

Políticas de rendimentos: as experiências de alguns países industrializados

INTRODUÇÃO

A formação, repartição e redistribuição do rendimento nacional constituem problemas fundamentais em qualquer economia.

Nas economias ocidentais há a necessidade de corrigir constantemente os efeitos sobre os rendimentos, decorrentes do livre jogo dos mecanismos de mercado, pelo que se pode afirmar que, em certo sentido, todas elas possuem a sua política de rendimentos. Basta lembrar que o Estado é o responsável directo por matérias com um forte impacte sobre a repartição do rendimento, como são a fixação dos preços de determinados produtos agrícolas, o estabelecimento do salário mínimo legal, as transferências fiscais e sociais, etc.

Desde há alguns anos, porém, que a noção de política de rendimentos adquiriu um significado mais amplo do que o de uma simples intervenção sobre a repartição ou redistribuição do rendimento nacional. As experiências realizadas nesta matéria em vários países industrializados da Europa ocidental apontam para a adopção de técnicas novas, que visam ultrapassar os problemas económicos e sociais que se têm posto àquelas sociedades em determinado estágio da sua evolução.

Embora determinadas experiências de política de rendimentos tenham sido iniciadas no período do após guerra, quando as tarefas de reconstrução impuseram, em muitos países, uma intervenção mais importante do Estado na vida económica, particularmente sobre os mecanismos de determinação dos salários e dos preços, o interesse que tem sido dispensado à referida política só pode ser plenamente compreendido tendo em conta os aspectos contemporâneos da vida económica nos países ocidentais.

A este respeito podem ser apresentados três traços definidores da economia dos referidos países: a descentralização, a importância crescente do papel desempenhado pelos vários grupos organizados sobre o mercado de emprego e a abertura para o exterior.

Assim, a existência de centros de decisão económica dispersos, os quais tanto podem ser privados como públicos, não garante que os vários projectos de investimento e consumo sejam necessariamente compatíveis entre si, pelo menos à partida, já que todos eles podem ser elaborados

independentemente uns dos outros. Como resultado, as aproximações sucessivas visando a adaptação das diferentes ofertas e das diferentes procura não levam necessariamente à estabilidade do nível global dos preços, o que só acontece quando há uma certa compensação entre subidas e descidas de preços nos vários sectores de actividades, mas podem antes dar origem a desequilíbrios, que, surgindo num ramo de produção importante, se propagam por toda a economia. O problema do equilíbrio económico reveste-se, porém, de dificuldades acrescidas em economias em crescimento, onde os recursos em mão-de-obra e em capitais se encontram quase plenamente utilizados, face a uma procura crescente de bens de produção e de consumo, como foi o caso da maioria dos países europeus na década de 60.

Por outro lado, os diferentes agentes económicos encontram-se organizados sobre o mercado — tanto no que se refere aos trabalhadores por conta de outrem, como aos patrões do comércio e indústria, aos agricultores ou às profissões liberais — por forma a melhor defenderem os respectivos interesses. Esta situação levou um economista como Jacques Lecaillon¹ a afirmar que o «equilíbrio económico exige um acordo implícito entre os diferentes grupos sobre a repartição do rendimento nacional, ou seja, uma situação de equilíbrio social», o que só raramente se efectiva, dadas as posições assumidas pelos vários agentes económicos, em consequência dos seus antagonismos de classe.

Finalmente, a progressiva abertura para o exterior das economias industrializadas e, mais concretamente, o aparecimento da integração económica europeia vieram a levantar dificuldades acrescidas nos países cujas altas de preços eram superiores aos daqueles com os quais negociavam. Há mesmo quem defenda que a diferença de tensões inflacionistas entre os vários países é dificilmente conciliável com a abertura de fronteiras.

Ora o relativo fracasso dos meios tradicionais de actuação contra o aparecimento e a manutenção, nas referidas economias, de tensões inflacionistas que colidiam com os imperativos do equilíbrio externo, fracasso este que se repercutiu desfavoravelmente sobre o nível do desemprego e o ritmo de crescimento económico, levou a considerar a política de rendimentos como um instrumento novo, capaz de ultrapassar as dificuldades sentidas.

Não admira, portanto, que a política de rendimentos nos países de economia de mercado tenha, logo no início, perseguido dois objectivos principais:

A manutenção da estabilidade dos preços, assegurando ao mesmo tempo um crescimento económico rápido e o pleno emprego, no contexto de uma economia aberta;

A realização de uma repartição mais equitativa dos rendimentos.

O segundo objectivo não foi inicialmente reconhecido, pelo menos de forma expressa, verificando-se que, na prática, o objectivo primeiro, se não o único, da política de rendimentos adoptada em vários países foi a luta contra a inflação pelos custos, sobretudo através do controlo da massa salarial. A este respeito, é significativa a definição utilizada

pela OCDE em 1962, segundo a qual a política de rendimentos respeitava apenas às «condições nas quais a evolução dos rendimentos pode ser compatível com os objectivos económicos, e em particular com a estabilidade dos preços».

Não surpreende pois que, de um modo geral, a evolução dos salários e dos lucros, ao longo do tempo de vigência das políticas de rendimentos, não tenha levado a alterações significativas na repartição do rendimento nacional de vários países. Por vezes, após períodos de fortes restrições salariais, os lucros conheceram mesmo uma elevação substancial, o que levou os sindicatos a recusarem um novo período de controlo dos salários e a argumentarem que os sacrifícios impostos pela política de rendimentos, em nome da necessidade de conter a inflação, tinham recaído quase exclusivamente sobre os trabalhadores por conta de outrem.

Por tudo isto, o sentimento dominante nos finais da década de 60 e no início da de 70, na maioria dos países europeus, era o de um certo fracasso da política de rendimentos, sendo normalmente hostil a posição dos sindicatos perante ela. As possibilidades quanto à obtenção de um acordo mínimo sobre certas regras do jogo social revelaram-se também mais difíceis de alcançar do que há anos atrás. Esta situação veio afinal demonstrar que a política de rendimentos não era uma pura questão de técnica económica, já que os problemas de carácter ideológico e político que estavam na base da obtenção de um certo consenso social, indispensável à prossecução da referida política, eram bastante mais difíceis de resolver do que os problemas técnicos de formulação de objectivos e parâmetros de uma política ideal.

Entretanto, as dificuldades económicas que se abateram sobre a Europa, nomeadamente a crise do petróleo de 1973, contribuíram para que, de certo modo, tivesse renascido o interesse pela política de rendimentos. Contudo, as críticas formuladas no passado tornaram inaceitáveis, aos olhos da opinião pública, a hierarquia de objectivos visada pela política de rendimentos na sua fase inicial. De facto, os sindicatos parecem cada vez menos dispostos a aceitar controlos sobre a massa salarial, sem contrapartidas por parte dos governos ou das entidades patronais, em matéria de distribuição mais equitativa dos rendimentos ou de obtenção de certas garantias quanto a algumas das reivindicações qualitativas do movimento sindical. Daí que se possa concluir por uma certa viragem na concepção tradicional² da política de rendimentos, uma vez que algumas experiências mais recentemente prosseguidas apontam para um alargamento do respectivo campo de aplicação, no sentido da inclusão de objectivos ligados ao desenvolvimento da segurança social, à segurança do emprego, à melhoria dos serviços públicos, etc. Parece, porém, cedo para avaliar dos resultados daquelas experiências, apesar das dificuldades com que se continua a debater a política de rendimentos nos países que enveredaram de novo por esta via.

O presente texto pretende apresentar uma breve panorâmica das políticas de rendimentos seguidas na Holanda, Grã-Bretanha e França, por serem talvez das experiências mais significativas neste campo.

² Aqui entendida como controlo prioritário e único dos rendimentos salariais.

HOLANDA

1. INTRODUÇÃO

Foi na Holanda que a política de rendimentos conheceu os seus maiores defensores, aliás os principais responsáveis por inovações importantes no arsenal técnico por ela utilizado.

A exemplo do que aconteceu noutros países, a experiência holandesa iniciou-se após a segunda guerra mundial, tendo sido aparentemente bem sucedida, ao menos até 1954. A partir desta data houve, porém, que proceder a certas alterações, no sentido de se corrigirem algumas distorções detectadas. Posteriormente, apesar dos esforços para reeditar os êxitos conhecidos durante a primeira fase da política de rendimentos, ela foi rejeitada pelos parceiros sociais, tendo sido praticamente abandonada logo a seguir a 1968. Nos últimos anos, porém, foram realizadas tentativas no sentido de estabelecer uma política de rendimentos em bases novas.

A experiência prosseguida na Holanda é, entretanto, rica de ensinamentos, pelo que se justifica uma análise dos métodos utilizados, bem como uma reflexão sobre as razões dos seus êxitos iniciais e das dificuldades posteriormente sentidas.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS RELAÇÕES PROFISSIONAIS

O sistema de relações profissionais da Holanda reflecte, em grande parte, o esquema adoptado pela política de rendimentos ali prosseguida, assim como os numerosos períodos de intervenção estatal na determinação dos salários e nas condições de trabalho.

Tem sido convicção generalizada que uma das condições indispensáveis ao sucesso da política de rendimentos é a centralização dos organismos encarregados de fixar os salários e os preços. Ora, na Holanda, tanto as instituições representativas dos patrões, como as dos trabalhadores, se encontram organizadas segundo linhas políticas e confessionais diferentes, o que não impediu, no entanto, a realização de negociações ao nível nacional.

Por parte dos trabalhadores, o principal organismo sindical é a Federação dos Sindicatos Holandeses (NVV), de filiação socialista. As duas outras federações são o Movimento dos Trabalhadores Católicos (NKV) e a Federação Protestante do Trabalho (CNV). Um número importante de trabalhadores pertence, porém, a sindicatos não filiados naquelas federações. Este número conheceu um aumento substancial na década de 60, data em que começou a ser posta em causa a política de rendimentos, o que foi interpretado como uma manifestação de descontentamento perante as grandes centrais sindicais, as quais estiveram sempre estreitamente ligadas à referida política.

Ultimamente foram realizados esforços para unificar as três federações. Em 1973, a federação protestante declinou, contudo, o convite para se juntar às outras duas. Nos princípios de 1974, o projecto que visava unificar a NVV e a NKV encontrava-se já bastante avançado, mas acabou por ser diferido, devido a divergências sobre os sindicatos dos trabalhadores não manuais.

Do lado patronal existem também uma federação não confessional, a Federação das Empresas Holandesas (UNO), uma federação católica e outra protestante. As duas federações confessionais actuam geralmente em conjunto em matéria de negociação colectiva e mantêm uma cooperação estreita com a UNO.

Durante o período em que funcionou a política regulamentar de salários, ou seja, até 1967, houve que criar um organismo, o Conselho de Mediadores Governamentais, especialmente encarregado de aprovar os contratos colectivos de trabalho, depois de verificada a respectiva conformidade com as normas governamentais. Um decreto extraordinário de 1945 tornava mesmo ilegais os salários e as condições de trabalho estabelecidos para além dos aprovados por aquele Conselho. O Conselho de Mediadores Governamentais era constituído por personalidades independentes, mas em íntima ligação com a Fundação do Trabalho³.

Após a abolição do controlo dos salários, a negociação colectiva de trabalho começou a processar-se de forma bastante descentralizada, ainda que se manifestassem algumas tendências a favor das convenções nacionais. Em 1972 foi mesmo possível assinar o primeiro acordo nacional em regime de negociação colectiva livre.

As convenções têm força de lei e os conflitos que eventualmente possam surgir terão de ser resolvidos pelos tribunais comuns, não obstante ser raro recorrer aos tribunais, já que a maioria dos acordos prevê os processos de regulamentação dos conflitos. Tais processos possibilitam, em última instância, o recurso a uma comissão de arbitragem. Não existem, porém, disposições legais prevendo mecanismos de conciliação ou de mediação.

3. FASE INICIAL DA POLÍTICA DE RENDIMENTOS (1945-54)

Ao terminar a guerra, a Holanda encontrava-se numa situação económica difícil, debatendo-se com uma crise da balança de pagamentos, o que se revestia de especiais dificuldades para um país fortemente dependente das exportações (45 % do PNB). Uma vez que se considerava que o nível dos salários reais era excessivamente alto, tendo em conta o equilíbrio desejável da balança de pagamentos, decidiu-se enveredar por uma política de restrição do consumo, tendo-se optado, entre outras medidas, por limitar a progressão dos salários monetários. Para tanto, enveredou-se pelo estabelecimento de normas obrigatórias, a que se deviam sujeitar todos os aumentos salariais e cujo não cumprimento dava lugar a sanções, aplicadas por um corpo especial de inspectores.

Na fase inicial da política de rendimentos, estas normas previam aumentos de salários uniformes, destinados a cobrir apenas a elevação do custo de vida e possibilitando, portanto, uma evolução dos salários abaixo da produtividade. Por sua vez, os preços foram também sujeitos a um controlo apertado, tendo-se mesmo exigido que qualquer elevação dos mesmos fosse previamente notificada ao Ministério dos Assuntos Económicos.

³ Este organismo tinha sido constituído clandestinamente pelos sindicatos e pelos dirigentes das empresas nos finais da ocupação alemã e veio a permitir o estabelecimento das bases indispensáveis a uma cooperação no período de reconstrução do após-guerra.

Entretanto, no início da década de 50, o Governo pretendeu levar a efeito um programa de *job evaluation*, destinado a possibilitar uma repartição mais equitativa da massa salarial, no que foi apoiado pela NVV, fiel à tradição socialista de um maior igualitarismo entre os trabalhadores. Este programa não podia ser prosseguido enquanto continuassem a vigorar os aumentos uniformes de salários, tornando-se necessário adoptar critérios diferenciados para a evolução dos salários, não contemplados na política salarial inicialmente implementada.

De referir ainda que, logo que se começaram a registar taxas positivas na progressão da produtividade, a política de manutenção dos salários reais provocou uma redução na parcela ocupada pelos salários e ordenados no rendimento nacional, situação que levantou a mais viva oposição por parte dos sindicatos. Estes tinham mesmo aceite, entre 1951 e 1953, perante uma grave crise na balança de pagamentos, uma redução do poder de compra dos trabalhadores da ordem dos 5 %, facto que não poderia prolongar-se por muito tempo.

Por parte das federações patronais verificou-se também a rejeição das normas que estipulavam um aumento uniforme dos salários, por entenderem que elas agravavam os seus problemas de recrutamento de mão-de-obra. De facto, a situação de excesso de procura, em que se viveu no início da década de 50 (a emigração de mão-de-obra estrangeira era desencorajada e verificava-se mesmo uma certa fuga de trabalhadores qualificados), provocava um *glissement*⁴ de salários elevado e possibilitava a prática de salários ilegais, porque muito superiores às normas estabelecidas.

Impunha-se, portanto, o recurso a novas elaborações teóricas, tendentes a tornar as normas salariais mais adaptadas às condições reais do país.

4. TENTATIVAS EFECTUADAS PARA IMPLEMENTAR UMA POLÍTICA DE AUMENTOS DIFERENCIADOS DE SALÁRIOS (1954-59 e 1959-63)

Em 1954 foram adoptadas novas orientações quanto ao prosseguimento da política de rendimentos, orientações estas que visavam, essencialmente, evitar a continuação do declínio da parte dos salários no rendimento nacional e acabar com os aumentos uniformes dos salários. As normas salariais passaram a ser concebidas como máximos, o que permitia a adopção de aumentos salariais diferenciados nos vários sectores de actividade. Na prática, aconteceu que aqueles máximos foram sempre alcançados e as elevações dos salários continuaram a ser iguais para toda a actividade económica. O Governo tentou igualmente controlar mais estreitamente os preços, exigindo que os aumentos salariais entre 3 % e 6 % fossem totalmente financiados pelos lucros, não sendo permitidos ajustamentos nos preços para cobrir os encargos com os custos do trabalho. A tentativa falhou e tanto os salários como os preços se elevaram substancialmente acima das normas.

Entre 1959 e 1963, o Governo optou decididamente pela adopção de normas salariais que tivessem em conta a evolução diferenciada da

⁴ Por *glissement* dos salários entende-se a diferença entre os salários estabelecidos por via convencional ou legal e os efectivamente praticados.

produtividade nos vários sectores de actividade. Ao mesmo tempo, foi concedido um papel maior à negociação colectiva, ao nível da indústria.

Embora a nova política defendesse que os aumentos salariais se deviam pautar pelos movimentos da produtividade sectorial do trabalho, as indústrias detentoras dos níveis mais altos de produtividade foram convidadas a combinar aumentos salariais mais modestos, com descidas nos preços dos respectivos produtos, e às indústrias com níveis de produtividade mais baixos eram permitidas subidas salariais superiores às da produtividade, para o que podiam recorrer à elevação dos seus preços. Através destas medidas pretendia-se corrigir as anomalias verificadas quanto ao *glissement* dos salários e conseguir a estabilidade dos preços.

A Lei de Preços de 1939 foi também substituída, tendo-se especificado com pormenor os critérios que deveriam nortear a fixação dos mesmos. De acordo com a nova Lei de Preços (1961), os aumentos só podiam ser justificados por subidas nos custos não salariais, sendo ainda mantidas as margens de lucro.

A nova política, porém, depararam-se imediatamente grandes dificuldades. Em primeiro lugar, a base técnica em que se apoiava não estava suficientemente desenvolvida, não tendo sido estudado o papel das diferenças interprofissionais e interindustriais dos salários perante condições de mercado díspares. Em segundo lugar, a falta de estatísticas sobre os movimentos sectoriais da produtividade dificultou a sua aplicação prática. De referir ainda que foi nesta altura que o Governo fez sair uma série de directrizes para o Conselho de Mediadores Governamentais e para as partes contratantes, destinadas a clarificar a aplicação da política de rendimentos, o que constituiu uma alteração na autonomia de que o Conselho até então gozara e provocou o descontentamento dos parceiros sociais.

Os efeitos esperados não foram portanto alcançados, tendo-se registado uma elevação dos salários horários superior à prevista, em grande parte porque a redução proposta nas horas de trabalho se realizou mais cedo do que o programado. Por seu lado, os preços subiram igualmente para limites inaceitáveis.

5. ADOPÇÃO DAS PROJECCÕES DO DEPARTAMENTO CENTRAL DE PLANEAMENTO COMO NORMAS ORIENTADORAS DA EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS (1963-67)

Em 1963 foi abandonada a produtividade como critério orientador da elaboração das normas sobre salários, passando-se antes a recorrer às projecções do modelo econométrico do Departamento Central de Planeamento. Com base naquelas projecções, o Conselho Económico e Social⁵ deveria fornecer semestralmente as margens permitidas para os aumentos dos custos de trabalho.

Logo de início, o Departamento Central de Planeamento limitou a evolução dos salários para 1963 em 1,2 %. No entanto, o Conselho consi-

⁵ Este organismo era de constituição tripartida (membros nomeados pela Coroa, pelos sindicatos e pelas associações patronais) e foi encarregado, logo depois da guerra, de aconselhar o Governo sobre as mais diversas matérias económicas e sociais.

derou aquela margem demasiadamente pessimista e, prevendo a reacção dos parceiros sociais, sugeriu um aumento adicional de 1,5 %. Os patrões anunciaram porém imediatamente a sua intenção de conceder aumentos mais significativos e a Fundação do Trabalho fixou em 10 % o limite anual autorizado para a subida de salários. Na realidade, o aumento salarial veio a situar-se nos 13 % em 1963, 15 % em 1964 e 11 % em 1965. Estas percentagens traduzem, em grande parte, a impaciência por parte das entidades patronais perante regras demasiadamente complicadas, além do domínio das associações patronais por firmas capazes de pagar altos salários e defrontando-se com problemas de recrutamento de mão-de-obra.

Os sindicatos acusaram, entretanto, a política de rendimentos de se basear em previsões demasiado conservadoras. Por outro lado, era convicção generalizada que a política de rendimentos não revelava a flexibilidade necessária para proceder aos ajustamentos que se impunham, dado que as normas sobre a evolução dos salários se estavam a situar aquém dos limites considerados como compatíveis com o equilíbrio dos preços, como o provava a concessão, por parte dos patrões, de aumentos salariais substancialmente superiores aos permitidos. Em 1966 e 1967 foi impossível chegar a acordo sobre as normas salariais a adoptar e surgiram pressões tendentes a abolir o controlo dos salários. Em 1968, o Governo viu-se finalmente obrigado a revogar o sistema estabelecido em 1963 e sancionou o regresso às negociações livres e descentralizadas.

6. REGRESSO À NEGOCIAÇÃO LIVRE (1968-71)

Apesar da nova política de livre determinação dos salários, o Governo fez desde logo saber que esperava um aumento anual dos salários da ordem dos 6,5 % até 1971. Este aumento deveria de facto situar-se nos 9 %, se se entrasse em conta com a redução prevista no horário de trabalho. No entanto, em Março de 1968, o Governo pediu à Fundação do Trabalho que alargasse o prazo inicialmente marcado para a referida redução, tendo-se-lhe deparado uma recusa da mesma. Dadas as dificuldades que entretanto se faziam sentir, o Governo entregou em 1969 no Parlamento uma proposta que estabelecia o congelamento de toda a negociação colectiva. Os protestos dos sindicatos foram desta vez tão fortes que a proposta acabou por ser retirada. Contudo, a nova legislação do trabalho, embora reafirmando o princípio da livre negociação colectiva, concedia autoridade ao Governo para: 1) invalidar os acordos colectivos de trabalho, quando em contradição com as condições económicas e sociais gerais, depois de ouvida a Comissão Consultiva de Salários⁶; 2) congelar os salários, por períodos máximos de 6 meses, após consulta do Conselho Económico e Social, da Fundação do Trabalho e da Comissão Consultiva de Salários; 3) fazer visar os contratos colectivos de trabalho pelo Conselho de Mediadores Governamentais, em circunstâncias especiais de crise e depois da autorização do Parlamento.

Estas medidas provocaram, porém, forte oposição da NVV, no que foi apoiada pelo Partido Socialista, à altura na oposição. Assim, quando

⁶ Esta Comissão era constituída por cinco membros, chefiados pelo presidente do Conselho de Mediadores Governamentais.

o Conselho Económico e Social anunciou a necessidade de se chegar a acordo sobre uma norma salarial para 1970, os debates que tiveram então lugar levaram a um *impasse*. As federações sindicais católicas e socialista decidiram sair do Conselho Económico e Social e anunciaram a intenção de se retirarem das negociações centralizadas. A política de rendimentos parecia portanto ter chegado a um beco sem saída, dada a recusa de cooperação dos sindicatos com o Governo. Aqueles tinham perdido, só entre 1967 e 1968, cerca de 16 000 aderentes, sobretudo jovens e trabalhadores não manuais, vendo-se portanto obrigados a reformular toda a sua estratégia.

7. TENTATIVAS PARA ESTABELECEER A POLÍTICA DE RENDIMENTOS EM BASES NOVAS

Após a eclosão de uma série de greves selvagens que puseram em causa a autoridade dos dirigentes sindicais, as correcções introduzidas no sentido de tornar as decisões mais democráticas no interior do movimento sindical provocaram um certo desbloqueamento, possibilitando a procura de uma política salarial à escala nacional, aprovada em bases novas.

Em 1972, o Governo pôs em execução uma política restritiva da regulamentação da procura, com o fim de controlar a inflação, a qual conhecia uma aceleração considerável, aliada a um aumento da taxa de desemprego. Esta orientação foi apoiada por um esforço voluntário por parte das organizações representativas dos patrões e dos trabalhadores, destinado a limitar as altas salariais e dos preços, em troca de um certo número de vantagens sociais e económicas a conceder pelo Governo. As discussões preparatórias visando a obtenção de um acordo nacional tripartido foram entretanto suspensas, devido a uma crise governamental, conseguindo-se apenas celebrar um acordo ao nível bilateral (patrões e trabalhadores), que se destinava a vigorar durante o ano de 1973. Em linhas gerais, o referido acordo estipulava:

Progressão dos salários reais não superior a 3,5 % (tendo também em conta as vantagens acessórias). Dado que este quantitativo foi adoptado com base na evolução prevista para a produtividade (4 % a 4,5 %), havia a possibilidade de recorrer a consultas entre os patrões e os trabalhadores, com vista à majoração dos aumentos salariais, no caso de a produtividade se elevar para valores superiores aos previstos;

Compensação total para os aumentos do custo de vida;

Concessão de um tratamento especial aos trabalhadores pior pagos;

Diminuição das horas de trabalho, até um máximo de 40 horas por semana em 1975, e um mínimo de 20 dias de férias anuais.

Embora o Governo não tivesse assinado este acordo, comprometeu-se a satisfazer uma série de reivindicações sobre fiscalidade, ensino, emprego, informação sobre os investimentos e alojamentos sociais. Por outro lado, o Governo aceitou também renunciar a uma série de medidas anunciadas anteriormente (por exemplo, o congelamento das prestações familiares a partir do segundo filho, a majoração da TVA, etc.).

Pode-se considerar que as consequências deste acordo foram satisfatórias, não obstante não se terem atingido os resultados fixados quanto à inflação. A progressão da taxa salarial, em termos reais, realizou-se de acordo com o estipulado.

As negociações iniciadas no 2.º semestre de 1973, destinadas a vigorar por todo o ano de 1974, visaram a obtenção de garantias ainda mais ambiciosas, mas desembocaram num *impasse*. Devido à crise do petróleo, o Governo fez sair uma lei especial, atribuindo-lhe poderes especiais para controlar a determinação dos salários. Foi então fixado um aumento imediato dos salários, da ordem dos 15 florins mensais, tendo também sido determinado, no 1.º trimestre de 1974, o congelamento da negociação colectiva.

Ao expirar aquele período de tempo, e porque não surgiu qualquer acordo voluntário entre os parceiros sociais, o Governo decidiu prolongar os seus poderes especiais. Para tanto, concedeu um novo aumento salarial de 15 florins por mês e estabeleceu disposições que previam pagamentos antecipados em compensação das altas de preços superiores a 3 %. Assim, a uma subida de preços da ordem dos 3 % deveria corresponder uma majoração de 450 florins na remuneração anual. O Governo comprometeu-se ainda a reduzir os impostos sobre o rendimento.

As resoluções adoptadas em 1974 foram geralmente bem recebidas, tendo sido salvaguardada a paz social, mediante uma série de medidas afectando favoravelmente os salários reais depois do imposto.

O clima em que decorreram as conversações destinadas a preparar o acordo para 1975 foi, porém, desfavoravelmente influenciado pelas medidas económicas apresentadas pelo Governo, consideradas inaptas para relançar a economia por parte dos organismos representativos dos patrões e dos trabalhadores. Estas medidas foram apontadas como particularmente insuficientes perante a situação atingida pelo desemprego. As negociações tiveram de ser interrompidas em Dezembro de 1974, por não ter sido possível chegar a acordo relativamente a determinadas reivindicações de carácter qualitativo, já que os pontos de vista eram relativamente próximos quanto à matéria salarial. Assim, enquanto os sindicatos pediram um acréscimo dos salários reais, depois de retirados os impostos, da ordem dos 2 %, os patrões apenas estavam na disposição de conceder um aumento de cerca de 1,5 %. Os pontos relativamente aos quais se verificou uma forte resistência patronal diziam respeito à: difusão de informação sobre os salários mais altos pagos na indústria; extensão das convenções colectivas aos quadros; participação dos trabalhadores nas decisões de investimento; representação sindical ao nível da empresa.

Apesar da recessão que se fez sentir durante o ano de 1975, as taxas de salários e os ganhos horários continuaram a evoluir a um ritmo mais rápido do que o dos preços no consumidor. De facto, o rendimento disponível real do trabalhador-tipo teria progredido em cerca de 3 % entre 1974 e 1975, apesar do elevado ritmo de inflação e do alto nível de desemprego.

Em 1976, o Governo decidiu agir directamente sobre os salários e os preços, ao abrigo dos poderes especiais que a lei lhe concedia em períodos de crise. Bloqueou os salários ao nível que tinham em Novembro de 1975, por um período de seis meses, a contar de Janeiro de 1976. Apesar do bloqueamento, eram permitidos ajustamentos para ter em conta a alta dos preços. A meio do ano de 1976 registou-se um fracasso nas discussões,

ao nível centralizado, entre os representantes patronais e dos trabalhadores. O Governo decidiu por isso prolongar o congelamento dos salários por mais um mês, no fim do qual procedeu a um aumento uniforme dos salários de 30 florins por mês. Entretanto, o ritmo de evolução dos preços processou-se mais depressa do que se esperava, o que levou as autoridades a anunciar um novo aumento salarial de 30 florins, em Novembro de 1976.

Nos finais de 1976, as negociações preparatórias de um novo acordo salarial centralizado, destinado a vigorar durante o ano de 1977, conheceram pelo terceiro ano consecutivo um fracasso. A causa principal deste fracasso foi a recusa dos patrões em manterem o sistema de ajustamento automático dos salários, em função da inflação. As negociações sectoriais que se seguiram foram marcadas por uma série de greves, mas os trabalhadores conseguiram fazer valer a indexação até aos finais de 1977.

Para 1978 foi feita nova tentativa para negociar um acordo central sobre a evolução dos salários, mas as discussões foram mais uma vez interrompidas, o que pôs em causa o tipo de estratégia, defendido em dado momento pelas autoridades governamentais, através da qual elas se recusariam a formular normas quantitativas sobre a evolução dos salários, salvo em períodos excepcionais de crise, ainda que sobre a forma de simples recomendação. Procurariam antes instalar um clima económico e social favorável a uma negociação colectiva, ao nível nacional, em que as partes teriam em conta a incidência da sua estratégia salarial sobre a evolução desejável da economia e em que elas próprias se disporiam a conceder benefícios sociais em troca de uma certa moderação nas reivindicações sobre os salários. Ora os sucessivos fracassos dos acordos ao nível centralizado vieram a inviabilizar a estratégia atrás descrita e, de certo modo, a travar as tentativas para relançar a política de rendimentos holandesa em bases novas.

GRÃ-BRETANHA

1. INTRODUÇÃO

A política de rendimentos da Grã-Bretanha constitui um dos exemplos mais conhecidos entre os países europeus, tendo-se iniciado em 1948 e prolongado até aos nossos dias, ainda que conhecendo diferentes fases e experimentando alguns fracassos.

A necessidade de recorrer à política de rendimentos fez-se notar, tal como noutros países, por dificuldades da balança de pagamentos, uma taxa de crescimento do produto insatisfatória (em comparação com os níveis internacionais), uma posição pouco favorável das reservas, uma fraca intensidade de investimentos, baixos níveis de produtividade e altos custos unitários da força de trabalho. Embora as tensões inflacionistas já se fizessem sentir, elas parecem ter tido neste caso um papel menos decisivo do que noutros países.

As perspectivas para a execução duma política de rendimentos pareciam entretanto satisfatórias, já que, aliado à debilidade da situação económica, o clima político-social era relativamente estável. De referir, contudo, que o facto de as negociações colectivas se processarem a um nível muito

descentralizado poderia, à primeira vista, levantar dificuldades importantes à concretização da referida política.

Para melhor se compreenderem os mecanismos adoptados, impõe-se, porém, uma breve abordagem à organização sindical inglesa e às formas revestidas pela negociação colectiva de trabalho.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS RELAÇÕES PROFISSIONAIS

Os sindicatos ingleses estão predominantemente agrupados numa central sindical, a TUC¹, que abrange a maior parte dos trabalhadores sindicalizados. A TUC exerce, porém, uma autoridade limitada sobre os seus filiados, constituindo o seu papel, fundamentalmente, em coordenar as estratégias dos vários sindicatos e preparar o congresso anual dos sindicatos, onde são traçadas as linhas gerais e a grandes opções da actividade sindical.

Quanto aos patrões, encontram-se predominantemente agrupados na Confederação da Indústria Britânica (CBI), que foi criada em 1965 como resultado da fusão de três grandes centrais patronais. As funções desta Confederação são essencialmente de carácter político, pois representa os patrões nas discussões com o Governo e com o congresso dos sindicatos em tudo o que respeita a matérias de direito de trabalho, sindicalismo, política de rendimentos e preços, mecanismos de conciliação e arbitragem, formação profissional, etc.

A negociação colectiva de trabalho processa-se de forma extremamente descentralizada, sobretudo a partir da segunda guerra mundial. Os contratos ao nível de empresa são realizados a partir dos delegados de pessoal e de comités por eles instituídos. Cada sindicato possui o seu representante no comité, uma vez que o princípio básico é o do pluralismo sindical. Apesar de tudo, juntamente com este sistema de negociação persiste, nalguns casos, a contratação ao nível do ramo de actividade.

Uma característica peculiar dos contratos colectivos de trabalho em Inglaterra é o não terem força de lei, podendo-se abrir novas negociações sempre que as condições económicas ou outras evoluam. Daí que se possa considerar que as negociações constituem um processo contínuo. Por outro lado, os mecanismos de mediação, conciliação e arbitragem representaram sempre um papel importante quando as negociações pareciam atingir um beco sem saída.

Para suplantar as dificuldades inerentes a um esquema de negociação colectiva de trabalho tão descentralizado como o que se acaba de descrever, houve que recorrer à criação de organismos de coordenação e controlo da evolução dos salários, por forma a serem respeitados os princípios gerais e os objectivos definidos no âmbito mais lato da política de rendimentos. Efectivamente, a concretização da referida política impunha uma certa centralização dos processos de determinação dos salários. Daí o aparecimento de comissões, que se foram substituindo ao longo do tempo, de constituição normalmente tripartida (Estado, patrões e trabalhadores), embora nem sempre fosse possível obter a adesão dos parceiros sociais a estes organismos. Eles desempenharam, contudo, um papel relevante na condução da política de rendimentos inglesa, tendo-lhes sido geralmente atribuída a faculdade de ajuizarem do grau de conformidade dos preceitos

estipulados nos contratos colectivos de trabalho com as regras estabelecidas superiormente quanto à matéria salarial.

3. AS PRIMEIRAS TENTATIVAS DA POLÍTICA DE RENDIMENTOS (1948-64)

A primeira e incipiente experiência, no campo da política de rendimentos, deu-se em 1948, na vigência de um Governo trabalhista, e com o limitado objectivo de fazer face a uma crise na balança de pagamentos. Para tanto, o Governo recomendou que a subida geral dos rendimentos monetários fosse decidida de antemão, obedecendo a uma proporcionalidade relativamente à evolução da produtividade.

Posteriormente começaram a ser frequentes os apelos dos governos com vista a conseguir-se uma certa moderação no crescimento dos salários. Nem sempre, porém, os sindicatos se mostraram dispostos a acatar os referidos apelos. Assim, em 1956, os sindicatos recusaram-se a restringir a evolução dos salários, a despeito da existência de sérios problemas na balança de pagamentos e de se prever também o controlo dos preços.

Só em 1962 foram dados os passos mais importantes com vista à implementação da política de rendimentos. Na altura surgiu um Livro Branco contendo uma série de recomendações relativas aos aumentos dos salários (2 % ou 2,5 % ao ano), baseados na evolução prevista para a produtividade nacional, recomendações estas que se esperava viessem a ser adoptadas pelos parceiros sociais. Para tanto foi criada a Comissão Nacional de Rendimentos (NIC) ⁸, formada por cinco membros independentes, especialmente encarregados de examinar os acordos salariais, a fim de vigiar a sua conformidade com as exigências do equilíbrio económico. A NIC não tinha, porém, autoridade para alterar as disposições adoptadas pelas partes, pelo que os seus poderes eram bastante limitados. Por outro lado, a referida Comissão foi alvo da hostilidade dos sindicatos, que se recusaram a colaborar na política de rendimentos, o que reduziu igualmente o seu campo de actuação, que se prolongou até 1964, altura em que foi substituída por outro organismo, o Instituto Nacional de Preços e Rendimentos (NBPI) ⁹, cuja influência foi marcante sobre a política de rendimentos que viria posteriormente a ser seguida.

4. A DECLARAÇÃO COMUM DE INTENÇÕES DE DEZEMBRO DE 1964; O PROSSEGUIMENTO DA POLÍTICA DE RENDIMENTOS SOB BASES VOLUNTARÍSTICAS

Em Outubro de 1964, o Partido Trabalhista subiu ao poder e propôs-se realizar uma política de rendimentos apoiada pelos parceiros sociais. Em Dezembro de 1964 foi assinada uma Declaração Comum de Intenções, sobre a produtividade, os preços e os rendimentos, declaração esta que traduzia as posições do Governo e dos parceiros sociais relativamente aos critérios fundamentais que deveriam nortear a política de rendimentos. Foi logo após esta declaração que se procedeu à criação do NBPI. Este

⁸ National Incomes Commission.

⁹ National Board for Prices and Incomes.

era uma organização não estatal, mas que dependia de departamentos governamentais, que só o consultavam quando o entendiam. Era de constituição tripartida, já que os organismos representativos dos patrões e dos trabalhadores tinham acedido a colaborar na implementação da política de rendimentos. Constituíam atribuições do NBPI: analisar as disposições e propostas dos parceiros sociais, que o Governo entendia deverem ser apreciadas pelo dito organismo; fixar normas quanto à evolução dos salários e dos preços, de acordo com os critérios definidos pelo Governo nos Livros Brancos; estabelecer as excepções que deviam ser permitidas relativamente às normas sobre a evolução dos salários.

A política de rendimentos então prosseguida desenvolveu-se ao longo de várias fases, que se passam a enumerar:

a) 1.ª FASE

Esta fase inicial deveria prolongar-se entre Maio de 1965 e Julho de 1966 e caracterizou-se por funcionar numa base voluntarística. As orientações dadas ao NBPI na condução da política de rendimentos entre os períodos de tempo atrás citados foram as seguintes:

Aumento médio anual dos ganhos entre 3 % e 3,5 %. Poderiam existir excepções a esta regra geral nos casos em que os trabalhadores contribuíssem com mais do que a média para o acréscimo da produtividade, quando existissem grandes diferenças de salários entre trabalhadores que executavam o mesmo trabalho, ou quando houvesse necessidade de atrair mão-de-obra para determinados sectores de actividade;

A regra supracitada era aplicável, não só aos salários, mas também aos outros rendimentos (lucros, dividendos, etc.);

Estacionaridade dos preços, que só podiam aumentar caso existissem acréscimos insuficientes de produtividade. Inversamente, os preços deveriam diminuir quando a produtividade aumentasse mais do que a média.

Nos finais de 1965, e a despeito da atitude colaborante da TUC, os acréscimos dos salários e dos preços a retalho tinham aumentado a um ritmo elevado, tendo-se atingido taxas de crescimento anual de 7,6 % e de 5,1 %, respectivamente.

b) 2.ª FASE

Esta fase foi iniciada em Julho de 1966, por um congelamento dos preços e dos salários, em ordem em ajudar a colmatar uma crise da libra.

Após o período de congelamento de salários, e até Junho de 1967, foi montado um dispositivo que previa a obrigatoriedade de o Governo ser notificado, pelo menos com a antecedência de um mês, sobre os aumentos projectados nos salários e enviá-los, se assim o entendesse, ao NBPI para parecer. Estes aumentos podiam ficar sujeitos a uma espera de três meses até que fosse remetido o relatório do NBPI.

Durante a 2.ª fase, os ganhos horários médios foram estabilizados, enquanto os preços aumentaram à taxa anual média de 4 %, o que levou a uma diminuição dos ganhos reais.

c) 3.ª FASE

No período de Julho de 1967 a Março de 1968, que marca a 3.ª fase da política de rendimentos, iniciou-se uma forte contestação à mesma. De facto, tinha-se vindo a verificar que a períodos relativamente bem sucedidos da política de rendimentos se seguiam explosões salariais, aumentos de preços e elevação do desemprego. Foi o que então aconteceu, em parte para compensar a perda de poder aquisitivo registada na fase imediatamente anterior.

d) 4.ª FASE

De Abril a Dezembro de 1968 foram tomadas uma série de disposições, as quais permitiram aumentos da ordem de 4,5 % nos salários de base, de 7,9 % nos ganhos e de 5,5 % nos preços a retalho. Entre Janeiro e Outubro de 1969, os acréscimos registados foram, respectivamente, de 4,3 %, 6,6 % e 5,1 %.

e) BREVE BALANÇO DOS RESULTADOS CONSEGUIDOS

Nos finais de 1969, porque terminara o prazo de validade do Acordo de Rendimentos e Preços de 1968, que constituía o apoio estatutário da 4.ª fase, impunha-se a elaboração de novas directivas. No entanto, a expectativa de uma certa oposição sindical à política de rendimentos, aliada à incerteza dos resultados das próximas eleições, levou o Governo trabalhista a perguntar-se se deveria continuar a promulgar orientações específicas em matéria de salários e preços. Apesar de tudo, foi emitido um novo Livro Branco, estabelecendo os limites de 2,5 % a 4,5 % ao ano para os aumentos salariais, tendo em conta que se projectava uma taxa anual de acréscimo da ordem dos 3 % no valor acrescentado bruto por trabalhador. Previam-se, porém, algumas excepções àquela norma, nomeadamente nos sectores onde era elevado o *glissement* dos salários e quando fosse necessário tomar disposições específicas concernentes à maior igualdade das remunerações dos homens e das mulheres.

As directrizes lançadas não foram, porém, seguidas e o Governo deixou de submeter as convenções de trabalho ao exame do NBPI. Entretanto registava-se um agravamento no ritmo de inflação, tendo também aumentado substancialmente os dias de trabalho perdidos em greves. De facto, os sindicatos, que inicialmente tinham apoiado a política de rendimentos, intensificaram as suas críticas perante os resultados que se vinham a obter, críticas estas que eram particularmente fortes por parte dos trabalhadores não manuais (*white collars*)¹⁰ e da ala esquerda do movimento sindical.

5. A POLÍTICA REGULAMENTAR DOS RENDIMENTOS (1972-74)

Em Junho de 1970, o Partido Conservador, ao ganhar as eleições, manifestou desde logo a sua intenção de não estabelecer uma política formal

¹⁰ Grande parte das críticas apresentadas pelos trabalhadores não manuais traduziam a sua não concordância com o fecho do leque salarial e, consequentemente, a perda da respectiva posição relativa, perante os trabalhadores pior pagos, que conseguiram, em geral, beneficiar de um tratamento mais favorável.

de rendimentos e preços, deixando antes às forças de mercado a determinação dos mesmos. Contudo, logo nos primeiros seis meses do respectivo mandato, registou-se um aumento dos salários da ordem dos 16 % e dos preços no consumidor de 7 %. Houve, portanto, que desencadear ao longo do ano de 1971 uma acção destinada a controlar os salários, acção esta que foi redigida em bases voluntarísticas. Os resultados conseguidos, em matéria de contenção da massa salarial, foram considerados satisfatórios, tendo-se ainda obtido uma certa melhoria na produtividade, não obstante o aumento dos preços continuar importante (9 %). Em Março de 1971, o Governo tomou a decisão de dissolver o Instituto de Preços e Rendimentos (NBPI), por considerar que não se justificava que continuasse a actuar, perante as novas condições existentes.

Em 1972 teve lugar uma escalada salarial (em parte provocada pelos aumentos salariais concedidos aos mineiros, após uma greve prolongada, e as normas voluntarísticas que até aí tinham vigorado deixaram de ter credibilidade. O Governo decidiu por isso encetar conversações com a TUC, em ordem a restabelecer a política de rendimentos sob novas bases. A TUC apresentou como condição prévia às negociações a satisfação de um acordo reivindicativo, onde se pedia a não aplicação da recentemente surgida Lei das Relações Profissionais¹¹, o controlo regulamentar dos preços, melhorias para os trabalhadores de baixos salários, aumentos das transferências sociais, etc. Perante o fracasso das conversações, o Governo decidiu enveredar por uma política regulamentar de preços e rendimentos, já que não fora possível obter a adesão voluntária dos trabalhadores para uma actuação de outro tipo. Esta política foi empreendida ao longo de três fases distintas, que se passam a analisar.

a) FASE I

A fase I da política regulamentar de rendimentos foi instituída em Novembro de 1972, tendo-se caracterizado por um congelamento dos preços, salários, dividendos e rendas, por um período inicialmente previsto de 90 dias. O bloqueamento dos salários e dividendos foi posteriormente estendido até Março de 1973 e os dos preços e das rendas de casa até finais de Abril do mesmo ano.

Entre Janeiro e Fevereiro de 1973, quando se estabeleceram novas conversações entre a TUC e o primeiro-ministro, os sindicatos queixaram-se, porém, do rigor do controlo exercido sobre os salários em comparação com a maior flexibilidade de controlo sobre os preços.

b) FASE II

As medidas que vieram a constituir a fase II foram publicadas num Livro Branco que surgiu em 1973.

Durante esta fase foram criados dois novos organismos, especialmente encarregados da execução da política de rendimentos: um Conselho de Remunerações (Pay Board) e uma Comissão de Preços (Price Commission).

¹¹ Esta lei, que advogava alterações no sistema de relações profissionais até então vigente, tinha levantado a mais viva oposição por parte do movimento sindical.

O primeiro destes organismos, constituído em Abril de 1973, surgiu como um órgão independente, cujo principal objectivo era o de assegurar a aplicação das medidas constantes da fase II no domínio dos salários. Estas medidas diziam respeito, entre outras, ao estabelecimento, entre Abril e Novembro de 1973, de um aumento salarial máximo, por trabalhador, de 1 libra por semana e 250 libras por ano e ao alargamento da vigência das negociações colectivas para um ano, antes do qual nenhum acréscimo poderia ocorrer.

Por seu lado, as atribuições da Comissão de Preços eram as seguintes: controlar os preços, em conformidade com o Código dos Preços e com a política adoptada; elaborar relatórios trimestrais que dessem a conhecer ao Governo a evolução previsível dos preços; dar pareceres técnicos, a pedido do secretário de Estado dos Preços e Protecção ao Consumidor. Durante a fase II, o controlo dos preços foi bastante rígido, apenas sendo permitidos aumentos que cobrissem a elevação dos preços das matérias-primas e, em parte, da mão-de-obra. Os preços foram ainda fixados de modo que as margens de lucro líquido não excedessem a média dos dois últimos melhores anos, dos cinco anteriores a Abril de 1973; qualquer excesso de lucros devia ser eliminado por redução nos preços.

No decorrer de 1973, os sindicatos mostraram-se, porém, cada vez mais reticentes à política regulamentar de rendimentos. Assim, embora participassem nas conversações tripartidas que ocorreram no início do ano, em ordem ao estabelecimento das medidas da fase II, recusaram-se a colaborar com o Conselho de Remunerações e com a Comissão de Preços.

c) FASE III

Em Novembro de 1973, ao iniciar-se a fase III da política regulamentar dos rendimentos, o Governo estabeleceu um acréscimo anual dos ganhos semanais de 7 % e aumentou o limite máximo dos acréscimos das remunerações individuais, que passou de 250 libras para 350 libras por ano. Em termos agregados, esperava-se um aumento salarial médio de 8 % a 9 %, o que, comparado com a fase anterior (7,5 %), significava um ligeiro afrouxamento do controlo, em ordem a introduzir uma maior flexibilidade na estrutura salarial e a beneficiar preferentemente os grupos mais desfavorecidos.

No que concerne ao controlo de outros rendimentos, foi fixado, entre outras medidas, o estabelecimento de uma redução máxima de 10 % nas margens de lucro e um aumento máximo da taxa de dividendos de 5 % (tal como na fase II), mas com excepções justificadas pelas necessidades de investimento.

À data da entrada em vigor da fase III desencadeou-se, porém, um grave conflito entre o Governo conservador e o Sindicato Nacional dos Mineiros. Após longas negociações, consultas e ofertas de conciliação, os mineiros entraram em greve em Fevereiro de 1974. Sob recomendação do Conselho de Remunerações foi criada uma comissão especialmente encarregada de resolver este conflito, a qual não dispunha, contudo, da colaboração das organizações centrais dos trabalhadores e dos patrões. Apesar de o Congresso dos Sindicatos ter garantido que os aumentos salariais a conceder aos mineiros, embora ultrapassando as normas estabelecidas na fase III, não seriam utilizados por outros sindicatos como argumento a favor dos seus filiados, não foi possível chegar a acordo. O primeiro-

-ministro dissolveu o Parlamento e pediu eleições gerais, num esforço de conseguir apoio para a política que vinha a realizar, eleições estas que levaram ao poder o Partido Trabalhista. O novo Governo declarou, desde logo, a sua oposição à política regulamentar de rendimentos, tendo autorizado o Sindicato dos Mineiros a negociar um acordo que ultrapassava as normas estabelecidas na fase III (os acréscimos salariais variaram entre os 22 % e os 36 %), o que pôs fim à greve que durava há já quatro semanas.

d) BREVE BALANÇO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Ao tentar analisar os resultados obtidos pela política regulamentar dos rendimentos, depararam-se dificuldades muito grandes, já que não pode ser encarada isoladamente de todas as outras políticas com ela ligadas. No entanto, um breve balanço dos factos ocorridos mostra que:

No que concerne ao controlo dos preços, os resultados obtidos estiveram longe de ser satisfatórios, muito particularmente no período de 1973-74. Com efeito, os preços a retalho da Grã-Bretanha elevaram-se 25 %, enquanto os dos seus principais concorrentes aumentaram apenas 10 %;

Quanto à contenção das altas salariais, verificou-se que os efeitos registados durante a fase I foram dissipados por um aumento dos ganhos semanais, da ordem dos 15 %, ao longo da fase II, o qual ultrapassou largamente o acréscimo de 7,5 % então previsto. Durante a fase III, os aumentos salariais verificados (9 %) não se teriam afastado muito das normas estabelecidas;

Relativamente a outros objectivos, os resultados foram modestos, até porque o fim único da política regulamentar dos rendimentos era o combate à inflação, particularmente através do controlo dos salários. No entanto, verificaram-se algumas tentativas conducentes a favorecer os grupos pior pagos e a reduzir as diferenciações salariais entre os homens e as mulheres e os sectores público e privado.

6. O CONTRATO SOCIAL DE 1974

Quando, em 1974, o Partido Trabalhista subiu de novo ao poder, manifestou logo o desejo de estabelecer com a TUC um contrato social que restringisse de forma voluntária a evolução dos salários, em troca de determinadas concessões.

Mais concretamente, o Governo comprometeu-se a: suprimir o controlo regulamentar dos salários; revogar a Lei sobre Relações Profissionais; introduzir legislação que instituísse novos tipos de protecção do emprego; prosseguir o controlo de preços e das subvenções a certos géneros alimentares; reorganizar a indústria e encorajar os investimentos privados e públicos; efectuar uma política activa de mão-de-obra, em ordem a conseguir o pleno emprego. Por seu lado, o Conselho-Geral do Congresso dos Sindicatos reivindicava, entre outras, as seguintes medidas: manutenção do nível de vida real dos trabalhadores, quer compensando as altas dos preços verificadas desde os últimos contratos colectivos, quer introduzindo

um esquema que permitisse acompanhar os aumentos dos preços; período de vigência de um ano para os contratos colectivos; remodelação da estrutura salarial; salário mínimo de 25 libras semanais; eliminação das disparidades salariais que não fossem baseadas na qualificação e responsabilidade.

Em Julho de 1974 foram abolidos o Código dos Preços e o Conselho de Remunerações, tendo sido criada, em Agosto do mesmo ano, a Comissão Real para a Distribuição do Rendimento e da Riqueza ¹². Esta Comissão, formada por personalidades independentes, tinha como principal objectivo contribuir para a correcção das desigualdades na repartição dos rendimentos e da riqueza, para o que deveria elaborar e publicar relatórios sobre a matéria.

Passa-se, entretanto, a descrever as fases estabelecidas para a realização da política voluntarística dos rendimentos.

a) FASE I

Em 1 de Julho de 1975 teve lugar a apresentação das medidas previstas para a primeira fase da política de rendimentos, a qual deveria decorrer entre 1 de Agosto de 1975 e 1 de Agosto de 1976. Estas medidas eram, entre outras, as seguintes:

Aumento anual máximo dos salários da ordem das 6 libras por semana;

Fixação de um salário máximo de 8500 libras anuais;

Aumento dos dividendos limitados a 10 %;

Continuação do controlo sobre os preços até aí seguido pela Comissão de Preços, em conformidade com o Código de Preços, não se achando conveniente decretar o seu congelamento por se recearem os efeitos sobre o nível dos investimentos e do desemprego;

Melhoria da protecção aos consumidores, através do aumento do número dos centros de informação, com o fim de assistir aos consumidores que apresentassem queixas sobre os acréscimos dos preços a retalho;

Elevação dos subsídios aos bens alimentares, para o que o Governo se dispôs a despendar mais de 70 milhões de libras em 1976-77 do que o quantitativo orçamentado em Abril de 1975;

Controlo das rendas que, tendo estado congeladas entre Março de 1974 e Março de 1975, sofreram após este período um acréscimo considerável;

Redução da taxa de desemprego, através da adopção de medidas tendentes a favorecer a mobilidade profissional, melhorar os serviços de emprego, incrementar os recursos de reciclagem e formação profissional, conceder subsídios às empresas com problemas de manutenção da sua mão-de-obra, etc.

Como saldo desta primeira fase, pode-se apontar a redução para cerca de metade da taxa de inflação, o que se deveu essencialmente à observância do que fora estipulado em matéria de controlo de pagamentos, preços e dividendos. Em contrapartida, verificou-se um aumento do

¹² Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth.

desemprego. Calculou-se ainda que os pensionistas (incluindo viúvas, incapazes e inválidos) beneficiaram durante a fase I de aumentos da ordem dos 70 %, em termos nominais, e de 15 %, em termos reais, enquanto o valor real dos ganhos médios dos trabalhadores permaneceu praticamente estacionário.

b) FASE II

A duração prevista para a fase II da política voluntarística de rendimentos era de 1 de Agosto de 1976 a 1 de Agosto de 1977. Durante este período, o limite de pagamento acordado foi de 5 % sobre a média dos ordenados e salários (fixou-se um acréscimo máximo de 2,5 libras para os que auferiam menos de 50 libras semanais, 5 % para os salários compreendidos entre 50 e 80 libras semanais; e um limite de 4 libras para os níveis de ganho mais elevados). Concederam-se também reduções fiscais, de modo que a família média inglesa dispusesse, durante a aplicação da fase II, de um benefício da ordem das 30 libras. A Comissão de Preços deveria continuar com as suas actividades, tendo-se ainda introduzido algumas alterações no Código de Preços.

O mais importante resultado desta fase foi a nítida descida do número de conflitos laborais e uma observância grande, por parte dos sindicatos, das restrições aos aumentos salariais, o que se terá reflectido na descida da taxa de inflação. De referir, porém, que a evolução dos salários permaneceu aquém da dos preços e o desemprego atingiu novos máximos.

c) FASE III

As negociações para uma terceira fase do contrato social, destinada a vigorar no período 1977-78, resultaram num *impasse*, tendo a TUC recusado as medidas propostas e apoiado o regresso à liberdade contratual. A explicação para esta atitude poderá ser encontrada não só num certo cansaço perante a política de rendimentos que vinha sendo adoptada, mas também em razões ligadas com a melhoria da situação económica e financeira, decorrente em parte da exploração dos recursos energéticos nacionais. De facto, os sindicatos consideraram excessivas as restrições pedidas pelo Governo, perante as novas condições económicas. Este decidiu, porém, não prescindir do estabelecimento de uma certa limitação dos aumentos salariais, pelo que passou a recorrer a um sistema de sanções económicas (medidas fiscais, retirada de assistência financeira e política de colocação de contratos e de despesas públicas) contra as entidades patronais que excedessem os limites considerados como desejáveis para o aumento dos salários.

d) BREVE BALANÇO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Apesar do insucesso da fase III, é convicção generalizada que os resultados obtidos com esta política voluntarística de rendimentos, nomeadamente ao longo das suas primeiras fases, foram de longe superiores aos decorrentes da aplicação da anterior política regulamentar dos rendimentos. De referir que, por exemplo, o *glissement* dos salários foi, na altura, muito inferior ao verificado quando da adopção da política regulamentar de rendimentos, o que é demonstrativo da respectiva aceitação, por parte dos

sindicatos, já que a execução da referida política se encontrava totalmente dependente da boa vontade das partes contratantes. De um modo geral, foram reconhecidas como positivas as medidas que privilegiaram os aumentos das pensões e dos subsídios familiares, a criação do subsídio temporário ao desemprego e as actuações tomadas com vista à elevação do número de postos de trabalho. Foram, porém, consideradas insatisfatórias pelos sindicatos as medidas tendentes a um controlo mais rigoroso dos preços, à introdução de um imposto sobre a riqueza e à activação dos *planning agreements*¹³.

Durante o ano de 1978, os princípios directores aplicáveis aos acordos de salários previam aumentos da ordem dos 10 %, valor bastante superior ao proposto nos anos anteriores. De facto, a elevação dos salários veio a situar-se nos 14 %, o que em parte é explicado pelos ganhos de produtividade, uma vez que se autorizavam aumentos de salários superiores aos estipulados, desde que fossem autofinanciados pelas empresas e não se repercutissem sobre os preços.

As negociações, entre o Governo e a TUC, destinadas a preparar para 1979 um novo período de moderação nos acréscimos salariais saldaram-se, porém, por um fracasso. O Governo viu-se por isso obrigado a fixar unilateralmente um limite de 5 % para a elevação dos salários e propôs sanções para as empresas que não respeitassem o referido limite. Estas sanções foram contudo rejeitadas pelo Parlamento. No Ministério do Trabalho foi montado um dispositivo destinado a acompanhar os acordos salariais que visassem as principais categorias profissionais.

O ano de 1979 caracterizou-se, entretanto, por confrontos prolongados entre os sindicatos e o Governo, tendo o Partido Trabalhista perdido as eleições legislativas que tiveram lugar nesse mesmo ano.

FRANÇA

1. INTRODUÇÃO

A política de rendimentos francesa surgiu nos anos 60, ligada ao V Plano, que abrangeu o período de 1965-70. Esta parecia ser uma maneira correcta de abordar o problema, tendo-se gerado à sua volta um certo consenso, pois que só inserindo a referida política num contexto mais global, o do planeamento, se poderiam esperar resultados satisfatórios, nomeadamente quanto à respectiva coordenação com a política económica geral.

Várias razões contribuíram para o interesse dispensado à política de rendimentos. O facto mais importante foi, contudo, o aparecimento de tensões inflacionistas que colidiam com os imperativos do equilíbrio externo. Na verdade, desde a segunda guerra mundial que a França se vinha a debater com um elevado ritmo de crescimento dos preços, o que

¹³ Estes acordos visavam a participação dos sindicatos e a do Governo na concepção dos planos das empresas, os quais cobriam aspectos relacionados com os respectivos investimentos, produção, etc.

·tinha inclusivamente provocado várias desvalorizações da moeda. Por outro lado, os inconvenientes e as insuficiências dos outros meios clássicos de actuação da política conjuntural, como, por exemplo, as medidas de política monetária, as medidas de deflacionação orçamental, os planos de estabilização, etc., que foram experimentados em certas alturas sem grande sucesso, levaram a considerar a política de rendimentos como um recurso novo, tendente a controlar a inflação pelos custos e a assegurar, simultaneamente, um crescimento económico moderado, sem quebras no ritmo de actividade. As próprias exigências lógicas da planificação, assim como os imperativos morais da redução das desigualdades, contribuíram também para o interesse despertado pela mesma política.

A proposta de adopção de uma política de rendimentos partiu de Pierre Massé, comissário-geral do Plano, que conseguiu reunir representantes dos diferentes sindicatos, do patronato, dos agricultores, das organizações familiares e da administração pública, para participarem numa Conferência dos Rendimentos, em Outubro de 1963. Os principais problemas levantados nessa Conferência diziam respeito aos rendimentos dos agricultores, às prestações sociais, à hierarquia dos salários e ao autofinanciamento das empresas. Parecia, portanto, existir a preocupação de prosseguir uma política que abrangesse todos os rendimentos, e não só os salariais, bem como de alcançar uma distribuição pessoal dos rendimentos mais equitativa, dentro do planeamento a médio prazo.

Durante a Conferência dos Rendimentos detectou-se, porém, uma grande diversidade de posições entre os vários grupos que nela participavam. Assim, por parte dos sindicatos, enquanto certas federações levantavam reservas à prossecução da política de rendimentos, nomeadamente o movimento sindical cristão e o dos quadros, a CGT, principal central operária, manifestou-se hostil, tendo inclusivamente rejeitado a referida política. Quanto aos patrões, verificou-se que, embora a maioria se opusesse à política de rendimentos, entre os mais jovens pôde verificar-se um sentimento relativamente favorável à mesma. As adesões abertas apenas tiveram lugar por parte dos agricultores e das associações familiares, talvez porque representassem as camadas mais desfavorecidas, perante a evolução dos rendimentos nos anos anteriores.

Uma nota das desconfianças e das dificuldades com que, apesar de tudo, Pierre Massé teve de se debater é o facto de ele ter publicado, sob a sua exclusiva responsabilidade, não o relatório da Conferência de Rendimentos, mas um relatório elaborado com base na mesma.

Neste documento, a política de rendimentos é definida nos seguintes moldes:

Acção consciente sobre a formação dos rendimentos visando dois objectivos:

Por um lado, contribuir para a realização de uma expansão rápida e equilibrada, mantendo o pleno emprego e prevenindo as distribuições excessivas ou insuficientes de rendimentos, numa economia aberta para o exterior e onde a competitividade é daqui em diante a nossa lei;

Por outro lado, contribuir para o enriquecimento das finalidades de desenvolvimento, graças em particular a uma repartição mais equitativa dos frutos de expansão, numa sociedade que se propôs

importantes tarefas colectivas (defesa nacional, ajuda exterior, investimentos produtivos e sociais).

Entretanto, os vários grupos sociais mantiveram-se numa posição de expectativa, nalguns casos, e de hostilidade, noutros, até ao aparecimento dos primeiros trabalhos quantitativos do V Plano. Estes trabalhos levaram, porém, à formulação de recomendações consideradas inaceitáveis pelos sindicatos, o que provocou o fracasso desta primeira experiência.

Posteriormente, e não obstante o interesse e a curiosidade que, apesar de tudo, a política de rendimentos despertou, em 1963 deparou-se-lhe uma grande hostilidade. Esta hostilidade deveu-se à ausência de um consenso social mínimo para a sua efectivação, o qual, se já não tinha sido conseguido num contexto de relativa prosperidade, se veio a tornar ultimamente mais difícil de encontrar, dada a gravidade dos problemas económicos. Daí que as tentativas efectuadas quando do VII Plano, com vista à reabilitação da política de rendimentos, voltassem novamente a fracassar. Actualmente não se vislumbra, por parte dos parceiros sociais, qualquer interesse pela mesma, preferindo-lhe a completa liberdade de negociação contratual dos rendimentos.

2. CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS RELAÇÕES PROFISSIONAIS

Os sindicatos em França caracterizam-se por uma fraca organização e grandes divisões doutrinárias. A mais importante central sindical é a Confederação Geral do Trabalho (CGT), de orientação comunista a partir da segunda guerra mundial. As outras centrais são a Confederação Francesa Democrática do Trabalho (CFDT), defensora de uma sociedade socialista autogestionária, que resultou de uma cisão na Confederação Francesa dos Trabalhadores Cristãos (CFTC); a Força Operária (FO), de orientação liberal, originária de uma cisão na CGT, com implantação importante na administração pública; e, finalmente, a Confederação Geral dos Quadros (CGQ), que é constituída por quadros da função pública e do sector privado.

As várias confederações têm cooperado em certas ocasiões, principalmente em actividades específicas, mas as suas relações são frequentemente dominadas por divergências políticas e rivalidades. Ultimamente tem-se vindo a assistir, porém, a um reforço da cooperação entre a CGT e a CFDT, muito embora qualquer destas organizações conserve as suas características próprias.

Quanto aos patrões, encontram-se agrupados no Conselho Nacional do Patronato Francês (CNPF), organização que, depois da adesão da Conferência Geral das Pequenas e Médias Empresas e do Conselho Nacional do Comércio, reúne a totalidade dos patrões franceses, com excepção dos que exercem a sua actividade na agricultura.

A partir de 1950 restabeleceu-se o regime de liberdade de salários, que passaram a ser fixados e actualizados por via convencional, sistema este que tinha sido interrompido no período de guerra e no imediato após-guerra. O Estado apenas reservou para si a fixação do salário mínimo interprofissional (SMIG) e interditou a indexação dos salários convencionais, quer ao SMIG, quer ao índice de preços no consumidor.

As negociações podem ser realizadas em três níveis diferentes. Assim, nalguns sectores, a negociação é celebrada a um nível bastante centralizado (exemplos, petróleo, vinho, químicas, transportes, etc.); noutras actividades, a negociação nacional é prolongada e completada por acordos regionais ou locais (exemplos, têxteis, vestuário, bancos, seguros, etc.); e existem ainda sectores onde a negociação é principal ou exclusivamente regional ou local (exemplos, metais, papel, cartão, comércio, etc.). Nos anos mais recentes, a contratação ao nível da empresa conheceu um acréscimo considerável. No entanto, mesmo nos casos em que a negociação salarial é centralizada, existe mais do que uma convenção por sector, de acordo com as categorias profissionais dos trabalhadores. Daí que a negociação salarial raramente fosse posta em bloco, encontrando-se, por isso, a pressão reivindicativa fraccionada.

Embora estejam previstos na lei mecanismos de conciliação e arbitragem, esta última apenas com carácter facultativo, só muito raramente se recorre a eles.

3. AS RECOMENDAÇÕES DO V PLANO EM MATÉRIA DE RENDIMENTOS

Na sequência da já referida Conferência dos Rendimentos, o Comissariado-Geral do Plano preconizou a seguinte metodologia para a prática da política de rendimentos:

- 1) Uma primeira fase de *informação*, durante a qual os parceiros sociais e o Governo, através do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Económicos (INSEE), recolhiam os elementos estatísticos de base, que serviriam de estudo prévio para as fases que se iriam seguir.
- 2) Uma segunda fase de definição das *orientações*. A responsabilidade principal desta fase cabia ao Governo, após consulta dos parceiros sociais. Na prática, estas orientações inseriam-se no Plano e constituíam o essencial da programação indicativa em valor, apresentada todos os cinco anos juntamente com a planificação em volume. As orientações diziam respeito às grandes massas de rendimentos (salários, prestações sociais, rendimentos agrícolas, lucros), bem como às condições de equilíbrio entre a poupança e o investimento e as receitas e despesas públicas. Estas orientações revestiam-se, porém, de carácter diferente, consoante o tipo de rendimentos: se se tratasse de rendimentos em que a liberdade de discussão era a regra (salários, lucros), elas seriam puramente indicativas; para os rendimentos que dependessem da autoridade governamental, as orientações revestir-se-iam de carácter obrigatório, como era o caso do SMIC¹⁴, das prestações sociais, dos preços e das transferências respeitantes à agricultura.

Todos os anos, as orientações fornecidas deviam ser revistas e precisadas aquando do orçamento geral do Estado. Na mesma altura, o Governo deveria proceder à definição das taxas de crescimento para as diferentes categorias de rendimentos (incluindo os

¹⁴ A dada altura, o SMIG foi substituído pelo SMIC (salário mínimo interprofissional de crescimento).

salários e os ordenados do sector público). O critério adoptado para indicador da evolução dos salários era o crescimento médio da produtividade no conjunto da economia. Admitia-se, contudo, que o aumento das remunerações pudesse ser maior nos sectores mais atrasados e que as taxas de crescimento recomendadas fossem adaptadas às exigências da conjuntura geral e conciliáveis com a manutenção das disparidades necessárias à mobilidade da mão-de-obra. Entre as excepções previstas às regras gerais encontravam-se as prestações sociais e os rendimentos agrícolas. Assim, quanto às primeiras admitia-se a possibilidade de crescerem mais rapidamente do que o rendimento nacional. Relativamente aos rendimentos agrícolas previa-se uma série de medidas, das quais a mais importante era a tentativa de resolução do seu atraso, face aos restantes rendimentos, sem pôr em causa o equilíbrio dos preços.

- 3) Uma terceira fase de verificação ou apreciação *à posteriori*, inspirada nas experiências inglesa e holandesa. Para tanto, pareceu necessário criar um Centro de Estudos e Apreciação dos Rendimentos (CEAR), formado por personalidades independentes, encarregadas de vigiar a aplicação das recomendações do Plano e cujas apreciações seriam públicas, não implicando qualquer sanção jurídica. Cabia-lhes ainda alertar a opinião pública para as disparidades consideradas como perigosas.

Na sequência dos trabalhos do V Plano, os valores apresentados para a evolução dos principais rendimentos foram os seguintes:

Principais rendimentos	Taxa média anual para os cinco anos do Plano (em valor real)
Taxa salarial horária	3,3 %
Salário médio	3,8 %
Resultado bruto de exploração dos agricultores, por agricultor ...	4,8 %
Rendimento bruto dos empresários individuais não agrícolas, por activo	3,8 %
Massa das prestações sociais	7,3 %
Taxa de autofinanciamento das empresas em 1975	72,5 %

Fonte: V Plano.

Conforme se pode verificar, as recomendações formuladas tendiam a moderar, em termos reais, a alta dos salários¹⁵ em benefício dos agricultores e dos lucros das empresas. Também o ritmo de crescimento das prestações sociais era inferior ao inicialmente prometido.

A fixação destas «normas indicativas» revelou, na prática, vários inconvenientes. Com efeito, os parceiros sociais interpretaram-nas como mínimos

¹⁵ De facto, a evolução dos salários reais nos anos anteriores tinha sido substancialmente superior à agora proposta. Por seu lado, o crescimento dos rendimentos agrícolas, em termos reais, fora no passado inferior ao projectado no V Plano.

nas discussões salariais, nomeadamente devido à pouca credibilidade dada às previsões oficiais sobre a evolução dos preços.

Por outro lado, a explosão social de Maio-Junho de 1968 desfechou o golpe final sobre as indicações do V Plano, elaborado num contexto socioeconómico muito diferente.

Como consequência, apenas foi possível criar em 1966 o Centro de Estudos dos Rendimentos e dos Custos (CERC), organismo destinado a substituir o CEAR, mas com atribuições muito mais modestas do que as previstas para este último. Competia-lhe, entre outras, as seguintes funções: fornecer relatórios, a pedido do Governo e do Conselho Económico e Social; levar a efeito estudos sobre rendimentos em íntima colaboração com os gabinetes de estudo dos sindicatos.

4. A EXPERIÊNCIA DOS ÚLTIMOS DOZE ANOS

4.1 O ABANDONO DAS NORMAS INDICATIVAS E O DESENVOLVIMENTO DA NEGOCIAÇÃO COLECTIVA

Após o abandono das normas indicativas do V Plano, o Governo procurou antes, pragmaticamente, através de uma sucessão de reformas, favorecer o clima das negociações salariais e moderar a alta dos preços.

Entre as principais reformas contam-se a tentativa de fazer do processo de negociação colectiva levado a cabo nas empresas públicas um processo exemplar, experiência esta que será analisada mais detalhadamente no ponto 4.1.1, dado o interesse de que se revestiu. Outras reformas constituíram a continuação da participação dos assalariados das grandes empresas nos lucros das mesmas (Ordonance de 1967); a generalização da mensualização¹⁶ dos salários dos operários iniciada em 1969 por Pompidou; o posterior alargamento do domínio das convenções colectivas (melhorando as condições de trabalho, formação profissional), implementado pelo Governo de Chaban-Delmas (1969-72) e facilitando a sua extensão.

Contudo, no decorrer dos anos, este conjunto de reformas debateu-se com uma dificuldade: a inflação. Apesar de os poderes públicos se terem esforçado por conter os preços através, entre outros, do recurso aos contratos-programa¹⁷ e aos compromissos de moderação, a contenção de preços não resultou, já que em 1969 a inflação foi da ordem dos 8 %, contra 5 % a 6 % nos anos anteriores, e situando-se acima dos 10 % nos anos posteriores a 1971.

Em consequência, aumentou o cepticismo dos sindicatos e da opinião pública perante a eficiência das medidas anti-inflacionistas, passando o tema da recuperação do poder de compra dos trabalhadores a constituir um dos pontos fortes das reivindicações.

¹⁶ Não se trata apenas do pagamento aos operários em bases mensais (dado que uma parte considerável dos operários era paga à semana ou ao dia), mas também numa aproximação entre os estatutos do operário e do empregado.

¹⁷ Contratos-programa eram acordos contratuais que permitiam a observação periódica e bilateral (Estado e patrões) dos principais factores responsáveis pela formação dos preços, bem como o exame dos resultados que se vinham a obter em matéria de contenção de preços.

Em contrapartida, as empresas podiam fixar livremente os seus preços, desde que se comprometessem a observar os aspectos supracitados, bem como o cumprimento dos objectivos do Plano.

Os resultados destas acções, que pretenderam substituir a política de rendimentos, implementada num período de razoável crescimento económico e de fraco nível de desemprego, foram os seguintes:

Entre 1960 e 1964 detectou-se uma relativa estabilidade na progressão do poder de compra dos salários e uma degradação dos rendimentos dos agricultores. Esta progressão salarial confirmou-se em 1965 e 1966;

Diminuição do leque salarial a partir de 1968, o que traduz uma certa melhoria relativa dos trabalhadores de mais baixos salários e um SMIC crescente;

Um certo alargamento da garantia dos rendimentos das categorias mais baixas, nomeadamente através da mensualização e do estabelecimento de acordos salariais pelo período de um ano, com referência explícita aos índices de preços;

Evolução desfavorável dos lucros da indústria e da agricultura e favorável no comércio.

Em França, a adaptação à crise de petróleo fez-se à custa de um aumento do endividamento externo, diminuição dos lucros e dos investimentos.

Daí que, a partir de 1974, a França mantivesse um poder de compra idêntico ao do período anterior.

O aumento do custo salarial por unidade produzida, comparativamente com o da produtividade e o do preço de venda, conheceu uma certa aceleração, o que tornaria vantajoso o investimento de reposição; mas nem as reservas de autofinanciamento, nem as perspectivas de venda, encorajavam os empresários a lançarem-se em vastos investimentos de aumentos da capacidade, os únicos capazes de absorver o desemprego.

4.1.1 *A negociação no sector empresarial do Estado*

Até 1963 não existia um verdadeiro processo de negociação salarial nas empresas públicas, pelo facto de os sindicatos não terem por interlocutores os verdadeiros detentores dos poderes de decisão.

Foi entretanto nomeada uma personalidade, Toutée, especialmente encarregado de estudar as condições através das quais deveriam ser melhorados e desenvolvidos os métodos de discussão salarial nas empresas públicas.

O processo apontado por Toutée desenvolvia-se ao longo de três fases:

- a) Procura de uma melhor informação, através da constituição em cada empresa de uma comissão paritária, presidida por um independente, a fim de que os dados estatísticos sobre os quais iriam repousar os cálculos subsequentes não fossem objecto de contestação;
- b) Fixação, pelo Governo, da massa salarial¹⁸ de cada empresa. Este cálculo seria realizado em termos constantes, por forma a permitir a revisão dos salários perante uma eventual alta dos preços;

¹⁸ O cálculo da massa salarial era afectado de um coeficiente anual calculado de acordo com as previsões do Plano, sendo diferente de empresa para empresa, de modo a ter em conta as condições específicas de cada uma. A este nível, a decisão era unilateral, mas a comissão paritária podia contestar a documentação de base utilizada no cálculo da massa salarial.

- c) Distribuição, dentro de cada empresa, da massa salarial fixada pelo Governo pelas diferentes categorias de pessoal.

Imediatamente após os conflitos sociais de Maio de 1968, os sindicatos conseguiram que o Governo abandonasse o processo Toutée, relativamente ao qual nunca se desfizera a desconfiança dos trabalhadores.

O Governo não podia, porém, renunciar a encontrar um método satisfatório de fixação de salários nas empresas públicas, dada a importância de que se reveste em França o sector nacionalizado, tendo enveredado por um outro tipo de contratos, os «contratos-progresso», desta feita mais próximos da negociação colectiva de trabalho. Através destes contratos, a direcção das empresas comprometia-se a indexar a massa salarial a determinados indicadores económicos, o que permitia desfazer, de certo modo, o atraso com que as remunerações eram actualizadas relativamente aos progressos detectados na situação económica. Geralmente, estes indicadores estavam ligados à expansão nacional (por exemplo, taxa de crescimento do PNB) e à situação da empresa (por exemplo, produtividade ou volume de vendas). A escolha dos indicadores era, porém, levada a efeito pelas partes, com vista a assegurar um autêntico processo de negociação e uma real adaptação às diferentes empresas. Muito embora não estivesse prevista uma indexação aos preços no consumidor, havia a possibilidade de recorrer a cláusulas de salvaguarda, que permitiam majorar a actualização da massa salarial, no caso de o custo de vida se elevar para níveis superiores aos projectados. Por seu lado, os trabalhadores comprometiam-se a aceitar um prazo superior a um ano para a duração do contrato colectivo, o que contrariava a prática anterior, em que as convenções eram susceptíveis de denúncia logo que uma das partes assim o entendesse, e renunciavam a levantar qualquer conflito de trabalho sobre a matéria contratual.

Os «contratos-progresso» vieram entretanto a generalizar-se a todo o sector nacionalizado e também à função pública, não obstante a oposição inicial dos sindicatos.

4.2 O VII PLANO E O PLANO BARRE

Em 1975 houve uma nova tentativa para inserir a política de rendimentos no processo global de planeamento, mais concretamente, no VII Plano Francês (1975-80).

Assim, durante os trabalhos preparatórios do mesmo foram elaborados relatórios sobre a repartição dos rendimentos, nomeadamente sobre as medidas susceptíveis de reduzirem as desigualdades sociais e melhorarem a qualidade de vida. Entre estes relatórios sobressai o da Comissão sobre as Desigualdades Sociais (relatório Méraud), que examinou diversos aspectos das mesmas, em especial a sua transmissão intergerações, a repartição dos rendimentos antes dos impostos, os efeitos dos mecanismos fiscais e das transferências sociais, as diferenças nas condições de trabalho e a política destinada a facilitar o acesso dos diferentes grupos sociais ao ensino e os restantes serviços públicos. De acordo com a mesma comissão, as linhas mestras segundo as quais se deveriam orientar os trabalhos do Plano, numa segunda fase, seriam:

O estudo das medidas visando reduzir as desigualdades de rendimento entre os diferentes grupos sociais;

A melhoria dos processos colectivos de determinação dos rendimentos, de modo a obter-se uma compatibilização entre o objectivo da redução das desigualdades e o da luta contra a inflação.

Foi de facto com base nestes dois pontos que o Comité dos Rendimentos e Transferências, que substituiu a Comissão sobre as Desigualdades Sociais, procurou desenvolver os seus trabalhos. Este Comité tinha por mandato específico estudar a aplicação e as modalidades de redução das desigualdades dos rendimentos e proceder à reavaliação do mecanismo de transferências sociais em vigor, dentro dos objectivos gerais fixados para a economia e das possibilidades de financiamento existentes.

Contudo, esta tentativa não passou de um enunciado de intenções e as dificuldades económicas fizeram que em Setembro de 1976 fosse posto em prática o chamado «Plano Barre», que tentava combater os problemas com que se debatia a economia francesa desde a chamada crise do petróleo, através de uma orientação muito distinta da que até aí se havia seguido.

Com efeito, entre 1974 e 1976, o poder de compra dos trabalhadores havia continuado a aumentar a ritmos semelhantes aos dos anos anteriores.

O Plano Barre veio, no entanto, recusar a tese de alguns economistas de que o relançamento do poder de compra das «massas trabalhadoras» seria a solução para a crise, e assim foram tomadas as seguintes medidas:

- Congelamento dos preços até ao fim do ano, ao nível atingido em 15 de Setembro;

- Diminuição de 2,5 pontos do imposto sobre o valor acrescentado (TVA) em 1 de Janeiro de 1977, para desencorajar as antecipações inflacionistas;

- Actualização das tarifas das empresas públicas;

- Garantia (que os sindicatos traduziam por congelamento) do poder de compra dos trabalhadores em 1977, através do estabelecimento de uma norma, estimada pelo INSEE, para o aumento dos preços, de 6,5 % em 1977, obrigatória para o sector público e que o Estado iria tentar fazer cumprir pelo sector privado.

- Congelamento das remunerações acima de 24 000 francos por mês; As remunerações compreendidas entre 18 000 e 24 000 francos mensais apenas poderiam ter um aumento igual a metade do estabelecido para a taxa de inflação;

- O aumento geral dos salários não poderia ultrapassar, no seu conjunto, em 1977, a taxa de 6,5 %. Assim, só os salários mais baixos, nomeadamente o SMIC e os rendimentos dos trabalhadores manuais, poderiam progredir ligeiramente em valor real.

- A mesma taxa de crescimento de 6,5 % seria uma norma a ser respeitada durante 1977, para o aumento dos dividendos, rendas e serviços.

Este plano foi concebido para sanear economicamente a situação das empresas, ajudando a recompor as suas margens de financiamento, e para não renovar o erro de apreciação da política de relançamento económico de 1975.

No fim de 1977, apesar da viva contestação dos sindicatos, o Plano Barre estava praticamente concluído. Nos nove primeiros meses desse ano, apenas 163 empresas não tinham respeitado os limites de preços.

As altas salariais foram consideravelmente reduzidas e houve uma desaceleração dos custos unitários de produção. O SMIC teve um acréscimo moderado.

No ano de 1978 houve, pelo menos, dois factos marcantes: um aumento considerável, no 2.º trimestre, das taxas de salário horário (de 4,2 % para 5 %) e a liberalização dos preços industriais (o que até Outubro de 1978 não teve senão efeitos moderados).

Relativamente a 1979, as orientações propostas para a elaboração do orçamento não deixaram transparecer nenhuma alteração nas directrizes de austeridade concernentes aos salários, exceptuando uma certa liberalização nas limitações aos aumentos das remunerações mais elevadas.

Por outro lado, no contexto de recessão em que a França tem vivido, as margens de financiamento das empresas reconstituíram-se lentamente.

Acresce que, de acordo com elementos do CERC, as disparidades de rendimentos praticamente não se têm reduzido.

O problema de fundo permanece por resolver, ou seja, a execução de uma política de rendimentos em França.

CONCLUSÕES

As experiências que se acabaram de descrever permitem concluir que a política de rendimentos não pode ser realizada sem que se reúnam um certo número de condições:

EXISTÊNCIA DE UM CONSENSO SOCIAL

Esta é uma condição fundamental. De facto, no campo dos princípios, a política de rendimentos não é imperativa. A sua efectivação, mesmo sob uma forma pouco ambiciosa, cai no âmbito das decisões e actuações da competência das organizações privadas nos sistemas de economia de mercado. Daí a necessidade da existência de um consenso mínimo sobre as finalidades e o funcionamento da economia. Ora, quando há fracções importantes da população que não aceitam o sistema vigente e se recusam a colaborar na sua manutenção, a política de rendimentos está votada ao fracasso.

Há quem defenda que a realização da política de rendimentos, na medida em que exige uma certa paz social, um pacto, vai implicar uma estagnação na luta de classes.

Nos últimos anos, particularmente após a crise do petróleo, a obtenção deste consenso social parece encontrar-se mais comprometida do que no passado, em que existia um contexto de relativa prosperidade e estabilização económica.

EXISTÊNCIA DE UMA CONJUNTURA FAVORÁVEL

A política de rendimentos não deve ser encetada em fases de graves dificuldades, nem de expansão conjuntural.

Assim, quando as condições são de *boom* económico, os trabalhadores preferem que os seus rendimentos sejam determinados através da livre negociação.

Por outro lado, em fase de recessão económica, é provável que estes já tenham vantagens na concretização da mesma, mas nesta altura são os patrões os menos interessados, dadas as condições do mercado de trabalho.

De qualquer modo, afigura-se que a política de rendimentos só deve ser tentada quando existe qualquer contrapartida a oferecer aos trabalhadores, quer em termos salariais, quer se trate de benefícios sociais ou outros.

EXISTÊNCIA DE SINDICATOS REPRESENTATIVOS

Torna-se necessária a existência de uma alta taxa de sindicalização e que os sindicatos sejam representativos das opiniões da base e tenham uma estratégia comum.

Com efeito, uma vez que a política de rendimentos diz respeito a uma concertação entre os parceiros sociais, é preciso que os trabalhadores e patrões disponham de organismos representativos fortes e bem estruturados, o que é inviável sem uma alta taxa de sindicalização.

Quando existe mais de uma central sindical, é indispensável que elas tenham uma estratégia comum, por forma a alcançar-se uma certa coordenação das decisões, nomeadamente através de negociações ao nível nacional.

Entretanto, ainda que os dirigentes sindicais apoiem uma política de rendimentos, é necessário averiguar do seu grau de aceitação dessa mesma política por parte das bases.

Os conflitos que eclodiram nos países analisados no presente texto, nomeadamente a vaga de greves selvagens desencadeadas pelas bases e escapando, por vezes, ao controlo dos dirigentes sindicais, apontaram para uma crise de representatividade e um crescente desejo de independência das bases em relação às cúpulas das organizações sindicais (por exemplo, Maio de 1968 em França). Este fenómeno, não obstante ter sido, por vezes, sobreavaliado, marcou a evolução das relações profissionais nos últimos anos e em certos casos foi superado através da adopção de estruturas e de métodos de actuação sindical mais flexíveis.

De referir, finalmente, que os próprios trabalhadores não são um grupo homogéneo, detectando-se, por vezes, interesses antagónicos entre eles. A este propósito são significativas as rivalidades detectadas entre os trabalhadores não manuais (colarinhos brancos) e os operários (colarinhos azuis) em países onde a política de rendimentos procurou, em certos momentos, reduzir as diferenciações hierárquicas das remunerações.

EXISTÊNCIA DE UM QUADRO INSTITUCIONAL APROPRIADO

A política de rendimentos só é viável desde que se tenha alcançado um acordo prévio, entre as diferentes partes em presença, sobre os princípios orientadores dos salários, dos preços, dos lucros, etc. Daí que seja indispensável favorecer o mais amplo debate, entre os parceiros sociais, sobre a execução e controlo das medidas que vierem a ser adoptadas, visando reduzir os conflitos que eventualmente possam surgir no decor-

rer da respectiva aplicação. Daí o cuidado com que normalmente é rodeada a constituição dos organismos encarregados de formular e acompanhar as recomendações ou as normas sobre as matérias cobertas pela política de rendimentos. Estes organismos são geralmente de constituição tripartida (Estado, patrões e trabalhadores) e desempenharam, por vezes, um papel relevante na implementação da referida política, como foi o caso do Conselho Nacional de Preços e Rendimentos (NBPI) na Grã-Bretanha e do Conselho de Mediadores Governamentais e da Função do Trabalho na Holanda.

EXISTÊNCIA DE UMA BOA INFORMAÇÃO SOBRE OS RENDIMENTOS, EM PARTICULAR SOBRE OS RENDIMENTOS NÃO SALARIAIS

Uma política de rendimentos encarada unicamente como um controlo da massa salarial não pode obter o apoio dos trabalhadores, já que deixa de fora todas as restantes categorias de rendimentos.

Na realidade, as experiências vividas nos anos 50 e 60 mostraram que a política de rendimentos quase sempre se limitava a ser uma política de salários.

A política de rendimentos deve ser exaustiva, ou seja, abarcar todos os tipos de rendimentos.

Verifica-se, porém, que a informação estatística referente aos rendimentos não salariais, aos patrimónios, às transferências sociais, etc., é muito mais escassa do que a que existe relativamente aos salários e ordenados. Não é por acaso que isto acontece, dadas as resistências para manter na sombra muitos dos privilégios detidos por certos estratos. Por outro lado, a análise destes elementos é sociologicamente complexa.

No entanto, alguns progressos foram conseguidos neste campo, através dos estudos que têm vindo a ser efectuados por organismos tais como o Centro de Estudos dos Rendimentos e dos Custos (CERC), em França, e a Comissão Real para a Distribuição do Rendimento e da Riqueza, na Grã-Bretanha.

Esta ausência de estatísticas adequadas tem sido por vezes apontada pelos sindicatos, na prática, como um obstáculo à aceitação de uma política de rendimentos.

CAPACIDADE DE RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS TÉCNICOS LIGADOS COM A POLÍTICA DE RENDIMENTOS

Têm sido alegadas várias dificuldades de ordem técnica à implementação da política de rendimentos. De facto, esta política deve estar coordenada com os restantes domínios da política económica, o que, a curto prazo, implica que ela esteja estreitamente ligada a todas as medidas que afectam a procura global, nomeadamente as políticas fiscal, monetária, orçamental, de emprego, etc., sob pena de não atingir os objectivos que se propõe.

Neste campo, merecem realce as tentativas conducentes à adopção de modelos econométricos capazes de descrever os mecanismos que determinam os preços e os salários, bem como a respectiva ligação com a distribuição do rendimento e outras variáveis de carácter económico.

Infelizmente, a maioria dos modelos existentes são instrumentos mais ou menos académicos, não constituindo uma base de decisão para as medidas de política económica que vão sendo tomadas. No entanto, alguns progressos têm sido feitos particularmente nos países que adoptaram sistemas de planeamento a curto e médio prazo.

Outras dificuldades técnicas, não totalmente resolvidas, são a escolha dos critérios que devem comandar a evolução dos rendimentos. De facto, muito embora se possa chegar a um acordo de princípio sobre a ligação dos rendimentos à produtividade nacional, torna-se necessário considerar uma série de elementos correctores, por forma a ter em conta situações próprias a cada profissão e a cada ramo de actividade económica. Uma concepção demasiadamente rígida desta ligação pode provocar a continuação das desigualdades, constituindo um factor de estrangulamento.

Mas, mesmo que todas estas condições estejam reunidas, pode acontecer que não sejam suficientes para que a política de rendimentos conheça um sucesso durável.

Foi o caso da Holanda, que parecia preencher todos os requisitos para o êxito da política de rendimentos (apoio estatístico de qualidade excepcional, centralização das negociações, existência de um quadro institucional adequado para a concertação entre os parceiros sociais, ausência de tensões sociais graves, etc.) e onde, após uma fase relativamente bem conseguida, se veio a assistir a um fracasso, ao qual se seguiram várias tentativas para relançar a referida política, sem que se tenha obtido, até à época, resultados animadores.

Quanto à Grã-Bretanha, onde se tem prosseguido, com uma certa constância, a aplicação de medidas de controlo dos preços e dos salários, é possível duvidar dos resultados das mesmas a médio e longo prazo. De facto, a períodos relativamente bem sucedidos, em que os preços e os rendimentos são controlados durante um período relativamente curto, seguem-se explosões de salários e preços, provocadas por tensões que se foram acumulando no decurso das épocas de austeridade.

De referir que a Grã-Bretanha reunia também algumas das condições para o êxito da política de rendimentos (nomeadamente no que se refere à inexistência de tensões sociais graves), se bem que as negociações salariais se processassem a nível muito descentralizado e a principal central sindical exercesse um poder muito limitado sobre os sindicatos que a integravam.

A experiência vivida em França não se pode comparar à dos dois países que se acabaram de referir, já que a oposição desde sempre manifestada pelos parceiros sociais não permitiu um avanço neste campo, a não ser ao nível teórico. Ela tem sido mais uma utopia do que um instrumento de política económica.

Apesar da diversidade das tentativas feitas em qualquer dos três países analisados, a referida política não provocou uma redistribuição profunda dos rendimentos, facto que tem dado força aos argumentos dos seus opositores.

Nos últimos anos assistiu-se, aliado às dificuldades crescentes da implementação da política de rendimentos, ao desenvolvimento do controlo autoritário e unilateral da evolução dos salários e dos preços por parte dos Estados. Apesar de esta actuação ter levantado os protestos do movimento sindical, este parece, ao menos aparentemente, preferi-la a deixar-se envolver pelos compromissos decorrentes da aplicação da política de rendimentos.

A profunda alteração do contexto económico dos países capitalistas industrializados, decorrente da crise do petróleo e das matérias-primas, tem levantado os maiores problemas, não se vislumbrando, num futuro próximo, os mecanismos de determinação dos salários e dos rendimentos não salariais que virão a ser adoptados e qual a viabilidade da política de rendimentos.

BIBLIOGRAFIA

- H. A. Turner e M. Zoetweij, *Prix, salaires et politiques des revenus dans les pays industrialisés à économie de marché*, Bureau International du Travail, 1966, nova série, n.º 70.
- Secretariat of Economic Commission for Europe, *Incomes in post-war Europe: a study of policies, growth and distribution*, Geneva, United Nations, 1967.
- Lloyd Ulman e Robert J. Flanagan, *Wage restraint: a study of incomes policies in western Europe*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres, 1971.
- H. Phelps Brown, Derek Robinson, Ben Roberts, Jacques Delors, Marc Maurice, etc., *Détermination des salaires*, documentos apresentados numa conferência internacional, Paris, OCDE, 3-6 de Julho de 1973.
- Politiques salariales socialement responsables et inflation*, Paris, OCDE, 1975.
- Pour une politique des prix, des profits et des autres revenus non-salariaux*, Paris, OCDE, 1964.
- Jacques Lecaillon, *La politique des revenus, espoir ou illusion*, Paris, Éditions Cujas, 1969.
- Jean Boissonat, *La politique des revenus*, Éditions du Seuil, 1966.
- Françoise Euvrad, «L'impossible politique des revenus? Premier bilan des expériences de politique des revenus en République Fédérale Allemande, en Grande-Bretagne et en France», in *Droit Social*, Paris, Janeiro de 1972.
- Gilbert Mathieu, Ernest Mandel, Marcel Gonin e Alfred Sauvy, «Une politique des revenus est-elle possible et souhaitable?», in *Les Cahiers du Centre d'Études Socialistes*, Paris, 15 de Abril de 1963.
- J. M. Rolo, «Reflexões sobre as políticas de rendimentos», in *Análise Social*, n.º 33, vol. ix, 1972.
- W. Van Tilburg, *La nouvelle politique de salaires différenciés aux Pays Bas*, Paris, Service d'information et de recherche syndicales — Agence Européenne de productivité, Paris, OCDE, 1969.
- José Barreto, «Perspectivas de um pacto social em Portugal», in *Análise Social*, n.º 53, 1978.
- Maria Henriqueta Almeida, *Relatório do Estágio Efectuado em Londres de 25/10 a 5/11 de 1976 sobre a Política de Rendimentos e o Sistema de Relações Profissionais*.
- Alan Bienaymé, «La politique des revenus en France», in *Revue Économique*, vol. 30, n.º 1, Janeiro de 1979.
- Éliane Mossé, *Comprendre la politique économique*, Éditions du Seuil, 1978.