

UMA VISÃO GERAL SOBRE A REFORMA TRABALHISTA

Sandro Sacchet de Carvalho¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, por meio da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, acaba de passar pelas mais profundas alterações no ordenamento jurídico que regula as relações trabalhistas desde a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. A lei, amplamente reconhecida como reforma trabalhista, altera, cria ou revoga mais de cem artigos e parágrafos da CLT² e mudará de forma substancial o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro quando entrar em vigor em novembro de 2017.

Mudanças de tamanha magnitude dificultam a tarefa de se antever seus impactos. Muitas vezes diferentes dispositivos podem atuar em direções opostas, impedindo que se preveja o resultado final do conjunto. Isso é especialmente válido para a reforma trabalhista, que, devido à sua rápida tramitação e larga ampliação de seu escopo, peca pela falta de organicidade. Por isso, um primeiro objetivo deste artigo é expor, da maneira mais sucinta possível, todos os principais pontos da reforma, aglutinando-os em torno de alguns temas, de maneira a permitir que se extraia uma visão geral sobre a reforma trabalhista. Em seguida, comentam-se os possíveis impactos da reforma, procurando chamar a atenção para seus pontos contraditórios.

Entretanto, antes de prosseguir, é interessante estabelecer uma visão sobre o direito do trabalho (aí compreendido tanto a legislação trabalhista quanto a atuação da justiça do trabalho – JT) que sirva de pano de fundo para uma discussão sobre a reforma trabalhista.

Há, no conjunto da Lei nº 13.467/2017, uma lógica que busca diminuir, no marco do direito do trabalho no Brasil, a noção de que a venda da mercadoria força de trabalho trata-se de uma relação entre pessoas, substituindo-a por uma visão que trata essa venda

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac) do Ipea. E-mail: <sandro.carvalho@ipea.gov.br>.

2. Originalmente, o Projeto de Lei nº 6.787, apresentado em dezembro de 2016, que deu origem à Lei nº 13.467/2017, alterava apenas pouco mais de uma dezena de artigos e possuía seis páginas. A versão final aprovada pela Câmara cerca de seis meses depois possuía 55 páginas.

como uma relação entre coisas.³ Inicialmente, nos primórdios da Revolução Industrial, prevalecia a visão de que a mercadoria força de trabalho era uma mercadoria como outra qualquer, em que deve prevalecer a livre negociação entre duas partes juridicamente iguais expressa em um contrato, no qual se estabeleceria a troca de determinada quantidade de horas de trabalho por determinada quantidade de dinheiro.

A falta de realidade nas pressuposições contidas nessa posição fez com que essa visão de direito do trabalho não durasse muito tempo. A força de trabalho não é uma mercadoria qualquer, pois é impossível separá-la da pessoa do trabalhador. Trabalhadores, como vendedores de força de trabalho, por exemplo, não possuem controle sobre o volume de seu suprimento, não podem estocá-la, e, por contar com necessidades muito mais rígidas, não podem aguardar melhores condições de mercado para oferecer sua mercadoria. Essas peculiaridades introduzem uma desigualdade na relação de forças existentes no mercado. Não por acaso, como é bem sabido, as condições de trabalho no início de qualquer processo de industrialização sempre se apresentaram como condições degradantes, com jornadas exaustivas, exploração do trabalho infantil ou condições insalubres. Condições que inviabilizavam a sustentação de longo prazo dos trabalhadores, e que tornava essa visão de regulação do trabalho insustentável.

Independentemente se a proteção da parte mais frágil da relação deu-se por meio de forte associação voluntária, como na Inglaterra, por exemplo, ou por intermédio de uma política pública mandatária, como no caso da França, o direito do trabalho surge para delimitar o espaço de livre atuação do mercado no que tange à mercadoria força de trabalho. Todo direito do trabalho é baseado na admissão da desigualdade de forças existentes, que visa superar a noção, mais próxima do Direito Civil, de um simples contrato de serviços de aluguel, em que a relação entre empregado e empregador existe apenas enquanto durar a prestação do serviço, e suas respectivas obrigações deve limitar-se a esse período. O direito do trabalho deve sempre levar em consideração que trabalho é feito por pessoas, em que se deve combinar a duração limitada da troca realizada com toda a vida do trabalhador. Justamente por isso procura estabelecer condições de sobrevivência durante períodos de desemprego ou incapacidade laboral, bem como está amplamente associado às condições de aposentadoria.

Dessa forma, a função do direito do trabalho é delimitar um quadrante dentro do qual os espaços de livre negociação podem atuar. A discricionariedade do empregador não pode ser irrestrita. Naturalmente, a circunscrição desse espaço depende do grau civilizatório de cada sociedade, e, portanto, não deve ser imóvel. No entanto, quaisquer mudanças devem sempre levar em conta que cabe ao direito do trabalho estabelecer condições mínimas de trabalho decente que devem ser tidas como invioláveis, e, quando se propõe que cabe à legislação trabalhista apenas garantir o processo de negociação, e não seu resultado (ponto central do Projeto de Lei nº 6.787), está-se propondo alterações

3. As propostas contidas na Lei nº 13.467/2017 possuem longa data no país, existindo desde a promulgação da Constituição de 1988. Vogel (2013) expõe essa trajetória e contém muitos dos argumentos usados aqui. A noção crítica do direito do trabalho aqui exposta (bem como usada por Vogel) é calcada na obra de Alain Supiot – ver, por exemplo, Supiot (2001).

que ferem a autonomia do direito do trabalho, sob o risco de não se garantir condições mínimas de dignidade humana aos trabalhadores.⁴

2 PRINCIPAIS PONTOS DA REFORMA TRABALHISTA⁵

Um dos pontos centrais da reforma é a introdução do Artigo 611-A na CLT, que trata justamente de que acordos coletivos têm prevalência sobre a lei. Diz o artigo aprovado na Câmara:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; II – banco de horas anual; III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV – adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015; V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; VI – regulamento empresarial; VII – representante dos trabalhadores no local de trabalho; VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; IX – remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; X – modalidade de registro de jornada de XI – troca do dia de feriado; XII – enquadramento do grau de insalubridade; XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; XIV – prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV – participação nos lucros ou resultados da empresa (Brasil, 2017).

Nota-se que a maioria dos itens do artigo 611-A busca flexibilizar os dispositivos sobre a jornada de trabalho (itens I, II, III, X e XI) e sobre a remuneração (itens V, IX, XIV e XV). Porém, antes de se tratar desses dois pontos especificamente e sua relação com outros artigos da reforma, deve-se destacar alguns parágrafos deste artigo que buscam garantir a intenção da proposta de prevalência do negociado sobre o legislado, limitando o papel da JT na análise dos acordos e convenções.

O primeiro parágrafo do Artigo 611-A estabelece essencialmente que não cabe à JT dispor sobre o conteúdo dos acordos, devendo ela apenas analisar sua conformidade aos elementos juridicamente formais. Da mesma forma, no § 2º, o legislador procura estabelecer que a ausência de contrapartidas pela retirada de direitos legais não deve ensejar a nulidade dos acordos por vício do negócio jurídico, evitando prática comum na JT atual que tende a anular convenções e acordos que apenas contenham cláusulas restritivas aos direitos dos trabalhadores.

No Artigo 611-B, lista-se aquilo que não é passível de ser negociado, sendo basicamente itens que constam na Constituição Federal (como número de dias de férias, licença-maternidade, normas de saúde, higiene e segurança do trabalho etc.).

4. Esse ponto é fundamental e resiste aos argumentos dos que criticam o direito do trabalho do ponto de vista de que a legislação deve mudar por causa das mudanças na natureza do mundo do trabalho nas últimas décadas, transitando do trabalho masculino nas indústrias fordistas para o trabalho diversificado nos serviços da economia do conhecimento. Em que pese que tais mudanças sejam restritas às parcelas pequenas da população mundial que vive em países desenvolvidos, logo longe do caso brasileiro, encarar o trabalho como mera prestação de serviços, e por isso, mais adaptado aos novos tempos, continua sendo uma peça de ficção como o era no início da Revolução Industrial.

5. Por ser tema de outro texto neste boletim, não se aprofundará sobre as mudanças no funcionamento da JT. Da mesma forma, não se analisará a regulamentação do teletrabalho.

Cabe notar que o parágrafo único deste artigo procura evitar que a JT anule cláusulas de acordos coletivos que impliquem em jornadas excessivas, levando em consideração seus efeitos sobre a saúde, a higiene e a segurança do trabalhador. Diz o artigo:

Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo (Brasil, 2017).

Cabe aqui dar um exemplo de como a junção de dois ou mais dispositivos pode ter um potencial danoso ao trabalhador do que quando analisados isoladamente. O Artigo 394-A permite o trabalho de gestantes em atividades insalubres em graus médio e mínimo, exceto mediante apresentação de atestado de saúde; entretanto, o item XII do Artigo 611-A permite a negociação do enquadramento da insalubridade, o que abre a possibilidade para que gestantes trabalhem em condições de insalubridade que atualmente sejam consideradas de grau máximo.

2.1 A flexibilização da jornada de trabalho

O Artigo 611-A já permite que sejam negociados acordos que flexibilizem a jornada de trabalho, o uso do banco de horas (nota-se que não há dispositivo na proposta que limite a negociação do prazo para a compensação das horas extras, que atualmente é de um ano), permite reduzir o intervalo em jornadas de mais de seis horas de uma para meia hora e ampliar a jornada em ambientes insalubres. Entretanto, há outros pontos da reforma que elevam a flexibilização da jornada de trabalho e que independem da necessidade de acordos coletivos.

O Artigo 59 estende o banco de horas, que hoje necessita de acordo coletivo, para todos os trabalhadores. Estabelece prazo de seis meses para compensação em acordos por escrito (§ 5º) e prazo de um mês para compensação sem a necessidade de acordo por escrito (§ 6º).

O Artigo 59-A legaliza a jornada 12-36 (doze horas consecutivas de trabalho seguidas de trinta e seis de repouso) para qualquer trabalhador, excluindo inclusive a necessidade de licença prévia do Ministério do Trabalho (MTb) para atividades insalubres. Atualmente apenas categorias específicas têm permissão da JT para estabelecer tal tipo de jornada. O Artigo 59-B busca reduzir o pagamento das horas extras em jornadas não compensadas e ainda busca evitar que a JT interprete o uso recorrente de horas extras em acordos sobre banco de horas como forma de burlar os limites constitucionais da jornada de trabalho e minimização do pagamento de horas extras:

Art. 59-B. O não atendimento das exigências legais para compensação de jornada, inclusive quando estabelecida mediante acordo tácito, não implica a repetição do pagamento das horas excedentes à jornada normal diária se não ultrapassada a duração máxima semanal, sendo devido apenas o respectivo adicional.

Parágrafo único. A prestação de horas extras habituais não descaracteriza o acordo de compensação de jornada e o banco de horas (Brasil, 2017).

Por sua vez, a alteração no Artigo 71, § 4º, estabelece que a indenização dos intervalos não concedidos dê-se apenas sobre o período suprimido, e não sobre todo intervalo, como é atualmente. Esse mecanismo que já funciona como uma ampliação da quantidade permitida

de horas extras diárias na prática, modifica-se conforme o espírito dos demais dispositivos, na intenção de reduzir a quantidade de horas extras remuneradas como tal. Já o Artigo 384, que estabelece a necessidade de no mínimo quinze minutos de intervalo entre a jornada normal e as horas extras fica revogado. Somando-se tudo isso, torna-se legalizada jornadas diárias de dez horas com intervalo de apenas trinta minutos (ou até jornada de dez horas ininterruptas, caso se prefira indenizar o intervalo de uma hora da CLT como hora extra).

Ainda nesse espírito, o Artigo 58 passa a desconsiderar como tempo de jornada de trabalho o deslocamento para o trabalho quando este é fornecido pelo empregador. E o Artigo 58-A amplia o regime de tempo parcial de vinte e cinco horas sem possibilidade de hora extra para trinta horas, ou vinte e seis horas com até seis horas extras semanais, e acrescenta:

Art. 58 A – § 5º As horas suplementares da jornada de trabalho normal poderão ser compensadas diretamente até a semana imediatamente posterior à da sua execução, devendo ser feita a sua quitação na folha de pagamento do mês subsequente, caso não sejam compensadas (Brasil, 2017).

Na prática, o regime de trabalho parcial poderá chegar a trinta e duas horas semanais, sendo remunerado como hora extra o que não for compensado na semana seguinte, isso se o contrato não for compreendido por acordo coletivo que amplie o prazo de compensação.

Conforme se nota, a proposta de reforma da CLT aprovada pelo Congresso busca ampliar a flexibilidade da jornada de trabalho muito além do que possa vir a ser estabelecido em acordos coletivos. Estende-se o banco de horas a acordos individuais, e aumentam-se os limites das jornadas em contratos de trabalho parcial, ampliando em ambos os casos as possibilidades de compensação das horas extras. Se, com o aumento da formalização ao longo dos últimos quinze anos, sobreveio uma maior concentração das horas trabalhadas nas jornadas padrões (entre quarenta e quarenta e quatro horas, ver Dal Rosso, 2017), pode-se esperar, com a reforma trabalhista, uma maior dispersão das jornadas com elevação da participação de jornadas menores que quarenta horas e maiores que quarenta e quatro horas.

2.2 A flexibilização da remuneração

Viu-se que o Artigo 611-A permite que sejam amplamente negociados planos de cargos e salários, enquadramento de funções comissionadas, remuneração por produtividade e desempenho, prêmios de incentivo e participações nos lucros ou resultados (PLRs). Há, entretanto, da mesma forma que no caso da jornada de trabalho, outros dispositivos na reforma trabalhista que buscam flexibilizar a remuneração para além da preponderância do negociado sobre o legislado.

A mudança mais relevante é que, com a alteração do § 1º do Artigo 457, abonos pagos pelo empregador e diárias de viagens deixam de integrar o salário, e, assim, sobre esses valores deixam de incidir encargos trabalhistas, inclusive INSS. Atualmente a redação desse parágrafo é:

§ 1º Integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens e abonos pagos pelo empregador (Brasil, 2017).

E com a proposta de reforma aprovada pelo Congresso, passa a ser, e ainda acrescenta no § 2º:

§ 1º Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador.

§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário (Brasil, 2017).

Dado que o Artigo 611-A cria uma ampla possibilidade de que cada vez mais salários constituam-se de prêmios, PLRs e remuneração por produtividade, poderá haver consideráveis perdas nas contribuições previdenciárias.⁶ Deve-se notar que apesar de haver grandes queixas sobre os encargos trabalhistas, esta é a única forma em que esses encargos são afetados na proposta de reforma, reduzindo-se a sua base de incidência.

O Artigo 461 modifica as normas sobre a necessidade de salário igual por igual função que procura evitar discriminação no ambiente de trabalho. Atualmente são vedadas remunerações diferentes para igual função dentro da mesma localidade. Propõe-se que este princípio seja válido somente no mesmo estabelecimento. E ainda acrescenta que cláusulas de acordos coletivos prevalecerão sobre este princípio. Este artigo determina ainda que promoções poderão ser feitas por merecimento ou por antiguidade (atualmente é por merecimento e antiguidade).

Por sua vez, o Artigo 468 determina que a remoção de cargo de confiança pode implicar retorno ao salário antigo, com perda da gratificação correspondente. Devido ao alto poder que empregadores terão para negociar a estrutura de cargos e funções, essa modificação pode servir como mecanismo para burlar o dispositivo que hoje impede que mudanças de cargos não possam ser feitas em prejuízo (com perda salarial) do trabalhador. Basta, no acordo coletivo, serem criados vários cargos fictícios dos quais os trabalhadores podem ser removidos quando de interesse do empregador, e, por mais claro que a intenção de tais acordos seja apenas de burlar a vedação da redução salarial por meio de mudanças de cargos, a JT não poderá julgar seu conteúdo.

2.3 O trabalho intermitente e o trabalho autônomo

A proposta de reforma cria uma nova forma de contrato de trabalho. O Artigo 443 cria a figura do trabalho intermitente e estabelece:

Art. 443 § 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria (Brasil, 2017).

6. A Emenda Constitucional nº 95 estabelece que qualquer legislação que aumente despesa ou implique renúncia fiscal deve ser acompanhada de estudo de seu impacto fiscal, o que não ocorreu com a reforma trabalhista, o que pode ensejar pedidos de inconstitucionalidade desses pontos no Supremo Tribunal Federal (STF).

Tal forma nova de contrato fica regulamentada no Artigo 452-A, porém de maneira muito vaga. Não fica determinado como se daria trabalho intermitente determinado em horas, não se exclui a possibilidade que o trabalho intermitente seja determinado a partir de poucos dias durante o mês ou ano, ou seja, qual deve ser uma proporção mínima entre período de inatividade e de prestação de serviços para que se caracterize trabalho intermitente. Mas, no § 5º deste artigo, determina:

§ 5º O período de inatividade não será considerado tempo à disposição do empregador, podendo o trabalhador prestar serviços a outros contratantes (Brasil, 2017).

Aqui prevalece a lógica que trata a mercadoria força de trabalho como se fosse um bem qualquer, que devesse ser remunerada meramente como um aluguel de serviços, independentemente das necessidades da pessoa que realiza o serviço durante o período em que ele não é prestado.

Pode-se argumentar que a maior parte dos que realizam esse tipo de trabalho hoje operam na informalidade, mas não fica claro qual o efetivo ganho de bem-estar social em se legalizar a precariedade, além de uma mera mudança de forma. Em vez de ampliar as possibilidades de formalização por meio de políticas públicas voltadas para a produtividade do trabalho, procura-se tornar legais trabalhos precários, sob o risco de precarizar trabalhos que hoje se encontram protegidos.

Com o mesmo intuito de legalizar o trabalho precário, o Artigo 442-B veda a possibilidade do estabelecimento de vínculo empregatício com trabalhadores autônomos, mesmo em caso de relação exclusiva e contínua. Diz o artigo:

Art. 442-B. A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação (Brasil, 2017).

O artigo acima visa limitar o entendimento da JT de que, quando o vínculo com trabalhadores autônomos ou cooperativa de trabalhadores dá-se de forma exclusiva e contínua, é uma forma de burlar as obrigações trabalhistas e reestabelecer o vínculo empregatício do trabalhador com a empresa.

2.4 As alterações na rescisão do contrato de trabalho

A Lei nº 13.467/2017 altera vários dispositivos que afetam a rescisão contratual, individual ou coletiva, além de criar a figura da rescisão de contrato recíproca.

Os atuais §§ 1º, 3º e 7º do Artigo 477 são revogados; com isso, é extinta a necessidade de a homologação da rescisão para trabalhadores com mais de um ano ser no sindicato ou no MTb; é extinta a necessidade da presença de representante do Ministério Público, juiz de paz ou defensor público durante a homologação, caso o trabalhador não possa pagar advogado; e é extinto o acesso à assistência gratuita ao trabalhador durante a homologação. Com isso, qualquer homologação poderá ser feita na empresa, e o trabalhador poderá contar com um advogado apenas se puder pagar. Isso claramente dificultará a fiscalização do cumprimento do pagamento adequado das verbas rescisórias,

motivo que, em 2015, de acordo com Campos *et al.* (2017), representava 44% dos processos trabalhistas na justiça.

O Artigo 477-B estabelece que a adesão a algum Plano de Demissão Voluntária (PDV) ensejará a quitação plena e irrevogável dos direitos decorrentes da relação empregatícia. Esse ponto foi criticado pois estimularia o descumprimento das obrigações trabalhistas e posterior oferecimento de PDVs com valores menores que o devido, que, no entanto, muitos trabalhadores seriam compelidos a aceitar devido à necessidade imediata de recursos e o longo tempo que leva a receber os créditos trabalhistas na JT.

No Artigo 477-A são equiparadas as dispensas individuais às dispensas coletivas, excluindo a necessidade de autorização prévia de entidade sindical ou celebração de acordo coletivo. Associado a esse ponto, estabelece o Artigo 507-B:

Art. 507-B. É facultado a empregados e empregadores, na vigência ou não do contrato de emprego, firmar o termo de quitação anual de obrigações trabalhistas, perante o sindicato dos empregados da categoria.

Parágrafo único. O termo discriminará as obrigações de dar e fazer cumpridas mensalmente e dele constará a quitação anual dada pelo empregado, com eficácia liberatória das parcelas nele especificadas (Brasil, 2017).

A total discricionariedade sobre demissões coletivas permitida pelo Artigo 477-A, aliada à possibilidade da existência de termo de quitação anual de obrigações trabalhistas, tem gerado preocupações, visto que estimularia empregadores a não cumprir a legislação (ou mesmo o acordo), e, posteriormente, pressionarem sindicatos a forçar os trabalhadores a abrirem mão de direitos em troca de emprego.

Por sua vez, a alteração do Artigo 484 introduz na legislação a rescisão de contrato recíproca, em que estabelece:

Art. 484-A. O contrato de trabalho poderá ser extinto por acordo entre empregado e empregador, caso em que serão devidas as seguintes verbas trabalhistas: I – por metade: a) o aviso prévio, se indenizado; e b) a indenização sobre o saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, prevista no § 1º do art. 18 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990; II – na integralidade, as demais verbas trabalhistas.

§ 1º A extinção do contrato prevista no *caput* deste artigo permite a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço na forma do inciso I-A do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, limitada até 80% (oitenta por cento) do valor dos depósitos.

§ 2º A extinção do contrato por acordo prevista no *caput* deste artigo não autoriza o ingresso no Programa de Seguro-Desemprego.

2.5 Representação dos trabalhadores na firma, descentralização das negociações e outros pontos

O Artigo 510 finalmente regulamenta a representação dos empregados na empresa, mas é pouco efetiva em garantir que a comissão eleita não esteja sujeita a pressões dos empregadores e não garante condições mínimas para que os eleitos possam cumprir de maneira eficiente suas atribuições. Além disso, no Artigo 620, a proposta de reforma determina que condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva, invertendo a ordem em que

hoje prevalece a convenção na qual ela for mais favorável ao trabalhador. Essa mudança é bastante representativa das contradições da reforma trabalhista. Ao mesmo tempo em que procura ampliar o papel da negociação sobre o legislado, a proposta busca garantir que a negociação dê-se da forma mais descentralizada possível, em condições nas quais o poder de barganha dos trabalhadores tende a ser reduzido.

Outro ponto importante alterado na proposta apresentada pela Câmara refere-se que multas por descumprimento de obrigações trabalhistas, descumprimento dos acordos firmados e a correção de créditos trabalhistas obtidos na JT sejam corrigidos pela taxa de referência (TR). Aqui novamente a Lei nº 13.467/2017 torna-se contraditória. Ao mesmo tempo em que eleva a multa para empresas pegadas com trabalhadores sem carteira assinada, a substituição da correção monetária do IPCA pela TR tornará, com o passar do tempo, os valores defasados novamente.

3 UMA VISÃO GERAL SOBRE A REFORMA

Na seção anterior expuseram-se alguns dos principais pontos da reforma trabalhista, procurando já mostrar, em alguns casos, como a junção de alguns de seus dispositivos pode ter um efeito diverso do que quando se analisa cada um isoladamente. Nesta seção pretende-se elaborar essas questões de forma mais aprofundada. De modo geral, comentários sobre a reforma trabalhista estabelecem que ela busca, ou permitirá, uma maior produtividade do trabalho, maior formalização e trará maior segurança jurídica.

Campos *et al.* (2017) discutem como a reforma poderá impactar a produtividade, sendo um dos principais pontos a forma como a valorização da negociação coletiva, a representação dos trabalhadores na empresa e o fim da contribuição sindical (gerando melhores sindicatos) podem levar a um melhor diálogo entre os trabalhadores e a empresa, elevando a duração dos vínculos e aprimorando condições e relações de trabalho. Como os autores chamam a atenção, se haverá ganhos ou perdas de produtividade, dependerá principalmente dos atributos da representação coletiva dos trabalhadores. No entanto, ao mesmo tempo em que concede grande peso à negociação coletiva, a reforma trabalhista contém inúmeros pontos que enfraquecem o poder de barganha de trabalhadores e sindicatos, e não se preocupou em atacar os problemas existentes na legislação sobre a representação coletiva dos trabalhadores.

Como visto na seção 2, há vários elementos na reforma que ampliam a discricionariedade do empregador sobre contratos individuais, como expansão do banco de horas, jornada 12-36, indenização de intervalo de descanso. Soma-se a isso a ampliação da jornada por tempo parcial, o estabelecimento do trabalho intermitente, a vedação da caracterização do trabalhador autônomo como empregado mesmo em caso de exclusividade e continuidade, a possibilidade de terceirização irrestrita, a equiparação do trabalhador hipersuficiente (que ganha acima de duas vezes o teto do INSS) com o contrato coletivo, e a permissão de demissão coletiva sem acordos com sindicatos. Dessa forma, sindicatos podem encontrar dificuldades para organizar sua base, que podem estar sujeitos a relações de trabalho muito diferentes (parcial, intermitente, terceirizados, hipersuficientes etc.).

Além disso, há ainda a prevalência do acordo sobre a convenção, e, com o corte abrupto da contribuição sindical, pode implicar que sindicatos terão problemas até se reorganizar, e vale dizer que a representação na firma só atingira 45% dos empregados formais, de acordo com Campos *et al.* (2017), com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2015.

Se o resultado da barganha com os sindicatos implicar trabalhos mais precários, é possível que o efeito sobre a produtividade seja negativo. Além disso, qualquer ganho de produtividade conquistado devido à flexibilização de jornada e da remuneração pode vir a ser amplamente apropriado pelos empregadores. É princípio geral da teoria de incentivos que o principal que tem a seu dispor quantidade suficiente de estratégias pode sempre fazer a participação do agente *binding*, e, portanto, apropriar-se integralmente do excedente da relação contratual (ver Kreps, 1990), e a reforma trabalhista amplia o leque de estratégias dos empregadores largamente. Chega-se à mesma conclusão caso se pense em modelos de *matching* nos quais se barganha pelo excedente gerado pelo posto quando trabalhadores ou sindicatos têm seu poder de barganha reduzido.

Bastante correlacionado a questão da produtividade está o impacto da reforma trabalhista sobre a rotatividade, e, da mesma forma, os argumentos a respeito da qualidade da representação e da negociação que se aplica a um aplica-se a outro; no entanto, cabe acrescentar um comentário sobre a rescisão de contrato recíproca. Uma das mais comuns críticas à legislação trabalhista no Brasil é que a proteção durante o desemprego, notadamente o FGTS e a conjugação com o seguro-desemprego, estimula a rotatividade. Em que pese, ser uma questão em aberto o quanto a alta rotatividade no Brasil, é causada pela legislação ou consequência de uma economia instável com excesso de mão de obra pouco qualificada (o que desestimula investimento em capital humano específico à empresa), é bastante documentado o impacto negativo da legislação brasileira sobre a rotatividade dos trabalhadores.⁷ Entretanto, a reforma não altera os incentivos para trabalhadores que possam acessar o seguro-desemprego, na verdade apenas identifica que a maior parte dos empregos no país é de curta duração e procura reduzir os custos de demissão nesses casos. Por não permitir acessar o seguro-desemprego, a reforma não retira os incentivos atuais que geram a rotatividade, e a rescisão recíproca deverá ter um impacto limitado sobre ela. Novamente parece haver uma contradição na reforma trabalhista. Restringiu-se atacar de forma mais profunda uma importante distorção gerada pela legislação aparentemente por questões fiscais, enquanto não houve levantamento dos impactos fiscais da composição do salário no Artigo 457.

Outra contradição da reforma trabalhista é justamente que, apesar de haver muitas reclamações por parte de empresários sobre encargos trabalhistas, estes foram alterados apenas excluindo abonos, prêmios e diárias de viagem dos salários, tornando a renúncia fiscal acarretada pela reforma amplamente incerta, na medida em que acordos podem privilegiar essas formas de remuneração. Demais encargos permaneceram inalterados, particularmente as contribuições para o Sistema S, que, entre outras coisas, financia as

7. Ver Gonzaga (2003) e Gonzaga e Pinto (2014).

entidades sindicais patronais, ao passo que a contribuição sindical dos trabalhadores deixou de ser obrigatória.

Considerando os efeitos da reforma de modo geral sobre o nível de emprego e renda, modelos de barganha coletiva indicam que, quando há um poder de barganha menor para os trabalhadores, tende-se a reduzir salários, mas efeitos são ambíguos sobre o emprego. Quando apenas se barganha sobre salários, como em modelos de barganha coletiva com *right to manage*, emprego sobe com menor poder de barganha dos sindicatos. Caso a barganha inclua um conjunto maior de variáveis, como em modelos de contrato eficiente, se a barganha é fortemente eficiente, o emprego atinge o equilíbrio de mercado competitivo, sendo o efeito positivo sobre o emprego atingido apenas com a redução do custo do trabalho e o impacto determinado pelas elasticidades da demanda por trabalho.

Para ressaltar o quanto os possíveis efeitos positivos da reforma dependem do sucesso das negociações coletivas, cabe notar que a ausência de indexação da produtividade ao salário nominal tende a levar a um aumento da *nonaccelerating inflation rate of unemployment* (Nairu), tornando o desemprego maior para dado nível de crescimento econômico.⁸ Se isso se concretizar, os impactos da reforma trabalhista sobre o nível de emprego podem ser mitigados.

Se se espera que os efeitos da reforma sobre o emprego devido à redução do custo de trabalho sejam positivos, os impactos sobre o bem-estar de forma geral podem ser diferentes. Se a maior parte da redução dos custos trabalhistas ocorrer por conta de uma redução da remuneração de horas trabalhadas aos atualmente empregados, seja substituindo jornadas integrais por intermitentes, seja ampliando o uso de banco de horas e esquemas de compensação, reduzindo a quantidade de horas extras pagas, o impacto de bem-estar da reforma tenderá a ser negativo. Se, entretanto, lograrem-se ampliar a formalização de postos não registrados sem precarizar os postos já formalizados, o impacto tenderá a ser positivo.

Por isso é importante comentar o impacto que a reforma poderá ter sobre a formalização dos postos de trabalho. Começa a surgir na literatura um consenso sobre a visão de que firmas informais possuem baixíssima produtividade, sendo geridas em sua maioria por empreendedores pouco qualificados que tendem a permanecer informais por toda duração de sua existência.⁹ Com isso, políticas que buscam reduzir o custo da formalidade costumam apresentar impactos reduzidos sobre a taxa de formalização, sendo a cura da informalidade muito mais dependente da evolução da produtividade e do desenvolvimento econômico. Por exemplo, Monteiro e Assunção (2012) detectam que o impacto do Simples na formalização das empresas, que reduz o custo da formalidade, foi consideravelmente pequeno, e que a renúncia fiscal acarretada teria sido bastante superior à maior arrecadação gerada pelas novas firmas formais.¹⁰

8. Ver Cahuc e Zylberberg (2004, c. 8).

9. Ver a discussão em La Porta e Shleifer (2008; 2014) e Ulyssea (2016; 2017).

10. Ver também Monteiro (2016), Corseuil e Moura (2016), Ulyssea (2016; 2017), Meghir, Narita e Robin (2015), Rocha, Ulyssea e Rachter (2016) e Andrade, Bruhn e McKenzie (2013).

Dessa forma, dada a relação que a informalidade possui com a produtividade das firmas, se a reforma trabalhista, em seu conjunto, representar um enfraquecimento dos trabalhadores, pode não apresentar os efeitos esperados sobre a formalização, mesmo com a flexibilização da legislação. O que predominará, a formalização de trabalhos precários ou a precarização de trabalhos formais, dependerá mais do impacto sobre a produtividade e a economia de modo geral do que da flexibilização em si.

Por fim, deve-se fazer alguns comentários acerca da elevação da segurança jurídica, pois também nesse ponto a reforma trabalhista possui contradições que tornam seu resultado final bastante incerto. Pontos sobre quitação anual trabalhista, e, no caso de adesão à PDV, terão sua validade amplamente questionada na justiça e contrariam amplamente a jurisprudência atual. Apesar da reforma procurar atacar o problema da litigância de má-fé, mesmo que indevidamente também criando dificuldades ao litigante de boa-fé, há outros pontos que podem representar um aumento de processos trabalhistas. Vale lembrar que Campos *et al.* (2017) revelam que atualmente 43% dos processos trabalhistas são sobre verbas rescisórias. A dispensa da necessidade de a homologação ser no sindicato ou MTb, bem como a retirada da assistência gratuita na rescisão, pode elevar os conflitos nessas questões. E se se argumenta que atualmente já existe uma prática de as empresas não cumprirem suas obrigações para proporem acordos com descontos no momento da disputa judicial, tal prática pode ampliar-se com a substituição da correção monetária de multas e créditos trabalhistas do IPCA pela TR.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, neste texto, estabelecer uma visão geral sobre a Lei nº 13.467/2017, que altera profundamente o ordenamento jurídico das relações de trabalho no Brasil. Deu-se particular atenção aos seus pontos contraditórios, em que um aspecto em geral positivo pode ter consequências adversas quando conjugadas com outros itens.

Não se procura argumentar aqui que não havia necessidade de alterações na legislação, mas do modo como foi feita, sem organicidade e repleta de contradições, seus resultados podem ser bem diversos dos propagandeados. Como dito no início, é justamente o papel do direito do trabalho alterar a balança de poder para o lado mais frágil da relação, ou seja, introduzir um elemento estranho ao mercado, e, portanto, alterar seu equilíbrio. A discussão do custo-benefício de qualquer legislação trabalhista nunca deve estar dissociada de qual é o objetivo que a legislação deve alcançar. Assim, alterações no arcabouço do direito do trabalho devem ser realizadas pontualmente, baseadas em evidências concretas, em que se busca atingir um novo equilíbrio potencialmente melhor, sem desconsiderar a natureza do direito do trabalho.

Vale notar que Betcherman (2013), em um *background paper* para o World Development Report de 2013, do Banco Mundial, analisou mais de 150 estudos sobre o impacto das instituições do mercado de trabalho (desde salário mínimo, proteção do emprego, até benefícios mandatórios) em países em desenvolvimento. O autor conclui que, na maior parte dos casos, os resultados são indeterminados, mas que, independentemente da direção, os efeitos são usualmente modestos,

de modo que possíveis impactos negativos (ou positivos) sobre a eficiência econômica são menores do que os calorosos debates sugerem.

Vale dizer que o sucesso da reforma depende fundamentalmente do fortalecimento da representação dos trabalhadores na negociação, ponto deixado de lado na reforma. E, de imediato, causa profunda perda do poder de barganha dos trabalhadores, visto que há vários elementos na reforma que ampliam a discricionariedade do empregador sobre os contratos individuais e coletivos, como expansão do banco de horas, jornada 12-36, indenização de intervalo de descanso, ampliação da jornada por tempo parcial, estabelecimento do trabalho intermitente, vedação da caracterização do trabalhador autônomo como empregado mesmo em caso de exclusividade e continuidade, possibilidade de terceirização irrestrita, equiparação do trabalhador hipersuficiente com o contrato coletivo, possibilidade de demissão coletiva sem autorização do sindicato, entre outros itens. Assim, ao mesmo tempo em que o ponto principal da reforma proposta é sobrepor o negociado sobre o legislado, de maneira a flexibilizar as relações de trabalho mediante a negociação entre empregadores e empregados, a reforma não se preocupa em fortalecer a associação coletiva dos trabalhadores; pelo contrário, estes tendem chegar à negociação mais enfraquecidos, na medida em que a Lei nº 13.467/2017 ainda procura descentralizar ao máximo as negociações, dificultando o aumento do poder de barganha dos trabalhadores, bem como procura restringir a intervenção da JT.

Caso não se consiga preservar o poder de barganha dos trabalhadores, deve-se esperar uma ampliação das desigualdades. Inicialmente, uma piora da desigualdade funcional da renda com uma maior apropriação do excedente pelos empregadores. No entanto, cabe ainda acrescentar que o poder de barganha dos trabalhadores não é igualmente distribuído.¹¹ Também pode ocorrer um aumento das desigualdades no mercado de trabalho. Aumento de jornada insuficiente para alguns, com respectiva menor duração, mais jornadas excessivas para outros (com menor remuneração de horas extras), com elevação dos efeitos adversos sobre a saúde e os acidentes de trabalho. E, com tendência a elevar a desigualdade de rendimentos, dependendo de setores que sofram maior concorrência de trabalhadores terceirizados, autônomos etc., setores em que sindicatos justamente encontram maior dificuldade de organizar sua base.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, G.; BRUHN, M.; MCKENZIE, D. **A helping hand or the long arm of the law? Experimental evidence on what governments can do to formalize firms.** Washington: World Bank, 2013. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 6435).

BETCHERMAN, G. **Labor market institutions: a review of the literature.** Washington: World Bank, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

CAHUC, P.; ZYLBERBERG, A. **Labor economics.** Cambridge: MIT Press, 2004.

11. O maior exemplo disso é o caso dos aeronautas que conseguiram ficar excluídos da introdução do trabalho intermitente por meio de *lobby* no Congresso.

- CAMPOS, A. *et al.* **Instituições trabalhistas e produtividade do trabalho**: uma análise do caso brasileiro. [s.l.]: [s.n.], 2017. Mimeo.
- CORSEUIL, C.; MOURA, R. O impacto do Simples no nível de emprego da indústria brasileira. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2016.
- DAL ROSSO, S. **O ardil da flexibilidade**: os trabalhadores e teoria do valor. São Paulo: Boitempo, 2017.
- GONZAGA, G. Labor turnover and labor legislation in Brazil. **Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association**, n. 4, v. 1, p. 165-222, 2003.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. *In*: BONELLI, R.; VELOSO, F. (Orgs.). **Panorama do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2014.
- KREPS, D. **A course in microeconomic theory**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- LA PORTA, R.; SHLEIFER, A. The unofficial economy and economic development. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 105, n. 3, p. 473-522, 2008.
- _____; _____. Informality and development. **Journal of Economic Perspectives**, v. 28, n. 3, p. 109-126, 2014.
- MEGHIR, C.; NARITA, R.; ROBIN, J. M. Wages and informality in developing countries. **American Economic Review**, v. 105, n. 4, p. 1509-1546, 2015.
- MONTEIRO, J. Saindo da informalidade: o impacto do Simples na formalização de empresas. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2016.
- MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises. **Journal of Development Economics**, v. 99, n. 1, p. 105-115, 2012.
- ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. **Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil?** [s.l.]: [s.n.], 2016. Mimeo.
- SUPIOT, Alain. **Beyond employment**: changes in work and the future of labour law in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- ULYSSEA, G. Firms, informalidade e os impactos de políticas para a formalização. *In*: BARBOSA FILHO, F.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (Orgs.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibre, 2016.
- _____. **Firms, informality and development**: theory and evidence from Brazil. [s.l.]: [s.n.], 2017. Mimeo.
- VOGEL, L. H. **Negociar direitos? Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002)**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2013.