

Sobre o sistema de negociação salarial em Portugal

Fernando Martins
Banco de Portugal

Julho 2015

A exemplo de vários países da Europa continental, em Portugal, os instrumentos de regulamentação coletiva (IRC) constituem o principal elemento estruturante das relações de trabalho. Dado que a Constituição Portuguesa garante aos sindicatos o monopólio da representação coletiva dos trabalhadores no processo negocial (artigo 56º), os diversos IRC existentes distinguem-se sobretudo pela forma como as entidades empregadoras se encontram representadas nas negociações. Nos Contratos Coletivos de Trabalho (CCT), que até 2011 eram claramente dominantes (cerca de 60 por cento dos acordos e 90 por cento dos trabalhadores cobertos), as empresas encontram-se representadas através de associações empregadoras; nos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT), as negociações ocorrem com um conjunto de empresas não associadas; finalmente, nos Acordos de Empresa (AE), a negociação envolve uma única empresa empregadora¹.

Excetuando os Acordos de Empresa, os restantes IRC vinculam somente os trabalhadores sujeitos ao chamado princípio da dupla afiliação, *i.e.*, os trabalhadores que estejam sindicalizados num dos sindicatos subscritores do IRC e, simultaneamente, trabalhem numa empresa que seja signatária do mesmo IRC ou que se encontre representada por alguma das associações patronais envolvidas. No caso português, a conjugação destes dois fatores determinaria uma taxa de cobertura dos acordos bastante reduzida devido às baixas taxas de sindicalização dos trabalhadores e de associação das empresas. Portugal e Vilares (2013) reportam que apenas 11 por cento dos trabalhadores do setor privado se encontram sindicalizados. Num cenário destes, a maioria

As opiniões expressas nestes artigos são da responsabilidade do autor, não constituindo naturalmente a opinião do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Eventuais erros ou omissões são também da exclusiva responsabilidade do autor.

E-mail: fmartins@bportugal.pt

1. Em 2010, o número de CCT publicados foi de 141, *i.e.* substancialmente acima do número de ACT (25) e de AE (64) assinados no mesmo ano. A partir de 2011, no contexto do programa de ajustamento, estes números reduziram-se drasticamente, nomeadamente em relação aos CCT (93 em 2011, 36 em 2012 e 27 em 2013). Em 2014, o número de convenções publicadas aumentou significativamente face a 2013 (de 94 para 152), mas grande parte deste aumento deveu-se ao crescimento do número de AE (de 49 para 80).

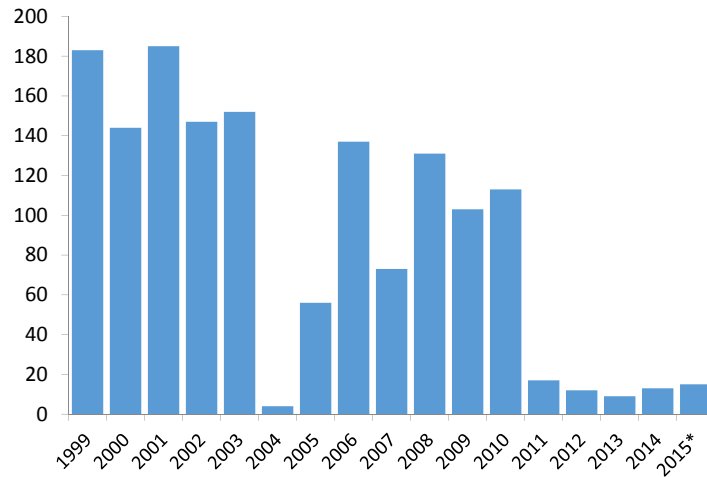


GRÁFICO 1: Número de portarias de extensão publicadas entre 1999 e 2015.

*Até junho de 2015.

Fonte: Ministério do Emprego, Solidariedade e Segurança Social.

dos trabalhadores teria as suas relações laborais determinadas por acordos de trabalho individuais negociados diretamente com as respetivas entidades patronais. A este propósito é interessante constatar que, apesar dos acordos apenas vincularem os trabalhadores que cumpram o princípio da dupla afiliação, não existem mecanismos na lei portuguesa que obriguem a revelar a identidade das empresas, quando representadas por associações patronais, nem dos trabalhadores sindicalizados nos sindicatos signatários do acordo. Esta inconsistência tem sido resolvida pelos vários governos através da extensão das regulamentações coletivas, em particular dos CCT, à totalidade das empresas de cada sector, usando Portarias de Extensão². Este mecanismo tem contribuído para acentuar a discrepância entre, por um lado, a baixa taxa de sindicalização dos trabalhadores e, por outro, a taxa de cobertura elevada dos IRC (cerca de 90 por cento). Se é verdade que a existência de portarias de extensão poderá funcionar como um incentivo para uma maior associação por parte das empresas, de modo a poderem influenciar mais diretamente o resultado das negociações, do ponto de vista dos trabalhadores, os incentivos à sindicalização são diminutos, pois os trabalhadores não sindicalizados beneficiarão das mesmas condições contratuais dos seus

2. Na sua grande maioria as extensões aplicam-se apenas aos CCT, dado que os AE e os ACT envolvem, respetivamente, apenas uma empresa ou um grupo restrito de empresas.

colegas sindicalizados sem suportarem o custo das quotizações sindicais. Até 2004 – ano de entrada em vigor do Código do Trabalho – o número de portarias de extensão era bastante extenso. Este número viria posteriormente a aumentar até sofrer uma redução drástica a partir de 2011 (Gráfico 1), no contexto do programa de ajustamento económico, que inicialmente congelou as extensões e depois tornou o critério para a sua publicação mais restritivo, como veremos adiante.

A publicação de portarias de extensão tem sido defendida com base em vários argumentos. Um dos mais comuns é o de que a sua ausência levaria irremediavelmente ao bloqueio das negociações coletivas, na medida em que promoveria um cenário de concorrência desleal por parte das empresas não subscritoras. Estas teriam a possibilidade de pagar salários mais baixos em relação aos acordados no IRC do seu sector e, conseqüentemente, fixar preços mais reduzidos para os seus produtos do que os praticados pelos seus concorrentes mais diretos, que estariam sujeitos às condições contratuais mais generosas para os trabalhadores decorrentes do IRC. Neste contexto, as portarias de extensão seriam um instrumento que permitiria garantir uma maior equidade entre as empresas do sector abrangido, uniformizando as condições de trabalho e inviabilizando a desigualdade laboral e a concorrência desleal.

No entanto, é preciso ter presente que os instrumentos de regulamentação são tradicionalmente negociados por associações de empresas e sindicatos com baixa representação em número de trabalhadores. Estes instrumentos definem um conjunto de aspetos das relações laborais (níveis mínimos salariais, horários de trabalhos, regimes de férias, prémios de antiguidade) que podem não se ajustar a todas as empresas e trabalhadores de um determinado setor. Em particular, a fixação de níveis mínimos de retribuição para cada categoria profissional sem o envolvimento (direto ou indireto) de uma grande parte das empresas gera um tipo de fricção que na sua natureza é semelhante ao que resulta da fixação de um salário mínimo nacional, na medida em que todas as empresas ficam obrigadas a ajustarem os seus salários às novas tabelas acordadas.

Este efeito é potencialmente mais forte quando aqueles níveis mínimos salariais resultam da publicação de portarias de extensão, que alargam o espectro da sua aplicação além das associações patronais e sindicatos subscritores³. Neste contexto, o número de salários mínimos efetivamente

3. De acordo com o Artigo 514.º do Código do Trabalho, “a convenção coletiva ou decisão arbitral em vigor pode ser aplicada, no todo ou em parte, por portaria de extensão a empregadores e a trabalhadores integrados no âmbito do sector de atividade e profissional definido naquele instrumento.” Esta extensão “é possível mediante ponderação de circunstâncias sociais e económicas que a justifiquem, nomeadamente a identidade ou semelhança económica e social das situações no âmbito da extensão e no do instrumento a que se refere.”

existentes na economia é bastante extenso, havendo tantas quantas as categorias profissionais existentes (cerca de 30 000). Mais, o impacto da imposição de forma indiscriminada a todas as empresas de um setor destes patamares mínimos de retribuição é igualmente mais abrangente do que o que resulta da fixação de um salário mínimo nacional, que tipicamente afeta apenas uma franja de trabalhadores menos qualificados.

Igualmente relevante é o facto da imposição de patamares mínimos de retribuição poder contribuir para exacerbar os efeitos da rigidez à baixa do salário nominal, ao limitar a capacidade das empresas se ajustarem a um quadro recessivo, em particular num contexto de baixa inflação. Este aspeto é particularmente relevante no caso português, onde do ponto de vista legal as empresas não podem reduzir os salários contratados, incluindo outras componentes monetárias e não monetárias pagas numa base periódica e regular, a menos que tal esteja previsto no respetivo IRC (veja-se Dias *et al.* (2013)).

A evidência empírica recente para Portugal indica que as extensões podem ter efeitos negativos consideráveis sobre a criação líquida de emprego. Martins (2014) estima que, no período 2007-2012, o emprego formal em Portugal cai em média cerca de 2 por cento nos quatro meses posteriores à publicação de uma portaria de extensão, sendo este impacto mais significativo nas empresas de menor dimensão, *i.e.*, aquelas com menor probabilidade de estarem representadas nas negociações salariais. Os resultados mostram igualmente que o maior impacto se observa ao nível da redução das taxas de contratação, já que o impacto sobre as separações é pouco significativo. Em contraste, o emprego informal (prestadores de serviços), que não se encontra sujeito às portarias de extensão, aumenta em cerca de 1,4 por cento.

Guimarães *et al.* (2015) calculam para cada empresa portuguesa o aumento salarial que resulta de cada novo IRC (excluindo os AE) e analisam de que forma estes choques externos afetam a criação líquida de emprego e as taxas de encerramento das empresas. Os resultados obtidos para o período 1986-2013 mostram que as empresas mais afetadas pelos aumentos dos salários contratados reduzem as taxas de contratação e, mais importante, aumentam substancialmente as taxas de separação, levando a uma destruição significativa de emprego nas empresas sobreviventes. Assim, um aumento de 10 por cento nos salários contratados traduz-se numa redução da taxa de contratação das empresas de 0,5 pontos percentuais e num aumento da taxa de separação de 2,1 pontos percentuais. Alguns estudos levados a cabo para outros países em que as extensões são igualmente relevantes mostram efeitos semelhantes⁴.

4. Catalán e Villanueva (2015) mostram que as extensões automáticas em Espanha no período que rodeou o início da crise financeira (final de 2008) contribuíram para um aumento de 36 por cento na probabilidade de separação no caso dos trabalhadores menos qualificados.

É importante ter em consideração que se as condições laborais definidas em sede de negociação coletiva, nomeadamente as novas tabelas salariais, não forem adequadas para algumas empresas, estas poderão ajustar-se reduzindo as contratações ou aumentando as separações, mas no limite podem simplesmente decidir encerrar. Guimarães *et al.* (2015) mostram que um impacto maior dos aumentos dos salários contratados está associado a taxas de encerramento das empresas mais elevadas (um aumento de 10 por cento dos salários contratados eleva em 2,2 pontos percentuais a probabilidade de encerramento de uma empresa). Este resultado é consistente com a evidência apresentada por Martins (2014), que aponta para um aumento de 4 por cento da taxa de encerramento de empresas nos quatro meses subsequentes à entrada em vigor de uma portaria de extensão.

O desempenho do mercado de trabalho em Portugal desde o virar do século tem sido profundamente dececionante. A par das baixas taxas de crescimento da atividade económica, a disfuncionalidade do mercado trabalho terá igualmente contribuído para que a taxa de desemprego atingisse níveis nunca antes alcançados. Entre 2000 e 2014, a taxa de desemprego passou de 3,9 por cento para 13,9 por cento (de 8,6 para 34,8 por cento, considerando apenas a população ativa com menos de 25 anos). Apesar da redução no período mais recente, a taxa de desemprego permanece em níveis historicamente altos. Simultaneamente, há a relevar o aumento significativo do peso do desemprego de longa duração (de 45 por cento em 2000 para 66 por cento em 2014), assim como da duração média do desemprego (de 21 meses em 2000 para 31 meses em 2014).

O desempenho do mercado de trabalho nos últimos anos e a evidência empírica recente devem levar-nos a questionar a funcionalidade da atual arquitetura do sistema de negociação salarial em Portugal. Um dos elementos que tem certamente contribuído para que o ajustamento do mercado de trabalho nos últimos anos se tenha processado sobretudo por via do aumento do desemprego e redução do emprego radica na rigidez dos salários nominais em Portugal. Para além da que resulta da proibição de reduzir os salários contratados inscrita na legislação portuguesa, a rigidez nominal dos salários é exacerbada pela utilização generalizada de mecanismos que asseguram a extensão de acordos à totalidade do sector. Este cenário contribuiu para o desalinhamento entre os salários efetivos e os salários exequíveis, com conseqüente aumento do desemprego estrutural.

Em particular, no atual contexto de inflação baixa, a arquitetura do sistema de formação de salários parece ser incapaz de garantir a necessária flexibilidade dos salários reais. Neste sentido, a exemplo do sucedido em alguns países europeus⁵, seria adequado considerar a possibilidade

5. Entre 1993 e 2008, a Dinamarca registou uma queda significativa da taxa de desemprego (6,4 pontos percentuais), que foi bastante superior à verificada no conjunto da União Europeia (2,2 pontos percentuais). Entre as várias medidas adotadas destaca-se a descentralização

de introduzir mecanismos de negociação salarial mais descentralizados, que prevejam a possibilidade das empresas voluntariamente aderirem (“*opting-in*”) a um contrato sectorial ou dele se autoexcluírem (“*opting-out*”). Simultaneamente, um sistema negocial mais descentralizado teria que passar necessariamente por um papel mais ativo por parte das comissões de trabalhadores, cuja participação é atualmente limitada pelo monopólio que o sistema legislativo atribui aos sindicatos na representação dos trabalhadores. Nos processos negociais é ainda fundamental criar mecanismos que tornem obrigatória a revelação da representação dos sindicatos e das entidades patronais, de modo a identificar o universo efetivamente vinculado a cada acordo.

Finalmente, no que diz respeito à publicação de portarias de extensão, parece justificado limitar a sua utilização a critérios baseados na representatividade. A baixa representatividade dos sindicatos e das associações patronais pode muito bem conduzir a que as empresas com salários mais elevados adotem comportamentos estratégicos, procurando evitar a concorrência de empresas de salários mais baixos. A este propósito refira-se que na sequência do compromisso assumido aquando da assinatura do Memorando de Entendimento, em maio de 2011, uma Resolução do Conselho de Ministros (outubro de 2012) veio definir como critério para a emissão de portarias de extensão que as associações patronais signatárias das convenções coletivas representassem, pelo menos, 50 por cento dos trabalhadores do sector relevante. Tratando-se de um passo no sentido correto, esta medida viria mais tarde (junho de 2014) a ser desvirtuada com a introdução de um critério alternativo que é praticamente preenchido por todas as associações patronais. Assim, se estas não preencherem o critério mais exigente de representarem pelo menos metade dos trabalhadores do sector de atividade, basta preencherem o critério alternativo de abrangerem um conjunto de associados constituído, pelo menos, por 30 por cento de micro, pequenas e médias empresas (empresas até 250 trabalhadores) para efeitos de emissão de portaria de extensão. Neste contexto, é de prever que a drástica redução de emissão de portarias de extensão que se verificou no período mais recente possa vir a dar origem a um aumento muito significativo das mesmas num horizonte próximo.

das negociações salariais que permitiu que 85 por cento das negociações passassem a ser estabelecidas diretamente entre empregados e empregadores. O notável desempenho do mercado alemão na última década, mesmo no pico da recessão, tem sido frequentemente associado a uma maior descentralização do processo de negociação salarial, com participação ativa das comissões de trabalhadores na salvaguarda do emprego nas empresas e com os sindicatos e as associações patronais a acordarem cláusulas que permitiam às empresas excluírem-se dos acordos setoriais (Dustmann *et al.* (2014)).

Referências

- Catalán, L. D. e E. Villanueva (2015). "Contract staggering and unemployment during the great recession: evidence from Spain." *Banco de Espanha Working Papers*, 1431.
- Dias, D., C. R. Marques, e F. Martins (2013). "Wage rigidity and employment adjustment at the firm level: Evidence from survey data." *Labour Economics, Elsevier*, 23C, 40–49.
- Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schonberg, e A. Spitz-Oener (2014). "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy." *Journal of Economic Perspectives, American Economic Association*, 28(1), 167–188.
- Guimarães, P., F. Martins, e P. Portugal (2015). "Upward nominal wage rigidity." *Mimeo*.
- Martins, Pedro S. (2014). "30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Bargaining Extensions." *IZA Discussion Papers 8540*.
- Portugal, P. e H. Vilarés (2013). "Sobre os sindicatos, a sindicalização e o prémio sindical." *Boletim Económico - Banco de Portugal, Inverno*.