.
- BARCELLOS, S. H., ASSUNÇÃO, J. J., WERNECK, R. L. F. *Tributação e a organização dos prestadores de serviços no Brasil*. Departamento de Economia, PUC-Rio, 2005 (Texto para Discussão, 501).
- CAHUC, P., ZYLBERBERG, A. *Labor economics*. MIT Press, 2004.
- CALMFORS, L., DRIFFILL, J. Centralization of wage bargaining and macroeconomic performance. *Economic Policy*, v. 6, 1988.
- CAMARGO, J. M., REIS, M. *Aposentadoria, pressão salarial e desemprego por nível de qualificação*. Ipea, 2005 (Texto para Discussão, 1.115).
- CARD, D., KRUEGER, A. Minimum wage and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, v. 84, n.4, p. 772-793, 1994.
- CAROLL, R., JOUFLAIAN, D. Taxes and corporate choice of organizational form, *Office of Tax Analysis*, paper 73, 1997.
- COLE, H. *et alii*. *Latin America in the rearview mirror*. NBER, 2004 (Working Paper, 11.008).
- CORSEUIL, C. H., FOGUEL, M. *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE*. Ipea, 2002 (Texto para Discussão, 897).
- CORSEUIL, C. H., SERVO, L. *Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura*. Ipea, 2002 (Texto para Discussão, 880).
- DE PAULA, A., SCHEINKMAN, J. A. *The informal sector*. University of Pennsylvania, mimeo, 2006.
- DJANKOV, S. *et alii*. The regulation of entry. *Quartely Journal of Economics*, v. CXVII, n. 1, p.1-37, 2002.
- EBRILL, L., HARTMAN, D. The corporate income tax, entrepreneurship, and the noncorporate sector. *Public Finance Quarterly*, v. 11, n. 4, p.419-436, 1983.
- FELDSTEIN, M. Behavioral responses to tax rates: evidence from the tax reform act of 1986, *AEA Papers and Proceedings*, v. 85, n. 2, p. 170-174, 1995.
- FERNANDES, R., MENEZES FILHO, N. A. Impactos dos encargos trabalhistas sobre o setor formal da economia. In: José Paulo Zeetano CHAHAD, J. P. Z., FERNANDES, R. (Orgs.). *O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados e desafios*, v. 1, p. 149-175, 2002.
- FERNANDES, R., GREMAUD, A. P., NARITA, R. T. Estrutura tributária e formalização da economia: simu-

- lando diferentes alternativas para o Brasil. *Anais do XXVI Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria*, João Pessoa – PA, 2004.
- FRIEDMAN, E. *et alii*. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries. *Journal of Public Economics*, v. 76, p. 459-493, 2000.
- FOGUEL, M. N. *Uma análise dos efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho no Brasil*. Ipea, 1998 (Texto para Discussão, 564).
- GALBRAITH, J. K. *The new industrial state*. New York: Mentor, 1967.
- GENTRY, W. M. Taxes, financial decisions and organization form. *Journal of Public Economics*, v. 53, p. 223-244, 1994.
- GÉRXHANI, K. *The informal sector in developed and less developed countries*. Tinbergen Institute, 1999 (Discussion Paper, TI 1999-083/2 – aceito para publicação no Public Choice).
- GOOLSBEE, A. Taxes, organizational form, and the deadweight loss of the corporate income tax. *Journal of Public Economics*, v. 69, p. 143-152, 1998.
- GOOLSBEE, A. *The impact and inefficiency of the corporate income tax: evidence from state organizational form data*. 2002, mimeo.
- GORDON, R.; MACKIE-MASON, J. How much do high taxes discourage incorporation? *Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 477-505, 1997.
- GORDON, R.; MACKIE-MASON, J. Tax distortions to the choice of organizational form. *Journal of Public Economics*, v. 55, p. 279-306, 1994.
- GRAVELLE, J., KOTLIKOFF, L. Corporate tax incidence and inefficiency when corporate and non corporate goods are close substitutes. *Economic Inquire*, v. 31, p. 501-516, 1993.
- GRAVELLE, J., KOTLIKOFF, L. Corporate taxation and the efficiency gains of the 1986 tax reform act. *Economic Theory*, v. 6, p. 51-81, 1995.
- GRAVELLE, J., KOTLIKOFF, L. The incidence and efficiency costs of corporate taxation when corporate and noncorporate firms produce the same good. *The Journal of Political Economy*, v. 97, n. 4, p. 749-780, 1989.
- HARBERGER, A. C. The incidence of the corporation income tax. *The Journal of Political Economy*, v. 70, n. 3, p. 215-240, 1962.
- HECKMAN, J., PAGÉS, C. *The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets*, IDB, 2000.
- HIGUCHI, H. *Imposto de Renda das empresas*. São Paulo: Atlas S.A., 2000.
- HUBBARD, R. G. Corporate tax integration: a view from the Treasury Department. *Journal of Economic Perspectives*, v. 7, n.1, p. 115-132, 1993.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D., SHLEIFER, A. The unofficial economy in transition, *Brookings Papers on Economic Activity*, v.2, p.159-239, 1997.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D., ZOIDO-LOBATÓN, P. Regulatory Discretion and The Unofficial Economy, *American Economic Review*, v. 88, n.2, *Academic Research Library*, p.387-392, 1998.
- LAYARD, R., NICKELL, S., JACKMAN, R. *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford University Press, 1991.

- LAYARD, R., NICKELL, S. Labor market institutions and economic performance. In: ASHENFELTER, O., CARD, D. (Orgs.). *Handbook of Labor Economics*, v. 3C, 1999.
- LEMOS, S. *The effect of the minimum wage on the formal and informal sectors in Brazil*. IZA, 2004a (Discussion Paper, 1.072).
- LEMOS, S. Minimum wage policy and employment effects: evidence from Brazil. *Economia*, v. 5, p. 219-266, 2004b.
- LEMOS, S. *Are wage and employment effects robust to alternative minimum wage variables?* IZA, 2004c (Discussion Paper, 1.070).
- LIN, J. Y., NUGENT, J. B. Institutions and economic development. *Handbook of Development Economics*, v. 3A. Amsterdam: North Holland, 1995.
- LOAYZA, N. The economics of informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America. *Carnegie Rochester Series in Public Economics*, v. 45, p.129-162, 1996.
- MALONEY, W. *Informality revisited*. Banco Mundial, 2002, mimeo.
- MARCOUILLER, D., YOUNG, L. The black hole graft: the predatory state and the informal economy. *American Economic Review*, v. 85, n. 3, p. 630-646, 1995.
- MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. J. *Outgoing the shadows: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment*. PUC-Rio, Departamento de Economia, 2005, mimeo.
- NERI, M. O reajuste do salário mínimo de maio de 1995. In: *Anais do XIX Encontro Brasileiro de Econometria*. Recife, SBE, 1997.
- NERI, M., GONZAGA, G., CAMARGO, J. Salário mínimo, efeito farol e pobreza. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2 (82), p. 78-90, 2001.
- NERI, M. Decent work and the informal sector in Brazil. *Ensaio Econômicos EPGE*, 2002.
- NICKELL, S. Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 3, 1997.
- NICKELL, S. Unemployment: Questions and some answers. *The Economic Journal*, v. 108, 1998.
- NICKELL, S., VAN OURS, J. The Netherland and the United Kingdom: a European unemployment miracle?. *Economic Policy*, Apr. 2000.
- NORTH, D. *Economic performace through time*. Nobel Prize Lecture, 1993.
- PORTER, M. Attitudes, values, beliefs, and the microeconomics of prosperity. In: HARRINSON, L., HUNTINGTON, S. (eds.) *Culture Matters*, Basic Books, 2000.
- REZENDE, G. C. Políticas trabalhista, fundiária e de crédito agrícola no Brasil: uma discussão crítica. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 4, n. 1, p. 47-78, jan./mar. 2006.
- SCHENEIDER, F., ENSTE, D. Shadow economies: size, causes and consequences. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVIII, p.77-114, mar. 2000.
- SLEMROD, J. Income creation or income shifting? Behavioral responses to the tax reform act of 1986. *AEA Papers and Proceedings*, v. 85, n. 2, p. 175-180, 1995.
- SLEMROD, J., YITZHAKI, S. *Tax avoidance, evasion and administration*. NBER, 2000 (Working Paper, 7.473).

- SOARES, S. *O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, 873).
- SOARES, F. V. *Minimum wage and the informal sector in Brazil*. University College London, chap. 5, 2004 (PhD Dissertation).
- THIESSEM, U. The impact of fiscal policy and deregulation on shadow economies in transition countries: the case of Ukraine. *Public Choice*, v. 114, p. 295-318, 2003.
- VELLOSO, R. Salário mínimo e taxa de salários: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 20, n. 3, 1990.
- ULYSSEA, G. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. Ipea, 2004 (Texto para Discussão, 1.070).
- ULYSSEA, G.; FOGUEL, M. *Efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho brasileiro*. Ipea, 2006 (Texto para Discussão, a sair).
- ULYSSEA, G., REIS, M. C. *Cunha fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas*. Ipea, 2005a (Texto para Discussão, 1.068).
- \_\_\_\_\_. Imposto sobre Trabalho e seu Impacto nos Mercados de Trabalho formal e informal. *Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia*, Natal, 2005b.
- WOLF, M. *Why globalization works?* Yale University Press, 2005.

## NOTAS

1. Há mercados como, por exemplo, o de automóveis usados, ou o de reparos em automóveis, máquinas e equipamentos, nos quais há evidente assimetria de informação entre as partes envolvidas. Isso, no entanto, não faz desses mercados algo semelhante ao mercado de trabalho.
2. Sobre definições de desemprego, ver Capítulo 5 deste livro.
3. Taxa de desemprego = desempregados como porcentagem da PEA; taxa de participação = PEA sobre PIA; e taxa de emprego = empregados como porcentagem da PIA.
4. Não incluem os dados de 1991, 1994 e 2000, anos em que a Pnad/IBGE não foi realizada. Fazem parte da amostra os trabalhadores com idade entre 25 e 64 anos, residentes nas áreas urbanas.
5. A efetividade do salário mínimo é captada pela razão entre o valor do mínimo e a mediana da distribuição. Os gráficos incluem a reta de regressão e o intervalo de confiança de 95%. Para computar essas retas regressaram-se os indicadores de informalidade na razão entre o salário mínimo e a mediana da distribuição de rendimentos e uma constante.
6. Esse mesmo resultado se mantém quando é feita uma análise de regressão com um painel de Unidades da Federação (UFs) no período 1992-2004. Estima-se uma regressão tendo esses indicadores de informalidade como variáveis dependentes e os indicadores de restritividade do salário mínimo e *dummies* de ano e UF como variáveis explicativas. O resultado é um coeficiente altamente positivo e estatisticamente significativo, o que novamente indica que, nos estados em que o salário mínimo é mais restritivo, o grau de informalidade tende a ser mais elevado.
7. Os dados utilizados são da Ecnif/97. Essa base de dados representa bem a amostra de interesse, além de permitir, com riqueza de detalhes, o cruzamento de informações do proprietário da firma com informações da própria firma, necessário para o tipo de análise que se pretende fazer.