

O papel dos regulamentos e instituições no desempenho dos mercados de trabalho

As leis trabalhistas regulam as condições do trabalho assalariado definindo os tipos de contratos de trabalho que podem ser propostos aos trabalhadores, a duração da semana de trabalho, as condições para a demissão, as condições em que os contratos podem ser objeto de negociação coletiva, os pisos salariais e outros aspectos das relações entre empregados e empregadores. Em certos casos, o objetivo declarado desse amplo corpo normativo é reforçar o poder de barganha dos trabalhadores; em outros, a finalidade é equilibrar objetivos sociais, econômicos e políticos. No entanto, a julgar pelo nível de conflito e desacordo que tais leis provocam na região, esse equilíbrio, aparentemente, não foi alcançado. Muitos empregadores, economistas e políticos alegam que os regulamentos trabalhistas prejudicam a capacidade do mercado de trabalho de funcionar corretamente. Argumentam que, ao impor condições alheias ao mercado, os regulamentos podem privar alguns trabalhadores de trabalho, provocar alocações ineficientes de emprego entre setores, empresas e fábricas e compelir trabalhadores e empresas a burlar as leis trabalhistas. Além disso, ao prejudicar o funcionamento normal dos mercados de trabalho, esses regulamentos podem reduzir o crescimento da produtividade. Contra esse pano de fundo negativo, outros apontam níveis inquietantes de desigualdade, instabilidade do emprego e condições de trabalho deploráveis; e argumentam que, sem regulamen-

tos, as condições de trabalho, a estabilidade do emprego e proteção social seriam ainda piores.

Este capítulo documenta a natureza dos regulamentos e instituições do mercado de trabalho na América Latina e no Caribe em relação a outras regiões. Examina também os efeitos dos regulamentos e instituições do mercado de trabalho sobre o comportamento de mercados de trabalho da região. Em que medida os regulamentos e instituições alteram seu funcionamento? O mercado de trabalho poderia passar sem eles? As altas taxas de desemprego observadas em alguns países seriam consequência de regulamentos e instituições mal concebidos? Esses regulamentos realmente forçariam trabalhadores e empresas a burlar as leis trabalhistas? Existiria um mecanismo de compensação entre flexibilidade e bem-estar dos trabalhadores e, se houver, em que áreas e o que se pode fazer a respeito?

Este capítulo reflete as idéias de uma literatura cada vez mais abundante que examina os efeitos dos regulamentos e instituições sobre múltiplas dimensões do mercado de trabalho. As conclusões principais são as que se seguem. Primeiro, os regulamentos constituem uma necessidade nos mercados de trabalho. A questão não é como ou quando desregular e sim qual o elenco de normas e regulamentos capaz de aprimorar o funcionamento dos mercados de trabalho e se as normas e regulamentos em vigor alcançam esta meta. Segundo, os

países latino-americanos, pelos padrões internacionais, têm regulamentos altamente protetores em seus códigos trabalhistas; por outro lado, seus efeitos são diluídos pelas taxas altas de evasão e descumprimento. Terceiro, embora regulamentos e instituições tenham um potencial para gerar ganhos de bem-estar e melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, muitas vezes não levam a esses resultados mas, em vez disso, à criação de vencedores e vencidos. Os benefícios compulsórios e os salários mínimos, por exemplo, podem levar a ganhos de bem-estar se forem instituídos num patamar compatível com as condições econômicas gerais, mas também podem causar perda de emprego, quando instituídos acima desse patamar. As indenizações por desligamento podem ajudar os trabalhadores desempregados mas, ao mesmo tempo, baixar as taxas de emprego de trabalhadores jovens e não qualificados. Os sindicatos podem beneficiar seus associados mas também reduzir o investimento e o crescimento. Em suma, nem sempre os regulamentos e as instituições trabalham em prol daqueles a quem devem proteger. Assim, as autoridades devem pesar cuidadosamente o custo e os benefícios das mudanças na regulamentação.

O debate sobre os regulamentos é alimentado por duas questões fundamentais. A primeira, a favorita dos economistas, é se é preciso regular o mercado de trabalho. Do ponto de vista da análise econômica, uma vez implantado o correto conjunto de condições, seria de esperar que os mercados de trabalho, por si sós, sem intervenção, produzissem resultados eficientes. A segunda questão seria o que determina os regulamentos do mercado de trabalho. Ou seja: as normas que governam os mercados de trabalho correspondem a falhas de mercado, ou a pressões políticas, culturais e jurídicas? Tais pressões podem contribuir pouco para aprimorar os mercados de trabalho mas ainda assim ser importantes no sentido de atingir os resultados sociais desejados. Por exemplo, redistribuir a renda de empregadores para trabalhadores ou de um grupo de trabalhadores para outro poderia ser um resultado social desejável, mas os mercados de trabalho em que se opere essa redistribuição poderiam sofrer taxas altas de desemprego ou discriminar certos tipos de trabalhadores. Na pior das

hipóteses, os resultados de tais políticas neutralizariam os benefícios visados pela lei.

Os regulamentos ajudam ou prejudicam os mercados de trabalho? A fim de avaliar se seria de esperar que funcionassem desprovidos de regulamentos, convém expor a forma como funcionaria um mercado de trabalho com um comportamento correto. Nesse mercado ideal, muitos trabalhadores competiriam por empregos equivalentes e muitas firmas competiriam por trabalhadores equivalentes. Trabalhadores bem informados pesariam suas opções e aceitariam as ofertas de emprego que proporcionassem as melhores condições de trabalho e os salários mais altos pelo mesmo esforço previsto. As empresas que oferecessem condições de trabalho precárias talvez não conseguissem contratar trabalhadores, ou perdessem trabalhadores para outras. Como resultado, todas as empresas acabariam oferecendo salários semelhantes por um trabalho semelhante. Esse processo garantiria a igualdade entre os salários e o valor do produto marginal dos trabalhadores (isto é, o valor dos bens e serviços por eles produzidos). Contudo, esse mercado livre não levaria necessariamente a condições e salários satisfatórios para todos os trabalhadores; aqueles que tivessem menos instrução ou competência produziram pouco e, em conseqüência, ganhariam também pouco no mercado.

Embora esta descrição sumária do mercado de trabalho seja útil para descrever alguns aspectos do seu comportamento, há muitos outros aspectos, sobretudo nos países em desenvolvimento, que não se ajustam bem à hipótese acadêmica. A maioria dos trabalhadores, por exemplo, não tem recursos para procurar trabalho por longos períodos, o que reduz sua capacidade de buscar os melhores empregos disponíveis. Podem também faltar recursos que permitam aos trabalhadores deslocar-se para o lugar onde estão os empregos, o que reduz a concorrência por empregos e trabalhadores no mercado de trabalho. Ademais, as barreiras à entrada de empresas no mercado, seja em forma de restrições de crédito ou de exigências burocráticas, reduzem o número de vagas disponíveis para os trabalhadores. Falhas de mercado generalizadas significam que os mercados de trabalho, por si sós, não ofereceriam aos trabalhadores (nem às empresas)

as condições típicas do mercado perfeito. Portanto, a questão fundamental não é como ou quando desregulamentar, *mas qual o conjunto de normas e regulamentos que aperfeiçoará o funcionamento dos mercados de trabalho e se as normas e regulamentos já implantados alcançam tais metas*. O Boxe 7.1 relaciona algumas diretrizes para regulamentos do mercado de trabalho.

Este capítulo baseia-se em nova evidência original sobre os diferentes tipos de regulamentos e se eles afetam variáveis básicas do mercado de trabalho, como a criação e a eliminação de empregos, o crescimento líquido do emprego, o desemprego, as taxas de emprego, os salários, a porcentagem de trabalhadores cobertos por leis trabalhistas e a porcentagem de trabalhadores autônomos. O capítulo examina regulamentos e instituições em quatro áreas: 1) condições de trabalho, 2) segurança do emprego, 3) salário mínimo e 4) sindicatos.

REGULAMENTOS DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E SEGURIDADE SOCIAL

Grande parte dos regulamentos do mercado de trabalho tem por fim estabelecer padrões mínimos para as condições do trabalho assalariado. Outro importante grupo de regulamentos define condições de qualificação para benefícios da seguridade social e as contribuições a esses programas. Embora de natureza diversa, ambos os grupos de regulamentos determinam alguma transferência do empregador para o empregado, a qual pode ser efetuada em forma de férias pagas, pagamento de valor maior por horas extras ou contribuições a programas de seguridade social. Muitas vezes os empregadores alegam que a prestação desses benefícios torna menos atraente a contratação de trabalhadores. Para muitos outros, porém, esses regulamentos são essenciais para manter humano o local de trabalho.

Como a América Latina se compara com outras regiões?

Pelos padrões internacionais, as leis trabalhistas da América Latina são protetoras. Na Figura 7.1, compara-se um índice de condições de emprego em

algumas regiões do mundo e em países latino-americanos. Os índices mais altos indicam um número maior de regulamentos e maior proteção aos trabalhadores. O índice capta o que rezam as leis e regulamentos de cada país sobre número máximo de horas da semana de trabalho, horas extras, trabalho noturno, feriados, jornada de trabalho, licença-maternidade, outras licenças e dias de férias.¹ Deve-se frisar que se trata de um indicador de *jure*, ou seja, não mostra se os regulamentos são de fato aplicados; mede as condições apenas segundo a forma da lei.

Surpreendentemente, os países menos desenvolvidos têm mais condições de trabalho obrigatórias do que os países desenvolvidos. Em matéria de proteção *de jure* para os trabalhadores, a América Latina só é superada pela Europa Oriental e a Ásia Central. Dentro da América Latina, os códigos trabalhistas da Bolívia, Venezuela, Brasil e Panamá são os que proporcionam as condições de trabalho mais protetoras para os trabalhadores. Jamaica, Uruguai e Chile têm os regulamentos menos protetores. Tanto entre as várias regiões do mundo quanto dentro da América Latina, a regulamentação das condições de emprego tende a ser mais protetora nos países mais pobres e naqueles cujo sistema jurídico se baseia no Direito Civil francês (Djankov et al. 2003).

Os benefícios (e contribuições) da seguridade social são menores na América Latina e em outros países em desenvolvimento dos que nos países desenvolvidos. Na Figura 7.2, o índice de seguridade social é a soma de três índices que resumem benefícios recebidos de programas de seguro para pensão por idade, saúde e maternidade e desemprego.² O índice registra um valor maior para programas com benefícios mais altos e para aqueles

¹ Ver em Djankov et al. (2003) mais informações sobre o cálculo dessa medida.

² A fonte desse índice é Djankov et al. (2003). O índice é a soma normalizada dos seguintes componentes: diferença entre a idade de aposentadoria e a esperança de vida; número de meses de contribuição exigido para aposentadoria; contribuições para programas de pensões, invalidez, saúde e desemprego; taxa de substituição para pensões; taxa de substituição para benefícios de seguro-saúde; número de meses de contribuição para qualificar-se para benefícios de seguro-saúde; e período de carência para benefícios de seguro-saúde.

Boxe 7.1 Princípios de um esboço de regulamentos trabalhistas

Ter clareza em relação aos objetivos

Os regulamentos devem assegurar equilíbrio, de modo a proteger os direitos fundamentais dos trabalhadores e simultaneamente permitir que o mercado de trabalho funcione corretamente. Da mesma forma, é necessário distinguir os objetivos que se buscam dos instrumentos usados para alcançá-los. Segundo a situação econômica, social e institucional do país, certos instrumentos são mais adequados para alcançar os objetivos desejados.

Identificar a imperfeição de mercado a ser resolvida

As autoridades públicas devem discutir como e por que o mercado falha e como os regulamentos melhorariam a situação.

Analisar quem ganha e quem perde

A legislação trabalhista deve considerar os eventuais beneficiários, bem como quem poderia perder e quanto perderia. Os regulamentos podem fazer com que certos grupos de trabalhadores ganhem em termos de emprego e salários, mas também podem fazer com que outros percam. Para as autoridades públicas, a dificuldade consiste em definir uma fórmula de compromisso entre custos e benefícios.

Assegurar-se de que a observância é viável

O objetivo da proteção não pode ser a concessão de benefícios insustentáveis em vista da produtividade, das condições econômicas gerais e das preferências dos trabalhadores. Se há grandes disparidades entre salários e preferências dos trabalhadores e os benefícios que a lei pretende conceder, trabalhadores e empresas podem terminar se furtando aos pagamentos, promovendo assim o emprego informal.

Entender que o mercado fixa os custos da mão-de-obra

A legislação estabelece quem paga nominalmente os benefícios sociais, ou seja, se é o empregador ou o tra-

balhador. Quem de fato paga a longo prazo, porém, é questão que depende das condições do mercado.

Ampliar a porcentagem de trabalhadores com benefícios

Os regulamentos devem visar o princípio da universalidade. Cumpri-los será tanto mais fácil quanto mais estreita for a correspondência entre os benefícios concedidos pela lei e a possibilidade efetiva de concedê-los.

Considerar o impacto sobre o investimento e o crescimento

Os cálculos dos custos e benefícios da legislação devem incluir o número líquido de empregos ganhos ou perdidos, a variação da produtividade, o efeito dos regulamentos sobre o crescimento da economia e seu efeito sobre o bem-estar dos trabalhadores.

Promover o aumento da produtividade

O aumento da produtividade é o principal mecanismo de elevação de salários. Por conseguinte, a legislação deve assegurar que os incentivos sejam estabelecidos para que tanto empresas como trabalhadores invistam em tecnologia e treinamento como forma de elevar a produtividade.

Ser flexível

A legislação deve ser suficientemente flexível para que se possa corrigi-la caso se detectem efeitos imprevistos, indesejados. A legislação trabalhista será tanto mais flexível quanto mais nítida for a separação entre objetivos e instrumentos. O ideal é que os objetivos sejam formulados com base em consenso social com um horizonte de médio ou longo prazo, embora deva ser possível variar os instrumentos no curto ou médio prazo se o seu esboço tornar difícil alcançar os objetivos buscados ou impuser um grande ônus a determinados grupos.

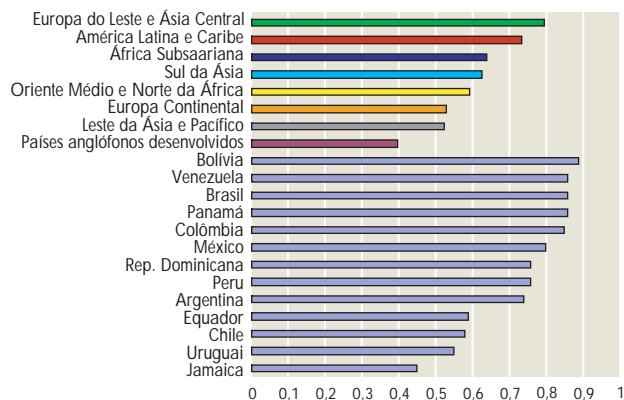
Fonte: Pagés e Saavedra (2002).

com benefícios mais altos em relação às contribuições. Segundo esta medida, os regulamentos de seguridade social protegem menos os trabalhadores na América Latina do que em países anglófonos desenvolvidos e nos países da Europa Oriental e da

Ásia Central. Por outro lado, o índice para a América Latina é mais alto do que para outras regiões em desenvolvimento, inclusive o Leste da Ásia. Dentro da América Latina, Jamaica, Bolívia e Peru apresentam os benefícios de seguridade social mais bai-

Figura 7.1 Condições de emprego

(índice 0-1)



Fonte: Djankov et al. (2003).

xos, enquanto Colômbia, Panamá e Argentina têm o nível de proteção mais elevado, acima da média de países anglófonos desenvolvidos.

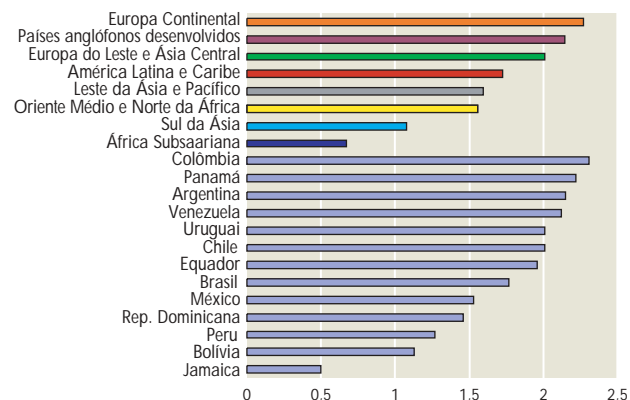
Esses indicadores sugerem que, pelo menos no papel, a América Latina está bem dotada de leis e regulamentos para melhorar o bem-estar dos trabalhadores. Sugerem também que, em muitos aspectos, os legisladores da América Latina superaram em muito os níveis proporcionados em outros países. A pergunta que se coloca é se os mercados de trabalho latino-americanos não estarão sobrecarregados com tantos regulamentos.

Custo dos regulamentos

Se os regulamentos que buscam melhorar as condições de trabalho e os benefícios fizessem exatamente isto sem custo algum, a tarefa dos legisladores seria bem simples. Eles apenas teriam que entrar em acordo sobre os benefícios que seriam objeto das leis e regulamentos e proporcionar recursos para aplicá-los. Infelizmente, o processo não é tão simples. Os regulamentos implicam em transferências compulsórias de empregadores para empregados e o efeito desses regulamentos sobre os resultados do mercado de trabalho depende de quem arca efetivamente com o custo dessas transferências. A transferência não implica necessariamente um custo extra para os empregadores ou um desincentivo para contratar mão-de-obra; depende

Figura 7.2 Seguridade social

(índice 0-1)



Fonte: Djankov et al. (2003).

da capacidade dos empregadores de transferir os custos para os trabalhadores em forma de remuneração mais baixa.

Considere-se, por exemplo, um novo regulamento que prolongue as férias obrigatórias de duas para quatro semanas. Esta disposição constituiria realmente um presente para os empregados e um ônus para os empregadores? Provavelmente, os empregadores reagiriam oferecendo salários mais baixos para os novos contratados, a fim de compensar o aumento de custos. Alguns empregados achariam os salários mais baixos inaceitáveis e deixariam o mercado de trabalho, enquanto outros se disporem a trabalhar por salários mais baixos, por valorizar as férias mais longas. Se os trabalhadores estivessem dispostos a aceitar um corte de remuneração que equivalesse exatamente a duas semanas de salário, o produto total declinaria e o tempo de lazer aumentaria, mas os empregadores não arcaariam com um custo extra. Por outro lado, se os trabalhadores se dispusessem a aceitar um corte de remuneração inferior a duas semanas de remuneração, tanto o emprego quanto os salários declinariam e o custo do regulamento pesaria em parte sobre os empregados (em forma de salários mais baixos) e em parte sobre as empresas (em forma de custos mais altos). Assim, a incidência de uma transferência compulsória não é determinada por regulamentos, mas pelo funcionamento do mercado de trabalho.

Uma implicação dessa análise é que os regulamentos que instituem benefícios pelos quais os empregados estão muito dispostos a pagar elevarão o bem-estar dos empregados sem afetar o mercado de trabalho, enquanto os regulamentos ou benefícios pouco desejados pelos empregados levam à perda de empregos. Isto é particularmente relevante no caso de contribuições a programas de seguridade social. Em muitos países da América Latina, as tendências demográficas e os desequilíbrios atuariais fazem com que os empregados recebam menos desses programas do que no passado, enquanto as contribuições aumentam (Lora e Pagés 1997). Esses efeitos poderiam reduzir a disposição dos trabalhadores para pagar por programas de seguridade social.

Outra implicação é que, se o salário mínimo ou outros pisos salariais impedissem o reajuste dos salários, regulamentos que em princípio poderiam ser neutros talvez reduzissem o emprego e aumentassem o desemprego. Isto indica que regulamentos semelhantes poderiam exercer efeitos diferentes de um país para outro, devido a interações com outros regulamentos.

Evidência empírica

Qual a evidência empírica desses efeitos? Os trabalhadores estariam dispostos a pagar por benefícios? O emprego declinaria de modo substancial depois que os regulamentos aumentassem os benefícios? Com base na evidência empírica, é importante avaliar a existência e a magnitude de eventuais trocas entre benefícios compulsórios e emprego.

Um exercício empírico simples e revelador correlaciona os indicadores dos regulamentos e indicadores dos mercado de trabalho e o desempenho da economia numa amostra de países latino-americanos e desenvolvidos. Os resultados indicam se os países com regulamentos mais estritos têm desempenho melhor ou pior. Como o nível de emprego em um país está relacionado com seu desempenho macroeconômico, na análise isolou-se o efeito do produto interno bruto (PIB) *per capita*. Os resultados apresentados no quadro do Apêndice 7.1 indicam que as condições de trabalho mais protetoras e as contribuições (e benefícios)

mais altas à seguridade social correlacionam-se com taxas de emprego mais baixas e crescimento mais baixo do emprego nos países. A correlação com o desemprego é positiva, mas não estatisticamente significativa, indicando que, em consequência das perdas no emprego agregado, há pessoas que preferem deixar o mercado de trabalho a continuar desempregadas. No entanto, os benefícios da seguridade social mais altos correlacionam-se com uma alta porcentagem de trabalhadores desempregados por longos períodos (um ano ou mais). Esta correlação é compatível com um quadro em que contribuições e benefícios maiores levem a uma menor criação de empregos e a uma dificuldade maior para encontrar empregos.

A evidência indica também que as condições de emprego mais protetoras fazem aumentar o trabalho autônomo. Assim, há alguma evidência de que, quanto maiores as transferências compulsórias das empresas para os trabalhadores, menor é a criação de empregos no setor do trabalho assalariado. Contudo, não há evidência de que contribuições mais elevadas à seguridade social levem a um aumento do trabalho autônomo.³ Finalmente, existe internacionalmente alguma correlação entre benefícios de seguridade social mais altos e crescimento menor da produtividade total dos fatores.

Essas correlações são reveladoras, mas se baseiam em um limitado número de países e observações. Alguns outros estudos oferecem resultados baseados em dados mais desagregados ou em períodos mais longos. Por exemplo, Heckman e Pagés (no prelo) resumem a literatura existente sobre os efeitos de benefícios compulsórios e contribuições à seguridade social sobre os salários e o emprego e concluem: “Em suma, a evidência disponível para a América Latina indica que pelo menos parte do custo dos benefícios não salariais é repassado aos trabalhadores em forma de salários mais baixos”. Alguns estudos encontram evidência de que os trabalhadores pagam pela totalidade dos benefícios,

³ Teria sido proveitoso correlacionar medidas compulsórias de benefícios com a porcentagem de trabalhadores no sistema da seguridade social; mas só há dados disponíveis para poucos países.

mas a maioria constata que os empregadores arcam com uma parte do custo.⁴ Segundo Heckman e Pagés, baseados num grupo de informações internacionais e séries temporais para a América Latina e os países desenvolvidos, na América Latina os trabalhadores absorvem 52% a 90% do custo e os empregadores pagam o resto.

Há também efeitos sobre o emprego. Heckman e Pagés estimam que um aumento de 10 pontos percentuais nas contribuições à seguridade social leva a um declínio de 1,7 ponto percentual nas taxas globais de emprego por população. Embora esses efeitos sejam muito menores do que os obtidos com os empregadores que arcam com todo o custo, ainda são significativos. Essas estimativas são coerentes com as obtidas a partir de estudos individuais e regressões apresentadas no quadro do Apêndice 7.1. Por conseguinte, é razoavelmente robusta a evidência de que, embora os empregados provavelmente paguem grande parte dos benefícios, os benefícios compulsórios têm um custo no sentido de reduzir o emprego.

Considerando que os trabalhadores pagam uma grande parte dos benefícios, poder-se-ia argumentar que os regulamentos do mercado de trabalho realmente não melhoram sua situação. No entanto, este argumento não leva em conta que os regulamentos podem ajudar a conseguir resultados que não poderiam ser alcançados por indivíduos que não atuassem de forma coordenada. Por exemplo, um trabalhador poderia estar disposto a negociar um corte de remuneração em troca de férias pagas e não ousar fazê-lo temendo ser tachado pelo empregador de indolente e pouco dedicado. Se todos os trabalhadores quisessem mais férias mas não pudessem atingir esta meta individualmente, um regulamento do mercado de trabalho que especificasse férias mínimas provavelmente constituiria uma ampliação do bem-estar, mesmo que os trabalhadores pagassem integralmente por esse benefício.

Mas um país sofreria excesso de regulamentação se os legisladores fossem além do que os trabalhadores estivessem dispostos a pagar ou contribuir a fim de alcançar tais benefícios. Essa questão reveste-se de particular relevância no contexto dos países de renda baixa e média. Se as pessoas mais

pobres valorizam mais do que os mais ricos os bens que se podem adquirir com renda monetária (como alimentos, vestuário e habitação), regulamentos ambiciosos demais poderiam reduzir os salários abaixo do que os trabalhadores pobres estariam dispostos a aceitar (ou teriam condições de aceitar). Neste caso, os trabalhadores poderiam estar dispostos a trocar uma proteção mais baixa por salários mais altos.

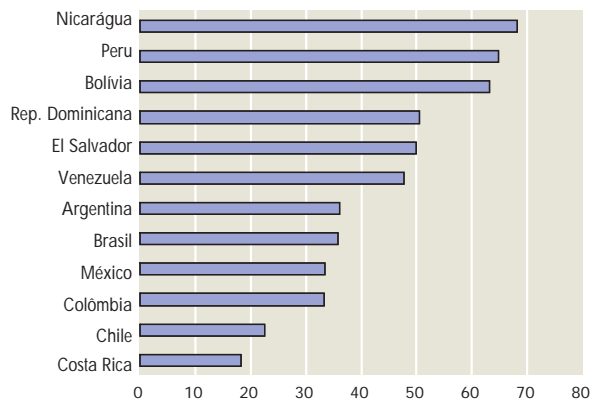
A proteção excessiva pode explicar em parte por que é baixo o cumprimento dos regulamentos da seguridade social. Como foi dito no Capítulo 1, três de cada cinco trabalhadores da América Latina não são cobertos por programas compulsórios de seguridade social. Isto não ocorre só pelo fato de grande parte dos trabalhadores ser autônoma e, portanto, não estar sujeita ao pagamento de contribuições.⁵ Na Nicarágua, Peru, Bolívia, República Dominicana e El Salvador, 50% ou mais dos empregados não estão amparados por programas desse tipo (ver Figura 7.3). O excesso de proteção pode explicar também por que os programas de seguridade social na América Latina cobrem menos os trabalhadores mais pobres do que os de renda média e alta. Naturalmente, uma explicação alternativa é que os trabalhadores de baixa renda tendem mais a empregar-se em empresas que burlam regulamentos, mas neste caso seria preciso explicar antes de mais nada por que os trabalhadores mais pobres estão concentrados nessas empresas. A proteção excessiva também pode explicar por que os trabalhadores mais jovens (que tendem a ser cobertos pelas contribuições de outros membros da família) tendem menos a ser cobertos do que os adultos e os mais velhos.

O Quadro 7.1 e a Figura 7.4 mostram certa regularidade na cobertura dos programas de seguridade social na América Latina. É animador notar que tanto os homens como as mulheres assalariados têm em média a mesma taxa de cobertura. No

⁴ Gruber (1994) em relação aos Estados Unidos e Gruber (1997a) em relação ao Chile concluem que os trabalhadores arcam com todos os custos. Mondino e Montoya (no prelo) e Maclsaac e Rama (1997) concluem que o custo é partilhado entre empregadores e empregados.

⁵ Em alguns países, há contribuições obrigatórias também para os trabalhadores autônomos.

Figura 7.3 Porcentagem dos assalariados sem benefícios de seguridade social, anos 1990



Fonte: Pesquisas domiciliares do BID.

entanto, a cobertura se amplia à medida que sobe o nível de instrução. Em média, embora apenas 45% dos trabalhadores com instrução primária incompleta sejam protegidos, os trabalhadores com pelo menos alguma instrução superior (Figura 7.4, painel a) gozam de uma cobertura de 85%.

Entre os vários setores, agricultura e construção têm a proteção mais baixa (cerca de 40% de cobertura), enquanto nos setores das empresas de serviços públicos, serviços comunitários e sociais e de serviços financeiros a cobertura é mais elevada (cerca de 70% em média). Ademais, 67% dos trabalhadores urbanos estão protegidos, contra 52% dos rurais (Figura 7.4, painel b).

O chefe de família está mais protegido do que o cônjuge, irmãos ou outros parentes que moram na mesma casa. Os programas de seguridade social protegem o trabalhador adulto mais do que o jovem: a cobertura aumenta de 52% para trabalhadores entre 15 e 24 anos de idade para 71% para trabalhadores entre 24 e 49 anos (Figura 7.4, painel c).

Por fim, apenas 20% dos trabalhadores em empresas muito pequenas (menos de cinco empregados) estão protegidos; 82% dos trabalhadores estão protegidos em empresas com mais de 100 empregados. A cobertura tem um viés em favor dos que ganham salários altos: enquanto apenas 25% dos trabalhadores que recebem salário mínimo estão cobertos, 80% daqueles que ganham mais de três salários mínimos estão protegidos (Figura 7.4, painel d).

O pobre desempenho da década de 1990

Seria a regulamentação excessiva a causa do mau desempenho dos mercados de trabalho na década de 1990? O aumento dos benefícios tem um custo em termos das taxas de emprego total. Pode implicar um custo também em termos de cobertura do sistema, porque muitos trabalhadores e empresas talvez se retirem do sistema por não poder pagar seu custo ou porque não desejam contribuir. O que dizer das mudanças experimentadas na década de 1990? Os benefícios compulsórios explicariam o aumento do desemprego e o declínio do emprego com cobertura securitária?

Na década de 1990 as contribuições à seguridade social aumentaram em alguns países (de modo mais visível na Colômbia, El Salvador, México, Uruguai e Brasil), o que, provavelmente, aumentou as taxas de desemprego. Embora as regressões de mudanças no desemprego efetuadas contra mudanças em contribuições à seguridade social e crescimento do PIB confirmem que as contribuições à seguridade social guardam uma correlação positiva com as taxas de desemprego, a variância no desemprego explicada pelas contribuições à seguridade social é muito baixa. Isso indica que, embora os regulamentos da seguridade social tenham relevância, outros fatores, como o crescimento baixo e volátil da economia, são mais importantes para explicar a elevação das taxas de desemprego. (Ver no Capítulo 4 uma análise da relação entre desempenho econômico e desemprego.)

Na década de 1990, muitos países da região implementaram reformas que transformavam sistemas de repartição simples em sistemas de capitalização plena ou parcial. Uma das vantagens desses esquemas é que tendem a reforçar o elo entre contribuições e benefícios; por conseguinte, tendem a aumentar a disposição dos trabalhadores para aceitar salários mais baixos a fim de participar de tais programas. Mas, ao mesmo tempo, em muitos países foi preciso aumentar as contribuições para reduzir desequilíbrios atuariais. Assim, o efeito das reformas sobre o emprego é ambíguo: os elos mais fortes entre contribuições e benefícios podem reduzir os custos do emprego, mas as contribuições mais altas podem aumentá-los.

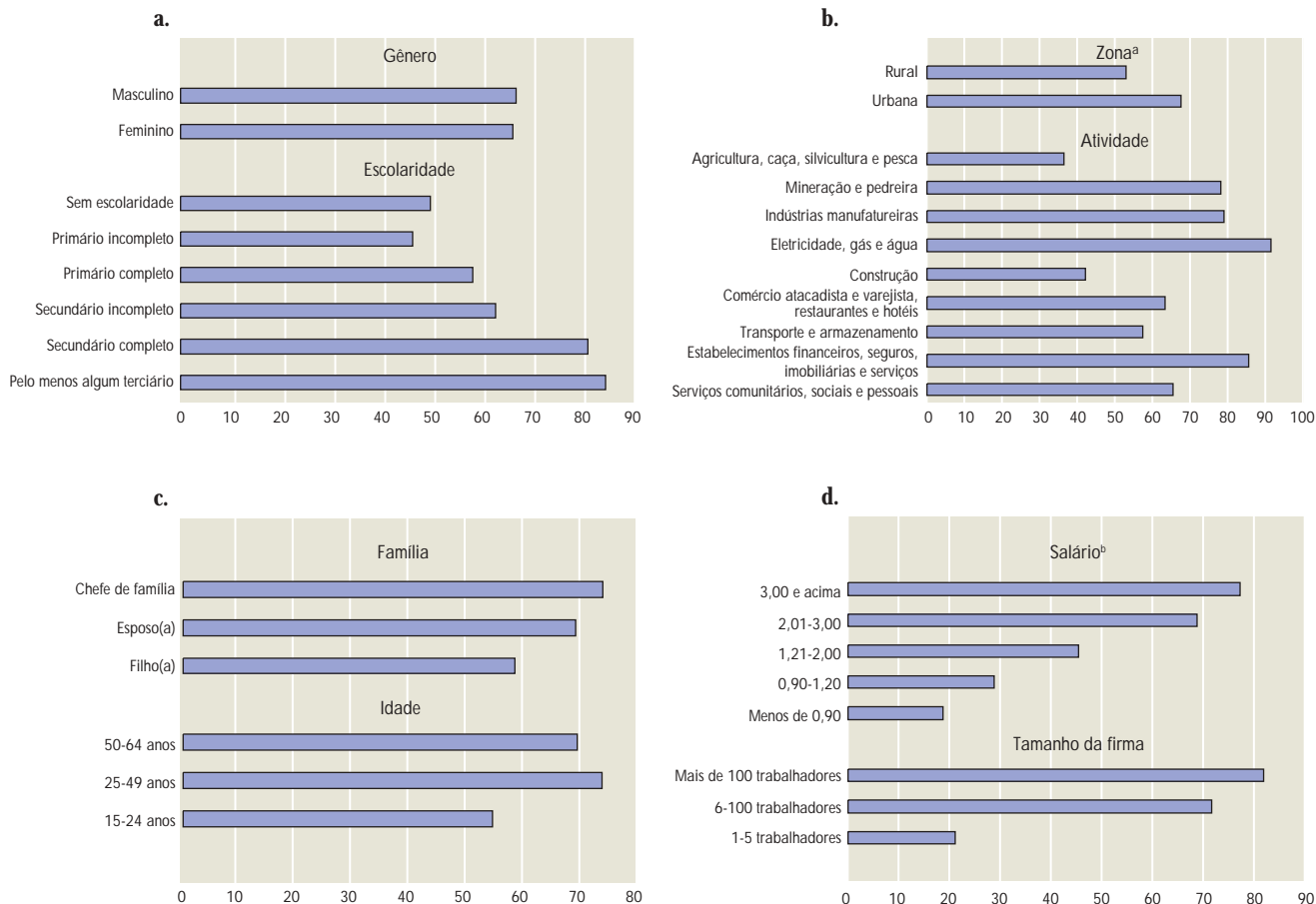
Quadro 7.1 Cobertura da seguridade social em sete países da América Latina*(em porcentagem do emprego assalariado)*

Característica do trabalhador	Argentina 2001	Brasil 1999	Bolívia 1999	Costa Rica 2000	Chile 2000	México 2001	Peru 2000
<i>Gênero</i>							
Masculino	66,34	64,71	34,86	73,84	79,03	66,66	36,15
Feminino	60,69	63,57	40,80	68,18	72,82	68,22	33,17
<i>Escolaridade</i>							
Sem escolaridade		35,36		49,28	56,00	43,12	
Primário incompleto	37,36	46,13	15,11	55,49	59,21	45,94	14,38
Primário completo	50,31	59,21	5,46	64,63	67,07	56,71	17,71
Secundário incompleto	50,59	60,88	22,48	71,86	70,06	64,13	17,47
Secundário completo	71,69	81,80	40,48	84,99	82,29	79,71	30,53
Pelo menos algum terciário	79,61	88,64	61,51	90,07	88,84	79,83	55,80
<i>Atividade</i>							
Agricultura, caça, silvicultura e pesca		31,91	5,98	62,69	61,36	40,81	6,27
Exploração de minérios e pedras	86,04	67,99		96,54	93,50	69,48	
Indústrias manufatureiras	66,86	78,79	29,43	79,05	83,24	80,72	38,83
Eletricidade, gás e água	86,03	94,25		94,62	89,34	91,04	
Construção	31,96	41,93	11,68	53,04	72,82	42,83	16,38
Comércio atacadista e varejista, restaurantes e hotéis	52,76	67,50	24,41	71,35	79,23	63,12	21,18
Transporte e armazenamento	57,17	78,18	17,08	74,53	73,39	53,67	20,63
Estabelecimentos financeiros, seguros, imobiliárias e serviços	79,79	86,94		83,44	85,55	84,91	49,20
Serviços comunitários, sociais e pessoais	80,83	65,26	64,12	73,89	76,70	64,93	53,27
<i>Idade</i>							
15-24 anos	44,06	49,56	12,20	55,85	62,18	55,81	10,25
25-49 anos	68,95	70,62	45,27	78,48	79,18	71,85	43,02
50-64 anos	67,25	65,36	49,73	76,86	79,10	66,82	46,34
<i>Zona</i>							
Urbana	63,93	67,50	38,54	76,17	78,54	67,25	39,86
Rural		44,00	26,22	67,11	61,68		17,16
<i>Família</i>							
Chefe de família	71,44	70,09	43,46	81,58	81,96	71,56	43,27
Cônjuge	64,24	66,77	57,92	63,87	73,80	69,15	39,16
Filhos	54,67	56,51	19,00	63,60	70,69	61,49	26,01
<i>Tamanho da firma^a (número de trabalhadores)</i>							
Muito pequena	25,78	37,77	12,26	42,30	52,32	16,45	8,17
Pequena	57,80	62,07	14,22	61,60	70,34	46,03	27,46
Média	81,57	85,43	42,24	76,09	79,55	74,90	49,81
Grande	87,60		61,51	90,52	86,58	85,94	65,17
Muito grande	92,38		72,08		91,59	90,02	73,80
<i>Múltiplos do salário mínimo</i>							
Menos de 90%	50,41	11,65	10,58	62,46	53,53	18,68	11,63
90%-120%	25,96	41,18	13,39	81,96	75,49	28,67	28,82
121%-200%	45,39	60,03	16,68	87,55	84,64	42,50	43,68
200%-300%	65,45	73,61	28,79	86,08	88,46	62,33	68,75
300% e acima	77,26	83,66	55,67	77,85	82,39	76,66	67,54

^a Para Argentina e México, firmas muito pequenas têm de 1 a 5 trabalhadores; firmas pequenas, 6-15; médias, 16-50; grandes, 51-100; e firmas muito grandes, mais de 100. Para o Brasil, firmas muito pequenas têm de 1 a 5 trabalhadores; firmas pequenas, 6-10; médias e outras, 11 ou mais. Para Bolívia, firmas muito pequenas têm de 1 a 4 trabalhadores; firmas pequenas, 5-19; médias, 20-49; grandes, 50-99; e firmas muito grandes, mais de 100. Para a Costa Rica, firmas muito pequenas têm de 1 a 5 trabalhadores; firmas pequenas, 6-9; médias, 10-49; grandes, 50-199; e firmas muito grandes, 200 ou mais. Para o Peru, firmas muito pequenas têm de 1 a 5 trabalhadores; firmas pequenas, 6-10; médias, 11-50; grandes, 51-100; e firmas muito grandes, mais de 100.

Fonte: BID, com base em pesquisas domiciliares.

Figura 7.4 Percentagem dos assalariados com seguridade social por categoria (média para a América Latina)
(em percentagem)



^a Só inclui os países para os quais há dados nacionais disponíveis.

^b Múltiplos do salário mínimo.

Nota: A figura inclui os países e anos do Quadro 7.1.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID.

Não existe evidência de que as reformas das pensões tenham aumentado a disposição dos trabalhadores ou das empresas a pagar por benefícios. Heckman e Pagés (no prelo) mostram que, se há um efeito negativo das contribuições à seguridade social sobre o emprego, ele aumenta após as reformas. A explicação pode residir no fato de que, à medida que os trabalhadores passam do sistema de repartição simples para o sistema de capitalização, suas contribuições financiam não só as contas individuais mas também as pensões dos que ficaram no sistema antigo. Ou seja, talvez os trabalhadores não estejam muito dispostos a pagar contribuições que evidentemente financiam outras pessoas sem nada lhes oferecer em troca.

Melhoria dos regulamentos sobre benefícios compulsórios

Os regulamentos sobre benefícios compulsórios aumentam o bem-estar dos trabalhadores do setor formal (ver no Boxe 7.2 um resumo dos benefícios e os custos dos regulamentos sobre benefícios compulsórios). No entanto, além do custo que essas políticas implicam em termos de emprego, o atual sistema de proteção acaba excluindo a maioria da força de trabalho. Trata-se, evidentemente, de uma situação inquietante e injusta, tanto mais que há poucas formas alternativas de obter proteção contra o risco de desemprego, doença ou velhice fora do sistema nacional de seguridade social. Como poderiam os países determinar um nível adequado

Boxe 7.2 Efeitos dos regulamentos sobre benefícios compulsórios

Indicações

Os regulamentos sobre benefícios compulsórios proporcionam aos trabalhadores benefícios valiosos, como férias pagas, licença-maternidade, seguro de saúde, pensões, seguro contra acidentes de trabalho e seguro-desemprego. Os benefícios são particularmente adequados quando negociações privadas entre trabalhadores e empregadores não conseguem alcançar o mesmo objetivo do regulamento compulsório.

Efeitos colaterais

A legislação que define os benefícios deve ser redigida com cuidado, pois pode provocar efeitos colaterais indesejados. Os benefícios precisam ser valorizados pelos trabalhadores, ou seja, estes devem estar dispostos a pagar por eles em termos de salários mais baixos. Se os benefícios obrigatórios forem altos demais para a capacidade de pagamento dos trabalhadores e das empresas, é provável que ambos tentem evadir-se à lei. A instituição de benefícios compulsórios incompatíveis com a disposição dos trabalhadores ou das empresas para pagar pode causar os efeitos colaterais seguintes.

- Em países onde vigore o império da lei e esta seja aplicada efetivamente, redução do emprego, sobretudo para os jovens, mulheres e trabalhadores não qualificados.

- Em países onde é precária a aplicação da lei, deslocamento de trabalhadores, sobretudo jovens, mulheres e trabalhadores não qualificados, para setores não cobertos, sem qualquer proteção. É este o caso em muitos países da América Latina, onde regulamentos ambiciosos sobre benefícios compulsórios resultam em bons pacotes de benefícios para uns poucos e completa falta de proteção para a maioria dos trabalhadores.

Advertência

Após um aumento de benefícios, devem-se monitorar os seguintes indicadores: taxas de emprego e de desemprego (sobretudo entre as mulheres, jovens e trabalhadores não qualificados), salários e cobertura dos benefícios. Este último indicador é especialmente importante porque um declínio na porcentagem de trabalhadores com acesso a esses benefícios pode indicar que seu nível está alto demais.

de proteção para a mais ampla maioria possível dos trabalhadores?

Os países deveriam determinar se o nível (e a composição) dos benefícios estipulados por seu código trabalhista é ótimo, no entendimento de que mais não significa necessariamente melhor, já que os benefícios demasiado ambiciosos para o nível de produtividade e salário dos trabalhadores podem forçar muitos trabalhadores e empresas a permanecer sem cobertura ou não obtê-la. Por conseguinte, é importante avaliar a relação entre benefícios (e contribuições) e salários, bem como o tamanho e a natureza do risco, e ainda se os trabalhadores podem comprar pacotes distintos ou filiar-se a eles, dependendo das características do trabalhador e do setor. Por exemplo, é mais provável que trabalhadores autônomos contribuam para o sistema de seguridade social se puderem comprar seguro-invalidez sem contribuir para o programa de pensões. Permitir contribuições a esses programas independentemente dos pacotes poderia ser uma

forma de conferir proteção a trabalhadores não cobertos. De modo análogo, separar o seguro-saúde das contribuições para as pensões poderia reduzir o número de trabalhadores sem proteção, pois o seguro-saúde tende a ser mais procurado que os seguros de velhice.

Outra forma possível de ampliar a cobertura seria aumentar os recursos dedicados a fazer valer as normas. A aplicação correta e efetiva das leis e regulamentos é uma questão pendente na maioria dos países latino-americanos. Deveria haver uma regra tornando obrigatório alocar recursos para fazer valer todo regulamento ou lei aprovado. Por outro lado, também deveria haver uma regra dispondo que todo regulamento ou lei só deveria ser aprovado após uma análise aprofundada de seus benefícios e custos. A evidência empírica discutida acima indica que uma aplicação mais rigorosa das normas poderia elevar seu cumprimento, mas às custas de taxas de emprego mais baixas.

Finalmente, é importante mencionar que, ao

contrário do que freqüentemente se alega, mudar o sistema de financiamento da seguridade social, trocando as contribuições em folha de pagamento por impostos sobre a renda ou o consumo, provavelmente não reduziria os custos desses programas em termos de emprego. Em primeiro lugar, os trabalhadores estariam mais dispostos a pagar por programas cujos benefícios são conhecidos e valorizados do que a pagar impostos cujos usos são menos conhecidos. Em segundo, se as contribuições não são valorizadas (sendo, portanto, consideradas impostos), os impostos sobre o trabalho funcionam por meio da discrepância entre os custos da mão-de-obra para os empregadores e o salário líquido recebido pelo trabalhador. Em geral, passar das contribuições sobre o salário e a folha de pagamento para impostos sobre a renda ou o consumo (num montante equivalente) não muda essa diferença. Para deixar isto claro, imagine-se um país onde trabalhadores e empresas pagam uma contribuição de 10 e o salário bruto é 95. Nessa economia, o custo da mão-de-obra para as empresas é 105 e o salário líquido 85. Suponha-se agora que uma reforma elimine as contribuições à seguridade social e aumente o imposto de renda para 20. Como os trabalhadores só estão dispostos a trabalhar por 85 ou mais e as empresas somente se dispõem a empregar por 105 ou menos, as empresas pagarão salários de 105 e o salário líquido se situará em 85. Isto significa que a reforma não alteraria os efeitos do desemprego causados pela política original; apenas deslocaria o ônus nominal do imposto.⁶

REGULAMENTOS DE SEGURANÇA DO EMPREGO

Um dos objetivos das leis trabalhistas na América Latina, como em outras partes do mundo, é promover a estabilidade do emprego. Os códigos trabalhistas determinam um prazo mínimo para o aviso prévio da rescisão do contrato de trabalho, especificam as causas que justificam a demissão e definem a indenização a ser paga ao trabalhador (pela empresa) de acordo com a causa da rescisão. Os códigos trabalhistas também limitam ou vedam contratos que se possam rescindir sem custo (como

os contratos temporários). Em alguns casos, os códigos trabalhistas exigem das empresas longas negociações com as autoridades antes de efetuar demissões coletivas; em outros, o trabalhador pode recuperar o cargo se um tribunal do trabalho decidir que a rescisão não teve base legal.

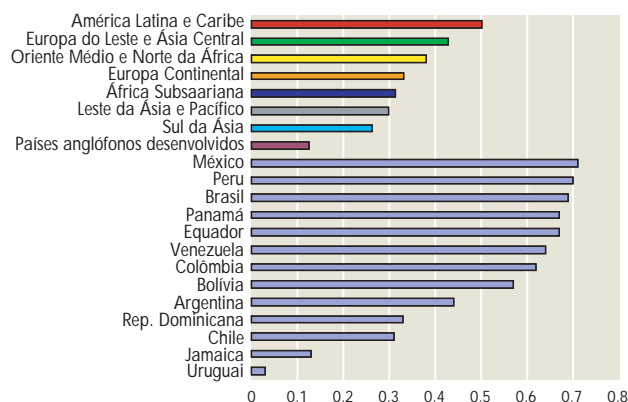
Os autores dos regulamentos buscam limitar a demissão de trabalhadores tornando-a cara para os empregadores, sobretudo quando não se dispõe de seguro como o de desemprego. Mas embora seja possível considerar alguns aspectos da segurança do emprego (como o aviso prévio e a indenização por desligamento) como um mecanismo de seguro, a tentativa de estabilizar o emprego pode acarretar custos. De fato, alega-se que a rigidez excessiva aumenta o custo da contratação de mão-de-obra e que as restrições à contratação e à demissão são incompatíveis com um ambiente econômico de alta volatilidade. Esta seção examina se os países latino-americanos têm mais ou menos provisões de segurança do emprego do que outros países do mundo. Analisa também em que medida as alegações de rigidez excessiva são respaldadas pela evidência empírica.

Esta análise usa informações coletadas por Djankov et al. (2003) para comparar provisões de segurança do emprego entre regiões do mundo. O índice de segurança do emprego montado por esses autores é uma soma normalizada das quatro dimensões seguintes de proteção: 1) se o emprego livre de regulamentos é permitido e se a conjuntura econômica é considerada como causa justa de demissão; 2) procedimentos que o empregador é obrigado a seguir e aprovações que deve obter antes de efetuar demissões individuais ou coletivas; 3) aviso prévio e pagamento de indenização; e 4) se a segurança do emprego está consagrada na constituição nacional. Na Figura 7.5, a América Latina e o Caribe surgem como a região onde a segurança do emprego é mais protegida. Os países anglófonos desenvolvidos

⁶ Transpor os impostos do trabalho para a renda total aumentará o preço do capital relativamente ao trabalho. No entanto, se tanto a elasticidade da substituição entre capital e trabalho e a parcela do capital nos ganhos forem baixos, a variação no preço relativo do capital não afetará os custos dos programas de seguridade social em termos de emprego.

Figura 7.5 Proteção do emprego

(índice 0-1)



Fonte: Djankov et al. (2003).

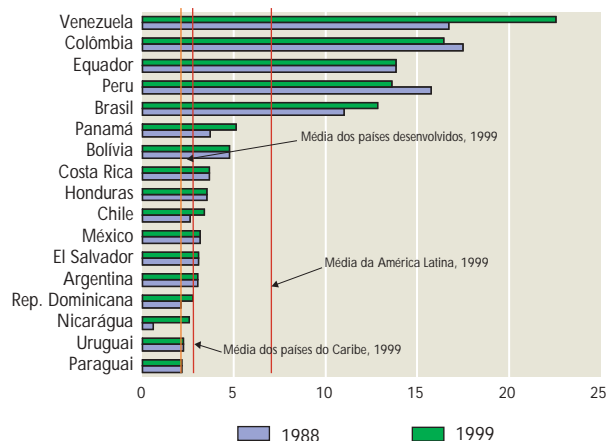
apresentam os níveis mais baixos de proteção obrigatória. Na América Latina, México, Peru e Brasil apresentam altos níveis de segurança do emprego segundo essa medida e Uruguai, Jamaica e Chile têm baixa segurança do emprego.

Heckman e Pagés (no prelo) oferecem uma medida alternativa para a segurança do emprego que leva em conta a transferência monetária que, por lei, a empresa tem de efetuar em favor do trabalhador demitido. Essa medida inclui aviso prévio, indenização por demissão e contribuições obrigatórias a contas de poupança individuais.⁷ Não se consideram outros custos, como os ligados a negociações com as autoridades antes de demissões coletivas. Embora essa medida de proteção do emprego seja menos completa, tem a vantagem de registrar variações no tempo ligadas a reformas trabalhistas recentes. Ademais, proporciona uma medida do nível dos benefícios concedidos a trabalhadores em caso de desligamento.

A Figura 7.6 resume a classificação dos países e as mudanças na regulamentação registradas na medida de Heckman e Pagés para países da América Latina. Mostra que, na América Latina, a demissão de um trabalhador acarreta uma transferência compulsória maior para ele do que nos países desenvolvidos. No entanto, a classificação dos países é diferente quando a segurança do emprego é comparada usando esta medida. No fim da década de 1990, empresas da Venezuela, Colômbia e Equador efetuavam as transferências mais altas para os

Figura 7.6 Custo da proteção do emprego, 1988 e 1999

(múltiplos de salários mensais)



Fonte: Heckman e Pagés (no prelo).

trabalhadores, enquanto os trabalhadores demitidos na Nicarágua, Paraguai e Uruguai recebiam os benefícios mais baixos. O México, classificado como altamente protetor por Djankov et al. (2003), surge como relativamente flexível na medição de Heckman e Pagés. Isto ocorre porque grande parte da proteção ao emprego no México se dá em forma de longos requisitos processuais ao invés de uma transferência compulsória alta.

Ao contrário do que geralmente se crê, a proteção ao emprego dos trabalhadores permanentes, na maioria dos países, não se enfraqueceu na década de 1990. No fim da década de 1980, as reformas trabalhistas da Colômbia e do Peru reduziram o valor total da transferência a ser efetuada em favor dos trabalhadores. No Brasil, Venezuela, Chile, República Dominicana, Nicarágua e Panamá, as reformas trabalhistas aumentaram esse montante. Em muitos casos, porém, as reformas aumentaram um componente da transferência e reduziram outro. Assim, por exemplo, a Venezuela e o Panamá reduziram consideravelmente a indenização por

⁷ Em vários países da América Latina, os códigos trabalhistas determinam contribuições periódicas das empresas a contas individuais dos trabalhadores. Os recursos depositados nessas contas, bem como os juros por elas gerados, só podem ser retirados na eventualidade de o trabalhador desligar-se do emprego, voluntária ou involuntariamente.

demissão mas aumentaram contribuições (ou pagamentos) compulsórios a contas de poupança individuais. Na Colômbia, as reformas reduziram o montante depositado pelas empresas nessas contas de poupança e aumentaram as indenizações por demissão para trabalhadores com mais de dez anos de serviço.⁸

Quando se comparam países, observa-se que os padrões de segurança do emprego estão inversamente correlacionados aos níveis de renda (Heckman e Pagés, no prelo; Djankov et al. 2003). Essa correlação indica que os países pobres compensam a falta de mercados de seguro desenvolvidos ou de sistemas estatais de seguro-desemprego com provisões obrigatórias para a proteção ao emprego. Para países com instituições e situação frágeis, é mais fácil determinar às empresas que paguem benefícios aos trabalhadores ou impor restrições às dispensas do que montar um sistema em que empresas e trabalhadores contribuam para um fundo de seguro de onde os trabalhadores saquem ao ficar desempregados. A tradição jurídica de um dado país também é um determinante importante do nível de regulamentação da segurança do emprego. Os países que adotaram o sistema jurídico francês, como é o caso da maioria dos países latino-americanos, tendem a desenvolver regulamentos mais amplos que outros países. Já os países anglófonos do Caribe, integrados ao sistema do Direito Comum, tendem a regular menos.

Em vista do alto nível de proteção do emprego predominante na América Latina (a julgar pelos códigos trabalhistas), é importante avaliar o seu efeito sobre o mercado de trabalho. Se tais políticas redundam em custos indesejados, esses efeitos se farão sentir na América Latina mais do que em outras regiões do mundo.

De um modo geral, as regressões já mencionadas, que avaliam o impacto de ambos os índices de segurança do emprego sobre um conjunto de indicadores de desempenho, mantendo constante o efeito da renda *per capita*, não apresentam muitas evidências de que os regulamentos de segurança do emprego tenham efeitos significativos sobre o desempenho dos mercados de trabalho. Contudo, dado o número limitado de países e períodos, é importante recorrer também a outros estudos, que

usam dados mais desagregados e abarcam períodos mais longos. As subseções que se seguem resumem os estudos sobre os efeitos da segurança do emprego.

Rotatividade no mercado de trabalho

Como se situam os altos níveis de segurança *de jure* do emprego na América Latina comparados com as taxas reais de rotatividade da mão-de-obra? A proteção mais alta dos empregos aumenta a estabilidade no emprego para os trabalhadores da América Latina? Como o principal objetivo das leis sobre segurança do emprego é encarecer as demissões, seria de esperar que os países com níveis mais altos de proteção do emprego tivessem taxas de rotatividade mais baixas. Surpreendentemente, a comparação de taxas de rotatividade entre países não revela tal efeito. A Figura 7.7 representa as taxas médias de rotatividade e a medida de segurança do emprego de Djankov et al. (2003) numa amostra de países da OCDE e dois países latino-americanos.

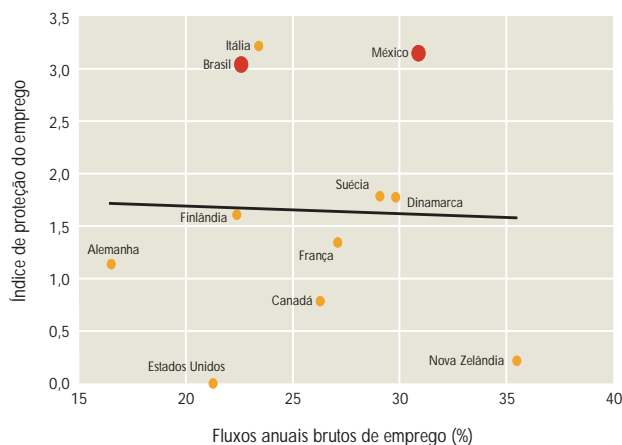
A rotatividade da mão-de-obra é a soma do número de empregos criados com o número de empregos eliminados em um dado ano. A criação de empregos é computada como um aumento percentual do emprego ao nível de uma fábrica ou estabelecimento para todas as fábricas onde o emprego tenha aumentado de um ano para outro, ponderado pela taxa de emprego de cada fábrica ou estabelecimento. A eliminação de empregos é computada de modo semelhante. Uma taxa de rotatividade da mão-de-obra de 25% indica que a cada ano é criado ou eliminado um emprego de cada quatro.⁹

Um dos fatos estilizados mais notáveis dos mercados de trabalho pelo mundo é que as taxas de criação e de eliminação de empregos são altas independentemente do nível de segurança do emprego. Por exemplo, países com baixa proteção ao emprego, como os Estados Unidos e o Canadá, têm taxas de rotatividade semelhantes às da Itália e da Fran-

⁸ As reformas também eliminaram o direito desses trabalhadores a acionar as empresas para receber pagamentos atrasados ou reaver seus cargos; mas o índice não capta esses elementos.

⁹ O Capítulo 2 faz uma exposição mais ampla sobre a criação e eliminação de empregos na América Latina.

Figura 7.7 Proteção do emprego e fluxos anuais brutos de empregos



Fonte: Djankov et al. (2003) para o índice de estabilidade no emprego e Figura 2.1 para os fluxos anuais brutos de emprego.

ça, que oferecem muito mais proteção ao emprego. Ademais, México e Brasil, que têm proteção do emprego maior que os Estados Unidos, apresentam ambas taxas de rotação mais elevadas. Estes fatos são particularmente surpreendentes considerando que as taxas de rotatividade do México e do Brasil são computadas com dados dos registros da seguridade social, que captam a rotatividade no setor formal. Isso significa que medidas de segurança do emprego mais protetoras não reduzem a rotatividade no mercado de trabalho? A literatura econômica propõe pelo menos três explicações para esse fato estilizado desconcertante.

Primeiro, Bertola e Rogerson (1997) explicam a semelhança das taxas de criação e eliminação de emprego verificadas na Europa Continental (rígidas) e nos Estados Unidos e Canadá (flexíveis). Argumentam que países com alta segurança do emprego tendem a ter instituições que promovem a rigidez salarial.

Segundo, as provisões de segurança do emprego não impedem necessariamente as empresas de fechar ou de reduzir sua força de trabalho diante de choques negativos permanentes. Por exemplo, Albaek, Audenrode e Browning (1999) comparam a natureza das demissões em massa na Bélgica (país com alta proteção ao emprego) com as ocorridas na

Dinamarca (baixa proteção ao emprego) e concluem que a maioria das demissões na Dinamarca foram atribuídas a empresas que estavam ajustando sua força de trabalho, enquanto na Bélgica uma grande proporção foi atribuída a fechamento de empresas. Blanchard e Portugal (2001) encontram evidência para países da OCDE de que a segurança do emprego reduz os fluxos de emprego de curto prazo (ou seja, os computados entre um trimestre e o trimestre anterior), mas talvez não afete os fluxos anuais (computados entre um ano e o ano anterior). Isso sugere que o principal efeito da segurança do emprego sobre a rotatividade da mão-de-obra pode ser reduzir as flutuações sazonais de curto prazo e não a necessária realocação provocada por choques permanentes.

Terceiro, medidas grosseiras como fluxos brutos de trabalho não levam em conta as proporções dos choques macroeconômicos nem outras diferenças relevantes entre as economias que podem ser importantes na determinação da rotatividade da mão-de-obra. Alguns estudos recentes indicam que, quando levadas em conta essas diferenças, a segurança do emprego afeta a rotatividade da forma prevista. Por exemplo, Kugler (no prelo) examina o efeito da segurança do emprego sobre a duração do emprego na Colômbia. Ela compara a duração média de um emprego antes e depois de 1990, quando uma reforma trabalhista reduziu certos componentes da segurança do emprego. Constata que a instabilidade do emprego aumentou após as reformas e que tal mudança ocorreu em todos os setores e não apenas nos setores de bens comercializáveis (como seria de esperar se as mudanças fossem causadas sobretudo por reformas comerciais contemporâneas). Gonzaga (2003) sonda o efeito da constituição de 1988 no Brasil, que reforçou substancialmente a segurança do emprego, sobre a capacidade das empresas para ajustar o emprego aos choques econômicos. Um ajustamento maior implica menor estabilidade do emprego, pois as empresas modificam prontamente sua força de trabalho em resposta a choques econômicos. Gonzaga constata que depois de 1988 o emprego passou a reagir menos às alterações na atividade econômica. Contudo, as mudanças no ajustamento parecem bem pequenas.

O Apêndice 7.2 apresenta uma medida da rapidez do ajustamento que segue a metodologia de Caballero e Engel (1993). Essa medida mostra até que ponto é rápido o ajustamento do emprego, em um dado setor, a mudanças na atividade econômica; é uma média dos setores para cada país. As estimativas indicam que os custos de demissão mais altos estão ligados a velocidades de ajustamento mais baixas. Assim, embora as comparações internacionais de fluxos brutos de emprego indiquem que todos os países tendem a ter taxas altas de rotatividade da mão-de-obra, a evidência indica que os regulamentos de segurança do emprego reduzem a rotatividade no mercado de trabalho.

Custos da segurança do emprego

E os custos? Os mercados de trabalho estariam incorrendo em grandes perdas de eficiência por causa de políticas de segurança do emprego? Esta seção examina a evidência em três frentes: emprego e desemprego, duração e composição do emprego e crescimento da produtividade.

Emprego e desemprego

Em alguns aspectos, os regulamentos sobre a segurança do emprego podem ser interpretados como benefícios compulsórios, de modo que a análise destes também se aplica aos regulamentos. Assim, o impacto das provisões de segurança do emprego sobre o nível de emprego depende da possibilidade de transferir o custo ligado a essas provisões para os trabalhadores, em forma de remuneração mais baixa. Se os trabalhadores se dispusessem a aceitar salários médios mais baixos em troca de maior segurança do emprego mais indenização em caso de dispensa, essa política poderia dar aos trabalhadores uma situação melhor sem afetar o comportamento do mercado de trabalho.

Os regulamentos de segurança do emprego, contudo, diferem dos benefícios compulsórios ordinários no sentido de que os regulamentos buscam especificamente alterar as decisões das empresas a respeito da contratação e dispensa de trabalhadores. O resultado são menos demissões nos maus tempos, mas também menos contratações nos bons

tempos. Diante de choques positivos, as empresas tornam-se mais conservadoras em suas decisões de contratação, a fim de evitar ajustamentos dispendiosos caso as condições econômicas não venham a corresponder à expectativa. Este efeito faz com que, mesmo se não for possível transferir integralmente para os trabalhadores o custo da indenização por demissão e de outras provisões de segurança do emprego, talvez as taxas de emprego não declinem, pois o efeito negativo do menor número de contratações poderia ser superado pelo efeito do menor número de demissões. De fato, a evidência empírica acerca do efeito da segurança do emprego sobre as taxas de emprego e desemprego está longe de ser definitiva. Addison e Teixeira (2001) levantam a literatura especializada sobre países desenvolvidos e informam que, embora um grande grupo de estudos tenha encontrado um efeito negativo da segurança do emprego sobre o nível deste, outros divergem dessa conclusão. A evidência acerca dos efeitos da segurança do emprego sobre o nível de desemprego é igualmente ambígua.

Heckman e Pagés (no prelo) examinam a literatura sobre a América Latina e constatam que, enquanto alguns estudos de países parecem indicar que os regulamentos que promovem a segurança do emprego fazem baixar o nível de emprego, estimativas de séries cronológicas que incluem países da América Latina e da OCDE não mostram tais resultados. Os resultados mais sólidos são encontrados por Saavedra e Torero (no prelo) para o Peru e por Mondino e Montoya (no prelo) para a Argentina. Em ambos os estudos, os autores constatam que maior segurança do emprego está associada a taxas de emprego mais baixas no setor de transformação. Contudo, estudos em que se examinam reformas trabalhistas no Chile e no Brasil não encontram evidência de efeitos estatisticamente significativos.¹⁰

Assim, muito embora alguns estudos indiquem que a redução da segurança do emprego na América Latina traz consigo a promessa de uma taxa de emprego mais alta e de uma taxa de desem-

¹⁰ Ver Pagés e Montenegro (1999) para o Chile e P. de Barros e Corseuil (no prelo) para o Brasil.

prego mais baixa, outros não. Esses resultados podem significar que os efeitos da desregulamentação do mercado de trabalho diferem de um país para outro, dependendo das circunstâncias que acompanham tais reformas.

Duração do desemprego e composição do emprego

Duas áreas em que os regulamentos sobre segurança do emprego demonstraram efeitos importantes e indesejáveis são: a duração do desemprego e a composição do emprego por idade, gênero e qualificação. A evidência disponível indica que provisões de segurança do emprego mais rigorosas tendem a prolongar o desemprego. Isto se explica pelo declínio nas taxas de contratação. À medida que aumenta a resistência das empresas a contratar trabalhadores (por temor de incorrer em altos custos de demissão no futuro), aumenta igualmente a dificuldade dos trabalhadores para achar novos empregos.¹¹ Em relação à Colômbia, Kugler (no prelo) constata que após a reforma de 1990, que reduziu a segurança do emprego, a duração média do desemprego declinou em relação aos níveis anteriores à reforma. A análise por ela efetuada indica que as provisões de segurança do emprego fizeram aumentar ao mesmo tempo a duração do emprego e a duração do desemprego. Assim, é possível que as provisões de segurança do emprego criem maiores percepções de insegurança entre os trabalhadores, pois aumentam as perdas de bem-estar ligadas ao desemprego.

A evidência disponível indica também que as provisões de segurança do emprego criam vencedores e vencidos. Num estudo de países da OCDE, Nickell (1997) informa que, embora a segurança do emprego não pareça ter efeito sobre as taxas de emprego dos trabalhadores adultos do sexo masculino, está ligada a taxas mais baixas de emprego para as mulheres e jovens. Em dois estudos realizados no Chile, constata-se que as provisões sobre segurança do emprego não são neutras em relação às faixas etárias ou aos níveis de qualificação. Verifica-se que os regulamentos de segurança do emprego mais rigorosos têm um viés em favor de trabalhadores adultos ou mais velhos e reduzem a

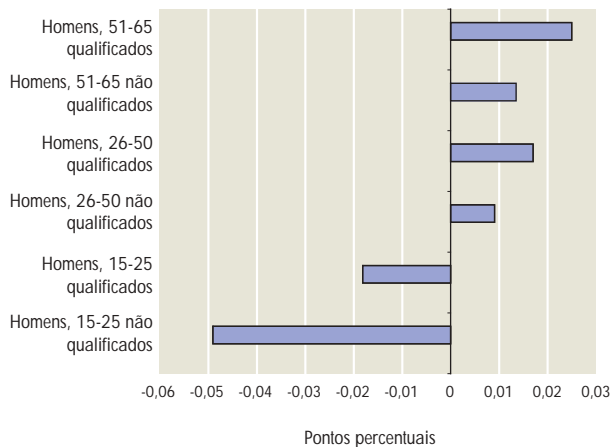
parcela do emprego dos mais jovens. Ademais, uma proteção maior do emprego está ligada a um declínio na demanda de trabalhadores não qualificados em relação aos qualificados (Pagés e Montenegro 1999; Montenegro e Pagés, no prelo). Os efeitos são consideráveis. Por exemplo, um aumento de 10% na segurança do emprego reduz a taxa de emprego entre os trabalhadores jovens não qualificados em quase 0,5 ponto percentual (ver Figura 7.8). Para os jovens qualificados, o efeito é menor mas ainda assim significativo. Para os mais velhos, esses efeitos se revertem e as taxas de emprego aumentam com a proteção do emprego. Para dar uma idéia de grandeza, a reforma chilena de 1990 aumentou em quase um terço a segurança do emprego. As estimativas indicam que essa reforma pode ter reduzido em 1,5 ponto percentual a taxa de emprego dos jovens não qualificados.

Aumento da produtividade

Os regulamentos sobre segurança do emprego teriam um efeito sobre o crescimento da produtividade? Um argumento tradicional é que a segurança do emprego reduz o crescimento da produtividade porque reduz a realocação de trabalhadores de atividades menos produtivas para outras mais produtivas (Hopenhayn e Rogerson 1993; Blanchard e Portugal 2001). A evidência disponível indica que a segurança do emprego torna mais lenta a realocação, mas a relação entre as instituições do mercado de trabalho e o crescimento está longe de ser definitiva. Embora as provisões de segurança do trabalho possam reduzir a realocação, podem também elevar o crescimento da produtividade dentro da empresa. Isso tende a ser verdade particularmente em setores que dependem de conhecimentos internos das empresas e de aptidões específicas. Nesses setores, a perda de trabalhadores pode prejudicar o *know-how* da empresa porque os trabalhadores novos possivelmente tardariam a aprender esse *know-how* e se tornar produtivos. Em setores desse tipo, a segurança do emprego pode incentivar os

¹¹ Ver Nickell e Layard (1999) e as respectivas referências.

Figura 7.8 Efeito de um aumento na proteção do emprego sobre a probabilidade de emprego no Chile, 1960-1998



Fonte: Montenegro e Pagés (no prelo).

trabalhadores a investir em aptidões específicas, em vista da expectativa de permanecer por mais tempo em uma dada empresa. Pode também motivar as empresas a dar treinamento. Em outros tipos de setor, as aptidões e capacidades exigidas pelas empresas podem mudar frequentemente; neles, os regulamentos de segurança do emprego possivelmente restringem o crescimento da produtividade.

É escassa a evidência empírica de que a segurança do emprego reduz (ou acelera) o crescimento da produtividade. Nickell e Layard (1999) examinam o efeito das provisões de segurança no emprego sobre o crescimento da produtividade num grupo de países da OCDE e concluem que, em sua amostra, não há evidência de que os países com segurança do emprego mais rigorosa tenham crescimento da produtividade do trabalho (ou da produtividade total) inferior. O que leva a esse resultado é o fato de que, no período considerado em seu estudo (1976-1992), países como os Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia, caracterizados por baixa segurança do emprego, tiveram crescimento médio da produtividade inferior a países como a Espanha, Itália e Bélgica, onde o emprego era altamente protegido.

Scarpetta e Tressell (2002) analisam um grupo de países, setores (manufatura e serviços) e anos. Constatam que, embora em média os países com

segurança de emprego mais alta tendam a experimentar menor crescimento da produtividade, tal efeito só é estatisticamente significativo em países com níveis intermediários de coordenação/descentralização na negociação coletiva. Para eles, essas constatações indicam que as provisões sobre segurança do emprego não exercem efeito negativo em países onde são altos os incentivos para que as empresas treinem seus trabalhadores atuais (como é o caso em países com negociações coletivas coordenadas/centralizadas), ou em países com poucas restrições à contratação da necessária combinação de aptidões no mercado (negociação descentralizada). Esses resultados podem ser auspiciosos para a América Latina, onde, com raras exceções, a negociação coletiva é descentralizada.

Outros efeitos

O alto nível de proteção do emprego também interage com outras variáveis que levam a efeitos indesejáveis no mercado de trabalho. Em outros capítulos se discutem dois efeitos que vale a pena mencionar aqui: a possível interação entre um alto grau de proteção do emprego e a liberalização do comércio (Capítulo 5) e entre proteção do emprego e baixa inflação (Capítulo 4).

Um alto nível de proteção do emprego e regulamentos estritos do mercado de trabalho podem levar a efeitos adversos de reformas do comércio sobre a cobertura das leis trabalhistas e a proteção social. As conclusões de Goldberg, Koujianou e Pavcnik (2001) e os resultados apresentados no Capítulo 5 sugerem que, nos mercados de trabalho altamente regulados, as reformas do comércio levam à realocação de trabalhos cobertos por leis trabalhistas (formais) a trabalhos que não oferecem cobertura (informais).

Cláusulas muito rigorosas de segurança do emprego também parecem reduzir a capacidade dos salários de ajustar-se a condições econômicas desfavoráveis. Isso, por sua vez, amplia a resposta do desemprego aos choques adversos. Tal efeito não representava um problema no passado, quando as taxas de inflação eram altas e os salários reais rígidos eram rapidamente erodidos pela inflação. No entanto, à medida que a inflação cai, os efeitos

adversos dos choques negativos sobre o emprego se fazem sentir mais fortemente. Isso pode explicar por que o desemprego reagiu de forma tão virulenta à crise econômica do final dos anos 1990.

Alternativas às reformas do mercado de trabalho

Embora o alto nível de segurança *de jure* para o emprego na América Latina proporcione alguma proteção a alguns trabalhadores, a evidência disponível indica que as provisões de segurança do emprego têm um custo. (Ver no Boxe 7.3 um resumo dos benefícios e custos das provisões de segurança do emprego.) Em muitos países não foi possível levar a cabo as reformas e a razão é bastante simples. Embora os trabalhadores não qualificados e jovens provavelmente se beneficiassem com as reformas, os trabalhadores qualificados e adultos temem a perda da segurança e dos benefícios ligada às reformas trabalhistas. Como estes últimos tendem a ser mais organizados e ser mais ouvidos que os primeiros, é difícil implementar reformas. Em muitos casos, os autores das reformas não tentaram proporcionar meios alternativos de proteção. Em outros, grupos de interesse resistiram a abrir mão da segurança do emprego mesmo quando mecanismos de proteção alternativos eram considerados. Dadas essas circunstâncias, alguns países elaboraram alternativas às reformas do mercado de trabalho, como contratos temporários e várias formas de seguro-desemprego.

Contratos temporários e outros mecanismos

Muitos países já adotaram ou estão considerando a adoção de reformas parciais, criando contratos especiais por tempo fixo e sem cláusula de indenização por demissão. A fim de impedir as empresas de contratar trabalhadores exclusivamente nesses termos, o uso desses contratos é restrito. Em alguns casos, não podem ser renovados. Em outros, depois de um número determinado de renovações, os trabalhadores precisam ser incorporados à empresa com contratos regulares permanentes.

Essas novas modalidades foram introduzidas na Argentina em 1991 e prorrogadas em 1995. Con-

Boxe 7.3 Regulamentos de segurança do emprego

Indicações

Os regulamentos de segurança do emprego proporcionam uma forma de seguro contra o desemprego quando não se podem fornecer melhores formas de seguro.

Efeitos Colaterais

Tais regulamentos inibem a capacidade das empresas para reagir a mudanças nas condições econômicas, podendo reduzir a velocidade de um poderoso motor de crescimento: a realocação de trabalhadores de áreas menos produtivas para outras mais produtivas. Os regulamentos de segurança do emprego também têm efeitos redistributivos consideráveis, pois tendem a favorecer o emprego de homens adultos e trabalhadores qualificados, em vez de mulheres, jovens e trabalhadores não qualificados. Por último, pesquisas indicam que estes regulamentos prolongam o desemprego, reduzindo as chances do trabalhador deslocado de encontrar um novo emprego.

tratos de promoção do emprego podiam ser assinados com trabalhadores desempregados, permitindo uma redução de 50% na indenização por demissão (Saavedra 2003). Para alguns tipos de contrato, essa indenização foi removida inteiramente. Esses contratos, porém, foram eliminados em 1998, quando a parcela de trabalhadores contratados dentro dessas modalidades já crescera substancialmente. No começo da década de 1990, o Peru e a Colômbia também levantaram as restrições ao uso desse tipo de programas. Em ambos os casos, o número de trabalhadores contratado por essas modalidades aumentou enormemente — no caso do Peru, de 20% dos assalariados em 1990 para 55% em 2000, e no da Colômbia em proporções semelhantes. No Brasil, o uso desses contratos foi desregulamentado em 1988.

Qual o efeito da adoção de contratos de promoção de emprego sobre a situação do mercado de trabalho? Reforma parcial é melhor do que reforma nenhuma? Contratos temporários podem ter efeitos perversos, porque aumentam os incentivos para que as empresas contratem mais trabalhadores no

nível de principiante, mantenham-nos no emprego por um breve período e depois os demitam sem jamais conceder empregos permanentes. Isso aumenta a rotação, sobretudo entre os jovens, mas não aumenta necessariamente as taxas de emprego nem reduz o desemprego, pois o efeito dos trabalhadores adicionais contratados é superado pelo efeito do número maior de demissões. Por outro lado, o uso de contratos a prazo fixo para alguns poderia reforçar o poder de barganha dos trabalhadores permanentes, que contariam com uma camada intermediária de trabalhadores temporários que seriam demitidos primeiro em uma situação econômica adversa. Este poder de barganha reforçado poderia resultar em salários mais altos para os trabalhadores permanentes do que numa situação sem contratos temporários e em taxas globais de emprego permanente mais baixas. A evidência tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento indica que esses contratos alternativos tendem a responder por grande parte da criação de empregos e que se concentram entre os jovens. A evidência também indica que a rotatividade aumenta, mas não existe evidência de que o desemprego decline como resultado dessa medida.¹²

Os contratos temporários também parecem ter efeitos negativos sobre a acumulação de capital humano. À medida que declina a probabilidade de conferir aos trabalhadores contrato permanente, declina igualmente o incentivo para acumular capital humano ou fornecer treinamento. Como os contratos temporários se concentram entre trabalhadores jovens e mulheres, diminui o incentivo ao crescimento da produtividade para os trabalhadores com salários mais baixos. Esses efeitos são tanto mais acentuados quanto maior é a diferença nos custos de demissão entre trabalhadores permanentes e temporários. A lição a extrair é que, quanto maior a proteção ao emprego conferida pela legislação, maiores são as distorções e as conseqüências negativas das reformas parciais. Por conseguinte, apesar das dificuldades para aprovar reformas abrangentes, as reformas parciais não constituem um bom substituto.

Outras formas de seguro

Embora a segurança do emprego possa acarretar custos involuntários, é uma política que tem a vantagem de proporcionar seguro-desemprego em países de baixa e média rendas: a transferência ao desempregado é paga diretamente pelo empregador. Isso não é pouca coisa. Nos países mais pobres, uma das maiores dificuldades a vencer é a identificação dos que necessitam da transferência. A falta de registros implica que um sistema de seguro operado por terceiros seria difícil e oneroso para administrar.

A melhoria do atual sistema, contudo, requer uma compreensão dos efeitos secundários da segurança do emprego. Dois aspectos são particularmente relevantes: a relação entre a segurança do emprego e o tempo de serviço e as propriedades da segurança do emprego enquanto seguro-desemprego.

A segurança do emprego tende a aumentar com o tempo de serviço. Por conseguinte, é mais barato demitir trabalhadores que estejam numa empresa há menos tempo. Assim, quando as empresas necessitam de ajustamentos, tendem a concentrar as demissões nas mulheres, jovens e trabalhadores não qualificados, que tendem a ter menos tempo de serviço. Enfraquecer o vínculo entre a indenização por demissão e o tempo de serviço, impondo, por exemplo, um teto ao que o trabalhador pode receber, diminuiria o viés que a segurança do emprego impõe a trabalhadores com menos tempo de serviço.

A segurança do emprego pode ter efeitos negativos sobre o desempenho da economia ao reduzir a adaptabilidade das empresas a mudanças no ambiente econômico. Há três tipos de reforma que preservam as propriedades de seguro-desemprego da segurança do emprego sem criar um imposto sobre as demissões.

O primeiro consiste em converter a indenização por demissão numa conta de poupança *individual*. Este é o método seguido no Peru, Colômbia, Equador e, em certa medida, no Brasil. Nesses paí-

¹² Ver Saint-Paul (2000) para a Espanha; Blanchard e Landier (2001) para a França; Hopenhayn (no prelo) para a Argentina.

ses, os empregadores depositam regularmente determinada fração do salário de cada trabalhador numa conta vinculada individual. Se, por qualquer razão, a relação de trabalho é terminada, o trabalhador pode sacar o montante depositado, além dos juros que a conta houver rendido. Uma importante limitação desse sistema (e também dos sistemas baseados em indenização por demissão) é que talvez os trabalhadores com pouco tempo de serviço na data da terminação do contrato não recebam o suficiente para sobreviver durante o eventual período subsequente de desemprego. Nesse aspecto, as contas de poupança individuais são mecanismos de auto-seguro, pois não se combina o risco de um grupo de trabalhadores.

A segunda alternativa é converter a indenização por demissão numa conta de poupança *coletiva*. Nessa modalidade, as contribuições regulares são reunidas numa conta coletiva da qual os trabalhadores dispensados podem sacar um montante preestabelecido. Existe um mecanismo de seguro se os trabalhadores que contribuem há longo tempo subsidiam os que têm pouco tempo de serviço. As possibilidades de um seguro aumentam quanto maior e mais diversificado for o conjunto de trabalhadores que contribuem para a conta coletiva. Um risco que não se pode diluir com a diversidade, porém, é o risco agregado ou sistêmico. Se uma alta porcentagem dos trabalhadores for demitida ao mesmo tempo, a conta coletiva pode se exaurir rapidamente.

A terceira opção para reduzir o custo do desemprego em termos de bem-estar social reside nos tradicionais mecanismos de seguro-desemprego criados nos países desenvolvidos. Estes sistemas são muito semelhantes aos mecanismos de conta de poupança coletiva explicados acima, com a diferença de que não se paga ao trabalhador desempregado uma soma global. Em vez disso, estabelece-se previamente um cronograma de pagamentos que se estende por um determinado número de períodos enquanto o trabalhador está desempregado. Este sistema proporciona dois níveis de proteção: os pagamentos não dependem tanto das contribuições e os trabalhadores sujeitos a períodos de desemprego mais longos são pagos também por um período mais longo (até um prazo máximo). A

maioria dos países desenvolvidos proporciona um terceiro nível de proteção contra o risco sistêmico, quando o Estado acrescenta recursos à conta coletiva em caso de desequilíbrio financeiro.

O caminho da proteção está juncado de dificuldades. Quanto mais alto o nível de subsídios cruzados entre os trabalhadores, mais altos os custos do emprego, pois os trabalhadores com baixo risco estão menos dispostos a contribuir. Além disso, nos países em desenvolvimento o custo da administração de programas coletivos pode ser muito alto, porque requer a identificação de quem perde o emprego e de quem continua desempregado. A presença de um grande setor informal, onde os trabalhadores podem estar empregados sem registro, cria a possibilidade de muitos trabalhadores receberem um subsídio de desemprego ao mesmo tempo em que estão empregados no setor informal.

Todas essas dificuldades implicam que cada país precisa escolher modalidades compatíveis com sua capacidade institucional e nível de renda. Por vezes, a solução adequada pode ser uma combinação de mecanismos. Por exemplo, o novo mecanismo de seguro-desemprego do Chile é uma combinação de contas de poupança individuais complementada por um mecanismo de solidariedade que fornece um seguro parcial a trabalhadores que perdem o emprego quando têm menos que um certo montante em suas contas. Esse sistema pode ser adequado para países como o Chile, cujo setor informal é relativamente pequeno, mas talvez não funcione em países mais pobres, como o Peru ou a Bolívia, onde o tamanho do setor informal tornaria sua administração demasiado onerosa.

O SALÁRIO MÍNIMO

O debate público sobre o salário mínimo é frequentemente acalorado, e não é à-toa. O salário mínimo é uma variável decisiva da distribuição porque, pelo menos ao nível microeconômico, tem efeitos opostos sobre a renda dos trabalhadores (particularmente os não qualificados) e o lucro das empresas. É polêmico também dentro dos governos, porque pode ser usado como ferramenta de política com finalidades muito diversas. Do ponto

Boxe 7.4 As razões do salário mínimo

Se o mercado de trabalho funcionasse como o mercado de batatas, não haveria razão para um salário mínimo. Uma multidão de vendedores e compradores, operando como concorrentes, encontraria espontaneamente o preço que faria a oferta e a demanda se encontrarem sempre, e esse preço mudaria continuamente para ajustar-se às flutuações da oferta e da demanda. O mercado de trabalho, porém, é diferente. Para começar, algumas empresas podem dispor de poder de mercado bastante para forçar os salários abaixo do ponto em que ficariam se houvesse concorrência perfeita com outros compradores. Mesmo quando há muitas empresas, pode existir poder de mercado, pois a informação sobre oportunidades e condições de trabalho é imperfeita e de aquisição difícil para os que buscam emprego. Ademais, no mercado de trabalho os salários representam o preço de uma transação que não ocorre instantaneamente, mas ao longo da vigência do contrato de trabalho, ou até que uma das partes decida interrompê-lo. Além disso, o produto vendido no mercado de trabalho não é homogêneo, pois os trabalhadores têm distintas qualificações e competências. Tampouco o trabalho é um produto que se possa conhecer integralmente com antecedência, pois depende não só das aptidões dos indivíduos mas também do esforço que dedicam à tarefa.

Essas características do mercado de trabalho podem justificar a existência do salário mínimo. O salário mínimo pode contribuir para opor resistência ao poder monopsonico das empresas, quer pela existência de poucas empresas, quer em consequência de problemas de informação. O salário mínimo pode ajudar a reduzir a rotatividade da mão-de-obra e facilitar a contratação de trabalhadores com baixas qualificações, e portanto ajudar a reduzir o custo que implicam o recrutamento, a contratação e o constante treinamento de novos trabalhadores. Quando o salário mínimo é moderado, pode até ajudar a elevar os níveis de emprego. O salário mínimo pode levar os trabalhadores a dedicar mais esforço a seu trabalho por temor de perder o emprego ou acabar ficando com trabalho de salário mais baixo. Nenhum desses efeitos potencialmente bons do salário mínimo é garantido, já que eles dependem de muitos fatores. Mas a afirmação de que os salários mínimos causam distorções ou ineficiência não pode ser aceita sem reservas.

Fonte: Card e Krueger (1995).

de vista das autoridades econômicas, o salário mínimo tende a ser visto como uma ferramenta de política antiinflacionária que afeta custos de produção, expectativas de aumento de preços e gastos públicos. Do ponto de vista de política social, porém, é visto como uma ferramenta para reduzir a pobreza e a desigualdade. O salário mínimo também provoca intensas disputas entre os economistas. A opinião predominante no meio profissional é que o salário mínimo configura uma distorção do mercado que, se efetiva, gera desemprego ou trabalho informal e leva à perda de eficiência e de bem-estar social. Contudo, outros justificam o salário mínimo por razões de eficiência ou como uma intervenção destinada a corrigir falhas de mercado (Boxe 7.4).

Antes de tomar partido nesse debate acalorado, convém analisar os dados e resultados dos estudos disponíveis.

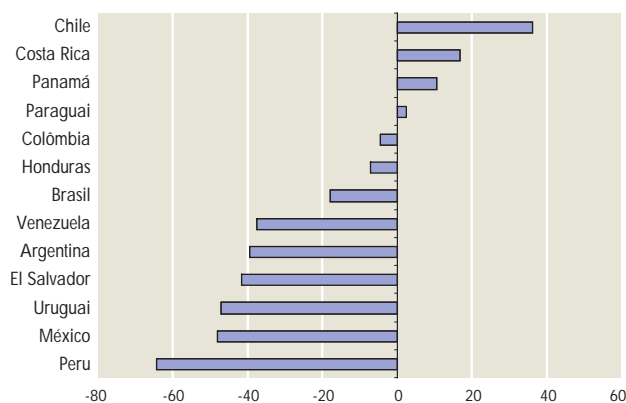
Mudanças no salário mínimo

Na maioria dos países da América Latina, o nível médio do salário mínimo (a preços constantes) entre 1991 e 2000 foi inferior ao da década anterior (Figura 7.9). As maiores quedas, 40% ou mais, ocorreram no Peru, México, Uruguai, El Salvador e Argentina; houve declínios acentuados também na Venezuela e no Brasil. Somente no Chile e na Costa Rica o poder de compra do salário mínimo subiu de uma década para a seguinte.

Em média, o salário mínimo real apresentou a mesma instabilidade em ambos os períodos. Nas duas décadas, os salários mínimos permaneceram muito instáveis em termos reais na Argentina. A Venezuela e o Peru apresentaram mais instabilidade na década de 1990 do que na anterior. Nesses três países os salários reais variaram em geral mais de 25% de um ano para outro e na Nicarágua a variação esteve próxima a 20%. Nos outros países o salário mínimo real esteve menos volátil, com

Figura 7.9 Evolução do salário mínimo real entre 1981-1990 e 1991-2000

(em porcentagem)



Fonte: BID, baseado em dados oficiais dos países.

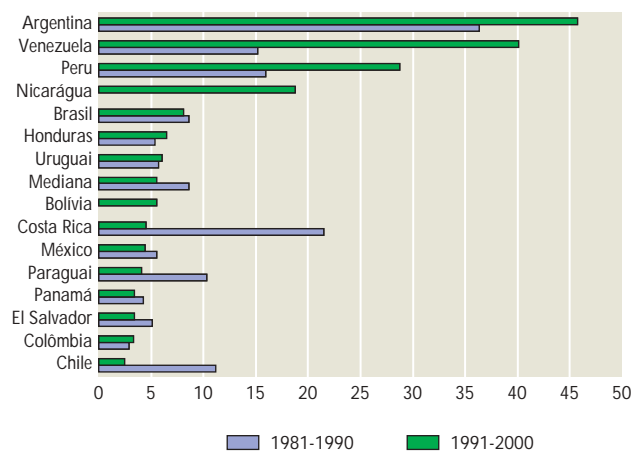
variações anuais típicas em torno de 5% (Figura 7.10).

Um dos fatores que influenciam a estabilidade do poder de compra do salário mínimo é a inflação. Em economias com inflação baixa, o salário mínimo tende a uma estabilidade maior em termos reais. No entanto, a recíproca não é necessariamente verdadeira. Nas duas últimas décadas, por exemplo, o Brasil atravessou períodos de inflação alta mas conseguiu manter o salário mínimo relativamente estável. Durante grande parte da década de 1990, a Colômbia teve uma taxa de inflação superior à da maioria dos países da região, mas os reajustes do salário mínimo acompanharam de perto o aumento dos preços.

Embora o salário mínimo como proporção da renda *per capita* tenha caído em praticamente todos os países, ainda é alto em alguns casos (Figura 7.11). Por exemplo, em Honduras, Nicarágua e Paraguai, o salário mínimo na década de 1990 era mais alto do que a renda *per capita* quando calculado com base em estatísticas oficiais. No entanto, é possível que nesses três países as estatísticas oficiais subestimassem a renda *per capita*. A comparação entre o salário mínimo e o salário mediano (ou seja, a remuneração recebida pelo trabalhador mediano) é menos suscetível a esses problemas. Segundo esta medida, as diferenças entre países são menos substanciais. Os salários mínimos mais

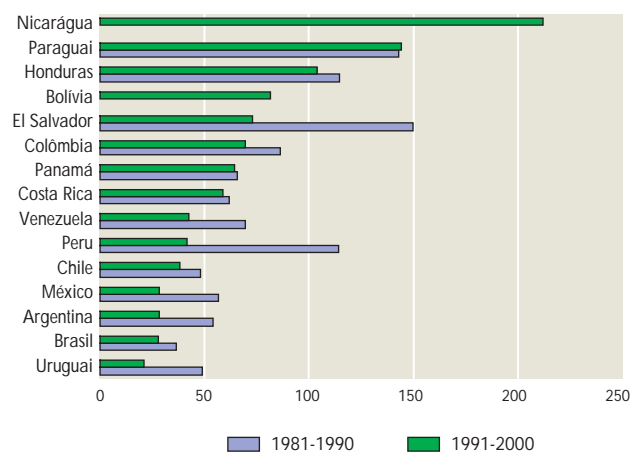
Figura 7.10 Volatilidade do salário mínimo real

(em porcentagem)



Fonte: BID, baseado em dados oficiais dos países.

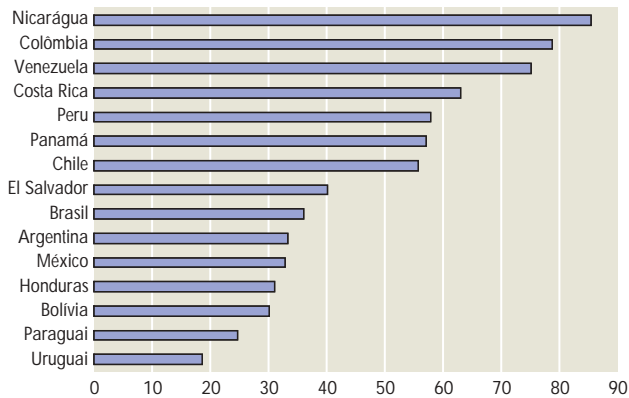
Gráfico 7.11 Salário mínimo como porcentagem da renda per capita



Fonte: BID baseado em dados oficiais

altos desde meados da década de 1990 encontram-se na Nicarágua, Colômbia e Venezuela, onde representam cerca de 80% da remuneração do trabalhador médio. Na maioria dos países para os quais há dados disponíveis, esta relação situa-se entre 30% e 60%. O salário mínimo mais baixo em relação à remuneração do trabalhador típico encontra-se no Uruguai, onde é inferior a 20% (Figura 7.12).

Figura 7.12 Salário mínimo como porcentagem do salário médio, 1996-2001



Nota: O salário utilizado nesta comparação é a mediana dos salários dos trabalhadores entre 26 e 40 anos que trabalhavam mais de 30 horas no período das pesquisas.

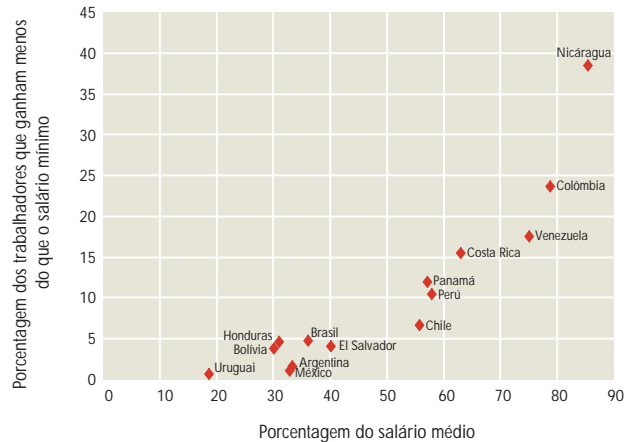
Fonte: BID, baseado em dados oficiais dos países.

Cobertura e efetividade

A observância do salário mínimo varia de modo notável de país para país. Na década de 1990, em média, as taxas de não observância do salário mínimo estavam acima de 20% na Colômbia e na Nicarágua e abaixo de 5% na Argentina, Bolívia, México, El Salvador e Uruguai. Essas taxas correspondem à porcentagem de empregados na faixa dos 26 aos 40 anos de idade que trabalham mais de 30 horas por semana e declaram que recebem rendimentos líquidos inferiores ao estipulado pelo salário mínimo e pelos regulamentos de contribuição à seguridade social.¹³

A observância do salário mínimo relaciona-se em parte com sua posição com referência ao salário do trabalhador típico. A mais alta porcentagem de trabalhadores ganhando menos que o salário mínimo encontra-se na Nicarágua e na Colômbia, países onde o salário mínimo é relativamente alto (Figura 7.13). Esta relação indica claramente que os esforços para aumentar o salário mínimo são em grande parte solapados pelo descumprimento dos regulamentos e que, como seria de esperar, o descumprimento aumenta à medida que aumenta o salário mínimo. Essa relação, contudo, não é mecânica. No Chile, por exemplo, é relativamente baixo o nível de não observância para o nível do salário

Figura 7.13 Nível e descumprimento do salário mínimo



Nota: O salário utilizado nesta comparação é a mediana dos salários dos trabalhadores entre 26 e 40 anos que trabalhavam mais de 30 horas por semana no período das pesquisas.

Fonte: BID, baseado em dados oficiais dos países.

mínimo. O respeito à lei e, de modo geral, o clima institucional podem influir na observância. A estabilidade do salário mínimo real poderia também ter um efeito, mas na América Latina essas questões não foram estudadas.

Como é de esperar, as taxas de não observância são mais altas entre os trabalhadores menos instruídos. No país típico da região, cerca de 21% dos trabalhadores que concluíram a escola primária ganham abaixo do salário mínimo (Quadro 7.2). Na Colômbia, Nicarágua e Peru, cerca de dois entre três trabalhadores menos instruídos recebem menos que o salário mínimo. A taxa de não observância para trabalhadores com instrução secundária cai para 5% no país típico, mas na Colômbia, Nicarágua e Peru é mais de 20%. Para trabalhadores com educação universitária, é geralmente inferior a 1%, embora no Peru cerca de 10% dos trabalhadores com esse nível de instrução recebam menos do que o salário mínimo.

Na zona rural, a violação das leis do salário mínimo constitui problema muito mais grave do

¹³ Esses cálculos baseiam-se em pesquisas domiciliares do BID a partir de 1990. Para calcular o salário mínimo líquido, levaram-se em conta os descontos efetuados no salário dos trabalhadores a título de contribuições para os programas de seguridade social, saúde e pensões segundo dados compilados pelo Departamento da Saúde e Serviços Humanos dos EUA (1998).

Quadro 7.2 Descumprimento do salário mínimo por nível de escolaridade, zona e tamanho da firma*(em porcentagem)*

País	Ano	Nível de escolaridade			Zona		Tamanho da firma (nº de trabalhadores)		
		Primário	Secundário	Terciário	Rural	Urbana	Até 5	Mais de 5	Total
Argentina	2001	8,90	2,64	0,52		3,07	8,51	1,67	3,07
Bolívia	1999	5,01	0,43	0,00	0,36	1,21	4,53	0,06	1,10
Brasil ^a	1999	16,16	2,21	0,08	20,38	3,84	21,69	0,37	5,83
Chile	1998	26,72	7,36	0,77	22,96	5,41	17,54	4,38	7,25
Colômbia	1999	59,37	23,62	4,06	54,37	17,38			26,90
Costa Rica	2000	29,02	9,72	2,48	23,25	9,21	42,45	7,98	15,66
El Salvador	1999	7,98	2,00	0,23	8,34	2,00	7,87	2,72	3,58
Honduras	1999	10,31	1,42	0,69	11,07	3,19	16,01	2,70	5,88
México	2001	1,48	0,35	0,16		0,52	2,18	0,19	0,52
Nicarágua	2001	59,83	22,88	6,23	56,82	27,58	61,49	26,95	35,58
Panamá	2000	32,79	17,60	2,08	19,22	13,19	53,09	6,95	14,78
Peru	2000	66,21	27,26	9,20	52,31	16,38	46,11	14,69	23,46
Uruguai	2000	1,23	0,34	0,13		0,46	2,18	0,15	0,46
Venezuela	1999	35,83	14,31	6,09			41,37	12,20	17,91
Mediana	1999	21,44	5,00	0,73	21,67	3,84	17,54	2,72	6,57

^a O tamanho da empresa se refere aos trabalhadores com e sem contrato e não ao número de empregados.

Nota: Taxas são calculadas com base no número de empregados entre 25 e 40 anos de idade que trabalham mais de 30 horas por semana.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID.

que na cidade. Como regra geral, enquanto apenas um trabalhador em 22 ganha menos que o salário mínimo nas áreas urbanas, nas áreas rurais essa relação é de um para quatro. São também notáveis as diferenças verificadas segundo o tipo de empresa. Em geral, em empresas com até cinco empregados, um em cada seis trabalhadores recebe menos do que o mínimo, mas o mesmo só ocorre com um entre 37 empregados de empresas maiores. Contudo, como se explica na seção seguinte, isso não significa que o salário mínimo não exerça impacto sobre os segmentos do mercado de trabalho comumente chamados de “informais”.

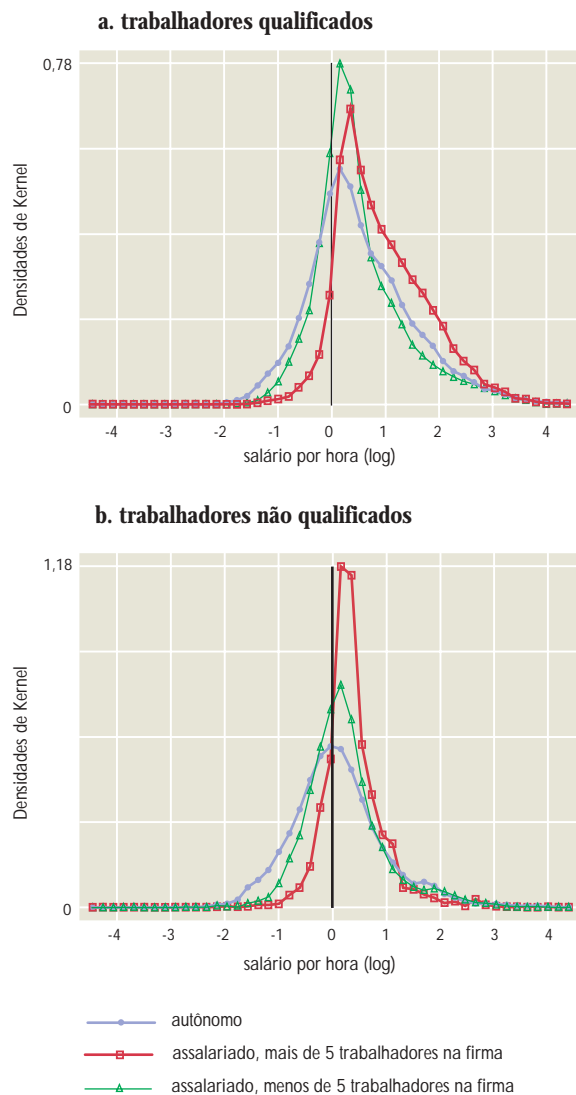
Efeitos do salário mínimo

As diferenças que se verificam entre países e ao longo do tempo no nível e cobertura do salário mínimo são tão vastas que seria imprudente fazer afirmativas de caráter geral a esse respeito. Quando num país o salário mínimo se apresenta instável e com baixa cobertura, sua influência sobre outros

salários e sobre o nível e estrutura do emprego pode ser menor do que em outro país onde o salário mínimo se caracteriza pela estabilidade e aceitação geral. Os exemplos desta seção mostram que, em geral, quando é altamente efetivo o salário mínimo ajuda a elevar os salários dos que ganham em torno do mínimo (inclusive um pouco menos), mas ao custo de reduzir as possibilidades de emprego para esses trabalhadores. Isso também se aplica a trabalhadores “informais”, ou seja, àqueles que trabalham em pequenas empresas ou sem contrato formal de trabalho. O saldo entre o benefício de salários mais altos e o custo representado pela redução nas possibilidades de emprego tende a ser positivo e, pelo menos a curto prazo, os aumentos do salário mínimo melhoram a distribuição de renda do trabalho.

Na Colômbia, o salário mínimo é efetivo porque uma alta porcentagem dos trabalhadores ganha salários em torno do mínimo. A Figura 7.14 ilustra a alta porcentagem de trabalhadores cujos salários se situam em torno do mínimo.

Figura 7.14 Distribuição dos trabalhadores por nível salarial na Colômbia



Nota: Na coordenada horizontal, 0 é equivalente ao salário mínimo.
Fonte: BID, baseado em dados oficiais dos países.

O salário mínimo parece ter um impacto não apenas sobre trabalhadores menos qualificados de empresas formais, mas também sobre os salários de trabalhadores relativamente instruídos e dos que trabalham para pequenas empresas de até cinco empregados.

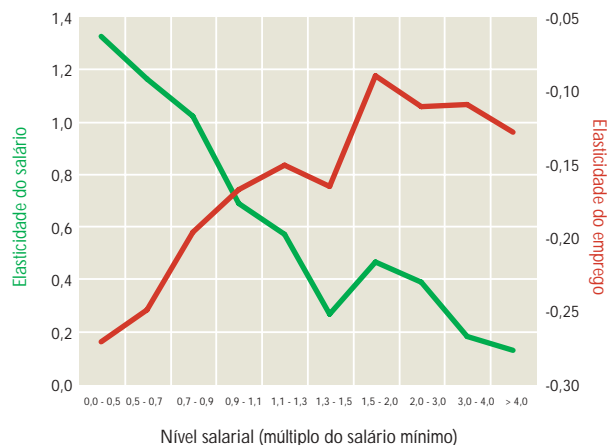
O crescimento do desemprego na Colômbia desde meados da década de 1990 explica-se basicamente por um lento crescimento econômico e uma queda no investimento privado, agravados por problemas no setor financeiro e pela insegurança eco-

nômica. Não entanto, é preciso indagar se os reajustes do salário mínimo contribuíram para agravar o problema, pois no período mais crítico do crescimento lento (1997-1999) os reajustes eram mais altos do que a taxa de inflação, que caiu rapidamente, em parte devido à recessão. Maloney e Núñez (no prelo) concentram-se precisamente sobre esse período e verificam que para cada aumento de um ponto percentual no salário mínimo o emprego caiu 0,15%. Isso significa que o aumento de 9% no salário mínimo real concedido em 1999 reduziu o emprego em 1,4%.¹⁴

A probabilidade de perder um emprego por causa de um aumento no salário mínimo não afeta a todos os trabalhadores da mesma forma. É mais alta para os que ganham salários baixos e pode chegar ao dobro para os que ganham abaixo do mínimo. A razão deste efeito é que os aumentos do salário mínimo refletem-se de modo desproporcional a curto prazo na remuneração dos trabalhadores cujos salários estão ligeiramente abaixo do mínimo. (O efeito não se faz sentir na mesma proporção para os trabalhadores que ganham mais; ver Figura 7.15.) O forte efeito contemporâneo do salário mínimo sobre os salários mais baixos — também observado nos Estados Unidos — (ver Neumark, Schweitzer e Wascher 2000) contraria a crença de que há uma separação nítida entre os segmentos formal e informal do mercado de trabalho e de que os trabalhadores enquadrados na última categoria escapam à influência direta das leis trabalhistas. Este resultado indica que o salário mínimo pode funcionar como um forte indicador para o nível da remuneração quando, como é o caso na Colômbia, o montante é amplamente conhecido e socialmente respeitado. Significa também que o salário mínimo exerce uma influência positiva sobre a distribuição da renda e possivelmente sobre o nível de pobreza a curto prazo, o que é compatível com estudos de cortes transversais. É preciso ter em mente que tais efeitos se referem ao curto prazo (um trimestre) e podem se dissipar no tempo.

¹⁴ Essa elasticidade é algo inferior à obtida por estudos anteriores sobre a Colômbia. Bell (1997) estima que o aumento de 10% no salário mínimo real entre 1981 e 1987 foi responsável por uma redução do emprego da ordem de 2% a 12%.

Figura 7.15 Impacto do salário mínimo no salário e no emprego na Colômbia



Fonte: Maloney e Núñez (no prelo).

Como demonstra a experiência da Colômbia, a efetividade de curto prazo do salário mínimo é uma faca de dois gumes porque, se por um lado ajuda a proteger os salários mais baixos, por outro impõe um custo em termos de criação de empregos. Numa recessão, dever-se-ia permitir que o salário mínimo baixasse, para evitar aumento no desemprego, mas esta é uma opção de política de aplicação difícil, principalmente quando, como ocorreu na Colômbia, a recessão se combina com uma acentuada queda da inflação.

No Brasil a efetividade do salário mínimo também é bastante alta e não se limita a trabalhadores empregados conforme a legislação trabalhista. De fato, a porcentagem dos trabalhadores que recebem exatamente o salário mínimo é mais alta entre os que trabalham sem contrato formal (trabalhadores informais) do que entre os que têm contrato. Entre estes últimos, porém, os salários são fixados muitas vezes em múltiplos do salário mínimo, que assim vem a funcionar como uma unidade de cálculo usada para estipular a remuneração do trabalho (Neri, Gonzaga e Camargo 2001). Fajnzylber (2001) estudou a influência do salário mínimo sobre a remuneração e o emprego no Brasil usando um conjunto de 22 painéis trimestrais entre 1982 e 1997, permitindo assim seguir a vida de trabalho de mais de meio milhão de pessoas.

No Brasil — como na Colômbia —, quando o

salário mínimo sobe, são os trabalhadores com salários ligeiramente inferiores ao mínimo que mais se beneficiam a curto prazo (neste caso, um ano). A elasticidade é de 1,4 para trabalhadores com contrato formal e que recebem menos de 0,9 salários mínimos, 1,08 para os que recebem em torno do mínimo e 0,4 para os que recebem salários altos (cerca de 40 vezes o mínimo). A outra face da moeda é que os trabalhadores de baixa renda são mais afetados pelas perdas de emprego quando o salário mínimo sobe: 1,6% dos que têm contrato e ganham menos de 0,9 vezes o salário mínimo perdem o emprego quando o mínimo aumenta 10% (e 0,9% dos que recebem em torno do mínimo sofrem o mesmo destino). Esses efeitos de curto prazo diluem-se no tempo: depois de um ano, cerca de metade dos ganhos salariais desaparecem para os que recebem menos de duas vezes o salário mínimo e aproximadamente metade das perdas de emprego são corrigidas.

Os resultados são semelhantes para os trabalhadores sem contrato, o que indica, como no caso da Colômbia, que as fronteiras entre o formal e o informal são imprecisas. Os efeitos sobre os salários de trabalhadores sem contrato são ligeiramente menores e tendem a diluir-se mais depressa do que para trabalhadores com contrato, mas são maiores as implicações no tocante à perda de emprego. Quando o salário mínimo aumenta 10%, no primeiro ano 3,5% dos assalariados sem contrato ganhando menos de 0,9 vezes o salário mínimo perdem o emprego (bem como 2,5% dos que recebem em torno do mínimo). A perda de emprego no setor informal é maior, embora seja parcialmente corrigida no ano seguinte. Parte dos trabalhadores informais desempregados, atraídos pelos salários mais altos, decide buscar empregos com contrato e outra parte se retira da força de trabalho, desencorajada pelo alto desemprego.

Os estudos da Colômbia e do Brasil mostram que o setor informal não funciona como um segmento residual com salários flexíveis para onde vão os que não têm outras opções. Se fosse assim, quando o salário mínimo subisse, o emprego informal aumentaria e sua remuneração cairia, o que é o oposto do que acontece. Como nesses dois países o salário mínimo funciona efetivamente como um

indicador, determinando os salários em ambos os segmentos, exerce efeitos favoráveis sobre a renda dos trabalhadores de salários baixos, mas também reduz as possibilidades de criação de emprego, embora em proporção menor. Isto acarreta custos e benefícios que devem ser considerados, levando em conta o contexto macroeconômico.

Deve-se também enfatizar que o saldo dos efeitos pode ser diferente em países com condições diferentes. Uma análise usando a mesma metodologia para os Estados Unidos mostra que os aumentos de salário mínimo têm efeito adverso líquido semelhante sobre os trabalhadores de salários baixos porque os efeitos de desemprego e redução na jornada de trabalho superam o efeito do aumento salarial (Neumark, Schweitzer e Wascher 2000). Infelizmente, não há estudos rigorosamente comparáveis para determinar se isso também ocorre em outros países relativamente mais desenvolvidos da região, como Argentina, Uruguai ou alguns países do Caribe anglófono. Só no caso do Chile existe alguma evidência que sugere efeitos mais semelhantes aos verificados nos Estados Unidos do que aos do Brasil e Colômbia.

No Chile, a taxa de observância do salário mínimo, definida como a porcentagem dos trabalhadores que ganha pelo menos o salário mínimo, é mais alta do que na Colômbia (Figura 7.13). Até 1998, o salário mínimo era relativamente mais baixo no Chile do que no Brasil ou na Colômbia, situando-se em cerca de 45% do salário mediano de trabalhadores não qualificados. A partir de 1998, porém, subiu cerca de 10% ao ano e em 2002 atingiu 60% do salário mediano dos trabalhadores não qualificados. O impacto desses aumentos concentrou-se muito em trabalhadores na faixa em que o salário mínimo mudou, ao contrário do que ocorreu no Brasil e na Colômbia, onde o impacto mais forte foi sentido por trabalhadores abaixo do salário mínimo e onde houve também um impacto significativo (ainda que gradualmente menor) sobre os níveis de remuneração mais altos.

Os cálculos efetuados por Cowan et al. (2003) indicam que o emprego assalariado declinou 6% no Chile devido a aumentos no salário mínimo. Os mais afetados foram trabalhadores não qualificados (até 11 anos de escolaridade) com pouca experiên-

cia (até oito anos). Nesse grupo, 13% dos trabalhadores perderam seus empregos como assalariados de tempo integral. Surpreendentemente, os salários reais dos que mantiveram o emprego parecem ter variado muito pouco, mesmo em níveis próximos ao mínimo. Assim, no caso do Chile, o efeito predominante do aumento no salário mínimo parece ter sido a perda de empregos assalariados de tempo integral, sobretudo entre trabalhadores não qualificados. Esses resultados são compatíveis com um estudo efetuado no Chile por Montenegro e Pagés (no prelo) que mostra igualmente que aumentos no salário mínimo reduzem as possibilidades de emprego de jovens em comparação com outros grupos etários e aumenta a probabilidade de emprego de mulheres em relação a homens. Este último efeito pode realmente ocorrer ou porque o salário mínimo reforça o poder de barganha das mulheres ou porque leva mais mulheres ao mercado de trabalho (Montenegro e Pagés, no prelo).

Em contraste com os três casos precedentes, no México o salário mínimo é fixado num nível baixo em relação aos salários médios e os salários não se concentram muito em torno do mínimo, sugerindo que este não é muito efetivo. Como seria de esperar nessas condições, as mudanças no salário mínimo não tendem a ter conseqüências importantes. A análise de Bell (1997) sobre o México em 1981-1987, quando o salário mínimo real caiu 45%, conclui que essa queda não produziu nenhum efeito sobre o emprego no setor manufatureiro. Esta conclusão não exclui a possibilidade de esse decréscimo ter tido o efeito de criar emprego em outros setores. E não implica que seja desejável ter salários mínimos extremamente baixos ou pouco efetivos.

O salário mínimo não parece ter grande impacto sobre as taxas de remuneração no Equador por causa de seu baixo nível e pela complexidade das leis sobre remuneração do trabalho em vigor até 2000. No Equador, os salários mínimos são fixados por ocupação dentro de cada setor pelas respectivas comissões de salários, compostas por representantes do governo, do empresariado e dos trabalhadores. Há 118 salários mínimos, número que praticamente não variou na última década. Até 2000, os salários compulsórios eram afetados também por uma variedade de abonos pagos em dife-

rentes proporções e em distintas épocas do ano. Com essa complexidade jurídica e poucos instrumentos para fazer valer os regulamentos, o salário mínimo não parece ser efetivo. Segundo MacIsaac e Rama (1997), uma proporção significativa dos abonos era resolvida rebaixando o salário básico pago aos trabalhadores, o que acontecia porque o salário mínimo era baixo e não era efetivo.

A Costa Rica tem tradicionalmente um complexo sistema de salários mínimos diferenciados por setor industrial e ocupação. Nas décadas de 1970 e 1980, havia cerca de 350 níveis diferentes; no começo da década de 1990 esse número foi reduzido para cerca de 80. A Costa Rica é um caso interessante porque foi um dos poucos países onde o salário mínimo médio cresceu na década de 1990, tanto em termos reais quanto como porcentagem do salário do trabalhador médio. Como o país é também um dos poucos onde a desigualdade de remuneração não tende a aumentar desde meados da década de 1980, é importante indagar se existe uma relação entre esses resultados. De fato este é o caso, segundo estudos econométricos de El-Hamidi e Terrell (2001). Eles estimam que para cada aumento de um ponto percentual no salário mínimo por setor em relação ao salário médio deste setor a desigualdade declina entre 0,9% e 1,7%. Os efeitos são maiores nos setores onde o salário mínimo relativo é mais baixo, e menores (ou mesmo negativos) nos setores onde o salário mínimo relativo é mais alto.

O impacto do salário mínimo sobre a pobreza foi estudado para um conjunto de países em desenvolvimento (em contraste com os estudos de caso sobre outros efeitos do salário mínimo analisados nesta seção). Lustig e McLeod (1997) usam dados de séries temporais de 22 países (13 na América Latina) para determinar se as variações no salário mínimo real influenciam os níveis de pobreza. Concluem que os aumentos (ou decréscimos) no salário mínimo real estão ligados a reduções (ou elevações, respectivamente) nos níveis de pobreza a curto prazo. Esta relação se mantém para distintas medidas de pobreza, quer as economias estejam se expandindo ou se contraindo, seja para populações rurais ou urbanas e tanto na América Latina quanto em outras partes do mundo. Essa conclusão

é coerente com estudos de casos da Colômbia, Brasil, Chile e Costa Rica. É consistente também com outras análises que mostram que os aumentos no salário mínimo exercem na distribuição da renda uma influência favorável, embora de proporções modestas (BID 1998).¹⁵ Ademais, Lustig e McLeod (1997) observam o seguinte:

Estes resultados, porém, não constituem um endosso integral dos aumentos de salário mínimo como política eficaz em termos de custo para reduzir a pobreza. Salários mínimos mais altos parecem de fato aumentar o desemprego. Os aumentos de salário mínimo podem também reduzir a eficiência e a competitividade. Se as leis de salário mínimo têm um efeito negativo sobre o crescimento, a longo prazo podem prejudicar os pobres. Mesmo que se possa demonstrar que a elevação do salário mínimo reduz a pobreza a curto prazo, a longo prazo pode reduzir as oportunidades de emprego.

Por que o salário mínimo é necessário

O salário mínimo pode exercer alguns efeitos favoráveis sobre a pobreza e a distribuição da renda, mas não é o instrumento mais adequado a estes fins. A principal justificativa para a existência do salário mínimo é a necessidade de controlar o poder de mercado exercido pelas empresas sobre trabalhadores individuais sem informações, influência ou meios para encontrar empregos mais bem pagos (Blanchard 2002). O caso extremo é o dos enclaves agrícolas ou mineiros em que, na prática, uma única empresa concentra toda a demanda de mão-de-obra. Mas não é preciso um caso extremo como este para justificar o salário mínimo. (Ver no Boxe 7.5 um resumo dos benefícios e custos das leis de salário mínimo.) A fim de cumprir sua função, o salário mínimo tem de atender a vários requisitos. O mais importante é que seja

¹⁵ Por outro lado, não é coerente com estudos para os Estados Unidos, os quais mostram que o salário mínimo não ajuda a reduzir a pobreza (Neumark e Wascher 2002).

Boxe 7.5 O salário mínimo*Indicações*

O salário mínimo dá apoio a quem recebe salários baixos em suas negociações individuais com os respectivos empregadores e facilita a contratação de trabalhadores por pequenas e médias empresas. Os aumentos do salário mínimo beneficiam trabalhadores que recebem salários baixos e exercem efeitos benéficos, embora modestos, sobre a desigualdade, pelo menos no curto prazo.

Efeitos colaterais

O salário mínimo faz subir as taxas de desemprego entre trabalhadores que recebem salários baixos e entre os jovens.

Advertência

Se o aumento do salário mínimo for excessivo, sua efetividade pode ser gravemente reduzida ou até perder-se. Os efeitos de médio e longo prazo dos aumentos de salário mínimo são em grande parte desconhecidos.

amplamente conhecido e que as empresas e o conjunto dos trabalhadores considerem inaceitável que se pague abaixo desse nível a um trabalhador. Isto significa que o nível em que se fixa o mínimo constitui uma convenção social que deve ser ditada pela conjuntura econômica e social do país. Nenhum governo está em posição de impor um salário mínimo que empresas e trabalhadores, de comum acordo, estejam dispostos a violar por considerarem excessivo ou arbitrário, ou por causar níveis de desemprego altos demais. Como o salário mínimo deve facilitar a contratação de mão-de-obra em condições aceitáveis para empresas e trabalhadores, precisa também satisfazer os requisitos seguintes:

- *Que seja simples.* Em quase todos os países da região, a prática antes comum de fixar diferentes salários mínimos por setor industrial, região ou tipo de empresa já foi abandonada, porque tais distinções são difíceis de aplicar e têm a desvantagem de obscurecer o instrumento. A fixação de diferen-

tes mínimos não ajudou a fortalecer os trabalhadores em suas negociações com as empresas.

- *Que seja razoável.* Um salário mínimo alto demais em relação aos níveis médios de remuneração não constituiria um piso e portanto tenderia a ser ignorado. Um salário mínimo demasiado baixo não confere nenhum poder às pessoas que procuram emprego e portanto não as impede de aceitar empregos de qualidade ou produtividade excessivamente baixa.

- *Que seja estável sem ser rígido.* Um salário mínimo altamente flutuante provocaria redistribuições bruscas de renda que tenderiam a ser percebidas como injustas e minariam a credibilidade do instrumento. O mesmo se aplica a um mínimo totalmente rígido que não levasse em conta a conjuntura econômica, o nível de desemprego ou variações na produtividade dos trabalhadores.

- *Que resulte de debate e acordo amplos.* Como o salário mínimo é, em última instância, uma convenção social, deveria basear-se num amplo debate com participação não só de trabalhadores organizados e grandes empresas, como acontece em alguns países, mas também do conjunto da sociedade e de funcionários do governo responsáveis pela formulação de políticas econômicas e sociais. Qualquer nível de salário mínimo escolhido trará custos e benefícios dos quais o conjunto da sociedade deve estar consciente.

SINDICATOS E RELAÇÕES TRABALHISTAS

Os sindicatos são uma conquista crucial dos trabalhadores e já possibilitaram avanços espetaculares em condições de trabalho e remuneração para grupos significativos de trabalhadores. Os sindicatos facilitam as relações entre empresas e trabalhadores reduzindo a incerteza e melhorando os fluxos de informação entre as duas partes. A negociação coletiva ajuda a conciliar os interesses dos trabalhadores e das empresas de forma agregada e evita as conseqüências negativas que decorreriam de atividades de negociação descoordenadas e dos conflitos resultantes.

Ao mesmo tempo, os sindicatos já impuseram

normas de trabalho que impedem a elevação da produtividade e constituem um artifício para extrair renda das empresas. A atividade sindical pode ter o efeito de reduzir o investimento e a competitividade das empresas. Os sindicatos podem ser nocivos também no nível macroeconômico, quando se tornam um obstáculo à adoção de políticas de ajustamento ou de flexibilidade econômica.

O verdadeiro impacto da ação sindical depende do equilíbrio entre esses custos e benefícios, que, por sua vez, são influenciados pelo ambiente econômico, político e organizacional onde têm lugar a organização sindical e a negociação coletiva. Assim, em vez de tentar identificar um impacto que certamente variará de país para país e entre setores de cada país, esta seção apresenta um panorama das tendências da sindicalização e das leis que a regulam, bem como os resultados de pesquisas em que se analisou o impacto dos sindicatos sobre o bem-estar dos trabalhadores e o conjunto da sociedade.

Na América Latina, os níveis de sindicalização são modestos e, na última década, declinaram na maior parte dos países. O quadro jurídico onde operam os sindicatos da região é relativamente favorável à organização sindical e protetor em relação aos trabalhadores, com diferenças significativas entre os países. Ao contrário do que ocorre no resto do mundo, na América Latina os trabalhadores menos instruídos tendem menos a associar-se a sindicatos do que os mais instruídos. Este fato explica em parte a percepção dos sindicatos como defensores de uma elite da classe trabalhadora (e como ampliadores da desigualdade salarial). Como no resto do mundo, os sindicatos da América Latina têm o objetivo básico de elevar o nível de renda de seus membros. No entanto, a capacidade de alcançar esse objetivo vem sendo enfraquecida pelos processos de liberalização econômica, privatização, declínio de empregos públicos e outros fatores que têm corroído o poder de mercado das empresas e portanto também dos sindicatos.

Os sindicatos podem produzir efeitos macroeconômicos significativos, dependendo do grau de coordenação entre eles e entre as empresas no processo de negociação coletiva. A experiência dos paí-

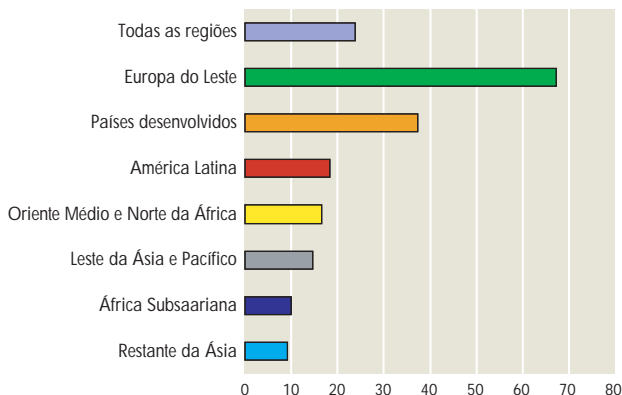
ses desenvolvidos mostra que o risco de desemprego mais alto ou de inflação decorrente de ações descoordenadas por parte de sindicatos pode ser atenuado quanto há mecanismos de coordenação em alto nível e as empresas estão mais expostas à concorrência internacional.

Sindicalização na América Latina

Pelos padrões internacionais, as taxas de sindicalização na América Latina são modestas. Nas três últimas décadas, pertenciam a sindicatos, em média, 18,3% da força de trabalho, número inferior à média mundial (23,8%) e substancialmente inferior à dos países desenvolvidos e da Europa do Leste (Figura 7.16). Não obstante, os sindicatos representam na América Latina uma porcentagem da força de trabalho maior do que em outras partes do mundo em desenvolvimento.

Pesquisas domiciliares podem ser usadas para analisar os fatores que explicam as diferenças entre as taxas de sindicalização na região em comparação com o Canadá e os Estados Unidos. A maioria das características pessoais e do emprego explicadas pela sindicalização em países desenvolvidos têm o mesmo efeito na América Latina. Os trabalhadores na manufatura, serviços públicos, transporte, grandes empresas e no setor público tendem a apresentar níveis mais altos de sindicalização (ver Boxe 7.6). A exceção a esse quadro uniforme é a educação: na América Latina, os trabalhadores que não concluíram a escola secundária tendem a ser menos sindicalizados do que seus pares detentores de um diploma secundário. Este modelo de sindicalização indica que, ao defender os interesses de uma elite trabalhadora relativamente mais instruída, os sindicatos podem na verdade aumentar a desigualdade salarial.

Assim, as taxas relativamente baixas de sindicalização na América Latina não resultam necessariamente de fatores políticos (como a repressão à organização dos trabalhadores), mas podem refletir diferenças na composição da força de trabalho da região. A própria juventude da força de trabalho dificulta a sindicalização. Ao mesmo tempo, as diferenças nos níveis de sindicalização entre países semelhantes em termos de nível de renda e com-

Figura 7.16 Taxa de sindicalização, 1970-1999*(em porcentagem da força de trabalho)*

Fonte: Forteza e Rama (2002).

posição da força de trabalho indicam que o quadro normativo tem uma importância crucial para os níveis de densidade sindical.

Na década de 1990, as taxas de sindicalização caíram na maioria dos países da região. No Brasil e no México, onde entre o final da década de 1970 e o final da década de 1980 a sindicalização tinha aumentado para mais de 35%, caiu respectivamente para 24,8% e 22,4% na primeira metade da década de 1990. Somente no Chile, Costa Rica e El Salvador a sindicalização aumentou na década de 1990, mas mesmo assim não ultrapassou a modesta cifra de 15% da força de trabalho (Quadro 7.3).

O declínio da importância dos sindicatos está ligado às mudanças nas economias durante as últimas décadas. Em particular, o declínio do emprego público, a expansão do emprego temporário e uma crescente concorrência na indústria contribuíram para a queda na sindicalização. As mudanças na legislação que regula a forma como os sindicatos funcionam também exerceu grande influência.

Segundo Saavedra e Torero (no prelo), a redução do emprego público e a expansão do trabalho temporário são os dois fatores básicos que explicam a queda na taxa de sindicalização no Peru de 40% em 1986 para 30% em 1991. Depois de 1992, porém, a redução na proteção conferida aos sindicatos no Peru veio a ser a principal razão de uma queda ainda mais acentuada na sindicalização (para 10% em 1998). No Uruguai, onde até 1985 os

sindicatos eram proibidos, a sindicalização entre operários fabris alcançou 60% três anos depois. Desde 1991 vem caindo acentuadamente, em parte devido a mudanças em regulamentos e à concorrência introduzida na indústria com a liberalização econômica (Cassoni, Allen e Labadie, no prelo).

Leis que regulam as relações trabalhistas

A legislação sobre as relações trabalhistas (ou coletivas) proporciona o quadro legal em que funcionam os sindicatos. Essas leis regulam o equilíbrio de poder entre sindicatos e outras organizações trabalhistas, de um lado, e empresas individuais ou grupos de empresas, do outro. Para seguir a tipologia recentemente desenvolvida por Djankov et al. (2003), os aspectos regulamentados por essa legislação podem ser organizados sob três denominações: i) negociação coletiva; ii) participação de trabalhadores na administração de empresas; e iii) conflitos de grupos. Esses pesquisadores propuseram um sistema de indicadores para esses três aspectos da legislação que procuram medir o grau de proteção concedido a trabalhadores e organizações trabalhistas.

Na área da negociação coletiva, acredita-se que os sindicatos são mais protegidos se os empregadores têm a obrigação legal de negociar com os sindicatos, os acordos coletivos são extensivos a terceiros, a lei permite condicionar a contratação à associação ao sindicato e os direitos de organização sindical e de negociação coletiva estão consagrados na constituição. Pelos padrões internacionais, a proteção concedida aos sindicatos no processo de negociação coletiva é alta na América Latina. Numa escala de zero a um, um país típico da América Latina confere proteção de 0,67, acima do padrão mundial (0,44) e do padrão dos países desenvolvidos em termos relativos (0,39). Argentina, México, Peru e Venezuela têm proteção substancialmente mais alta (0,89), enquanto Bolívia, Jamaica e Panamá oferecem a menor proteção da região, que se situa no nível mundial (Figura 7.17).

Quanto à participação dos trabalhadores na administração das empresas, acredita-se que os trabalhadores contam com proteção coletiva superior quando eles ou seu sindicato têm o direito de

Boxe 7.6 Os sindicatos e o setor público

O setor público da região é altamente sindicalizado em comparação com o conjunto da economia. Costuma-se argumentar que esse alto nível de sindicalização tem efeitos perniciosos para o desempenho, porque as normas trabalhistas enigmáticas e os aumentos de salários divorciados do crescimento da produtividade entravam o aperfeiçoamento dos métodos de produção. Não há área em que esse debate seja mais vital do que na educação, onde o setor público domina a produção e a força de trabalho constituída pelos professores é altamente sindicalizada.

Dois estudos recentes lançam alguma luz sobre a questão do impacto dos sindicatos no setor da educação, predominantemente público. A primeira dificuldade que esses estudos tiveram de superar foi a escolha de um método para medir o produto e a produtividade. Ambos optaram por variantes da abordagem da função de produção da educação (Hoxby 1996) para analisar a influência dos sindicatos sobre as realizações dos estudantes (medidas por algum tipo de teste padronizado). A abordagem da função de produção permite ao analista levar em conta outros fatores, como os insumos físicos e as características sociodemográficas da população, a fim de isolar melhor o impacto dos sindicatos, medido como a diferença nos resultados obtidos pelos estudantes nos testes padronizados.

O estudo de Zegarra e Ravina (2003) sobre escolas no Peru constata que a maior parte do declínio na densidade dos sindicatos está ligada a mudanças em normas trabalhistas que permitiram a contratação de professores temporários, os quais tendiam menos a sindicalizar-se, devido à própria natureza temporária de seus contratos. Esse declínio na densidade restringiu a capacidade dos sindicatos para influenciar os orçamentos das escolas ou dos distritos. Contudo, os sindicatos ainda podiam influenciar o esforço que os professores colocam no processo e os insumos físicos. Esta análise apóia levemente a hipótese de que os trabalhadores sindicalizados têm acesso a insumos que são mais complementares, pelo menos nas escolas intermediárias plurigraduais. O mais interessante é que os autores constatam que os sindicatos não têm uma influência estatisticamente significativa, quer sobre o esforço dos professores quer sobre os resultados obtidos pelos alunos nos testes.

Murillo et al. (2002) analisam o sistema argentino de educação pública, que está descentralizado desde o início da década de 1990. O traço peculiar deste sistema é que o papel das autoridades provinciais é mais amplo do que de hábito e as escolas têm autonomia limitada. Os autores constatam que, em províncias onde as greves são mais frequentes, há também mais concorrência entre os sindicatos e estes mantêm com o governo relações mais antagônicas. Estes fatos indicam que nem a concorrência entre sindicatos nem as relações administrativas antagônicas (ambas, supostamente, forças disciplinadoras dos sindicatos do setor público) funcionam bem neste caso. Em contraste com o estudo de Zegarra e Ravina sobre o Peru, Murillo et al. mostram que na Argentina os sindicatos influenciam (debilmente) o tamanho das turmas e a satisfação dos professores, o que resulta em pontuação mais alta dos alunos nos testes. Relatam igualmente que o orçamento do ensino é determinado pela situação geral das finanças públicas; a única influência dos sindicatos é sobre a distribuição maior do orçamento para o pessoal.

Ambos os estudos indicam que os sindicatos exercem um efeito débil sobre o desempenho do sistema educacional e que o efeito empalidece diante do impacto da disponibilidade de insumos complementares e das características sociodemográficas dos estudantes.

Cabe destacar que ambos os estudos mostram como o quadro em que os sindicatos operam visando melhorar a sorte de seus membros tem importância para plasmar os resultados. No Peru, a falta de influência dos sindicatos no sentido de determinar os orçamentos, quer do distrito quer da escola, explica em grande parte por que os autores não vêem impacto sindical no desempenho dos estudantes. O estudo sobre a Argentina mostra que o enfoque de “disciplinar os sindicatos” não funciona, confirmando o que já foi constatado por uma miríade de estudos do setor privado: as relações hostis entre a administração e os sindicatos prejudicam a produtividade. Para que as reformas do setor público tenham êxito, é preciso que se desenvolva um quadro operacional cooperativo entre sindicatos e administração no setor educacional.

nomear representantes para a diretoria da empresa, é obrigatória a existência de conselhos de trabalhadores ou órgãos semelhantes nas empresas e a participação dos trabalhadores na administração da empresa é consagrada na constituição. Na América

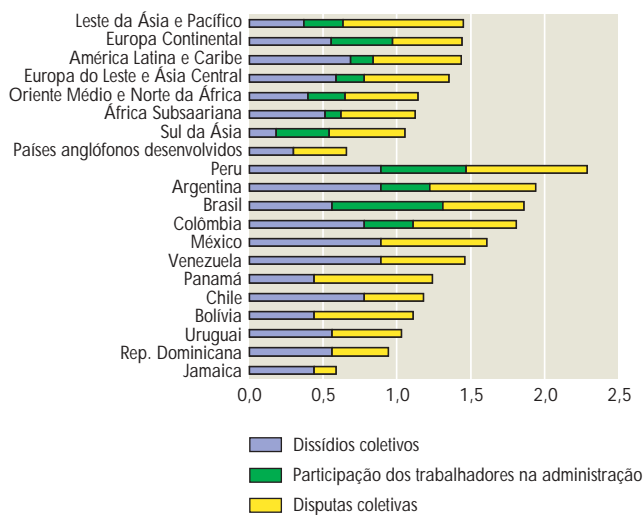
Latina esses mecanismos de participação não contam com proteção legal e tampouco são comuns no resto do mundo. No entanto, há grandes diferenças de um país para outro; entre os países desenvolvidos, por exemplo, a Noruega satisfaz todos os crité-

Quadro 7.3 Taxas de sindicalização na América Latina, 1976-1995

(em porcentagem)

País	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Argentina		28,2	26,5	21,5
Bahamas	25	25	25	
Bolívia	32	28,8	25,2	16,4
Brasil	19,6	34,8	38,1	24,8
Chile		9,1	9,5	13,1
Colômbia		17,7	12,1	
Costa Rica		14,3	14,9	15,0
El Salvador		8,0	14,1	15,0
Equador		15,0	14,3	13,5
Guatemala			8,1	4,4
Honduras			20,0	20,0
Jamaica	28,3	22,2	20,3	16,3
México	19,1	27,3	35,3	22,4
Nicarágua	3,7	32,0	32,0	23,4
Panamá	12,5	15,0	17,0	14,2
Paraguai	5,0	2,8		
Peru	25,0	40,0	13,0	12,9
República Dominicana		12,2	15,3	13,4
Trinidade e Tobago	27,2	31,0	25,4	22,0
Uruguai			19,3	16,3
Venezuela		18,0		
Mediana	25,0	20,1	18,15	16,3

Fonte: Forteza e Rama (2002).

Figura 7.17 Proteção das negociações coletivas
(índice 0-3)

Fonte: Djankov et al. (2003).

rios, enquanto os países anglófonos desenvolvidos e o Japão não satisfazem nenhum. Na América Latina, só o Brasil, Peru, Argentina e Colômbia (nesta ordem) reconhecem a importância de alguns desses mecanismos de participação dos trabalhadores.

Os conflitos coletivos são a área da legislação mais difícil de caracterizar e portanto na qual é mais provável que as medições sejam arbitrárias. O sistema usado por pesquisadores de Harvard e Yale considera um conjunto de 11 critérios para medir o nível de proteção ao direito de greve, a ausência de restrições de procedimento ao exercício desse direito, o grau de restrição às ações defensivas a que o empregado possa recorrer se o governo ou terceiros exigirem arbitramento judicial, e a proteção eventualmente conferida pela constituição aos direitos em uma ação trabalhista. Em geral na América Latina os trabalhadores são mais protegidos em negociações trabalhistas que em outras partes do mundo ou em países de maior desenvolvimento relativo. O índice desse grupo de indicadores é 0,6

para o país típico da região, contra 0,53 mundialmente ou 0,48 entre os países mais desenvolvidos. Peru, Panamá, Argentina, México e Brasil (nesta ordem) oferecem a maior proteção, enquanto Jamaica, República Dominicana, Chile e Uruguai oferecem a menor proteção.

Por conseguinte, em duas das três áreas da legislação das relações trabalhistas — negociação coletiva e disputas trabalhistas — tende-se a oferecer uma proteção maior na América Latina que no resto do mundo ou em países mais desenvolvidos. O índice que resume todos os aspectos considerados mostra que a América Latina tem um nível de proteção relativamente alto, particularmente no Peru, Argentina, Brasil, Colômbia e México.

Quem se beneficia com os sindicatos?

Quem ganha e quem perde com a atividade sindical e a negociação coletiva de disputas é questão polêmica, não só entre as partes diretamente envolvidas mas também entre os estudiosos. As disputas são mais agudas exatamente quando se pressupõe implicitamente que a relação de trabalho é um jogo em que só se pode ganhar às custas do outro. A discussão sobre os efeitos dos sindicatos também fica difícil quando se crê, equivocadamente, que as consequências da ação sindical são semelhantes em contextos diferentes e quando experiências positivas e negativas podem ser transplantadas para contextos distintos. Nessa questão, o ponto de partida há que ser o reconhecimento de que nem a teoria nem a evidência empírica oferecem uma conclusão definitiva sobre o impacto da atividade sindical. O Boxe 7.7 explica as razões teóricas dessa ambivalência. Esta seção resume os resultados da pesquisa empírica sobre os benefícios e custos dos sindicatos.

O objetivo principal de qualquer sindicato é melhorar o bem-estar de seus membros. Por este padrão, os sindicatos tendem a ter êxito. De modo geral os membros do sindicato recebem remuneração mais alta que a dos trabalhadores não sindicalizados. Nos Estados Unidos, esse diferencial já foi estimado em 15% e na maioria dos outros países se situa entre 5% e 10%. Nos países em desenvolvimento há grande variação, possivelmente por

causa da diversidade de condições de mercado em que operam as empresas. Via de regra, os salários dos trabalhadores sindicalizados são melhores em empresas que operam em condições menos competitivas no mercado de produtos (Aidt e Tzannatos 2002). Assim, os salários dos trabalhadores sindicalizados são melhores em empresas protegidas por tarifas e outras restrições às importações, pois os sindicatos podem partilhar das vantagens auferidas por empresas com tais restrições (Harrison e Hanson 1999). O diferencial de salários que favorece os trabalhadores sindicalizados pode ser cortado com a liberação do comércio internacional, como ocorreu no México, Uruguai e outros países (ver Capítulo 5).

Os sindicatos ajudam a reduzir as disparidades salariais, sobretudo entre trabalhadores qualificados e não qualificados (Aidt e Tzannatos 2002). Na América Latina, porém, a influência dos sindicatos sobre a distribuição de renda talvez seja favorável em alguns países e desfavorável em outros, por razões que não estão bem compreendidas. Uma análise estatística de corte transversal que compara vários países mostra que quanto maior o número de membros do sindicato melhor a distribuição de renda, mesmo levando em conta o impacto de outros fatores que possam influenciar a distribuição da renda (como impostos, despesas públicas ou pagamento de seguridade social às famílias). Segundo Pagés e Shinkai (2002), um aumento de 10% no número de membros do sindicato está associado a uma redução de 6% a 10% na desigualdade salarial. Portanto, o declínio do número de membros entre a década de 1980 e a de 1990 poderia provocar um aumento de 6,6% na desigualdade salarial, maior do que o aumento realmente ocorrido (3,1%).

Uma análise mais detalhada país por país, contudo, indica que essa conclusão deve ser recebida com cautela, pois não se aplica igualmente a todos os casos. No México e na Venezuela, por exemplo, a participação sindical ajuda a reduzir a desigualdade salarial entre os trabalhadores sindicalizados, embora os sindicatos beneficiem mais os trabalhadores qualificados do que os não qualificados. Este efeito é tão forte que os sindicatos reduzem a desigualdade salarial total. Na Venezuela,

Boxe 7.7 A utilidade da ação sindical

Os sindicatos geram custos e benefícios para a sociedade. Teoricamente, podem dar origem a custos monopolísticos, na medida em que interferem com a livre operação do mercado de trabalho, e a custos de busca de renda econômica, enquanto tentam criar outras distorções e extrair rendas econômicas da sociedade. Por outro lado, beneficiam a sociedade atuando como canais de comunicação e coordenação entre empresas e trabalhadores e como mecanismos de coordenação no trabalho. Portanto, o impacto da ação sindical depende do equilíbrio entre os custos e benefícios que suas atividades geram.

Custos monopolísticos

O principal objetivo dos sindicatos é melhorar as condições de trabalho de seus membros. Num quadro teórico elementar, este objetivo pode ser atingido se os sindicatos conseguem reduzir a oferta de mão-de-obra a que as empresas têm acesso e assim obter salários mais altos, de modo a capturar parte dos ganhos suplementares que as empresas podem auferir operando em mercados não totalmente competitivos. Os sindicatos têm de controlar a oferta de mão-de-obra porque, de outra forma, as empresas contratariam trabalhadores não sindicalizados por salários mais baixos. Os mercados para os produtos da empresa não podem ser totalmente competitivos porque, se forem, não haverá rendas econômicas a dividir. Nesse quadro teórico, os sindicatos criam custos monopolísticos para a sociedade desestimulando o investimento nos setores onde operam, provocando a expansão do emprego em setores de produtividade mais baixa e gerando desemprego entre os trabalhadores atraídos para setores sindicalizados pelo diferencial entre os salários destes e os do setor não sindicalizado.

A discussão sobre os custos dos sindicatos em termos de monopólio parte do pressuposto de que sem os sindicatos haveria concorrência perfeita no mercado de trabalho. Mas se esse não é o caso, por exemplo por haver empresas com poder monopsônico, os sindicatos podem ajudar a resolver as ineficiências causadas por essa distorção original. Além do mais, não está claro que um grande número de negociações entre cada empresa e seus empregados individuais seja um modo mais eficiente de fixar salários e outras condições de trabalho do que um acordo negociado com o sindicato, que estabelece diretrizes gerais para contratos individuais, reduzindo assim o custo das negociações e a incerteza.

Custos da busca de rendas econômicas

Os sindicatos podem gerar outros custos para a sociedade, pois corresponde a seus interesses aumentar a renda

econômica auferida pelas empresas para receber parte dela. Por conseguinte, os sindicatos podem apoiar políticas que causem distorções e talvez sejam dispendiosas para a sociedade mas beneficiam empresas e sindicatos. Um bom exemplo são as restrições à importação. Acarretam custos sociais porque os recursos são canalizados para setores artificialmente mais lucrativos em detrimento de outros que podem ser mais produtivos, e porque se dedicam a disputar a propriedade das rendas em lugar de dedicar-se a atividades produtivas. A busca de rendas econômicas pelos sindicatos pode também prejudicar a inovação, porque as empresas podem temer que os sindicatos se apoderem de lucros derivados de suas invenções e optem por reduzir os investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Assim, os sindicatos podem gerar custos de busca de rendas econômicas de várias maneiras.

Benefícios da participação e solução de conflitos

Os sindicatos desempenham um papel na organização das empresas, agindo como canais de comunicação entre administração e trabalhadores e como mecanismos que facilitam a cooperação no local de trabalho. São a voz coletiva dos trabalhadores; permitem o intercâmbio de informações sobre inquietações que, individualmente, os trabalhadores não teriam condições ou vontade de exprimir. Assim, eles podem ajudar as empresas a melhorar o ambiente de trabalho, oferecer mais treinamento, mais adequado às necessidades dos trabalhadores, e facilitar o aprendizado no trabalho. Podem igualmente ajudar a manter procedimentos de diálogo entre empresas e trabalhadores, amenizando assim o risco de conflitos e greves dispendiosas. Os sindicatos podem ainda ajudar a garantir a observância de acordos entre empresas e trabalhadores, reduzindo a incerteza, que pode prejudicar o investimento e os trabalhadores que estão adquirindo aptidões específicas para a empresa. Finalmente, quando se desenvolve um ambiente cooperativo entre uma empresa e um sindicato, este último pode ajudar a adotar melhores técnicas e métodos de trabalho para elevar a produtividade em benefício de ambos os lados. Todos estes são benefícios de participação e solução de conflitos que podem ser proporcionados pelos sindicatos às empresas ou setores em que operam.

Em suma, a teoria é ambígua no que se refere ao caráter benéfico dos sindicatos para a sociedade. Tudo depende do saldo entre custos e benefícios.

Fonte: Baseado em Aidt e Tzannatos (2002, Capítulo 3).

segundo Pagés e Shinkai, a variância salarial para todos os trabalhadores seria 20% maior sem sindicatos e no México, 13% maior.¹⁶ Já no Brasil, a sindicalização tem o efeito oposto sobre a desigualdade, pois os sindicatos contribuem para aumentar a desigualdade entre os trabalhadores sindicalizados e entre estes e outros trabalhadores.¹⁷

Os sindicatos também parecem ajudar a reduzir a brecha salarial que separa homens e mulheres entre os trabalhadores sindicalizados. No México, a sindicalização produz um efeito semelhante para os povos indígenas (Aidt e Tzannatos 2002).

Os sindicatos conseguem outros benefícios para seus membros. Em empresas sindicalizadas a rotatividade voluntária é inferior e a permanência no emprego mais longa (embora, pelo menos em parte, à custa de mais demissões involuntárias).¹⁸ A jornada de trabalho dos sindicalizados é mais curta comparada com a dos não sindicalizados e são maiores outros benefícios, como indenização por demissão, férias e pensões. Além do mais, os trabalhadores sindicalizados recebem mais treinamento que seus pares não sindicalizados, em especial treinamento diretamente relacionado com as atividades da empresa, embora a evidência venha sobretudo de países desenvolvidos (Aidt e Tzannatos 2002) e não se sabe se pode ser generalizada para os países latino-americanos.

Efeitos dos sindicatos sobre as empresas

Os sindicatos beneficiam seus membros, mas será que esse benefício ocorre à custa das empresas ou de outros setores da sociedade? Com relação aos efeitos sobre as empresas, a evidência é ambígua. Já se verificou com bastante regularidade que as empresas sindicalizadas são menos lucrativas, particularmente quando dispõem de poder de mercado. Contudo, os sindicatos parecem conter-se o suficiente para não levar as empresas à falência. De fato, não existe evidência de que empresas sindicalizadas vão à falência com maior frequência que as não sindicalizadas (Aidt e Tzannatos 2002; Kuhn 1998). A presença de sindicatos nas empresas parece ter efeitos negativos sobre o investimento, como mostra a evidência para os Estados Unidos e o Reino Unido. No entanto, não se constatou um

padrão uniforme para o efeito da sindicalização sobre a produtividade. De um setor para outro as diferenças são grandes, mas tendem a ser positivas quando as empresas operam em mercados competitivos e num clima onde as relações trabalhistas não são conflituosas.

Embora a maioria dos estudos acerca dos efeitos dos sindicatos sobre o desempenho das empresas tenha a ver com países desenvolvidos, as principais conclusões parecem ser válidas também para países latino-americanos. Usando um conjunto de empresas no setor manufatureiro do Peru, Saavedra e Torero (no prelo) verificam que a presença de sindicatos reduz a lucratividade das empresas e que este efeito aumenta com um grau mais alto de sindicalização. Na Guatemala, um estudo de fazendas de café constata efeitos negativos da sindicalização sobre a produtividade (Urizar e Lee 2003). Menezes Filho et al. (2002) estabelecem que no Brasil a presença dos sindicatos baixa a produtividade de empresas manufatureiras.¹⁹ Contudo, o Brasil é um dos poucos países onde é obrigatória a participação dos trabalhadores em certos aspectos da administração da empresa. Menezes Filho et al. constatam que a adoção desses mecanismos (particularmente a participação nos lucros) contribui para o desempenho da empresa em termos de produtividade e lucratividade, e que este efeito é maior nas empresas mais sindicalizadas, talvez porque os sindicatos facilitem a comunicação entre a administração da empresa e os trabalhadores.

¹⁶ Nos Estados Unidos, os sindicatos reduzem a desigualdade em 8%, segundo o mesmo estudo.

¹⁷ Estas conclusões de Pagés e Shinkai (2002) para o Brasil são consistentes com as constatações de Arbache (1999).

¹⁸ Mas isso não é verdade no Uruguai, um dos raros países da região onde este fenômeno já foi estudado. No Uruguai, é menor a probabilidade de demissão para os trabalhadores dos setores mais sindicalizados (Cassoni, Allen e Labadie, no prelo).

¹⁹ Segundo esse estudo, a densidade do sindicato tem um efeito não linear sobre a produtividade — é positivo e cresce até os níveis intermediários e depois declina gradualmente até atingir o ponto negativo.

Efeitos dos sindicatos sobre a economia

Uma questão que requer cautela antes de tirar qualquer conclusão é a do efeito dos sindicatos sobre o conjunto da economia. Isto se deve não só às limitações da pesquisa empírica mas também ao fato de que a influência da ação do sindicato depende decisivamente de aspectos contextuais e especialmente de coordenação entre sindicatos e/ou empresas.

Aidt e Tzannatos (2002) analisam estudos comparativos entre países (a maioria da OCDE) e formulam as observações que se seguem.

- A densidade do sindicato (a proporção de todos os trabalhadores membros do sindicato), por si só, guarda uma relação tênue, talvez inexistente, com os indicadores de desempenho econômico, como taxa de desemprego, inflação, taxa de emprego, crescimento real da remuneração, oferta de mão-de-obra, velocidade de ajustamento a choques salariais, flexibilidade dos salários reais e produtividade da mão-de-obra e da totalidade dos fatores. Existe, contudo, uma exceção significativa: a densidade sindical correlaciona-se negativamente com a desigualdade dos ganhos do trabalho e com a dispersão salarial. No entanto, mesmo esta conclusão deve ser vista com cautela no caso dos países latino-americanos.

- A cobertura das negociações (proporção da força de trabalho coberta por um acordo coletivo) tende a estar ligada a um crescimento maior do salário real (sem impacto sobre o crescimento da produtividade), a taxas de emprego mais baixas, a taxas de desemprego mais altas e a inflação mais alta. Como ocorre com a densidade dos sindicatos, a cobertura das negociações correlaciona-se negativamente com uma maior desigualdade dos ganhos e com a dispersão etária. (Aidt e Tzannatos 2002, p.11).

Estas conclusões significam que a ação sindical pode ter efeitos importantes para o conjunto da sociedade. No entanto, esses efeitos dependem de circunstâncias que variam de um país para outro, particularmente o grau de coordenação entre sindicatos e/ou entre empresas nas negociações sala-

riais. Por exemplo, no Uruguai, entre 1985 e 1991, os sindicatos operaram segundo um acordo de negociações trilateral, com participação do governo, promovendo assim um alto grau de coordenação. Desde 1992, os sindicatos são livres para negociar no nível da empresa sem participação do governo. Com este novo sistema, as chances de coordenação são mínimas.

É importante distinguir coordenação de centralização, que se refere estritamente ao nível em que a negociação ocorre (na fábrica, na empresa, no setor ou no conjunto da economia). Isto significa que pode haver coordenação entre sindicatos ou empresas mesmo quando o sistema de negociação é descentralizado. A existência de organizações trabalhistas e empresariais facilita a coordenação entre sindicatos e empresas, mesmo quando as decisões salariais são descentralizadas.

Para os países desenvolvidos, a evidência indica que os países onde os processos de negociação coletiva são coordenados ao nível nacional tendem a experimentar taxas de desemprego mais baixas e menos persistentes, menor desigualdade salarial e menos perturbações devido a greves que aqueles onde a coordenação ocorre no nível do setor ou onde não existe coordenação. Há também respaldo para afirmar que a coordenação no nível intermediário ou setorial produz os piores efeitos em termos de produtividade e rigidez salarial. Embora essas conclusões se sustentem melhor para as décadas de 1970 e 1980 do que para o período subsequente, a seguinte afirmação permanece em geral válida para os países desenvolvidos: “Um nível elevado de densidade sindical e cobertura das negociações coletivas não contribui para um mau desempenho em termos de desemprego, desde que se complemente com um alto grau de coordenação das negociações (particularmente entre os empregadores)”. (Aidt e Tzannatos 2002, p. 13)

Por conseguinte, a coordenação de processos de negociação coletiva pode evitar alguns dos efeitos negativos que a ação sindical venha a exercer sobre o conjunto da economia quando sindicatos e empresas atuam sem coordenação. Mas a coordenação também traz seus riscos, especialmente quando se baseia em processos de negociação centralizados. Pode reduzir a pressão competitiva sobre

as empresas, as quais, atuando em conjunto, podem elevar os salários sem base em ganhos de produtividade, o que se traduziria em inflação, desemprego e crescimento lento. Este risco é significativo em economias não muito integradas com o resto do mundo. A coordenação centralizada pode reduzir os incentivos à colaboração entre empresas e seus sindicatos para partilhar informações e melhorar produtividade e aumentar os riscos de greves nacionais que acarretam altos custos para o conjunto da sociedade.

Os sindicatos podem influir na capacidade das economias para ajustar-se e em sua disposição de adotar reformas, questão bastante relevante para a América Latina. Dentre todas as instituições trabalhistas discutidas neste capítulo, somente os sindicatos parecem ter uma influência sobre a profundidade e efetividade das reformas macroeconômicas e estruturais, segundo uma análise da experiência de mais de 100 países entre 1980 e 1996 (Forteza e Rama 2002). Países com taxas de sindicalização mais altas tendem a experimentar recessões maiores antes de adotar medidas de ajustamento e, posteriormente, mostram-se mais lentos na recuperação. Estes resultados indicam que, na maioria dos casos, as organizações trabalhistas ajudam a retardar e diluir os processos de reforma. Contudo, não está claro se isso se aplica a países com diferentes níveis de coordenação, negociação coletiva e outras instituições que podem influenciar a interação entre governos, setores comerciais e trabalhadores na tomada de decisões macroeconômicas.

Em suma, como se vê no Boxe 7.8, os sindicatos podem gerar importantes ganhos para a sociedade, mas também podem acarretar custos substanciais, dependendo de fatores institucionais, econômicos e culturais.

Boxe 7.8 Efeitos dos sindicatos

Indicações

Os sindicatos dão voz aos trabalhadores e facilitam o diálogo entre trabalhadores e empresas. Evitam conflitos entre empresas e trabalhadores, encontrando soluções do interesse de todos para problemas e ajudando a elevar a produtividade. Aumentam salários, melhoram as condições de trabalho e elevam os níveis de emprego para os que são cobertos pelas negociações.

Efeitos colaterais

Freqüentemente, os sindicatos reduzem os lucros e o investimento e podem promover políticas ineficientes e práticas de busca de rendas econômicas, que beneficiarão seus membros mas não a sociedade em geral. Estes efeitos colaterais são muito menos preocupantes em empresas/setores sujeitos a concorrência interna e externa.

Advertência

Os benefícios e efeitos colaterais são difíceis de prever porque são facilmente afetados pelo quadro jurídico que preside às relações trabalhistas, pelo nível de coordenação entre os sindicatos e pela coordenação entre sindicatos, governo e organizações empresariais.

Apêndice 7.1 Efeitos econômicos de leis e regulações trabalhistas: países latino-americanos e desenvolvidos, 1995-2001

Variável dependente	Taxa de emprego	Taxa de desemprego	Crescimento do emprego ^a	Porcentagem de trabalhadores autônomos	Taxa de crescimento da produtividade total dos fatores ^b	Taxa de crescimento do PIB real por trabalhador ^b	Porcentagem de desempregados por mais de um ano
Condições do emprego	-7,24	3,12	-2,53	12,67	0,38	1,35	31,83
Estatística t	(1,27)	(0,67)	(1,21)	(2,40)**	(0,27)	(0,89)	(1,64)
Nº de observações	54	39	40	33	64	83	38
R ²	0,11	0,13	0,13	0,75	0,05	0,03	0,11
Seguridade social	-3,61	1,02	-1,77	-0,87	-0,71	-0,30	
Estatística t	(1,62)	(0,71)	(2,31)**	(0,29)	(1,66)	(0,71)	
Nº de observações	54	39	40	33	64	83	
R ²	0,12	0,13	0,21	0,7	0,09	0,02	
Contribuições para a seguridade social (% do salário)	-12,48	3,86	-3,16	-0,08	0,61	1,64	73,04
Estatística t	(1,97)	(0,93)	(2,14)**	(0,01)	(0,33)	(0,79)	(4,51)***
Nº de observações	42	36	32	38	40	42	40
R ²	0,18	0,12	0,29	0,7	0,23	0,17	0,39
Proteção do emprego (medida de Djankov)	0,60	-0,64	1,67	0,77	-0,30	0,49	-3,45
Estatística t	(0,10)	(0,18)	(0,80)	(0,16)	(0,23)	(0,35)	(0,20)
Nº de observações	54	39	40	33	64	83	38
R ²	0,08	0,12	0,11	0,7	0,05	0,02	0,05
Proteção do emprego (medida de Heckman)	-1,38	-0,97	0,32	-0,36	0,05	0,17	-0,15
Estatística t	(1,37)	(1,52)	(1,08)	(0,36)	(0,16)	(0,67)	(0,47)
Nº de observações	42	37	32	38	40	41	42
R ²	0,21	0,17	0,24	0,71	0,19	0,34	0,12

** Significativo a 5%.

*** Significativo a 1%.

^a Número de empregados, 1990-2001.

^b 1995-1999.

Nota: O PIB per capita em dólares americanos é usado como variável de controle em todas as regressões. A constante também é estimada (mas não aparece).

Fontes: Dados sobre emprego por conta própria estão baseados em Blanchard (2002) e pesquisas domiciliares do BID. Dados sobre seguridade social, em Djankov et al. (2003). Dados sobre contribuições para a seguridade social como porcentagem do salário, em Heckman e Pagés (no prelo). Medidas de segurança do emprego, em Djankov et al. (2003) e Heckman e Pagés (no prelo).

APÊNDICE 7.2 VELOCIDADE DO AJUSTAMENTO E INSTITUIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO

Este apêndice resume um trabalho recente de Caballero e Engel (2003), que analisa a relação entre a velocidade a que as empresas ajustam o emprego a variações no ambiente econômico e nas instituições do mercado de trabalho.

O primeiro passo é computar a medida da velocidade de ajustamento, (λ). Usa-se a seguinte equação:

$$(1) \Delta l_{jit} = \lambda(l_{jit}^* - l_{jit-1}) = \lambda(l_{jit}^* - l_{jit} - \Delta l_{jit})$$

onde l e l^* representam os níveis observado e desejado de emprego (em logs) para o setor i no país j no período t . Para estimar o hiato entre os níveis atual e desejado de emprego, $\text{hiato} = (l_{jit}^* - l_{jit-1})$, supõe-se que os salários sejam iguais à produtividade marginal nominal do trabalho na ausência de custos de ajustamento. Após algumas operações algébricas, obtém-se a seguinte expressão:

$$(2) l_{jit}^* - l_{jit} = \Omega \frac{nmpl_{jit} - w_{j,t} - \phi_{jit}}{1 - \alpha\gamma_i}$$

onde $nmpl$ é a produtividade marginal nominal do trabalho (em logs) e w representa os salários (igualmente em logs).

Para evitar o uso de salários, estes são substituídos pela média simples de $nmpl$ por país e ano. O denominador é um menos a participação do trabalho e ϕ é uma variável que reflete distintas composições da força de trabalho de uma indústria para outra em diferentes países.¹ Estima-se este parâmetro como a média simples em $t-2$ e $t-1$ da diferença entre $nmpl$ e w . Por fim, Ω é um parâmetro relacionado com a substitutibilidade entre horas e emprego. Estima-se este parâmetro reescrevendo a expressão (2) da seguinte forma:

$$(3) \Delta l_{jit} = -\Omega \frac{\Delta nmpl_{jit} - \Delta w_{j,t}}{1 - \alpha\gamma_i} + \Delta l_{jit}^*$$

e fazendo uso do fato de que o coeficiente obtido para este parâmetro é igual a 0,3.

Para computar a equação (1), usam-se o produto nominal e dados do emprego da Base de Dados da Estatística Industrial de três dígitos de 2002 da UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial). A base de dados da UNIDO contém dados para 1963-2000 relativos aos 28 setores manufatureiros que correspondem ao código de três dígitos da Classificação Industrial Internacional Unificada (CIIU) (revisão 2). O foco se concentra em 51 países da OCDE e da América Latina, no período 1980-2000, para os quais existem informações acerca de segurança do emprego em Djankov et al. (2003) e Heckman e Pagés (no prelo).

O Quadro 1 deste Apêndice apresenta os resultados da estimativa da equação (1). A primeira coluna informa os resultados sem incluir o termo de interação (hiato * segurança do emprego). Como previsto, o coeficiente estimado para o hiato é positivo e difere significativamente de zero em níveis de confiança convencionais; as variações no emprego são proporcionais ao hiato entre salários e o produto marginal do trabalho. As estimativas pontuais do coeficiente λ indicam que, em média, as empresas fecham 75% do hiato entre os níveis desejado e atual de trabalho.

A segunda coluna inclui uma interação entre o hiato computado e o índice de segurança do emprego de Djankov et al. (um valor mais alto significa mais segurança do emprego). O coeficiente estimado da interação hiato * segurança do emprego é positivo e (marginalmente) significativo, contrariando o efeito esperado da segurança do emprego sobre custos de ajustamento. Uma possível explicação para este fato é a variação, de um país para outro, no grau de aplicação efetiva dos regulamentos do mercado de trabalho.

A fim de testar esta hipótese, a terceira coluna inclui um termo de interação suplementar na

¹ A participação do trabalho é igual à elasticidade do produto do trabalho dividida pela respectiva valorização. Supõe-se que este coeficiente seja igual nos vários países mas varie de um setor para outro.

Quadro 1 Velocidade do ajustamento e regulamentos do mercado de trabalho

	(1) dl	(2) dl	(3) dl	(4) dl	(5) dl	(6) dl	(7) dl	(8) dl	(9) dl
Hiato	0,754 (0,011)***	0,752 (0,019)***	0,771 (0,018)***	0,841 (0,048)***	0,697 (0,019)***				
Hiato * seg. emprego (Djankov)		0,007 (0,045)	-0,086 (0,050)*	-0,090 (0,050)*	-0,142 (0,051)***	-0,152 (0,051)***	0,197 (0,055)***		
Hiato * império da lei			0,040 (0,016)**	0,041 (0,015)***			0,052 (0,017)***		-0,001 (0,021)
Hiato * seg. emprego (Djankov) * império da lei			-0,129 (0,041)***	-0,130 (0,040)***			-0,112 (0,041)***		
Hiato * seg. emprego (Heckman)							-0,032 (0,009)***		(0,009)***
Hiato * seg. emprego (Heckman) * império da lei									0,001 (0,008)
Hiato * renda média alta					0,085 (0,016)***	0,080 (0,017)***	0,095 (0,025)***	0,096 (0,025)***	0,096 (0,033)***
Hiato * renda média					-0,001 (0,001)	0,007 (0,004)*	0,007 (0,004)*	0,013 (0,005)***	0,013 (0,005)***
Hiato * renda baixa					0,179 (0,024)***	0,179 (0,024)***	0,203 (0,032)***	0,152 (0,041)***	0,155 (0,060)***
Nº de observações	20.332	20.332	20.332	20.332	20.332	20.332	20.332	10.676	10.676
R ²	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72	0,72	0,72	0,73	0,73
Hiato * var. binárias CIU	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

*** Significativo a 1%.

Nota: A variável dependente é a mudança no emprego. Os valores mais altos representam menor flexibilidade contratual. Cada regressão tem efeito fixo por país e por ano. Erros padrões robustos entre parênteses. Omega = 0,3. A medida de proteção do emprego de Djankov é de Djankov et al. (2003). A medida de Heckman é de Heckman e Pagés (no prelo).

Fonte: Cálculos do BID.

especificação (hiato * segurança do trabalho * império da lei). O coeficiente estimado dessa tripla interação deveria ser (e é) negativo e significativo. Os países com maior segurança do emprego e império da lei têm menor velocidade de ajustamento. É grande o efeito dos coeficientes estimados sobre a velocidade do ajustamento. A passagem dos 20% mais baixos de segurança do emprego para os 20% mais altos reduz a velocidade de ajustamento de 0,6 para menos de 0,1 com forte império da lei. A

mesma variação tem um efeito mais fraco nos países com débil império da lei: de 0,6 para 0,4.

Estes resultados resistem ao acréscimo de interações setor-hiato para levar em conta diferenças na velocidade de ajustamento dos setores (quarta coluna), variáveis binárias para o nível de renda e sua interação com as interações dos hiatos (quinta à sétima colunas) e uma medida alternativa de segurança do emprego (oitava coluna).