

DIREITOS TRABALHISTAS, *encargos e informalidade*

Há mais relações entre a CLT e os empregados informais do que supõe o INSS. Benefícios legais são estendidos aos empregados sem carteira, exatamente como está no papel. A diferença principal está nas obrigações fiscais devidas ao governo. Apresentamos, a seguir, um contraste da efetividade de diversos elementos da legislação trabalhista entre os segmentos formais e informais do mercado de trabalho. Em particular, quantificamos a dimensão das soluções de canto — ou pontos de pressão impostos pela legislação.

MARCELO NERI

Centro de Políticas Sociais – IBRE/FGV e EPGE/FGV

A COMPARAÇÃO dos direitos concedidos aos empregados com e sem carteira revela que o salário mínimo é uma referência mais forte para os ilegais do que para os legalizados: dados da PNAD-IBGE mostram que 13,1% dos empregados sem carteira percebem exatamente um salário mínimo contra 5,3% dos que possuem carteira. Um efeito característico da política de pisos salariais é deslocar a massa da distribuição de salários com níveis inferiores aos do mínimo, concentrando-a no valor exato assumido pelo mínimo. Nesse sentido, a proporção de indivíduos recebendo exatamente um mínimo — atualmente R\$151 — constitui uma medida natural da efetividade da lei.

Jornada — As semelhanças entre os empregados com e os sem carteira, já conhecidas no caso do mínimo, são também observadas no caso da jornada de trabalho. A Constituição de 1988, ao determinar redução do teto da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais, representa um experimento privilegiado na avaliação dos impactos imediatos de mudanças na legislação horária. Isto é, comparamos a extensão da labuta diária antes da Constituição (a.C.) com aquela observada logo depois da entrada em vigor da Constituição (d.C.).

A proporção de empregados formais cuja jornada se situava exatamente no antigo limite legal, cai de 32% a.C. para 15% d.C. Em compensação, a importância relativa do novo



teto horário cresce de 3% para 20%. Finalmente, 25% dos empregados sem carteira tinham jornada de 48 horas semanais a.C. contra 19% d.C. Em contrapartida, a nova carga horária, que atinja 3% a.C., passa a 8% d.C.

Embora os empregados sem carteira ganhem menos e trabalhem mais em excesso que os empregados com carteira, o efeito do salário mínimo e da jornada máxima de trabalho sobre os empregados informais pode ser reconhecido nos limites da legislação. Mas não é só: 83% dos trabalhadores formais e 79% dos informais recebem salário mensalmente, prazo máximo permitido pela lei. A legislação determina, ainda, que o pagamento seja feito pelas empresas até o quinto dia útil do mês seguinte ao trabalhado. Pois 19,71% dos empregados formais e 11,18% dos informais recebem salário exatamente nessa data. Finalmente, a proporção de reajustes nominais de exatos 100% concedidos em dezembro, usado como *proxy* do pagamento do 13º salário na data-limite, é de 4,4% no caso dos empregados informais. Confirmando a influência de práticas de pagamento legais sobre os empregados ilegais.

As Razões — As semelhanças entre segmentos legais e ilegais são justificadas pela possibilidade de ambos tipos de trabalhadores garantirem seus direitos recorrendo à Justiça do Trabalho. Nesse sentido os empregados sem carteira constituem potenciais empregados com carteira. A ameaça legal força as empresas de garantirem os direitos trabalhistas individuais por antecipação.

Nesta perspectiva, o grande prejudicado das ligações informais existentes entre firmas e trabalhadores é o governo, pois os encargos trabalhistas devidos são ignorados: apenas 7,7% dos empregados informais do país contribuem para o INSS. Entre aqueles com carteira, a contribuição atinge a totalidade dos trabalhadores. Em suma, os trabalhadores sem carteira assinada diferem dos registrados mais nos encargos sociais e menos nos direitos trabalhistas. Firms e trabalhadores estão barateando custos fiscais através da informalidade. Desde 1989, o número de empregos formais caiu 21,6%, enquanto as vagas ilegais aumentaram 27,6%. Pelo menos dois tipos de fatores explicam a ilegalidade crescente das relações trabalhistas. i) o fato de o empregado não perceber — corretamente — a ligação entre contribuição presente e benefícios a serem auferidos no futuro; ii) direitos trabalhistas são independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida. O aparato legal, da forma como foi desenhado, desincentiva a formalização do emprego.

Reformas Trabalhistas — São enormes os desafios enfrentados pelo Brasil na área da legislação trabalhista. O conjunto de leis que constituem o código trabalhista tem suas bases nas normas formuladas na década de 40, com uma legislação adicional — algumas vezes ultrapassada ou inconsistente — incluída ao longo dos anos em resposta tanto às preocupações genuínas do mercado de trabalho quanto a argumentos políticos míopes. Hoje, a regulação do mercado de trabalho é desalentadora pelos seguintes motivos:

REFORMA E DIREITOS NOS SEGMENTOS FORMAL E INFORMAL

Indicador	Setor de ocupação	
	Formal: com carteira assinada	Informal: sem carteira assinada
Encargos sobre a folha de pagamento (% de trabalhadores cuja empresa...)		
Paga contribuições relativas ao INSS	100,0	7,7
Paga contribuições relativas ao FGTS	95,0	5,0
Regulamentos salariais (% de trabalhadores com...)		
Período de pagamento de exatamente um mês	83,0	79,0
Pagamento igual a exatamente um salário mínimo	7,0	14,0
Reajuste salarial igual ao aumento do salário mínimo		
Março de 1990 a janeiro de 1994	6,9	10,3
Setembro de 1994 a maio de 1995	12,0	21,5
Restrição de horas (% de trabalhadores)		
Jornada idêntica à jornada padrão legal		
1987 (antes da Constituição)	32,0	25,0
1990 (depois da Constituição)	20,0	8,0

Fonte: PME e PNAD – IBGE. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

INDICADORES DE MERCADO DE TRABALHO
CRESCIMENTO ANUAL (%)

Variável	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	4,2	2,7	3,6	-0,1	0,8
População ocupada	2,4	2,3	0,3	-0,3	0,0
População ocupada com carteira	0,6	-1,4	-0,4	-1,4	-3,0
Salário real	10,6	7,4	2,0	-0,4	-5,6

Fonte: PME – IBGE. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

CUSTOS TRABALHISTAS SALARIAIS E NÃO-SALARIAIS

(Mensalmente, com o número normal de horas trabalhadas = 44 horas semanais)

Componente	Percentual	Total
Salário básico		100,0
Bônus anual	8,3	108,3
Férias	11,3	119,6
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	8,0	127,6
Outros benefícios obrigatórios*	10,0	137,6
Pagamento total (salário básico + benefícios obrigatórios)		137,6
Sesi, Senai, Sebrae (associação de empregadores)	3,1	140,7
INSS** + seguro acidente + educação + Incra	24,7	165,4

Fonte: Amadeo, Gill e Neri (2000).

*Existem benefícios que não podem ser calculados para todos os trabalhadores, uma vez que dependem do sexo, tipo de trabalho realizado, setor econômico etc. Estes incluem salário família, licença maternidade, vale transporte, etc.

**Os trabalhadores contribuem com 8%, 9% ou 10% do salário para a Previdência Social, dependendo da faixa salarial.

- O excesso de leis tem trazido incertezas sobre que regulações aplicar e sob que circunstâncias, as quais resultam, freqüentemente, em disputas entre empregadores e empregados.
- Essas disputas são resolvidas pela Justiça do Trabalho, que ganhou ao longo do tempo a reputação de ter um forte viés pró-trabalho. De acordo com a lei brasileira, os tribunais de trabalho têm poder para estabelecer políticas. Os tribunais de trabalho — julgando um caso particular — são autorizados a formular políticas em áreas onde a lei é ambígua na opinião da corte.
- Nenhum contrato de emprego é estritamente legal a menos que seja aprovado pelo Ministério do Trabalho, o que leva o governo a ter de legalizar e validar contratos especiais para condições de trabalho específicas, sem os quais os empregadores estariam vulneráveis a caros processos. Tais intervenções, apesar de bem intencionadas, podem levar a futuras ambigüidades, exacerbando assim o problema da incerteza sobre os custos trabalhistas totais e impondo aos empregadores um dispendioso consumo de tempo durante os casos que demoram na corte.
- Barganhas coletivas entre os trabalhadores e os empregadores podem ser um instrumento para a formulação de contratos mais definitivos, mas as regras de acordos coletivos no Brasil e as práticas que eles têm gerado, ignoram sistematicamente as condições específicas de trabalho vigentes.
- As altas taxas de contribuições sobre a folha de pagamento e o desenho dos programas que eles financiam favorecem a evasão e a informalidade.

Programa — Com essas preocupações em mente, é preciso preparar um programa de reformas. Os cinco principais objetivos da agenda de reformas do governo são:

- Reduzir as incertezas dos custos trabalhistas para os empregadores.
- Criar condições para relacionamentos empregado/empregador mais duráveis, para que então tanto os empregadores quanto os empregados decidam, voluntariamente, permanecer juntos porque o contrato pode ser mudado sem fricções em resposta a mudanças das condições do mercado de trabalho.
- Criar ambiente para acordos coletivos mais representativos.
- Reformar as instituições de implementação para garantir melhores execuções dos contratos.

A informalidade no Brasil vai permanecer alta enquanto as leis trabalhistas continuarem ambíguas e inexistentes programas de seguridade social equilibrados com relações estreitas entre a magnitude das contribuições e dos benefícios percebidos.

- E finalmente e mais importante, reduzir os incentivos de se tornar informal.

Conclusões — Em contraste com o pensamento convencional, o alcance das leis trabalhistas parece afetar os resultados do mercado de trabalho até mesmo no setor de emprego considerado como informal. Seguindo prática comum no Brasil, distinguimos emprego formal do informal observando se o contrato de trabalho foi aprovado pelo Ministério do Trabalho ou não, isto é, separamos os grupos de trabalhadores com carteira de trabalho assinada daqueles sem carteira.

Examinamos o grau de aderência às leis trabalhistas nos setores formal e informal, e quantificamos os chamados “pontos de pressão” ou soluções de canto, impostos por cláusulas da legislação relativas a salário mínimo, jornada padrão trabalhada e práticas diversas de pagamento. Os resultados são que a efetividade dessas cláusulas no setor informal do mercado de trabalho brasileiro é surpreendentemente alta. Dado os tipos de mecanismos embutidos na legislação, a informalidade no Brasil é, principalmente, um fenômeno fiscal e não ligado à recusa de honrar direitos trabalhistas legalmente estabelecidos.

A forma como essas leis têm sido cumpridas é também um determinante crítico da informalidade no Brasil. Pois se os incentivos para a permanência da informalidade são pequenos pelo lado

dos direitos, os empregados informais, por sua vez, têm a prerrogativa de cobrar *a posteriori* seus direitos na Justiça do Trabalho. O resultado é que as firmas honram por antecipação os direitos devidos. Por outro lado, a informalidade modifica, de maneira substancial, as relações financeiras de firmas e de trabalhadores com o governo, pois a alíquota de contribuição de encargos é alta.

Concluimos que a informalidade no Brasil vai permanecer alta enquanto as leis trabalhistas continuarem ambíguas e inexistentes programas de seguridade social equilibrados com relações estreitas entre a magnitude das contribuições e dos benefícios percebidos. ■

Referências:

- “Pressure Points in Brazil: An Labor Legislation in” (com Indermit Gill e Edward Amadeo), *Labor Markets in Latin America*, editado por Indermit Gill and Montenegro, no prelo, 2000.
- “Reforma da Legislação Trabalhista” (de José Márcio Camargo), mimeo, PUC-Rio, 2000.
- “Economic Reforms and Employment” (com José Márcio Camargo), in *Brazil in the 1990: An Economy in Transition*, pela Série St. Antony’s College, Editora Macmillan, Cepal, Santiago, Chile, no prelo, 2000.