

Política Salarial.

Cassio de Mesquita Barros Jr.

Livre Docente de Direito do Trabalho na Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO: 1. *Introdução.* 2. *Origem do direito dos trabalhadores.* 3. *Política salarial nos Países com economia de mercado.* 4. *Lei dos reajustes semestrais e automáticos de salário.* 5. *Análise crítica da lei de reajuste semestral.* 6. *O problema da produtividade.* 7. *A correção dos salários elevados.* 8. *Conclusões.*

1. Introdução.

Velho professor costumava dizer que: “o dinheiro não é tudo, mas é mais da metade...” e no Direito do Trabalho “o salário não é tudo, mas é mais da metade.”

O salário exerce de fato grande atração sobre os juslaboralistas. No momento brasileiro, o salário tem-se transformado no assunto do dia. Assim evidenciado o interesse do tema, voltamos um pouco atrás para melhor situá-lo no Direito do Trabalho.

2. Origem do Direito dos Trabalhadores.

A evolução social pode se dar por via de uma intervenção do legislador, ao conferir aos que trabalham uma rede de proteção jurídica, ou pelo livre encontro da vontade dos interessados. Assim o direito dos trabalhadores, provém de duas fontes: das leis ou do jogo das forças sociais no âmbito do contrato. Contrato quer dizer acordo de vontades, com efeitos jurídicos.

O salário, em princípio, não está fixado em lei. Normalmente é combinado pelos interessados, empregado e empregador. Em todo o período do liberalismo econômico a idéia de intervenção do Estado na fixação dos salários era repelida energicamente. É que o trabalho, a essa época, era concebido

como mercadoria e o seu preço, atendendo à lei de COBDEN, da oferta e da procura, determinado pelos interessados.

Essa concepção foi, porém, superada. A preocupação pelos chamados *direitos sociais*, marcando os esforços do Estado moderno, levou o Estado a uma gradativa e crescente intervenção no domínio dos salários.

A princípio a intervenção se deu com o objetivo de estabelecer um salário mínimo capaz de atender às necessidades vitais do trabalhador, um dos princípios estabelecidos no Tratado de Versalhes. Enunciado nesse Tratado de Paz, foi logo esse princípio agasalhado pela legislação de quase todos os países civilizados. No Brasil as Constituições de 1934 e 1937 o enunciaram como o salário capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador. As Constituições de 1946, 1967 e 1969, acrescentaram as necessidades normais do trabalhador e da sua família.

O salário mínimo constitui, portanto, o primeiro aspecto da "Política Salarial"

Sucede que o salário não é apenas contraprestação de trabalho e sustento do trabalhador. O salário é, também, componente do custo de bens e serviços. Assim, além de ser meio de subsistência do trabalhador e de estar previsto na lei quando esta determina o seu mínimo, o lugar, o modo e a época do seu pagamento, protegendo-o em relação aos credores do empregador e aos credores do próprio empregado, é também custo. Como custo de bens e serviços pode o Estado ter interesse em limitá-lo, não mais tendo em conta o trabalhador individualmente, mas sim a estabilidade monetária.¹

O desenvolvimento econômico nacional, depende, segundo sustentam alguns estudiosos, da *Renda Social* global, constituída em boa parte de salários. O desenvolvimento econômico depende do crescimento da Renda Social e do crescimento da população. Ambos exigem a ampliação do número de empregos produtivos, cujo número, por sua vez, se relaciona com os salários vigorantes, com a parcela dos lucros, juros e aluguéis da Renda Social total.² Isso justifica a adoção de certas medidas restritivas dos salários.

1. MAGANO, Octávio Bueno, "Lineamentos de Direito do Trabalho", LTr, São Paulo, 1969, pág. 88.

2. SANTOS, Roberto, "Leis Sociais e Custo de Mão de Obra no Brasil", LTr, São Paulo, 1973, págs. 15, 20, 236 e 246.

3. Política Salarial nos Países com Economia de Mercado.

O conjunto das normas relativas a salários, difundido pela expressão "Política Salarial", não é peculiaridade brasileira. O princípio de que as questões salariais constituem matéria reservada a negociação das partes interessadas, tem sido submetido a duros embates, porque quase todos os Estados modernos, de igual estágio de civilização, exercem grande pressão sobre os salários.

Em termos genéricos se poderia dizer que o propósito das pressões das autoridades públicas sobre os salários é o de combinar a maximização das possibilidades de emprego com uma relativa estabilidade de preços e ao mesmo tempo, alcançar um elevado ritmo de crescimento econômico e equilibrar a balança de pagamentos. Em resumo o propósito é o de perseguir objetivos difíceis de conciliar.³

Nos últimos anos a maioria dos governos tem tido graves dificuldades para alcançar seus múltiplos objetivos. Embora seja muito difícil uma classificação sistemática das medidas concretas tomadas em matéria de salários, a O.I.T. distingue em estudo relativamente recente, três modalidade de ação:

- 1.^{a)} declarações de princípio;
- 2.^{a)} estabelecimento de índices;
- 3.^{a)} controle oficial final.

A primeira intervenção importante, classificável na modalidade chamada "declaração de princípios", foi adotada pelo Governo do Reino Unido em 1948, na economia de apóis guerra. Advertia o Governo contra os riscos da inflação e divulgava serem impossíveis aumentos gerais de salário. A vantagem dessa modalidade de intervenção é a de evitar os conflitos agudos entre o governo e as partes interessadas. Compreende-se, pois, nessa modalidade de intervenção no domínio dos salários, uma política de exortação com o objetivo de moderar voluntariamente os impulsos de elevação de salário das partes interessadas. A ineficácia dessa modalidade leva a segunda modalidade, qual seja, a de fixação de índices.

Esta modalidade objetiva manter o sistema de negociações coletivas sem opor-lhe grandes obstáculos, mas evitar que os salários aumentem mais rapidamente do que a produtividade. O Estado estabelece a porcentagem de aumento

.3 Organización Internacional del Trabajo — "Las negociaciones colectivas en países industrializados con economía de mercado", 1974, 1.^a ed., pág. 166.

considerada a mais indicada para o ano. Nos anos 60 os Estados Unidos da América do Norte, fixaram em 3,2% o aumento tolerável, com base em recomendação do Conselho de Assessores Económicos do país. A França em 1960 fixou no plano de desenvolvimento econômico a porcentagem máxima de 4% na agricultura, no comércio e na indústria. A República Federal Alemã, em 1960, pela palavra de seu chanceler, solicitava encarecidamente à nação que o aumento admissível, em face dos prognósticos da produtividade em 1961, não podia ultrapassar de 4%. Esta modalidade de intervenção chamada de fixação de índices, é mais intensa, porém, obriga as partes a apoiar ou rejeitar os objetivos econômicos nacionais definidos pelo Governo. Os Sindicatos e empregadores, divergindo desses objetivos, podem ganhar a opinião pública e assim contornar os apelos governamentais.

O prolongado conflito nas minas de carvão da Grã-Bretanha, em 1971 e 1972, revelou as grandes dificuldades dessa modalidade conseguir a moderação das reivindicações de salário, bem como desviar os empregadores da tentação de aceitarem as reivindicações salariais.

O êxito final dos mineiros ao fim dos conflitos, obtendo aumento de salários muito superior aos índices do governo, assestou duro golpe na política salarial do Governo inglês que para frear a alta geral dos preços, havia adotado, para dar exemplo de austeridade, índices modestos de reajustamento salarial do pessoal das empresas estatais.

As modalidades em tela não significam intervenção efectiva do Estado no domínio dos salários mas meras exortações. As medidas de controle, para serem eficazes precisam, necessariamente, restringir a liberdade contratual, pois uma norma legal que pode ser anulada pela convenção das partes, difficilmente pode ser considerada norma legal. Exemplo interessante de controle dos salários, foi o dos Estados Unidos, em 1971. A inflação e o "déficit" da balança de pagamentos desse país levou o Governo, em agosto desse ano, a impor primeiramente um congelamento de salários por 90 dias, e depois um programa de controle econômico destinado a reduzir a inflação de 5,5%, considerada perigosa, para 2 ou 3%. Para esse controle o Governo constituiu uma Junta de três membros, a quem conferiu amplos poderes, para fixar os aumentos de salário não inflacionários. Os Sindicatos discordaram das fixações da Junta sob o argumento de que dever-se-ia, antes de tudo, resguardar a inviolabilidade do processo de negociações coletivas. A Junta acabou, em 1973, se dissolvendo com a

renúncia de seus membros porque não encontrava apoio para a execução do programa de controle salarial.

A terceira modalidade é a de restrição direta do direito convencional, com a interferência oficial e final no reajuste de salários. O Brasil e a Austrália adotaram esta última modalidade de intervenção no domínio dos salários.

4. Lei dos Reajustes Semestrais e Automáticos de Salário.

Com o mesmo objetivo de alcançar a estabilidade monetária, o Brasil inseriu na programação de ação econômica, do biênio de 1964-1966, a diretriz de que os reajustes gerais de salário deviam ser feitos de acordo com a média de variação do salário real dos últimos dois anos. Inicialmente implantou essa diretriz apenas na área do serviço público federal, nas autarquias e sociedades de economia mista sob a jurisdição do governo ou financiadas pela União.⁴

Depois estendeu esse critério ao setor privado da economia, promulgando a Lei 4.725, em 13-7-1965.

A lei em causa, conhecida como a do "arrocho salarial", sofreu sucessivas alterações. A última delas, embora recente, já foi modificada. Trata-se da Lei n.º 6.708, de 30-10-1979, modificada pela Lei n.º 6.886, de 10-12-1980.

A Lei 6.708/79 mudou substancialmente o sistema anterior, para estabelecer que os salários serão corrigidos semestralmente, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), publicado mensalmente pelo IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A correção se efetuará segundo a diversidade das faixas salariais e cumulativamente: até 3 vezes o maior salário mínimo, o INPC é multiplicado por 1,1; de mais de 3 a 10, por 1,0 e de mais de 10 por 0,8. A Lei 6.886/80 introduziu mais uma faixa: de 10 a 15 salários mínimos o INPC é multiplicado por 0,8, mas de 15 a 20 o multiplicador é 0,5. Acima de 20 o multiplicador é 0 (zero). A diversidade de faixas destina-se a dar maior reajuste aos salários mais baixos. A exclusão dos salários acima de 20 salários mínimos colocou um dique nos salários elevados. Além da correção, mera recuperação do valor aquisitivo do salário, diminuído pela elevação do custo de vida, a Lei n.º 6.708, de 30-10-1979, permite, anualmente, a obtenção pelas entidades sindicais de *aumento real* de salários, proporcional ao crescimento da produtividade da categoria profissional, por meio de acordo

4. Decreto 54.018, de 14-7-1964, e Decreto 54.228, de 13-9-1964.

ou convenção coletiva de trabalho ou de sentença normativa da Justiça do Trabalho.⁵

5. Análise Crítica da Lei de Reajuste Semestral.

O propósito da lei foi o de simplificar o mecanismo de compensação da perda do valor real dos salários em decorrência do fenômeno inflacionário de maneira que a correção se processasse de modo automático, utilizando-se o índice nacional de preços ao consumidor, como fator de correção. Ao eleger esse fator a lei visou evitar dificuldades de apuração dos índices de correção, além de procurar maior uniformização de preços. A lei em exame, distingue entre *correção* e *aumento*. A *correção* é automática e semestral. O *aumento* só pode ser demandado com intervalo de 1 ano, pelos Sindicatos profissionais. Sua efetivação se faz mediante *convenção, acordo ou decisão judicial*. Os aumentos, porém, deverão ter por base o acréscimo da produtividade alcançado pela categoria profissional. Baseando os aumentos na produtividade, cuida de contemplar o direito do empregado se beneficiar do próprio esforço. Como o aumento da produtividade não provoca aumento do custo dos bens e serviços, mas, ao contrário, o diminui, não pode ser transferido para os preços sem a observância das Resoluções do *Conselho Interministerial de Preços*. A legislação anterior não cogitava de aumentos assim concedidos, e proibia mesmo que os reajustes fossem negociados pelas partes. As leis analisadas, assim, ampliaram a faixa de negociação coletiva de salários.

6. O Problema da Produtividade.

Produtividade, segundo o senso comum, existe quando com a mesma mão-de-obra, o mesmo equipamento, se obtém maior produção.

A produtividade dos recursos de um país determina o nível dos seus custos reais e a quantidade de recursos particulares que devem ser usados para se atingir um dado resultado.⁶

Fala-se constantemente em melhoria de padrão de vida na Europa Ocidental, Canadá, Alemanha e no atraso dos povos

5. CESARINO JR., A. F., "Direito Social", ed. LTr, São Paulo, 1980, pág. 240 e "Correção e Aumento de Salários", LTr, São Paulo, 1980, pág. 10.

6. CESARINO JR., A. F., obra citada, p. 46.

em desenvolvimento em consequência de seus baixos índices de produtividade. A mão-de-obra de maior produtividade ganha mais, em termos monetários, sem aumentar os custos dos bens e dos serviços.

Medir a produtividade, entretanto, é operação complexa porque exige a avaliação dos fatores heterogêneos que contribuíram para a produtividade e a atribuição, na proporção correta, do rendimento de cada fator.

Essas dificuldades e outras como as de medir a produtividade de professores e prestadores de serviço em geral, bem como a referência da lei à produtividade da "categoria profissional", ensejaram críticas. A Justiça do Trabalho em São Paulo fixou o número cabalístico de 7% e passou a aplicá-los aos dissídios que lhe são submetidos. O Colendo Tribunal Superior do Trabalho tem fixado os aumentos de produtividade em 4% baseado em que esse é o índice oficial de aumento do produto bruto nacional relativo ao ano de 1979. Admitindo-se que o aumento em questão represente aumento da produtividade nacional, certamente os 4% inteiros não se referem só à mão-de-obra, mas sim ao capital e a tecnologia também. Em consequência não podem, a rigor, ser creditados apenas à mão-de-obra.

Os complexos problemas da produtividade geraram pois aumentos que representam custos e, ou são transferidos aos preços ou retirados dos lucros, causando dificuldades à negociação dos aumentos. É certo, também, que a categoria profissional, abstratamente considerada, não tem culpa sozinha da produtividade que tenha alcançado. Deveria a lei abrir alternativas quando se apresenta difícil a aferição.

7 A Correção dos Salários Elevados.

A lei em vigor determinando a correção tanto dos salários mais baixos como o dos mais altos, beneficiando mais os salários menores de três salários mínimos foi seguida pela Lei 6.886/80 que para os salários superiores a 20 salários-mínimos concede a mesma correção.

O impacto de elevação do custo de vida, é forçoso reconhecer, não é o mesmo nos baixos salários e nos altos salários. Embora afetados pela inflação, acima de certo nível, não sofrem os salários elevados o mesmo impacto.

A crença de que a correção automática é semestral, por isso mesmo tenha efeitos inflacionários, tem suscitado vivas

controvérsias. A exclusão dos salários acima de certo nível da correção automática e semestral igual à elevação dos preços ao consumidor, merece críticas. A complementação da tabela para corrigir os salários mais baixos proporcionalmente ao impacto inflacionário parece justa. Mas deve-se pensar na retração gradativa da intervenção estatal nos salários, que no setor privado da economia devem ser deixados ao consenso e às possibilidades dos interessados.

8. Conclusão.

Em conclusão podemos, do exposto, extrair as seguintes ilações: 1) o problema do momento é o da intervenção do Estado no domínio dos salários; 2) a chamada “política salarial” num primeiro aspecto teve em conta a pessoa do trabalhador; 3) a “política salarial” atualmente não tem mais em conta a pessoa do trabalhador mas sim a estabilidade monetária; 4) os países ocidentais com economia de mercado mantém uma política salarial; 5) de maneira geral as políticas salariais podem ser classificadas em: de *exortação*, de *fixação de índices* e de *intervenção direta e final* nos reajustes de salário; 6) o Brasil adotando a modalidade de intervenção direta e final nos reajustes de salário escolheu a modalidade mais eficiente, porém, mais polêmica; 7) a lei em vigor deve ser complementada no sentido de oferecer alternativa quando a produtividade não possa ser medida ou seja muito difícil a sua aferição; 8) não sofrendo os salários mais altos o mesmo impacto com a elevação do custo de vida do que os salários mais baixos, devem ter correção, proporcional ao impacto sofrido ao invés de, acima de certo nível terem correção sempre igual.