

Encargos Sociais e Demanda por Trabalho no Setor Formal da Economia

Reynaldo Fernandes¹

I. Introdução

A idéia que os encargos sociais no Brasil são demasiadamente elevados, com impactos negativos sobre o nível de empregos e salários do setor formal da economia, é hoje bastante difundida. Alguns estudos têm procurado avaliar o peso desses encargos sobre a folha de salários mostrando o quanto ele é elevado, seja quando comparado ao início da década, seja quando comparado com outros países. Por exemplo, Almeida (1992) procura demonstrar que “há, atualmente, excessiva carga impositiva sobre a folha de salários, o que tem repercutido de modo desfavorável, em especial, sobre a estrutura do mercado de trabalho brasileiro, bem como sobre os próprios níveis da arrecadação previdenciária”. A autora, ao analisar a evolução recente da estrutura de contribuições das empresas e dos empregados para a previdência social, ressalta que as “soluções para a superação das consecutivas dificuldades financeiras por que passou a instituição foram, via de regra, buscadas na criação de novos tributos ou na elevação da carga impositiva”. As alíquotas do INSS passaram de 8% para os trabalhadores e 8% para as empresas (até o limite de 20 SM), no início dos anos 80, para 8 a 10% para os trabalhadores (até o limite de 20 SM de referência) e 20 a 22,5% para as empresas.

Em outro estudo, Pastore (1994) calcula em 102% o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários. Comparando o Brasil com 9 países europeus (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália e Luxemburgo) o autor conclui que o Brasil possui “a mais alta carga na comparação efetuada”.

Do ponto de vista da política econômica, estes trabalhos apontam para a existência de um grande espaço para se reduzir encargos trabalhistas, com impactos significativos sobre o nível de empregos e salários do setor formal da economia.

Esta idéia, apesar de bastante difundida, não é consensual. Alguns autores têm argumentado que nestes cálculos inclui-se como encargos sociais itens que, a rigor, não deveriam ser considerados como tal. Em especial, argumenta-se que muitos destes itens vão direto para o “bolso” do trabalhador e, portanto, deveriam ser considerados como salários. Redefinindo conceito de encargos sociais, autores como Amadeo (1994a e 1994b) e Santos (1996) calculam o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários em torno de 25%, o que não colocaria o Brasil numa situação tão diferente do padrão internacional. E mais, existiria muito pouco espaço para se reduzir encargos. Como argumenta Amadeo (1994b), retirando-se os itens que vão diretamente para o trabalhador, “estamos falando de redução dos 24,5% que vão para o Estado e dos 1,6% que vai para as empresas. É pouco o que há para cortar e há que se pensar em como financiar os gastos financiados por estes encargos”.

A princípio, não deveria causar estranheza o fato que diferentes definições do que venha ser encargos sociais cause diferenças no peso destes encargos na folha de salários. O fato é que não existe um conceito de aceitação geral para encargos sociais ou trabalhistas e, portanto, a definição apropriada fica dependendo dos objetivos do analista.

Este trabalho procura reavaliar tal debate tendo como perspectiva o bem estar dos trabalhadores. Assim, procura-se explorar a possibilidade de melhorar as condições de vida dos trabalhadores via uma alteração na legislação trabalhista, no que tange aos “encargos” sobre a folha de salários.

O artigo foi desenvolvido em quatro seções, além desta introdução: a seção 2 procura discutir alguns aspectos metodológicos sobre o cálculo dos encargos sociais como proporção da folha de salários; a seção 3 discute o impacto de um imposto sobre a folha de salários, em comparação a um imposto sobre o valor adicionado, na demanda por trabalho; a seção 4 procura avaliar empiricamente o “peso do imposto sobre a folha de salários” correspondente à legislação de encargos sociais; e, por fim, na seção 5 tecem-se as considerações finais.

¹ . Do departamento de economia da FEA/USP, campus de Ribeirão Preto

II. O Peso dos Encargos Sociais sobre a Folha de Salários: Alguns Aspectos Metodológicos

Os cálculos do peso dos encargos sociais sobre a folha de salários seguem, grosso modo, o seguinte procedimento:

- i) Define-se os itens que, além do salário básico, compõem o custo do trabalho;
- ii) Divide-se o custo do trabalho entre salários e encargos sociais;
- iii) Calcula-se a razão entre encargos sociais e salários.

Assim, as diferenças encontradas, no peso dos encargos sociais sobre a folha de salários, derivam de diferenças nos itens que devem ser incluídos no custo do trabalho e nos itens, incluídos no custo do trabalho, que devem ser considerados como encargos sociais ou como salários. Por exemplo, Pastore (1994) define encargos sociais como sendo todos os itens do custo do trabalho a exceção do salário base e inclui no custo do trabalho itens como: 13º salário, férias, adicional de férias, INSS, FGTS, salário educação, INCRA, SEBRAE, Sesi, SENAI, repouso semanal, feriados, auxílio enfermidade, aviso prévio e despesas de rescisão contratual. Por outro lado, para autores como Santos (1996), itens como 13º salário, adicional de férias, FGTS, aviso prévio e outras despesas com rescisão contratual deveriam ser considerados como salários, o que reduziria o numerador e aumentaria o denominador da razão encargos-salários e, portanto, reduziria o peso dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos. Além disso, Santos não inclui no custo do trabalho itens como férias, feriados e repouso remunerado.

O ponto central deste artigo é que, se estamos interessados no bem estar dos trabalhadores, a questão a ser destacada refere-se à parcela dos custos do trabalho que pode ser considerada como um imposto sobre a folha de salários. Isto porque um imposto sobre a folha de pagamentos reduz a demanda de trabalho com impactos negativos sobre o nível de empregos e salários.

É evidente que o FGTS, por exemplo, providencia um benefício direto para os trabalhadores e pela forma que a questão é colocada em estudos como o de Pastore (1994), tem-se a impressão que o recolhimento para este fundo deveria ser tratado como um simples imposto sobre a folha de salários. Entretanto, colocar o FGTS como parte dos salários significa assumir que os trabalhadores são indiferentes entre este benefício e receber em dinheiro o que as empresas arcam para mantê-lo. Se, por hipótese, os trabalhadores estivessem dispostos a trocar este benefício por um aumento correspondente a 4% do salário bruto (metade do que custa para as empresas), um montante de 4% dos salários deveria ser considerado um imposto sobre a folha de pagamentos, ou mesmo um "peso morto".

Antes de nos atermos a esta questão de forma um pouco mais detalhada, seria interessante destacar dois aspectos metodológicos que são comuns a grande maioria dos estudos que visam calcular o impacto dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos.

O primeiro aspecto refere-se ao fato que em tais estudos considera-se como encargos as despesas tidas de responsabilidade das empresas (aquelas que não fazem parte do salário contratual, ou salário bruto dos trabalhadores). Isto é marcadamente importante no caso das contribuições para o INSS.

Hoje, cerca de 30% do salário bruto de um trabalhador é "taxado" para financiar a previdência (8% a 10% referente a parcela do trabalhador e 20% a 22,5% referente a parcela do empregador). Vamos admitir uma situação onde o trabalhador possua um salário bruto de 100, sendo a contribuição para a previdência de 8% para o trabalhador e 20% para a empresa. Restringindo-nos apenas ao INSS, temos, neste caso, o salário líquido do trabalhador igual a 92; o custo do trabalho igual a 120 e a arrecadação da previdência igual a 28. Utilizando-se da metodologia de cálculo desses estudos, o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários é igual a 20%.

Agora imagine que o salário bruto do trabalhador é elevado para 120 e toda arrecadação do INSS é feita sobre o trabalhador - portanto, uma alíquota de 23,33%. Isso não altera em nada a situação do trabalhador, da previdência e da empresa. Entretanto, o peso dos encargos sociais sobre a folha de salários é igual a zero. O mesmo raciocínio poderia ser feito se o salário contratual fosse reduzido para 92 e a empresa tivesse que arcar com 28 para a previdência. Novamente, nada mudaria para as partes envolvidas, mas o peso dos encargos seria de 30,44%.

Assim, três situações economicamente indistinguíveis apresentam diferenças significativas no peso dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos.

O segundo aspecto que mereceria ser destacado é que nem todos os itens de custo do trabalho são incluídos na discussão do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários. A discussão centra-se nos chamados encargos compulsórios ou legais. E mesmo entre estes apenas uma parcela é considerada, aquela mais facilmente generalizável para o conjunto dos trabalhadores.

Uma parte importante dos chamados "custos não-salariais do trabalho" são acordados voluntariamente entre empregados e empregadores. Tais custos variam entre empresas e entre trabalhadores e, por este motivo, são de difícil mensuração. De qualquer modo, por serem voluntários, não são vistos como um atrito no mercado de trabalho².

Os estudos do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários estão inseridos na discussão sobre o impacto da legislação trabalhista no funcionamento do mercado de trabalho, mas, evidentemente, não a esgota. Um contrato de trabalho pode ser visto como um arranjo bastante complexo, envolvendo diversos aspectos ou dimensões. Ao estabelecerem um contrato de trabalho, empregados e empregadores acertam uma série de cláusulas como, por exemplo, salário; condições e ambiente de trabalho; descanso semanal; férias; jornada de trabalho; esforço e comprometimento no trabalho; planos de seguros; etc. Muitas dessas cláusulas são explícitas, outras apenas implícitas.

A legislação trabalhista pode afetar a eficiência dos contratos de trabalho - e, como consequência, o bem estar dos trabalhadores - de diferentes formas. Ela restringe o conjunto de contratos possíveis e, deste modo, pode impedir que arranjos mais proveitosos para as duas partes sejam estipulados³ ou pode "permitir" a implementação de cláusulas que apesar de vantajosas, pelo menos para uma das partes, não seriam estipuladas livremente⁴. A legislação pode, também, impor uma diferença entre o que o trabalhador recebe e o que a empresa gasta para mantê-lo empregado, o que possui uma semelhança com a implementação de um imposto, ou subsídio, sobre o trabalho⁵. E exatamente sobre este último aspecto que os cálculos do peso dos encargos sociais sobre a folha de salários poderiam providenciar uma estimativa.

Se nosso objetivo é avaliar o impacto da legislação trabalhista sobre o bem estar dos trabalhadores, teríamos que comparar o trabalhador representativo, ou mediano, em duas situações distintas: uma que a legislação não está presente (que chamaremos de estado 0) e outra que a legislação está em vigor (que chamaremos de estado 1). Assim, teríamos que avaliar EU_1 e EU_0 , sendo $EU_1 = \pi_1 u(W_1, B_1) + (1 - \pi_1) u(R_1)$ e $EU_0 = \pi_0 u(W_0, B_0) + (1 - \pi_0) u(R_0)$, onde:

EU_i = utilidade esperada do trabalhador representativo no estado i

W_i = salário líquido no estado i

B_i = vetor de benefícios contratados no estado i

R_i = vetor de benefícios do desemprego no estado i (salário desemprego; renda do setor informal; etc.)

$u(.)$ = função de utilidade instantânea

π_i = probabilidade de estar empregado no estado i

Admitindo que o mercado de trabalho no setor formal seja competitivo ou, alternativamente, se estivéssemos interessados em comparar o bem estar apenas dos trabalhadores efetivamente empregados no setor formal, poderíamos nos restringir a comparar $u(W_1, B_1)$ e $u(W_0, B_0)$. Neste caso, poderíamos definir um salário líquido W^* , tal que $u(W^*, B_0) = u(W_1, B_1)$, sendo que

². Entretanto, uma das possíveis explicações para a existência e o crescimento desses custos reside na própria legislação. Tais benefícios podem ser uma maneira de empresas e trabalhadores "fugirem" dos encargos legais e, assim, podem refletir uma ineficiência alocativa no mercado de trabalho. Para uma discussão desses benefícios ver, por exemplo, Hart (1984).

³. Na realidade, como a legislação pode ser burlada e isto envolve custos, a legislação trabalhista pode ser vista como "encarecendo" certos tipos de contratos.

⁴. A presença de problemas de coordenação pode impedir cláusulas contratuais que seriam viáveis apenas se existisse uma adesão generalizada. Certos programas assistências poderiam ser vantajosos a um determinado custo, o qual seria factível apenas se realizado em uma escala relativamente grande e, por esse motivo, impediria que uma empresa isoladamente o oferecesse.

⁵. Uma parte da diferença entre o que o trabalhador recebe e o custo de mantê-lo empregado refere-se aos custos de transação (obtenção de informações; elaboração e monitoração de contratos; etc.). Tais custos não estão sendo considerados aqui, mesmo porque uma grande parte deles são pagamentos feitos a outros trabalhadores.

($W_0 - W^*$) nos daria uma medida da perda, ou ganho, de bem estar do trabalhador em virtude da legislação trabalhista.

Vale notar que tanto W_0 como W^* são variáveis não observáveis no estado 1. Assim, numa economia que já opera com base numa legislação trabalhista, tal medida não poderia ser obtida diretamente e quaisquer estimativas de W_0 e W^* deveriam ser realizadas apenas com informações disponíveis no estado 1. Isto tornaria muito difícil realizar uma estimativa para W_0 . Entretanto, se fossemos capazes de fixar B_0 - ou seja, os benefícios que vigorariam na economia caso nenhuma legislação trabalhista estivesse presente - as informações disponíveis no estado 1 poderiam nos proporcionar uma estimativa para W^* , pelo menos para os empregados no setor formal da economia.

Uma estimação para B_0 poderia ser realizada, por exemplo, investigando-se os benefícios que vigoram no setor informal da economia. Com base na estimativa de B_0 , passaríamos a investigar a elevação mínima no salário líquido capaz de induzir o trabalhador representativo do setor formal a "reduzir" os benefícios de B_1 para B_0 . Isto poderia ser feito perguntando-se diretamente aos trabalhadores⁶. Ou seja, com base nas informações disponíveis no estado 1, seria possível estimar W^* e, portanto, o quanto os trabalhadores avaliam os benefícios existentes em função da legislação trabalhista⁷, o qual seria dado por ($W^* - W_1$).

Com base nas informações do estado 1, também seria possível estimar quanto os custos do trabalho se elevam quando as empresas são obrigadas a alterar o vetor de benefícios de B_0 para B_1 , a um dado salário líquido. Isto nos daria uma estimativa do hiato, entre o que a empresa gasta e o que o trabalhador recebe, imposto pela legislação trabalhista⁸. Cabe ressaltar que a estimativa não é exatamente uma medida para a variação de bem estar dos trabalhadores, dado a imposição de uma legislação trabalhista. Entretanto, ela deve guardar uma relação com essa variação, pois quanto maior o "hiato" pior deve ser a situação dos trabalhadores, como no caso da imposição de um imposto sobre a folha de salários. É com relação a este ponto que os estudos do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários podem ser úteis.

III. O Impacto de um Imposto sobre a Folha de Salários

Como vimos, a legislação trabalhista pode impor um hiato entre o que os trabalhadores "recebem" e o que as empresas arcam para manter os contratos de trabalho. Tal hiato é analiticamente similar a imposição de um imposto sobre o trabalho.

A introdução de um imposto sobre a folha de salários tende a reduzir a demanda por trabalho no setor formal da economia, com impactos negativos sobre o nível de emprego e salários. Entretanto, para avaliar o bem estar dos trabalhadores, numa situação que o imposto está presente e numa situação onde o imposto está ausente, seria necessário considerar o uso dos recursos arrecadados. É possível que - se tais recursos forem bem aplicados em fatores que, por exemplo, promovem o crescimento (educação, infra-estrutura, etc.) - no equilíbrio de longo prazo, trabalhadores estejam melhores na situação que o imposto sobre o trabalho está presente do que na situação onde este imposto, e os recursos por ele arrecadados, está ausente. Neste caso, não seria possível falar numa relação inversa entre imposto sobre folha de salários e bem estar dos trabalhadores.

Mesmo tendo em conta este aspecto, a questão a ser considerada é que tais gastos poderiam ser financiados por outras fontes que não um imposto sobre o trabalho. Portanto, as situações a comparar referem-se àquelas que tais gastos são financiados por um imposto sobre a folha de salários ou por um imposto sobre outra base. Aqui, a relação negativa entre bem estar dos trabalhadores e imposto sobre o trabalho deve ser restabelecida. Isto porque, do ponto de vista dos trabalhadores, um imposto sobre o trabalho tende a ser a pior forma de tributação. Para exemplificar tal argumento utilizaremos um modelo bastante simplificado, no qual o governo, para obter uma dada arrecadação

⁶ Para isto poderíamos utilizar técnicas de precificação de bens contingentes.

⁷ Aqui cabe fazer uma distinção entre benefícios existentes em função da legislação e benefícios garantidos pela legislação. Um benefício garantido pela legislação poderia existir independentemente da mesma. Neste caso, a legislação não importaria nenhuma alteração no funcionamento do mercado de trabalho.

⁸ Para uma estimativa dos custos, devemos incluir, além dos pagamentos de benefícios, os itens que são tipicamente impostos. Aqueles que não possuem, como contrapartida, nenhum benefício direto aos trabalhadores, como por exemplo, as contribuições para o SEBRAE.

tributária, pode utilizar-se de dois tributos: um sobre a folha de salários e outro sobre o valor adicionado.

Vamos admitir a existência de uma única empresa atuando no setor formal da economia, a qual opera sob regras competitivas. A função de produção dessa firma é dada por:

$$(1) \quad q = f(k, n) \quad \text{onde,}$$

q = quantidade produzida do único produto da firma

k = estoque de capital (o qual vamos, inicialmente, considerar fixo)

n = quantidade de trabalho

Supondo que o produto seja o numerário, a equação de custo total é representada por:

$$(2) \quad CT = a.q + (1+g).w.n + p.k \quad \text{onde,}$$

a = alíquota do imposto sobre o valor adicionado (neste caso igual ao faturamento)

g = alíquota do imposto sobre a folha de salários

w = salário

p = preço dos serviços do capital

A equação de lucro total é:

$$(3) \quad LT = f(k, n) - a.f(k, n) - (1 + g).w.n - p.k,$$

onde a condição de primeira ordem para a maximização de lucro é igual a:

$$(4) \quad f_n(k, n) = F.w,$$

$$(5) \quad F = \frac{(1 + g)}{(1 - a)}$$

Vamos denominar F de cunha fiscal⁹. Assim, tanto um aumento na alíquota do imposto sobre a folha de salários como do imposto sobre o valor adicionado aumentam a cunha fiscal e, portanto, reduzem a demanda por trabalho.

Neste modelo, a arrecadação do governo seria dada por:

$$(6) \quad A = g \cdot w \cdot n + a \cdot f(k, n)$$

A um dado salário de mercado e a um dado nível de emprego, podemos determinar as combinações de “a” e “g” que geram a mesma arrecadação. Tal equação, que poderíamos chamar de isoarrecadação, fica representada por:

$$(7) \quad a = \frac{A - g \cdot w \cdot n}{q}$$

Uma questão a ser investigada é: a um dado nível de emprego e salários, qual é a combinação de “a” e “g” que mantém uma dada arrecadação e minimiza F ?

Substituindo (7) em (5), a equação da cunha fiscal torna-se,

$$(8) \quad F = \frac{(1 + g) \cdot q}{q - A + g \cdot w \cdot n} \quad e,$$

$$\frac{dF}{dg} = \frac{q \cdot (q - A - w \cdot n)}{(q - A + g \cdot w \cdot n)^2}$$

O sinal de $\frac{dF}{dg}$ fica dependendo do sinal de $(q - A - w \cdot n)$. Note que a equação de lucro total pode ser reescrita como:

$$(3') \quad LT = q - A - w \cdot n - p \cdot k \quad \text{ou,}$$

⁹. De modo geral, o termo cunha fiscal é utilizado para representar a diferença entre o que o comprador paga e o vendedor recebe. Aqui, o termo é utilizado para representar a diferença entre o salário real e a produtividade marginal do trabalho.

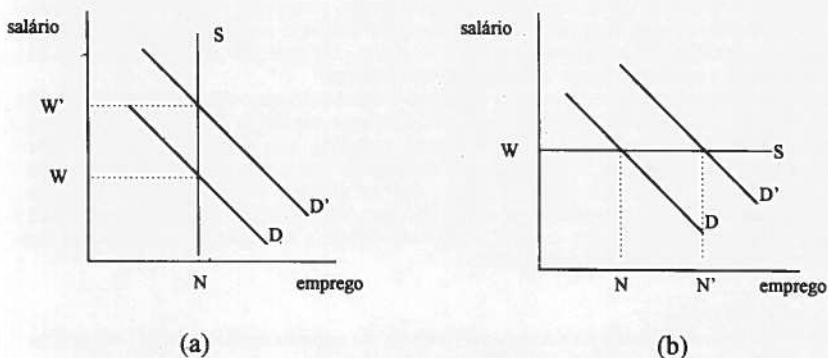
$$LT + p.k = q - A - w.n$$

Assim, se considerarmos que a empresa opera de modo a, pelo menos, remunerar o capital, então $\frac{dF}{dg} > 0$. Ou seja, não existiria um ponto de mínimo e quanto menor "g", compensado por um aumento em "a", menor seria a cunha fiscal. Entretanto, se limitarmos "a" e "g" para serem não negativos, a combinação ótima seria dada por $g = 0$ e $a = \frac{A}{q}$.

Pelo exposto acima, o governo, na existência de um imposto sobre a folha de salários, sempre poderia reduzir a cunha fiscal e manter sua arrecadação. Isto se daria por eliminar o imposto sobre a folha de salários e elevar a alíquota do imposto sobre o valor adicionado. Por outro lado, uma redução da cunha fiscal tenderia a elevar a demanda por trabalho, com impactos positivos sobre o nível de emprego e/ou salários do setor formal da economia. O que, inclusive, tenderia, num segundo momento, a elevar a própria arrecadação tributária. A forma como esses impactos ocorrem vão depender da elasticidade da oferta de trabalho. A seguir passaremos a analisar dois casos polares: quando a oferta de trabalho for perfeitamente inelástica e quando ela for perfeitamente elástica.

A figura 1.a mostra o caso da oferta de trabalho perfeitamente inelástica. A curva de demanda D representa a situação onde existe um imposto sobre a folha de salários e D' a situação onde este imposto foi substituído por um aumento na alíquota do imposto sobre valor adicionado. Neste caso, o salário dos trabalhadores se eleva para w' e o nível de emprego se mantém estável. Como o nível de emprego é o mesmo da situação inicial, o nível de produto e de arrecadação tributária também serão os mesmos e o aumento de salário dos trabalhadores será proporcional a redução do lucro da firma. No longo prazo, uma redução da lucratividade pode reduzir o estoque de capital de equilíbrio, o que reduziria a demanda por trabalho, mas, provavelmente, não ao ponto de retornar para D. Assim, a curva de demanda de longo prazo deve se situar entre D e D'. Ou seja, no equilíbrio de longo prazo deve existir uma transferência de lucro para salários quando o imposto sobre trabalho é substituído por um imposto sobre o valor adicionado.

Figura 1



Na figura 1.b é representado o caso em que a oferta de trabalho é perfeitamente elástica. Tal situação pode ser pensada, como no modelo de Lewis, para contemplar a existência de abundância de mão de obra num setor de subsistência, o qual gera uma renda w . Aqui, o deslocamento da demanda por trabalho no setor formal (de D para D') não afeta o rendimento dos trabalhadores. Entretanto, como o emprego e o produto aumentam, tanto o lucro como a arrecadação do governo se elevam. Se o aumento da lucratividade aumenta o estoque ótimo de capital, o equilíbrio de longo prazo se dará a direita de N' . Mesmo neste caso, poderíamos pensar que a substituição do imposto sobre folha de salários para um imposto sobre valor adicionado é benéfica para os trabalhadores, desde que uma parte do aumento de arrecadação reverta para eles.

Na situação intermediária, onde a elasticidade da oferta de trabalho é maior que zero e menor que infinito, a substituição de um imposto sobre a folha de salários por um imposto sobre o valor adicionado teria como resultado um aumento dos salários; dos lucros; da arrecadação tributária e da parcela de empregados no setor formal da economia. Note que a elevação da demanda por trabalho no setor formal da economia deve ter um impacto positivo nos rendimentos do setor informal e, assim, a situação de todos os trabalhadores seria melhor ao final.

É verdade que estes resultados foram obtidos a partir de um modelo de uma economia bastante simplificada, onde existe apenas uma firma no setor formal - o que é equivalente a supor que todas as firmas do setor formal são idênticas - e o mercado de trabalho opera sob regras competitivas. Entretanto, não parece haver motivos para acreditar que eles se alterem quando tais hipóteses forem relaxadas.

A hipótese de mercado de trabalho segmentado (formal-informal) não deve modificar a conclusão de que uma redução da cunha fiscal eleva o retorno esperado dos trabalhadores, seja por aumentar os salários nos dois mercados, seja por aumentar a probabilidade de um determinado trabalhador estar empregado no setor formal da economia¹⁰. Por outro lado, a existência de firmas com diferentes razões capital-trabalho não deve afetar o resultado geral que a substituição de um imposto sobre a folha de salários por um imposto sobre o valor adicionado eleva a demanda por trabalho no setor formal da economia.

Deve existir, para a economia como um todo, uma elevação na alíquota do imposto sobre o valor adicionado capaz de compensar a perda de arrecadação provocada pela eliminação do imposto sobre a folha de salários. Se todas as firmas possuem a mesma razão capital-trabalho o efeito de tal medida é o descrito no modelo acima. Entretanto, se as firmas possuem diferentes razões capital-trabalho esta medida deve impor uma elevação na arrecadação tributária das empresas capital intensivo em relação às empresas trabalho intensivo. Assim, para as empresas com baixa razão capital-trabalho a demanda por trabalho deve se elevar tanto pelo motivo acima exposto, como pela redução do volume de impostos pagos. Já para as empresas com elevada razão capital-trabalho o resultado é ambíguo, pois, para estas empresas, o montante de impostos pagos deve se elevar. De qualquer modo, a elevação da demanda por trabalho, para a economia como um todo, deve prevalecer¹¹.

Outra questão que pode ser levantada refere-se a evasão de impostos. No modelo acima admitiu-se que as empresas do setor formal pagam corretamente seus impostos, enquanto as empresas do setor informal não pagam nada. Entretanto, é bastante provável que impostos sobre o valor adicionado são mais fáceis para sonegar, o que pode ter implicações sobre a análise efetuada. Mesmo aqui o efeito é incerto, pois também é razoável supor que as grandes empresas possuem maior dificuldade de sonegar impostos que as pequenas e, como foi visto, a substituição de um imposto sobre a folha de salários para um imposto sobre o valor adicionado tende a aumentar a participação das grandes empresas no volume de impostos arrecadados.

¹⁰. A este respeito ver Fernandes (1996a).

¹¹. Isto será mais verdade quanto mais inelástica for a demanda por trabalho das empresas capital intensivo (em geral, as grandes empresas) em relação à demanda por trabalho das empresas trabalho intensivo.

Com base em nossa análise, podemos concluir que na existência de um hiato entre o que as empresas gastam para cumprir a legislação e o que os empregados avaliam os benefícios dela decorrentes, sempre seria possível melhorar o bem estar dos trabalhadores. Se tal hiato surge em virtude dos benefícios impostos pela legislação custarem mais do que os trabalhadores avaliam, bastaria substituir tais benefícios por um aumento nos salários, correspondente aos seus custos. Caso tal hiato surja em virtude de um imposto sobre a folha de salários, a melhoria ocorreria por substituir tal imposto por um imposto sobre o valor adicionado, por exemplo¹².

IV. Uma Estimativa do Peso dos Encargos trabalhistas sobre a Folha de Salários

Como mencionado anteriormente, uma forma de avaliar o hiato entre o quanto as empresas gastam para cumprir a legislação trabalhista e o quanto os empregados avaliam os benefícios dela decorrentes seria através de aplicação de questionários diretamente aos trabalhadores. Neste caso, poderíamos investigar, para os trabalhadores informais, os benefícios recebidos e, para os trabalhadores formais, o quanto seria necessário elevar os salários para compensar a perda dos benefícios existentes em função da legislação. Este último ponto refere-se a um problema de disposição a receber e sobre o qual existe uma vasta literatura¹³. Tal estratégia, entretanto, envolve um elevado custo de implementação e, por este motivo, não foi aqui utilizada. Na tentativa de gerar uma avaliação do peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de pagamentos, optou-se por uma alternativa que, embora menos adequada, é de mais fácil operacionalização. Deste modo, tal avaliação deve ser entendida apenas como uma indicação preliminar das possibilidades de melhorar as condições de vida dos trabalhadores via uma alteração na legislação trabalhista.

IV.1 Avaliação dos Benefícios Existentes em Função da Legislação Trabalhista

Suponha, inicialmente, uma economia onde o mercado de trabalho opera sob regras competitivas, os trabalhadores são homogêneos em produtividade e preferências e existem dois tipos de postos de trabalho: os cobertos e os não cobertos pela legislação trabalhista. Em tal situação, deveria ocorrer um diferencial de salário a favor dos trabalhadores não cobertos pela legislação. Este diferencial de salário daria a medida exata do quanto os trabalhadores avaliam os benefícios existentes em função da legislação trabalhista. Caso os trabalhadores diverjam na avaliação dos benefícios, o setor não coberto pela legislação tenderia a abrigar aqueles que menos valorizam tais benefícios, enquanto o setor coberto pela legislação tenderia a abrigar os que mais valorizam. Neste caso, o diferencial de salário nos daria o preço implícito de mercado dos benefícios existentes em função da legislação¹⁴, o que nos possibilitaria verificar a diferença entre preço de mercado e custos de tais benefícios.

Com base no exposto acima, uma segunda idéia, para avaliar o peso dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários, seria utilizar os diferenciais de salários entre trabalhadores formais (com carteira de trabalho assinada) e trabalhadores informais (sem carteira de trabalho assinada). Ocorre, porém, que todos aqueles que computaram tais diferenciais encontraram que, em média, os salários dos empregados com contrato formal de trabalho são significativamente mais elevados, mesmo quando controlados por uma série de características individuais (em especial, educação; idade e gênero), região de residência e ocupação¹⁵. Isto não significa, evidentemente, que os benefícios existentes em função da legislação geram desutilidades para os trabalhadores, mas indica que as hipóteses acima adotadas não são adequadas. Em especial, estas evidências tem dado força à hipótese de que os

¹². Cabe ressaltar que o bem estar dos trabalhadores, ou do trabalhador representativo, não é uma função monotônica com relação a tal hiato. Note que para o mesmo hiato a possibilidade de melhorar o bem estar dos trabalhadores vai depender se ele é gerado pela imposição de benefícios, com custo mais elevado do que os empregados avaliam, ou por um imposto sobre a folha de salários. A primeira situação deve possibilitar uma maior elevação de bem estar. Entretanto, o tamanho desse hiato poderia nos dar uma avaliação aproximada das possibilidades de melhorar a situação dos trabalhadores por alterações na legislação trabalhista.

¹³. No Brasil, uma interessante discussão e aplicação do Método de Avaliação Contingente é fornecida por Belluzzo (1995).

¹⁴. Ver Rosen (1986)

¹⁵. Ver, por exemplo, Barros, Pontes e Varandas (1988); Barros, Rodrigues e Reis (1989); Pero (1992) e Fernandes (1996b)

mercados de trabalho encontram-se segmentados, no sentido que trabalhadores homogêneos obtêm níveis de utilidade diferenciados por ocuparem distintos postos de trabalho e os mecanismos de mercado falham em equalizá-los.

Entretanto, se fosse possível definir um subconjunto de trabalhadores relativamente homogêneos, em termos de produtividade e condições de trabalho, para os quais a hipótese de mercado competitivo seja razoável, seria possível realizar uma estimativa do quanto estes trabalhadores avaliam os benefícios existentes em função da legislação. É este caminho que procuramos seguir neste trabalho.

Os dados analisados nesta seção referem-se a uma sub-amostra da PNAD de 1989, constituída de assalariados do setor privado (com e sem registro em carteira), com mais de 10 anos de idade, residentes na região metropolitana de São Paulo e que não possuíam mais de um emprego. O que fornece um total de 5.174 trabalhadores. Para cálculo dos salários foi adotado um procedimento de correção das horas normalmente trabalhadas. Mais precisamente, o salário foi definido como a renda mensal que o trabalhador receberia se trabalhasse 48 horas por semana. No caso dos trabalhadores com registro em carteira e com base nas tabelas de descontos da Previdência Social e do Imposto de Renda retido na fonte, realizou-se uma estimativa dos salários liquidamente recebidos.

TABELA 1

| Universo da Análise | Sem Carteira | | Com Carteira | | Dif. Salário (1)/(2) |
|---------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------|
| | Total Amostrado | (1) Sal. Mediano (em SM) | Total Amostrado | (2) Sal. Mediano (em SM) | |
| Todos Empregados | 1.009 | 2,00 | 4.165 | 3,50 | 0,57 |
| Homens | 544 | 2,31 | 2.788 | 3,95 | 0,59 |
| Chefes de Família | 229 | 3,37 | 1.780 | 4,78 | 0,71 |
| Menos de 4 Anos de Estudo | 74 | 2,13 | 379 | 3,10 | 0,69 |
| Entre 40 e 48 Horas de Trab. | 42 | 2,49 | 306 | 3,32 | 0,75 |
| Até 5 Empregados | 17 | 2,57 | 19 | 2,01 | 1,28 |

De acordo com os dados da tabela 1, podemos verificar que, para esta amostra, o salário mediano dos trabalhadores sem carteira de trabalho corresponde a 57% do salário líquido mediano dos trabalhadores com carteira. Este diferencial pode, em parte, ser explicado pela heterogeneidade dos trabalhadores. Como forma de tornar a amostra mais homogênea, restringimos a comparação entre trabalhadores do sexo masculino; chefes de família e possuindo menos de 4 anos de estudo. Neste caso, o salário mediano dos sem carteira passa a representar 69% do salário mediano dos com carteira. Para tornar as condições de trabalho também mais homogêneas, limitamos nossa comparação aos trabalhadores com jornada semanal de trabalho entre 40 e 48 horas. Conforme podemos observar pela tabela 1, o diferencial de salário se reduz quando as horas trabalhadas são restringidas, mas continua sendo desfavorável aos trabalhadores sem carteira de trabalho (25% inferior aos dos com carteira de trabalho).

Assim, mesmo restringindo nossa comparação a um subconjunto mais homogêneo de trabalhadores, o diferencial de salário se mostra favorável aos trabalhadores com carteira assinada. Como salientado anteriormente, este é um fato bastante conhecido na literatura especializada e tem dado força à hipótese de segmentação no mercado de trabalho. Entretanto, conforme destacam Cacciamali e Fernandes(1993), os argumentos usualmente utilizados para justificar a existência de segmentação estão

muito mais associados ao nível tecnológico e ao porte da empresa do que o cumprimento, ou não, da legislação trabalhista. Se as grandes empresas são as que pagam salários acima do equilíbrio competitivo, são exatamente elas que possuem os maiores custos de burlar a lei e, portanto, uma segmentação entre postos de trabalho oferecidos por grandes e pequenas empresas apareceria como uma segmentação entre os postos de trabalho com e sem contrato formal de trabalho¹⁶. Com base neste argumento, restringimos nossa comparação aos trabalhadores em firmas com até 5 empregados.

Como podemos observar na tabela 1, o salário mediano dos trabalhadores sem carteira assinada passa ser 28% superior ao salário líquido mediano dos trabalhadores com carteira. Quando a média salarial, ao invés da mediana, é utilizada esse diferencial cai para 22,55%. Entretanto, utilizar esses valores como uma estimativa do preço de mercado dos benefícios associados à legislação não é um procedimento muito confiável. Após a realização de todos os controles, a amostra torna-se bastante reduzida (17 trabalhadores sem carteira e 19 trabalhadores com carteira). E mais, a dispersão salarial nos dois grupos mostrou-se demasiadamente elevada. O salário médio dos trabalhadores sem carteira foi de 3,37 SM, enquanto o desvio padrão foi da ordem de 2,59. Já para os trabalhadores com carteira o salário médio foi de 2,75 SM e o desvio padrão de 1,98.

Para melhor avaliar este fato, uma série de equações de salários foram estimadas para amostras um pouco menos restritas. Tais amostras, entretanto, possuíam o fato comum de serem constituídas por homens empregados em firmas com até 5 empregados e com, no máximo, 8 anos de estudo. Em todos os casos, o resultado foi a de um diferencial de salário ligeiramente favorável aos trabalhadores sem carteira assinada (sempre inferior a 8%), mas estatisticamente não significativo. Por exemplo, partindo de uma amostra constituída de homens em empresas até 5 empregados e possuindo até 8 anos de estudo (contando com 361 trabalhadores), estimou-se uma equação do logaritmo dos salários contra as seguintes variáveis: idade; idade ao quadrado; anos de estudo e uma variável dummy que assume valor 1 quando o indivíduo possui carteira de trabalho assinada. O resultado encontrado foi um diferencial de 5,86% a favor dos sem carteira, mas estatisticamente não significativo. As demais variáveis apresentaram os sinais esperados e foram significativas ao nível de 1%.

Na falta de uma estimativa mais apurada e apenas para dar uma indicação do peso dos encargos trabalhistas na folha de salários, trabalharemos com a hipótese que, para os trabalhadores pouco qualificados, o valor atribuído aos benefícios existentes em função da legislação se situa entre 20 e 30% dos salários liquidamente recebidos pelos trabalhadores com carteira assinada.

IV.2 Os Custos de Cumprir a Legislação Trabalhista

Como destacado anteriormente, é importante fazer uma distinção entre benefícios existentes em função da legislação e benefícios garantidos pela legislação. Um benefício garantido pela legislação que existiria independentemente da mesma, não deveria ser aqui computado, pois, neste caso, a legislação não impediria nenhum custo adicional para as empresas.

Nossa proposta, para avaliar os benefícios que existiriam independentemente da legislação trabalhista, foi a de utilizar os benefícios usualmente concedidos para os trabalhadores do setor informal da economia. Para tanto, uma pesquisa de campo com esta finalidade seria necessária. Isso, como já observado, não foi realizado. Como forma de gerar um indicador, ainda que impreciso, do peso dos encargos sociais resolveu-se arbitrar os benefícios garantidos pela legislação não usualmente disponíveis para os trabalhadores informais. Evidentemente, tal procedimento é bastante arbitrário e os resultados estão sujeitos a contestação. De qualquer modo, acreditamos que com isso seja possível dar alguma sensibilidade quanto à dimensão do problema.

O procedimento adotado, para selecionar os itens de custos impostos pela legislação, foi bastante conservador. Ou seja, para aqueles itens que apresentaram maiores dúvidas sobre sua disponibilidade para os trabalhadores informais resolveu-se considerá-los disponíveis. Esse é o caso, por exemplo, do 13º salário e das férias de 30 dias.

O salário líquido de um trabalhador formal foi considerado com sendo 92% do seu salário bruto. A diferença corresponde à parcela do INSS devida ao trabalhador. Com relação à incidência sobre o salário bruto dos trabalhadores considerou-se os itens especificados na tabela 2.

¹⁶. Este argumento foi também explorado por Fernandes (1996a)

TABELA 2

| Itens de Encargos | Incidência (%) |
|---|----------------|
| Grupo A | |
| Previdência Social | 20,00 |
| Seguro-Acidentes | 2,00 |
| FGTS | 8,00 |
| Salário Educação | 2,50 |
| INCRA | 0,20 |
| SEBRAE | 0,60 |
| SESI/SESC | 1,50 |
| SENAI/SENAC | 1,00 |
| Subtotal 1 | 35,80 |
| Grupo B | |
| Adicional 1/3 de Férias | 2,78 |
| Indenização Compulsória (40% do FGTS)* | 1,92 |
| Incidência do Grupo A sobre 1/3 de Férias e 13º Salário | 3,98 |
| Subtotal 2 | 8,68 |
| Total | 44,48 |

* Considerou-se que 60% dos trabalhadores são dispensados sem justa causa.
 $(0,4 * 8,00 * 0,6 = 1,92)$

De acordo com esses dados, os custos impostos pela legislação seria de 57,04% do salário líquido do trabalhador $(100 * (144,48 - 92) / 92)$. Supondo que o trabalhadores avaliam os benefícios impostos pela legislação em 20% do seu salário líquido, o hiato entre o que os trabalhadores recebem e as empresas arcam atingiria um valor correspondente a 37,04% do salário líquido do trabalhador (ou 34,08% do salário bruto). Caso os benefícios fossem avaliados em 30% do salário líquido, esse hiato passaria a 27,04% do salário líquido (ou 24,88% do salário bruto). Portanto, o custo para as empresas seria, no primeiro caso, 30,87% maior do que o avaliado pelos trabalhadores e, no segundo caso, 20,80% maior. Levando-se em conta todas as ressalvas anteriormente apontadas, esses resultados sugerem a existência de um espaço considerável para se melhorar o bem estar dos trabalhadores via alterações na legislação trabalhista.

V. Considerações Finais

Neste trabalho procuramos avaliar a questão do peso dos encargos sociais sobre a folha de salários tendo como perspectiva o bem estar dos trabalhadores. Procuramos explorar a possibilidade de melhorar as condições de vida dos trabalhadores via uma alteração na legislação trabalhista. O argumento central do artigo é que uma medida para tal possibilidade seria o hiato existente entre os custos impostos pela legislação e o quanto os trabalhadores avaliam os benefícios dela decorrentes.

Para efetivar essa medida, teríamos que estimar os custos impostos pela legislação, bem como, avaliar quanto os trabalhadores formais teriam que receber, na forma de um aumento salarial, para abrir mão desses benefícios. Nossa proposta, para identificar os benefícios existentes em função da legislação, seria verificar, entre os benefícios garantidos por lei, aqueles não disponíveis no setor informal da economia. Já para se ter uma estimativa do quanto os trabalhadores avaliam esses benefícios, nossa proposta seria perguntar diretamente aos trabalhadores. Infelizmente, em virtude dos custos operacionais, esse procedimento não foi realizado. Como alternativa para estimar o quanto os trabalhadores avaliam os benefícios impostos pela legislação, adotamos um procedimento de comparar os salários (formais e informais) para um conjunto relativamente homogêneo de trabalhadores em pequenas empresas. Quanto aos custos existentes em função da legislação, o procedimento foi, simplesmente, arbitrá-los. O resultado encontrado foi um custo do trabalho de 21% a 31% superior aos benefícios avaliados pelos trabalhadores. Esses resultados sugerem a existência de um espaço considerável para melhorar o bem estar dos trabalhadores via uma alteração da legislação. Essa

conclusão deve, entretanto, ser tomada com cautela. Isso em virtude das deficiências do procedimento adotado.

Mesmo admitindo esse resultado como correto, ele não deve ser entendido como uma proposta, pura e simples, de cortar encargos (benefícios), mas apenas de que existe um espaço para se mexer na legislação vigente e melhorar a situação dos trabalhadores. Em primeiro lugar, a metodologia avalia os encargos em seu conjunto, o que não significa que algum de seus itens não sejam benéficos para os trabalhadores. Em segundo lugar, melhorar os serviços de alguns desses programas - como, por exemplo, a previdência social - possui um efeito similar ao da redução da sua alíquota de contribuição.

Por fim, cabe salientar que toda proposta de redução de encargos (benefícios) tende a produzir uma reação contrária das lideranças trabalhistas. O que até certo ponto é compreensível. Tais propostas estão sempre baseadas em análises teóricas que, por mais convincentes que possam parecer ao seu proponente, podem não estar corretas. Não há como garantir a efetividade dos resultados previstos. Isso, no entanto, não pode nos levar ao imobilismo. Talvez tenhamos que começar a pensar em mudanças mais lentas e graduais, ao invés de propor grandes revoluções nas reformas que acreditamos necessárias. Por exemplo, poderíamos começar um processo de negociação para eliminação de itens que incidem sobre a folha de salários, mas que não possuem nenhum benefício direto ao trabalhador (INCRA, SENAI, SENAC, SEBRAE, Salário Educação). Em seguida, poderíamos, por exemplo, tornar o FGTS optativo para os trabalhadores. Em virtude do passivo do Governo, isso poderia se dar apenas para os novos trabalhadores. O mesmo poderíamos pensar para o caso do SESC/SENAC. A medida que tais medidas forem sendo implementadas e os resultados observados, podemos prosseguir nas reformas e entrar em itens mais polêmicos.

Bibliografia

- Almeida, S. C. F. *As contribuições sociais de empregados e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão*. IPEA, Documento de Política nº 8, fevereiro, 1992.
- Amadeo, E. J. *O real peso dos encargos sobre salários*, Folha de São Paulo, 04 de janeiro, 1994a.
- Amadeo, E. *O consenso sobre encargos trabalhistas*, Folha de São Paulo, 06 de junho, 1994b.
- Barbos, R.P., Pontes, J., Varandas, S. Diferenciais de salários: questão metodológica. *Revista de Econometria*, v.7, n.2, 1988.
- Barros, R.P., Rodriguez, J., Reis, J.G.A. *Segmentação no mercado de trabalho: a carteira de trabalho na construção civil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1989, mimeo.
- Belluzzo, W.J. *Valorização de bens públicos: o método de avaliação contingente*, Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia da USP, São Paulo, 1995.
- Cacciamali, M. C., Fernandes, R. Distribuição dos trabalhadores e diferenciais de salários entre os mercados de trabalho regulamentado e não-regulamentado. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.23, n.1, 1993.
- Hart, R. A. *The economics of non-wage labour costs*, London, George Allen and Unwin, 1984.
- Fernandes, R. *Contratos informais de trabalho: uma análise a partir da experiência brasileira*. Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia - ANPEC, Águas de Lindóia, SP, dezembro de 1996a.
- Fernandes, R. Mercado de trabalho não-regulamentado: participação relativa e diferenciais de salários. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.26, n.3, 1996b.
- Pastore, J. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. Editora Ltr, São Paulo, 1994.
- Pero, V. L. A carteira de trabalho no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.22, n.2, 1992.
- Rosen, S. The Theory of equalizing differences. In: Ashenfelter D. Layard, R. *Handbook of labor economics*. North-holland, 1986.
- Santos, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: Oliveira, C. E. B. e Mattoso, J. E. L. (orgs). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*, São Paulo, Editora Página Aberta Ltda, 1996.