

SÉRIE SEMINÁRIOS Nº 1/94
DIRETORIA DE PESQUISA

SEMINÁRIOS SOBRE ESTUDOS SOCIAIS E DO TRABALHO

**Conferência sobre
Regulamentação do Mercado
de Trabalho no Brasil.**

MARÇO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Conferência sobre Regulamentação do Mercado de Trabalho no Brasil

Organizadores :

Banco Mundial
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - Diretoria de
Pesquisa
Governo de Minas Gerais - SEPLAN

Colaboradores :

Pontifícia Universidade Católica (PUC - RJ)
PIMES / Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Belo Horizonte, 8 de março de 1994

Introdução

Face a mudanças no cenário econômico nacional e internacional , o funcionamento do mercado de trabalho e as condicionantes que este impõe à ação dos agentes passam a ser importantes para a definição do novo regime de crescimento. A flexibilidade do trabalho, de um lado, e o crescimento da produtividade, de outro, são ingredientes fundamentais num contexto econômico mais volátil e caracterizado por concorrência internacional mais acirrada.

Os textos nesta coletânea tratam do mercado do trabalho ao longo da última década a fim de examinar como reagiram as principais variáveis (emprego, desemprego, informalidade, rendimentos, salários e custo salarial) à crise de estabilização e crescimento, as características institucionais das relações de trabalho (incluindo aí a legislação trabalhista, as políticas de mercado de trabalho e as características da contratação coletiva) e os fatores que afetam a flexibilidade e produtividade do trabalho. Trata-se de um retrato do mercado de trabalho e sua institucionalidade com o objetivo de lançar luz sobre as mudanças estruturais nos últimos anos e sobre as retrições a um novo modelo.

Orientaram a elaboração dos textos desta coletânea dois critérios básicos. Primeiro, que oferecessem ao leitor um panorama factual tão completo quanto possível do comportamento do mercado de trabalho nos últimos anos e a evolução de sua institucionalidade. Segundo, que colocassem em perspectiva os requisitos para um novo regime, com crescimento da produtividade e flexibilidade, e os entraves que se apresentam à implementação das mudanças necessárias.

Introdução

Face a mudanças no cenário econômico nacional e internacional , o funcionamento do mercado de trabalho e as condicionantes que este impõe à ação dos agentes passam a ser importantes para a definição do novo regime de crescimento. A flexibilidade do trabalho, de um lado, e o crescimento da produtividade, de outro, são ingredientes fundamentais num contexto econômico mais volátil e caracterizado por concorrência internacional mais acirrada.

Os textos nesta coletânea tratam do mercado do trabalho ao longo da última década a fim de examinar como reagiram as principais variáveis (emprego, desemprego, informalidade, rendimentos, salários e custo salarial) à crise de estabilização e crescimento, as características institucionais das relações de trabalho (incluindo aí a legislação trabalhista, as políticas de mercado de trabalho e as características da contratação coletiva) e os fatores que afetam a flexibilidade e produtividade do trabalho. Trata-se de um retrato do mercado de trabalho e sua institucionalidade com o objetivo de lançar luz sobre as mudanças estruturais nos últimos anos e sobre as retrições a um novo modelo.

Orientaram a elaboração dos textos desta coletânea dois critérios básicos. Primeiro, que oferecessem ao leitor um panorama factual tão completo quanto possível do comportamento do mercado de trabalho nos últimos anos e a evolução de sua institucionalidade. Segundo, que colocassem em perspectiva os requisitos para um novo regime, com crescimento da produtividade e flexibilidade, e os entraves que se apresentam à implementação das mudanças necessárias.

o crescimento no emprego foi de 40%, nas décadas de 50 e 60 o número de postos de trabalho cresceu apenas 30% por década, respectivamente, apesar das taxas de crescimento médias no PIB (6,5% ao ano) terem sido substancialmente maiores do que a observada nos anos 80 (Gráfico 2).

Evidentemente, que a crise do início dos anos 90, em particular em 1990 e 1992, levou, novamente, a que a criação de empregos se tornasse um problema em potencial, da mesma forma como ocorreu no período 1981-1983. Entretanto, não existem ainda evidências que permitam identificar a insuficiente geração de empregos no início dos anos 90 como uma questão transitória ou estrutural. O fato concreto é que o volume de empregos cresceu apenas 1,3% ao ano² nos três primeiros anos da década de 90, representando um crescimento bastante inferior a média para a década de 80 (3,5% ao ano) e, também, inferior ao crescimento durante o período crítico de 1982 a 1984 (2,5% ao ano).

2.A.2. Desemprego

Como consequência da grande capacidade de absorção de mão-de-obra da economia brasileira durante os anos 80, o nível de desemprego permaneceu baixo durante todo o período, apresentando apenas algumas pequenas flutuações. De fato, apesar da taxa de desemprego ter aumentado durante o período recessivo, no início dos anos 80, ela nunca chegou a ultrapassar 5% (veja Gráfico 3). Mais precisamente, ao final do período recessivo de 1981-1983, a taxa de desemprego atingiu 4,9% declinando, rapidamente, para 2,5% em 1986. Após 1986, a taxa de desemprego cresceu novamente e permaneceu entre 3,5 e 4,0% durante todo o final dos anos 80 (veja Gráfico 3). Relativamente à magnitude das flutuações no PIB, a taxa de desemprego permaneceu bastante estável e baixa durante toda a década de 80. Evidências recentes para as regiões metropolitanas (veja Gráfico 4)

²Dados para a região metropolitana de São Paulo.

A Natureza e o Funcionamento do Mercado de Trabalho Brasileiro desde 1980¹

*Edward Amadeo**
*Ricardo Barros***
*José Márcio Camargo**
*Gustavo Gonzaga**
*Rosane Mendonça***

1. Introdução

Neste trabalho investigamos, empiricamente, o comportamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980 assim como algumas de suas principais características estruturais. O principal objetivo é determinar em que medida o comportamento e a natureza do mercado de trabalho brasileiro se assemelha ao que se deveria esperar de um mercado competitivo. Em particular, buscamos, com base no comportamento observado do mercado de trabalho brasileiro desde 1980, determinar (a) em que medida este se caracteriza como uma instituição capaz de gerar uma alocação eficiente para a força de trabalho brasileira e (b) qual o seu papel na geração da elevada e crescente desigualdade de renda observada no Brasil.

O trabalho encontra-se dividido em quatro blocos. No primeiro bloco investigamos a capacidade de absorção de mão-de-obra do mercado de trabalho brasileiro, assim como a qualidade dos postos de trabalho por ele gerado. No segundo bloco tratamos da sua capacidade de acomodar declínios no nível de atividade econômica, analisando o comportamento do desemprego e do nível salarial durante os períodos recessivos de 1981-1983 e 1990-1993. Neste bloco, particular atenção será dada à comparação dos mecanismos de ajuste que operam

* PUC-RJ

**IPEA

nestes dois períodos. No terceiro bloco, investigamos o grau de flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro procurando avaliar tanto o grau de flexibilidade salarial como o grau de flexibilidade alocativa. Finalmente, no quarto bloco investigamos a conexão entre mercado de trabalho e desigualdade no Brasil. Neste bloco procuramos determinar em que medida o mercado de trabalho brasileiro funciona como gerador ou apenas revelador de desigualdade.

2.A. Absorção de mão-de-obra

2.A.1. Emprego

Apesar da taxa de crescimento do produto interno bruto durante os anos 80 ter sido baixa (em média 1,5% ao ano), a criação de postos de trabalho não foi um problema crítico, exceto em 1983. De fato, conforme o Gráfico 1 revela o nível de emprego cresceu continuamente ao longo da década de 80 a uma taxa média de 3,5% ao ano (1,85 milhões de novos empregos por ano) sendo consideravelmente superior à taxa de crescimento populacional no mesmo período (2,1% ao ano). Em termos absolutos, a população ocupada cresceu de 45,5 milhões em 1981 para 62,1 milhões em 1990 (veja Gráfico 1). Isto significa que mais de 16 milhões de novos postos de trabalho foram criados, levando a um crescimento de mais de 35% na força de trabalho ocupada durante a década. Este crescimento é, em termos absolutos, maior e, em termos relativos, similar ao crescimento do emprego durante a década de 70. Este fato comprova a grande capacidade de absorção de mão-de-obra do mercado de trabalho brasileiro durante os anos 80, uma vez que a taxa de crescimento do produto nos anos 70 (8,6% ao ano) foi incomparavelmente maior do que aquela dos anos 80 (1,5% ao ano).

A capacidade da economia brasileira gerar empregos durante a década de 80 é surpreendente não só quando comparada com a década de 70 mas, também, quando comparada com as décadas anteriores. De fato, enquanto na década de 80

indicam que a taxa de desemprego tem crescido continuamente ao longo dos anos 90 atingindo, em 1992, níveis quase similares àqueles para o período 1983-1984 corroborando, portanto, a hipótese de que o mercado de trabalho brasileiro enfrenta uma crescente dificuldade em absorver mão-de-obra.

2.A.3. Taxa de participação

O crescimento lento do produto ao longo dos anos 80 deveria ter desencorajado a participação no mercado de trabalho de alguns segmentos da população levando, portanto, a uma estagnação ou mesmo queda na proporção da população adulta que participa no mercado de trabalho. No entanto, tal fato não ocorreu evidenciando mais um vez a excepcional capacidade de absorção de mão-de-obra da economia brasileira na década de 80. De fato, durante este período a taxa de participação no mercado de trabalho inicialmente cresceu continuamente de 1979 a 1987 permanecendo, a partir daí, praticamente constante até o final da década (veja Gráfico 5). Este fato levou a que a taxa de participação fosse três pontos percentuais mais elevada em 1990 do que em 1979 mostrando que, apesar do baixo crescimento do produto, o volume de empregos gerados foi suficientemente elevado não só para manter a taxa de desemprego baixa mas, também, para suportar um crescimento significativo na taxa de participação.

Em suma, apesar da falta de um crescimento significativo do produto durante os anos 80, o emprego cresceu a uma taxa média de 3,5% ao ano, a taxa de desemprego permaneceu abaixo de 5,0% e a taxa de participação na força de trabalho cresceu continuamente ao longo de grande parte da década. Assim, as dificuldades econômicas e as acentuadas flutuações no nível de atividade nos anos 80 não parecem ter sido suficientes para tornar a criação de postos de trabalho um problema significativo durante a década passada. As evidências existentes para a

década de noventa não permitem concluir se a geração de emprego será ou não um problema importante durante este período.

2.B. Qualidade do emprego

A baixa taxa de desemprego e a crescente taxa de participação na força de trabalho, a despeito do baixo e instável crescimento do PIB durante os anos 80, é uma indicação de que o problema do emprego no Brasil neste período pode estar relacionado à qualidade ao invés da quantidade dos postos de trabalho ofertados. Com o objetivo de investigar esta hipótese consideramos a evolução dos salários, da estrutura do emprego e do grau de informalidade ao longo do período.

2.B.1. Salário

O fato de que o emprego na década de 80 cresceu a uma taxa substancialmente maior do que o produto levou a uma queda de cerca de 17% na produtividade (PIB por trabalhador). Assim, se o mercado de trabalho se comportasse minimamente de forma competitiva, os salários deveriam ter declinado de uma magnitude similar. O Gráfico 6 corrobora esta hipótese na medida em que revela que os salários eram, em setembro de 1990, 14% menores do que em setembro de 1981. É importante realçar, no entanto, que este declínio dos salários não foi monotônico. A evolução temporal dos salários, ao longo da década de 80, seguiu as oscilações no produto sobreposta a uma tendência de queda, que era necessária para acomodar um crescimento na força de trabalho consideravelmente maior do que o lento crescimento no produto que caracterizou a década de 80.

Informações recentes sobre a evolução dos salários na indústria em São Paulo (veja Gráfico 7) indicam uma recuperação acelerada no nível salarial a partir de meados de 1991 levando a que os salários no início de 1993 já fossem

superiores àqueles do início da década de 90. Não se sabe em que medida esta recuperação salarial foi generalizada, atingindo os diversos setores e regiões do país. Além disso, esta recuperação dos salários é surpreendente na medida em que não foi acompanhada de um concomitante crescimento no nível de emprego (veja Gráfico 7).

2.B.2. Estrutura setorial do emprego

A queda salarial durante a década de 80, devido ao crescimento mais acentuado da força de trabalho relativamente ao produto pode ser decomposta em dois componentes: Por um lado, houve uma queda generalizada dos salários em todos os setores; por outro lado houve, também, um inchamento daqueles setores mais intensivos em mão-de-obra que, tradicionalmente, pagam salários mais baixos. A terciarização e a informalização da força de trabalho ao longo dos anos 80 são exemplos do processo de inchamento dos setores intensivos em mão-de-obra que ocorreu no período. Nesta seção investigamos a evolução da estrutura setorial do emprego e, em particular, o processo de terciarização do emprego. Na seção seguinte tratamos do processo de informalização das relações de trabalho.

A evolução da distribuição de trabalhadores por setor de atividade econômica durante os anos 80, apresentada no Gráfico 8, indica que de 1981 a 1989 a proporção do emprego no setor terciário (excluindo administração pública e defesa) aumentou 6 pontos percentuais, enquanto que a proporção do emprego no setor primário declinou, aproximadamente, do mesmo montante. Em termos absolutos, o emprego no setor terciário cresceu de 19.5 milhões para 29.6 milhões (veja Gráfico 9) o que significa que o setor terciário gerou mais de dez milhões de novos postos de trabalho entre 1981 e 1989, representando um aumento no emprego no setor de mais de 50%. No mesmo período, o emprego no setor

primário se elevou de 12.7 milhões para 13.6 milhões representando um aumento de apenas 7% (veja Gráfico 9).

A fatia do emprego no setor secundário permaneceu praticamente constante durante os anos 80, significando um aumento de 27% no nível de emprego deste setor se compararmos 1981 com 1989 (veja Gráficos 8 e 9). O fato de que a fatia do emprego no setor secundário permaneceu praticamente constante durante os anos 80 contrasta, de forma acentuada, com a evolução da estrutura do emprego no Brasil nos anos 60 e 70, quando a proporção do emprego neste setor aumentou substancialmente.

A fatia do emprego na administração pública e defesa aumentou 0,7 pontos percentuais de 1981 a 1989, com grande parte do aumento concentrado no período de 1984-88 (veja Gráfico 10). Em termos absolutos, este aumento correspondeu a criação de 1,1 milhão de novos postos de trabalho no Governo e, por conseguinte, a um aumento de mais de 50% no emprego na administração pública e defesa de 1981 a 1989 (veja Gráfico 10).

O fato de que o setor terciário cresceu em termos relativos enquanto que o setor secundário permaneceu com sua participação praticamente constante levou a uma substancial terciarização do emprego em atividades urbanas, com o emprego no setor terciário passando de 67% do emprego em atividades urbanas em 1981 para 70% em 1989 (veja Gráfico 11).

Historicamente, a evolução da estrutura do emprego no Brasil tem sido típica de um país em desenvolvimento, com uma crescente urbanização da população economicamente ativa e uma tendência moderada à terciarização das atividades urbanas. Assim, por um lado, a evolução da estrutura do emprego ao longo da década de 80 é típica na medida em que mantém a tendência histórica de urbanização. Por outro lado, a evolução da estrutura do emprego durante os anos 80 é atípica na medida em que a terciarização das atividades urbanas passa a

ocorrer a uma taxa que rompe com o crescimento balanceado dos setores secundário e terciário que vinha ocorrendo no passado. Por exemplo, enquanto que na década de 70, a proporção da PEA no setores secundário e terciário cresceu, respectivamente, 7 e 8 pontos percentuais, na década de 80, o setor secundário manteve sua posição relativa enquanto que o setor terciário cresceu cerca de 7 pontos percentuais, levando a uma terciarização, sem precedentes, das atividades urbanas.

Evidências recentes para as regiões metropolitanas indicam que o processo de terciarização foi enormemente acentuado durante os primeiros anos da década de 90 (veja Gráfico 12), com uma queda acentuada do emprego na indústria e um crescimento também acentuado do emprego nos serviços e no comércio. Embora não se tenha dados para avaliar em que medida este processo de terciarização foi específico para as regiões metropolitanas, sabe-se ao menos que a queda do emprego na indústria é uma característica geral da economia brasileira na década de 90 (veja Gráfico 13).

Em suma, a geração de mais de 16 milhões de novos postos de trabalho durante os anos 80, apesar do pequeno crescimento no produto, foi possível por causa do aumento acentuado do emprego no setor terciário, em particular, no comércio, serviços e na administração pública. Este fato contrasta fortemente com a experiência brasileira durante as duas décadas anteriores, quando uma fração substancial dos novos postos de trabalho surgiu no setor industrial.

2.B.3. Informalização das relações de trabalho

Em certo sentido, a grande capacidade de absorção de mão-de-obra do mercado de trabalho brasileiro não é surpreendente. De fato, a baixa renda da maioria da população - levando a baixos níveis de poupança - e os incipientes programas de seguro-desemprego levam a que a situação de desemprego não seja

uma alternativa viável para um grande segmento da força de trabalho. Estes trabalhadores, ao invés de permanecerem desempregados, preferem trabalhar, ao menos temporariamente, em atividades por conta-própria ou em empregos sem contrato formal de trabalho que oferecem baixa remuneração. Neste caso, a existência do setor informal seria tanto parte da explicação para a elevada capacidade de absorção de mão-de-obra do mercado de trabalho, quanto parte da explicação para a tendência declinante dos salários ao longo dos anos 80.

Caso o setor informal tenha, de fato, desempenhado esta função durante a década de 80, deveríamos observar uma crescente informalização ao longo do período. No entanto, como o Gráfico 14 revela, a distribuição da força de trabalho por tipo de relação de trabalho (trabalhadores por conta-própria, servidores públicos, empregados com contrato formal de trabalho, empregados sem contrato formal de trabalho e membros familiares não remunerados) permaneceu relativamente estável durante os anos 80. A proporção da força de trabalho que desempenhava atividades por conta-própria permaneceu em torno de 27% durante todo o período. Houve, contudo, uma pequena redução - cerca de dois pontos percentuais - na fatia da força de trabalho em postos de trabalhos sem contrato formal e membros familiares não remunerados, com um concomitante aumento na proporção de empregados com contrato formal e servidores públicos. Em suma, o Gráfico 14 revela que as relações de trabalho no Brasil tornaram-se ligeiramente mais formais durante os anos 80.

Estes padrões, contudo, são claramente determinados pela redução na fatia do emprego na agricultura, uma vez que os trabalhadores agrícolas são mais prováveis de serem membros familiares não remunerados ou empregados sem contrato formal de trabalho. De fato, se restringirmos a análise às áreas urbanas, obtemos o resultado oposto, isto é, uma certa informalização da força de trabalho. Como Cacciamali (1992:Tabela 12) mostrou, a proporção da força de trabalho

urbana com contrato formal de trabalho declinou em mais de um ponto percentual durante os anos 80.

Apesar do setor informal explicar muito pouco da enorme capacidade de absorção de mão-de-obra do mercado de trabalho urbano brasileiro nos anos 80, uma vez que o avanço do grau de informalização no período foi relativamente pequeno, o mesmo não aconteceu ao longo dos primeiros anos da década de 90. De fato, os primeiros anos da década de 90 são marcados por um processo de informalização sem precedentes, liderado pelo crescimento da proporção da força de trabalho envolvida em atividades por conta-própria. De fato, nas regiões metropolitanas, a proporção de trabalhadores com carteira declinou em mais de 5 pontos percentuais enquanto que a proporção de trabalhadores sem carteira e trabalhadores por conta-própria aumentou em quase 3 e 4 pontos percentuais, respectivamente (veja Gráficos 15 e 16).

É importante ressaltar que essa abrupta informalização das relações de trabalho no início dos anos 90 não pode ser explicada simplesmente como um fenômeno cíclico, uma vez que a sua magnitude é incomparavelmente maior do que a informalização que ocorreu durante o período de crise no início dos anos 80. De fato, nas regiões metropolitanas, a proporção de trabalhadores com carteira declinou não mais do que 2 pontos percentuais no período 1983-84, enquanto que, somente de 1990 a 1992, a proporção de trabalhadores com carteira declinou mais de 5 pontos percentuais.

3. O Comportamento do mercado de trabalho durante as recessões

Durante os últimos 15 anos, o desempenho da economia brasileira foi não somente fraco mas, também, extremamente instável, com períodos de acentuado crescimento alternando-se com períodos de considerável declínio no nível de atividade. O Gráfico 17 apresenta a evolução da taxa de crescimento do PIB e da

produção industrial para o período 1980-1992.⁴ Este gráfico revela o comportamento extremamente cíclico do produto ao longo do período, com taxas negativas de crescimento no início das décadas de 80 (1981-1983) e 90 (1990-1992), ao passo que no período central da década de 80 (1984-1986) o nível de atividade crescia a taxas elevadas. O Gráfico 17 também revela que a magnitude das flutuações na taxa de crescimento da produção industrial foi substancialmente maior do que aquela no PIB, com este declinando 7% entre 1980 e 1983 e 4% entre 1989 e 1992, enquanto aquele declinava 15% e 14% nestes dois períodos, respectivamente. Além disso, observa-se que enquanto para a indústria os dois períodos recessivos foram de magnitude similar, o nível geral de atividade foi muito mais sensível aos acontecimentos do início da década de 80 do que aqueles do início da década de 90 (veja Gráfico 17).

O objetivo desta seção é investigar como o mercado de trabalho brasileiro como um todo, assim como o nível do emprego e dos salários na indústria, responderam a estes dois períodos de recessão. Especial atenção será dada a comparação do comportamento do mercado de trabalho ao longo destas duas recessões.

3.1. Desemprego

Apesar do fraco crescimento econômico e das flutuações acentuadas no nível de atividade no início dos anos 80 e 90, a taxa de desemprego manteve-se baixa em todo o período, exibindo apenas algumas flutuações. Por exemplo, ao longo de toda a recessão no início da década de 80 a taxa de desemprego aberto jamais superou o nível de 5% da população economicamente ativa (veja Gráfico 3). Infelizmente, informações a nível nacional não estão disponíveis para a década de 90. No entanto, informações para as regiões metropolitanas, indicam que a taxa de desemprego foi ainda menos sensível à recessão nos anos 90 do que tinha sido à

recessão no início dos anos 80. De fato, o Gráfico 4 revela que a taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas atingiu o nível de 5.5% no início de 1984 mas não superou o nível de 5% ao longo dos primeiros anos da década de 90.

Contudo, não somente a taxa de desemprego mostrou-se mais elevada no início dos anos 80 do que nos anos 90 mas, também, existem evidências de que a duração média das ocorrências de desemprego eram maiores na recessão do início dos anos 80 do que no início dos anos 90. Por exemplo, Bivar (1993:303) estima que a duração média do desemprego era de 7.5 meses em 1983 e de 5.3 meses em 1990.

A maior taxa de desemprego e a maior duração do desemprego durante a recessão no início dos anos 80 pode estar apenas indicando que esta recessão foi mais severa do que a dos anos 90, mas pode também estar indicando uma maior flexibilidade do mercado de trabalho na década atual. De fato, como procuraremos demonstrar a seguir, existem diversas evidências de que o mercado de trabalho nos anos 90 foi capaz de acomodar de forma mais rápida as flutuações no nível de atividade econômica do que no início dos anos 80.

3.2. Informalização

A explicação mais imediata para a baixa taxa de desemprego, mesmo em períodos de substancial queda no nível de atividade, é o papel compensatório do setor informal. Segundo este argumento, durante períodos de recessão, o setor informal (postos de trabalho sem carteira de trabalho assinada e atividades por conta própria) se expande absorvendo a maioria da mão-de-obra deslocada do setor formal evitando, assim, o crescimento na taxa de desemprego. Caso esta explicação fosse correta, o grau de formalização das relações de trabalho deveria ser cíclico, reduzindo-se substancialmente durante períodos recessivos.

Com respeito a capacidade do setor informal absorver mão-de-obra durante recessões, o comportamento do mercado de trabalho no início das décadas de 80 e 90 é dramaticamente distinto. Enquanto que durante o período 1981-1984 o grau de informalização aumentou apenas ligeiramente, durante o período 1989-1992 o grau de informalização apresentou um crescimento sem precedentes (veja Gráficos 15 e 16). Além disso, conforme mostra o Gráfico 18, durante o período 1981-1984 as flutuações no emprego no setor formal transformaram-se em flutuações, da mesma magnitude, no nível do desemprego. Isto é, cada posto de trabalho a menos no setor formal transformava-se em um trabalhador a mais desempregado. Durante este período a capacidade do setor informal em absorver mão-de-obra e evitar o desemprego foi praticamente inexistente.

No entanto, durante a recessão no início dos anos 90 observa-se o oposto (veja Gráficos 15, 16 e 18). Neste período o setor informal apresenta-se como uma vigorosa fonte geradora de postos de trabalho, levando a um aumento sem precedentes no grau de informalidade e a uma considerável estabilidade na taxa de desemprego apesar do forte declínio no nível de atividade. Durante este período, a cada posto de trabalho a menos no setor formal correspondia um posto de trabalho a mais no setor informal (veja Gráfico 18).

Em suma, a elevação no grau de informalização das relações de trabalho foi substancialmente maior na recessão dos anos 90 do que durante a recessão no início dos anos 80. Este fato indica ou uma mudança nos mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho ou diferenças nas expectativas dos agentes durante as duas recessões. De fato, o comportamento observado, pode ser racionalizado assumindo-se que no início dos anos 80, talvez devido ao longo período de crescimento estável dos anos 70, os agentes encararam a queda no nível de atividade econômica como um fenômeno transitório e, portanto, não efetuaram ajustes mais profundos. Por outro lado, no início dos anos 90, após uma década de

fraco crescimento, os agentes perceberam a queda no nível de atividade como um fenômeno mais duradouro e, por conseguinte, efetivaram ajustes mais significativos.

Uma outra diferença fundamental no comportamento dos setores formal e informal durante as duas recessões é o comportamento do diferencial de salário entre os setores. No período 1981-1984 a recessão e o ligeiro aumento no grau de informalidade levaram a uma redução nos salários no setor informal superior ao impacto da recessão sobre os salários no setor formal. O resultado foi um aumento no hiato salarial entre os dois setores e, conseqüentemente, a um aumento no grau de segmentação do mercado de trabalho (veja Gráfico 19). Por outro lado, durante o período de recessão que se inicia no final de 1989, apesar do substancial aumento na absorção de mão-de-obra pelo setor informal, o hiato salarial entre os setores formal e informal permanece bastante reduzido (veja Gráfico 19).

Cumprе ressaltar, no entanto, que esta capacidade do setor informal - de absorver toda mão-de-obra deslocada do setor formal sem que o diferencial de salário entre os dois setores se eleve - começou a se deteriorar a partir do segundo semestre de 1991 (veja Gráfico 19). De fato, a partir de meados de 1991 a taxa de desemprego começa a subir de forma significativa (Gráfico 4), o grau de informalidade passa a subir mais lentamente (Gráfico 16) e o hiato salarial entre os setores formal e informal passa a se elevar significativamente (Gráfico 19). Estes fenômenos podem ser considerados como uma evidência da saturação da capacidade do setor informal em absorver a mão-de-obra deslocada pelo setor formal. Em outras palavras, a recessão torna-se mais profunda do que o setor informal é capaz de acomodar, levando ao crescente desemprego e segmentação, como tinha ocorrido no período 1981-1984.

3.3. Ajuste no setor industrial

O ajuste do setor industrial face à recessão de 1981-1983 e à recessão no início dos anos 90 foi de natureza bastante distinta. Relativamente aos anos 80, nos anos 90 o ajuste se concentrou muito mais no nível dos salários e na jornada de trabalho do que no nível do emprego. De fato, os Gráficos 7 e 20 revelam que apesar da queda no nível do emprego em São Paulo ter sido de cerca de 20% em ambas as recessões, sendo ligeiramente menor no período 1989-1992, a queda no nível dos salários e na jornada de trabalho foi significativamente maior na recessão do início dos anos 90. Enquanto que no período 1981-1983 os salários reais foram reduzidos em 15%, durante a recessão do início dos anos 90 a redução nos salários foi de mais de 20% (veja Gráfico 7).

Além disso, e talvez mais importante, é a diferença na sequência dos ajustes no nível do emprego e dos salários ocorrida em cada caso. Como o Gráfico 4 revela, no período 1981-1983 o ajuste foi inicialmente feito apenas no emprego, com o nível dos salários surpreendentemente subindo durante todo o primeiro ano da recessão. Somente a partir do final de 1982, após uma queda de mais de 15% no nível do emprego, é que os salários começaram a responder, declinando abruptamente em cerca de 15% durante o ano de 1983. Mesmo assim, e graças ao crescimento dos salários no início da recessão, o nível salarial durante toda a recessão nunca foi inferior ao seu valor antes da recessão (i.e., no início de 1980). A sequência dos ajustes nos níveis de emprego e salários foi completamente diferente durante a recessão dos anos 90. Neste caso (vide Gráfico 7), os salários respondem rapidamente declinando 20% ao longo de 1990, enquanto que o nível do emprego se ajusta mais lentamente, levando quase três anos para atingir seu valor mínimo.

A resposta rápida dos salários durante a recessão no início dos anos 90 provavelmente evitou uma queda ainda mais acentuada no nível do emprego

industrial no período. Contudo, esta resposta rápida dos salários não foi o único mecanismo operando para minimizar a queda no nível do emprego. Uma queda acentuada (8%) na jornada de trabalho longo do primeiro ano da recessão também serviu para evitar uma queda maior no nível do emprego (veja Gráfico 20). Durante a recessão de 1981-83 a resposta da jornada de trabalho foi mais lenta, levando a uma redução de apenas 6% no primeiro ano (veja Gráfico 20).

O fato de que nos anos 90, ao contrário dos anos 80, o processo de ajuste procurou evitar a redução no emprego buscando ajustar mais rapidamente e em primeiro lugar o nível salarial e a jornada de trabalho, faz com que permaneça uma questão em aberto. No entanto, existem evidências de que um ajuste rápido nos salários durante a recessão no início dos anos 80 não foi possível por restrições institucionais advindas da política de indexação salarial da época. Portanto, o fato das empresas concentrarem o ajuste no nível do emprego e não no nível salarial, não resultou simplesmente da preferência das empresas mas sim de restrições institucionais.

3.4. Desigualdade e segmentação do mercado de trabalho

O comportamento da desigualdade salarial também foi bastante distinto ao longo das recessões de 1981-1983 e 1990-1993. Durante a recessão dos anos 80 o grau de desigualdade se elevou moderadamente ao passo que, ao longo dos primeiros anos da década de 90, o grau de desigualdade declinou de forma abrupta tanto para a economia como um todo como nas regiões metropolitanas (veja Gráfico 21).

Cumpram também observar que o comportamento da desigualdade nestes dois períodos segue precisamente o mesmo padrão do hiato salarial entre os setores formal e informal. De fato, conforme mencionado acima (veja Gráfico 19), o hiato salarial entre os setores formal e informal se elevou no início da década de

80, reduzindo-se, no entanto, na década de 90. Uma análise mais precisa da relação entre estes dois fenômenos indica que 20% da acentuada redução no nível de desigualdade salarial entre 1989 e 1990 e 55% do aumento da desigualdade entre 1981 e 1983 podem ser explicados por concomitantes mudanças nos diferenciais de salário entre trabalhadores com carteira, sem carteira, por conta própria e empregadores.

4. Flexibilidade do mercado de trabalho

Num ambiente econômico repleto de incerteza, a eficiente alocação da mão-de-obra depende do grau de flexibilidade do mercado de trabalho. A flexibilidade do mercado de trabalho possui pelo menos duas dimensões: flexibilidade salarial e flexibilidade alocativa. A flexibilidade salarial garante que um choque que reduza o valor da produtividade marginal do trabalho possa ser acomodado sem que seja necessário reduzir o nível do emprego. Evidentemente que, embora uma perfeita flexibilidade salarial seja suficiente para garantir que o nível do desemprego seja mantido a um mínimo, esta não é suficiente para garantir uma eficiente alocação da mão-de-obra. Para que uma contínua alocação eficiente da mão-de-obra seja possível, é necessário que a força de trabalho possa ser realocada sem custos (perfeita flexibilidade alocativa) de forma a manter a produtividade marginal do trabalho constantemente igual em todas as atividades.

Como os Gráficos 6 e 7 revelam, durante o período 1980-1993 observamos uma considerável flutuação nos salários. O Gráfico 6 revela que: (a) a renda média da população ativa declinou quase 30% durante a recessão no início dos anos oitenta; (b) cresceu mais de 50% durante a recuperação de 1984 a 1986; e (c) voltou a declinar cerca de 40% de 1986 a 1990. Oscilações salariais de magnitude similar podem, também, ser observadas no Gráfico 7 que descreve a evolução dos salários na indústria paulista. De fato, este gráfico revela que: (a) somente em

1983 os salários reais declinaram quase 15%; (b) de 1984 a 1986 os salários cresceram cerca de 20%, e (c) de 1986 a 1991 declinaram 35%.

Embora se possa argumentar que parte destas oscilações sejam apenas o resultado da aplicação mecânica de uma série de políticas de indexação salarial que nunca foram realmente capazes de manter o valor real dos salários constante, é evidente que, na sua maior parte, as oscilações salariais no período refletem, fidedignamente, a busca do mercado de trabalho para se adaptar às consideráveis oscilações no nível de atividade que ocorreram no período.

Além de toda esta evidência direta da considerável flexibilidade salarial do mercado de trabalho brasileiro, a baixa taxa de desemprego ao longo de todo o período é, também, uma importante evidência indireta de elevada flexibilidade salarial. No entanto, parece também existirem evidências claras de que o grau de flexibilidade salarial não permaneceu constante durante todo o período. De fato, a menor flutuação salarial, a maior taxa de desemprego, o maior hiato salarial entre os setores formal e informal e a resposta mais lenta e defasada dos salários durante a recessão de 1981-1983 são claras indicações de que os salários eram menos flexíveis no início dos anos oitenta do que nos anos noventa.

O grau de flexibilidade alocativa do mercado de trabalho brasileiro é mais difícil de ser avaliado, uma vez que não contamos com medidas diretas da intensidade da mobilidade intersetorial de mão-de-obra durante o período. No entanto, algumas evidências indiretas sinalizam que a flexibilidade alocativa do mercado de trabalho brasileiro pode ser elevada. Um exemplo é a combinação de uma baixa taxa de desemprego com uma alta frequência de ocorrências de desemprego característica do mercado de trabalho brasileiro. De fato, tem-se que a frequência com que desemprego ocorre no Brasil é bastante elevada, com cerca de 2,5% da força de trabalho perdendo seu emprego a cada mês. Esta frequência de ocorrência do desemprego é similar à observada nos Estados Unidos e Canadá e

substancialmente superior à observada na Europa. Esta combinação de uma baixa taxa de desemprego com uma alta frequência de ocorrências de desemprego indica que o mercado de trabalho brasileiro é capaz de, com muita rapidez, realocar os trabalhadores deslocados. Esta característica é uma indicação indireta de elevada flexibilidade alocativa e é corroborada pela baixa duração das ocorrências do desemprego no Brasil.

5. Mercado de trabalho e geração da desigualdade de renda

O Gráfico 22 compara o grau de desigualdade no Brasil com o de outros países no mundo, com mais de 5 milhões de habitantes, para os quais informações confiáveis sobre desigualdade de renda estão disponíveis. Conforme este gráfico revela, o Brasil é o país com o mais elevado grau de desigualdade.

Além de elevado, o grau de desigualdade tem, historicamente, crescido no Brasil. Este crescimento foi particularmente acentuado na década de 60 e 80 (veja Langoni (1973) para uma análise da década de 60 e o Gráfico 21 para a evolução da desigualdade na década de 80). Cumpre mencionar, no entanto, que nos primeiros anos da década de 90 o grau de desigualdade começou a declinar de forma acentuada e sem precedentes (veja Gráfico 21).

Não só o nível da desigualdade no Brasil é substancialmente distinto dos demais países mas, também, é distinta a natureza desta desigualdade. De fato, o Gráfico 23 revela que a principal diferença entre a desigualdade de renda no Brasil e a desigualdade nos Estados Unidos não está espalhada por toda a distribuição de renda mas inteiramente concentrada na parte superior da distribuição. O Gráfico 23 indica que, se calcularmos a grau de desigualdade de renda nestes dois países, nos restringindo aos 80% mais pobres, o grau de desigualdade no Brasil vai ser muito semelhante ao dos Estados Unidos. A grande diferença entre Brasil e

Estados Unidos é que no Brasil os 20% mais ricos têm rendas muito maiores do que os demais grupos enquanto que nos Estados Unidos isto não ocorre.

Na seção 3.4 vimos que existe uma certa conexão entre as flutuações da desigualdade de renda na décadas de 80 e 90 e o funcionamento do mercado de trabalho, em particular, com o grau de segmentação do mercado de trabalho entre setores formal e informal. Nesta seção procuramos investigar a relação estrutural entre o elevado grau de desigualdade salarial no Brasil e o funcionamento do mercado de trabalho. Em particular, procuramos determinar se o mercado de trabalho brasileiro funciona primordialmente como gerador de desigualdade ou simplesmente como um mecanismo revelador de desigualdades pré-existentes na força de trabalho.

Por um lado, o mercado de trabalho revela desigualdade quando a desigualdade salarial é simplesmente uma transformação da desigualdade em capital humano; transformação esta que pode tanto amplificar quanto atenuar a desigualdade em capital humano. Quando este é o caso, a desigualdade salarial estará, em grande parte, associada a diferenciais de salário entre grupos educacionais ou grupos etários.

Por outro lado, o mercado de trabalho gera desigualdade quando, devido à discriminação ou segmentação, existem diferenciais de salário entre trabalhadores com mesmo capital humano. Neste caso, a desigualdade salarial estará associada ou a diferenciais de salário entre setores de atividade e regiões ou a diferenciais de salário por gênero e raça.

Assim, com o objetivo de classificar o mercado de trabalho brasileiro como preponderantemente gerador ou revelador de desigualdade procuramos, nesta seção, identificar que atributos estão mais relacionados à desigualdade no Brasil. Um procedimento simples para avaliar a contribuição de um dado atributo à desigualdade global é realizar a seguinte simulação contrafactual: em quanto (em

termos percentuais) a desigualdade salarial global seria reduzida se fossem eliminados os diferenciais médios de salários entre grupos de indivíduos homogêneos com respeito ao atributo em questão? Após realizar esta simulação, apenas a desigualdade dentro dos grupos permanece; toda a desigualdade entre grupos desaparece, por construção. Denominamos o resultado desta simulação contrafactual de poder explicativo.

O Gráfico 24 apresenta estimativas do poder explicativo para os atributos: educação, idade, unidade da federação, situação rural/urbana, status ocupacional, setor de atividade, e gênero. Os resultados demonstram que, educação é a variável com o mais alto poder explicativo. Mais especificamente, o Gráfico 24 indica que a desigualdade global no Brasil declinaria de 30 a 35%, caso os diferenciais de educação não dessem origem a diferenciais de salário. Este fato - que a desigualdade salarial no Brasil está fortemente relacionada à educação - tem sido confirmado repetidamente por diversos estudos (veja Almeida Reis e Barros (1991) para uma revisão destes estudos). Ainda com relação a diferenciais de salário associados a diferenças em capital humano, este gráfico revela que o poder explicativo da idade é, também, relativamente elevado com valores entre 15 e 20%.

Diferenciais de salário relacionados a região ou setor de atividade tendem a explicar em torno de 10% da desigualdade total. Com respeito a gênero, a despeito do substancial diferencial de salários entre homens e mulheres, a eliminação desse diferencial reduziria a desigualdade global em menos de 6%.

Surpreendente é o poder explicativo do status ocupacional: 25%. No entanto, grande parte deste poder explicativo não é intrínseco ao status ocupacional, mas deve-se ao fato de existirem diferenças substanciais de nível educacional entre trabalhadores no setor formal e informal. Quando estas

diferenças em educação são eliminadas, o poder explicativo do status ocupacional declina para cerca de 10%.

Em suma, o Gráfico 24 indica que o mercado de trabalho no Brasil tende a desempenhar muito mais um papel de revelador de desigualdade do que propriamente de gerador de desigualdade. Dessa forma, embora discriminação e segmentação sejam formas de desigualdade de particular preocupação social, essas não são quantitativamente tão importantes quanto a parcela da desigualdade salarial associada à educação.

Resta, portanto, investigar se o mercado de trabalho brasileiro, ao funcionar como revelador da desigualdade educacional intrínseca da força de trabalho, tende a amplificá-la ou a atenuá-la. Isto é, resta saber se a elevada desigualdade salarial no Brasil é apenas o reflexo de uma elevada desigualdade educacional ou se é o resultado da amplificação desta desigualdade pelo mercado de trabalho.

Para investigar esta questão, partimos do fato que a parcela da desigualdade salarial associada à educação e, portanto, o poder explicativo da educação é determinado por dois fatores: (a) a magnitude dos diferenciais de salário por nível educacional e (b) o grau de desigualdade em educação. Assim, o que procuramos saber é se o elevado poder explicativo da educação no Brasil é o resultado de elevados diferenciais de salário por nível educacional ou se é o resultado de uma distribuição educacional extremamente desigual. Apesar de diversos estudos indicarem que os diferenciais de salário entre grupos educacionais no Brasil tendem a ser mais elevados do que em outros países (veja por exemplo, Psacharopoulos(1985)), resultados em Lam e Levison (1992) podem ser utilizados para mostrar que esses diferenciais mais elevados não são a principal causa do alto poder explicativo da educação no Brasil. De fato, os resultados destes autores revelam que o principal fator responsável pelo alto poder explicativo da educação no Brasil é o alto grau de desigualdade em educação.

Portanto, apesar do mercado de trabalho brasileiro tender a amplificar o grau de desigualdade em educação, a principal fonte de desigualdade é a elevada desigualdade educacional da força de trabalho brasileira.

Em suma, chega-se à importante conclusão de que a maior parte da desigualdade salarial no Brasil não parece ser gerada pelo mercado de trabalho mas sim pelo sistema educacional.

6. Sumario e conclusões

Neste trabalho investigamos o comportamento do mercado de trabalho brasileiro procurando entender em que medida este mercado é (a) capaz de gerar uma alocação eficiente da força de trabalho brasileira e (b) responsável pelo elevado grau de desigualdade observado no Brasil.

Em termos da sua capacidade de gerar uma alocação eficiente da força de trabalho, não encontramos nenhuma evidência significativa de que ele funcione de uma forma muito distinta de um mercado competitivo. De fato, (a) a absorção de mão-de-obra não surge como um problema fundamental, mesmo em períodos de estagnação do nível de atividade econômica (b) um elevado grau de flexibilidade salarial parece quase sempre estar presente e (c) o grau de flexibilidade alocativa mostrou-se também elevado, evidenciado pela combinação de, por um lado, uma elevada frequência de ocorrência de desemprego e, por outro, uma baixa taxa e curta duração das ocorrências de desemprego.

Em termos do seu papel na geração da desigualdade de renda, encontramos que o mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se muito mais como um revelador da grande desigualdade em qualificação característica da força de trabalho do que como gerador de desigualdade. De fato, o grau de segmentação e discriminação no mercado de trabalho brasileiro não é elevado o suficiente para explicar a elevada

desigualdade de renda no Brasil. Além disso, demonstramos que o mercado de trabalho revela, sem amplificar significativamente, a desigualdade em qualificação da força de trabalho podendo-se, portanto, concluir que o principal fator responsável pela elevada desigualdade de renda no Brasil é a elevada desigualdade em qualificação característica da força de trabalho brasileira.

Assim, ironicamente, a preocupação com o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro talvez deva ser revertida. Talvez o grande problema do mercado de trabalho brasileiro seja precisamente o fato dele funcionar muito próximo a um mercado competitivo. De fato, se por um lado, a absorção de mão-de-obra não é um problema, por outro, a qualidade dos postos de trabalho gerados parece ser. Além disso, o fato de que 2,5% da força de trabalho perde ou abandona seu posto de trabalho a cada mês sendo, no entanto, rapidamente realocada exemplifica, por um lado, a flexibilidade alocativa do mercado de trabalho mas, por outro lado, preocupa na medida em que indica ou que grande parte das habilidades específicas da força de trabalho está sendo perdida devido a alta taxa de rotatividade ou que a força de trabalho simplesmente não tende a desenvolver habilidades específicas. Em suma, a grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro pode estar simplesmente revelando um excessivo grau de mobilidade. De fato, é possível que devido a intervenções governamentais ou a falta de intervenções governamentais, o custo da mobilidade percebido por trabalhadores e firmas possa estar artificialmente abaixo do verdadeiro custo social, levando à rotatividade em excesso e à falta de incentivos para investimentos em treinamento específico. Como consequências, temos a baixa produtividade da força de trabalho e a baixa qualidade dos postos de trabalho gerados.

Grafico 1
Crescimento do Emprego na Decada de 80

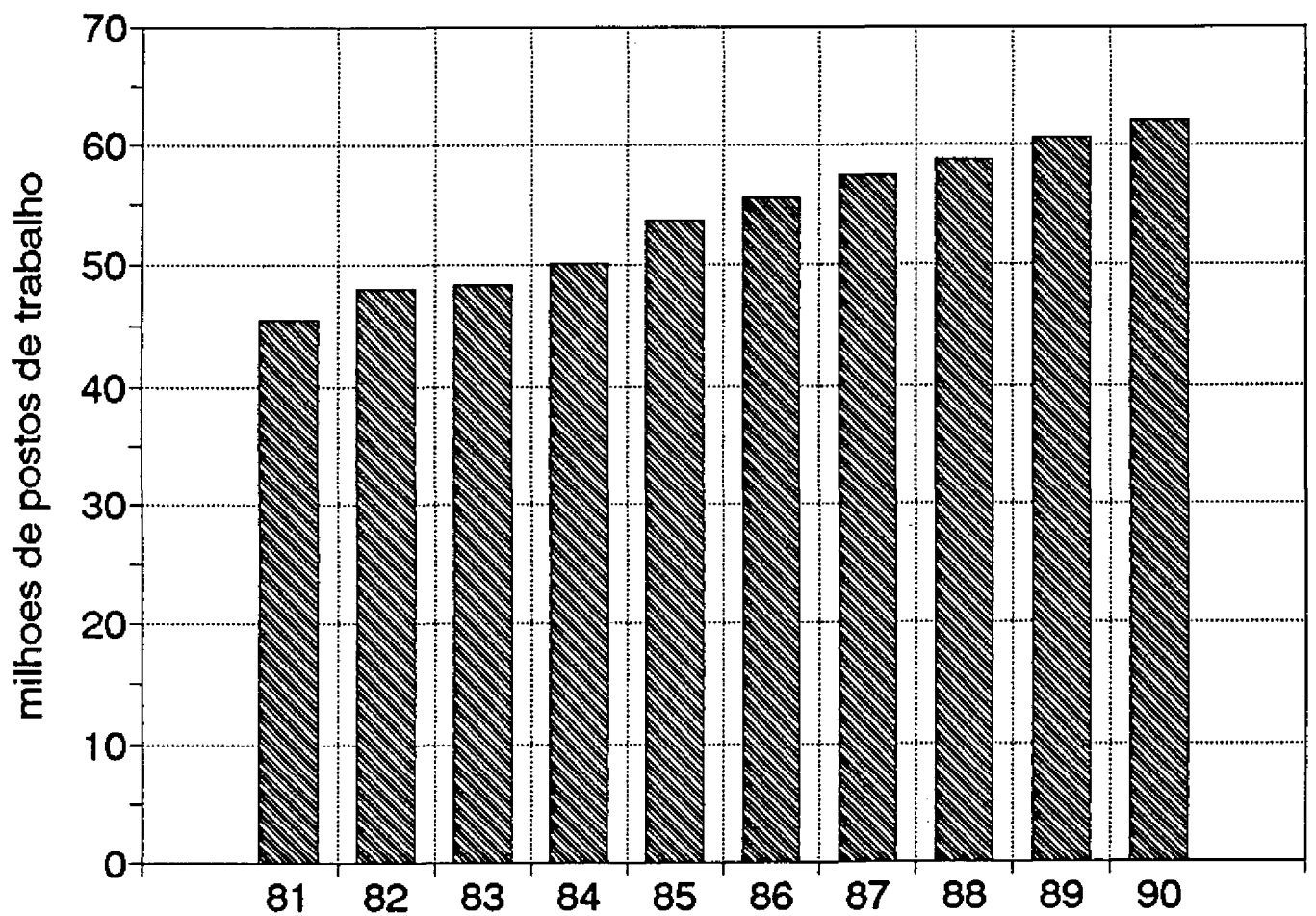


Grafico 2: Crescimento do Produto e do Emprego no Brasil – 1950–1990

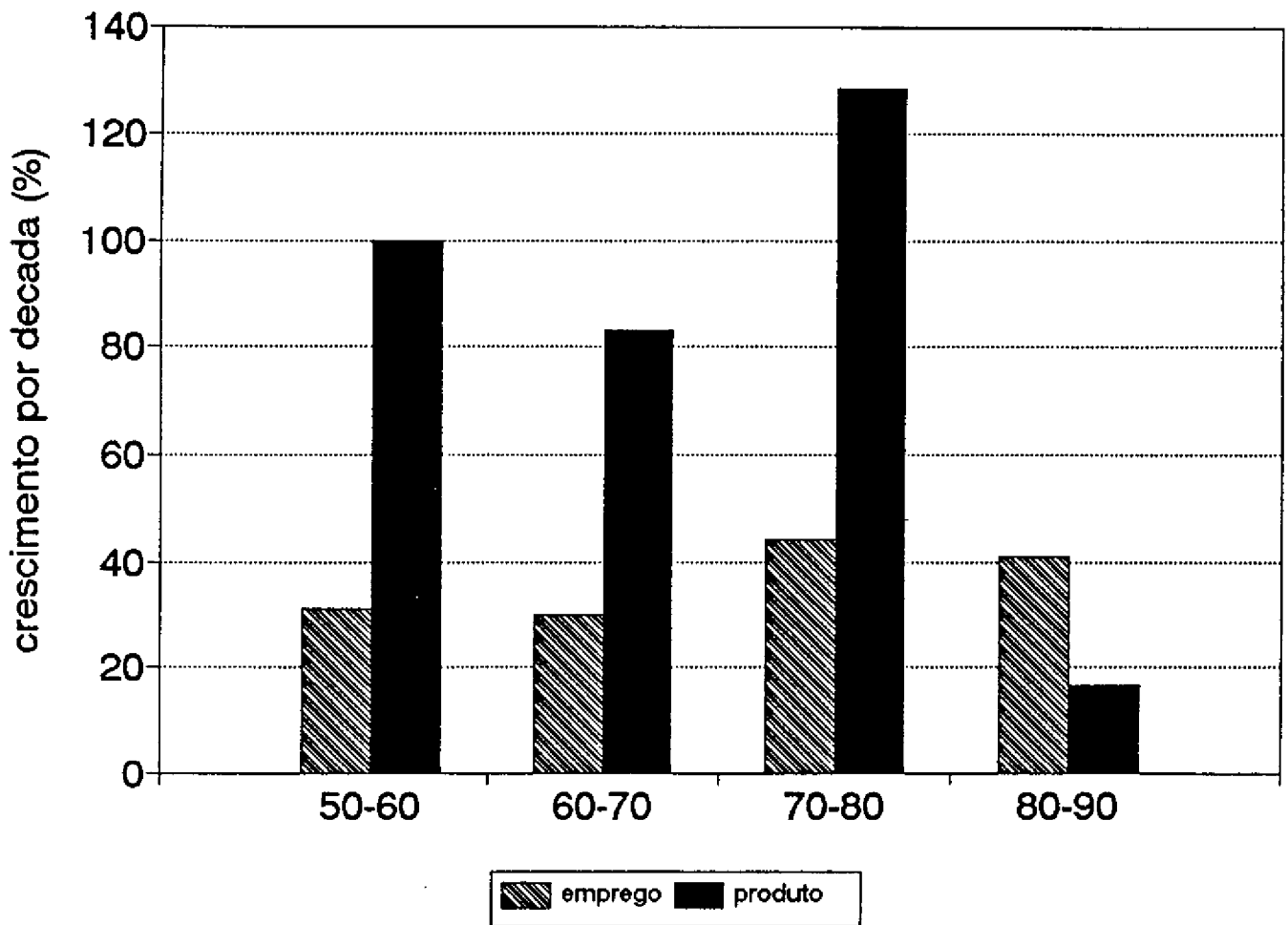


Grafico 3
Taxa de Desemprego Aberto

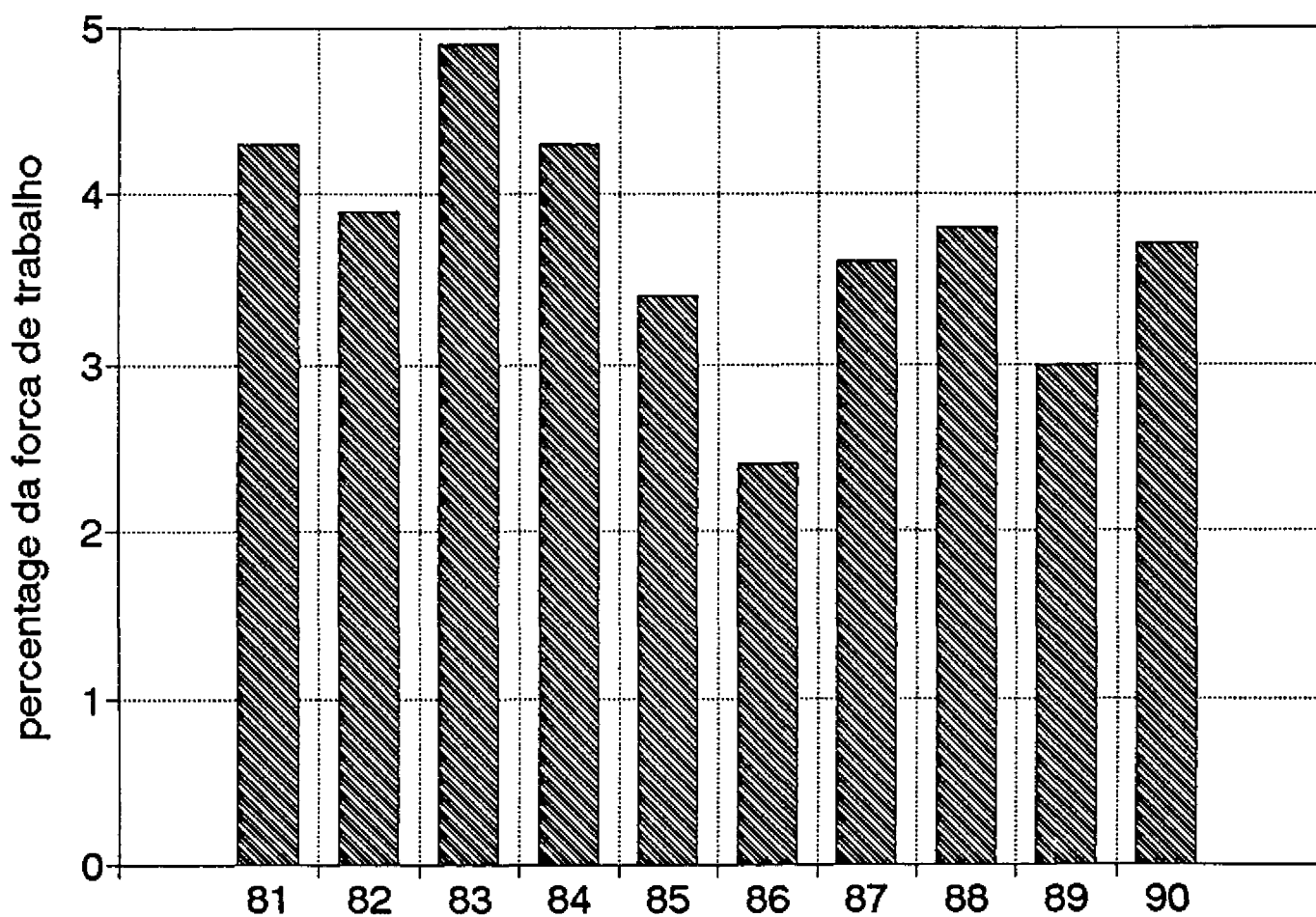


Grafico 4: Taxa de Desemprego Aberto
Regioes Metropolitanas

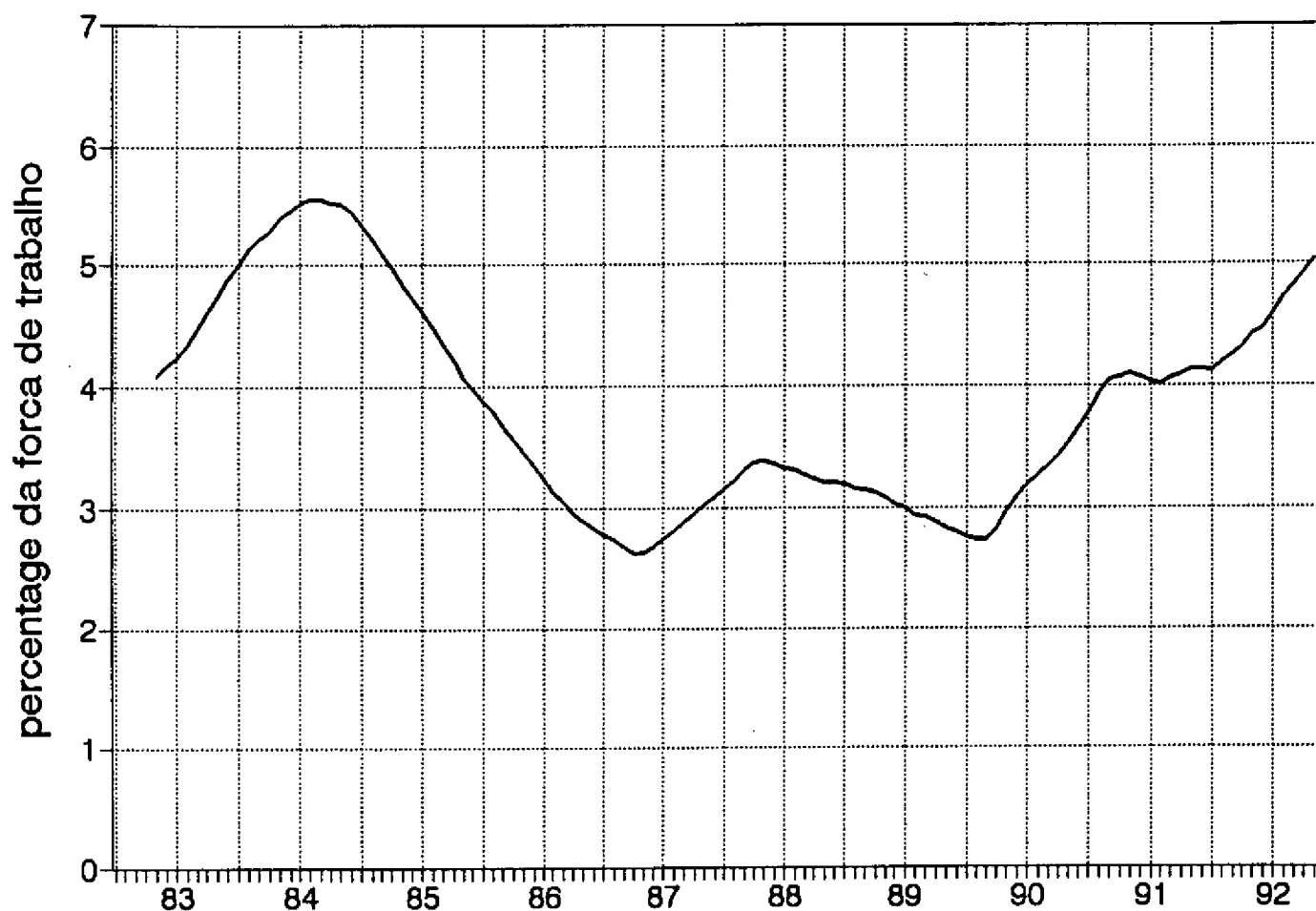


Grafico 5: Taxa de Participacao no Mercado de Trabalho

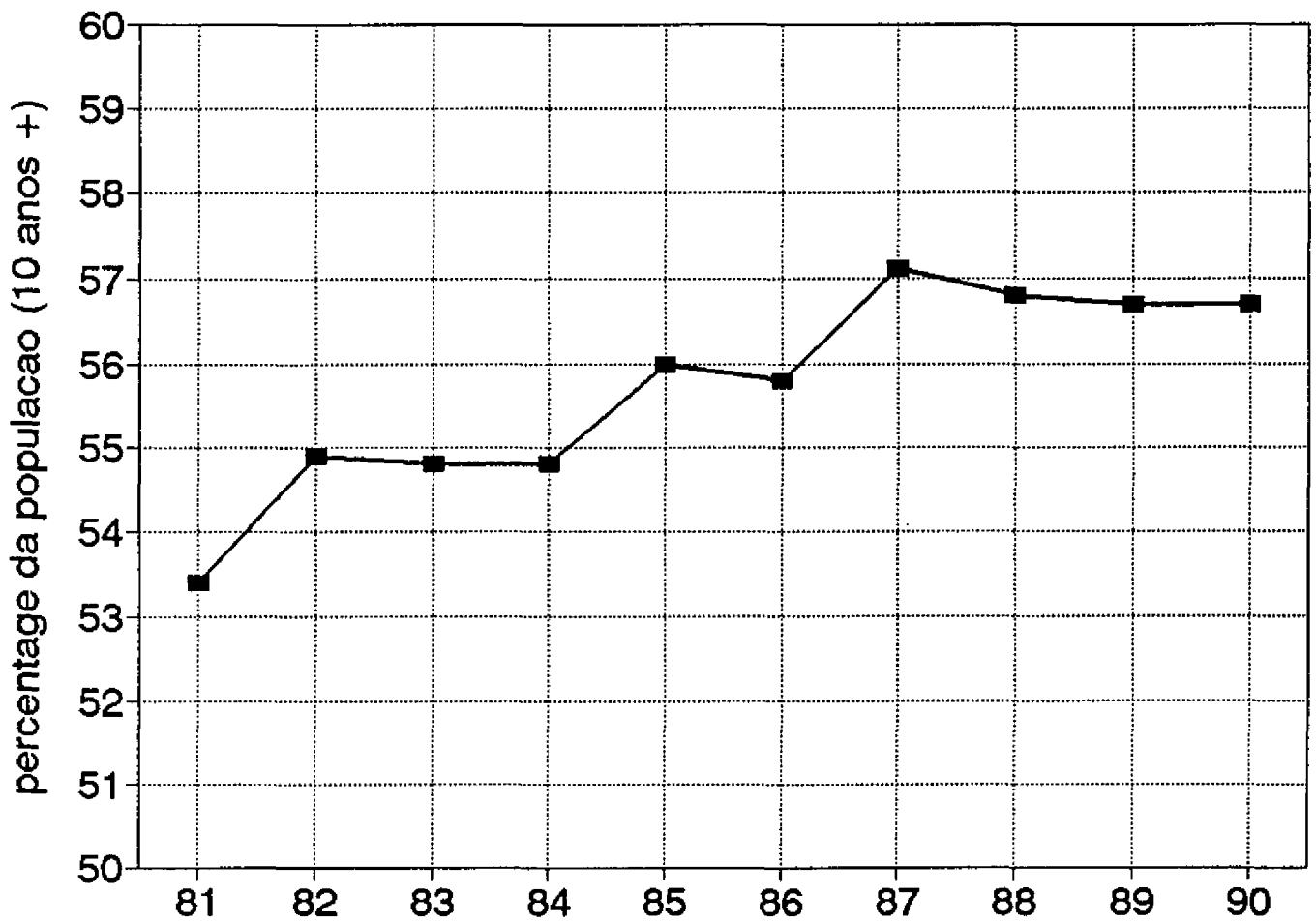


Grafico 6: Evolucao da Renda Media da Populacao Economicamente Ativa

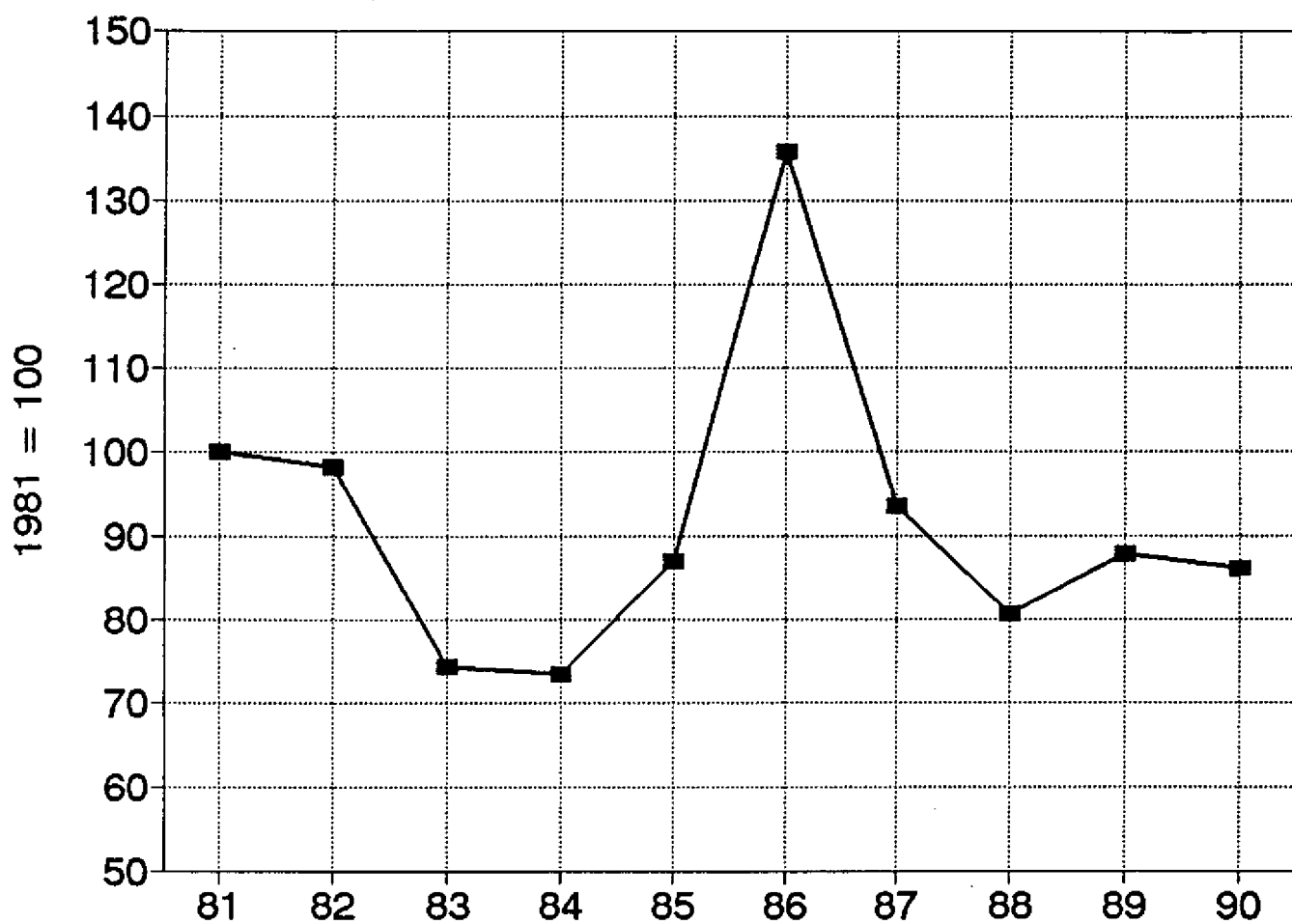


Grafico 7: Evolucao do Nivel Salarial e do Emprego – Sao Paulo

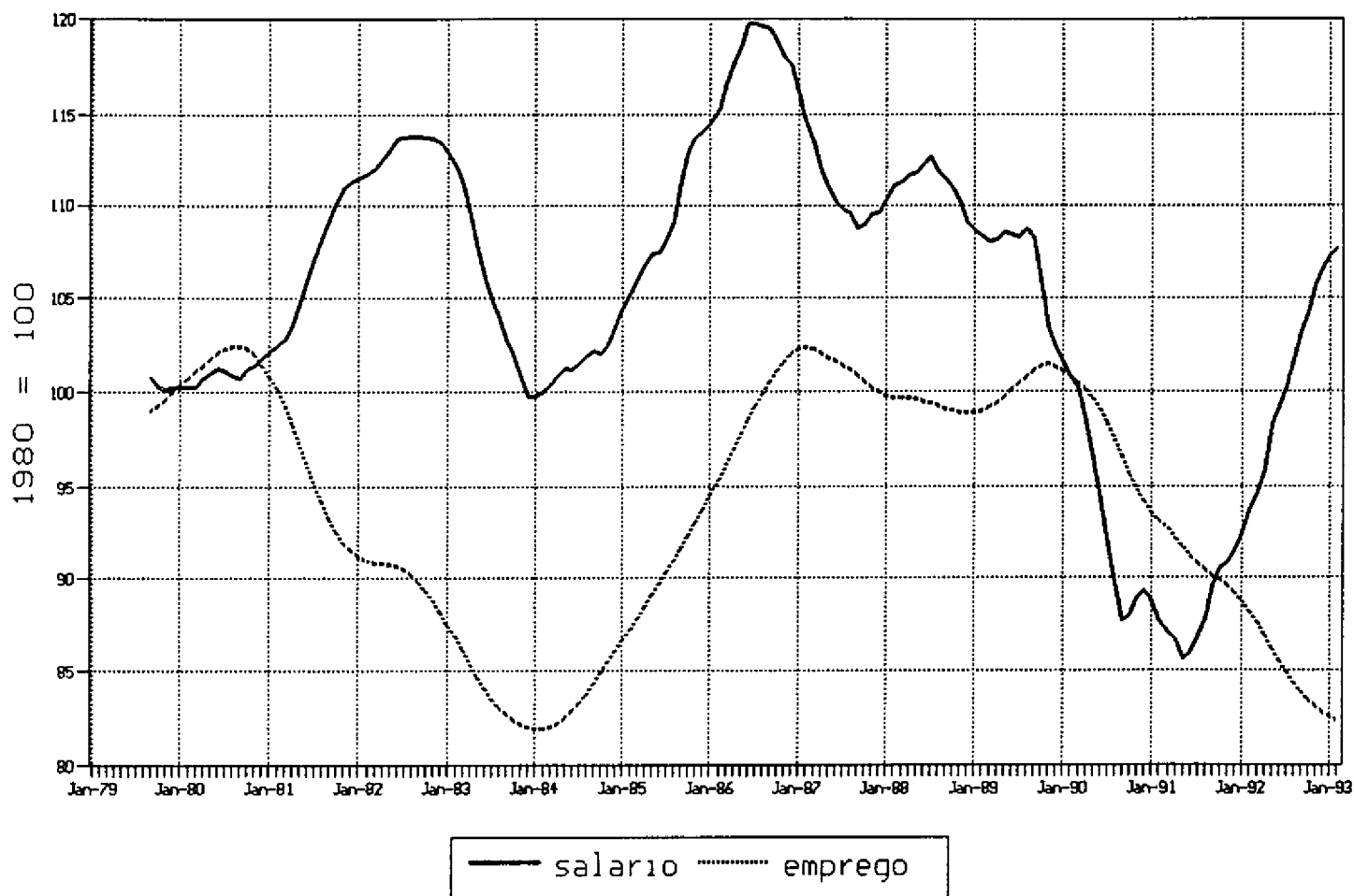


Grafico 8
Estrutura Setorial do Emprego

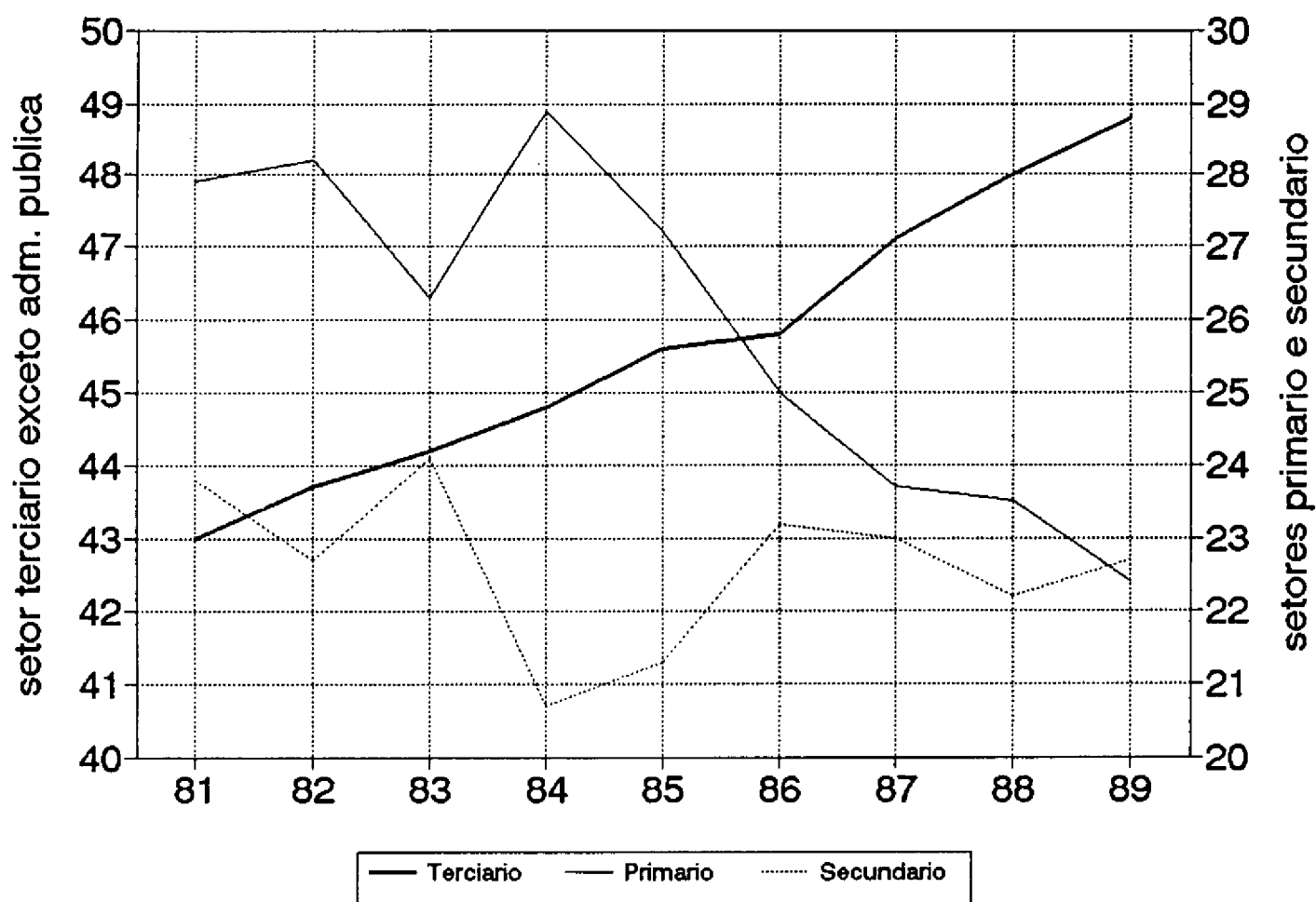


Grafico 9: Estrutura Setorial do Emprego (milhoes de postos de trabalho)

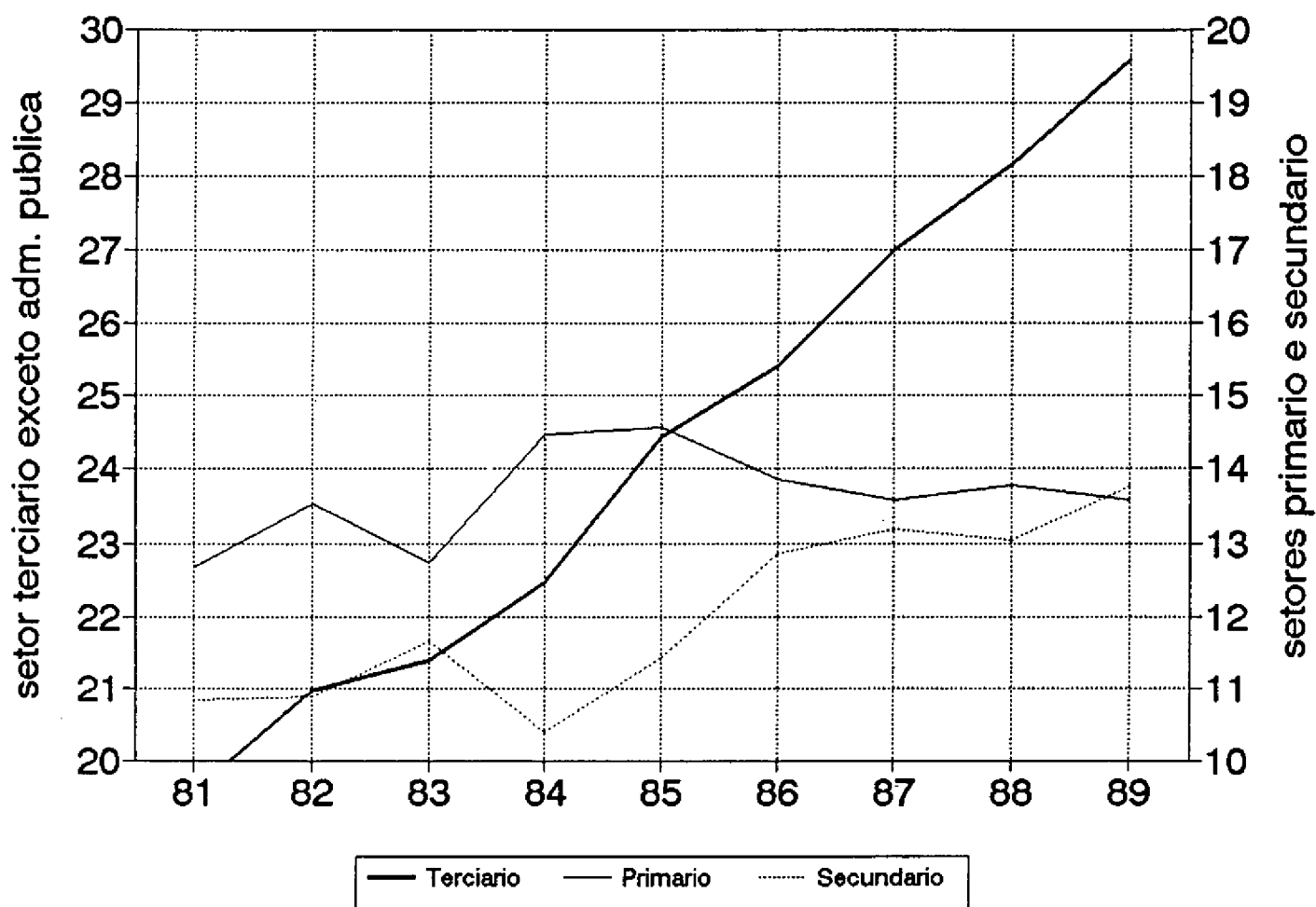


Grafico 10: Emprego na Administracao Publica e Defesa

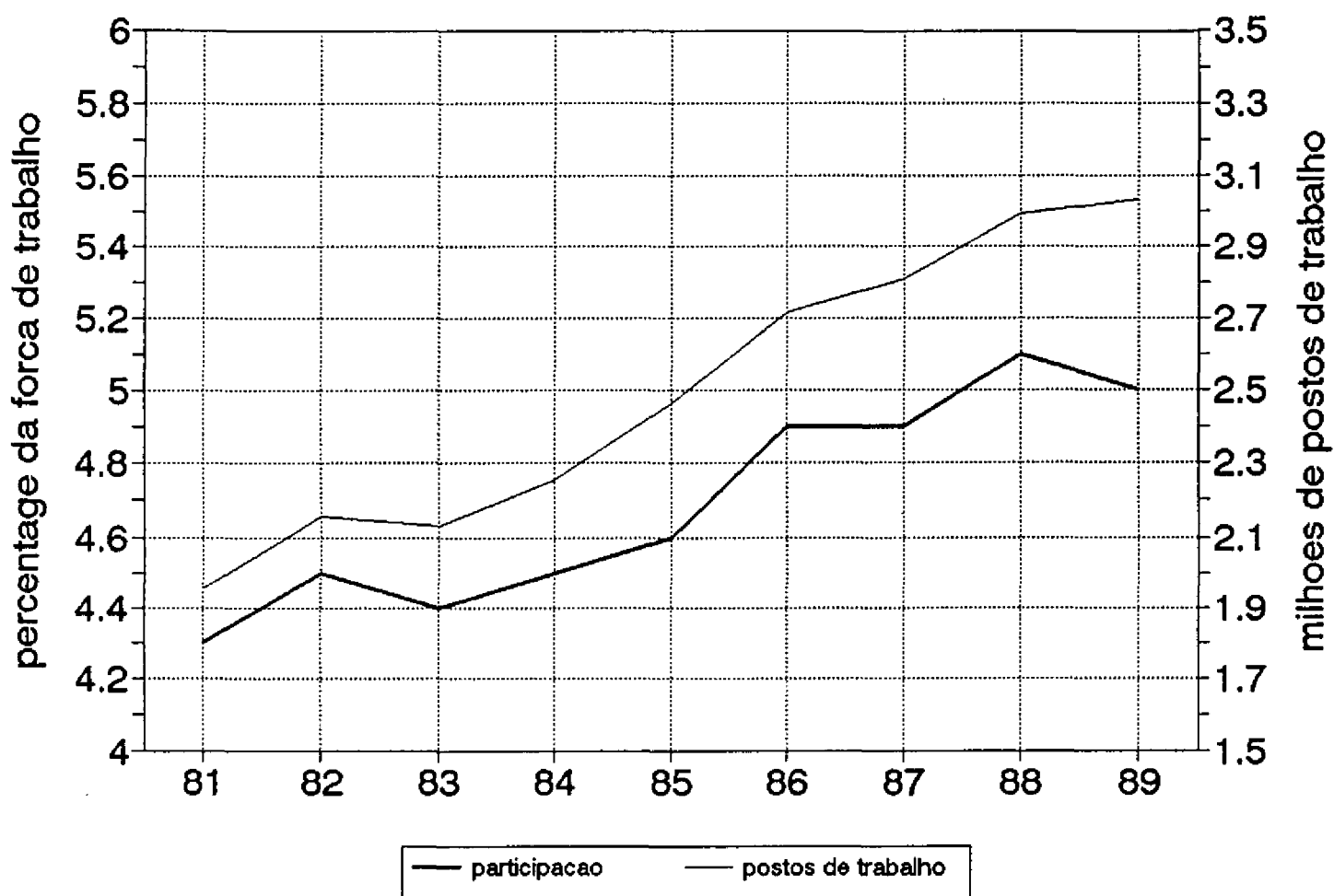


Grafico 11: Grau de Terciarizacao do Emprego Urbano

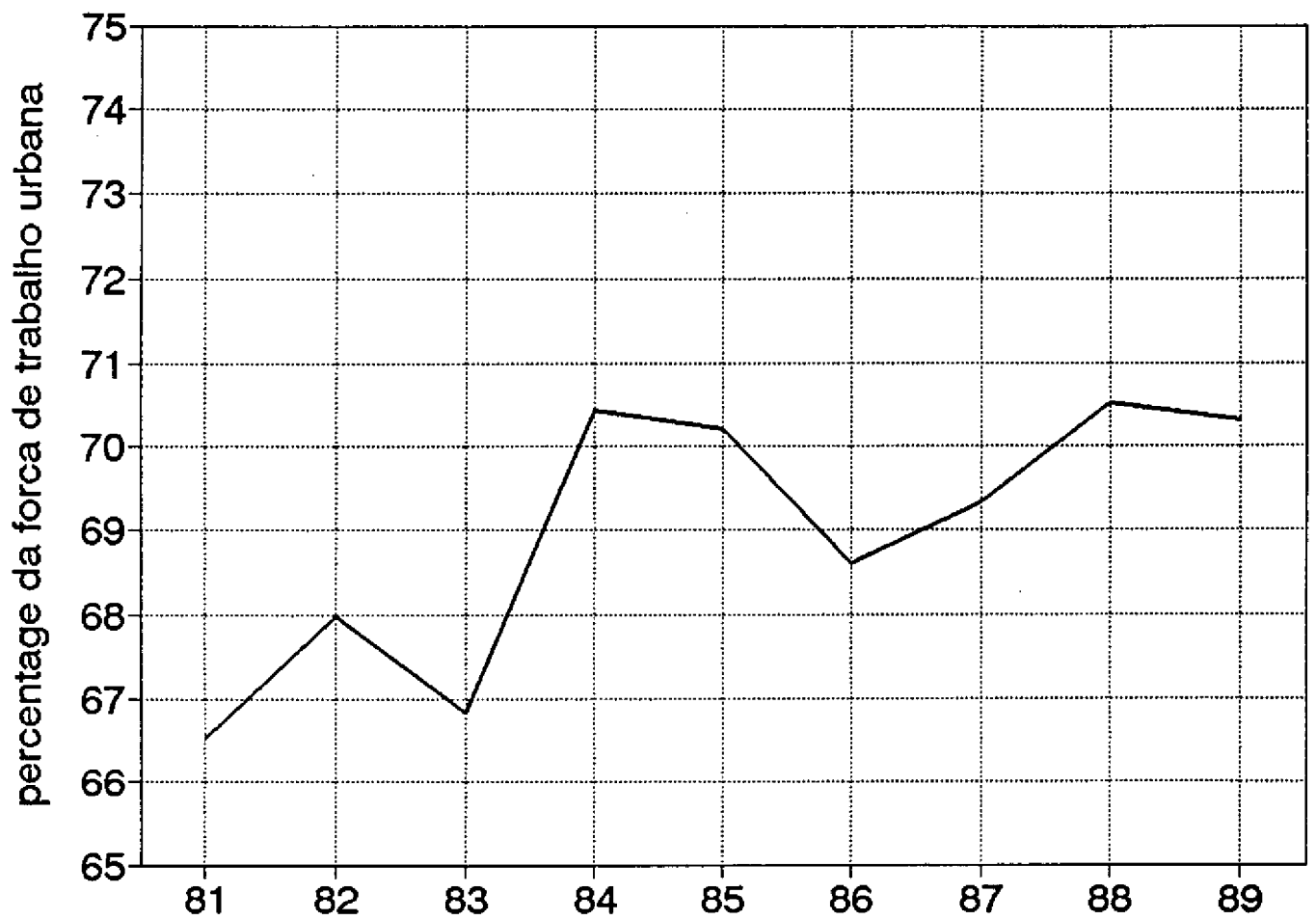


Grafico 12: Evolucao do Emprego por Setor de Atividade: Sao Paulo

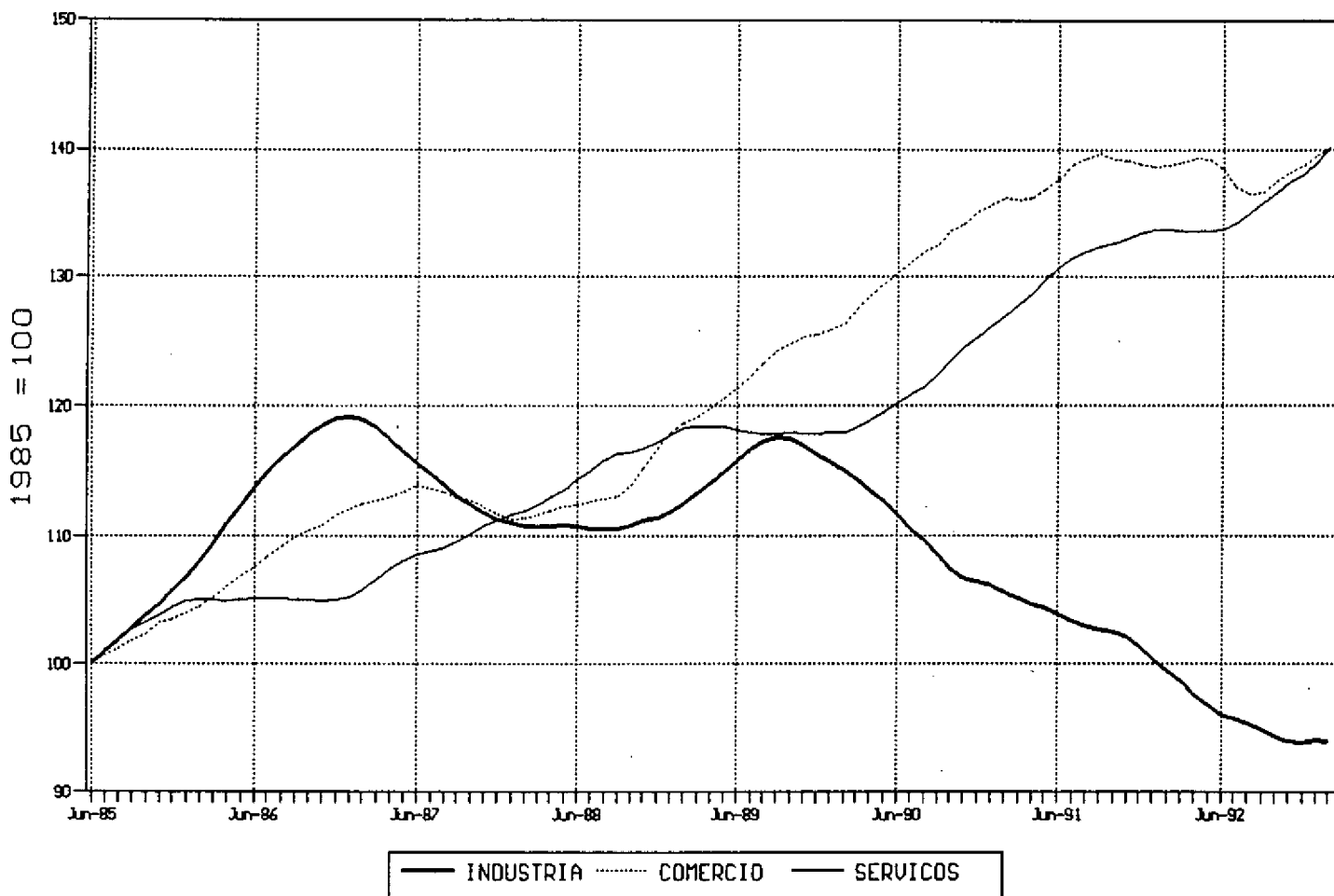


Grafico 13: Pessoal Ocupado na Producao
Industria geral

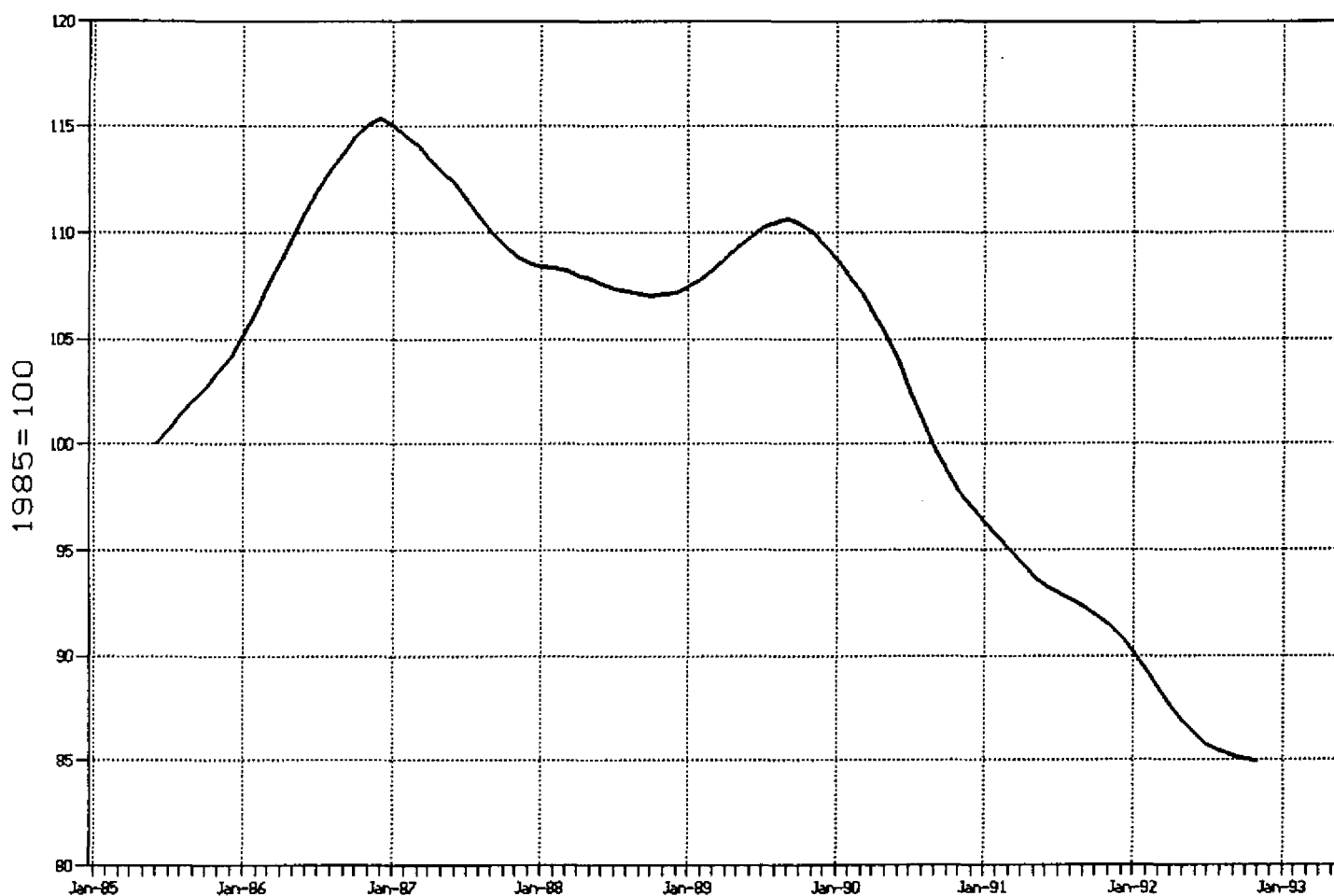


Grafico 14: Grau de Formalizacao das Relacoes de Trabalho

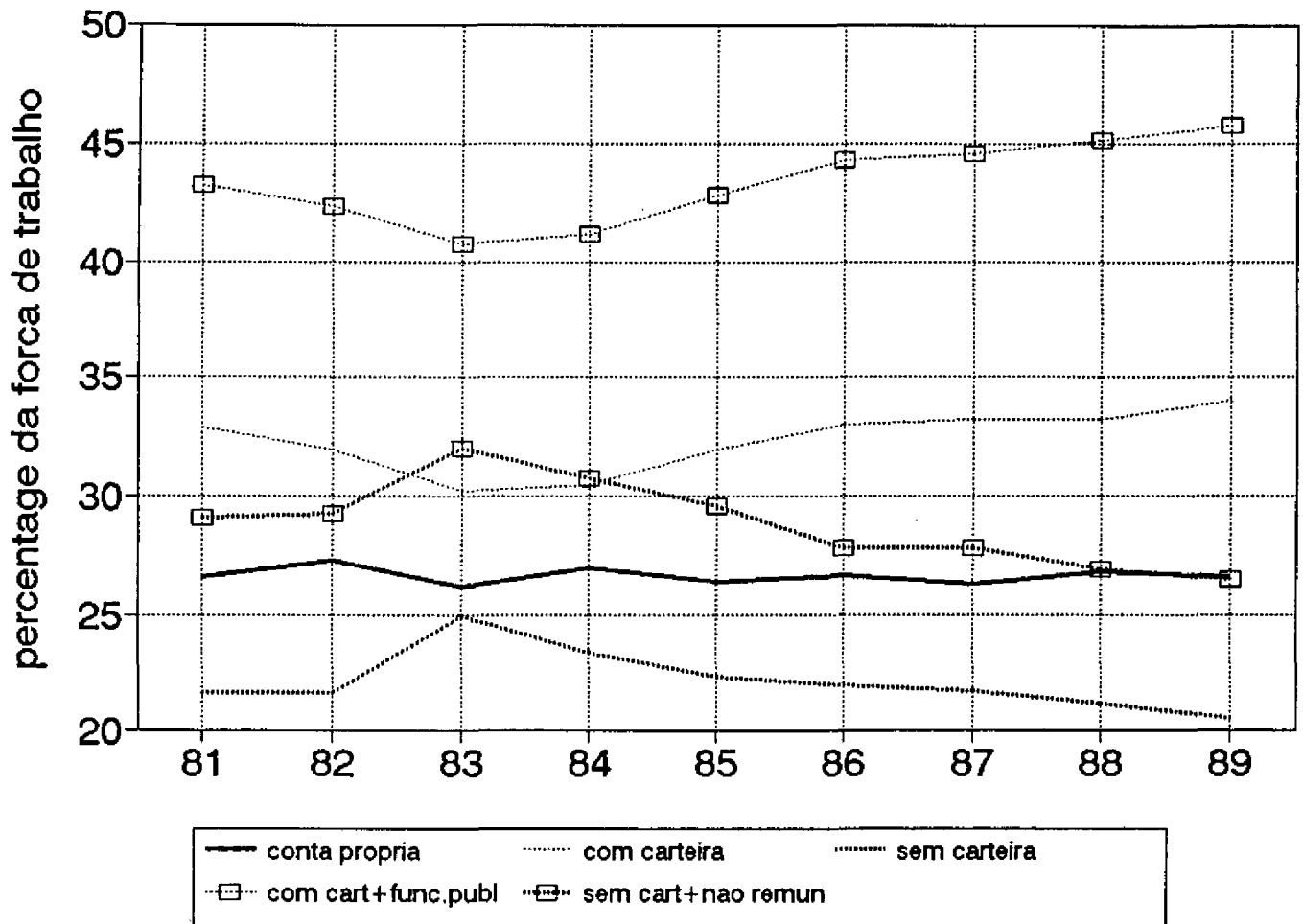


Grafico 15: Proporcao com Carteira
Regioes Metropolitanas

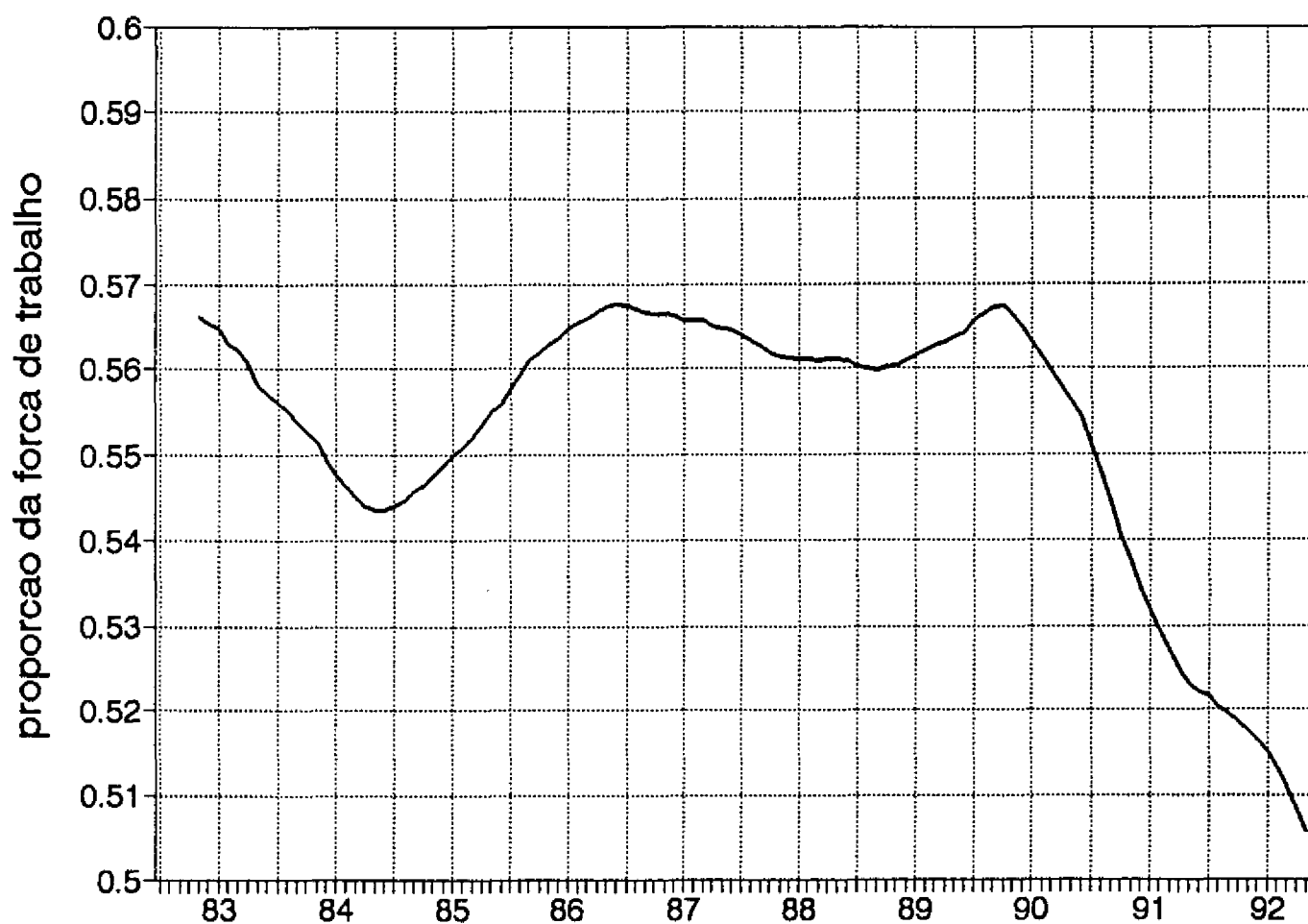


Grafico 16: Grau de Informalizacao
Regioes Metropolitanas

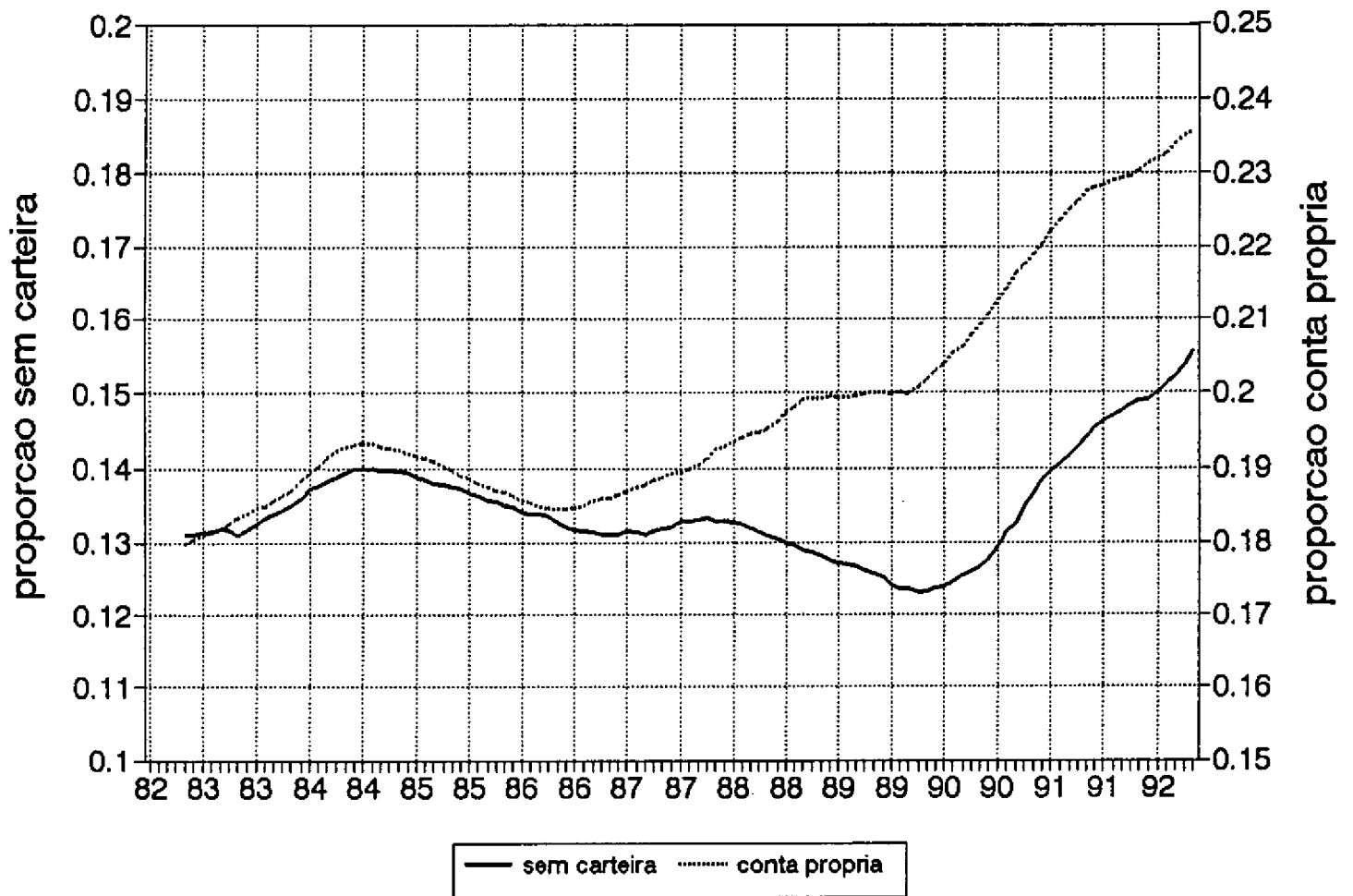


Grafico 17
Taxa Anual de Crescimento do Produto

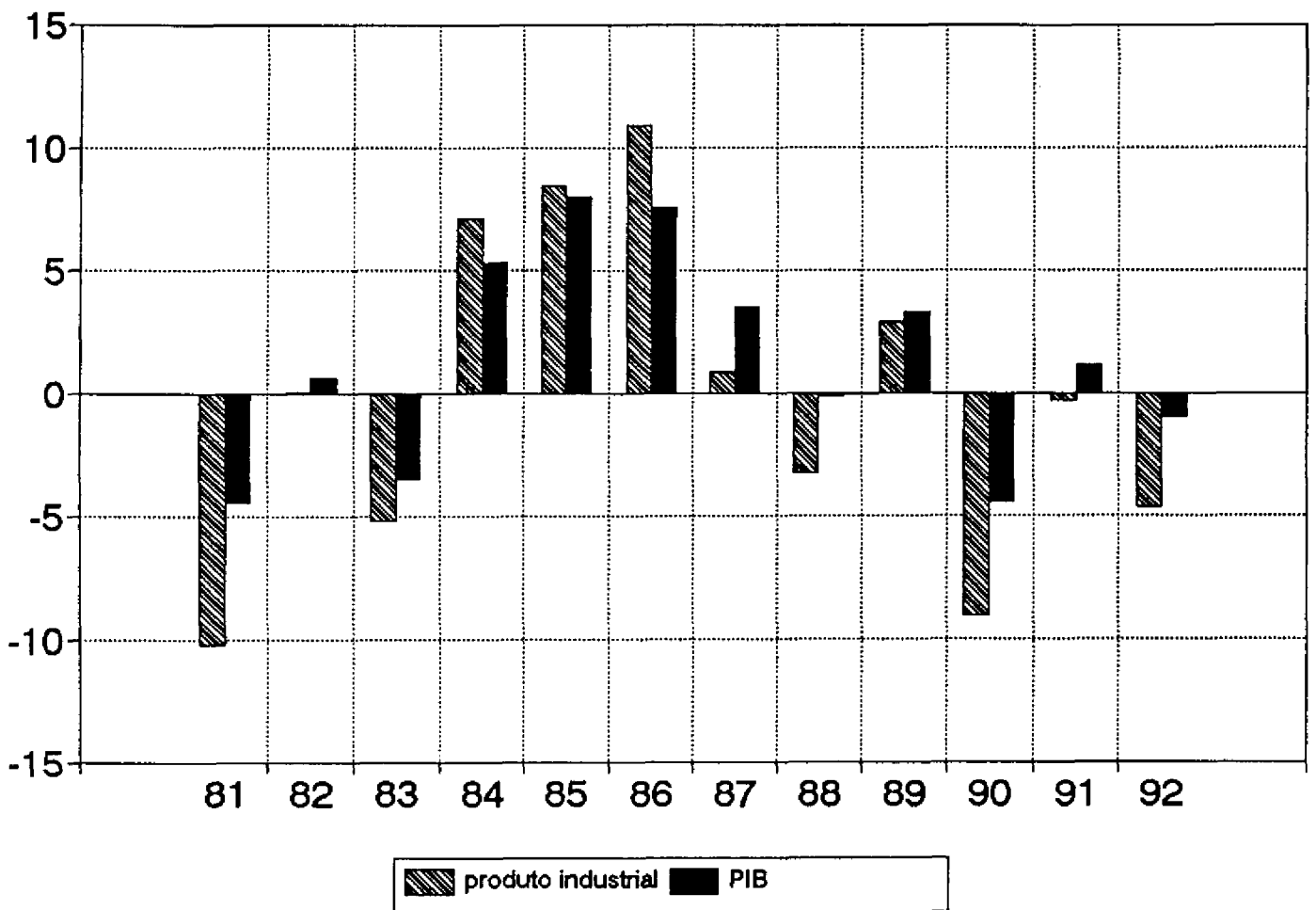


Grafico 18: Capacidade de Absorcao de
Mao de Obra do Setor Informal

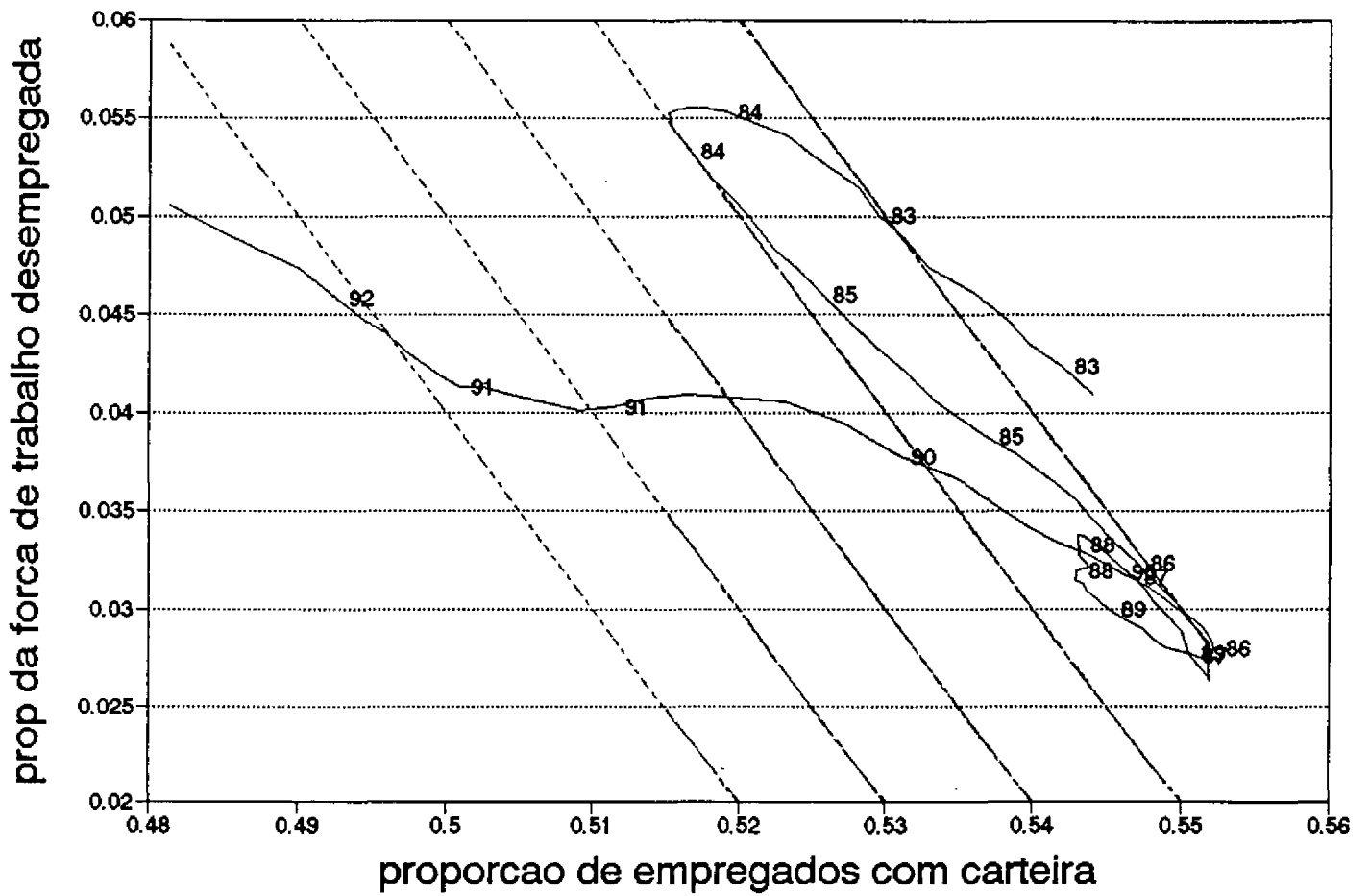


Grafico 19: Hiato Salarial entre os Setores Formal e Informal

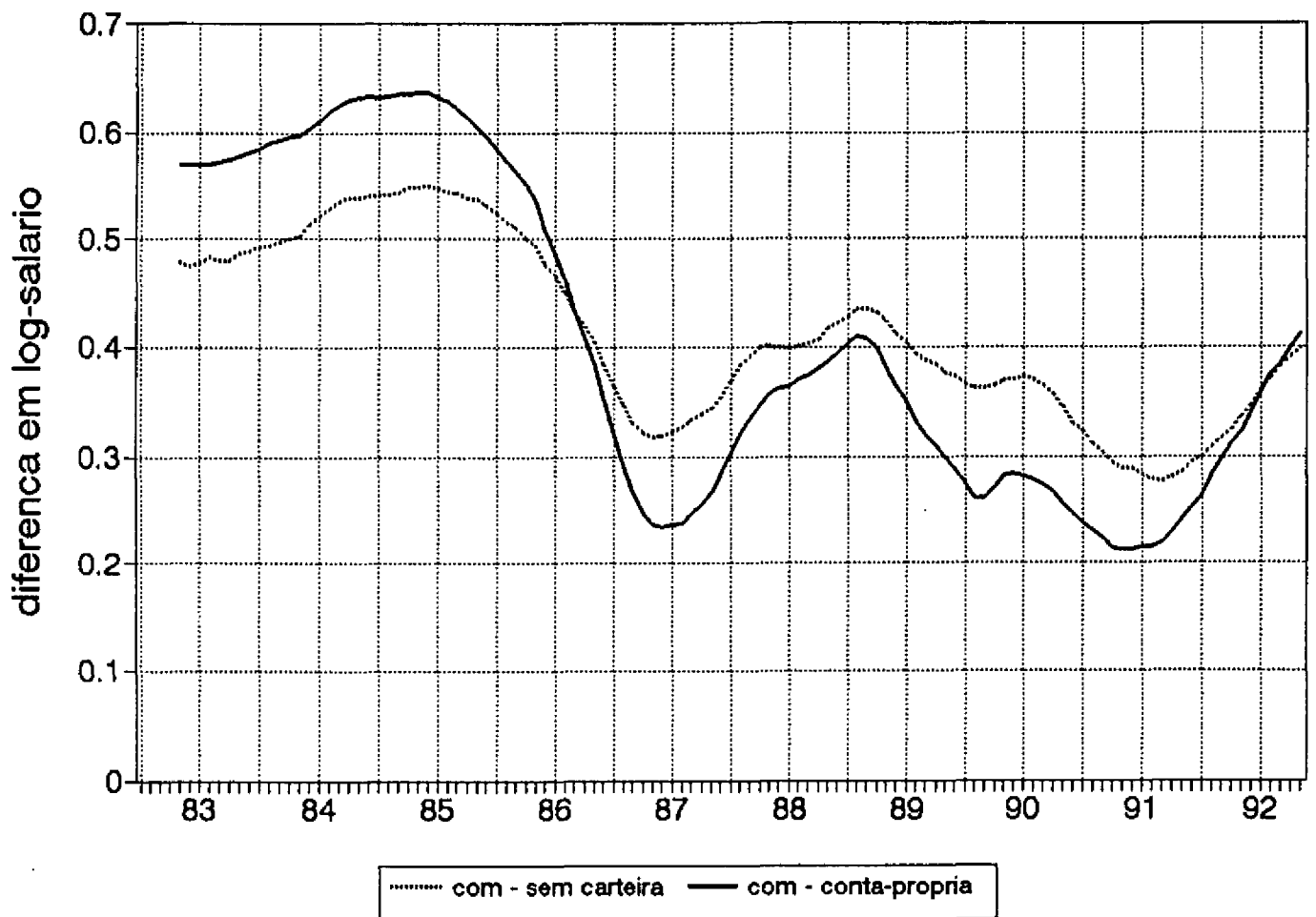


Grafico 20: Evolucao da Jornada de Trabalho - Sao Paulo

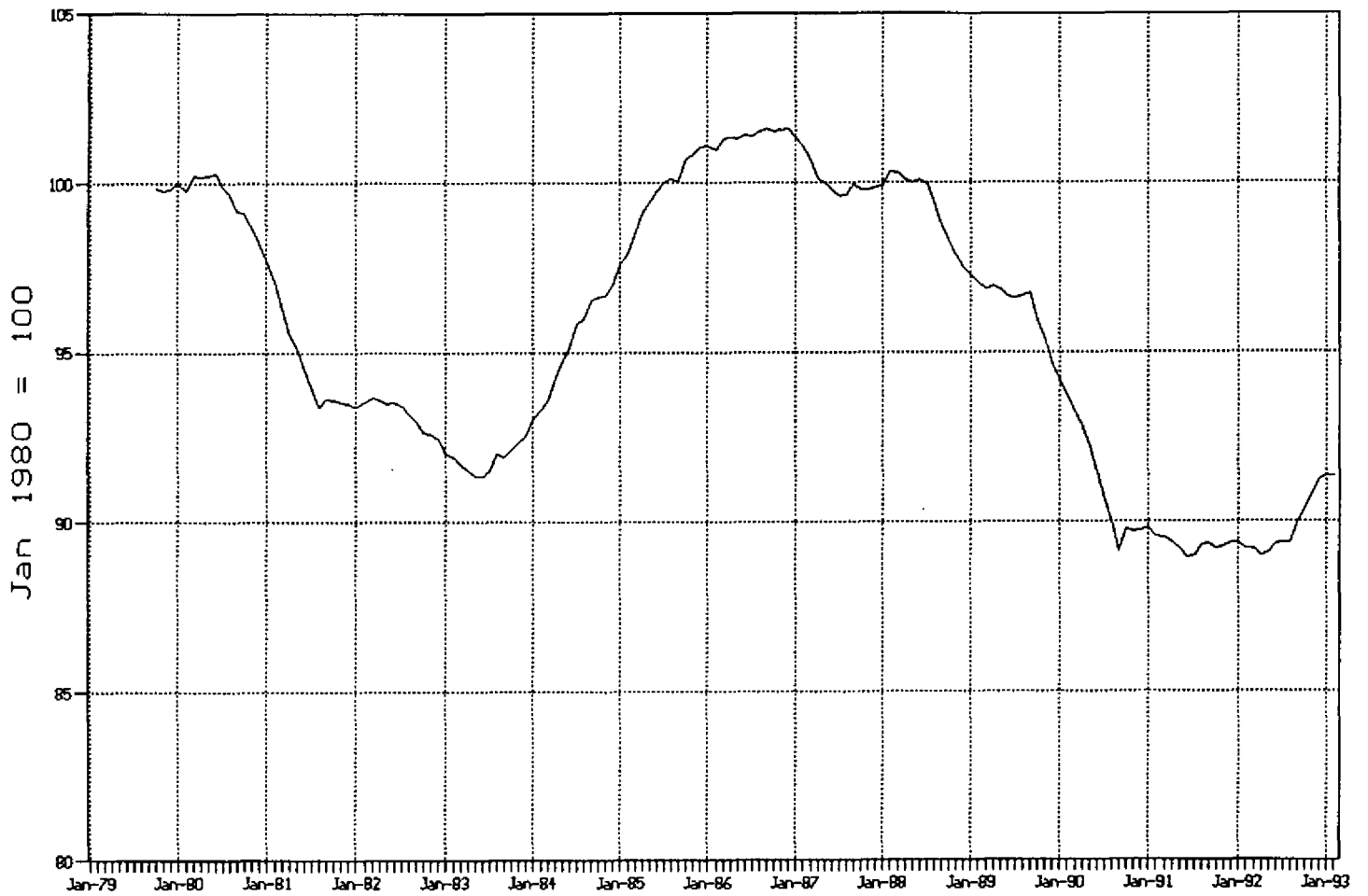


Grafico 21: Evolucao da Desigualdade
Regioes Metropolitanas

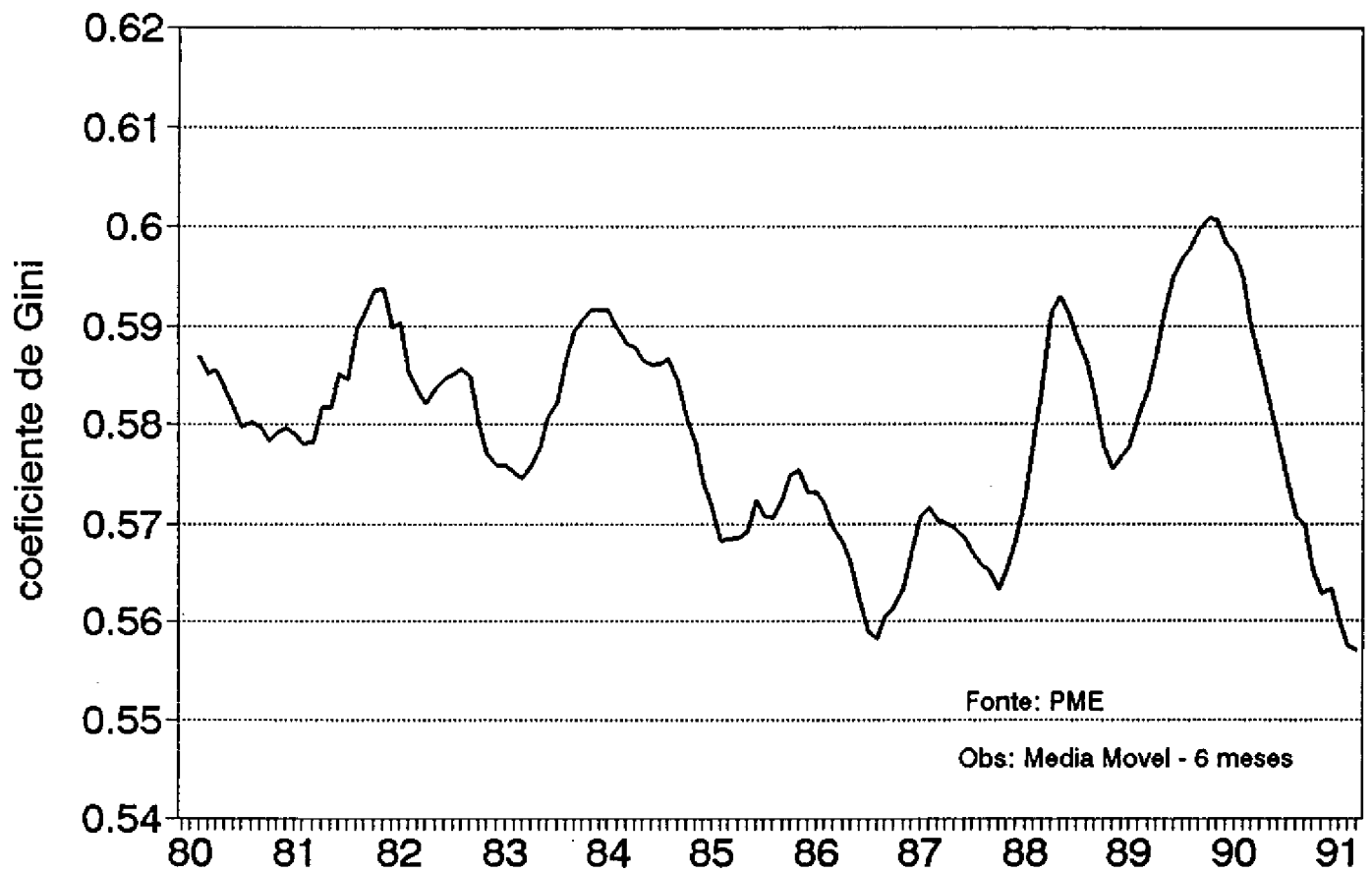


Grafico 22: Razao da Renda dos 10% mais Ricos e a Renda dos 40% mais Pobres

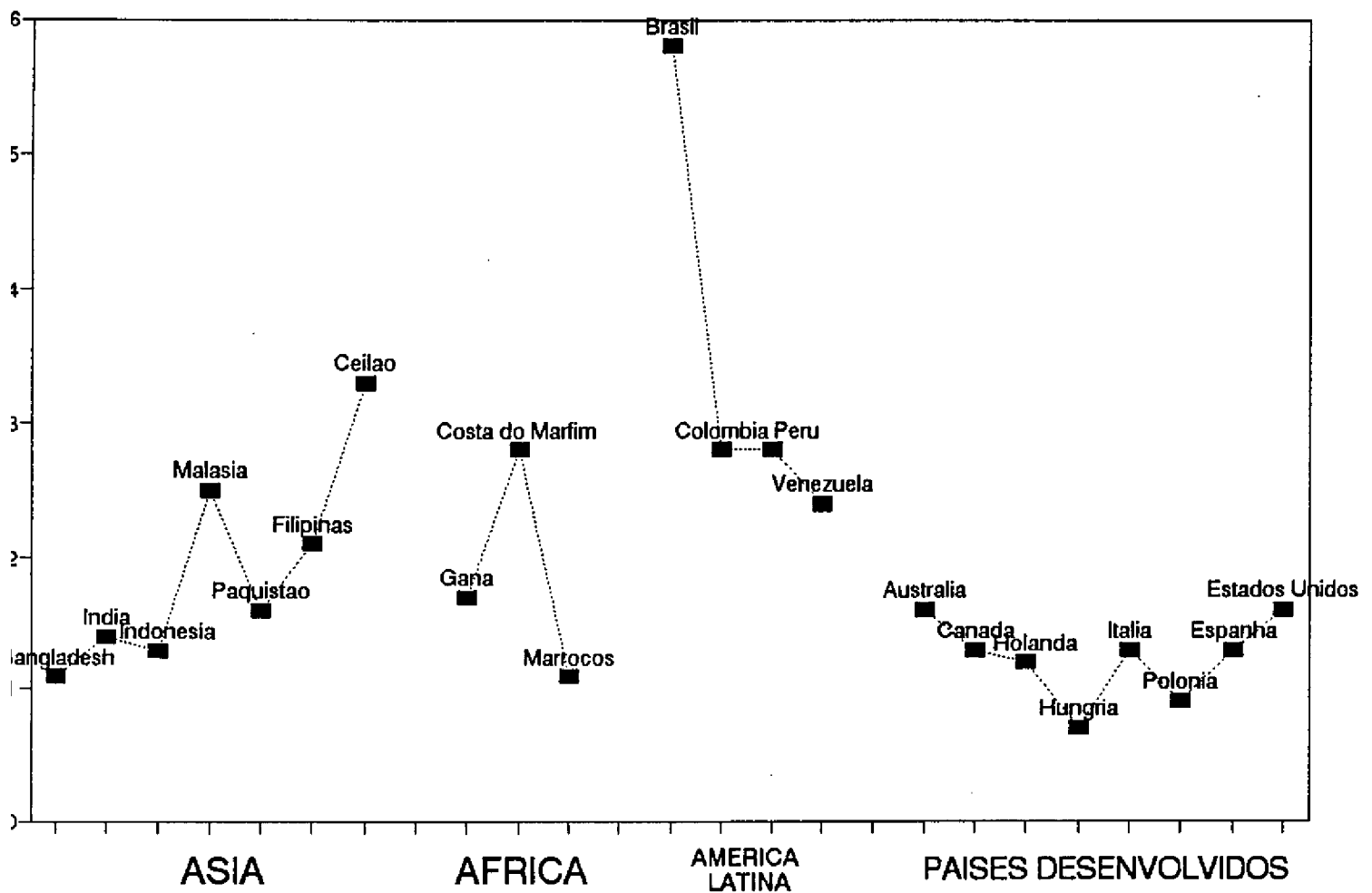


Grafico 23: Renda Relativa dos diversos Quintos da Distribuicao de Renda

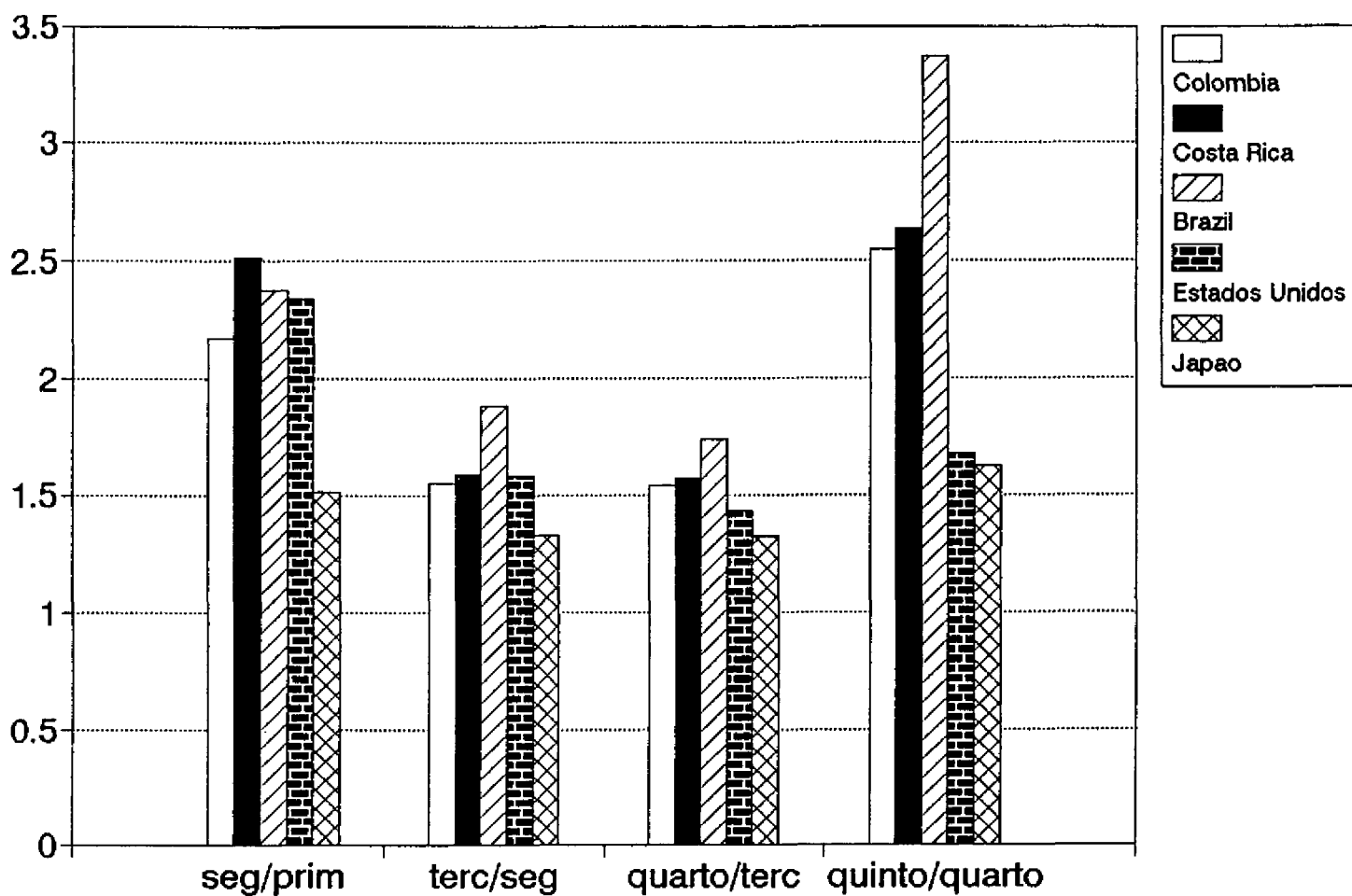
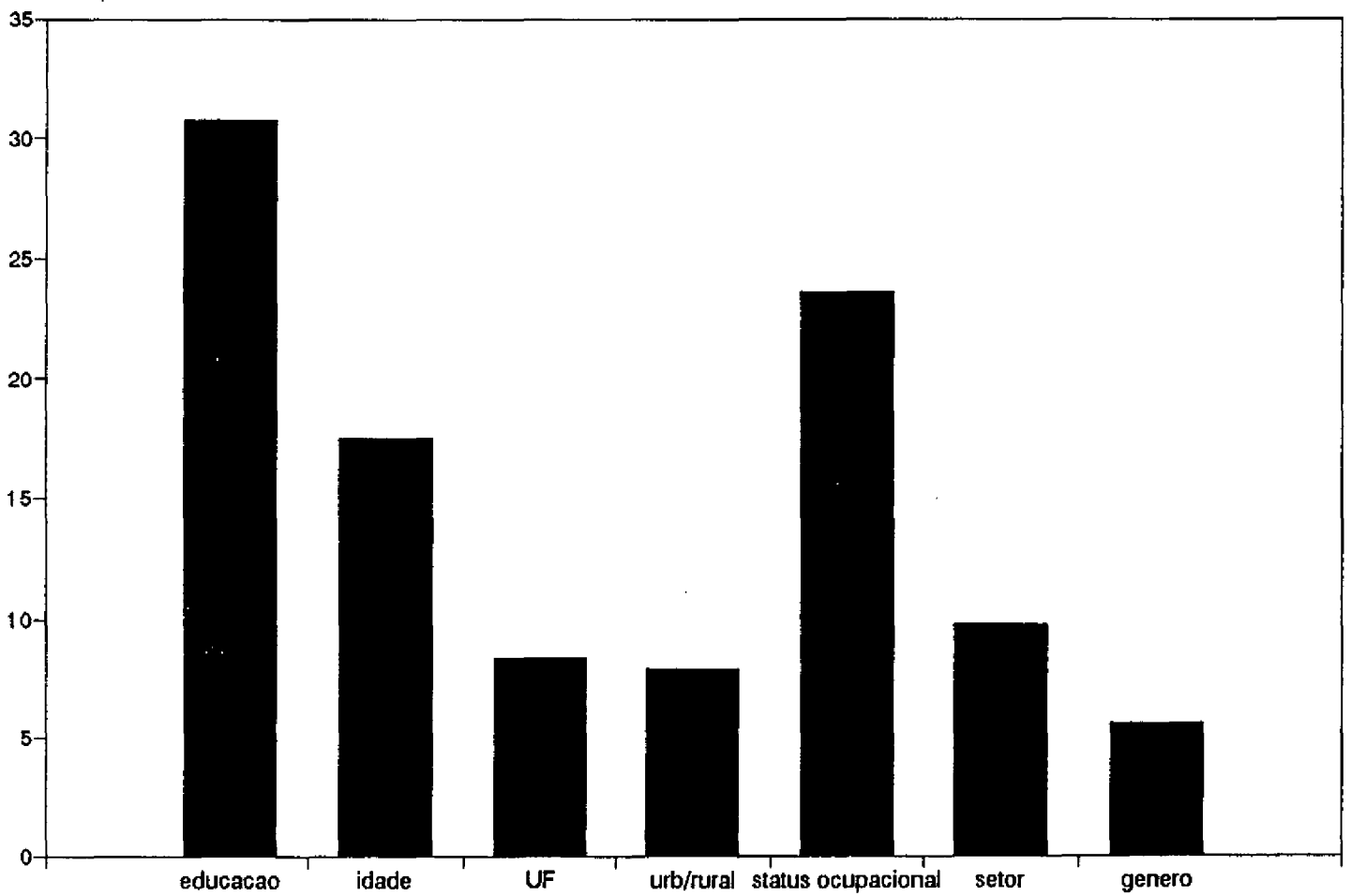


Grafico 24
Poder Explicativo



O Impacto das Instituições do Mercado de Trabalho sobre o Desempenho Econômico: um arcabouço geral¹

*Edward Amadeo**
*Ricardo Barros***
*José Márcio Camargo**
*Rosane Mendonça***

I. Motivação e relevância

As instituições do mercado de trabalho têm impacto sobre diversas dimensões do desempenho da economia por pelo menos quatro razões. Em primeiro lugar, estas afetam o custo de qualquer processo de ajuste estrutural influenciando o grau de flexibilidade do mercado de trabalho. Em segundo lugar, afetam a capacidade do governo de implementar programas de estabilização econômica influenciando o grau de centralização e coordenação dos processos de barganha salarial. Em terceiro lugar, afetam o nível prevalescente de ineficiências alocativas e o grau de desigualdade de renda através da determinação do grau de segmentação do mercado de trabalho. Finalmente, afetam o nível de investimentos em capital humano específico e, portanto, a taxa de crescimento econômico influenciando a duração e a estabilidade das relações entre firmas e trabalhadores.

O fraco desempenho do Brasil na década de 80 está intimamente relacionado a natureza das instituições que regulamentaram o mercado de trabalho brasileiro durante este período.

Por um lado, a natureza dos mecanismos de barganha salarial no Brasil impõem sérias restrições sobre qualquer plano de estabilização que vise a redução da inflação. Em primeiro lugar, o processo de barganha salarial é regionalmente e setorialmente descentralizado. Em segundo lugar, não é temporalmente

* PUC-RJ

**IPEA

coordenado de tal forma que diferentes sindicatos negociam seus contratos em diferentes pontos no tempo. Em terceiro lugar, um grande número de sindicatos tem um poder de barganha considerável. Em suma, diferentes sindicatos representando diferentes categorias trabalhistas em diferentes setores da economia e regiões negociam, em separado, em diferentes pontos no tempo, sem levar em consideração suas consequências macroeconômicas. Como resultado, os ganhos salariais são rapidamente traduzidos em aumentos de preços levando a que, no final, não haja nenhum ganho real de salário. Reformas nos mecanismos de processo de barganha salarial na direção de uma completa centralização, a qual internalizasse as consequências macroeconômicas, poderia aumentar as chances de sucesso de programas voltados para a redução da inflação.

Por outro lado, o sucesso e a magnitude dos custos do processo de reestruturação e modernização econômica associados à mudanças na estratégia de desenvolvimento dependerá, também, fundamentalmente do funcionamento do mercado de trabalho, em particular, do grau de flexibilidade da força de trabalho. Além disso, a factibilidade política e as consequências distributivas destas reformas seriam enormemente melhoradas quanto mais estivessem disponíveis programas de seguro apropriadamente desenhados, programas compensatórios e de retreinamento.

Finalmente, o nível da eficiência da economia e da desigualdade de renda podem melhorar substancialmente no Brasil via reduções no grau de segmentação no mercado de trabalho.

Uma investigação compreensiva da relação entre desempenho econômico, instituições e funcionamento do mercado de trabalho certamente contribuiria para a formulação de políticas econômicas no Brasil. Programas de estabilização e reformas estruturais precisam ser imediatamente implementados com seu sucesso, custos e factibilidade dependendo grandemente do funcionamento apropriado do

mercado de trabalho. A permanência do atual conjunto institucional levará ao fracasso destes programas ou a resultados medíocres. Assim, um entendimento preciso da conexão entre as instituições do mercado de trabalho, por um lado, e o funcionamento deste, por outro, permitirá a identificação de mudanças institucionais que deverão aumentar substancialmente a chance de sucesso das reformas e programas a serem implementados ou já em andamento.

II. Objetivos

O principal objetivo deste trabalho é analisar, de forma sistematizada e integrada, o papel positivo e negativo das instituições do mercado de trabalho. Mais especificamente buscamos construir um arcabouço geral que nos permita analisar o impacto das instituições do mercado de trabalho sobre o desempenho econômico.

Como *instituições* entendemos o conjunto de regras sociais, legislação e políticas do Governo que regem as relações no mercado de trabalho. Podemos, no entanto, subdividir o conjunto de instituições em dois grupos. No primeiro grupo estão aquelas que se aplicam à população de trabalhadores como um todo. Por exemplo, o seguro desemprego. No segundo grupo estão as instituições específicas de cada firma. Por exemplo, o plano de cargo e salários da empresa. Neste trabalho estamos interessados nas instituições que se aplicam à população de trabalhadores como um todo.

Este estudo está organizado em três seções, além desta e da anterior. Na primeira, procuramos organizar o papel positivo e negativo das instituições do mercado de trabalho em dois grupos. No primeiro grupo analisamos os aspectos que visam aumentar equidade e, no segundo, analisamos os aspectos que visam aumentar a eficiência e a produtividade.

A segunda e a terceira seções organizam os aspectos positivos e negativos das instituições do mercado de trabalho de uma forma distinta. Na segunda, foram escolhidos alguns "temas" como, por exemplo, *factibilidade de programas de estabilização e crescimento econômico*. No contexto de cada um destes temas discutimos, então, os aspectos positivos e negativos das instituições do mercado de trabalho. Finalmente, na terceira seção, analisamos os aspectos positivos e negativos de nove instituições do mercado de trabalho sobre a "flexibilidade das empresas", a geração de empregos, a equidade e o aumento de produtividade.

III. Os aspectos positivos e negativos das instituições do mercado de trabalho do ponto de vista da equidade e eficiência

III.1. Aspectos Positivos

Apesar das instituições do mercado de trabalho servirem a uma variedade de objetivos, estes podem ser organizados em dois grupos: (a) aqueles que visam aumentar a equidade e, (b) aqueles que visam aumentar a eficiência. Nesta subseção vamos discutir os aspectos positivos das instituições do mercado de trabalho em separado, isto é, vamos analisar aqueles aspectos relacionados com equidade e aqueles relacionados com eficiência.

O fato de estarmos estudando estes dois aspectos em separado não significa que a interação entre eles não é reconhecida. Muitas vezes, um aspecto da legislação que visa aumentar a equidade tem efeitos importantes sobre a eficiência da mesma forma que, algumas vezes, para que uma legislação tenha efeito sobre a eficiência é necessário que ela afete a equidade. Assim, apesar de em grande medida tratá-los em separado, procuraremos analisar como o efeito sobre a equidade e a eficiência podem estar interrelacionados.

A. Equidade

A forma como vamos organizar o impacto das instituições do mercado de trabalho sobre a equidade é, num primeiro momento, separar os aspectos que procuram afetar a desigualdade entre trabalhadores e aqueles que procuram balancear a relação entre capital e trabalho. Além de diferenciar com respeito a esta dimensão, é importante diferenciar os aspectos da legislação que procuram afetar a desigualdade de oportunidades daqueles que procuram afetar a desigualdade de resultados. Num ambiente heterogêneo e sujeito à incertezas como o mercado de trabalho, garantias de igualdade de oportunidades de forma alguma garantem igualdade de resultados. Finalmente, vamos procurar separar aqueles aspectos das instituições que têm como objetivo fundamental a redução da desigualdade daqueles aspectos que vêm no combate à desigualdade apenas uma forma de aumentar a eficiência.

A.1. Trabalhadores

Um dos principais objetivos das instituições do mercado de trabalho é assegurar a igualdade de oportunidades, isto é, garantir que trabalhadores igualmente produtivos recebam igual tratamento no mercado de trabalho. Por igual tratamento entende-se (a) idêntico acesso à postos de trabalho, (b) idêntico salário ou remuneração e outros benefícios quando desempenhando a mesma função e, (c) idênticas possibilidades de treinamento, promoção e outras formas de desenvolvimento profissional.

Neste grupo está incluída toda a legislação que requer que o preenchimento dos postos de trabalho seja feito com base no mérito e por competição aberta e que as promoções sejam por mérito. Em suma, o objetivo desta legislação é dar um caráter meritocrático ao funcionamento do mercado de trabalho. O principal

exemplo é a legislação que tem como objetivo lutar contra a discriminação racial e por gênero no mercado de trabalho.

Em muitos casos a preocupação da legislação com a igualdade de oportunidades vai muito além de assegurar iguais condições para trabalhadores idênticos. De fato, uma grande parte da legislação têm como objetivo garantir que trabalhadores diferentes também tenham iguais condições no mercado de trabalho. Neste grupo estão incluídos os aspectos compensatórios da legislação que procuram corrigir diferenças em necessidades entre grupos de trabalhadores de tal forma que estes possam competir em igualdade de condições no mercado de trabalho. Um bom exemplo deste tipo de legislação são as instituições criadas para garantir às mulheres um conjunto de direitos que lhes permitam competir no mercado de trabalho em igualdade de condições.

Uma vez que os postos de trabalho são heterogêneos e que incerteza é um aspecto inerente à atividade econômica, igualdade de condições não garante igualdade de resultados. Por exemplo, se os postos de trabalho são heterogêneos, mesmo que todos os trabalhadores tenham iguais condições, num segundo momento, alguns trabalhadores estarão alocados nos melhores postos de trabalho e outros, nos piores, levando a uma desigualdade de resultados. Assim, parte dos objetivos das instituições do mercado de trabalho é reduzir a heterogeneidade dos postos de trabalho e o grau de incerteza reinante na economia. Ou seja, parte dos objetivos das instituições é reduzir o grau de segmentação no mercado de trabalho. Pelo lado da legislação este aspecto se reflete no estabelecimento de requerimentos universais mínimos para os postos de trabalho como, por exemplo, a jornada máxima de trabalho, o salário mínimo, o direito universal à sindicalização e férias. Pelo lado da intervenção governamental tem-se todas as políticas que procuram reduzir a segmentação regional do mercado de trabalho quer facilitando o processo de migração quer subsidiando atividades nas regiões mais pobres. Da mesma

forma, existem as políticas de redução da segmentação setorial via, por exemplo, o apoio à pequena empresa condicionado à melhoria dos postos de trabalho.

A despeito de todas as medidas das instituições com o objetivo de reduzir a desigualdade de oportunidades, a heterogeneidade e a incerteza no mercado de trabalho, um elevado grau de desigualdade de resultados ainda restará. Assim, parte da intervenção governamental no mercado de trabalho visa tanto criar mecanismos que assegurem os trabalhadores contra eventuais perdas como realizar transferências entre trabalhadores que permitam a redução da desigualdade de resultados. Este tipo de intervenção governamental é particularmente útil durante períodos de grande incerteza ou períodos onde ocorram mudanças estruturais. Nestes períodos, estes programas irão garantir que perdedores sejam, ao menos parcialmente, compensados. É importante ressaltar que os programas deste tipo, que funcionam como um seguro, afetam o bem-estar social não só na medida em que reduzem a desigualdade de resultados mas, também, na medida em que reduzem o grau de incerteza percebido pelos trabalhadores. Neste grupo incluem-se todos os programas compensatórios e seguros gerenciados pelo governo como, por exemplo, as frentes de trabalho no Nordeste por ocasião da seca, o seguro desemprego, aposentadoria por invalidez, etc.

A.2. Capital versus Trabalho

Grande parte da racionalidade para as instituições do mercado de trabalho baseia-se no princípio de que existe uma relação assimétrica entre empresas e trabalhadores a qual coloca o fator trabalho numa posição desvantajosa. Assim, um dos objetivos centrais das instituições é proteger o trabalhador contra esta relação assimétrica. Este objetivo tem-se concretizado na medida em que esta, por um lado, garante que os trabalhadores estejam adequadamente representados nos sindicatos, tenham direito à greve e acesso à justiça do trabalho e, por outro lado,

limita ou impõe condições mínimas a todos os contratos de trabalho tais como remuneração mínima, jornada de trabalho máxima, multa por dispensa sem justa causa, descanso e férias remuneradas, entre outros.

Embora, em grande parte, a racionalidade para a existência de instituições no mercado de trabalho neste âmbito seja a criação de uma relação mais simétrica, harmônica e justa entre capital e trabalho, parte da intervenção governamental vai mais além, buscando efetuar, em alguma medida, uma redistribuição de renda de capital para trabalho. Políticas e intervenções desta natureza se justificam com base em dois argumentos. Em primeiro lugar, uma redistribuição de renda em favor dos trabalhadores leva a uma melhor distribuição funcional da renda e, portanto, a uma melhor distribuição global da renda. Em segundo lugar, uma redistribuição de renda em favor dos trabalhadores leva a uma redução na pobreza.

Em grande medida, a racionalidade das instituições deste tipo é assegurar aos indivíduos dois direitos básicos de cidadania: (a) o direito a um trabalho e (b) um nível de renda mínimo que satisfaça suas necessidades básicas e de seus familiares. Entre as políticas governamentais voltadas para a redistribuição funcional da renda destaca-se a política salarial, em particular, aquela implementada no início da década de oitenta. Entre as políticas de combate à pobreza e de garantia dos direitos de cidadania tem-se a política do salário mínimo, salário família, programa de alimentação do trabalhador e o vale-transporte, entre outras.

A.3. Desigualdade

Como veremos na seção sobre os aspectos negativos das instituições do mercado de trabalho, em várias situações, embora a busca da equidade possa levar à ineficiências e quedas de produtividade, em diversos outros casos eficiência e equidade caminham na mesma direção. De fato, diversos aspectos das instituições

do mercado de trabalho que, aparentemente, tem como objetivo a busca da equidade e justiça, na verdade têm como verdadeiro objetivo reduzir perdas e gerar ganhos de produtividade.

Existem pelo menos três situações nas quais equidade e eficiência caminham na mesma direção. Em primeiro lugar, as instituições que buscam trazer a igualdade de oportunidade e de resultado entre os trabalhadores tendem a eliminar a tensão entre estes e aumentar o moral da força de trabalho tendo como resultado final aumentos generalizados na produtividade e no grau de cooperação e disciplina dos trabalhadores.

Em segundo lugar, as instituições que buscam criar uma relação mais justa e menos conflitiva entre capital e trabalho têm, também, como resultado final, um aumento no moral e produtividade da força de trabalho e uma resolução mais rápida dos conflitos trabalhistas.

Finalmente, as instituições do mercado de trabalho que possuem um caráter compensatório tendem a trazer enormes ganhos sociais na medida em que viabilizam a implementação de mudanças estruturais que seriam politicamente inviáveis caso os grupos perdedores não tivessem garantias de que seriam, ao menos parcialmente, compensados.

B. Produtividade e eficiência

Além do objetivo de aumentar a equidade, as instituições do mercado de trabalho têm como objetivo elevar a produtividade de trabalho. O aumento na produtividade do trabalho pode ser alcançado ou elevando-se a produtividade intrínseca dos trabalhadores e dos postos de trabalho ou elevando-se a eficiência como estes recursos são utilizados.

Para alcançar este objetivo o Governo pode fazer uso de três tipos de ferramentas. Em primeiro lugar, lança mão da intervenção direta quer com o

objetivo de treinar a força de trabalho quer provendo serviços úteis à melhor alocação da força de trabalho. Em segundo lugar, a existência da justiça do trabalho, na medida em que garante o cumprimento dos contratos, expande o universo de contratos de trabalho factíveis. Em terceiro lugar, regras criadas pela legislação trabalhista podem ser utilizadas para influenciar o comportamento dos agentes no sentido de aumentar a produtividade e a eficiência no uso do fator trabalho.

Nesta seção, descrevemos, em primeiro lugar, como estas três ferramentas podem ser utilizadas para elevar a produtividade intrínseca dos trabalhadores e dos postos de trabalho. Em segundo lugar, descrevemos como estas mesmas ferramentas podem ser utilizadas para levar ao uso mais eficiente do fator trabalho.

B.1. Produtividade

Um dos objetivos das instituições do mercado de trabalho é não somente incentivar o treinamento dos trabalhadores dentro empresas e fora delas mas, também, incentivar melhorias na qualidade dos postos de trabalho. Este incentivo ao aumento da qualidade dos postos de trabalho pode ser feito via o subsídio de empregos que ofertam boas condições de trabalho. Um exemplo seria o condicionamento dos empréstimos realizados por agências financiadoras (por exemplo, o BNDES) a um requerimento mínimo de qualidade dos postos de trabalho.

Com respeito ao treinamento da força de trabalho é importante a diferenciação entre treinamento geral e treinamento específico. Em termos de treinamento geral, os incentivos podem vir via a provisão pública destes serviços ou via o subsídio destes serviços pelas empresas. O sistema de provisão destes serviços pode ser ou via a criação de empresas públicas que provêm o serviço ou via a subcontratação de empresas privadas. Além disso, a direção e administração

deste sistema de treinamento pode estar a cargo do Governo ou delegado às entidades representativas dos trabalhadores e/ou empresas. A provisão pública de treinamento no Brasil tem, tradicionalmente, sido bastante expressiva. Como exemplo, encontramos o SENAI e o SENAC.

Com respeito ao treinamento específico na empresa é importante observar que o nível de treinamento específico da força de trabalho em um ponto no tempo depende não somente dos investimentos em treinamento realizados no passado mas, também, da rotatividade da mão-de-obra uma vez que, pela sua própria natureza, todo treinamento específico torna-se imediatamente obsoleto após o trabalhador mudar de empresa. Assim, a legislação trabalhista e as intervenções governamentais podem influenciar o grau de treinamento da força de trabalho tanto elevando o volume de investimentos como incentivando relações de trabalho de maior duração. Cumpre observar a forte complementaridade entre estas duas ações. Por um lado, na medida em que incentiva-se maiores investimentos em capital humano específico se está, indiretamente, dando um incentivo à redução da rotatividade na medida em que trabalhadores com maior capital humano específico tendem a ter relações de trabalho mais duradouras. Por outro lado, incentivos à relações de trabalho de mais longa duração são, também, incentivos para que a firma invista em capital humano específico.

Com vistas a elevar o grau de treinamento específico da força de trabalho, o Governo pode usar as três ferramentas de que dispõe. Em primeiro lugar, o Governo pode intervir diretamente, procurando subsidiar investimentos em capital humano específico. Um exemplo é o direito de isenção, ainda que parcial, que as firmas hoje possuem de contribuição para o SENAI/SENAC caso tenham programas de treinamento para seus trabalhadores.

Em segundo lugar, o Governo pode procurar elevar o grau de treinamento da força de trabalho incentivando relações de trabalho mais duradouras. Este

objetivo pode ser atingido elevando-se o custo de demissão. Exemplos são as multas por demissão sem justa causa e um sistema de contribuição para o seguro desemprego como o vigente nos Estados Unidos onde a contribuição da firma é crescente com a sua experiência passada com demissões.

Finalmente, pode haver subinvestimento em capital humano específico em decorrência de um impasse sobre o direito de propriedade do capital humano específico no sentido de que este não é nem propriedade da empresa e nem do trabalhador, isto é, caso o trabalhador decida abandonar a empresa, o capital humano específico se perde; da mesma forma, o capital humano específico será perdido caso a empresa demita o trabalhador. Esta falta de definição do direito de propriedade leva a que nem o trabalhador e nem a empresa tenham os incentivos corretos para investirem em capital humano específico. Neste caso, a criação de multas, tanto para a dispensa do trabalhador pela empresa sem justa causa quanto para o abandono do emprego pelo trabalhador sem justa causa, leva à preservação dos incentivos e, portanto, estimula o investimento em capital humano específico. O Governo pode influenciar este processo tanto através da criação de um sistema de multas como fazendo cumprir os contratos de trabalho que estipulem tais multas. Exemplos são as multas por demissão sem justa causa, o fato que trabalhadores que pedem demissão não tem direito a resgatar seu FGTS e não tem direito ao seguro desemprego, além dos contratos de trabalho que estipulam que um trabalhador que recebe treinamento na empresa seja obrigado a trabalhar nesta por um certo período de tempo tendo que pagar uma multa caso decida deixar a empresa antes do prazo estipulado.

Finalmente, vale salientar que o ambiente econômico está em constante mudança, levando a que habilidades altamente valorizadas num dado ponto no tempo possam perder seu valor enquanto que novas habilidades ou habilidades antes pouco valorizadas, possam crescer em valor. Isto leva a que, em qualquer

instante no tempo, não somente trabalhadores sejam deslocados - pois suas habilidades se tornaram obsoletas - mas, também, que existam grandes ganhos em retreinamento. Assim, as instituições preocupadas com a produtividade da força de trabalho devem incluir programas de retreinamento para trabalhadores deslocados que procurem integralizar os ganhos e recapacitar os segmentos deslocados da força de trabalho. Exemplos são os programas de retreinamento para trabalhadores desempregados em funcionamento em diversos países desenvolvidos.

B.2. Eficiência

A força de trabalho é um capital social. Por conseguinte, um dos objetivos fundamentais das instituições é incentivar e garantir a utilização eficiente deste recurso. Este objetivo deve ser considerado levando-se em conta, pelo menos, duas dimensões. Em primeiro lugar, auxiliar na busca pela alocação mais eficiente para o fator trabalho. Em segundo lugar, garantir, para uma determinada alocação, uma adequada utilização deste fator.

Com respeito a busca pela alocação mais eficiente para o fator trabalho, temos que, num mercado de trabalho moderno, existem dois problemas relacionados à informação. Em primeiro lugar, como tanto os trabalhadores quanto os postos de trabalho tendem a ser extremamente heterogêneos, a produtividade global depende, em grande medida, de que trabalhadores são alocados a que postos de trabalho. Em segundo lugar, constantemente, trabalhadores estão sendo demitidos em certas áreas do mercado de trabalho e postos de trabalhos sendo criados em outras. Assim, num mercado de trabalho moderno, a alocação eficiente da força de trabalho é uma tarefa extremamente complexa que demanda a sistematização de uma grande quantidade de informação. Desta forma, um dos objetivos das instituições é criar organismos especializados em prover às empresas informações sobre a qualificação e localização dos trabalhadores desempregados e,

aos trabalhadores, informações sobre a natureza e localização dos postos de trabalho disponíveis.

A provisão de serviços desta natureza irá, em grande medida, aumentar a eficiência alocativa da força de trabalho através tanto da redução do período que trabalhadores (firmas) levam para encontrar postos de trabalho (trabalhadores) quanto do aumento da qualidade deste casamento. Com isto, reduz-se a duração do desemprego e eleva-se a duração do emprego na medida em que casamentos mais apropriados têm mais longa duração. Cumpre ressaltar a forte complementaridade entre intervenções governamentais desta natureza e programas de retreinamento e de seguro desemprego. De fato, programas deste tipo, naturalmente identificam habilidades com demanda crescente e, portanto, ajudam a delinear programas de retreinamento adequados. A combinação de programas de retreinamento e serviços desta natureza tendem a reduzir a duração do desemprego e, portanto, o custo do programa de seguro desemprego. Programas integrados de seguro desemprego, retreinamento e realocação de trabalhadores desempregados podem ser encontrados em diversos países desenvolvidos. No Brasil, programas incipientes de realocação de trabalhadores desempregados são parte das atividades do SINE (Sistema Nacional de Emprego).

A preocupação do Governo com a alocação eficiente do fator trabalho vai além da preocupação com a redução da duração do desemprego e melhor alocação de trabalhadores à postos de trabalho. É, também, objetivo do Governo perseguir o uso mais eficiente do fator trabalho em cada posto de trabalho (esta é a segunda dimensão que nos referimos acima). Dois aspectos sobre a utilização do fator trabalho têm merecido particular atenção por parte do Governo brasileiro. Em primeiro lugar, a produtividade do trabalhador é, em geral, influenciada pelas condições de trabalho e remuneração. Assim, longas jornadas de trabalho, baixa remuneração, alimentação inadequada e grande quantidade de tempo gasto no

percurso casa-trabalho levam à quedas na produtividade do trabalhador que podem ser socialmente inaceitáveis no sentido de que, do ponto de vista social, os custos de superar tais problemas podem ser inferiores aos ganhos de produtividade. Neste caso, programas que regulem a jornada e outras condições de trabalho, nível mínimo de remuneração assim como programas que subsidiem a alimentação dos trabalhadores e procurem melhorar suas condições de transporte ao trabalho irão elevar a produtividade dos trabalhadores e, portanto, melhorar a eficiência com que estes estão sendo utilizados. Exemplos de programas deste tipo são toda a legislação sobre jornada de trabalho, descanso semanal e férias remuneradas e a regulamentação sobre outras condições de trabalho, a legislação sobre o salário mínimo e os programas de alimentação dos trabalhadores e vale-transporte.

No caso acima, as más condições de trabalho têm efeito sobre a produtividade atual da força de trabalho e, portanto, em geral é percebida pelas firmas e levada em consideração, isto é, em muitos casos, as firmas percebem o impacto das condições de trabalho sobre a produtividade e, por isso, melhoram as condições de trabalho. Nestes casos, a intervenção governamental pode ser redundante. No entanto, em outros casos, as condições de trabalho podem não ter efeitos negativos sobre a produtividade corrente (na verdade, podem até ter efeitos positivos) tendo no entanto, efeitos negativos sobre a produtividade futura do trabalhador. Na medida em que a relação entre trabalhadores e firmas não é duradoura, por um lado, as firmas podem não ter incentivos para internalizar estas perdas futuras e, por outro, os trabalhadores podem não ter poder de barganha suficiente para evitá-las. Neste caso, a intervenção do Governo torna-se fundamental, com vistas a regulamentar as condições de trabalho. Esta função da legislação trabalhista, em evitar usos do fator trabalho que tenham efeitos negativos sobre os trabalhadores no longo prazo, está particularmente presente em toda a legislação sobre acidentes e periculosidade no trabalho.

C. Contratos

Os contratos de trabalho podem influenciar substancialmente a eficiência e a produtividade dos trabalhadores na medida em que estipulam uma série de regras e incentivos que podem ter importantes efeitos sobre o comportamento dos trabalhadores. Neste aspecto, é importante que se garanta tanto às firmas quanto aos trabalhadores a opção de poderem contar com um universo de contratos factíveis tão grande quanto possível e que o custo de contratar e garantir o cumprimento destes contratos sejam baixos. A legislação trabalhista, em particular a justiça do trabalho, têm como uma de suas atribuições, auxiliar na consecução destes dois objetivos.

Ao assegurar o cumprimento dos contratos entre capital e trabalho, a legislação evita impasses gerados por falta de confiança e falta de reputação. Se uma firma tem uma boa reputação no mercado, então, esta não necessita do Governo para garantir os contratos que venha a fazer. No caso de uma firma nova no mercado, ambas as partes - trabalhadores e firma - acreditam que o contrato será cumprido. Se uma das partes não cumprir o caso é levado à justiça que, então, intermedia a solução. Assim, mesmo que uma das partes não tenha ainda uma boa reputação no mercado os contratos são viáveis pois a justiça garante a solução de eventuais problemas.

Com relação a garantir que o custo de contratar e garantir o cumprimento dos contratos sejam baixos a legislação estabelece um conjunto de regras de senso comum que é implicitamente respeitado mas que não precisa ser especificado em cada contrato. Este conjunto de regras, que funciona como garantias mínimas para ambos os lados, reduzem o custo e a complexidade dos contratos de trabalho.

D. Externalidades macroeconômicas

As instituições do mercado de trabalho têm como um de seus objetivos a consolidação dos processos de barganha descentralizados. Os processos de barganha específicos de cada firma ou setor tendem a não levar em consideração as externalidades macroeconômicas que podem gerar. Desta forma, em casos de grande instabilidade econômica ou quando ocorrem choques de magnitude considerável na economia a internalização das consequências macroeconômicas dos contratos de trabalho podem ser cruciais para a estabilização.

III.2. Aspectos negativos

A. Equidade

As instituições do mercado de trabalho podem afetar negativamente a equidade via, pelo menos dois canais acentuando o grau de discriminação e segmentando o mercado de trabalho. Por um lado, as instituições que se dedicam à proteger certos grupos pode terminar por prejudicá-los mais do que ajudá-los acentuando o grau de discriminação. Por outro lado, políticas universais que procurem garantir direitos mínimos podem gerar segmentação no mercado de trabalho na medida em que a meta de universalidade não seja alcançada, levando a que enquanto alguns grupos sejam protegidos outros permaneçam desprotegidos.

A.1. Políticas compensatórias

Conforme discutimos anteriormente, uma das metas das instituições do mercado de trabalho é garantir que grupos que possuam necessidades especiais sejam compensados ou ajudados de tal forma a que possam competir em igualdade de condições no mercado de trabalho. Assim, por exemplo, tentativas de garantir igualdade de oportunidades às mulheres tem levado a legislação que obriga as empresas que empregam um número significativo de mulheres a oferecerem

serviços de creche gratuitamente. Além disso, existe toda uma legislação que visa compensar a mulher pelo seu papel mais importante na reprodução garantindo, por exemplo, a licença maternidade.

Na medida em que todos estes benefícios e compensações não afetam negativamente a produtividade da mulher nem elevam o custo de contratação de uma mulher pelas empresas, então, estas políticas irão ser efetivas em garantir às mulheres maior igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. No entanto, o que inevitavelmente ocorre é que grande parte dos custos destes programas acabam por elevar o custo de contratação das mulheres, assim como por reduzir a sua produtividade medida pelo produto por hora paga (uma vez que esta legislação levará a que a razão entre horas efetivamente trabalhadas sobre horas pagas seja menor para mulheres do que para os homens) e, portanto, tende a reduzir a demanda pelo trabalho feminino levando ou a uma queda nos salários das mulheres ou a uma maior dificuldade em encontrar emprego. Caso este segundo efeito domine, a mesma legislação que tinha como objetivo dar igualdade de oportunidades às mulheres pode levar a um aumento no diferencial de salário entre homens e mulheres e a uma redução na taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho.

A.2. Segmentação

Grande parte das instituições do mercado de trabalho visa garantir direitos mínimos a todos os trabalhadores. No entanto, na medida em que estes direitos mínimos são estabelecidos de forma muito ambiciosa e existem segmentos do mercado de trabalho capazes de desrespeitar estes direitos, configura-se a situação de um mercado de trabalho segmentado (segmentação entre os setores protegidos e não protegidos ou formal e informal) onde a própria origem da segmentação é a legislação trabalhista e a incapacidade do governo de fazer com que esta legislação

seja universalmente obedecida. Segmentação no mercado de trabalho significa que trabalhadores igualmente produtivos recebem tratamentos distintos, dependendo do setor em que trabalham. Um exemplo é uma política de salário mínimo ambiciosa que não seja cumprida universalmente. Neste caso, a imposição do salário mínimo, cumprida apenas em um segmento do mercado - o segmento protegido - elevará os salários neste setor mas levará, também, a uma redução no emprego cuja magnitude dependerá da elasticidade da demanda por trabalho no setor. Além disso, os trabalhadores deslocados deste setor irão procurar trabalho no setor não protegido, levando a um inchamento e a uma queda salarial no setor não protegido. O resultado será a segmentação no mercado de trabalho com uma disparidade salarial entre trabalhadores igualmente produtivos nos setores protegidos e não protegidos a qual não existiria caso não houvesse uma política de salário mínimo. Além disso, o salário no setor não protegido será mais baixo do que caso não houvesse uma política de salário mínimo levando, em princípio, a um aumento no grau de pobreza.

B. Produtividade e eficiência

B.1. Produtividade

A produtividade do fator trabalho é função não só da qualidade intrínseca dos trabalhadores mas, também, da qualidade dos postos de trabalho que ocupam. Assim, as instituições do mercado de trabalho podem afetar a produtividade da mão-de-obra de pelo menos duas formas. Em primeiro lugar, estas podem vir a desincentivar relações de trabalho de longo prazo, levando a uma queda nos investimentos em capital humano específico e, portanto, na qualidade dos trabalhadores. Em segundo lugar, as instituições podem desincentivar a criação de postos de trabalho no setor protegido na medida em que eleva o custo da mão-de-

obra neste setor levando, portanto, a uma queda na qualidade média dos postos de trabalho.

Duração do emprego: Embora um dos objetivos das instituições seja elevar a duração do emprego, vários aspectos destas reduzem os incentivos à relações de trabalho duradouras e, portanto, a acumulação de capital humano específico reduzindo a produtividade dos trabalhadores. As instituições podem ter impactos negativos sobre a duração do emprego tanto afetando os incentivos das empresas como dos trabalhadores. Um exemplo de como as instituições podem influenciar negativamente a duração do emprego influenciando o comportamento das empresas seria uma legislação que estipulasse uma multa por dispensa de trabalhadores que crescesse, abruptamente, com o tempo do trabalhador na empresa. Esta política incentivaria a rotatividade da mão-de-obra que seria usada pela firma para reduzir o custo do trabalho. Um outro exemplo seria uma política de indexação salarial que estipulasse reajustes acima da inflação, como ocorreu no Brasil no início dos anos 80. Neste caso, também seria do interesse das empresas elevar a rotatividade para reduzir o custo do trabalho. Exemplos de políticas que induzem a rotatividade e influenciam o comportamento dos trabalhadores são igualmente fáceis de encontrar. Um exemplo, seria a existência de um seguro desemprego extremamente benevolente. Neste caso, para aqueles trabalhadores em que o lazer for suficientemente valioso será útil induzir sua demissão de tempos em tempos de forma a se beneficiar do seguro desemprego. Um outro exemplo, similar quanto aos incentivos mas distinto na sua forma, é o caso em que a penalidade paga pela firma, quando da demissão de um trabalhador é, em grande parte, apropriada pelo próprio trabalhador (é o caso da multa de 40% sobre o FGTS no Brasil). Neste caso, se estaria dando ao trabalhador um incentivo adicional para induzir a sua demissão uma vez que este é um benefício ao qual só tem acesso

caso seja demitido. Evidentemente que este efeito negativo desapareceria caso a multa por dispensa fosse paga pela empresa a um fundo que suportaria, pelo menos em parte, o seguro desemprego, ao invés de ir diretamente para o trabalhador.

Qualidade do emprego: Porque as instituições do mercado de trabalho nunca afetam os diversos setores da economia de forma homogênea, estas tendem a desincentivar ou incentivar a demanda por trabalho em diversos setores de forma diferenciada. Em geral, a legislação desincentiva a demanda por trabalho no setor protegido. Na medida em que os setores desincentivados são exatamente os setores que geram os postos de trabalho de mais alta qualidade, tem-se que as instituições estarão incentivando uma queda na qualidade média dos postos de trabalho e, portanto, na produtividade do fator trabalho. De fato, existe uma tendência da regulamentação das relações de trabalho e da arrecadação de fundos para a seguridade social, treinamento e outros programas de assistência ao trabalhador incidirem apenas sobre o setor mais moderno e visível da economia. Como é este setor, também, aquele gerador dos melhores empregos, chega-se a preocupante conclusão que grande parte da regulamentação trabalhista e mecanismos de arrecadação penalizam precisamente os setores geradores de empregos de alta qualidade que deveriam estar sendo subsidiados e não taxados. Em suma, em grande medida, as instituições do mercado de trabalho penalizam os setores geradores de emprego de alta qualidade e, portanto, inibem, em parte, a geração de empregos nestes setores, reduzindo a qualidade média do emprego na economia e, portanto, o nível de produtividade do fator trabalho.

B.2. Eficiência

As instituições do mercado de trabalho influenciam profundamente a eficiência com que o mercado de trabalho funciona. Em primeiro lugar, elevando o custo do trabalho e tornando-o artificialmente diferente em diferentes setores as instituições podem levar a uma queda na demanda por trabalho e a uma alocação intersetorial ineficiente. Em segundo lugar, as instituições podem levar a quedas na produção na medida em que influenciam os incentivos dos trabalhadores ou influenciam, de forma negativa, as disputas trabalhistas. Em terceiro lugar, as instituições podem influenciar negativamente o funcionamento do mercado de trabalho na medida em que o torna inflexível e, portanto, incapaz de se adaptar rapidamente à mudanças no ambiente econômico.

B.2.1. Aspectos estáticos da eficiência

Custo do Trabalho: uma das consequências negativas, amplamente reconhecida, das instituições do mercado de trabalho é a elevação do custo do trabalho. A elevação do custo do trabalho distorce o preço relativo dos fatores trabalho e capital levando a adoção de tecnologias mais intensivas em capital do que seria compatível com o estágio de desenvolvimento do país. A adoção de tecnologias mais intensivas em capital leva a redução da demanda por trabalho que, por sua vez, leva a problemas sérios de absorção da mão-de-obra e, por conseguinte, ao aparecimento do desemprego em larga escala, caso não existam oportunidades de trabalho no setor informal ou em atividades por conta-própria. Em suma, na ausência de um setor informal, a elevação artificial do custo de trabalho devido a legislação trabalhista tende a levar a uma subutilização do fator trabalho evidenciado pelo aparecimento do desemprego em larga escala.

Além das instituições do mercado de trabalho elevarem o custo do trabalho, estas não o fazem de forma homogênea para todos os setores da economia. Alguns

setores recebem isenções ou simplesmente não cumprem a legislação. O resultado é um custo da mão-de-obra não só mais elevado mas, também, o custo diferenciado de trabalhadores idênticos em diferentes setores. Estas diferenças intersetoriais artificiais no custo do trabalho levam a um crescimento da demanda por trabalho naqueles setores que percebem um custo menos elevado e a uma retração da demanda nos setores com custo mais elevado. Como consequência, gera-se segmentação no mercado de trabalho e, assim, uma alocação ineficiente da força de trabalho na medida em que a produtividade do trabalho vai variar intersetorialmente, sendo mais elevada nos setores que se contraíram e menos elevada nos setores que se expandiram.

Existem diversos exemplos de aspectos da legislação que elevam o custo de trabalho. Em primeiro lugar tem-se a política de salário mínimo, entre outros aspectos da política salarial. Em segundo lugar, todos os recursos para a seguridade social, programas de treinamento, seguro desemprego, seguro saúde e nutrição e outros que tendem a ser sempre obtidos com base em impostos sobre a folha e pagamento também elevam o custo da mão-de-obra. Em terceiro lugar, a obrigatoriedade de pagamento de férias e descanso semanal remunerado também eleva o custo do trabalho. Finalmente, a obrigatoriedade de pagamentos de prêmios por hora extra e a obrigatoriedade do cumprimento de normas relacionadas a segurança no trabalho levam, também, ao aumento do custo do trabalho.

Incentivos: a função do mercado de trabalho é em grande medida dupla. Em primeiro lugar, o mercado de trabalho tem a função de procurar alocar eficientemente trabalhadores à postos de trabalho. Em segundo lugar, o mercado de trabalho tem a função de dar os incentivos corretos para que os trabalhadores atinjam seu desempenho máximo. Na seção anterior, investigamos como as

instituições, ao afetarem o custo do trabalho, levam a ineficiente alocação da força de trabalho. Nesta seção discutimos como as instituições podem atrapalhar a função do mercado de trabalho em dar os incentivos corretos aos trabalhadores para estes atingirem seu desempenho máximo. Existem basicamente duas formas através das quais as instituições podem influenciar negativamente os incentivos dos trabalhadores. Em primeiro lugar, as instituições podem impor restrições sobre os possíveis contratos de trabalho e formas de pagamento. Conforme tem-se verificado repetidamente, formas distintas de contratos de trabalho e formas distintas de pagamentos podem ter impactos extraordinários sobre os incentivos para os trabalhadores atingirem seus desempenho máximo. A relação entre contratos e incentivos é bastante complexa com o contrato ótimo sendo extremamente dependente e, portanto, variável de acordo com a tecnologia de produção e a forma de organização da produção, entre outros fatores, como a presença ou não de choques de produtividade aleatórios. Assim, o contrato ótimo varia largamente entre setores de atividades dependendo de em que medida a empresa pode monitorar diretamente o desempenho individual dos trabalhadores ou em que medida existe uma medida de produção pouco sujeita a choques aleatórios e, portanto, proximamente relacionada ao desempenho do trabalhador que permita que seu desempenho seja monitorado indiretamente com base na produção. Como estes diversos fatores variam substancialmente entre as diversas atividades econômicas e os contratos de trabalho ótimos dependem profundamente destes fatores segue que os contratos ótimos serão extremamente variáveis entre os setores de atividade. Assim, a legislação trabalhista, ao impor regras para elaboração de contratos e ao tentar padronizar os contratos de trabalho e formas de remuneração, estará impedindo que os contratos ótimos sejam alcançados em todas as atividades e, portanto, estará reduzindo os incentivos dos trabalhadores para atingirem seu desempenho máximo.

As instituições influenciam, também, o incentivo dos trabalhadores atingirem seu desempenho máximo via o impacto sobre programas compensatórios. De fato, a existência de programas sociais que garantem a satisfação das necessidades básicas independentemente de um adequado desempenho reduz os incentivos dos trabalhadores em buscar o seu desempenho máximo. De fato, programas de renda mínima, seguro desemprego ou programas de alimentação mínima garantida reduzem os incentivos dos trabalhadores na medida em que torna o seu bem-estar menos dependente de seu desempenho no mercado de trabalho.

Disputas trabalhistas: uma vez que os fatores capital e trabalho tendem a ter, em várias situações, interesses conflitantes, é natural que, em várias oportunidades, ocorram confrontos com paralizações da produção e custosos processos de barganha. Um dos objetivos da legislação é harmonizar as relações entre firmas e trabalhadores e, portanto, minimizar as perdas com greves, paralizações, etc. No entanto, existem vários aspectos da legislação que, na verdade, operam exatamente na direção contrária, induzindo soluções mais lentas e mais custosas para as disputas trabalhistas. Um exemplo é o funcionamento da justiça do trabalho brasileira que tende a desincentivar que trabalhadores e empresas cheguem a um acordo rápido e independente.

B.2.2. Aspectos dinâmicos da eficiência

Numa economia em permanente mudança, a alocação eficiente da força de trabalho exige constante realocação de parte dos trabalhadores entre postos de trabalho, buscando equalizar a produtividade marginal do trabalho em todas as atividades. Se entende-se por perfeita mobilidade o nível de mobilidade necessário para manter a produtividade marginal do trabalho constante em todas as atividades,

então, não é, necessariamente verdadeiro que o nível de mobilidade ótimo seja a mobilidade perfeita. De fato, como mobilidade tem seu custo, não é necessariamente ótimo fazer com que a mobilidade seja suficientemente intensa para garantir que a produtividade marginal seja a mesma em todas as atividades.

As instituições do mercado de trabalho influenciam de diversas formas o custo da mobilidade. Esta influência pode levar a que o custo da mobilidade se aproxime ou se afaste do valor do custo social da mobilidade. Na seção sobre aspectos positivos investigamos situações onde as instituições levavam a que o custo da mobilidade se aproximasse do seu custo social. Nesta seção, investigamos o caso oposto, onde as instituições levam a que o custo da mobilidade percebido pelos agentes que tomam a decisão se afaste do seu custo social. Dois casos são possíveis: (a) as instituições podem levar a que o custo da mobilidade seja inferior ao seu valor social; (b) as instituições podem levar a que o custo da mobilidade seja superior ao seu valor social.

As instituições podem levar a um custo da mobilidade inferior ao seu valor social de pelo menos duas formas. Em primeiro lugar, na medida em que o Governo subsidia o custo de mobilidade, quer via um programa que garanta uma renda mínima aos trabalhadores deslocados, quer via um programa de retreinamento gratuito. Em ambos os casos o Governo estará levando a que tanto trabalhadores quanto firmas percebam um custo de mobilidade inferior ao seu verdadeiro valor social.

Em segundo lugar, deve-se notar que uma separação pode ser iniciada tanto pela empresa como pelo trabalhador. Assim basta que um deles perceba um custo abaixo do valor social para que o grau de mobilidade seja acima do valor ótimo. Deste modo o Governo pode induzir um nível de mobilidade acima do ótimo não só subsidiando os custos da mobilidade mas, também, criando transferências compulsórias entre os agentes que levam a que um deles perceba um custo acima

do valor social enquanto que o outro percebe um custo abaixo do social. Um exemplo é a obrigatoriedade do pagamento de uma multa pelo empregador ao despedir um trabalhador que é totalmente apropriada pelo trabalhador. Este tipo de legislação típica do FGTS brasileiro leva a que o trabalhador perceba um custo de mobilidade abaixo do valor social e, portanto, tenha o incentivo de forçar sua própria demissão.

As instituições podem, também, levar a um custo da mobilidade superior ao seu valor social. Duas formas como isso comumente ocorre merecem destaque. Por um lado, temos os efeitos da segmentação do mercado de trabalho que, como vimos são, em parte, induzidos pela legislação trabalhista. Quando o mercado encontra-se segmentado, os trabalhadores no setor protegido recebem salários e outros benefícios acima daqueles que receberiam no setor não-protegido e, portanto, tem um enorme incentivo para reduzirem ao máximo a mobilidade. Neste caso, as associações de trabalhadores no setor protegido irão buscar formas de evitar a realocação de seus membros e, portanto, o custo de perder um emprego protegido. A situação aqui é aquela onde a segmentação no mercado de trabalho leva a que o custo de mobilidade percebido pelos trabalhadores no setor protegido seja acima do valor social, na medida em que inclui, também, pelo menos uma fração (a probabilidade de não encontrar imediatamente um outro emprego no setor protegido) do hiato salarial entre os setores protegidos e não protegidos.

Finalmente, as instituições do mercado de trabalho podem elevar o custo da mobilidade elevando o custo de demissão e de contratação acima do que seria socialmente desejável. As instituições na sua busca de dar incentivos para que a duração das relações de trabalho sejam mais longas tende a elevar o custo de uma separação, tanto para os trabalhadores quanto para as empresas. Para as firmas, a legislação afeta o custo de demissão quer criando regras custosas para a demissão de trabalhadores, como o aviso prévio e a estabilidade no emprego, quer impondo

diretamente multas por demissão de trabalhadores, como a multa sobre o FGTS. Pelo lado dos trabalhadores, a legislação eleva o custo de separação não dando acesso aos trabalhadores que pedem demissão aos mesmos programas a que os demitidos tem acesso. Por exemplo, os trabalhadores que pedem demissão não têm direito ao seguro desemprego ou podem não ter acesso a outras formas de compensação como o FGTS ou retreinamento gratuito. Em suma, existe uma enorme variedade de mecanismos em utilização que buscam elevar os custos de uma separação para o agente (trabalhador ou firma) responsável pela iniciativa da separação. Na medida em que estes mecanismos elevam o custo de uma separação acima do seu valor social, estes estarão levando a um nível de mobilidade abaixo do socialmente ótimo.

IV. Aspectos positivos e negativos das instituições do mercado de trabalho do ponto de vista da flexibilidade e produtividade do trabalho

IV.1. Custo de ajustamento de mudanças estruturais

Mudanças estruturais são essenciais para o crescimento da economia. Sua implementação, no entanto, pode embutir custos substanciais no curto prazo. De fato, uma vez que os trabalhadores nunca são realocados imediatamente, a taxa de desemprego tende a crescer e o PIB pode até declinar enquanto os trabalhadores estão se movendo entre as firmas. Além disso, a realocação de trabalhadores acarreta perdas de capital humano específico e, conseqüentemente, de produtividade e de salários. Contudo, uma vez que os custos do ajuste não são igualmente distribuídos entre os agentes na economia, a desigualdade de renda tende a elevar-se em função do desequilíbrio temporário do mercado de trabalho. A magnitude do custo de ajustamento pode ser reduzida através da identificação e implementação de mudanças nas instituições de mercado capazes de influenciar a facilidade e a velocidade com que a força de trabalho pode ser realocada a

diferentes firmas ou a diferentes funções dentro da mesma firma. Em outras palavras, a magnitude do custo de ajustamento pode ser reduzida através de mudanças institucionais que levam a um maior grau de flexibilidade na alocação da força de trabalho.

As instituições do mercado de trabalho são importantes determinantes do grau de flexibilidade na alocação da força de trabalho. Por um lado, as regras e procedimentos que regulam o processo de barganha salarial (tais como indexação salarial e salário mínimo) podem reduzir consideravelmente o grau de flexibilidade salarial. Por outro lado, a mobilidade de trabalhadores entre firmas pode ser reduzida por maiores custos de empregar e demitir trabalhadores induzidos pela legislação trabalhista.

Adicionalmente a estes dois efeitos negativos sobre o grau de flexibilidade do mercado de trabalho, as instituições do mercado de trabalho podem, também, ser usadas para reduzir o custo de ajustamento intermediando os processos de "job matching" ou retreinamento de trabalhadores desempregados. Nestes casos, a redução no custo de ajustamento é atingida via redução na duração do desemprego.

Em suma, reformas apropriadas de certos aspectos das instituições do mercado de trabalho podem reduzir, consideravelmente, o custo de ajustamento via o aumento na flexibilidade na alocação da força de trabalho.

IV.2. Possibilidades políticas de mudanças estruturais

A história econômica da América Latina está cheia de exemplos de mudanças estruturais que teriam gerado ganhos agregados mas que foram bloqueadas por grupos que sentiram que iriam perder com as transformações. Para evitar este tipo de impasse as instituições podem ser usadas para prover seguro de tal forma que, durante um processo de ajuste ou outros acontecimentos não favoráveis, os perdedores possam, ao menos parcialmente, ser compensados.

Portanto, estes programas facilitam mudanças na medida em que, funcionando como seguro, mitigam os efeitos negativos da incerteza.

IV.3. Factibilidade de programas de estabilização

A factibilidade de programas de estabilização depende, em grande medida, da capacidade da sociedade em coordenar esforços na direção de um objetivo comum. Um pacto social é uma condição necessária para o sucesso de um plano de estabilização. A capacidade da sociedade em atingir um pacto social, por sua vez, depende de como os conflitos entre o capital e o trabalho são solucionados. De fato, em situações de considerável instabilidade macroeconômica ou quando ocorrem choques de magnitude considerável na economia, a internalização das consequências macroeconômicas dos contratos de trabalho pelas firmas e trabalhadores durante o processo de barganha é crucial para o sucesso de um programa de estabilização. Nestes casos, um certo grau de centralização no processo de barganha pode, internalizando suas consequências macroeconômicas, melhorar a barganha descentralizada. Portanto, instituições preocupadas em consolidar os processos de barganha descentralizada podem ajudar a reduzir a instabilidade macroeconômica dando a direção dos processo de barganha específicos da firma ou específicos do setor. Nestes casos, processos de barganha específicos da firma ou setor, por não levarem totalmente em consideração suas externalidades macroeconômicas, podem dificultar os programas de estabilização que requerem um grande grau de coordenação.

IV.4. Competitividade, eficiência econômica e produtividade do trabalho

O grau de competitividade nos mercados internacionais e o nível geral de renda de uma economia dependem do uso eficiente da força de trabalho. O uso eficiente da força de trabalho e o correspondente nível de produtividade do

trabalho dependem, por sua vez, das instituições do mercado de trabalho através de pelo menos dois canais. Em primeiro lugar, a alocação eficiente do trabalho na economia depende do grau de segmentação do mercado de trabalho. Em um mercado de trabalho segmentado, trabalhadores igualmente produtivos recebem tratamento diferenciado dependendo do segmento do mercado de trabalho que estão empregados. Como resultado, ineficiências alocativas são geradas na medida em que a produtividade marginal do trabalho não é equalizada em todas as atividades. As instituições do mercado de trabalho são uma das principais fontes de segmentação e, portanto, de ineficiências alocativas. De fato, uma fonte típica de segmentação do mercado de trabalho é o fato de que os sindicatos do trabalho e a legislação trabalhista (assim como políticas de salário mínimo não realistas e uma série de taxações sobre a folha de pagamentos e contribuições) não cobrem ou não se aplicam à toda a força de trabalho, gerando segmentação entre os setores cobertos (formal) e os não cobertos (informal).

Em segundo lugar, as instituições podem ser usadas para reduzir as perdas associadas às greves. De fato, grande parte das instituições relacionadas ao conflito entre capital e trabalho têm como seu principal objetivo soluções eficientes para os processos de barganha levando a que tenhamos menos greves e de menor duração.

IV.5. Crescimento econômico

O crescimento econômico no longo prazo requer tanto inovações tecnológicas quanto a perseguição de ganhos de produtividade provenientes do aprendizado no trabalho. Inovações chamam transformações estruturais; ganhos de produtividade provenientes do aprendizado no trabalho requerem uma acumulação contínua de capital humano específico pelos trabalhadores. Assim, qualquer

processo de crescimento requer transformações estruturais e períodos de continuidade.

As instituições do mercado de trabalho, que constituíram uma força essencial para o crescimento no passado, precisam ser substituídas e reformuladas para permitir a continuidade do crescimento. Em outras palavras, é essencial reconhecer que as instituições também se tornam obsoletas. Assim, para termos um crescimento sustentável uma avaliação contínua do conjunto institucional é necessária de tal forma que arranjos institucionais antigos que podem estar obstruindo o crescimento podem ser, apropriadamente, modificados ou removidos.

O conjunto institucional tem um papel fundamental em determinar a extensão dos ganhos com o aprendizado no trabalho. Por exemplo, a duração da relação entre firmas e trabalhadores, que tem impactos importantes na decisão dos trabalhadores e firmas em investir em capital humano específico, é influenciada pelas atividades dos sindicatos, pelos custos de contratar e demitir trabalhadores e pelas regras internas, específicas da firma, para promoção. Infelizmente, em muitas circunstâncias os arranjos institucionais que tendem a induzir um maior investimento em capital humano específico levam, também, a um menor grau de flexibilidade. Nestes casos, existe um compromisso entre o aumento do grau de flexibilidade (custos menores de ajustamento) e o incentivo de relações de emprego de longo prazo (ganhos de produtividade). Assim, em geral, o crescimento máximo é obtido sacrificando-se algum grau de flexibilidade.

IV.6. Desigualdade de renda

Os custos de ajustamento não são igualmente distribuídos. Assim, a desigualdade de renda pode aumentar durante um processo de ajustamento. Até mesmo no curto prazo uma maior desigualdade pode ainda persistir na medida em que trabalhadores que foram deslocados perderam seu capital humano específico e

levará algum tempo até que tenham acumulado o mesmo montante em suas novas ocupações. Assim, para evitar o aumento da desigualdade em períodos de ajustamento, programas compensatórios devem ser utilizados para prover um seguro de tal forma que os perdedores possam, ao menos parcialmente, ser compensados.

Portanto, segmentação no mercado de trabalho é uma fonte de desigualdade salarial no longo prazo. Assim, mudanças institucionais que reduzem o grau de segmentação no mercado de trabalho farão com que o grau de desigualdade salarial diminua no longo prazo.

V. Mudança de cenário e instituições do mercado de trabalho: aspectos positivos e negativos

O papel das instituições do mercado de trabalho na geração de empregos, aumento da equidade distributiva e aumento de produtividade não pode ser examinado de forma a-histórica. Mudanças no contexto econômico e social fazem com que as demandas sobre as instituições e políticas de mercado de trabalho mudem. De fato, grande parte do atual debate sobre o papel das instituições está associado ao crescimento da demanda por mais "flexibilidade do trabalho". Frente a esta demanda, em que medida as instituições e políticas de mercado de trabalho são eficientes? Haverá mudanças a serem introduzidas nas instituições e políticas para torná-las eficientes no novo contexto? Será possível conciliar a demanda por mais flexibilidade com os objetivos consagrados, vale dizer, geração de empregos, equidade e produtividade? Estas são as questões discutidas nesta seção.

Em primeiro lugar, examinamos as origens da mudança no cenário que levou ao crescimento da demanda por flexibilidade e nos fixamos, para efeito de exemplo, apenas na geração de empregos. Até fins da década de 1960, a geração de empregos era um problema essencialmente macroeconômico. Desde meados da

década de 1970, a crença de que o desemprego era um problema macroeconômico vem perdendo força. Mas a verdade é que há outras dimensões associadas à problemática do desemprego, dimensões essencialmente associadas "ao lado da oferta" e sobre as quais atuam diretamente as instituições do mercado de trabalho.

Não é que a demanda agregada já não seja um fator determinante do emprego mas, em face a mudanças na estrutura econômica internacional, na tecnologia e na própria estrutura social, outros fatores passaram a ter papel proeminente. Pode-se arrolar pelo menos cinco tendências ou mudanças de regime que, juntas, formam o novo contexto para a discussão sobre geração de empregos com desdobramentos para a equidade e o crescimento da produtividade, a saber: (a) Acirramento da concorrência internacional; (b) Instabilidade cambial; (c) Globalização da produção; (d) Revolução tecnológica e mudanças nos sistemas de gestão e (e) Crise do "regime de pleno emprego".

Estas mudanças são, de certo modo, relacionadas. De alguma forma elas estão associadas à crise do regime econômico internacional do segundo pós-Guerra. O acirramento da concorrência internacional desde a década de 1970 resulta da estagnação dos mercados de produtos standartizados. A escassez de demanda nos mercados domésticos deu origem a um drive exportador em que o Japão foi claramente um ator importante, seguido depois de outros países asiáticos. Como resultado deste processo, o comércio internacional tem crescido mais rapidamente que a produção mundial de bens e serviços. Face a esta mudança, o que se tem observado é que o crescimento do comércio está associado ao acirramento da concorrência internacional.

A instabilidade cambial está associada ao fim do regime de taxas fixas que vigorava desde Bretton Woods. As dificuldades da economia americana para manter fixa a paridade entre o dólar e o ouro desde o início dos anos 70, e depois,

no início dos anos 80, a agressiva política da monetária do FED, deram origem a fortes flutuações do câmbio entre as principais moedas.

A tecnologia também tem passado por mudanças importantes tanto na sua dimensão estritamente 'hard' - associada à revolução da microeletrônica - quanto na sua dimensão 'soft' ou social e organizacional. Freeman et al (1982) dão ênfase à primeira dimensão enquanto Piore & Sabel (1984) e Kaplinsky (1989) tendem a enfatizar a segunda dimensão. Importa salientar que independente da ênfase, o principal ponto é que parece haver, de fato, um processo de mudança radical da tecnologia industrial. Em particular, a idéia de "especialização flexível" a que se referem Piore & Sabel tem importantes implicações para a organização social da produção e das empresas e para os requerimentos de educação dos trabalhadores.

Por último, é importante destacar o que chamamos de "crise do regime de pleno emprego". Esta crise está associada aos efeitos deletérios para a produtividade do trabalho da combinação do pleno emprego com a organização taylorista do processo de trabalho. O introdução do taylorismo deu origem a um processo de desqualificação do trabalho industrial e da crescente alienação do trabalhador. Como apêndice da linha de montagem, o trabalhador assalariado só reage à disciplina imposta pelo mercado ou à ameaça de demissão. Não há, nem da parte da empresa nem da parte do trabalhador, qualquer compromisso que não seja o do cumprimento da jornada de trabalho (pelo trabalhador) e do pagamento do salário (pela empresa). Neste regime, o pleno emprego e o Welfare State funcionam como anestésias para o sistema de incentivos a que responde o trabalhador típico. A ameaça de demissão deixa de cumprir seu papel disciplinador.

A crise do regime de pleno emprego está na raiz da queda das taxas de crescimento da produtividade nos países industrializados desde o final dos 60. Os EUA talvez tenham sido a principal vítima deste processo. Não só o absenteísmo e a indisciplina comprometem o crescimento da produtividade; a alienação e a

desqualificação, além do assalariamento como forma universal de remuneração do trabalho, também contribuem para a falta de dinamismo pois inexitem os fatores de comprometimento e continuidade associados ao learning by doing.

A crise do regime de pleno emprego também está associada às dificuldades para alcançar disciplina salarial em alguns países. Num mundo mais competitivo, com flutuações cambiais, a moderação salarial passa a ser um fator de competitividade. O crescimento do custo unitário do trabalho em vários países - em particular nos EUA até meados da década de 80 e nos demais países desde então - é, certamente, um fator de perda de competitividade industrial.

A combinação dos cinco fatores a que fizemos referência certamente contribui para mudanças no regime macroeconômico e na atividade e atitude dos atores, notadamente, empresas, trabalhadores e seus respectivos representantes (associações patronais e sindicais). O acirramento do comércio combinado a flutuações cambiais e políticas domésticas sem coordenação internacional, estão por trás do crescimento da variância ou da volatilidade do ciclo econômico. A mudança no regime afeta o comportamento dos agentes, principalmente das empresas que precisam tornar-se mais flexíveis para adaptarem-se ao ciclo. O aumento da flexibilidade tem, por sua vez, implicações para o tamanho das empresas e das plantas, a localização da produção, a importância atribuída à informação, comercialização e logística, o processo e organização do trabalho e do mercado de trabalho.

É este o novo contexto em que se coloca a problemática da institucionalidade do mercado de trabalho. Parece didática a idéia de discutir as novas tendências contrapondo-as a características do que se poderia chamar regime "keynesiano fordista". Este regime tinha, de um lado, o pilar macroeconômico fundado nas políticas de demanda agregada keynesianas e no regime de câmbio fixo de Bretton Woods, e de outro, um pilar tecnológico e institucional fundado na

produção em larga escala e estandarizada, no crescimento da representação centralizada de interesses e na ação do Welfare State. O Quadro 1 lista estas e outras características do regime keynesiano-fordista e compara-as aos componentes do "regime de transição".

Quadro 1

Regime	Forma de contratação coletiva	Organização do trabalho	Estrutura industrial	Planejamento empresarial
Keynesiano-fordista	Por ramos industriais ou centralizada	Linha de montagem/emprego estável	Verticalizada	Condições de previsibilidade
Transição	Descentralizada em nível de empresa	Flexível	Terceirizada	Imprevisibilidade

Há pelo menos quatro consequências do aumento da volatilidade do ciclo sobre o comportamento das empresas: (a) Desverticalização e terceirização da organização industrial com efeito sobre o tamanho das empresas e o contrato de trabalho; (b) Decentralização e individualização do contrato de trabalho; (c) Demanda por flexibilidade da jornada de trabalho e baixo custo de dispensa de trabalhadores; (d) Ênfase na solução de problemas de curto prazo a despeito de seus efeitos de longo prazo os quais, devido às dificuldades de previsão, tornam-se imponderáveis.

No Quadro 2, listamos nove instituições ou "intervenções legislativas" e seus efeitos sobre a "flexibilidade das empresas", a geração de empregos, a equidade e o aumento de produtividade. De forma geral, num ambiente mais competitivo e volátil, as instituições trabalhistas - pelo menos no curto prazo -

reduzem a flexibilidade e aumentam o custo do trabalho para as empresas e portanto, tal como indicado no Quadro 2, têm efeito negativo (N) para as empresas. Entretanto, o que pode ser negativo para a empresa pelos seus efeitos diretos e de curto prazo pode ter efeitos sistêmicos positivos que, indiretamente ou no longo prazo, beneficiem a própria empresa. É com base na comparação entre estes efeitos que deve ser julgada a propriedade de cada instituição, peça legislativa e política. Examinemos as políticas.

Política salarial e salário mínimo: Do ponto de vista das empresas, estas políticas podem implicar aumento do custo do trabalho com repercussões negativas sobre sua competitividade. Por isto mesmo, dependendo da intensidade deste efeito, as políticas levam as empresas a optarem por contratos de trabalho informais que, em geral, estão associados a práticas que não conduzem ao aumento da produtividade do trabalho. Em países como o Brasil, os contratos informais concentram-se no setor de pequenas empresas onde a rotatividade da força de trabalho é elevada e o investimento em formação profissional e treinamento muito pequeno. Já os efeitos sobre equidade e geração de empregos são ambíguos. Além de levar à informalidade, o crescimento do custo do trabalho pode reduzir a demanda por trabalho, reduzindo o crescimento do emprego. Por outro lado, na medida em que as políticas se façam cumprir e ofereçam proteção do nível de renda dos trabalhadores, estas têm efeito positivo sobre o nível de demanda agregada e, assim, sobre o emprego. Finalmente, na medida em que estabelece um piso para os trabalhadores menos organizados, as políticas salariais tendem a reduzir a dispersão salarial, principalmente num ambiente inflacionário.

Seguro desemprego: Na medida em que as empresas participam do financiamento do programa, e isto aumenta seus custos, a existência do programa em si não

beneficia as empresas diretamente. Os efeitos do seguro desemprego sobre o nível de emprego tende a ser negativo devido ao desestímulo à procura de empregos que pode gerar. Na Europa, onde os programas são generosos, alguns estudos constataam o crescimento da taxa de participação no mercado de trabalho - com efeito positivo sobre a taxa de desemprego - e baixa taxa de procura por postos de trabalho por parte dos desempregados. Os efeitos sobre equidade e produtividade tendem a ser positivos: o programa reduz a disparidade de renda entre empregados e desempregados e permite o retreinamento dos desempregados, reduzindo a depreciação de seu capital humano, com efeito positivo sobre a produtividade quando retornam ao trabalho.

Educação vocacional geral: As empresas têm incentivos para investir na formação específica dos trabalhadores. Os incentivos para investimento em formação geral, devido a problemas de "direitos de propriedade", são naturalmente menores. Por isto, programas que exijam investimentos em formação geral por parte das empresas ou programas de formação geral financiados pelas empresas têm efeitos diretos negativos para elas. Obviamente, os efeitos sobre equidade e produtividade destes programas são positivos. Dependendo de sua abrangência tendem a reduzir a disparidade entre a produtividade dos trabalhadores e, assim, universalizar o acesso a oportunidades. Ao aumentar a oferta de trabalhadores qualificados os programas têm efeito positivo sobre a eficiência global, e indiretamente, sobre a eficiência das empresas.

Barganha salarial centralizada: As empresas têm forte preferência por negociações descentralizadas na medida em que estas são mais adaptáveis às suas características específicas. Ademais, negociações centralizadas, que estabelecem parâmetros mínimos, criam limites à ação das empresas, reduzindo sua

flexibilidade. Portanto, para as empresas, negociações em níveis mais centralizados são indesejáveis. Há excessões: na Alemanha, em geral, as empresas entendem que o sistema de contratos coletivos por ramo industrial tem a vantagem de reduzir os custos de contratação, entre outras. Do ponto de vista sistêmico, existem vantagens. Em primeiro lugar, sistemas centralizados, principalmente em países pequenos e abertos, aumentam a disciplina salarial, contribuindo para a competitividade. A centralização tende a reduzir a dispersão salarial, com efeitos positivos sobre a equidade. O efeito sobre a produtividade é incerto: sistemas centralizados que impõem demasiadas restrições sobre a ação das empresas podem inibir sistemas de incentivos para aumentar a produtividade no âmbito das empresas².

Custo de demissão: Obviamente as empresas perdem graus de liberdade quanto maiores as restrições à decisão de demitir trabalhadores. Num contexto macroeconômico e tecnológico cambiantes, a demanda por flexibilidade para demitir tende a aumentar. Ao contrário do que em geral se supõe, o efeito sobre o nível de emprego de restrições à demitir não é negativo. Quanto maior o custo de demitir, menor o crescimento do emprego ao longo de uma recuperação cíclica pois as empresas são mais reticentes para contratar. O volume de demissões é maior onde o custo de demissão é menor. Portanto, a variância do emprego é maior quando o custo é menor. O nível médio de emprego (descontados os ciclos), entretanto, não deve ser afetado pelo custo de demissão: a taxa de crescimento do emprego de longo prazo será igual à taxa de crescimento da economia descontado o crescimento da produtividade. O efeito sobre equidade pode ser negativo. Na medida em que altos custos de demissão geram mercados segmentados entre

² Para uma discussão dos efeitos de negociações centralizadas, veja Amadeo, E. (1993). "Entre o ... privado e a eficiência social", Texto para Discussão, PUC-Rio.

insiders e outsiders (empregados e desempregados), o efeito sobre equidade será negativo. O efeito sobre produtividade é ambíguo: por um lado a permanência no emprego tende a aumentar o investimento em capital humano (efeito positivo) e, por outro, a "garantia de emprego" pode reduzir o incentivo ao esforço do trabalhador (efeito negativo). Devido aos efeitos negativos sobre produtividade, a política de restrição a demissões deve estar acoplada a outras regras e instituições que incetivem a produtividade tal como um sistema de bonus.

Sistema de lay-off. Segundo o sistema de lay-off, um trabalhador demitido devido a queda nas vendas da empresa tem preferência para ser contratado no futuro. Para a empresa esta é mais uma barreira à sua liberdade de ação, certamente menor que um sistema com alto custo de demissão. A vantagem do sistema é que este reduz a perda de capital humano específico do desempregado que retorna à empresa, além de gerar incentivos ao investimento em formação geral por parte da empresa.

Quadro 2

Efeitos Positivos e Negativos das Instituições do Mercado de Trabalho

Instituições	Flexibilidade (Empresa)	Geração de Empregos	Equidade	Aumento de Produtividade
Política salarial (indexação)	N	? - Demanda agregada - Aumento do custo do trabalho	P - Estabelece piso para menos organizados	N - Estimula informalidade
Salário Mínimo	N	? - Demanda Agreg. - Aumento do custo do trabalho	P - Estabelece piso para menos organizados	N - Estimula informalidade
Seguro desemprego	N	N - Desincentiva oferta de trab.	P - Reduz disparidade de renda entre empregados e desempregados	P - Permite re-treinamento
Educação voc. geral	N		P - Universalização de oportunidades	P - Aumenta oferta de qualificados
Barganha sal. centralizada/ Escalonament.	N	P - Disciplina salarial - Demanda	P - Reduz disp. salarial	? - Reduz eficiência micro/ pode favorecer eficiência global
Custo de demissão	N	N - Desestimula demanda de trab.		? - Aumenta permanência no emprego/ gera desencantados
Lay-off	N			P - Reduz perda de KH e incentiva investimento em KH
Restrição a horas extras	N		P - Oportunidade de emprego para desempregados	N - Produtividade dos entrantes pode ser baixa
Jornada de trabalho rígida	N	P - Reduz volatilidade do emprego no ciclo		N - Queda de produtividade na recessão/ Aumenta investimento em treinamento

Nota: N = Efeito Negativo; P = Efeito positivo

Restrição ao número de horas extras: Dado o custo das horas extras - definido em contrato coletivo ou pela legislação - a empresa preferirá fixar o número de horas-extras livremente, contratando novos trabalhadores apenas quando achar conveniente. Portanto, a fixação de limites para o uso de horas-extras reduz a flexibilidade da empresa. Assim como o custo de demissão, a restrição ao uso de horas extras não afeta o nível de emprego no longo prazo; pode afetar apenas o comportamento cíclico do emprego que seria mais volátil quanto menor o teto de horas-extras. O efeito sobre equidade pode ser positivo na medida em que aumenta a oportunidade dos desempregados de se empregarem e competirem com os que já estavam empregados. A depender do grau de conhecimento específico requerido para realizar tarefas de contratação de novos trabalhadores em substituição a uma jornada mais longa dos já empregados (e treinados) pode representar perda (temporária) de produtividade.

Jornada rígida de trabalho: Assim como o caso das horas extras, as firmas obviamente têm preferência por definir a jornada de trabalho e não tê-la definida por lei. Na medida em que a redução da jornada de trabalho em períodos recessivos pode evitar desemprego, a imposição de limites mínimos é tem efeitos negativos sobre o nível cíclico de emprego. Portanto o efeito da rigidez sobre o emprego é negativo. A rigidez implica, por outro lado, queda da produtividade do trabalho durante as recessões. Por outro lado, dado que a flexibilidade da jornada reduz o nível de desemprego durante as recessões, o efeito sobre a trajetória da produtividade no longo prazo é positivo uma vez que a estabilidade do emprego aumenta os incentivos para investimento em treinamento da força de trabalho.

Como podemos ver, ainda que em todos os casos as empresas tenham razões para oporem-se à intervenção legislativa sobre suas decisões trabalhistas, os

efeitos sobre a geração de empregos - ou a volatilidade cíclica do emprego -, a equidade e o crescimento da produtividade pode justificar a existência de várias das políticas e instituições de modo geral. É claro que, diante das novas demandas impostas pela mudança de cenários, é preciso rever o mix de políticas e adaptá-lo às novas condições.

O Mercado de Trabalho Brasileiro na Década de 80

5 de maio de 1993

Departamento I: Brasil, Peru e Venezuela
Região da América Latina e Caribe
Relatório do Banco Mundial no. 9693-BR
(tradução)

Resumo

1. O objetivo deste estudo é o de examinar a relação entre o funcionamento do mercado de trabalho e os resultantes níveis de pobreza e desigualdade na distribuição de renda no Brasil. Esta conexão é baseada na hipótese de que a distribuição de renda resulta da interação entre a distribuição inicial do capital humano e do capital físico e as condições de mercado que determinam os preços dos fatores.
2. A teoria do capital humano, que, por mais de vinte anos, tem dominado a literatura econômica neoclássica sobre a determinação de salários, baseia-se na suposição de que os indivíduos podem trocar seus ganhos atuais por ganhos mais altos no futuro. O uso deste modelo cria um laço claro entre a distribuição da renda e a distribuição do acesso à educação. No entanto, esta abordagem estaria incompleta se as condições que afetam o mercado de trabalho a curto prazo fossem ignoradas. Os últimos quinze anos, economistas especializados desenvolveram um método empírico para abstrair ou descontar " as condições que afetam o mercado de trabalho " nas suas estimativas sobre a relação entre níveis educacionais e salários. Além disso, estudos sobre os sindicatos analisam o seu comportamento e a sua influência sobre o mercado de trabalho,

onde encontramos empregadores que visam maximizar seus lucros e empregados que desejam maximizar sua utilidade (bem-estar) . Portanto, os aspectos institucionais deste mercado de trabalho podem ser integrados na metodologia econômica neoclássica descrita acima.

3. O Brasil começou a década de oitenta com um grande aumento na quantidade de mão de obra disponível. Simultaneamente, a economia brasileira entrou numa grande recessão. O nível dos salários e o número de empregos existentes no setor privado formal demonstravam limitada flexibilidade. O peso do ajuste foi compartilhado pelo setor informal e pelo setor público. O desafio atual, no contexto das reformas da administração Collor, é o de reestabelecer, dentro do setor formal, uma estrutura de salários compatível com as forças de mercado.
4. Este estudo examina os mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho brasileiro e os fatores determinantes da distribuição da renda. Para compreender como o mercado de trabalho atua e como a resultante distribuição de renda afeta a economia em geral, é necessário estudar a alocação do estoque de recursos produtivos desta economia e os fatores que determinam o custo destes recursos. A seção 3 analisa a conexão entre a distribuição de educação e a distribuição de renda. A conclusão principal demonstra que em grande parte a desigualdade da renda pode ser explicada pelas diferenças salariais que existem ao longo dos diversos níveis educacionais. Estas diferenças salariais por nível de educação são mais pronunciadas naquelas regiões em que o nível de desigualdade salarial é maior.

5. Entre os fatores que determinam os níveis salariais e as diferenças salariais por nível de educação e nível de experiência, este estudo analisa dois em particular: (i) a estrutura institucional que guia o ajuste que o mercado de trabalho faz em resposta aos desequilíbrios entre a procura e a oferta de emprego, e (ii) as políticas econômicas que afetam a procura de trabalhadores qualificados em vez de não qualificados. O primeiro destes dois fatores é analisado na seção 4, que discute a legislação trabalhista, o sistema tributário e as políticas salariais. As seguintes conclusões são apresentadas:

- (a) Há uma diferença substancial no setor formal entre o custo do empregado para a empresa e a renda salarial líquida do empregado. Parte da diferença pode ser vista como benefícios complementares, parte como um imposto sobre o trabalho e parte como seguro desemprego. O problema mais sério deste sistema é a falta de transparência. Este problema é mais evidente no caso das contribuições previdenciárias, porque não existe uma conexão clara entre estes tributos e os benefícios da previdência social.
- (b) As condições institucionais que governam as negociações dos sindicatos trabalhistas está longe de ser competitiva. Os sindicatos podem exercer considerável pressão, utilizando o direito de greve, e são encorajadas a negociar em nível setorial.
- (c) Os altos custos acarretados pelo processo de demissões reduz a flexibilidade de empregar e demitir no setor formal. O pagamento mínimo de compensação determinado por lei é o montante que cabe ao empregado na sua conta no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O montante extra é adicionado no caso de demissões " sem justificação ". As contas individuais do

FGTS crescem através de depósitos mensais que representam uma fração do salário do trabalhador e podem ser vistas como uma poupança forçada, com um efeito econômico relativamente pequeno. Mas, no caso de demissões sem "justa" causa, e estes incluem demissões por razões econômicas, o administrador é obrigado a pagar uma compensação adicional equivalente a 40% do FGTS do empregado. Esta multa, que foi aumentada de 10% para 40% em 1988, faz com que a demissão de empregados seja muito dispendiosa e represente um imposto substancial sobre o emprego formal.

- (d) No setor público, empregados contratados antes de 1966 são vitalícios. Os contratados depois de 1966 recebem uma aposentadoria tão generosa que torna difícil imaginar como se poderia diminuir a pressão da folha de pagamento do setor público sobre o orçamento.
 - (e) Uma combinação de fatores, que inclui altos tributos sobre o emprego no setor formal, altos custos decorrentes de demissões, e a recessão econômica no princípio da década de 80 resultou na diminuição do tamanho relativo do setor privado formal. Nos anos oitenta, empregos no setor público aumentaram para absorver esta diferença. O resto foi absorvido pelo setor informal, onde os trabalhadores não tem contratos legais.
6. As políticas econômicas que afetam a procura de trabalhadores qualificados em vez de não qualificados são examinadas na seção 5. As conclusões principais são as seguintes :
- (a) A intervenção do governo e as políticas comerciais afetam a oferta de emprego de modo diferenciado segundo o nível de educação. Os setores com

grande participação governamental apresentam uma proporção muito maior de funcionários com educação superior.

- (b) A política comercial vigente tem discriminado contra o setor primário, pois este setor usa intensivamente trabalhadores de baixa qualificação.
- (c) Do total de empregos da região Nordeste, cerca de 40% está naqueles setores que apresentam taxas negativas de proteção efetiva. Visto que o Nordeste representa cerca de 27% do total de empregos e que a parcela de empregos do setor primário é de .235 (tabela 2.1), isto significa que cerca de 46% ($.4 * .235 / .27$) do total de empregos que apresentam taxas negativas de proteção efetiva estão localizadas no Nordeste.
- (d) Do total de empregos em São Paulo, cerca de 20% se encontram nos chamados " setores protegidos ". Visto que São Paulo representa cerca de 23% dos empregos existentes no país e que a parcela de empregos protegidos sobre o total de empregos é de .117, aproximadamente 40% dos " empregos protegidos " estão em São Paulo.
- (e) Dado o impacto da política comercial sobre o emprego regional, espera-se que a liberalização do comércio venha a contribuir para a redução das disparidades regionais na distribuição da renda.
- (f) A folha de salário do setor público tem tido uma participação crescente na receita deste setor desde 1986. Para 1989, o único ano para o qual existem dados disponíveis, a participação da folha de salários no setor público nas receitas disponíveis foi 82,9%. De acordo com Macedo e Chahad(1990), a

expansão que se observa na forma do pagamento do setor público " foi essencialmente um resultado do aumento de salários ". Por esta razão, as recentes reduções no número de empregos no setor público, causada pelo programa de estabilização parece ter sido só parcialmente efetivada, visto que, pouca ênfase foi dada a reduções reais dos salários.

7. O Brasil está no processo de reformular a sua Constituição. A maior parte das questões analisadas neste relatório são matérias constitucionais. Estas questões legais tem um impacto tremendo no funcionamento do sistema econômico e, como foi demonstrado neste relatório, no funcionamento do mercado de trabalho. Portanto, é imperativo que estas questões sejam discutidas num contexto econômico, assim como num contexto social e político. O sistema brasileiro de estabilidade dos funcionários no setor público, por exemplo, reduz a capacidade de controle do déficit orçamentário, uma das origens da pressão inflacionária sobre a economia.
8. A falta de flexibilidade disponível ao administrador brasileiro para empregar e demitir mão-de-obra por razões econômicas representa uma barreira significativa nos esforços contra o protecionismo e para a abertura da economia brasileira a competição internacional. O sistema brasileiro de FGTS poderia ser uma base para um sistema de seguro/desemprego, mas no momento, o sistema é um ônus para o trabalhador e desencoraja a criação de empregos no setor formal.
9. A conexão que existe entre a distribuição de renda e a orientação comercial sugerida por este estudo é coerente com os princípios da teoria do comércio

internacional. No modelo simples de Heckscher-Ohlin, uma economia em desenvolvimento que importa bens de capital intensivo, tem fatores de produção completamente móveis e preços flexíveis, a redução de tarifas de importação provocará uma realocação do trabalho do setor de importação e aumentará o nível dos salários.

Legislação sobre Proteção do Emprego em 10 Países da América Latina

TABLE 2.1

Job Protection Legislation in 10 Latin American Countries

COUNTRY	Restrictions on Temporary Contracts	Probationary Period	Advance Notice before Dismissals	Severance with "just cause"	Severance without "just cause"	Severance (Economic Cause)
ARGENTINA	2 years, non renewable	3 months	1-2 months	no severance pay	$W * T$ (1)	$.5 * [W * T]$ (1)
BOLIVIA	renewable once	3 months	3 months	no severance pay	$W * T$	
BRAZIL	2 years, non renewable	12 months	1 month	FUND	$1.4 * [FUND]$	
COLOMBIA	3 years, non renewable	2 months	45 days (2)	FUND	FUND + [15 - 40 days' wages] * T	
CHILE	1 year, non renewable	12 months	1 month	no severance pay	$1.2[W * T]$ (3) (4)	$W * T$ (3)
ECUADOR	2 years, non renewable	3 months	1 month	$.25 * [W * T] + FUND$	+ $.25 * [W * T] + FUND$ + $3 * W$ if $T < 3$ + $T * W$ if $25 < T < 30$ + Pension if $T > 25$	
MEXICO	no restrictions	-	1 month	$W * 3$	[20 days' wages] * T	
NICARAGUA	2 years, non renewable	12 months	1-2 months	$W * T$	$2 * [W * T]$	
PERU	2 years, non renewable	3 months		FUND	FUND + $W * T$ (3)	
VENEZUELA	renewable once	3 months	1-3 months	[10 - 30 days' wages] * T	$2 * [10 - 30 days' wages] * T$	

W represents a monthly wage. T represents years of tenure on the job.

(1) In this case, the law establishes a maximum W. Thus, there is a cap on severance.

(2) A minimum severance payment equivalent to 45 days wages is payable in case of dismissals.

(3) In this case, the law establishes a maximum T. Thus, there is also a cap on severance.

(4) The burden of proof is on the employer. Failure to prove allegations of "just" cause, may involve a penalty of up to 50% over the normal severance ($W * T$).

TABLE 2.3

Basic Characteristics of Social Security Systems in 10 LAC countries

COUNTRY	Number of Decades Prior to the 1980s since first pension law	Population Covered		Statutory Contribution Rate (1)	Social Security Expenditure as a percentage of GDP	Pensioners/ contributors ratio (2)	Population aged 65 or older (3)
		Total	Economical Active				
ARGENTINA	6	79	69	46	10	0.32	8.2
BOLIVIA	3	25	18	25	3	0.33	3.2
BRAZIL	6	96	96	26	5	0.18	4.0
COLOMBIA	4	12	22	20	4	0.05	3.5
CHILE	6	67	62	21	11	0.46	5.5
ECUADOR	5	8	23	21	3	0.15	3.5
MEXICO	4	53	42	18	3	0.08	3.6
NICARAGUA	3	9	19	16	2	0.08	2.4
PERU	5	17	37	21	3	0.09	3.6
VENEZUELA	2	45	50	14	3	0.06	2.8

SOURCE: Mesa-Lago (1991)

(1) Total statutory percentage of payroll to be contributed by the insured person, the employer and the state.

(2) Dependency ratio: number of pensioners divided by the number of contributors.

(3) As a percentage of total population.

Contribuições para o Seguro Social e outros Impostos sobre a Folha de Pagamento em
10 Países da América Latina

TABLE 2.4

Social Security Contributions & Other Payroll Taxes in 10 LAC Countries

COUNTRY	CONTRIBUTIONS					BENEFITS	
	% Towards Health Care	Additional Cost Family Coverage	% Towards Retirement	% towards Workers Compensation	% towards OTHER programs	Pensions	Health Care & OTHER
ARGENTINA	31	none within public system	9	Insurance premium	15	Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave. Unemployment Insurance. Low cost mortgages.
BOLIVIA	10	none within public system	8.5	1.5		Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave.
BRAZIL	28 - 30			1 - 3	15.4	Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave. Unemployment Insurance.
COLOMBIA	7	5	6.5	Included	2.0	Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave. Public Sector Training.
CHILE	7	varies with plan	10	.9 - 3.4		Contribution defined above minimum level.	Choice of plan. Maternity leave.
ECUADOR	20.2			Included		Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave.
MEXICO	18.05			.26 - 6.56	5.0	Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children. Contribution defined	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave. Low cost mortgages.
NICARAGUA	9	none within public system	8	included		Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.	Medical care extended to dependents. Dissability. Maternity leave.
PERU	9	may vary with plan	9	Insurance premium	7.5	Contribution defined above minimum level.	Choice of health plan. Public sector training. Low cost mortgages.
VENEZUELA	Public Sector		6.75		included	5.0	Benefit defined pension, inherited by spouse and minor children.
	Private Sector		23 - 25				

SEMINÁRIO SOBRE REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

**ENCARGOS SOCIAIS, CUSTOS DA MÃO DE OBRA E FLEXIBILIDADE DO
MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**

**JORGE JATOBÁ
(PIMES/UFPE)**

O autor agradece a assistência prestada por Iaperi G.D. Árbocz na coleta e organização de material para a elaboração deste texto.

BELO HORIZONTE, MARÇO DE 1994.

ENCARGOS SOCIAIS, CUSTOS DA MÃO DE OBRA E FLEXIBILIDADE DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

JORGE JATOBÁ

I-INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é sistematizar a discussão sobre a contribuição dos encargos sociais para os custos do trabalho no caso brasileiro. Em particular, procura aferir se o nível e a composição do emprego formal privado é sensível a variações no custo da mão de obra e se a flexibilidade do emprego é afetada pela incidência de contribuições sociais e outros encargos que recaem sobre a folha de salários. A literatura econômica brasileira sobre o tema registra que desde o início da década dos setenta a questão tem sido pautada por controvérsias. Este texto pretende balizar criticamente a discussão ao relatar o tema, levantar questões, apontar lacunas no conhecimento sobre o assunto e avaliar algumas propostas para reformar a base da incidência das contribuições sociais e encargos trabalhistas.

Além desta Introdução, este texto está composto por quatro seções. A próxima descreve os encargos que recaem sobre a folha de salários, estima a magnitude da sua incidência e indica quem (governo, empresas, trabalhadores) apropria-se ou beneficia-se dos recursos arrecadados. A seção III destina-se a apontar o conhecimento corrente a respeito do impacto dos encargos sociais sobre o custo da rotatividade e da permanência do trabalhador no posto de trabalho bem como afere suas possíveis consequências sobre o nível e a composição do emprego. Esta seção também avalia os prováveis efeitos de uma redução dos encargos sociais sobre a criação de empregos e o grau de formalização do mercado de trabalho. A seção IV articula a discussão do impacto dos encargos sociais sobre os custos da mão de obra com duas questões: a da flexibilidade e a da segmentação do mercado de trabalho. A última seção destina-se a apontar e avaliar algumas das propostas de reforma das contribuições sociais que se resume essencialmente em uma discussão das formas alternativas de financiar os benefícios.

II-OS ENCARGOS SOCIAIS E OS CUSTOS DO TRABALHO

Desde a década dos vinte, com o advento da previdência social brasileira, dos benefícios que foram sendo crescentemente outorgados aos trabalhadores e com a necessidade de viabilizar o financiamento de vários programas sociais, os encargos sobre a

folha salarial vêm elevando-se no Brasil¹. Em 1945, apenas 8% da folha de salários mensal estava comprometida com encargos. Em 1960 este percentual elevou-se para 18,4% e em 1971 alcançou 43,9% (Bacha, Mata e Modenesi, 1972, p.89). Em 1992, segundo Almeida (1992), os encargos representaram, em média, 60,9% da folha salarial mensal, variando segundo o setor de atividade, conforme descrição a seguir.

Estes encargos podem ser divididos em contribuições sociais e encargos trabalhistas propriamente ditos (Vide Tabela 1). As contribuições destinam-se à previdência social, ao salário-educação, a um fundo de acidentes do trabalho, às entidades privadas de serviço social e de formação profissional, ao INCRA e ao SEBRAE. Estas contribuições somadas respondem por 27,8% da folha de salários por mês.

Os encargos trabalhistas representam os custos de demitir um trabalhador (indenização compensatória de 40% do FGTS e aviso prévio) ou de mantê-lo no emprego (décimo terceiro salário, FGTS, férias remuneradas, 1/3 do salário como gratificação de férias). Estes encargos representam, em média, 33,1% da folha, sendo que 5,7% respondem pelo custo de demitir e 27,4% de manter o trabalhador, com carteira assinada, no seu posto de trabalho.

Há ainda outras contribuições sociais de responsabilidade dos empregadores cuja base de incidência é a receita bruta (COFINS, ex-FINSOCIAL), ou lucro líquido (Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas). Todavia, em 1992, as contribuições sobre a folha representaram 76% do total das três fontes (Macedo, 1993, p.29). O PIS/PASEP é também um encargo trabalhista cuja alíquota, no caso do setor privado, incide sobre as suas receitas operacionais. Os recursos derivados de concursos e prognósticos também fazem parte da estrutura básica de financiamento da Previdência e Assistência Social.

Convém analisar agora quem se apropria ou se beneficia destas contribuições e encargos. Como visto acima, em torno de 54,4% (33,1%/60,9%) dos encargos beneficiam diretamente os trabalhadores, quer durante a sua permanência no emprego (45,0% ou 27,4%/60,9%), quer no ato de sua demissão (9,4% ou 5,7%/60,9%). Argumenta-se (Amadeo, 1994b) que os primeiros não são encargos mas parte do salário do trabalhador (décimo-terceiro, férias, etc.) ou do seu patrimônio (FGTS).

¹Um histórico dos encargos sociais no Brasil pode ser encontrado em Bacha, Mata e Modenesi (1972) que os descreve até 1971. Uma análise atualizada destes encargos encontra-se em Almeida (1992) e Pastore (1993). A Conjuntura Econômica vem publicando desde 1965 uma descrição dos encargos sociais dos empregadores (Fundação Getúlio Vargas, 1988)

De fato, pela sua permanência no posto de trabalho o trabalhador faz jus aos seguintes benefícios que correspondem, em média, a 45% dos encargos e contribuições pagos pelos empregadores:

(a) décimo terceiro-salário (Lei No. 4.090/62 e mantida pela atual Constituição no seu Art. 7, inciso vii) corresponde a 1/12 por mês de serviço prestado durante o ano civil com base na remuneração efetivamente recebida;

(b) férias anuais remuneradas (Decreto-lei No.1.535/77 e Constituição Federal, Art. 7, inciso xvii)) por cada 12 meses de serviço (período aquisitivo), o empregador deve conceder 30 dias de férias durante as quais o empregado é remunerado normalmente;

(c) gratificação de férias (Constituição Federal, Art. 7, inciso xvii) pelo qual 1/3 do salário vigente é adicionado à remuneração de férias;

(d) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, Leis 5.107/66, 7.839/89 e 8.036/90, esta última em vigor): depósito feito em conta vinculada ao trabalhador em valor equivalente a 8% do seu salário mensal exceto nos casos de trabalhador eventual, doméstico ou de servidor público civil e militar.

Os benefícios que revertem para o trabalhador, correspondendo a 9,4% dos encargos e contribuições, no ato de sua demissão sem justa causa, são os seguintes:

(a) retirada do FGTS acrescida de multa indenizatória de 40% (Constituição Federal, Capítulo das Disposições Transitórias, Art. 10, inciso I e Lei 7.839/89) sobre os depósitos recolhidos ao FGTS pelo empregador durante o tempo de permanência do trabalhador no posto de trabalho;

(b) aviso-prévio proporcional ao tempo de serviço (Constituição Federal, Art.7, inciso XXI) de no mínimo trinta dias. A multa pelo seu não cumprimento, no caso de demissão arbitrária, é o pagamento de um salário adicional.

As contribuições para o SENAI/SESI, SENAC/SESC, ensino aeroviário, marítimo e básica para o INCRA são recursos repassados às associações patronais, INCRA e SEBRAE que aplicam este dinheiro em programas de bem estar social e treinamento dos trabalhadores. Estas contribuições respondem por cerca de 3,3% da folha e por 5,4% dos encargos, sendo amparadas pela seguinte legislação:

(a) Contribuição para o SENAI (Decretos-lei 4.048/42, 4.936/42, 6.246/44, 1.861/81, 1.867/81) correspondente a uma alíquota de 1% incidente sobre a folha de salários mensal,

arrecadada pelo INSS e repassada às entidades patronais para ser aplicada em programas de treinamento;

(b) Contribuição para o SESI (Decretos-lei 9.403/46, 1.861/81, 1.867/81, Lei 4.863/65, Decreto No.60.466/67), consistindo de uma alíquota de 1,5% sobre a folha de salários mensal das empresas do setor industrial. Os recursos são arrecadados pelo INSS e repassados às entidades patronais para serem aplicados em programas de assistência e bem estar social dos trabalhadores do setor;

(c) Contribuição para o SENAC (Decretos-lei 8.621/46, 1.861/81 e 1867/81), correspondente a 1% da folha salarial mensal das empresas comerciais, arrecadada pelo INSS e repassada às entidades patronais para financiar programas de treinamento;

(d) Contribuição para o SESC (Decretos-lei 9.853/46, 1.861/81, 1.867/81, Lei 4.863/65, Decreto No. 60.466/67), correspondente a uma alíquota de 1,5% sobre a folha salarial mensal, arrecadada pelo INSS e transferida às entidades patronais para custeio de programas de bem estar social dos trabalhadores e suas famílias;

(e) Contribuição para o ensino aeroviário (Decretos-lei No. 1.305/74 e 2.237/85), correspondente a uma alíquota de 2,5% incidente sobre a folha de salários das empresas aeroviárias, etc., recolhida pelo INSS e transferida ao Ministério da Aeronáutica para treinamento de pessoal das empresas do setor;

(f) Contribuição para o ensino marítimo (Lei No. 5.461/68 e Decreto-lei No.1.861/81), consistindo de uma alíquota de 2,5% incidente sobre a folha de salários das empresas de navegação marítima, fluvial ou lacustre, etc., arrecadada pelo INSS e repassada ao Ministério da Marinha para financiar os programas de treinamento dos empregados das empresas do setor;

(g) Contribuição básica para o INCRA (Lei No. 2.613/55, Decreto-lei No. 1.146/70, Lei 7.787/1989), correspondente a 2,5% da folha salarial mensal das empresas agro-industriais e assemelhadas. Os recursos são arrecadados pelo INSS e repassados ao INCRA para programas de treinamento;

As empresas contribuintes de (e), (f) e (g) estão isentas das contribuições para o SENAI/SESI ou SENAC/SESC.

Há ainda uma contribuição adicional para o INCRA (mesma legislação da contribuição básica), equivalente a 0,2% da folha salarial de **todas as empresas**, que é arrecadada pelo INSS e repassada para o INCRA para ser aplicada na prestação de serviços

sociais no campo.

Em 1990, foi criada uma contribuição para o SEBRAE (Lei 8.029/1990), correspondendo, a partir de 1993, a uma alíquota de 0,6% sobre a folha de salários de todas as empresas sujeitas à contribuição para o SENAI/SESI e SENAC/SESC. Estes recursos são arrecadados pelo INSS e repassados ao SEBRAE para ser aplicados em programas de apoio às micro e pequenas empresas.

Estas duas últimas contribuições montam a 0,8% da folha salarial mensal. A diferença entre a contribuição adicional para o INCRA e para o SEBRAE com relação aos encargos do tipo SENAI/SESI ou SENAC/SESC ou equivalentes, é que os recursos arrecadados são aplicados por órgãos governamentais em vez de entidades patronais. Todavia, os beneficiários destes recursos são as empresas e indiretamente os trabalhadores.

Finalmente, o que não vai nem para os trabalhadores nem para as empresas é apropriado pelo Governo sob a forma de uma "cunha fiscal". Estes são constituídos pela contribuição das empresas para a previdência social, para o financiamento da complementação dos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho e para o salário-educação. Estes, correspondem a 24,5% da folha salarial mensal, em média, e representam cerca de 40,2% do total de encargos e contribuições sociais. A legislação que embasa tais encargos é a seguinte:

(a) A contribuição previdenciária de responsabilidade das empresas não-financeiras, segundo a Lei No. 8.212/91, consiste de uma alíquota de 20% sobre a folha mensal de salários. No caso das empresas financeiras, há uma alíquota adicional de 2,5%;

(b) Contribuição adicional para a complementação dos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho (Lei 8.212/91), correspondente a alíquotas de 1%, 2% e 3% da folha salarial das empresas o conforme o grau de risco que as suas atividades gerem para os trabalhadores;

(c) Contribuição do salário-educação (Lei 4.440/64, Decreto No. 87.043/82 e Lei No. 7.787/89), consistindo de uma alíquota de 2,5% incidente sobre a folha de pagamentos. Os recursos são arrecadados pelo INSS e repassados ao Tesouro que através do MEC os transfere aos Estados (2/3) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (1/3).

Em resumo, pode-se afirmar que a apropriação, em média, dos encargos trabalhistas e contribuições sociais pelo governo, empresas e trabalhadores é a seguinte:

	% s/Folha	Distribuição %
Governo	24,5%	40,2
Empresas	3,3%	5,4
Trabalhadores	33,1%	54,4
Total	60,9%	100,0

Para cada Cr\$ 1,000.00 pago ao trabalhador como salário, a empresa terá que desembolsar, adicionalmente, Cr\$ 600,90 sob a forma de contribuições sociais e encargos trabalhistas. No entanto, 54,1% deste total retorna sob a forma de benefícios diretos para os trabalhadores e 5,4% reverte para as próprias empresas, entidades patronais e órgãos de Governo (SEBRAE, INCRA) que aplicam estes recursos em programas que beneficiam, mesmo de forma indireta, os trabalhadores (treinamento, assistência e bem estar social, geração e/ou manutenção de empregos em micros e pequenas empresas). Portanto, os impostos recolhidos pelo governo e incidentes sobre a folha de pagamentos respondem por apenas 24,5% da folha salarial e por 40,2% do total dos encargos e contribuições. Para autores como Amadeo (1994b), só os recursos apropriados pelo governo é que podem ser considerados como tributos sobre o trabalho, ou seja, podem ser classificados como encargos.

Outra forma de visualizar o problema é através da composição do custo horário do trabalho. Amadeo (1994b), chega ao mesmo valor de 24,5% ("cunha fiscal") ao medir a diferença entre o que o trabalhador recebe efetivamente por hora trabalhada e o que a empresa paga. Entre o que recebe o trabalhador, neste conceito, inclui-se o salário-base, décimo-terceiro, FGTS, serviços prestados pelo SESI (ou SESC), horas não trabalhadas, vale transporte, licenças-maternidade e saúde, bônus, etc. As horas não-trabalhadas são consideradas como parte do salário pois contém as horas que o trabalhador ganha mas não trabalha (repouso semanal, férias, feriados). Citando dados do "Bureau of Labor Statistics" dos EUA, Amadeo (1994b) mostra que a diferença entre o que a empresa paga e o que o trabalhador recebe é menor no Brasil (24,5%) do que na França (39%), na Alemanha (29,5%), na Itália (44%) e nos Estados Unidos (28,4%).

Todavia, a Conjuntura Econômica (Fundação Getúlio Vargas, 1988, pp. 43-46) considera as horas não trabalhadas como obrigação trabalhista e não como parte do salário. O argumento é que durante o ano, há vários dias em que o trabalhador não presta serviços à empresa mas tem o direito de receber como se tivesse trabalhado: 52

domingos, 25 dias de férias (média) e 14 feriados (média pois varia segundo a localização da empresa). Com a redução da jornada de trabalho em decorrência de preceito constitucional (Art. 7, inciso xiii) de 48 para 44 horas, dever-se-ia adicionar mais 26 dias de repouso remunerado (para 52 semanas, há 52 meio dias, equivalente a 26 dias). Portanto, a Conjuntura Econômica chega a 117 dias não trabalhados durante o ano. Os encargos, pagos diretamente ao trabalhador, decorrentes da remuneração das horas não-trabalhadas durante estes dias corresponde a 53,3%. Sobre estes, por sua vez, incidiria ainda, segundo aquele periódico, os encargos que recaem sobre a folha de pagamentos. Em suma, o total de encargos sociais chegaria, em 1988, a 122,85 %, mais do que duplicando o custo do salário-hora para o empregador. Dado que novos encargos foram adicionados à folha depois de 1988, a metodologia da Conjuntura Econômica apresentaria hoje valor mais alto para os encargos incidentes sobre o custo/hora do trabalho.

Por sua vez, Pastore (1993) estima que, para o Brasil, a proporção de encargos sobre a folha de salários monta a 81,8%, valor bem superior àqueles encontrados em países como Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Inglaterra e Itália. Desta proporção, 34,5%, ou seja, 42% dos encargos sobre a folha de salários deve-se a obrigações pagas por dias não trabalhados.

Estudos sobre a estrutura tributária brasileira realizado pelo Banco Mundial (citado em World Bank, 1991, p.43), considera que os encargos e contribuições que recaem sobre a folha de salários são considerados relativamente altos no Brasil, em comparação com outros países, pela razão, entre outras, de incidirem sobre uma base tributária relativamente menor. Macedo (1993 p. 29) argumenta que as contribuições sobre a folha contém muitas distorções entre as quais releva-se a sua elevada taxa e que se deveria reduzi-la.

Portanto, dependendo do conceito de encargos utilizado e, por conseguinte, do que se inclui nele, o cômputo da sua incidência sobre a folha de salários ou sobre o custo/hora do trabalho, pode variar significativamente de autor para autor². No contraste realizado acima entre as estimativas da Conjuntura Econômica (Fundação Getúlio Vargas, 1988) e a de Amadeo (1994b), fica claro que a primeira fonte privilegia o conceito de custos, sob a perspectiva empresarial, enquanto que a segunda prioriza o conceito de benefício (ou salário) da perspectiva do trabalhador. Há, também, em última instância, diferenças ideológicas no argumento. Todos estes fatores vêm a tona quando se observam os pontos de vista de empresários e trabalhadores sobre a questão.

²Cacciamali (1993) ao relatar o seminário sobre "Encargos Sociais e sua Base de Incidência" promovido pelo Ministério do Trabalho em Outubro de 1993, escreveu que não houve consenso na discussão sobre o conceito e a medida dos encargos sociais, tendo sido citadas taxas que variaram de 20% a 215%.

Para os empresários todos os encargos são custos. Ademais, consideram genericamente as contribuições previdenciárias e as conquistas trabalhistas como encargos sociais (DIEESE, 1993). Assim, Mário Amato, Vice-Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) afirma (CNI, 1993) que para cada Cr\$ 1,000 de salário, a empresa paga Cr\$ 1,200 de encargos sociais e o trabalhador recebe apenas Cr\$ 800. E comenta (p.2):

"Isso é um absurdo. Os encargos sociais no Brasil são exageradamente altos. Eles precisam ser reduzidos...
A competição internacional exige encargos cada vez menores"

Em particular, o Vice-Presidente da CNI recomenda que se reavalie todas as determinações legais que obrigam as empresas a pagar os trabalhadores por dias não trabalhados. Sobre este aspecto em particular, observe-se o seguinte comentário da Pesquisa DIEESE sobre "A Questão Fiscal e os Trabalhadores (DIEESE, 1993, p. 54):

"Não se pretende, aqui, polemizar, sobre o que parece ser apenas uma premeditada tentativa de prejudicar o debate: a inclusão de "encargos trabalhistas" como domingos, feriados, décimo-terceiro salário, etc., que não são absolutamente contribuições, mas **salário** propriamente dito, ou então, conquistas sociais trabalhistas" (grifo nosso)

Ademais, na visão do movimento sindical, "há uma clara distinção entre as conquistas sociais dos trabalhadores, muitas das quais obtidas pelo movimento sindical internacional, e o financiamento da seguridade como um direito do contribuinte-cidadão" (DIEESE, 1993, p.46). E adiciona que contabilizar o financiamento dos gastos sociais como custo, é opor-se "frontalmente ao enfoque da cidadania e da justiça social". (p.53).

Para efeito deste trabalho, e baseado nos cálculos de Almeida (1992), considera-se como encargo apenas o que se denominou de "cunha fiscal" medida pela parte (24,5%) ou fração do total de obrigações (40,2%) que não reverte em benefício dos trabalhadores quer diretamente sob a forma de décimo-terceiro salário, férias, etc., (33,1%) ou indiretamente (3,3%) sob a forma de programas administrados através das entidades patronais e de órgãos governamentais. Estas obrigações (contribuição previdenciária, acidentes de trabalho e salário-educação) deveriam ser conceituadas como um imposto incidente sobre o fator trabalho (encargos fiscais). Quais são as consequências deste custo adicional sobre o nível e a composição do emprego? E sobre o mercado de trabalho como um todo?

III- OS ENCARGOS SOCIAIS E O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

No que diz respeito, aos efeitos dos encargos sociais sobre o mercado de trabalho, existem três possibilidades teóricas.

Na primeira, a empresa repassa "para trás" os custos decorrentes das obrigações ao determinar o nível e o reajuste dos salários que, na ausência de tais encargos, poderiam ser maiores. Desta forma, haveria um rebaixamento dos salários em contraste com o nível que prevaleceria se os encargos não existissem. Neste mecanismo, os encargos não afetariam o nível de emprego mas tão somente o nível salarial da força de trabalho formal.

Na segunda, os encargos seriam repassados "para a frente", ou seja para os preços, transferindo, em última instância, a incidência para os consumidores. Todavia, isto só poderia ocorrer toda e cada vez que os encargos aumentassem. Ademais, tal transferência dependeria da estrutura de mercado de produto em que operasse a empresa, sendo mais fácil nos setores oligopolizados e mais difícil nos setores concorrenciais. Oliveira (1992), argumenta que em economias onde os oligopólios são importantes, os tributos e contribuições indiretas são repassados aos preços, sendo em última instância pagos por toda a sociedade. Documento do DIEESE (1993, p.54) também comenta que as contribuições das empresas acabam se transformando em tributação indireta que são repassadas aos preços.

Na terceira, a empresa internalizaria os encargos, ou seja absorveria os custos mas seria induzida a reduzir o seu coeficiente de mão de obra e a elevar a sua densidade de capital por trabalhador em decorrência do aumento do custo do trabalho relativamente ao do capital³. Este tipo de efeito concentra-se no emprego, cujo crescimento seria desestimulado por uma distorção de preços relativos que seriam determinados em níveis incompatíveis com a dotação do estoque de trabalho e de capital na economia.

Não há evidências disponíveis de que o mecanismo de ajustamento tenha ocorrido pela primeira ("para trás") ou segunda ("para frente") vias, embora haja um certo consenso que no caso de contribuições e tributos pagos pelas empresas, o custo tende a recair total ou parcialmente na pessoa física (Oliveira, 1992,

³ O peso dos encargos depende também da produtividade. Para empresas com alta produtividade a carga efetiva dos encargos é menor do que para uma firma que além de pagar altos encargos, defronta-se com uma baixa produtividade do trabalho.

p.16)⁴. Quanto a terceira alternativa, os estudos são mais abundantes embora os resultados estejam sujeitos a críticas e controvérsias.

É comum encontrar na literatura o argumento que o crescimento e o nível dos encargos incidentes sobre a folha desestimulam a geração de emprego.

Bacha, Mata e Modenesi (1972) após constatarem que o custo real da mão de obra na indústria de transformação brasileira teria aumentado a uma taxa média de 3,6% a.a. entre 1949 e 1969, atribuem 25% deste crescimento anual (0,9%) a aumentos nos encargos sociais e afirma "que não fosse o crescimento dos encargos trabalhistas, o emprego teria crescido a uma taxa de 3,1% a.a...." em vez da taxa observada de 2,7% a.a.. Isto é, a taxa de crescimento média anual do emprego manufatureiro seria maior em 14,8% caso os encargos sociais não tivessem se elevado durante o período.

Pastore (1993) comenta que o "Brasil é um país de encargos altos e salários baixos, o que faz o trabalhador receber pouco e custar muito para a empresa" (p.1). Ademais, a grande maioria destes encargos são obrigatórios, legais e permanentes, constituindo-se em "um elevado custo fixo" que desestimula a contratação por tempo indeterminado (pp. 4 e 10)⁵.

Macedo (1993, p.42) pergunta-se "o que adianta ter direito a vários benefícios da previdência social, se o custo da contribuição restringe o acesso aos empregos formais que garantiriam estes benefícios ? "

A Comissão da Câmara dos Deputados (1992) considera indispensável desonerar a folha de salários e afirma ser esta a diretriz fundamental na reforma do sistema de financiamento.

Almeida (1992) comenta as alegações na literatura que "a contribuição previdenciária, por aumentar o custo relativo do fator trabalho, acaba impondo limites à expansão da demanda de mão de obra no setor formal" (p.13). Chahad (1993) argumenta que "hoje, o

⁴ Rigorosamente, a fração do imposto que recai sobre consumidores e empresas depende não só do tipo de mercado em que a firma opera mas também da sensibilidade da demanda do produto em que o trabalho é usado como insumo a variações no seu preço.

⁵ Segundo Pastore (1993), estudos empíricos evidenciam que um aumento nos custos fixos conduz a uma redução no nível de emprego. Citando a OECD (1986) como fonte afirma que na Europa os países com a maior proporção de encargos obrigatórios e permanentes são os que apresentam as maiores taxas de desemprego em contraste com o Japão e os Tigres Asiáticos que exibem simultaneamente baixos encargos e baixo desemprego.

volume de encargos tem sido apontado como inibidor do emprego, notadamente formal"

Documento do Banco Mundial (World Bank ,1991) sobre o mercado de trabalho brasileiro nos anos 80, afirma:

1) com respeito ao aumento da multa indenizatória do FGTS de 10% para 40% nos casos de demissão sem justa causa que "esta mudança só poderia prejudicar a criação de empregos" (p. 39, tradução do autor).

2) com respeito à contribuição previdenciária das empresas que é vista como um tributo sobre o trabalho que "o peso do imposto recai nos setores intensivos em trabalho, aumentando o custo da mão de obra e desencorajando o emprego legal" (p.43, tradução do autor).

Na análise que se segue convém inicialmente distinguir entre o custo de demitir, o custo da rotatividade (que inclui o de demitir mais o de admitir) e o de manter o trabalhador no posto de trabalho. O custo de demitir é igual ao custo da rotatividade se os custos de seleção, recrutamento e de treinamento forem nulos. Como não se têm elementos sobre estes últimos, considera-se neste texto, o custo da rotatividade igual ao de demitir.

Em média, o custo de demitir, medido como uma proporção da folha de salários, é de apenas 5,7% (aviso prévio mais indenização compensatória). Todavia, este custo pode variar significativamente de acordo com o tempo de serviço do trabalhador. A quase totalidade da variância deve ser atribuída à indenização compensatória do FGTS.

Documento do Banco Mundial (World Bank, 1991, Tabela 18, p.40) mostra como a indenização compensatória do FGTS aumenta com o tempo de serviço do trabalhador. Para um trabalhador com cinco anos de emprego, a multa por demissão sem justa causa equivale a aproximadamente dois meses de salário. Se o trabalhador for demitido após 10 anos de serviço, a multa é equivalente a quase um ano de salário. De acordo com o documento, estas penalidades restringem a iniciativa do empregador em romper o contrato de trabalho e torna-os mais relutantes para gerar novos empregos (p.39). Por sua vez, Camargo e Amadeo (1993) estimaram que o custo de demitir um trabalhador com cinco anos de serviço que tenha tirado férias seis meses antes de ser desempregado, chega a 331% do salário mensal⁶. Os

⁶Neste caso, o trabalhador recebe, ao ser demitido, o seu salário normal mais dois meses de salário a título de indenização compensatória mais o décimo-terceiro salário proporcional ao número de meses trabalhados no ano da demissão mais férias proporcionais ao período decorrido desde as suas últimas férias mais 1/3 de gratificação de férias. Quanto maior a duração no emprego maior é o

mesmos autores argumentam que, antes da Constituição de 1988, os custos de demitir eram relativamente pequenos. Isto estimulava as empresas a usar a rotatividade como meio de reduzir os custos do trabalho. Entretanto, como o custo de demitir subiu consideravelmente após 1988, "há um incentivo para as firmas manterem seus trabalhadores e só demiti-los em situações de extrema necessidade" (p.91, tradução do autor). Entre o argumento do Banco Mundial (1991) e o de Camargo e Amadeo (1993), há, todavia, uma diferença de ênfase: o primeiro ressalta os desestímulos da legislação sobre a geração de empregos enquanto o segundo destaca os estímulos para não demitir.

Quando da introdução do FGTS em 1965, constatou-se um aumento na rotatividade da mão de obra em decorrência da redução do custo de demitir. Macedo e Chahad (1985) argumentaram que a instituição do FGTS contribuiu para uma maior rotatividade da mão de obra, tanto do lado de empregador quanto do empregado.⁷ Estes autores, argumentavam então que o "o FGTS e toda legislação trabalhista deixam excessivamente discricionário o ato empresarial de demitir e sem proteção adequada o trabalhador objeto dessa demissão." (p.164). Ao considerarem que a liberdade de demitir é praticamente irrestrita sob o FGTS, Macedo e Chahad (1985) recomendaram então "um aumento da multa de 10% que o empregador paga nos casos de demissão sem justa causa ..." (p.168). Esta sugestão foi incorporada na Constituição de 1988.

O custo de manter um trabalhador no seu posto de trabalho, medido pelo percentual dos encargos sobre a folha de salários, é de 55,2%. Nesta, convém distinguir o que é parte do salário do trabalhador (lato sensu, sua renda assalariada anual) tal como décimo-terceiro, férias remuneradas e gratificação de férias ou do seu patrimônio (recolhimento mensal do FGTS) e o que é encargo decorrente de contribuições sociais. O primeiro grupo responde por 27,4% da folha de salários enquanto o segundo representa 27,8%. No primeiro grupo, estão contidos direitos sociais dos trabalhadores

custo de demitir.

⁷O trabalhador só pode sacar o seu FGTS quando a demissão ocorre sem justa causa. De acordo com a legislação, o trabalhador não teria direito ao saque caso solicitasse seu desligamento da empresa. Ocorre, que o trabalhador negociava a sua saída pedindo ao seu empregador para ser demitido "sem justa causa" e dispensando-o de pagar, até então, a multa indenizatória de 10% sobre o saldo acumulado e capitalizado do seu FGTS. Não se conhece os efeitos da rotatividade induzida pelo trabalhador sobre a sua decisão de investir na aquisição de capital humano específico. Por outro lado, desconhece-se também os efeitos do FGTS sobre a duração do desemprego. Estas são lacunas na literatura que precisariam ser preenchidas.

consagrados na atual Constituição.No segundo, estão as contribuições sociais dos empregadores que são apropriadas pelas empresas (3,3%) e pelo Governo (24,5%).Neste grupo, a componente mais importante constitui-se na chamada "cunha fiscal", ou seja nos 24,5%.Este, deve ser objeto de uma avaliação crítica com vistas a uma possível revisão na base de sua incidência com o objetivo de reduzir os custos do trabalho.

A contribuição previdenciária é a mais importante do grupo pois responde por 20% (ou 22,5% no caso de instituições financeiras) da folha de salários.Juntamente com a contribuição dos empregados, destina-se a financiar as ações no campo da previdência social e da saúde.Esta destinação no biênio 1989-90 assumiu os valores de 70% para pagamento dos benefícios previdenciários e de 30% para o financiamento das despesas do INAMPS (Almeida, 1992, p.18).

Em 1991, as contribuições previdenciárias responderam por cerca de 19% da arrecadação total no Brasil e representaram 4,8% do PIB enquanto nos países da OCDE alcançaram cerca de 23,5% e 9,3% , respectivamente das receitas e do produto (DIEESE, 1993, p.46).

As contribuições de empresas e empregados sobre a folha de salários aumentaram a sua participação no total das contribuições sociais de 82,2%, em 1983, para 93,6%, em 1990.⁸No total das contribuições incidentes sobre a folha de salários a participação das empresas aumentou de 68,2%, em 1987, para 77,4%, em 1990, às expensas das contribuições dos empregados.Portanto, a participação da contribuição das empresas não só é majoritária mas tem se mostrado crescente ao longo dos anos (Almeida, 1992, Tabelas 2 e 3)⁹.A mesma autora estima a evasão na ordem de 41%, em 1988, devido a falhas no sistema de controle da arrecadação e ao "já elevado nível de comprometimento da folha de salários com encargos trabalhistas e com contribuições sociais"(p.17).

Os programas sociais financiados pelos encargos fiscais têm a característica de ter um vínculo frágil com os contribuintes.Assistência médica e educação primária beneficiam teoricamente toda a população alvo, independente de quem tenha contribuído para custear os programas.No caso dos benefícios previdenciários, existe uma relação com contribuições para alguns

⁸As contribuições sociais são formadas pelas contribuições de empresas e empregados incidentes sobre a folha de salários, pelas contribuições individuais (autônomos, domésticas e empregadores), pelas contribuições sobre o produto rural (produtores e empregadores rurais) e por outras contribuições.

⁹ Nos países da OCDE também tem aumentado a participação dos empregadores(DIEESE, 1993, p.47).

programas (Art. 25 da Lei 8.213/91) tais como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez (12 contribuições mensais), aposentadoria por idade, tempo de serviço, especial e abono de permanência em serviço (180 contribuições mensais).Entretanto o Art. 26 da mesma Lei isenta de contribuições a concessão dos seguintes benefícios: pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente e pecúlios, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza e de doença profissional e de trabalho, entre outros (ANFIP, 1992).Por esta razão, o documento do DIEESE (1993, p.54) que discute a questão fiscal do ponto de vista dos trabalhadores não reluta em afirmar, em concordância, por exemplo, com a visão do Banco Mundial sobre o assunto que "o sistema de financiamento da Previdência adotado no Brasil baseia-se na idéia de universalização dos benefícios, independentemente das contribuições".

Portanto, um dos maiores problemas é a falta de transparência entre contribuições e benefícios o que estimula a evasão e desincentiva a adesão voluntária ao sistema dado que o acesso a serviços como assistência médica, por exemplo, é universal.Voltar-se-á, posteriormente, a este tema ao discutir-se mais adiante a reforma da previdência social de modo a reduzir os encargos fiscais sobre a folha de salários.

Sem considerar mudanças naqueles encargos que beneficiam os trabalhadores , convém perguntar se a redução dos encargos fiscais ou das contribuições às entidades patronais, INCRA e SEBRAE ao se transferir sua incidência para outras fontes, afetaria o nível e a composição do emprego.

Portanto, é necessário entender que tipo de incentivos estes custos geram para os empregadores.Emprega-se menos gente pelo fato dos encargos sociais encarecerem o custo do trabalho para as empresas ? Ou emprega-se menos trabalhadores com carteira assinada e mais sem carteira, ou ainda sob formas disfarçadas de assalariamento (autônomo, sub-contratação, etc.) ? Em outras palavras, os encargos sociais afetam o nível de emprego e sua composição segundo a posição na ocupação e o status formal/informal ?

A questão mais geral é se os encargos sobre a folha de salários aumentam o custo do trabalho, distorcendo os preços relativos de fatores, numa economia em que a força de trabalho é abundante e o capital escasso.Ao elevar o custo do trabalho numa economia em que o custo do capital tem sido artificialmente reduzido como parte de uma estratégia de estímulo a formação de capital (incentivos fiscais,financeiros e cambiais) estar-se-ia introduzindo uma distorção de preços relativos que induziria a adoção de técnicas poupadoras de trabalho, desestimulando-se o crescimento do emprego.Todavia, a literatura internacional sobre mercados de trabalho nos países em desenvolvimento tem gerado

evidências que o **progresso técnico e economias de escala** são os maiores determinantes da escolha de técnicas e, por conseguinte, do emprego (Cunha, 1979).

Tendo este fato em mente, convém relatar algumas evidências empíricas, para o caso brasileiro, sobre a sensibilidade da demanda de trabalho a variações no seu custo e sobre as possibilidades de substituição entre capital e trabalho na indústria. Alguma evidência da substituição de trabalho por capital, induzida por aumentos no preço relativo do trabalho, é mostrada nos estudos de Goodman, Senna e Albuquerque (1971), Jatobá (1974) e Alves (1986)¹⁰. No início dos anos 70, Bacha, Mata e Modenesi (1972) geraram evidência de que o emprego manufatureiro é sensível a aumentos no preço relativo do trabalho. Para a indústria de transformação como um todo, estes autores encontraram que uma elevação de 10% no custo da mão de obra, conduziria a uma redução no emprego, em média, da ordem de 4,3%. Moura da Silva e Luque (1982), confirmam que "nos testes empíricos que efetuamos, assim como nos de Bacha, Mata e Modenesi, demonstrou-se que o emprego era sensível ao custo da mão de obra" (p.4).

Bacha et al., estimaram, para o período 1973/1976, que se os encargos trabalhistas fossem reduzidos de 8% a.a. durante quatro anos e o produto crescesse a uma taxa de 8,8%, a taxa de crescimento adicional do emprego seria de 3,5% e o número de empregos gerado no primeiro ano poderia alcançar 297 mil no setor formal privado da economia (setor empresarial). Chahad (1993) usando as medidas de sensibilidade da demanda por trabalho ao seu preço geradas por Bacha et al., (1972), simulou que se os encargos sociais fossem reduzidos de 30%, 736 mil empregos adicionais seriam gerados na indústria de transformação brasileira. Isto representaria cerca de 10% do total do emprego industrial e cerca de 3,2% do total do emprego formal segundo a RAIS.

Estes estudos adotaram a teoria da produção neoclássica como arcabouço teórico para estimar através de métodos econométricos, a sensibilidade da demanda por mão de obra a variações no seu custo.

¹⁰ Jatobá (1974) argumenta em estudo sobre política de preços de fatores, mudança tecnológica e emprego para a indústria de transformação do Nordeste que isolando-se os efeitos do crescimento do produto e da tecnologia sobre a demanda por trabalho "a absorção de mão de obra declinou em muitas indústrias em resposta a aumentos no custo relativo do trabalho" (p.227, tradução nossa). Alves (1989) em um estudo sobre a substituição entre capital e mão de obra na indústria manufatureira de Minas Gerais conclui: "Constatamos que políticas relacionadas com o custo dos fatores podem ter prejudicado a capacidade de algumas indústrias em absorver mão de obra...." (p.256)

Teoria e método receberam críticas. Macedo (1975), mostrou que o uso da variável taxa média de salários, medida pela relação folha de salários-emprego, usada nos estudos de Bacha et al. (1972) e Jatobá (1974) é afetada pelo número de contratações e demissões que ocorrem durante o ciclo econômico. Este fenômeno conduziria a uma relação inversa entre taxa de salário e nível de emprego que não teria nada a ver com a resposta da demanda por trabalho a mudanças no seu preço. Em outro trabalho, Macedo (1976) critica a estimação da demanda por mão de obra a partir das quais obtém-se medidas da sensibilidade do emprego com relação ao salário. Ele afirma que há sérios problemas em identificar a função estimada como sendo de demanda e sugere uma interpretação alternativa para a correlação negativa entre emprego e salários obtida nos estudos citados acima. Por estas razões, é duvidoso que os coeficientes estimados sejam interpretados como evidência da sensibilidade da demanda por mão de obra a variações no seu custo.

Estas dúvidas estão refletidas na conclusão agnóstica de Moura da Silva e Luque (1982):

"Em resumo, toda esta análise não nos autoriza a advogar a veracidade da proposição de que os encargos trabalhistas inibem a criação do emprego; mas, por outro lado, também não nos permite negar que uma mudança no preço relativo dos fatores provocaria alguma alteração na absorção de mão de obra" (p.4).

Por outro lado, evidências de outras fontes enfraqueceram os resultados que apontavam para uma sensibilidade da demanda por trabalho com relação ao seu custo. Assim, argumenta-se que as firmas usam tecnologia (processos, máquinas e equipamentos) importadas de economias mais avançadas onde o efeito-escala (Jatobá, 1990) tem sido mais importante do que o efeito preço dos fatores para determinar a escolha de técnicas. Desta forma, a intensidade de capital nas técnicas adotadas tem sido exógena ao setor moderno, dada a dependência do país a tecnologia estrangeira. Assim, Almeida (1973) afirma que a correlação positiva entre intensidade de capital e salários na indústria de transformação brasileira decorre do efeito-escala. Gonçalves (1982) fez um estudo comparativo entre firmas multinacionais e brasileiras numa tentativa de explorar a relação emprego-tecnologia para os setores da indústria de transformação que têm um alto grau de abertura ao comércio internacional. Seus resultados mostram que não há diferenças significativas na densidade de capital por trabalhador entre os dois grupos de firmas. Esses resultados geram evidência de que fatores estruturais tais como dependência tecnológica e o tamanho do mercado são os mais importantes para determinar a escolha de técnica pela empresa.

Do ponto de vista teórico, as conclusões apontando as distorções nos preços dos fatores como causa do lento crescimento do emprego, fundamentam-se na teoria neoclássica da

produção. Entretanto, questões substantivas levantadas em controvérsia do início dos anos 70 sobre o conceito de capital, conduziu a um sério golpe no núcleo da teoria e à sua capacidade de prever o efeito sobre o emprego decorrente de distorções no preço relativo da mão de obra. Na verdade, a tomada de consciência a respeito das deficiências analíticas da teoria neoclássica da produção conduziu o uso desses modelos a um gradual declínio durante os anos 80 e início dos anos 90.

Em suma, problemas de natureza teórica e empírica nas estimativas da sensibilidade da demanda por trabalho ao seu custo bem como evidências de que outros fatores são importantes determinantes do nível de emprego na economia, não autorizam a inferência inequívoca que a redução dos encargos sociais incidentes sobre a folha de salários das empresas conduziria a uma maior geração de empregos na economia brasileira. No já citado seminário promovido pelo Ministério do Trabalho sobre encargos sociais e sua incidência, não houve consenso entre trabalhadores, empresários, Governo e especialistas de que a incidência dos encargos sociais sobre a folha de salários tenha algum impacto negativo sobre o nível de emprego (Cacciamali, 1993b, p.14).

Argumenta-se também que os encargos sobre a folha têm contribuído para aumentar o grau de informalização da força de trabalho. Documento do Banco Mundial (World Bank, 1991, p. xi) afirma que a incidência de tributos sobre o emprego formal e o elevado custo de demitir contribuíram, entre outros fatores, para aumentar o tamanho do setor informal. Ademais, argumenta que uma das razões pelas quais os trabalhadores engajam-se em atividades informais é para evitar o pagamento de impostos (p. ii). Almeida (1992) também argumenta que "a incidência das contribuições sociais e encargos trabalhistas sobre a folha de salários tem contribuído, ainda, para estimular os níveis de informalidade do mercado de trabalho" (p. 25). Pastore (1993), afirma que o mercado informal tende a aumentar pelo receio das empresas assumirem elevados custos fixos nas fases recessivas ou de queda temporária na demanda.

Os fatos que aparentam fundamentar estas assertivas encontram-se no crescimento dos trabalhadores sem carteira e dos contra-própria observado no mercado de trabalho brasileiro durante os anos 80 e início dos anos 90 (Jatobá, 1989; Cacciamali, 1989, Almeida, 1992, Troyano, 1993).

Por esta razão, afirma-se que a redução dos encargos sobre a folha deverá estimular uma maior formalização do mercado de trabalho. Ou seja mesmo que não gere novos postos de trabalho, deverá alterar a composição do emprego no sentido de reduzir o grau de informalização. Cacciamali (1993a), por exemplo, escreve que "uma diminuição dos encargos trabalhistas e a simplificação nas formas de arrecadação deverá, ... conduzir a um maior registro de assalariados" (p.125). Chahad (1993) também afirma "o que em grande parte deverá ocorrer, será uma formalização de empregos já ocupados

por trabalhadores que exercem atividades em moldes totalmente assalariados, mas assim não são considerados, devido à necessidade de se 'fugir' dos encargos sociais excessivamente elevados." (p.26). A proposta FIPE/PROSEG (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1993, p. 69), argumenta que a eliminação dos encargos sobre a folha deverá gerar um processo de legalização dos empregados sem carteira assinada e de superação do estigma associado à informalidade.

Parece haver mais consenso na literatura a respeito dos efeitos da redução dos encargos sobre a formalização do emprego assalariado do que sobre a geração de novos empregos.

Na suposição de que os dois efeitos se verifiquem, pergunta-se, dada uma certa redução nos encargos sociais incidentes sobre a folha de salários, quanto do impacto se manifestará em termos de criação de novos empregos formais e quanto se expressará em termos de *formalizar* empregos já existentes? Infelizmente, não se pode oferecer uma resposta inequívoca a esta pergunta. Apesar dos ceticismos cercando o argumento da criação de empregos em decorrência da redução dos encargos, acredita-se ser possível algum impacto positivo sobre o crescimento do emprego formal e talvez um maior grau de formalização do mercado de trabalho, mas não se sabe a magnitude relativa de cada um destes efeitos. A evidência disponível, restringe-se à indústria de transformação, e mesmo assim, está sujeita a todas as restrições teóricas e metodológicas mencionadas acima.

Outro efeito, que, caso positivo, poderia afetar o nível de emprego da economia, refere-se ao possível impacto da redução dos encargos sobre a competitividade dos produtos brasileiros. Cabe perguntar, caso os encargos fossem reduzidos, se os produtos brasileiros ficariam mais competitivos tanto no exterior quanto domesticamente? Em caso afirmativo, isto asseguraria uma expansão do produto do setor de bens comercializáveis com repercussões positivas sobre o nível de emprego. Todavia, segundo Amadeo (1994a) os principais problemas da indústria de transformação brasileira no que diz respeito a sua competitividade, não estão *relacionados com o nível dos salários nem com o peso dos encargos sobre a folha* mas com a relação salário-câmbio e com o crescimento da produtividade do trabalho¹¹. De fato, Amadeo (1994a) afirma que em comparação com

¹¹ No caso de São Paulo, segundo a FIESP, o crescimento da produção industrial em 1993 (11%) ficou muito abaixo da expansão no nível de emprego (0,21%). Para o Brasil, as estimativas da FIBGE para 1993 mostram um crescimento da indústria da ordem de 9,5% mas uma queda no nível de emprego de cerca de 4%, representando um enorme crescimento da produtividade do trabalho (14%). Este comportamento da produtividade decorre do processo de reestruturação das empresas para fazer frente ao processo de abertura comercial (Folha de São Paulo, 23/01/94, p. 2-7).

estes fatores, o aumento dos encargos contribuiu apenas marginalmente para o crescimento do custo unitário do trabalho entre 1985 e 1992. Por outro lado, o diferencial de participação dos encargos no custo horário do trabalho entre os EUA (27%) e Brasil (33%) é ainda pequeno. Contudo, dada a substancial diferença entre níveis salariais (aproximadamente US\$ 17 nos EUA contra quase US\$ 3 no Brasil), enquanto a empresa americana paga em torno de US\$ 4,5 de encargos por hora trabalhada, a empresa brasileira dispende cerca de oitenta centavos de dólar.

IV-ENCARGOS SOCIAIS, FLEXIBILIDADE E SEGMENTAÇÃO

A flexibilização do emprego privado refere-se à adequação do contingente de trabalhadores das empresas para responder às variações cíclicas ou às mudanças estruturais da demanda por trabalho, inclusive as que decorrem do progresso tecnológico. Esta forma de flexibilização está associada à renúncia de algumas normas jurídicas que regem o contrato de trabalho, tais como as que governam a admissão e a demissão de trabalhadores (encargos sociais e trabalhistas). Portanto, todas as medidas que diminuem a dependência dos empregadores às normas de contratação e de demissão e que, simultaneamente possam rebaixar os seus custos, criariam esta flexibilidade, como as do trabalho assalariado sem carteira, trabalho eventual, trabalho de curta duração por empreitada ou ainda terceirização. Um provável resultado deste tipo de flexibilização é acentuar a segmentação do mercado de trabalho através da geração do emprego precário e sub-remunerado (Jatobá e Andrade, 1993; Jatobá, 1993).

Pastore (1993) argumenta que nos momentos de crise, nos países onde os encargos são altos, as empresas ajustam pelo nível de emprego, ou seja, pelo desemprego. Isto porque, como ocorre no caso brasileiro, os altos encargos geram uma grande rigidez no sistema de remuneração. Comenta, ainda, que os países desenvolvidos vêm flexibilizando os seus sistemas de contratação, remuneração e demissão bem como reduzindo os encargos sociais, especialmente os que assumem características de custo fixo. As regras de demissão eram muito rígidas, por exemplo, em muitos países europeus, criando dificuldades para o ajuste estrutural dessas economias. A idéia é reduzir os custos fixos do trabalho-legais e compulsórios- e aumentar os custos variáveis que decorrem da livre negociação entre empresários e trabalhadores. Isto permitiria por parte das empresas uma maior acomodação perante mudanças estruturais ou de natureza cíclica.

Por outro lado, nos países da OCDE, as contratações em tempo parcial e por tempo definido surgem como novas formas de organização do trabalho em resposta a necessidade de flexibilizar o emprego. No Fórum Econômico Mundial que se realizou recentemente em Davos na Suíça onde a questão do desemprego nos países europeus

foi tema central das discussões, todas as autoridades argumentaram no sentido da flexibilização da legislação trabalhista e da necessidade de reduzir o custo do trabalho como estratégias de combate ao desemprego (Rossi na Folha de São Paulo, 30/01/1994, p. 3-3).Cacciamali (1993b, p.9), comenta que embora haja a nível internacional uma diminuição da proteção ao posto de trabalho, tem sido observado avanços na proteção aos direitos do cidadão.

O crescimento do emprego assalariado sem carteira e dos autônomos tem sido interpretada, no caso brasileiro, como uma resposta do mercado na direção de uma maior flexibilidade do emprego no setor privado da economia.A maior parte deste movimento ocorreu, todavia, nos ciclos recessivos (Jatobá, 1989; Cacciamali, 1989).Nestas fases, quando as empresas estão pressionadas pela queda nas suas receitas, baratear a demissão ou eventualmente a geração de um posto de trabalho representa uma estratégia empresarial de redução de custos em face das demandas cadentes.

O documento da FIPE/PROSEG (Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas,1993, p.25), comenta que as mesmas tendências (crescimento do trabalho autônomo, redução do emprego industrial, crescimento da taxa de desemprego no longo prazo, aumento do trabalho precário) observadas nos países da OCDE estão se manifestando no mercado de trabalho da Região Metropolitana de São Paulo, numa antecipação do que vai ocorrer em breve no país como um todo.Muitas destas características, todavia, devem-se à recessão, sendo difícil identificar quanto desta tendência para a Grande São Paulo, no período 1985-1993, deve-se à ocorrência da flexibilização. De fato, para caracterizar esta flexibilidade como um movimento de ordem estrutural ele teria que se manifestar não só em períodos recessivos mas também durante as fases de recuperação e de estabilidade no crescimento da atividade econômica.

Do ponto de vista estrutural, o argumento de que certo grau de rigidez no emprego formal privado possa dificultar o ajustamento da economia face ao processo de abertura comercial, tem conduzido à recomendação de que seja mudado o sistema do FGTS, das contribuições sociais e dos encargos trabalhistas.

Chahad (1993), argumenta que os encargos sociais têm atuado como obstáculo à flexibilidade face a rigidez que impõe aos custos da mão de obra.Pastore (1993), comenta que o Brasil ao consagrar direitos que estavam na legislação trabalhista para o nível da Carta Constitucional de 1988, tornou o sistema de contratação, remuneração e demissão ainda mais rígido, inibindo a geração de novos empregos.Cox-Edwards e Griffin (1992) afirmam que "a flexibilidade do emprego é limitada dado o alto custo das demissões "(p.3, tradução do autor)".O documento do Banco Mundial já citado (p.ii) especifica que um dos maiores problemas do mercado de trabalho brasileiro é a falta de flexibilidade no emprego associada com o sistema do FGTS.Este, restringiria devido às altas

multas associadas às demissões injustas a iniciativa para demitir o trabalhador em decorrência, por exemplo, de quedas na demanda ou requisitos de ajuste estrutural.

Uma vez que o sistema do FGTS substituiu, na prática, desde 1966, o regime de estabilidade após 10 anos de serviço, e diante dos avanços registrados neste sistema pela Constituição de 1988, dificilmente mudanças que alterem ou eliminem os seus benefícios no contexto da revisão constitucional em andamento, serão viáveis politicamente a menos que sejam modificados substancialmente a cobertura e benefícios do seguro-desemprego instituído desde 1986 e criado um sistema de indenização que garanta os direitos dos trabalhadores demitidos sem justa causa (Folha de São Paulo, 23/01/1994, p. 2-12). Este "trade-off", todavia, terá de ser submetido a uma difícil negociação política com os trabalhadores, através das Centrais Sindicais, com o Congresso Nacional e com o órgão gestor do FGTS onde os trabalhadores são representados¹².

Troyano (1993) admite que o conjunto de normas legais que rege a contratação do trabalho assalariado padrão¹³ no país "poderia significar algum grau de rigidez na contratação/demissão do trabalhador .." (p.187). Outras formas de contratação, além do contrato padrão, existem legalmente apenas para amparar situações específicas ou transitórias de trabalho. Entretanto, segundo a autora, as empresas da Grande São Paulo têm usado contratos flexíveis¹⁴ legais e ilegais, para ajustarem o nível de emprego e

¹²No Seminário sobre Encargos Sociais promovido pelo Ministério do Trabalho em Outubro passado, que contou com participação tri-partite, não houve consenso sobre a extinção do FGTS. Algumas propostas foram feitas no sentido de mantê-lo ou redirecioná-lo para um Fundo de Pensão Complementar.

¹³O contrato padrão é caracterizado pelo assalariamento direto pela empresa, com trabalho regular contínuo, carteira de trabalho assinada e salário igual ou maior que o mínimo.

¹⁴Os tipos de contrato flexível estão descritos a seguir:

Tipo 1: assalariado contratado diretamente pela empresa onde trabalha, com trabalho regular contínuo, carteira de trabalho assinada pelo empregador e salário menor que o mínimo;

Tipo 2: assalariado contratado diretamente pela empresa onde trabalha, com trabalho regular descontínuo ou trabalho irregular e carteira de trabalho assinada pelo atual empregador;

Tipo 3: assalariado contratado diretamente pela empresa onde trabalha, sem carteira de trabalho assinada pelo atual

de salário real a situações de crise conjuntural. Desta forma, encontrou-se que, entre Fev/88 e Dez/90, 24% dos empregados nas empresas privadas da Grande São Paulo tinham algum tipo de contrato flexível. A contratação ilegal (Tipos 1 e 3) é a mais comum (13,6%) seguida de contratos legais como o de trabalhador autônomo (6,7%) e a contratação indireta via sub-contratação de empresas de serviços (2,6%). Destaque-se que um pouco mais da metade dos contratos flexíveis resultam do descumprimento da legislação trabalhista.

Decompondo-se o período Fev/88-Dez/90 em três sub-períodos não se observa variações significativas na proporção de contratos flexíveis. A maior participação (24,4%) deu-se no período Fev/88-Dez/88 e a menor (22,9%) no período Jan/90-Dez/90. Neste último sub-período, caracterizado por uma recessão, o emprego privado decresceu 1,3% com relação ao sub-período anterior. Todavia, foi entre os trabalhadores com contratos flexíveis que a queda no nível de emprego foi significativa (- 7,1%), especialmente quando comparado com a dos trabalhadores detentores do contrato padrão (- 0,9%). Todavia, a não ser como uma situação de ajuste a uma condição adversa e de caráter conjuntural não se pode afirmar que tenha sido detectada uma mudança estrutural no grau de flexibilização do mercado de trabalho brasileiro. É provável que formas não-assalariadas venham a se expandir em breve ou mesmo que tal fenômeno já esteja ocorrendo em resposta a mudanças de ordem estrutural. Todavia, os dados apresentados até agora não apresentam nenhuma evidência convincente nesta direção pois as tendências estão mescladas por fenômenos de natureza cíclica. Decompor o que é devido a fenômenos recessivos e o que é decorrência de tendências estruturais é, pois, uma necessidade analítica, para que se possa fundamentar melhor as mudanças observadas no mercado de trabalho brasileiro.

Esta última conclusão é reforçada ao se observar as características dos trabalhadores com contratos flexíveis em comparação com os que detêm contrato padrão, quais sejam:

(a) maior instabilidade no emprego, ou seja, menor tempo de permanência no atual emprego;

empregador;

Tipo 4: assalariado contratado por outra empresa diferente daquela onde trabalha, e;

Tipo 5: autônomo que trabalha para uma única empresa.

O contrato de Tipo 3 é ilegal. O contrato de Tipo 1 é legal no caso de menores de idade e aprendizes uma vez que a legislação permite que sejam contratados com salários inferiores ao mínimo. Os demais contratos são legais.

- (b) remuneração média quase 50% inferior;
- (c) maior presença nas micro e pequenas empresas;
- (d) nível de instrução inferior, e;
- (e) maior presença de mulheres, menores, idosos, cônjuges e filhos.
- (f) presença em todos os setores de atividade

Convém destacar que a pequena proporção de contratos flexíveis nas médias e grandes empresas (11,7% e 8,4%, respectivamente) em relação às micro e pequenas (65,1% e 31,6%), é um forte indicador de que este fenômeno não possui ainda um caráter permanente, ou seja, não é para as empresas mais significativas da Grande São Paulo uma solução produtiva e estrutural.

Outras evidências apontam para o fato que onde as relações de emprego são menos estruturadas, tais como nas micro e pequenas empresas ou ainda nos estabelecimentos informais, a flexibilidade tende a ser maior. Cox-Edwards e Griffin (1992) apresentam evidências para o caso brasileiro que são consistentes com a hipótese que as relações de emprego (taxa de salário, nível de emprego e substituição do trabalho) são menos estruturadas e, portanto, mais flexíveis no setor informal do que no setor formal.

Na medida em que o fator trabalho é abundante na economia sua taxaço gera não só ineficiência alocativa mas injustiça tributária. Ademais, se alguma rigidez é presente no sistema de emprego e de remuneração, a rapidez com que o mercado de trabalho pode responder a estímulos de mudança, quer advindos de fatores conjunturais, quer estruturais fica comprometida. Em outras palavras, a rigidez gera também ineficiência no funcionamento do mercado de trabalho.

V-TRABALHO E REFORMA: ALGUMAS AVALIAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

Existe por parte do Ministério do Trabalho a proposta de retirar os "encargos das empresas mas sem prejudicar os trabalhadores" segundo o Ministro Walter Borelli (Folha de São Paulo, 23/01/94. p. 2-12).

Propostas no sentido de retirar os encargos ou mudar a sua incidência não são, todavia, novas (Macedo, 1993, p.29). E têm sido caracterizadas pela controvérsia sobretudo quando sua fundamentação é a de que aumentaria o nível de emprego da economia. Assim, por exemplo, Amadeo (1994b) em artigo na Folha de São Paulo, contesta que " não há como se justificar a proposta de redução pura e simples de 'encargos' sobre a folha de salários. Trata-se de uma proposta com efeitos desconhecidos, com escassa racionalidade técnica e origem ideológica enigmática". Ademais, há sempre um temor que a mudança na base de incidência dos encargos sociais, se

conduzida sem as devidas cautelas, possa desestruturar as fontes de financiamento da Previdência Social (Cacciamali, 1993b, p.11).

Em primeiro lugar, não se deveria eliminar aquele componente dos encargos que beneficiam diretamente o trabalhador e que podem ser considerados como parte de sua renda "lato sensu" (décimo-terceiro, férias remuneradas, gratificação de férias) ou do seu patrimônio (FGTS). Isto seria equivalente a um corte na renda do trabalho.

O debate deve se centrar sobre a incidência dos demais encargos parafiscais e contribuições sociais. A discussão, então, desloca-se para a base de incidência alternativa e para os grupos sociais que suportariam o ônus. Taxa-se os capitalistas através dos lucros? Ou só os trabalhadores deveriam contribuir? Ou caso capitalistas e trabalhadores devam contribuir, taxa-se o valor agregado? Ou, alternativamente, o faturamento? A discussão, de fato, centra-se nas formas alternativas de financiar os benefícios que deveriam ser mantidos.

Segundo Oliveira (1992), sob o ponto de vista econômico, a folha de salários apresenta uma estabilidade maior do que as demais bases de incidência (valor adicionado, lucro ou faturamento) pois a sua sensibilidade em relação ao PIB tende a ser menor. Ademais, a incidência sobre salários permite a percepção dos contribuintes quanto aos custos do sistema.

Quanto ao faturamento, a incidência é fácil de ser operacionalizada e apresenta alto potencial de arrecadação. Todavia, é desfavorável no que diz respeito à regressividade, consciência do contribuinte, impacto inflacionário e controle da evasão.

O valor adicionado como base de incidência é de difícil apuração e fiscalização, não é transparente para o contribuinte e possui elevado nível de evasão. Se a base de incidência mudar para o valor agregado, argumenta-se que as grandes empresas tenderão a pagar mais imposto. Na hipótese de recomposição orçamentária, haverá uma redistribuição dos encargos das empresas com uma alta relação folha/valor agregado, intensivos em trabalho, para as empresas com uma baixa relação salários/valor agregado, típica de setores capital-intensivos. Este quociente é muito maior nas pequenas do que nas grandes empresas. Estas pagarão mais impostos do que aquelas (Amadeo, 1994b).

A incidência sobre os lucros apresenta também inconvenientes graves tais como: a base é pequena quando comparada com folha de salários ou faturamento, é muito sensível às variações no nível da atividade econômica, é de fácil manipulação contábil para efeito de evasão e, finalmente, já é excessivamente taxado no Brasil em comparação com outros países.

Já em 1972, Bacha et al., sugeria que a receita da previdência

, "fortemente baseada nas contribuições sobre a folha de salários" (p.194) fosse substituída por um imposto a ser criado, incidente sobre o faturamento ou sobre o valor adicionado pelas empresas. Recomendava, então, que alguns encargos (contribuição previdenciária de empresas e de empregados, salário-educação, SENAI/SESI e equivalentes, INCRA, salário-família), fossem eliminados progressivamente ao longo de quatro anos, a uma taxa de aproximadamente 8% ao ano (36% ao todo). Após estimar uma medida da proporção dos recursos orçamentários da União que deveriam ser recompostos (33,3% em 4 anos) e de avaliar a existência de excedente tributável no setor empresarial capaz de suportar um novo tributo sem afetar a rentabilidade das empresas, os autores demonstram a viabilidade de se custear os gastos da previdência e outros encargos com recursos não vinculados à folha de salários¹⁵. Em decorrência da redução dos encargos, o crescimento do emprego formal privado no cenário mais otimista seria acrescido de uma taxa de 3,5% a.a. no período 1973-1976.

Todavia, Moura da Silva e Luque (1982) ao procurarem aferir se a alteração na base de incidência beneficiaria os setores intensivos em trabalho em detrimento dos capital-intensivos, concluíram que a alteração na base de incidência dos encargos não beneficiaria exclusivamente os setores intensivos em trabalho. Por outro lado, estes mesmos autores procuraram avaliar o impacto da mudança na base de incidência sobre os preços relativos, já que os setores que apresentassem quedas nos preços relativos (aqueles com uma alta relação folha/valor agregado e , portanto, trabalho-intensivos), seriam estimulados a aumentar o volume de produção e, por conseguinte, o nível de emprego. Verificou-se que, de fato, a nova estrutura de preços relativos estimularia, em média, os setores intensivos em trabalho embora não ficassem restritos a estes segmentos. Portanto, não se pode também generalizar a proposição de que a alteração da base de incidência da folha salarial para uma alíquota única sobre o valor agregado, via efeito sobre preços relativos, estimularia apenas os setores intensivos em trabalho. O impacto desta mudança sobre a distribuição de renda foi também inconclusiva. Por estas razões, Moura da Silva e Luque (1982), concluem que alterar a base de incidência dos encargos trabalhistas com o objetivo de criar empregos e melhorar a distribuição de renda seria *"uma medida de eficácia duvidosa"* (p.4).

Mais recentemente, a FIPE/PROSEG (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1993) propõe transferir os encargos para os salários. Os encargos transferidos seriam aqueles que atualmente são

¹⁵O novo imposto poderia incidir sobre o valor agregado ou o valor das vendas. Há também um impacto sobre os preços relativos dado que as relações salários+encargos/custos e salários/valor agregado ou valor das vendas varia consideravelmente entre as empresas.

apropriados pelo Governo e entidades patronais, respondendo por 27,8% da folha. Dada uma alíquota de 13% para financiar a contribuição previdenciária do trabalhador, não haveria custos adicionais para as empresas. Dados que os encargos fiscais são incorporados aos salários, não haveria nenhum impacto sobre o emprego, pois o custo do trabalho não seria alterado¹⁶. Todavia, o salário líquido do trabalhador elevar-se-ia de 27,8% e o trabalhador daqui por diante seria o único responsável pelo financiamento da previdência através da contribuição de 13% incidente sobre o seu salário. Para Pastore (1993), "é vantajoso transformar parte dos encargos sociais em salários do que mantê-los como custo fixo recolhido a outras fontes". (p.6). Neste caso, a empresa tem melhores condições de condicionar o comportamento dos salários ao desempenho da produtividade.

Chahad (1993) fez uma proposta segundo a qual os encargos fiscais seriam retirados das empresas e repassados parcialmente aos salários no exato montante para cobrir a contribuição previdenciária do empregado e manter constante o seu salário líquido. Isto reduziria o custo da mão de obra em cerca de 30% por conta da redução dos encargos fiscais. O impacto simulado sobre a geração de empregos somente na indústria de transformação, usando-se os coeficientes de sensibilidade do emprego ao seu custo estimados por Bacha et al. (1972), seria da ordem de 10% do total do emprego industrial, ou seja, 736 mil novos postos de trabalho¹⁷.

¹⁶ Contudo, o documento da FIPE/PROSEG (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1993, p. 69) argumenta que a eliminação dos encargos terá impactos positivos sobre o emprego, ou seja, que "Quando o mercado ajustar o nível geral da taxa de salários, já sem os encargos, deve-se observar alguma expansão do emprego". Esta conclusão é mais um desejo do que um fenômeno fundamentado tecnicamente já que não há nem aumento nem diminuição de custos do fator trabalho para a empresa.

¹⁷ O autor pede cautela na interpretação dos resultados dado que:

- (a) representa um limite máximo de geração de novos empregos;
- (b) em vez de novas vagas, pode aumentar apenas o grau de formalização do mercado de trabalho;
- (c) há evidências de que no Brasil o nível de emprego é mais afetado no curto prazo pelo nível da atividade econômica do que pela redução no custo do emprego;
- (d) as estimativas da sensibilidade do emprego ao seu custo são antigas (1972) e, se verdadeiras, devem estar superestimadas devido ao fato de que no longo prazo o progresso técnico e economias de escala tende a aumentar a substituição de trabalho por capital;
- (e) a simulação restringe-se à indústria de transformação.

Portanto, conclui que as estimativas estão sujeitas "a tantas

Oliveira, Beltrão e Medici (1992a e 1992b) fazem uma proposta para um modelo de Seguridade Social que tenha, entre outras, as seguintes diretrizes básicas: transparência tanto de custos como de benefícios, separação efetiva dos componentes da seguridade social (Seguro Social, Saúde, Assistência Social) nos planos de conceito, custeio e operacional e contribuições pagas por pessoas físicas à exceção da cobertura de acidentes do trabalho que seria de responsabilidade dos empregadores¹⁸.

Neste sentido, o custeio do Seguro Social Básico recairia exclusivamente sobre o salário dos trabalhadores, até o teto máximo de três salários -mínimos¹⁹. Propõe-se que todas as contribuições pagas pelo empregador que são incidentes sobre a folha de salários, exceto a contribuição destinada ao custeio do seguro de acidentes do trabalho, sejam repassadas ao salário daqueles que optassem pelo novo sistema. Desta forma o salário líquido do trabalhador seria aumentado apesar de ele ser, no contexto da nova sistemática, o único contribuinte para o Seguro Social. Não haveria impacto sobre o emprego pois o que era a componente "encargos" dos custos do trabalho passa a ser no novo sistema, absorvida totalmente pelo salário. Desta forma, o salário líquido do trabalhador aumenta, os custos de trabalho permanecem constantes para as empresas, o nível de emprego fica inalterado mas existiria um forte incentivo ao aumento do grau de formalização do mercado de trabalho. Assim, neste aspecto, esta proposta é semelhante a da FIPE/PROSEG²⁰.

considerações e limitações que não encorajam a inferências mais definitivas" (p.25). Com tantas restrições, nenhuma autoridade sentir-se-ia com segurança para propor mudanças nos encargos fiscais incidentes sobre a folha de salários a partir da presunção de que geraria novos postos de trabalho na economia.

¹⁸Oliveira (1992) argumenta que há uma diferença de percepção por parte do contribuinte. Impostos, taxas ou contribuições individuais diminuem a renda disponível das pessoas enquanto aqueles pagos por pessoas jurídicas são invisíveis aos contribuintes mesmo quando são repassados para a frente.

¹⁹Além do Seguro Social Básico haveria opcionalmente um Seguro Social Complementar. Este regime seria essencialmente livre quanto a compulsoriedade, custeio e forma de operação. Os regimes de previdência complementar poderiam ser abertos ou fechados.

²⁰Há, todavia, diferenças importantes entre a proposta de Oliveira et al. (1992a e 1992b) e da FIPE/PROSEG. Esta última separa os conceitos de Seguridade Social e de Plano de Aposentadoria. O objetivo da Seguridade Social é redistribuir renda por meio de garantia de mínimos e seria financiado por recursos orçamentários. O objetivo do sistema de Aposentadoria e Pensões é capitalizar poupanças que se constituiria em um grande fundo para financiar o crescimento econômico. Este fundo substituiria outros como o FGTS e

Do ponto de vista operacional, os empregadores continuariam a descontar, com base na folha, as contribuições dos seus empregados e a recolhê-las à Seguridade. A utilização da folha de salários como base de incidência para o custeio do seguro social básico justifica-se pelo fato de o seguro objetivar a reposição total ou parcial dos salários no caso da perda da incapacidade de trabalhar. Ademais, segundo os autores citados, a incidência sobre folha de salários apresenta uma menor sensibilidade às flutuações no nível da atividade econômica, é de fácil fiscalização e controle e os fundos assim constituídos são indubitavelmente de propriedade dos trabalhadores.

O único encargo de responsabilidade exclusiva do empregador, segundo a mesma proposta, que permaneceria incidindo sobre a folha de salários é o referente ao seguro de acidentes de trabalho. As alíquotas variariam conforme o desempenho de cada empresa medido pelo grau de acidentalidade ou sinistro por ramo de atividade.

Macedo (1993, p.29) propõe uma solução intermediária pela qual a previdência social seria financiada exclusivamente pelas contribuições sobre a folha de salários, reduzindo-se as respectivas taxas enquanto se ampliaria a contribuição sobre o faturamento. Argumenta ainda que a combinação folha-faturamento é correta, não tendo sentido abandonar a folha de salários como fonte de financiamento da previdência social. Desta forma, sugere-se que o regime *universal*, que independe de filiação, seja financiado com parte da Contribuição Social sobre Valor Adicionado (CSVA) que substituiria por extinção a COFINS, a Contribuição do Salário-Educação, a Social sobre o Lucro e para o PIS/PASEP, além das contribuições sociais parafiscais (SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA E SEBRAE). Assim, se reduziriam as contribuições do empregado e do empregador sobre a folha de salários que seriam destinadas apenas ao financiamento dos regimes *Básico e Complementar*.

Há muitas outras propostas para a reforma da previdência social entre as quais se destacam a de Aloísio Teixeira (Teixeira, s/d), a da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Estudo do Sistema Previdenciário (Brasil. Câmara dos Deputados, 1992), oito projetos de lei apresentados na gestão do então Ministro Rogério Magri (Brasil. Ministério do Trabalho e da Previdência Social, 1991), a da Federação Brasileira dos Bancos -FEBRABAN- (MCM Consultores Associados e Socimer International Bank, 1992), a da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Brasil. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, 1992), a do Fundo Monetário Internacional (FMI, 1992), a do Instituto Liberal (1991) a da ANFIP e Martinez (1992), a da Federação das Indústrias de São Paulo, FIESP (1992) e a do ex-Ministro da Previdência Social, Reinold Stephanes

o PIS/PASEP.

(Brasil.MPS, 1992)²¹. Com exceção da Proposta Aloísio Teixeira onde não haveria especialização de fontes, todos os projetos de reforma da Previdência Social recomendam reduzir as contribuições sobre a folha de salários mas não eliminam esta fonte para o financiamento da previdência social no regime básico e/ou complementar ou ainda destinando esta fonte exclusivamente para a previdência social a partir das contribuições só de trabalhadores ou destes com os empregadores. No caso da Comissão Especial da Câmara dos Deputados foi feita a sugestão para que se altere a Lei de Custeio da Previdência Social para permitir que os recursos decorrentes das contribuições dos trabalhadores e empresários fiquem exclusivamente destinados às pensões e aposentadorias (Brasil.Câmara dos Deputados, 1992).

Convém agora sumariar as principais conclusões que podem ser retiradas da discussão sobre o tema. Antes, cabe lembrar que as diversas estimativas da incidência das contribuições e encargos sobre a folha de salários varia segundo a perspectiva do analista (custos, salário) e da sua ideologia. Governo, empresas e trabalhadores apropriam-se em proporções distintas destas contribuições e encargos. Independentemente de quem se apropria de que, as empresas têm os seus custos salariais básicos onerados pelas diversas contribuições e encargos. Da discussão e das controvérsias, todavia, podem extrair-se as seguintes conclusões e recomendações:

(a) há consenso que o peso dos encargos e contribuições sobre a folha de salários é alto e teria que ser reduzido;

(b) todavia, considera-se como tributo sobre o trabalho apenas aqueles impostos recolhidos pelo Governo e incidentes sobre a folha de salários. Estes respondem, em média, por 24,5% da folha de salários e por 40,2% do total de encargos e contribuições. Tais encargos constituem uma "cunha fiscal" vez que não revertem em benefício dos trabalhadores quer diretamente sobre a forma de 13o salário, férias, etc., quer indiretamente através das empresas, entidades patronais e mesmo órgãos governamentais como o INCRA. Neste sentido a cunha fiscal brasileira não é muito diferente de alguns países desenvolvidos. Todavia, gera ineficiência alocativa no mercado de trabalho;

(c) os problemas de natureza teórica e metodológica presentes nas estimativas da sensibilidade da demanda por trabalho ao seu custo bem como evidências de que o progresso técnico e economias de escala são importantes determinantes do nível de emprego, não permitem que se afirme de forma inequívoca que a redução das contribuições sociais e/ou dos encargos trabalhistas, conduziria

²¹Macedo (1993) consolidou e resenhou todas estas propostas em trabalho publicado em Brasil.Ministério da Previdência Social (1993).

a uma melhoria do nível de emprego na economia. De fato, há muito mais consenso na literatura a respeito dos efeitos de uma redução nos encargos/contribuições sobre o aumento da formalização do emprego assalariado do que sobre a geração de novos empregos;

(d) a competitividade dos bens comercializáveis brasileiros não está relacionada com o nível dos salários nem com a incidência dos encargos sobre a folha mas com a relação salário-câmbio e com a produtividade do trabalho. No ano passado o crescimento da produtividade na indústria brasileira foi notável;

(e) o número e a incidência de contribuições/encargos fixos propicia alguma rigidez, e portanto ineficiência, no ajustamento da força de trabalho das empresas a movimentos cíclicos de curto prazo ou a ajustamentos de caráter estrutural. Há também um certo consenso na literatura de que a multa indenizatória do FGTS desestimula a geração de empregos formais e que os custos de demissão aumentaram substancialmente depois da Constituição de 1988;

(f) apesar de teoricamente ser uma tendência esperada, não há elementos nas estatísticas domiciliares brasileiras disponíveis até 1989/1990 que permitam afirmar que o sistema de emprego e de remunerações esteja se tornando mais flexível no caso brasileiro. Em muitas análises, ajustamentos a movimentos cíclicos de curto prazo têm sido confundidos com soluções produtivas e estruturais. Há, contudo evidência, que no setor informal onde as relações de emprego são menos estruturadas, alguma flexibilidade tende a ser observada;

(g) alguns autores questionam a transferência da incidência das contribuições sociais (previdência, acidentes do trabalho e salário-educação) para o valor agregado. A medida é de duvidosa eficácia com relação ao seu impacto sobre o nível de emprego, sobre a distribuição de renda e, ademais, é de difícil fiscalização.

Desta forma, das diversas propostas apresentadas e analisadas, selecionaram-se as seguintes como as que deveriam conduzir uma reforma das contribuições e encargos que incidem sobre a folha de salários:

(a) os encargos que revertem em benefício dos empregados e que devem ser interpretados "lato sensu" como parte do seu salário (13o, férias, etc.) são direitos sociais dos trabalhadores consagrados na atual Constituição e como tais não deveriam ser modificados pelo processo de revisão em curso;

(b) o percentual correspondente exclusivamente aos encargos que constituem a "cunha fiscal", por sua vez, deveria ser incorporado aos salários, flexibilizando desta forma este componente. Na proposta de Oliveira et al. (1992), esta transferência consistiria

do percentual relativo a todas as contribuições e encargos e seria concedida àqueles trabalhadores que optassem pelo novo seguro social como um incentivo à transição;

(c) a multa indenizatória do FGTS deveria ser revista e negociada, quer por uma maior cobertura e benefícios do seguro-desemprego, quer por um novo sistema de indenização que garanta os direitos dos trabalhadores demitidos sem justa causa. A primeira opção é a mais recomendável. No caso da segunda, a incidência não deve recair sobre a folha de salários;

(d) os encargos do tipo SENAI/SESI e similares deveriam ter a sua base de incidência transferida da folha de salários. Alguns encargos deveriam ser eliminados. Todavia, outras fontes deveriam financiar os programas de treinamento de responsabilidade do SENAI, SENAC e SENAR;

(e) a proposta de Oliveira et al. (1992a e 1992b) e de muitos outros recomendam que o seguro social básico deveria ser de responsabilidade exclusiva do trabalhador, com base em alíquota incidente sobre o seu salário até um certo teto, podendo, adicionalmente, o trabalhador entrar em um programa de previdência complementar. Isto permitiria que se estabelecesse uma vinculação entre contribuinte e beneficiário e também asseguraria uma maior eficácia na fiscalização;

(f) o salário-educação deveria ser eliminado e seu propósito financiado por outra fonte;

(g) o único encargo de responsabilidade das empresas, que deveria continuar incidindo sobre a folha de salários seria a contribuição das empresas para a cobertura dos acidentes de trabalho (Oliveira et al., 1992; Macedo, 1993);

Os benefícios decorrentes da implementação desta proposta que incorpora, em essência, elementos das recomendações de Oliveira et al. (1992a e 1992b), Macedo (1993) e da FIPE/PROSEG (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1993), seriam os seguintes:

- (i) aumenta-se o salário líquido do trabalhador;
- (ii) estabelece-se uma maior transparência entre contribuinte e beneficiário no Seguro Social Básico;
- (iii) reduzem-se substancialmente os encargos sobre a folha;
- (iv) estimula-se uma maior formalização do mercado de trabalho;
- (v) preservam-se os benefícios dos trabalhadores consagrados na Constituição de 1988, e;
- (vi) flexibiliza-se a componente dos encargos que seria incorporada aos salários.

O único efeito de caráter duvidoso, todavia, seria uma

melhoria no nível de emprego, cuja determinação está regulada mais pela lógica do nível da atividade, da competitividade, do progresso técnico e das economias de escala do que pelo preço do trabalho relativamente ao do capital.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Paulo Sérgio Martins (1989). A substituição entre capital e mão-de-obra na indústria manufatureira de Minas Gerais. In: SEDLACEK, Guilherme Luís; BARROS, Ricardo Paes (Ed.). Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, cap. 10, p. 227-257.

ALMEIDA, J. (1973). Transferência de tecnologia e absorção de mão-de-obra. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. LII(2), n. 206, abr./jun..

➔ ALMEIDA, Sandra Cristina (1992). As contribuições sociais de empregadores e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão. Rio de Janeiro : IPEA, fev. 53 p. (Documento de Política, 8)

AMADEO, Edward J. (1994a). Análise comparativa da competitividade da indústria manufatureira Brasileira: com ênfase nos determinantes do custo do trabalho. [S.l. : s.n.], 36 p. (Versão Preliminar)

_____ (1994b). O real peso dos encargos sobre os salários. Folha de S. Paulo, São Paulo, 04/01/93. Dinheiro, p. 2.

ANFIP. Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (1992). Plano de benefícios da Previdência Social (Lei, regulamento e legislação complementar) - 1992. Brasília : ANFIP, 275 p.

ANFIP e MARTINEZ, Wladimir (1992) "Subsídios para um Modelo de Previdência Social". Brasília, mimeo.

BACHA, Edmar Lisboa; MATA, Milton da; MODENESI, Ruy Lyrio (1972). Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra : uma interpretação do problema e seu debate. Rio de Janeiro : IPEA, 257 p. (Relatório de Pesquisa, 12)

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência Social (1991). Propostas de Anteprojetos de Atos Legislativos. Brasília, mimeo.

BRASIL. Câmara dos Deputados (1992). Relatório Final da Comissão

Especial para Estudo do Sistema Previdenciário. Relator: Deputado Antônio Brito. Brasília.

- BRASIL.Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1992). A Reforma Fiscal: Delineamento Básico. Comissão Executiva da Reforma Fiscal. Brasília (versão de 26/06).
- BRASIL.Ministério da Previdência Social (1992). "Registros sobre as Recomendações da Comissão Especial para a Reforma da Previdência Social". Volume III. Propostas de Anteprojetos de Atos Legislativos. Brasília (Junho), mimeo.
- BRASIL.Ministério da Previdência Social (1993). A Previdência Social e a Revisão Constitucional. Brasília: CEPAL
- CACCIAMALI, Maria Cristina (1989). Emprego no Brasil durante a primeira metade da década de 80. In: SEDLACEK, Guilherme Luís; BARROS, Ricardo Paes (Ed.). Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, cap. 7, p. 155-178.
- _____ (1993a). Em busca da recriação do marco regulador do mercado de trabalho. In: Instituto Internacional de Estudios Laborales. Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina. Ginebra : OIT. Cap. 5, p. 110-126.
- _____ (1993b). Resumo diagnóstico do seminário Encargos Sociais e sua base de incidência : versão preliminar. São Paulo : FEA/USP, dez. 85 p.
- CAMARGO, José Márcio; AMADEO, Edward (1993). Labour legislation and institutional aspects of the Brazilian labour market. In: Instituto Internacional de Estudios Laborales. Reestructuración y regulación del mercado de trabajo en América Latina. Ginebra : OIT, cap. 4, p. 81-109.
- CHADAD, José Paulo Zeetano (1993). Encargos sociais e emprego no Brasil. São Paulo : FIPE, p.21-27.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (1993). Os encargos sociais no Brasil: um desestímulo à contratação : uma agenda de trabalho (Proposta de Mário Amato - Vice-Presidente da CNI). In: Mesa Redonda sobre Encargos Sociais. Brasília : Ministério do Trabalho, out. 5 p.
- COX-EDWARDS, Alejandra; GRIFFIN, Peter (1992). Wage flexibility and labour market adjustment in Brazil. Long Beach : California State University, mar. 35 p.
- CUNHA, P. V. (1979). A organização dos mercados de trabalho: três comentários alternativos. Revista de Administração de

- Empresas, v. 19, n. 1, p. 29-46, jan./mar..
- DIEESE (1993). A questão fiscal e os trabalhadores. São Paulo : DIEESE, 71 p. (Pesquisa DIEESE, 8)
- FMI (1992). "Brasil: Opções para a Reforma da Seguridade Social" (Julho), mimeo.
- FOLHA DE SÃO PAULO (1994). Governo não acaba com FGTS, diz Barelli. Finanças. p. 2-12, 23 de Janeiro.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (1988). Encargos sociais do empregador. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, out. p. 43-46.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Programa de Estudos e Debates sobre a Seguridade e Previdência Social (1993). Proposta FIPE/PROPEG para a reforma da seguridade e previdência social : versão para debate. São Paulo : FIPE/PROPEG. 89 p.
- GONÇALVES, R. (1982). Proporção de fatores, escolha de técnicas e empresas multinacionais na indústria de transformação no Brasil. Revista Brasileira de Economia, v. 36, n. 2, p. 161-181, abr./jun..
- GOODMAN, D. E.; SENA, J. F.; ALBUQUERQUE, R. C. (1971). Os incentivos financeiros: industrialização do nordeste e a escolha de tecnologias. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 1, n. 2, p. 329-365, dez.
- INSTITUTO LIBERAL (1991) "Previdência Social no Brasil: uma Proposta de Reforma." (Maio), mimeo.
- JATOBÁ, Jorge (1974). Factor price polices, technological change and employment: the case of the Brazilian Northeast manufacturing industry. Nashville : Vanderbilt University, (Ph.D. dissertação).
- _____ (1989). A dimensão regional da pobreza urbana e os mercados de trabalho: o caso Brasileiro, 1970/83. In: SEDLACEK, Guilherme Luís; BARROS, Ricardo Paes (Ed.). Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, cap. 3, p. 55-95.
- _____ (1990). A pesquisa sobre o mercado de trabalho na América Latina : o estado das artes. Literatura Econômica, Rio de Janeiro, v. 12, p. 3-106, jan./dez..
- _____ (1993). Labor and Economic Reform in Brazil. Economic Growth Center: Yale University.
- _____ ; ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de (1993). A

Desregulamentação do mercado e das relações de trabalho no Brasil: potencial e limitações. Rio de Janeiro : IPEA, 30 p. (Texto para Discussão, 312)

MACEDO, Roberto Brás Matos; CHADAD, José Paulo (1985). FGTS e a rotatividade. São Paulo : Nobel; Brasília : Ministério do Trabalho, 131 p.

MACEDO, Roberto Brás Matos (1975) Uma Crítica às estimativas da elasticidade de substituição obtidas para a indústria de transformação. Estudos Econômicos, v.5, n.3, p.141-164, set./out

_____ (1976). Uma Interpretação Alternativa nos estudos de demanda de mão de obra. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.6, n.1, p.241-266, abr.

→ _____ (1993) "Reforma da Previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas" in Brasil. Ministério da Previdência Social (1993). A Previdência Social e a Reforma Constitucional. Brasília: CEPAL

MOURA DA SILVA, Adroaldo; LUQUE, Carlos Antonio (1982). Alternativas para o financiamento do sistema previdenciário. São Paulo : FIPE/Pioneira, 100 p.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo B. de (1992). Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social. Rio do Janeiro : IPEA, abr. 28 p. (Texto para Discussão, 251)

OLIVEIRA, Francisco E. B.; BELTRÃO, Kayzô Iwakami; MÉDICI, André Cezar (1992a). Proposta de um modelo de seguridade social. Rio de Janeiro : IPEA, ago. 38 p. (Relatório Interno, 03/92)

_____ (1992b). Seguridade Social: Propostas de Reforma Constitucional. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 11p. (Documento de Política No. 11)

→ PASTORE, José (1993). Encargos sociais no Brasil e no mundo : versão preliminar. In: Mesa Redonda sobre Encargos Sociais. Brasília : Ministério do Trabalho. 28 p.

ROSSI, Clóvis (1994). Peritos não acham saída para o desemprego. Folha de S. Paulo, São Paulo, 30 de Janeiro. Mundo, p. 3.

TEIXEIRA, Aloísio . "O Caminho da Seguridade: Cumprir, Consolidar e Aprofundar a Constituição". Mimeo (s/d).

TROYANO, Annez Andraus (1993). Flexibilidade do emprego assalariado na região da grande São Paulo. In: Instituto Internacional de Estudios Laborales. Reestructuración y

regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina. Ginebra : OIT. Cap. 7, p. 158-188.

→ WORLD BANK (1991). Brazil: The Brazilian Labour Market in the 1980s. Washington, World Bank Report No. 9693-BR, jul. 63 p.

TABELA 1
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E ENCARGOS TRABALHISTAS NO BRASIL

Contribuições Sociais e Encargos Trabalhistas	Legislação	Aliquotas (%)	Cobertura	Apropriação	Incidência Média s/ folha de sal. de cada empresa (%)
A. Contribuições Sociais					27,8
1. Previdência Social ¹ (não-financeira)	Lei 8212/91	20,0	Geral	Governo	20,0
2. Acidentes de Trabalho ²	Lei 8212/91	2,0	Geral	Governo	2,0
3. Salário-Educação	Lei 7787/89	2,5	Geral	Governo	2,5
4. SENAI/SENAC e	Decreto-Lei 1867/81	1,0	Setorial	Ent. Patronais	
5. SESI/SESC,	Decreto-Lei 1867/81	1,5	Setorial	Ent. Patronais	
6. Ensino Aeroviário/Marítimo, ou	D.-L. 1305/74 - D.L. 1861/81	2,5	Setorial	Empresas	2,5
7. Básica para o INCRA ³	Lei 7787/89	2,5	Setorial	Empresas	
8. Adicional para o INCRA	Lei 7787/89	0,2	Geral	INCRA	0,2
9. SEBRAE ⁴	Lei 8029/90	0,6	Setorial	SEBRAE	0,6
B. Encargos Trabalhistas					33,1
1. Décimo Terceiro	Lei 4090/62; C.F. Art. 7, inciso VII	8,3	Geral	Trabalhadores	8,3
2. Férias Remuneradas	D.-L. 1535/77; C.F. Art. 7, inciso VII	11,1	Geral	Trabalhadores	11,1
3. FGTS ⁵	Lei 8036/90	8,0	Geral	Trabalhadores	8,0
4. Aviso Prévio ⁶	C.F. Art. 7, inciso XXI	2,5	Geral	Trabalhadores	2,5
5. Indenização compensatória ⁷ (40% FGTS)	C.F., Ato das Disp. Const. Transitórias e Lei 7839/89	3,2	Geral	Trabalhadores	3,2
Total (A+B)					60,9

Fonte: Almeida (1992)

¹ No caso de empresas do setor financeiro, aplica-se um adicional de 2,5%.

² A taxa varia de 1% a 3%, segundo as condições de risco. O valor da tabela é uma média.

³ Quem paga estas, não paga SENAI/SESI e SENAC/SESC.

⁴ Aplica-se somente às empresas que contribuem para o SENAI/SESI e SENAC/SESC.

⁵ Aplica-se somente ao setor formal privado.

⁶ A alíquota de 2,5% é um valor médio estimado a partir da divisão do número de desligamentos por iniciativa do empregador sem justa causa, pelo número de empregos existentes em 31/12/88 segundo dados da RAIS; 1988.

⁷ Valor médio, aumenta com o tempo de serviço conforme assinalado no texto.

Indexação Salarial e Negociações Coletivas

Edward Amadeo
José Márcio Camargo¹

1. Introdução

Indexação salarial, negociações coletivas, organizações sindicais, conflito trabalhista, têm sido expressões comuns no debate sobre o desempenho da economia brasileira pelo menos desde o início dos anos oitenta. Ao long de todo este período, a questão da relação entre Capital, Trabalho e Governo tem sido colocada como um dos principais determinantes da distribuição da renda do trabalho, do nível e da aceleração da taxa de inflação e do comportamento das taxas de desemprego. Sem dúvida, os elevados níveis de conflito na relação entre estes atores sociais, principalmente em períodos de intenso crescimento econômico e baixo desemprego, tem sido uma das características que mais tem chamado a atenção dos analistas. Por outro lado, as relações entre as organizações sindicais e os partidos políticos legalmente organizados e representados no Parlamento e o caráter corporativo, suposto ou verdadeiro, das organizações sindicais e a consequente incapacidade deste movimento de colocar os interesses do país como um todo acima dos seus interesses corporativos, têm sido colocados como alguns dos grandes empecilhos para a estabilização da economia.

Obviamente, dado o caráter extremamente delicado do tema, do ponto de vista de sua conotação política na sociedade, muito da discussão tem se dado em um ambiente altamente ideologizado, principalmente em seus aspectos políticos, mas também nos aspectos econômicos. Isto é certamente inevitável. Entretanto, muitas vezes, o grau de ideologização do debate tende a ofuscar a realidade objetiva de tal forma que a capacidade dos analistas de entender o fenômeno se perde quase que totalmente. Em especial, a discussão se desenrola como se as organizações sindicais, de empresários e de trabalhadores, atuassem em um vácuo institucional, independentemente da legislação e da história recente do movimento sindical e do país.

Neste artigo, pretendemos fazer uma análise da estrutura institucional que rege as relações entre Capital, Trabalho e Governo no Brasil tentando evitar seu caráter ideológico. Em outras palavras, tentaremos analisar a legislação trabalhista vigente de tal forma a podermos entender como esta legislação cria incentivos para que os agentes sociais se comportem de determinada maneira e como este comportamento acaba afetando decisivamente os resultados do processo de negociações coletivas, o comportamento dos salários reais, da distribuição da renda do trabalho, o grau de conflito nas relações entre os agentes, o grau de indexação dos salários, etc.

Estamos conscientes de que não necessariamente este esforço será bem recompensado, pois o tema é de tal forma envolvido por juízos de valor que é muito

¹. Professores do Departamento de Economia da PUC/RIO.

difícil ao analista retirar seu caráter ideológico. Porém, acreditamos que o esforço vale por si só, na medida em que ele ajude a entender as origens das vantagens e das desvantagens do atual sistema de relações de trabalho no país e possa levar a reformas que sejam capazes de torná-lo mais de acordo às necessidades da economia brasileira e, portanto, dos agentes envolvidos.

O artigo parte do pressuposto de que as instituições sociais, leis, organizações sindicais, etc., são mecanismos historicamente determinados. Sua evolução está diretamente relacionada à própria evolução da sociedade e, ao mesmo tempo, afeta o comportamento desta mesma sociedade. Os agentes, na busca de seus legítimos interesses individuais e diante dos custos de transação não desprezíveis decorrentes das incertezas e das assimetrias de informação, pautam seu comportamento de forma a se adaptar às instituições existentes e, dado seu poder de barganha relativo, mudar estas mesmas instituições para torná-las mais de acordo a suas necessidades. É exatamente este processo que cria incentivos a determinados tipos de comportamento e afeta o desempenho da economia. Portanto, as instituições não são neutras e independentes da evolução social, política e econômica da sociedade.

O artigo está dividido da seguinte forma. após esta introdução, fazemos uma descrição sucinta e um breve histórico da legislação trabalhista no Brasil e de sua evolução desde sua implementação em 1943. Na seção três, analisamos como esta legislação gera incentivos para que os agentes se comportem de determinadas formas e como este comportamento afeta as variáveis micro e macroeconômicas. Na seção 4, utilizamos os resultados da seção anterior para estudar os mecanismos de indexação dos salários nominais dos diferentes grupos de trabalhadores no mercado de trabalho brasileiro, a aderência destes salários às políticas salariais vigentes e/ou à taxa de inflação. Finalmente, na quinta seção, apresentamos nossas conclusões.

2. Legislação Trabalhista no Brasil

O corpo principal e o espírito da legislação trabalhista brasileira foi introduzida durante os anos trinta e início dos anos quarenta e consolidada em um Código do Trabalho, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), pelo primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1943. Três mudanças importantes foram introduzidas nesta legislação desde então. A criação de uma lei que regula os reajustes mínimos de todos os salários nominais no setor formal do mercado de trabalho brasileiro, em 1965, a substituição do instrumento da Estabilidade no emprego pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, em 1966 e a criação do Seguro-desemprego, em 1986. Muitas outras mudanças ocorreram ao longo destes cinquenta anos de CLT, mas, como veremos ao longo do artigo, ou as novas instituições já eram uma prática comum nas relações entre os agentes envolvidos e a legislação apenas convalidou a prática existente, ou não foram tão importantes a ponto de mudar a estrutura e o espírito da lei.

A CLT está baseada em dois pontos fundamentais. Primeiro, a convivência de contratos individuais e contratos coletivos de trabalho, para todos os trabalhadores do setor formal da economia. Segundo, o importante papel reservado à Justiça do Trabalho, tanto nas negociações coletivas quanto na determinação dos contratos

individuais.

A lei obriga todo empregador a assinar uma carteira de trabalho, onde devem estar estipulados os termos do contrato individual de trabalho e todas as suas mudanças ao longo do período de emprego. Sendo assim, é ilegal contratar trabalhadores sem que esta carteira seja devidamente assinada, apesar de o grau de cumprimento desta legislação ser relativamente pequeno, principalmente nas regiões menos desenvolvidas do país e nos setores mais tradicionais.

Ao mesmo tempo, as firmas são obrigadas a assinar contratos coletivos de trabalho com os sindicatos de trabalhadores nelas representados. Os contratos coletivos são negociados e assinados anualmente e estipulam condições mínimas às quais os contratos individuais devem se submeter. Estes últimos podem, apenas, estipular condições melhores para os trabalhadores, do que aquelas estipuladas nos contratos coletivos (e do que aquelas estipuladas pela legislação, que também não são negociáveis através dos contratos coletivos ou individuais).

A Justiça do Trabalho tem um papel de grande importância nas relações entre trabalhadores e empregadores no país. A ela cabe julgar as reclamações de trabalhadores e empregadores em assuntos referentes ao contrato de trabalho, tanto a nível individual quanto coletivo, intermediar e arbitrar as negociações coletivas, interpretar as leis do trabalho e decidir possíveis lacunas existentes nestas leis, etc. Este é o único ramo da Justiça brasileira que tem poder normativo, ou seja, pode, através de suas sentenças, criar a legislação e não somente interpretá-la. Como veremos, esta característica dá à Justiça do Trabalho, um papel decisivo na evolução da relação entre Capital, Trabalho e Governo do país.

2.1. O Contrato Individual e as Condições Legais Mínimas de Trabalho

A CLT é um conjunto extremamente amplo de regras que determina os direitos e deveres individuais e coletivos de trabalhadores e empregadores e dos sindicatos de trabalhadores e de empregadores, na relação de trabalho. Além da obrigação de manter um contrato individual escrito com cada trabalhador, registrado na Carteira de Trabalho, a lei determina um conjunto de condições mínimas que a relação de trabalho individual deve cumprir. As principais condições são:

- número máximo de horas de trabalho por semana e por dia;
- número máximo de horas-extras permitido;
- salário mínimo;
- valor mínimo por horas-extras trabalhadas;
- férias anuais pagas adiantadas;
- proteção especial para mulheres e crianças;
- proibição de demissão da mulher quando estiver grávida;
- 120 dias de licença maternidade;
- 5 dias de licença paternidade;
- condições especiais de trabalho para turnos noturnos;
- aviso prévio de um mês para demissão;
- proteção contra demissão não justificada;
- regras especiais de segurança para determinadas ocupações consideradas

perigosas para o trabalhador;
décimo terceiro salário anual;
salário família
seguro desemprego;
para turnos ininterruptos, o número de horas normais máximo é de seis horas diárias.

Várias destas cláusulas foram introduzidas ou melhoradas pela Constituição de 1988, em relação à CLT. Entre estas, devemos destacar a redução da jornada normal máxima semanal de 48 para 44 horas, o aumento da licença maternidade de 90 para 120 dias, a criação da licença paternidade, aumento do pagamento mínimo de horas-extras, a redução do número máximo de horas normais para empregados que trabalham em turnos ininterruptos para seis horas. A Constituição introduziu também a possibilidade de participação nos lucros das empresas, a possibilidade de criação de comitês de trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados e aviso prévio proporcional ao tempo de serviço na empresa, cláusulas ainda não vigentes por não terem sido regulamentadas por lei.

Como foi dito acima, a proteção contra demissão não justificada sofreu uma importante alteração em 1966 e será tratada à parte aqui, dada sua importância. Até esta data, para demitir sem justa causa, o empregador tinha que pagar ao trabalhador demitido um mês de salário para cada ano trabalhado na empresa. Esta compensação era calculada com base no maior salário recebido pelo trabalhador na empresa. Cabia ao empregador provar que a demissão tinha uma causa justa e estas eram claramente definidas na lei.

Após dez anos trabalhando na mesma empresa, o trabalhador adquiria o direito à estabilidade funcional e somente demissões por justa causa eram permitidas. No caso de um trabalhador ser acusado de alguma falha grave estipulada na lei, o contrato podia ser interrompido e abria-se um inquérito para verificar se efetivamente a falha havia ocorrido. Se a Justiça do Trabalho decidisse contra o empregador, o trabalhador teria que ser reintegrado pela empresa. No caso de falência ou fechamento da empresa, estes trabalhadores tinham o direito a uma indenização de dois salários para cada ano de trabalho, calculado com base no maior salário recebido ao longo deste tempo.

Em 1966 foi criado um sistema alternativo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, com o tempo, passou a regulamentar as demissões sem justa causa. Pelo mecanismo do FGTS, a empresa tem que abrir uma conta individual em um banco (hoje na Caixa Econômica Federal), em nome do trabalhador, e nela depositar 8% do salário do trabalhador mensalmente. Quando demitido sem justa causa, o trabalhador pode retirar este depósito e ainda receber uma multa que, até 1988, era de 10% sobre o total depositado pela empresa, paga pelo empregador. A Constituição de 1988 aumentou esta multa para 40%. Este fundo pode também ser utilizado pelo trabalhador para comprar casa própria e ser retirado no momento de sua aposentadoria.

Em princípio o FGTS é um sistema opcional. Porém, assim que foi introduzido, tornou-se quase impossível obter emprego se o trabalhador não optasse pelo Fundo, em lugar da anterior lei de estabilidade. Isto porque após a introdução do FGTS,

tornou-se muito mais fácil a demissão do trabalhador sem justa causa. Este sistema continua vigente até hoje.

2.2. Organização Sindical, Negociações Coletivas e Contratos Coletivos

A negociação dos contratos coletivos no Brasil é realizada entre os sindicatos dos trabalhadores e os sindicatos de empresas (uma convenção coletiva de trabalho) ou entre os primeiros e uma empresa individual (um acordo coletivo de trabalho). As cláusulas dos contratos individuais não podem ser piores, para os trabalhadores, que as dos contratos coletivos de sua categoria. Neste sentido, os contratos individuais são complementares aos contratos coletivos no sistema de relações de trabalho brasileiro.

Para que possamos entender como os contratos coletivos de trabalho e as negociações coletivas são realizadas no Brasil é importante saber como os sindicatos são organizados. O Título V da CLT define a estrutura dos sindicatos. Por este estatuto, os sindicatos são organizados em linhas paralelas, para trabalhadores e para empregadores. Eles são definidos em linhas ocupacionais (para os trabalhadores) e por categoria econômica (para os empregadores). A definição das ocupações e das categorias econômicas cabe ao Ministério do Trabalho e está baseada na similaridade das características ocupacionais e das atividades econômicas das firmas.

Os sindicatos têm como base geográfica mínima o município, sendo permitida a criação de sindicatos estaduais e inter-estaduais. Um conjunto de cinco sindicatos pode criar uma Federação ao nível geográfico estadual e um conjunto de pelo menos três Federações pode criar uma Confederação a nível nacional. Até 1988, era proibido o grupamento de sindicatos de diferentes ocupações e categorias econômicas em um único sindicato ou Federação. A existência de uma Central Sindical a nível nacional, juntando sindicatos de diferentes ocupações, também era proibida por lei. Esta proibição, assim como outras restrições importantes ao direito de associação sindical, foi revogada com a Constituição de 1988.

Até 1988, todo sindicato tinha que ser registrado e aprovado formalmente pelo Ministério do Trabalho. Uma vez obtida esta aprovação, o sindicato tinha o monopólio da representação dos trabalhadores, na base territorial e da ocupação definidas. Os contratos coletivos têm, por lei, que ser negociados com os sindicatos, sendo proibida a negociação e assinatura de contratos coletivos por Federações e Confederações, exceto nos casos excepcionais nos quais não houver sindicato para representar os trabalhadores.

A filiação ao sindicato não é obrigatória, porém cada trabalhador tem que, obrigatoriamente, pagar uma taxa anual ao sindicato de sua ocupação (o imposto sindical). Os recursos assim obtidos eram divididos entre os sindicatos (60%), a Federação (15%), a Confederação (5%) e o Ministério do Trabalho (20%). O uso destes recursos estão claramente definidos por lei e devem servir, unicamente, para financiar atividades assistenciais e sociais dos sindicatos, tais como livrarias, auxílio funeral educação, diversão, bolsas de estudos a seus membros, etc.). É proibida a utilização destes recursos para atingir objetivos de caráter político ou reivindicatório, como a formação de um fundo de greve, por exemplo.

Além desta contribuição obrigatória, os sindicatos podem também coletar contribuições voluntárias de seus membros, sendo o valor desta contribuição determinado pela Assembléia Geral do sindicato. Os recursos assim obtidos podem ser utilizados livremente pelo sindicato.

Pela CLT, o Ministério do Trabalho poderia intervir nos sindicatos e depor sua diretoria por várias razões estipuladas em lei, sendo as mais importantes a utilização dos recursos da contribuição compulsória ilegalmente e a realização de greves não autorizadas pela Justiça do Trabalho. A partir de 1988, todo este conjunto de restrições foi abolido. Hoje, a Constituição proíbe ao governo intervir nos sindicatos e a greve é um direito Constitucional de todos os trabalhadores do país. Porém, como veremos abaixo, estas mudanças apenas convalidaram uma situação de fato, já vigente nas relações de trabalho no país, apesar das proibições da legislação.

As negociações coletivas são mandatórias, uma vez por ano, entre o sindicato de trabalhadores da ocupação envolvida e a empresa ou o sindicato das empresas envolvidas, e um monopólio dos sindicatos dos trabalhadores, que são também os representantes legais dos trabalhadores nas disputas coletivas na Justiça do Trabalho. Apesar das organizações sindicais terem representação regional e ocupacional, as negociações coletivas não têm esta limitação, podendo várias organizações sindicais assinar o mesmo contrato coletivo de trabalho.

Finalmente, uma característica importante dos contratos coletivos no Brasil é que eles são mandatórios para todos os trabalhadores e todas as firmas na ocupação e na categoria econômica representadas, independentemente se estes são filiados ou não aos sindicatos que negociaram e assinaram os contratos.

A unicidade sindical por ocupação e categoria econômica, o monopólio do sindicato como representante dos trabalhadores nas negociações coletivas, a contribuição obrigatória e a obrigatoriedade para que todas as firmas e trabalhadores sejam cobertos pelos contratos coletivos permaneceram intocados na Constituição de 1988.

Além da introdução do FGTS, uma mudança importante introduzida pelo governo militar que se iniciou em 1964, e que persiste até o momento como parte do sistema de relações de trabalho no país, foi a aprovação de uma lei salarial que estipula reajustes mínimos para os salários de todos os trabalhadores legalmente registrados no país (os trabalhadores com carteira de trabalho assinada). Até a introdução desta lei, os reajustes de salários eram decididos através de negociações coletivas entre os sindicatos de trabalhadores e de empresas (ou empresas individuais), na data-base de cada categoria profissional, e através de negociações individuais entre as empresas e seus empregados. Somente o salário mínimo era determinado pelo Presidente da República.

A lei salarial deu ao governo o direito de determinar a taxa mínima de reajuste de todos os salários no país (o que cobre os trabalhadores com carteira assinada). A primeira lei salarial estipulava que os salários deveriam ser reajustados, anualmente, segundo uma fórmula que levava em consideração a inflação passada e a expectativa de inflação futura, além de incorporar o crescimento do PIB per capita como ganho de produtividade. Muitas mudanças foram introduzidas na fórmula de reajuste de salários ao longo do tempo, sendo as mais importantes a ocorrida em 1979, quando a periodicidade entre os reajustes foi reduzida de um ano para seis meses e os ganhos

de produtividade passaram a ser negociados no processo de negociações coletivas.

Outras mudanças importantes ocorreram em 1986, quando uma cláusula de reajuste automático foi introduzida toda vez que a taxa de inflação atingisse 20% e, após 1987, quando a taxa de inflação se acelerou fortemente, esta cláusula foi substituída por reajustes com periodicidade mensal. Desde 1979, a indexação à inflação passada, para os maiores salários, não é perfeita. O limite a partir do qual a indexação obrigatória passa a ser menor que a inflação passada varia, dependendo do período, entre 3 e 6 salários mínimos. Os reajustes dos contratos individuais, acima daqueles estipulados por lei e pela negociação coletiva, são negociados entre cada trabalhador e a empresa. Apesar da redução do período entre os reajustes de um ano para um mês entre 1979 e 1994, as negociações coletivas continuam tendo periodicidade anual.

2.3. A Justiça do Trabalho

A Justiça do Trabalho no Brasil tem três funções importantes. Primeiro, toda disputa sobre o cumprimento ou não da lei tem que ser resolvida através da Justiça do Trabalho. Segundo, os Tribunais do Trabalho são responsáveis pela resolução de todas as disputas sobre os contratos individuais e coletivos. Finalmente, os Tribunais do Trabalho são também responsáveis pela conciliação, arbitragem e julgamento das negociações coletivas. Estas três funções tornam a Justiça do Trabalho um elemento chave do sistema de relações de trabalho no Brasil.

A Justiça do Trabalho tem três níveis, hierarquicamente organizada:

- Juntas de Conciliação e Julgamento;
- Tribunais Regionais do Trabalho;
- Tribunal Superior do Trabalho.

No que se refere aos contratos individuais, todo acordo entre o trabalhador e o empregador sobre disputas decorrentes do cumprimento ou não do contrato e da lei, somente é legalmente válido se for realizado através das Juntas de Conciliação e Julgamento. Isto significa que qualquer demissão somente poderá ser realizada na presença do Juiz, se o empregador quiser ter certeza de que o trabalhador não irá demandar qualquer direito não cumprido pelo empregador durante a relação de trabalho, no futuro. Desde 1988, o trabalhador tem 5 anos para reclamar seus direitos na Justiça do Trabalho.

Se o trabalhador decide processar o empregador, é uma obrigação deste último provar que todas as condições do contrato e as obrigações da lei foram devidamente cumpridas. Se o empregador for incapaz de prover provas que sejam consideradas adequadas pelo Juiz, este é livre para decidir se a demanda é procedente. Neste caso, o empregador é obrigado a pagar a demanda do trabalhador. Note que somente demandas monetárias são possíveis, pois o trabalhador não pode, sob qualquer circunstância, demandar sua re-admissão pelo empregador.

A Justiça do Trabalho é também importante no processo de negociações coletivas e na avaliação do cumprimento dos contratos coletivos. As disputas sobre o cumprimento do contrato coletivo têm também que ser decididas através da Justiça do Trabalho, sendo uma obrigação do empregador provar que o contrato e/ou a lei foram

adequadamente cumpridos.

Porém, a principal função da Justiça do Trabalho, a nível coletivo, é a conciliação, arbitragem e julgamento das disputas nas negociações coletivas. Se uma negociação coletiva chega a um impasse, qualquer das partes (trabalhadores ou empresários) pode, unilateralmente, pedir a intervenção da Justiça do Trabalho, através do "Dissídio". A disputa é então enviada à Junta de Conciliação e Julgamento da região na qual a negociação está sendo realizada. Se a conciliação não for possível a este nível, uma sentença é pronunciada. Trabalhadores e empresários podem apelar da sentença diante da corte imediatamente superior (Tribunal Regional do Trabalho).

É importante notar que não existem princípios, regras ou mecanismos explícitos de conciliação e arbitragem que os Tribunais do Trabalho devem seguir para executar estas tarefas. Quando a disputa é sobre o cumprimento da lei, e esta é clara não dando margem a diferentes interpretações, a arbitragem se baseia no texto da lei, entretanto, nas disputas quanto à aceitação ou não por parte das empresas das demandas feitas pelos trabalhadores nas negociações coletivas e nas disputas que envolvem interpretação da lei e/ou dos termos do contrato individual e coletivo, as decisões podem ser baseadas em sentenças passadas do Tribunal e, muitas vezes, as decisões têm caráter eminentemente político.

Isto completa a descrição sucinta da estrutura da legislação trabalhista no Brasil. Na próxima seção, trataremos de entender de que forma esta legislação afeta as relação entre capital e trabalho no país.

3. Legislação Trabalhista e a Relação entre Capital e Trabalho no Brasil

Nesta seção, analisamos como o sistema de relações de trabalho evoluiu no Brasil desde a implantação da CLT, em 1943 e como esta evolução afetou e afeta as relações de trabalho no país, no que se refere ao processo de negociações coletivas.

A evolução do sistema brasileiro de relações de trabalho pode ser dividido em três períodos. O primeiro vai de 1943 a 1964 no qual o sistema se estabeleceu a partir da promulgação da CLT. O segundo período vai de 1964 a 1978, que se caracterizou por elevado grau de autoritarismo nas relações entre empresários, trabalhadores e governo. Neste período, algumas das principais mudanças na legislação que vieram determinar o comportamento futuro das relações entre estes agentes sociais foram introduzidas. Finalmente, o período 1978 até o presente, durante o qual ocorreu um aumento do poder de organização dos trabalhadores, aumento do conflito e maior centralização da organização sindical com descentralização da negociação coletiva.

3.1. O período de implantação (1943/1964)

A CLT tem sua origem no final dos anos trinta e início dos anos quarenta e sua estrutura reflete fundamentalmente a grande influência da ideologia fascista na política brasileira naquele momento. Dado este arcabouço ideológico, o código do trabalho adquiriu, como suas principais características, o autoritarismo e o paternalismo como instrumentos de gerência do conflito entre capital e trabalho.

A principal pressuposição sob a qual se baseia a CLT é que a relação entre trabalhadores e empregadores é, por princípio, assimétrica. Os empregadores estão

sempre em uma situação política e economicamente mais forte do que os trabalhadores. Devido a esta assimetria, a única forma de se gerar uma relação "justa" entre estes agentes seria prover proteção aos trabalhadores através da lei e da Justiça. Dada esta premissa, a proteção aos trabalhadores foi estabelecida em lei e, até muito recentemente (final dos anos setenta em diante), nunca foi objeto de negociações entre trabalhadores e empregadores.

Por outro lado, na medida em que a lei protegia os trabalhadores, estes não precisariam se organizar para defender seus interesses e evitar a exploração excessiva por parte dos empresários, evitando-se assim a confrontação direta entre estes agentes sociais, principalmente ao nível da empresa.

Os sindicatos são considerados fundamentalmente organizações para a promoção de solidariedade entre os grupos sociais, cujos principais objetivos são ajudar o governo na implementação de políticas e como um instrumento de colaboração e conciliação entre Capital, Trabalho e Estado. Portanto, criou-se uma estrutura de representação de trabalhadores e empregadores na qual a dependência das lideranças sindicais em relação ao Estado era a característica dominante. Cinco são as características da CLT que reforçam este resultado:

- o monopólio da representação
- a contribuição compulsória de todos os trabalhadores, independente de filiação sindical;
- a cobertura universal dos contratos coletivos;
- as condições mínimas de trabalho definida em lei e a proteção contra demissões não justificadas;
- o papel da Justiça do Trabalho.

O grande conjunto de regras que regula as condições mínimas de trabalho ao nível da firma e a proteção contra demissão não justificada, presente na CLT original, tiraram das lideranças sindicais algumas das principais bandeiras com as quais mobilizavam os trabalhadores. A proteção contra demissão injustificada e a exigência de que o ônus da prova de qualquer denúncia por parte do trabalhador recaia sobre o empregador, tentava reduzir a assimetria de poder indicada acima. Com isto, a representação dos trabalhadores nas empresas passou a ser considerada desnecessária para defender os interesses dos trabalhadores, ou até mesmo ilegal. A firma se tornou o domínio do empresário, cujos limites de ação eram determinados apenas pela lei e pela Justiça do Trabalho.

A contribuição compulsória, por outro lado, tende a fazer as lideranças sindicais pouco responsáveis diante de seus representados (trabalhadores e empresários), pois a situação financeira dos sindicatos passa a ter muito pouca relação com o número de filiados e com as contribuições voluntárias. Como o sindicato, uma vez estabelecido, tem monopólio da representação da categoria envolvida, torna-se difícil deslocar lideranças já estabelecidas nas burocracias sindicais. Finalmente, como os acordos e convênios coletivos são mandatórios para todos os trabalhadores, independentemente de filiação sindical, os trabalhadores têm muito pouco incentivo a se filiarem aos sindicatos. Neste contexto, as filiações não são um problema relevante para as lideranças sindicais que dependem muito pouco do número de filiados e o

fortalecimento do sindicato não é importante para o trabalhador individual, pois muitos de seus direitos já estão garantidos por lei e qualquer acordo coletivo é universalmente válido. Neste contexto, cria-se um grande incentivo para o comportamento "free rider" tanto por parte dos trabalhadores quanto das lideranças sindicais. Esta estrutura sofreu importantes mudanças, a partir do final dos anos setenta, com o aparecimento de sindicatos autônomos, como veremos abaixo.

Além destes mecanismos, a pequena importância do setor industrial, as restrições às atividades sindicais, a influência do governo sobre os Tribunais do Trabalho cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, a ausência de regras explícitas de conciliação e arbitragem nas negociações coletivas e o grande poder de intervenção dado pela CLT ao governo, sobre as organizações sindicais, fizeram com que o movimento sindical, até o início dos anos sessenta, se transformasse em uma estrutura altamente burocratizada, dependente do Estado e principalmente envolvida nas disputas políticas de caráter nacional, com muito pouca relação com os problemas do dia a dia dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Os sindicatos se tornaram, em grande parte, instituições de solidariedade e de recreação para os trabalhadores e um locus de disputas político-partidárias, mas muito pouco importantes no processo de negociação coletiva. As negociações diretas entre empregadores e trabalhadores no nível individual, que determinavam os termos dos contratos individuais, eram muito mais importantes para determinar os níveis de salários e as condições de trabalho do que as negociações coletivas.

As negociações coletivas se desenvolveram de forma descentralizada, com cada sindicato de cada ocupação, em cada cidade negociando seus contratos em diferentes meses do ano. Isto gerou uma estrutura totalmente descentralizada de negociações coletivas e de reajustes de salários, com os contratos individuais e a determinação do salário mínimo pelo Presidente da República sendo os principais determinantes dos salários dos trabalhadores neste período.

Este cenário começou a mudar no início dos anos sessenta, com o crescimento do setor industrial, baseado nos setores produtores de bens de consumo duráveis e nas indústrias mecânicas e metalúrgicas e o elevado grau de concentração destas indústrias na região metropolitana de São Paulo. Estes desenvolvimentos criaram as condições para o aparecimento de sindicatos fortes e ativos nestas ocupações. Por outro lado, o governo populista, pró-trabalhadores, de João Goulart, ajudou a aumentar o ativismo sindical e as atividades grevistas. O primeiro período acaba com o golpe militar de março de 1964.

3.2. O período autoritário (1964/1978)

O golpe militar substituiu o governo pró-trabalhadores por um ativo governo militar anti-trabalhador que perseguiu as lideranças sindicais, emprisionou suas mais ativas lideranças e introduziu mudanças de grande importância nas relações entre capital e trabalho no país. Duas delas devem ser destacadas por seus efeitos posteriores sobre a evolução das relações entre estes dois agentes sociais: a lei de reajustes salariais e o FGTS.

Em 1965, uma lei salarial foi aprovada para controlar a taxa de reajuste de

todos os salários no setor formal da economia. A lei estipulava que todos os salários deveriam se reajustados uma vez por ano, nas datas-base de cada categoria profissional, a partir de índices de reajustes anunciados pelo Governo Federal. Esta lei, em conjunto com a fraqueza do movimento sindical e o aparato controlador da CLT, se tornou um importante instrumento de controle e de coordenação do processo de reajustes nominais de salários realizado através dos contratos coletivos, na economia brasileira (ver seção 4 deste trabalho). É importante entender como este processo se deu.

Entre as cláusulas existentes na CLT, existia uma que declarava "nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concerne à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços" (art. 623). Por outro lado, empresários e trabalhadores poderiam, unilateralmente, pedir um "Dissídio", chamando a outra parte a discutir na Justiça do Trabalho suas reivindicações.

Portanto, sempre que um sindicato de trabalhadores, durante uma negociação coletiva, decidia pedir mais do que estava determinado pela lei salarial em vigor, os empresários, ou seu sindicato, entravam diretamente na Justiça do Trabalho com um pedido de "Dissídio". A arbitragem do Tribunal, por seu lado, tomava em consideração a lei salarial, o que implicava na aplicação automática do reajuste determinado pela lei nas negociações coletivas. Esta estrutura institucional, combinada às condições politicamente autoritárias vigentes na época, tornou impossível para os sindicatos exercer qualquer influência importante sobre a formação dos salários nominais no país. A taxa de reajuste de salários nas negociações coletivas passou a ser inteiramente controlada pelo Governo².

Qualquer desvio dos reajustes salariais em relação às regras estipuladas pelo governo eram o resultado das negociações dos contratos individuais de trabalho. Como resultado, os salários negociados individualmente (principalmente trabalhadores de escritório, gerentes, etc.), cresceram muito mais rapidamente do que aqueles negociados através dos contratos coletivos de trabalho (principalmente trabalhadores ligados à linha de produção das empresas).

Portanto, apesar do elevado grau de dissincronia e descentralização das negociações coletivas, com cada sindicato de cada ocupação, em cada cidade, negociando em um determinado mês do ano, o governo foi capaz de coordenar e controlar a taxa de reajuste dos salários nominais dos trabalhadores ligados à produção de forma bastante rígida. Através da manipulação da taxa de inflação esperada, a política salarial se tornou um instrumento extremamente importante para a redução da taxa de

²: Isto não significa que a taxa de reajuste dos salários nominais nos contratos individuais não pudessem estar acima daquelas determinadas pela lei salarial. Entretanto, nas negociações coletivas, a lei era a base para os reajustes.

inflação de níveis acima de 100% ao ano, para níveis próximos a 15% ao ano entre 1964 e 1973, com efeitos relativamente pequenos sobre a taxa de desemprego.

A segunda mudança importante foi a introdução do FGTS. Com a criação deste Fundo, a relação de trabalho passou a ser regida unicamente pelo preço do fator trabalho, no sentido de que as demissões eram definidas somente pelo custo de demitir e contratar um substituto, sem qualquer interferência não monetária no processo. Isto significou uma mudança fundamental no mercado de trabalho, gerando uma grande flexibilidade e liberdade de demitir e admitir novos trabalhadores para as empresas. Neste sentido, pode-se dizer que o FGTS tornou o mercado de trabalho brasileiro um mercado mais fluido e menos sujeito a interferências de caráter não econômicas.

O principal efeito desta mudança foi o aumento de importância dos contratos individuais de trabalho, agora não mais limitados pela legislação que restringia as demissões. Portanto, ao mesmo tempo em que os contratos coletivos passaram a ser controlados centralizadamente pelo Governo, os contratos individuais se tornaram a principal forma de obter reajustes acima daqueles estipulados pela lei salarial, aumentando sua importância no sistema de relações de trabalho no país. Estas duas legislações foram de grande importância para determinar a evolução futura das relações entre Capital e Trabalho no Brasil, como veremos abaixo.

Este sistema começou a mudar gradualmente a partir de meados da década de setenta. O primeiro elo que se quebrou nesta estrutura foi a repressão sobre o movimento sindical. Em 1974, como resultado da derrota eleitoral nas eleições legislativas, o governo militar decidiu implementar um processo controlado de retorno à democracia. A liberalização política resultou com uma gradual liberalização do movimento sindical.

Um segundo elo importante que se rompeu está relacionado aos efeitos da mudança nas relações de trabalho geradas pela substituição da lei da estabilidade pelo FGTS. Vários estudos mostram que um dos efeitos desta substituição foi o aumento da rotatividade, a piora das condições de trabalho, aumento da intensidade e do ritmo do trabalho e aumento do autoritarismo a nível da empresa. Esta mudança acabou por tornar as condições de trabalho um tema importante das negociações coletivas a partir do final da década de setenta³.

3.3. O período de reconstrução institucional (1978/...)

O início do processo de liberalização política coincidiu com o primeiro choque internacional do petróleo e com um período de aceleração da taxa de inflação. Diante deste cenário macroeconômico e dado o controle que ainda exercia sobre o processo de formação dos salários nominais através dos contratos coletivos de trabalho, o Governo tentou utilizar este mecanismo como forma de reduzir a aceleração inflacionária. Porém, o processo de liberalização política, combinado ao aumento de insatisfação dos trabalhadores com seus salários reais e com as condições de trabalho

³. Ver à propósito, L.Abramo, O Resgate da Dignidade, Tese de Mestrado, USP, São Paulo, 1986.

a nível das firmas, gerou uma nova postura das organizações sindicais, mais reivindicativa e mais voltada para as questões do dia a dia das relações de trabalho. Um forte movimento sindical começou a se desenvolver nas regiões mais industrializadas do país, o ABC paulista, dando origem ao que mais tarde se tornou o "novo sindicalismo".

Este novo sindicalismo tinha características muito diferentes do sindicalismo do período pré-1964. Em primeiro lugar, e muito provavelmente como um resultado das mudanças nas relações de trabalho geradas pela criação do FGTS, este "novo sindicalismo" era muito mais ligado aos trabalhadores nos locais de trabalho. Conseqüentemente, as condições de trabalho se tornaram um item de importância nas negociações coletivas e a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho uma demanda permanente dos sindicatos⁴. Apoiado por este movimento, a organização dos trabalhadores a nível das empresas, através de comissões de fábrica e de delegados sindicais ganharam importância nos setores nos quais este "novo sindicalismo" passou a ser mais atuante.

Um segundo aspecto importante foi a necessidade de reduzir o controle exercido pelo Governo Federal sobre as taxas de reajustes dos salários nominais nos contratos coletivos de trabalho, controle este exercido através da política salarial. Isto induziu este movimento a promover uma centralização da estrutura da organização sindical, ainda que o processo de negociação continuasse descentralizado. Como a negociação coletiva se dava, na verdade em dois níveis, a nível nacional, na definição da lei salarial e a nível do sindicato, na negociação coletiva propriamente dita na data-base de cada categoria, para serem realmente efetivos, os sindicatos precisavam se organizar nestes dois níveis de negociação.

Finalmente, dados os estreitos elos de ligação entre a Justiça do Trabalho, a lei salarial e a própria CLT, este movimento percebeu rapidamente que, para ser capaz de obter melhores condições de barganha nas negociações coletivas, seria de fundamental importância que ele se fizesse representado no processo Legislativo, através de representantes eleitos, obtendo, com isto, poder político para definir novas legislações que lhe fosse mais favoráveis. Como resultado, em 1981, os organizadores deste movimento criaram um partido, o Partido dos Trabalhadores, para representá-los diretamente no Parlamento. Com isto, criou-se uma ligação direta entre o movimento sindical e o processo político partidário brasileiro, sem a intermediação do Poder Executivo. Mudar a lei, de tal forma que esta incorporasse as principais demandas dos sindicatos, passou a ser um dos principais objetivos do "novo sindicalismo".

Portanto, três características são fundamentais para se entender este novo movimento sindical brasileiro:

a primeira, a preocupação com o dia a dia dos trabalhadores nos locais de trabalho;

a segunda, a tendência à centralização da estrutura da organização sindical, mantendo o processo de negociação coletiva descentralizado e atomizado;

terceiro, a atuação política a nível do Parlamento, através de representação

⁴. Para uma descrição deste processo ver M. Castro, 1988.

própria e autônoma, como forma de reforçar sua capacidade de barganha.

Nos três casos, uma tentativa de responder da melhor forma possível e se adaptar à estrutura institucional vigente no país.

Este movimento cresceu rapidamente e, em 1983, uma Central Sindical, a Central Única dos Trabalhadores, foi criada, para coordenar o movimento a nível nacional, assessorar os sindicatos e os filiados nas negociações coletivas, formar novas lideranças, etc. Como a questão da utilização dos recursos financeiros advindos do Imposto Sindical era difícil de ser contornada, estes sindicatos passaram a adotar a estratégia de aumentar a parcela das finanças sindicais decorrentes de contribuições voluntárias, recolhendo uma porcentagem dos ganhos salariais obtidos nas negociações coletivas como contribuição voluntária dos trabalhadores para o sindicato. Isto fez com que muitos sindicatos importantes se tornassem, com o tempo, praticamente independentes dos recursos do Imposto Sindical.

Paralelamente, e devido ao sucesso obtido por esta nova forma de atuar, outras vertentes do movimento sindical passaram a ter uma atuação mais ativa e independente. Duas outras Centrais Sindicais foram criadas, a Confederação Geral dos Trabalhadores, e mais recentemente, a Força Sindical. Esta última Central tem se caracterizado por uma atuação crescente no movimento sindical brasileiro, tendo como principais sindicatos filiados o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo que representa mais de 100.000 trabalhadores na negociação coletiva e, recentemente, conseguiu eleger a diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos de Volta Redonda.

Provavelmente devido à pouca importância do número de filiados para a avaliação da representatividade das entidades sindicais, é impossível encontrar dados confiáveis sobre a evolução do número de filiados dos sindicatos brasileiros. Entretanto, a partir de uma pesquisa realizada pelo IBGE, Inquérito Sindical, em 1986, E. Amadeo e J.M. Camargo (1989), estimaram a porcentagem de trabalhadores e empregadores voluntariamente filiados a órgãos de representação de classe para este ano. Os dados são apresentados na Tabela 1. Dois índices foram calculados. No primeiro, os empregadores são excluídos e o índice se refere apenas aos trabalhadores assalariados, com carteira de trabalho assinada. O índice 2 inclui todos os empregadores e supõe que todos eles pertencem a uma associação de classe.

Como pode ser visto pela tabela, a taxa de sindicalização varia entre os diferentes setores de atividade econômica, sendo maior nos setores de transporte e Comunicação e nos Setores Industriais e menores nos setores de Serviços, Comércio e Construção Civil. Nos setores mais sindicalizados, a taxa de sindicalização atinge níveis bastante elevados, inclusive para os padrões internacionais, acima de 30% dos trabalhadores assalariados.

Table 1
 Porcentagem de Trabalhadores no Setor Não Agrícola
 Membros de Associações de Classe
 Brasil
 1986

Setor	Índice 1 (%)	Índice 2 (%)
Manufatureiro	29,10	33,94
Construção Civil	12,30	16,22
Outras Indústrias	43,36	44,62
Comércio	14,79	27,25
Serviços	5,61	10,44
Serviços Auxiliares	36,30	50,88
Transporte e Comunicação	43,37	46,28
Serviços Sociais	25,85	27,64
Administração Pública	20,89	21,05
Outros	48,56	50,35
Total	21,36	28,05

Fonte: E. Amadeo e J. M. Camargo, 1989.b, pag. 44.

Estes desenvolvimentos forçaram a quebra do segundo elo entre a política salarial e os reajustes de salários negociados nos contratos coletivos. Diante da aceleração da taxa de inflação no primeiro semestre de 1979 e após violentas greves, concentradas na região do ABC na qual o "novo sindicalismo" havia se tornado dominante, o governo decidiu reduzir a periodicidade dos reajustes obrigatórios de salários de um ano para seis meses e mudar a lei salarial de tal forma a permitir que os ganhos de produtividade pudessem ser negociados livremente no processo de negociações coletivas. Esta mudança acabou gerando o pedido de demissão do então Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento, Dr. Mário Henrique Simonsen, por discordar das concessões feitas ao movimento sindical.

Esta nova sistemática de reajustes legais mudou totalmente os parâmetros da indexação salarial no Brasil. Como o único parâmetro para a arbitragem de ganhos de produtividade por parte da Justiça do Trabalho era a lei, quando a disputa chegava nos Tribunais, a ausência de uma lei que definisse os ganhos de produtividade deixava a Justiça do Trabalho livre para definir, independentemente e caso a caso, os ganhos

de produtividade a serem incorporados nos contratos coletivos. Por este mecanismo, o governo perdeu o controle sobre os reajustes de salários e a fórmula de reajustes se tornou, na prática, um limite inferior que determinava um ponto de partida para as negociações. O teto era determinado pelo poder relativo de trabalhadores e empregadores (o que depende da situação do mercado de trabalho e do poder de mobilização dos sindicatos) e pelo desejo do Juiz que arbitra a negociação coletiva.

Como não existem regras ou procedimentos aos quais a arbitragem deve se referir, os Juízes do trabalho passaram a ter um poder extremamente importante na determinação dos reajustes de salários dos contratos coletivos no país. E como esta é uma decisão na qual as questões jurídicas são praticamente inexistentes as decisões do processo de arbitragem perderam qualquer parâmetro consistente, passando a se pautar, em grande parte, pelas condições políticas vigentes no momento da decisão. Esta característica do processo de conciliação e arbitragem, tende a gerar uma atitude "oportunist" por parte de sindicatos de trabalhadores e de empregadores. Quando a tendência dos julgamentos na Justiça do Trabalho é favorável aos trabalhadores, estes buscam o "Dissídio", como forma de resolução do conflito, Quando a tendência na Justiça do Trabalho é favorável aos empregadores, estes revozem diretamente ao "Dissídio". Neste contexto, as negociações coletivas apenas se desenvolvem quando o poder de mobilização dos sindicatos é grande o suficiente para impor custos elevados a que os empresários recorram ao "Dissídio", antes da negociação.

O resultado deste processo foi o aumento do poder de mobilização dos sindicatos que se refletiu diretamente no volume de conflitos trabalhistas no país. O número de greves e o total de trabalhadores em greve cresceu acentuadamente, tendo passado de 843 em 1985, com 6.635.183 trabalhadores envolvidos, para 3.164, com 10.047.000 trabalhadores envolvidos em 1989. Este movimento se reduziu substancialmente em 1990, com a recessão, tendo atingido 1.119 greves neste ano, com 3.523.265 trabalhadores envolvidos (Ministério do Trabalho, CEBET/SIGREV).

É importante notar que ao longo de quase toda a década de oitenta, até a promulgação da nova Constituição no final de 1988, todas as leis restringindo o direito de greve, a atividade sindical e a organização sindical (como a proibição de existência de uma Central Sindical englobando sindicatos de diferentes categorias profissionais) continuavam em vigor. Entretanto, como a sociedade estava caminhando em direção a um processo de liberalização política, estas leis se tornaram tão anacronicamente autoritárias que não eram cumpridas pelas novas organizações sindicais e a Justiça simplesmente não punia seus violadores. Criou-se um vácuo institucional que somente foi preenchido com a aprovação da nova Constituição. A inclusão de novos direitos dos trabalhadores na nova Constituição apenas reflete a importância política que ganhou o movimento sindical a partir de meados da década de setenta.

À medida em que a importância da negociação coletiva e dos contratos coletivos aumentava, os sindicatos de trabalhadores mudaram sua estratégia de atuação de tal forma a aumentar seu poder de barganha na mesa de negociações. Como não havia qualquer regra que definisse o nível de agregação da negociação, algumas ocupações conseguiram coordenar e centralizar as negociações a nível nacional, como os trabalhadores do setor financeiro, os petroleiros, os do setor elétrico, etc., e, ao

mesmo tempo, mantinham negociações ao nível das firmas. As negociações agregadas definiam os limites mínimos que poderiam ser melhoradas nas negociações a nível das firmas. Quando a estratégia de fazer negociações a nível nacional não era possível, a negociação a nível da empresa se tornou uma prática generalizada.

Este processo gerou uma extrema desagregação do processo de negociações coletivas, com grande parte das negociações sendo decididas entre os sindicatos de trabalhadores e uma empresa individual. No setor industrial de São Paulo, por exemplo, este tipo de acordo representava 42% do total em 1979, 66% em 1983 e 77% em 1987 (ver J. Pastore e H. Zylberstajn, 1988, pag. 133).

Portanto, o sistema de relações de trabalho no Brasil, evoluiu de uma estrutura burocrática e, em grande parte, controlada pelo Estado, para um sistema híbrido, no qual as decisões da Justiça do Trabalho têm uma grande importância, quase totalmente independente do Poder Executivo do Estado. De um lado, as negociações salariais são extremamente descentralizadas e dessincronizadas, geográfica e temporalmente, compreendendo desde contratos individuais, passando por contratos coletivos a nível de empresa, de ocupações e setores, a nível local, regional e até mesmo nacional.

Em termos de importância relativa, pode-se estimar que os contratos coletivos são mais importantes para as ocupações fortemente sindicalizadas, principalmente trabalhadores industriais ligados à linha de produção e trabalhadores do setor público. Estes grupos compreendem aproximadamente 30% dos trabalhadores assalariados do país e formam, grosseiramente, o meio da distribuição de salários.

Os contratos individuais, por sua vez, são prevaescentes entre os trabalhadores não organizados, que incluem trabalhadores com baixa qualificação, trabalhadores nos setores de Comércio, Serviço e trabalhadores da Construção Civil pouco qualificados, além de trabalhadores industriais pouco organizados. São também mais importantes entre os trabalhadores altamente qualificados em todos os setores econômicos. Este conjunto compreende os outros 70% dos trabalhadores assalariados do país, cujo único poder de barganha está em sua capacidade individual de negociação e no respaldo da lei, que continua paternalista em muitos sentidos. Um cenário bastante parecido com o sistema de relações de trabalho vigente nos Estados Unidos da América.

Combinado a este sistema descentralizado e dessincronizado de negociações coletivas e individuais, a organização sindical brasileira se tornou fortemente centralizada, a nível regional e nacional. As Centrais Sindicais nacionais passaram a ser um ponto fundamental de referência para as negociações e atuam ativamente no sentido de reforçar o poder de barganha dos seus sindicatos filiados nas negociações descentralizadas. Portanto, a nível da organização sindical, um cenário bastante similar ao sistema de relações de trabalho da Europa Ocidental.

A combinação deste sistema híbrido de relações de trabalho com a forma errática com que as negociações coletivas são arbitradas pela Justiça do Trabalho, gera um sistema de relações de trabalho que não apresenta qualquer dos benefícios dos sistemas Norte Americanos e Europeus, e muitas de suas desvantagens. As relações entre Capital e Trabalho são extremamente conflitivas e não cooperativas, pois com negociações descentralizadas e dessincronizadas os interesses dos sindicatos individuais

serão sempre mais importantes que os interesses da comunidade como um todo. É impossível exigir que um sindicato, ao negociar o contrato coletivo de seus trabalhadores descentralizadamente, esteja preocupado com as repercussões deste contrato sobre o funcionamento da economia. Na verdade, o incentivo é para que as demandas sejam maximizadas, como forma de evitar perdas futuras devido a possíveis ganhos obtidos por outros sindicatos em negociações futuras. Em outras palavras, não existe qualquer possibilidade de coordenação macroeconômica.

Por outro lado, o poder de mobilização das Centrais Sindicais está muito acima do poder dos sindicatos isoladamente e esta capacidade de mobilização acaba sendo transmitida para o conjunto dos sindicatos. Um resultado que dificulta qualquer tentativa de programa de estabilização sem uma profunda recessão e, em conjunto com outros fatores, tende a gerar uma persistente tendência à aceleração da taxa de inflação. Porém, é importante destacar que, sem mudanças na estrutura do processo de negociações e do conjunto de instituições analisado acima, a atuação das organizações sindicais é a que melhor protege seus representados dos efeitos perversos da aceleração inflacionária. Neste sentido, elas são não só responsáveis diante de seus representados, mas também coerentes do ponto de vista de sua atuação, tanto a nível da firma, quanto a nível nacional.

4. Política Salarial, Indexação e Reajustes de Salários Nominais

Estas características do sistema de relações de trabalho tem importantes efeitos sobre o processo de formação dos salários nominais e reais dos diferentes segmentos do mercado de trabalho na economia brasileira. Nesta seção apresentaremos evidências empíricas que corroboram estas conclusões.

A análise desta seção tem como base empírica o comportamento dos salários nominais de dois grupos de trabalhadores, os trabalhadores empregados diretamente na produção das empresas da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e os trabalhadores ocupados nas quatro principais regiões metropolitanas do centro-sul do país, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aqui incluídos os assalariados com carteira assinada, os assalariados sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria destas quatro regiões metropolitanas. Estas são informações advindas da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) da FIBGE, uma pesquisa por amostra de domicílios.

O primeiro grupo de trabalhadores compõe o segmento mais organizado e ativo do mercado de trabalho brasileiro, enquanto o segundo grupo é bastante heterogêneo incluindo trabalhadores do segmento formal e do segmento informal (assalariados sem carteira e trabalhadores por conta própria) do mercado de trabalho. Este último segmento do mercado de trabalho brasileiro, que corresponde a aproximadamente metade do total de trabalhadores na amostra da PME, é majoritariamente composto por trabalhadores pouco qualificados e com pequeno poder de barganha a nível individual e pouco organizados a nível coletivo. Além disso, uma parte significativa dos assalariados com carteira assinada fazem também parte deste grupo de trabalhadores com pequeno poder de mobilização a nível coletivo e baixo poder de barganha individual. Portanto, os dados da PME representam principalmente o

comportamento dos salários dos trabalhadores menos organizados coletivamente e com pouco poder de negociação a nível individual.

Infelizmente, não foi possível obter informações sistemáticas para o segmento de trabalhadores altamente qualificados, pouco organizados coletivamente mas com grande poder de barganha individual. Estes estão, de alguma forma, representados nos dados da PME entre os trabalhadores com carteira assinada e os trabalhadores por conta própria. Porém, dado o pequeno tamanho relativo deste segmento, estes dados nos fornecem pouca informação sobre o comportamento dos salários destes trabalhadores.

A evolução dos salários nominais destes dois grupos de trabalhadores será comparada com a evolução da taxa de inflação e com a evolução de um índice construído pelos autores ao qual denominamos "Salário Institucional", que será descrito a seguir⁵.

O índice de "Salário Institucional" foi construído a partir das políticas salariais vigentes ao longo do período 1966/1988. Este índice reflete qual seria o reajuste dos salários nominais dos trabalhadores brasileiros se estes seguissem estritamente a política salarial vigente em cada momento. Ou seja, qual o grau de aderência dos salários nominais às regras das políticas salariais. A metodologia de construção do índice está descrita em apêndice. A taxa de inflação utilizada foi o Índice de Preços ao Consumidor da FGV, que é a maior série disponível. Os gráficos foram construídos com médias móveis de 24 meses e de 12 meses, quando isto não comprometia a interpretação da figura.

A figura 1 apresenta a evolução do índice de Salário Institucional (eixo dos x) e da taxa de inflação (eixo dos y) entre 1971 e 1988, média móvel mensal de 24 meses. Cada número no gráfico representa a média móvel centrada no mês de janeiro de cada ano, começando em 1971. Assim o número 1 representa a média móvel das duas variáveis entre janeiro de 1971 e janeiro de 1972. O número 2 representa a média móvel destas variáveis entre janeiro de 1972 e janeiro de 1973, e assim por diante. A linha entre estes dois números representa as médias móveis centradas nos meses intermediários entre as duas datas extremas. A reta que liga os vértices do retângulo é uma linha de 45 graus e representa o lugar geométrico dos pontos nos quais as duas variáveis têm valores iguais.

Como pode ser observado, a relação entre o índice de "Salário Institucional" e a taxa de inflação tem dois períodos claramente distintos. Entre janeiro de 1971 e janeiro de 1984 (ponto 13), o índice do "Salário Institucional" tem um comportamento bastante próximo da taxa de inflação. Neste período, ocorrem desvios, principalmente ao longo dos anos setenta, porém estes são relativamente pequenos, se comparados com o que acontece no período seguinte. Entretanto, a partir de 1984, a taxa de variação do "Salário Institucional" passa a ser significativamente menor que a taxa de inflação. Ou

⁵. Para uma descrição cuidadosa da metodologia de cálculo deste índice, ver J.M. Camargo, 1990. Veja-se também G. Gonzaga, 1989.

seja, a partir desta data, a indexação salarial decorrente da política salarial deixa de acompanhar a taxa de inflação.

As figuras 2 e 3 comparam a evolução dos salários nominais dos trabalhadores da FIESP, com a evolução do "Salário Institucional", para o período 1976/1988. Na figura 2 é apresentada a média móvel mensal de 12 meses, e na figura 3, esta média de 24 meses. O início da série é determinado pela existência de dados para os salários da FIESP (cuja série está disponível apenas a partir de 1976). Note que os salários da FIESP acompanham o comportamento do "Salário Institucional" até 1984, se desviando deste índice a partir desta data. Alguns pontos podem ser destacados nesta figura.

Primeiro, após um pequeno e, aparentemente crescente, descolamento das taxas de variação destes salários nos primeiros três anos da década de oitenta (os números 4, 5 e 6 correspondem, respectivamente, aos meses de janeiro dos anos 1980, 1981 e 1982), com os salários da FIESP crescendo menos que o "Salário Institucional", nos anos seguintes (os números 7, 8 e 9 correspondem respectivamente aos meses de janeiro dos anos 1983, 1984 e 1985), ocorre uma maior aderência entre as duas séries. O primeiro período, corresponde a anos de forte recessão e queda do emprego industrial, que somente é revertido a partir do segundo semestre de 1984. Com esta melhora nas condições do mercado de trabalho, a taxa de variação dos salários da FIESP inicialmente se iguala à taxa de variação do "Salário Institucional", suplantando esta série a partir de 1985. Esta evolução sugere que a política salarial se constituiu em um piso para os reajustes dos salários destes trabalhadores ao longo deste período.

Segundo, a retomada do crescimento econômico em 1984 e sua intensificação após o plano Cruzado em 1986, teve o efeito de fazer com que os salários destes trabalhadores se descolassem do índice de "Salário Institucional". Na verdade, a combinação das figuras 1 e 2 sugere que a partir desta data os salários dos trabalhadores da FIESP passaram a ter um comportamento bastante próximo da taxa de inflação. Isto pode ser observado nas figuras 4 e 5.

Na figura 4, mostramos o comportamento dos salários dos trabalhadores da FIESP e da taxa de inflação entre 1976 e 1993, média móvel mensal de 24 meses, enquanto na figura 5 estas mesmas variáveis são apresentadas em médias móveis mensais de 12 meses. Estas duas figuras mostram a proximidade das taxas de variação dos salários destes trabalhadores e da taxa de inflação ao longo de todo o período analisado. Em períodos de crescimento (1985, 1986, 1987, pontos 9, 10 e 11, e 1993, ponto 16) as taxas de variação dos salários nominais são maiores que as taxas de variação dos preços, enquanto em períodos de recessão (1983, 1984, pontos 7 e 8, e 1991 e 1992, pontos 14 e 15) as taxas de variação dos salários nominais estiveram abaixo das taxas de inflação. Nos restante dos anos, que são anos de relativa estabilidade no nível de produção e emprego, as taxas de variação dos salários nominais são bastante similares às taxas de variação dos preços. Porém, os desvios observados em relação à taxa de inflação são relativamente pequenos.

Finalmente, no final dos anos setenta, quando o poder de mobilização dos sindicatos era relativamente pequeno, os salários destes trabalhadores acompanharam a variação do "Salário Institucional" que, por sua vez, seguiu de perto a variação da taxa

de inflação. Porém, é importante notar que este foi um período de crescimento relativamente rápido (próximo a 7% ao ano, em média), e elevados níveis de emprego depois de vários anos de crescimento industrial acima de 10% ao ano. Nestas condições do mercado de trabalho, o surpreendente é que os salários destes trabalhadores não tenham se deslocado em relação à taxa de inflação e ao "Salário Institucional" (pontos 1 a 8). Este comportamento sugere que, ao longo destes anos, a centralização do processo de formação dos salários nominais através da política salarial e do contexto político-institucional vigente, foi bastante eficaz no sentido de coordenar os reajustes dos salários destes trabalhadores.

Em outras palavras, estes trabalhadores, que compõem o segmento mais organizado e ativo do mercado de trabalho brasileiro, conseguiram após o final dos anos setenta, indexar seus salários à taxa de inflação de forma quase perfeita e se proteger da forte aceleração inflacionária deste período. Provavelmente como resultado de seu elevado grau de mobilização e de organização sindical. Isto apesar da sub-indexação dos salários promovida pela política salarial. Um resultado esperado, se levarmos em consideração a análise feita na seção anterior, mas ao mesmo tempo surpreendente, devido à grande variabilidade das taxas de inflação, que passou de 40% ao ano em 1976 a 200% ao ano entre 1983/1985, teve uma forte redução para 0% em alguns meses de 1986, logo após a implementação do Plano Cruzado, e chegou a atingir níveis próximos a 90% ao mes em 1989.

O comportamento dos salários nominais do segundo grupo de trabalhadores e a comparação deste comportamento com a evolução da taxa de inflação e do "Salário Institucional", pode ser observada no conjunto de figuras de 6 a 9. Para estes trabalhadores, as informações estão disponíveis apenas a partir de 1982 e, da mesma forma que na análise dos trabalhadores da FIESP, utilizamos médias móveis mensais de 12 e 24 meses.

Também para este grupo de trabalhadores, a taxa de variação dos salários nominais, a partir de 1985, sofre um importante deslocamento em relação à variação do índice de "Salário Institucional" (figuras 6 e 7). Porém, é importante notar algumas diferenças fundamentais em relação ao comportamento dos salários do grupo analisado acima. O primeiro ponto importante é que nos períodos de recessão, ao contrário do que ocorre com os salários dos trabalhadores da FIESP, os salários deste outro grupo passam a ser reajustados abaixo do índice de "Salário Institucional". Isto ocorre tanto no início do período, 1982 a 1984, quanto em 1987 (ver figura 7). Portanto, para estes trabalhadores, a existência de política salarial oferece relativamente menos proteção aos salários reais que aos trabalhadores do grupo anterior.

Segundo, a divergência entre a evolução do salário nominal destes trabalhadores e das taxas de inflação é muito mais acentuada que para os trabalhadores da FIESP. A comparação entre as figuras 4 e 5 e as figuras 8 e 9 mostra este comportamento. Em períodos recessivos, o descolamento para baixo da taxa de variação dos salários nominais é bastante acentuado (pontos 1, 2, 5, 6 e 8), enquanto em períodos de crescimento o descolamento para cima também é mais pronunciado (ponto 3). Ou seja, estes são salários que estão mais sujeitos a variações decorrentes das vicissitudes do mercado de trabalho do que os salários dos trabalhadores da FIESP.

Estes dados sugerem que a combinação de política salarial, dessincronização dos reajustes de salários, Justiça do Trabalho e elevados, e heterogêneos entre os diferentes grupos de trabalhadores, níveis de mobilização e conflito entre capital e trabalho gera um comportamento peculiar do mercado de trabalho brasileiro. Os segmentos mais organizados dos trabalhadores lutam e conseguem se proteger dos efeitos da aceleração inflacionária, através da indexação. Os menos organizados e sem poder de barganha a nível individual, os menos qualificados, têm seus salários determinados através de negociações de contratos individuais e, portanto, ficam mais vulneráveis às condições do mercado de trabalho e às variações da taxa de inflação. Um comportamento inteiramente compatível com a estrutura institucional que regula as relações de trabalho no país, como foi visto na seção anterior.

5. Conclusões

Este artigo teve como objetivo analisar os processos de formação dos salários nominais, das negociações coletivas, e a indexação salarial na economia brasileira. Um dos principais resultados do artigo é a grande capacidade de adaptação dos agentes sociais do país e de suas organizações representativas, à estrutura institucional e legal que regula as relações de trabalho no Brasil.

Mostramos que, tendo sido introduzida para regular as relações entre Capital e trabalho em uma economia eminentemente agrária, na qual os sindicatos de trabalhadores eram pouco organizados e tinham pouco poder de mobilização, e tendo sofrido grande influência ideológica do pensamento corporativo dominante na época, o Estado foi colocado entre estes atores sociais para proteger os trabalhadores da excessiva exploração dos empresários e, ao mesmo tempo, evitar que eles se organizassem e se mobilizassem para defender seus próprios interesses, gerando conflito. Com o crescimento do setor industrial e o aumento de organização dos sindicatos de trabalhadores, este conjunto de instituições se tornou disfuncional para o funcionamento da economia.

Com o desenvolvimento das organizações sindicais a partir de meados da década de setenta, as relações entre estes agentes forma paulatinemnte se adaptando às instituições existentes de tal forma a que os objetivos de maximização de ganhos e minimização de perdas pudessem ser atingidos com o menor custo possível para trabalhadores e empresas. Porém, dada a disfuncionalidade das instituições, esta evolução acabou por gerar um sistema de relações de trabalho no qual o conflito se tornou a norma, induzir um comportamento "free rider", tanto da parte das organizações sindicais em relação a seus trabalhadores e vice-versa, e um comportamento "oportunista", tanto de trabalhadores quanto de empegadores, com pouco incentivo às negociações coletivas como forma de resolver os conflitos entre estes agentes sociais. Mostramos também que, diante deste arcabouço institucional, os sindicatos dos trabalhadores têm um forte incentivo a maximizar suas demandas individuais, reduzindo a possibilidade de coordenação macroeconômica dos reajustes de salários nominais.

Finalmente, mostramos que esta estrutura gerou uma estreita vinculação entre as taxas de reajustes dos salários nominais dos trabalhadores mais organizados e a taxa de inflação, o que permitiu uma relativa proteção dos salários reais destes

trabalhadores diante das fortes variações da taxa de inflação no país, ao mesmo tempo em que os salários nominais dos trabalhadores não organizados a nível coletivo e com pequeno poder de barganha a nível individual, ficavam mais vulneráveis às vicissitudes do comportamento do mercado de trabalho.

Diante destas conclusões, várias sugestões podem ser apresentadas, no sentido de se promover uma reforma na estrutura institucional, que consiga tornar o sistema de relações de trabalho brasileiro menos conflitivo, mais cooperativo, e menos disfuncional para o funcionamento da economia como um todo. O primeiro ponto é a mudança do papel desempenhado pelo Estado nesta relação, de forma a reduzir tanto a tendência ao comportamento "free rider", quanto o comportamento "oportunista" dos agentes. Para tal, algumas reformas são importantes, entre elas, se destacam o fim do Imposto Sindical, o fim do monopólio de representação e da validade universal dos contratos coletivos para todos os trabalhadores, sejam eles filiados ou não. Ao mesmo tempo, é fundamental tirar a Justiça do Trabalho do processo de arbitragem das negociações coletivas, incentivando que os termos dos contratos coletivos sejam efetivamente decididos através de negociações coletivas livremente realizadas entre sindicatos de trabalhadores e empresas. A possibilidade de escolha de árbitros, privados ou públicos, consensualmente entre as partes é uma das condições necessárias para se atingir este objetivo. A Justiça do Trabalho deveria se ater a julgar o cumprimento da lei.

A evolução recente das relações entre Capital e Trabalho no país, como analisado acima, acabou por gerar um aumento do poder relativo dos trabalhadores nas negociações coletivas e na própria estrutura política nacional, que se consolidou com as mudanças introduzidas na Constituição de 1988, que convalidou muitas das práticas já correntes no país. Porém, ao mesmo tempo, esta evolução levou o país a um impasse político-institucional, que se reflete não só nas relações entre estes dois atores, mas se manifesta ao nível da própria política nacional, no qual nem as organizações sindicais são suficientemente fortes para continuar impondo suas demandas, nem os empresários conseguem retornar a uma posição de claramente dominante na relação entre Capital e Trabalho no país. Deste impasse, pelo menos dois caminhos despontam como passíveis de serem trilhados.

Se aceitarmos a tendência à centralização da organização sindical como um aspecto institucional irreversível, é de grande importância que sejam criadas instâncias de negociação próprias, a nível regional e nacional, capazes de definir padrões mínimos de condições de trabalho, e instâncias de negociação coletivas a nível de empresa. Estas instâncias de negociação se encarregariam de negociar contratos coletivos de trabalho, articulados nos diferentes níveis e que serviriam de parâmetros para as negociações de contratos individuais e contratos coletivos a nível das empresas.

Ainda que se aceite o pressuposto implícito na CLT de que a relação entre Capital e Trabalho é assimétrica, com as empresas tendo um maior poder de barganha que os trabalhadores, a forma de solucionar esta assimetria não é a proteção dos trabalhadores, mas sim o aumento do poder de barganha destes nos diferentes níveis de negociação, de tal forma tornar esta relação mais simétrica. A proteção pura e simples tende a gerar comportamentos pouco conducentes a uma relação de trabalho cooperativa e flexível, como foi visto ao longo do artigo.

Neste sentido, a obrigatoriedade de organização de comitês de trabalhadores a nível das empresas, ligados ou não aos sindicatos, combinado a um fortalecimento do contrato coletivo em relação ao contrato individual de trabalho, é um instrumento extremamente poderoso. As principais funções destes comitês seriam negociar condições de trabalho, acompanhar o cumprimento dos contratos coletivos nas empresas, acompanhar as rescisões de contrato, etc. Esta estrutura certamente tornaria o sistema de relações de trabalho mais flexível, não no sentido de facilitar as demissões e admissões, pois estas, como vimos, são inteiramente determinadas por seus custos, mas sim no sentido de aumentar a capacidade de adaptação da estrutura produtiva às necessidades da economia.

Finalmente, caso o objetivo seja a descentralização da organização sindical, as reformas deveriam caminhar na direção de reduzir a importância dos contratos coletivos de trabalho e aumentar o papel dos contratos individuais. Dadas as condições políticas atualmente vigentes, este parece um caminho difícil de se percorrer. De qualquer forma, será necessária uma reformulação geral na estrutura institucional que rege as relações entre Capital e Trabalho no país, se se pretende tornar esta relação mais funcional para apoiar o desenvolvimento da economia brasileira.

Bibliografia

Amadeo, E. e J.M. Camargo (1989) "Política Salarial e Negociações: perspectivas para o futuro", OIT, Ministério do Trabalho, mimeo.

(1993) "Labour Legislation and Institutional Aspect of the Brazilian Labour Market", Labour, vol. 7, n. 1.

J.M. Camargo (1990) "Salários e Negociações Coletivas", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 20, n. 2.

Abramo, L. (1986) O Resgate da Dignidade, Dissertação de Mestrado, FEZ/USP.

Castro, M. (1988) Participação ou Controle: o dilema da atuação operária nos locais de trabalho, IPE/USP.

Pastore, J. e H. Zylberstajn (1988) A Administração do Conflito Trabalhista no Brasil, IPE/USP.

FIGURA 1

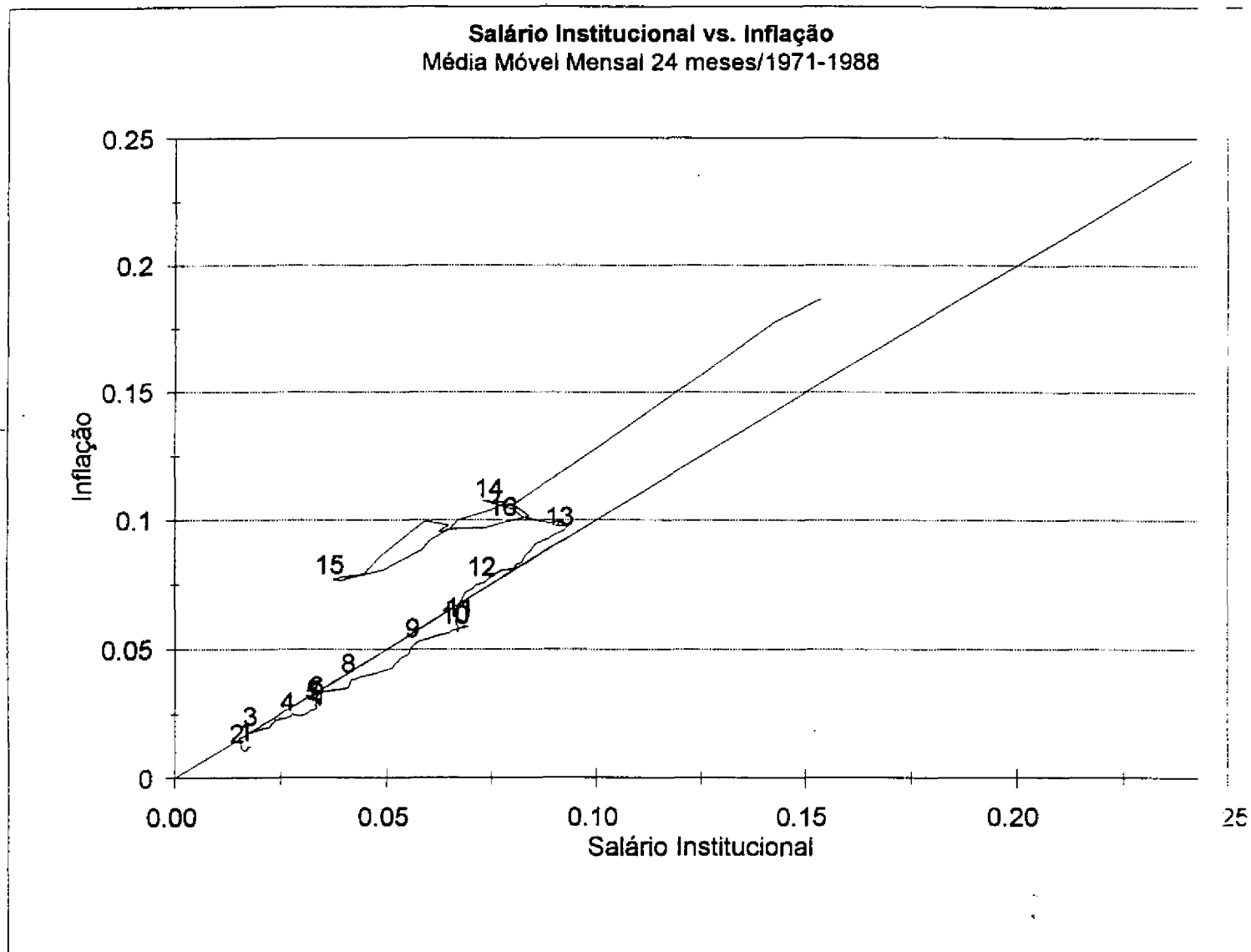


FIGURA 2

Salário Institucional x Salário FIESP
Média Móvel Mensal 12 meses/1976-1988

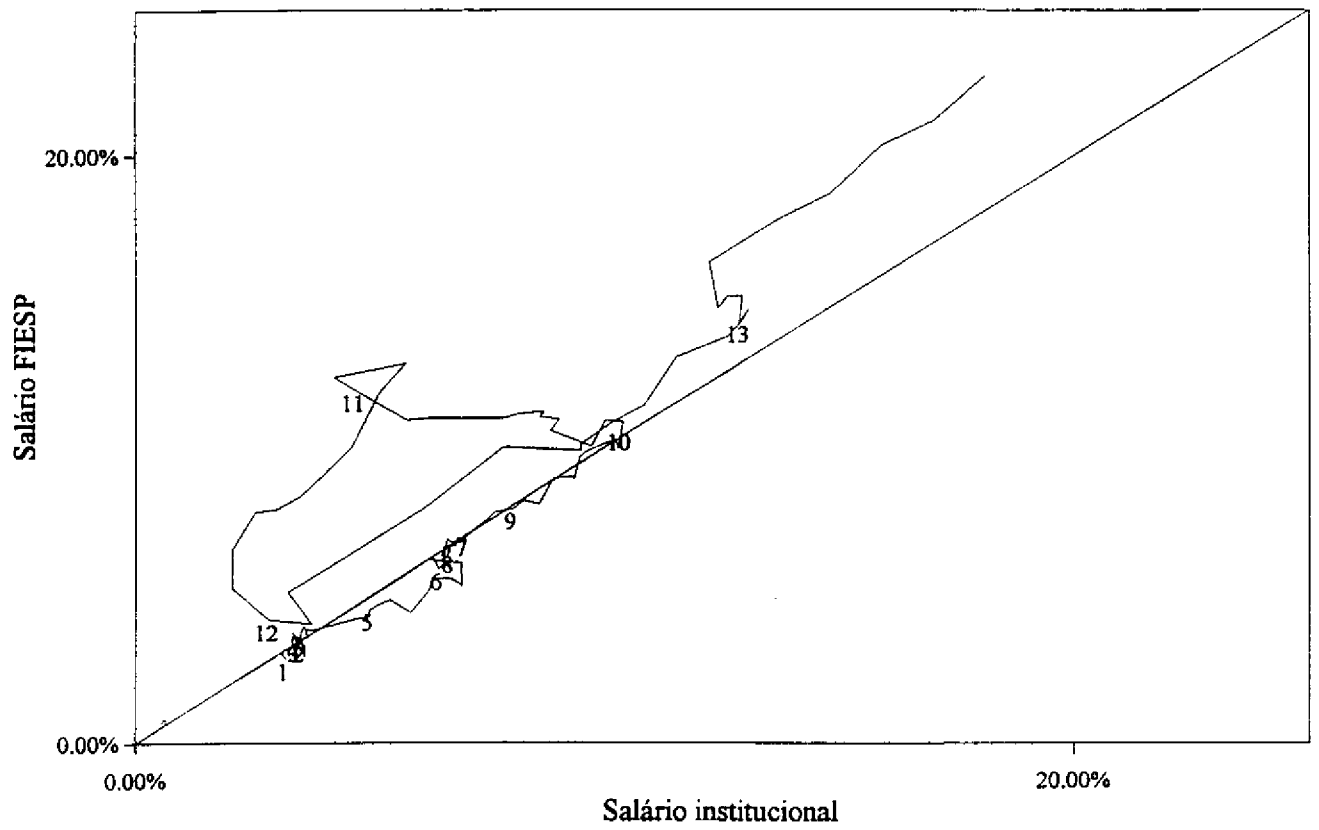


FIGURA 3

Salário Institucional x Salário FIESP
Média Móvel Mensal 24 meses/1976-1988

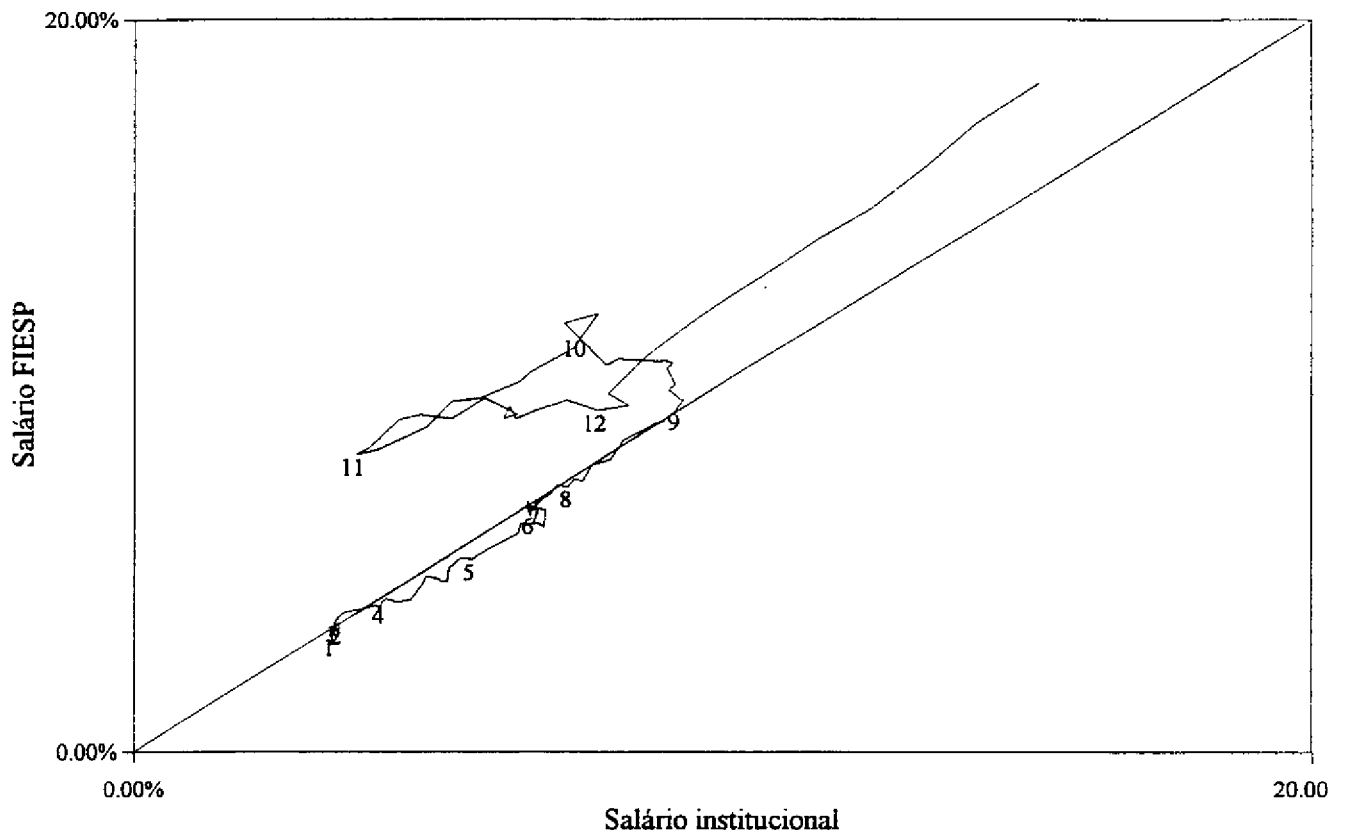


FIGURA 4

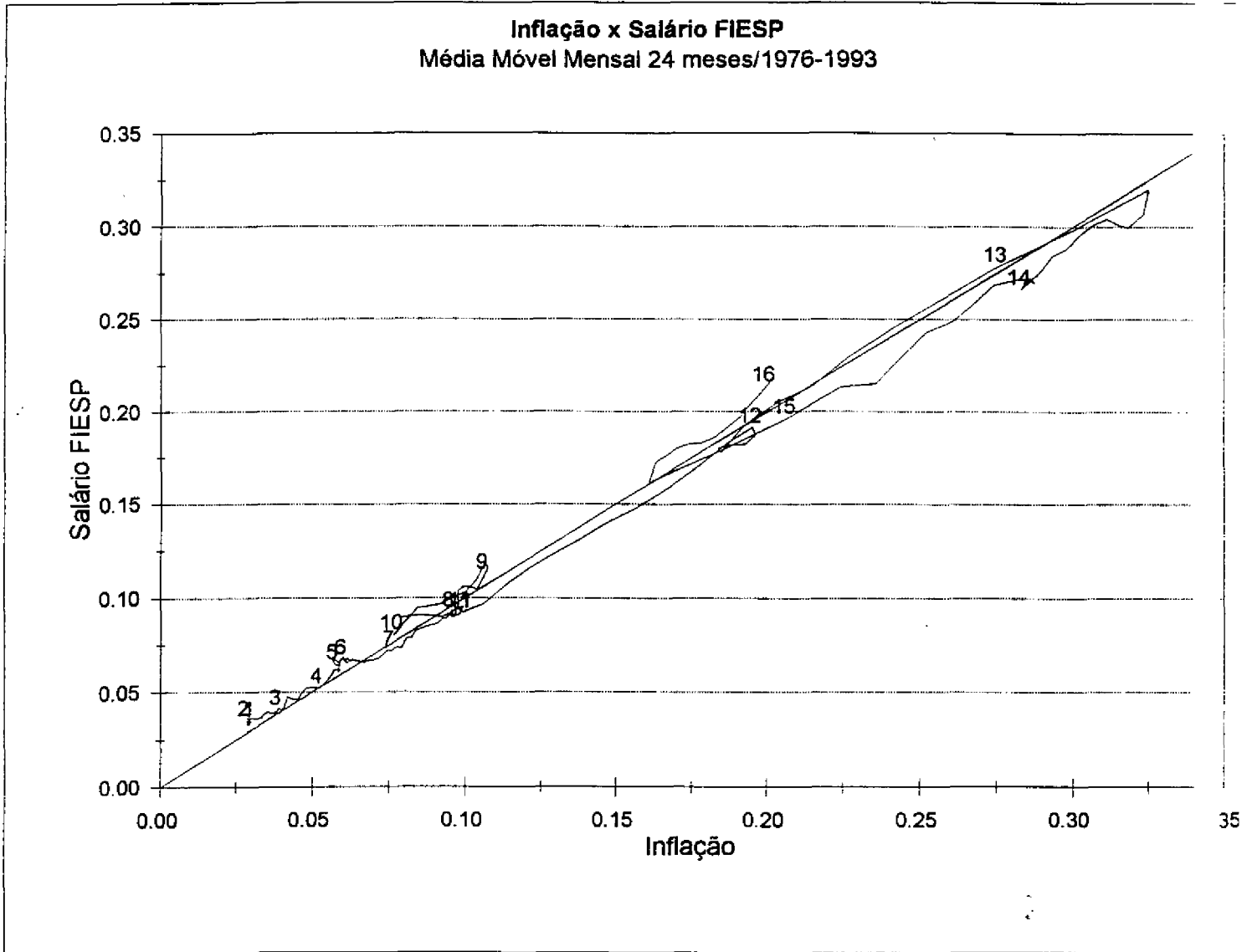


FIGURA 5

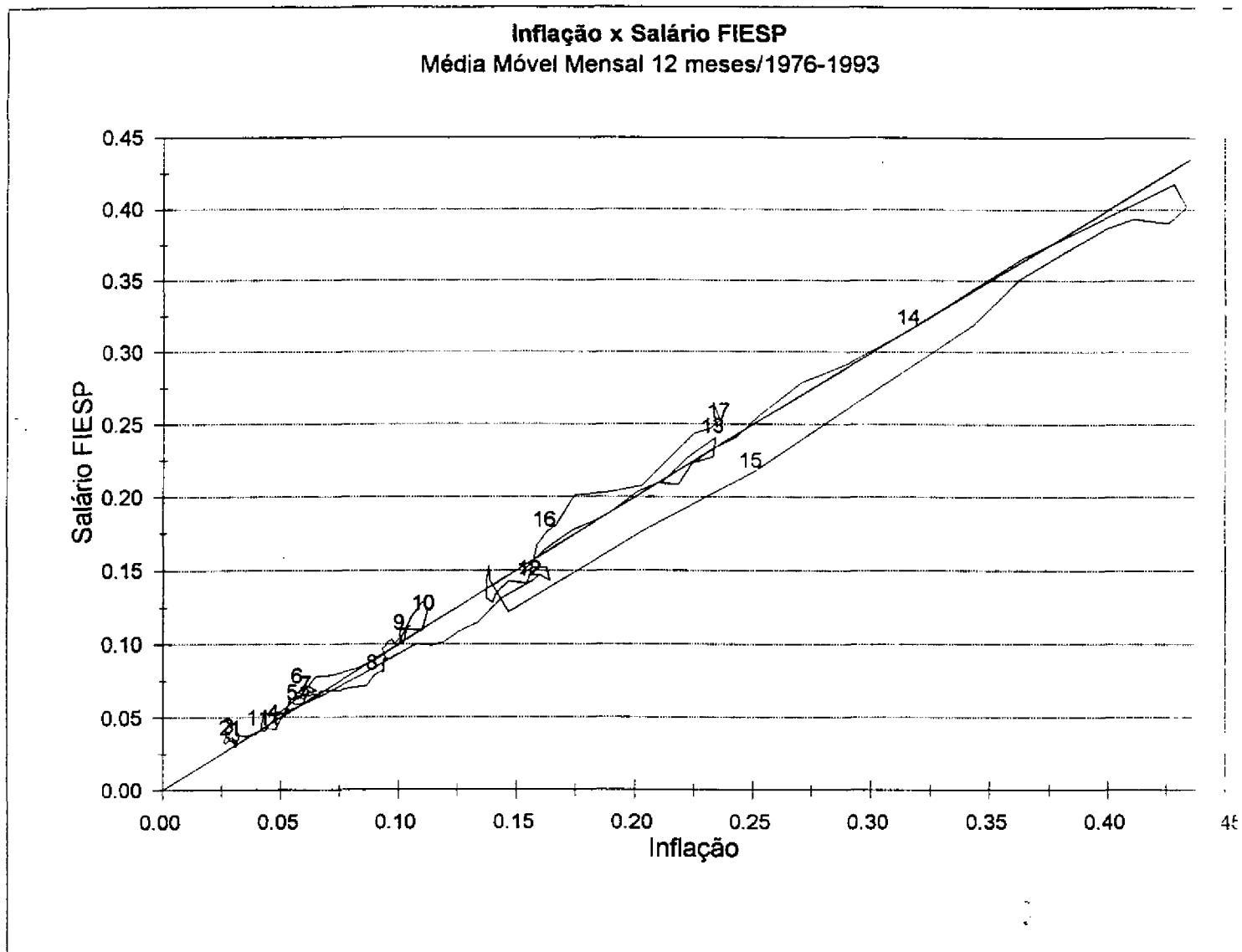


FIGURA 6

Salário Institucional x Rendimento PME
Média Móvel Mensal 12 meses/1982-1988

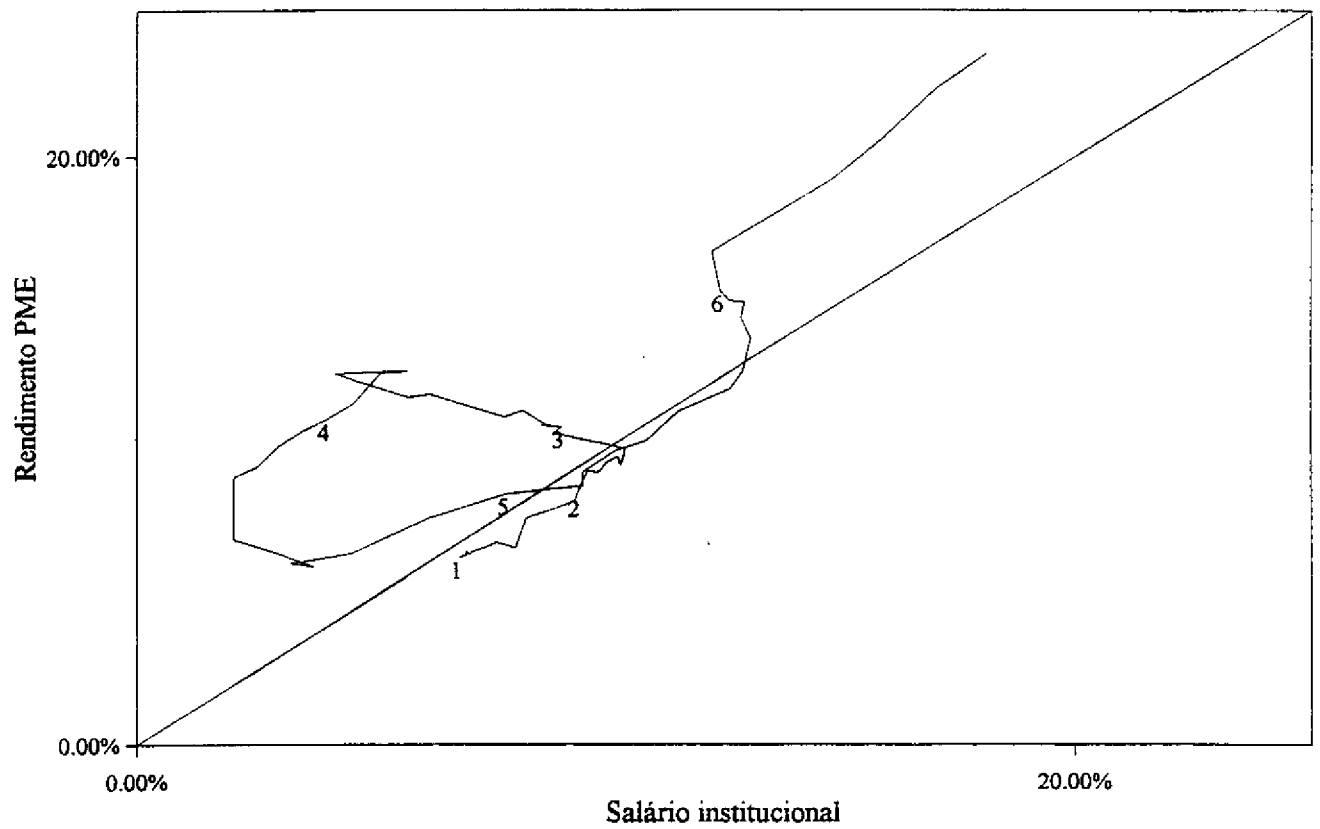


FIGURA 7

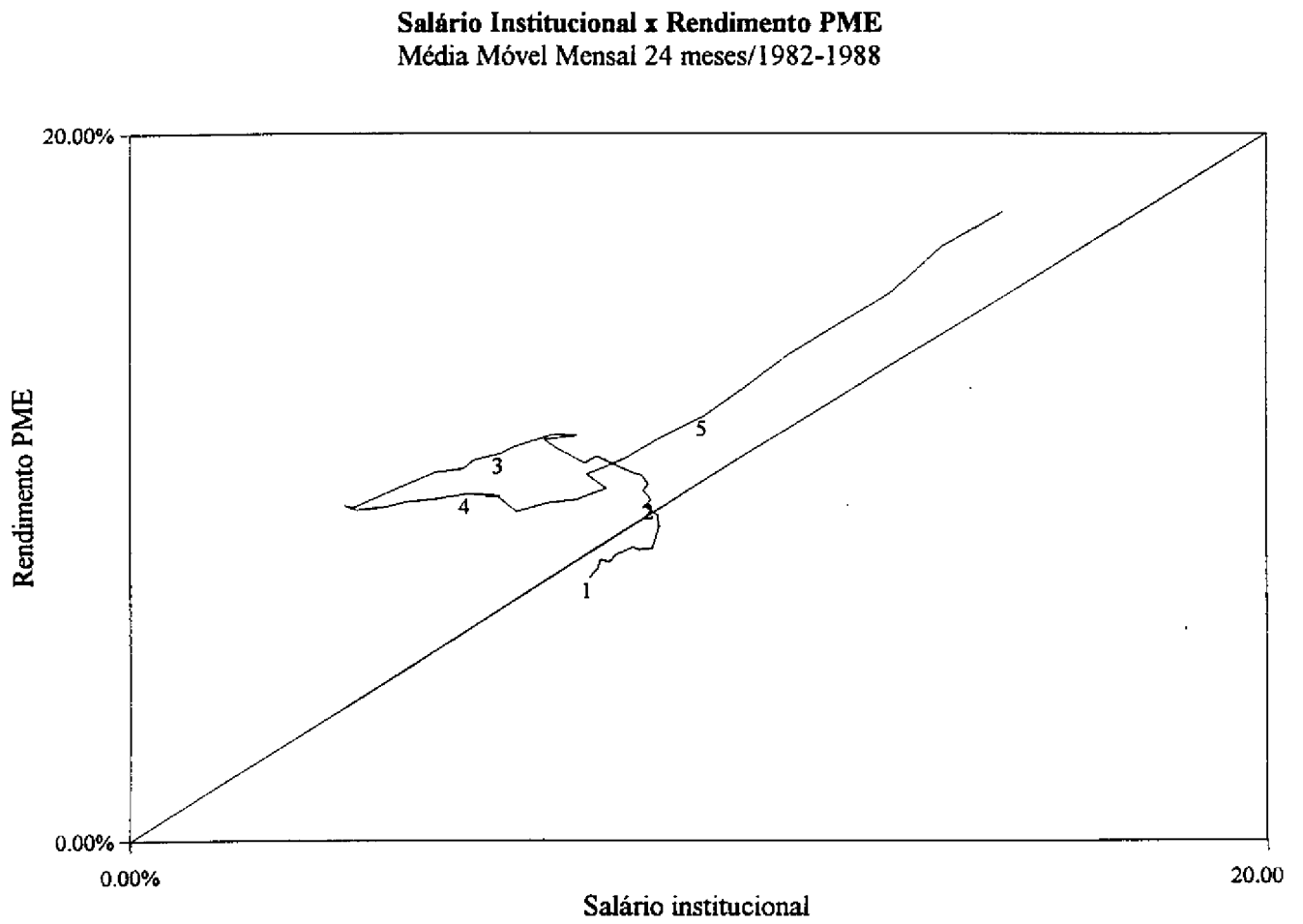


FIGURA 8

Inflação x Rendimento PME
Média Móvel Mensal 24 meses/1982-1993

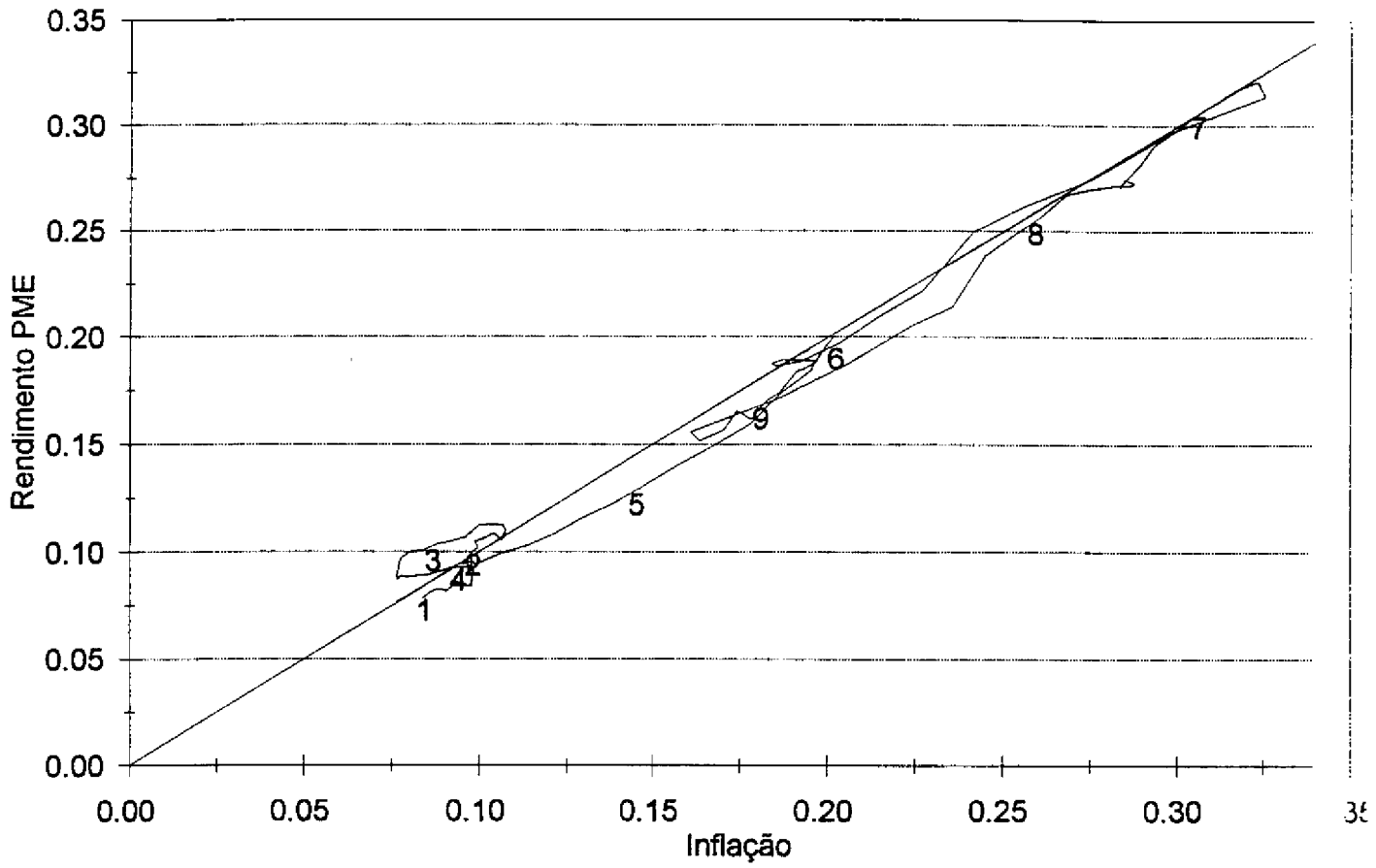


FIGURA 9

