

TÓPICOS ESPECIAIS DE CONJUNTURA

Política salarial no setor público*

*Roberto Balau Calazans***

1 - Introdução

Neste artigo são discutidos e sistematizados elementos básicos sobre algumas experiências de políticas salariais vinculadas à receita pública. Evidencia-se uma certa indefinição das diversas categorias de servidores públicos, assim como do conjunto do movimento sindical, no que concerne às alternativas existentes de política salarial a serem negociadas com as administrações públicas. Existe, de outra parte, uma série de novas experiências de política salarial vinculada à receita pública. Por exemplo, os servidores das Prefeituras de Porto Alegre e de São Paulo têm como indexador da política salarial a receita corrente dos respectivos municípios, os professores do Estado de Santa Catarina têm seus reajustes definidos de acordo com o incremento do ICMS daquele estado (SC. Lei 139). O próprio Governo Collares admitiu negociar regras de reajustes atrelados ao comportamento da inflação e da receita estadual. Isso significa que tanto os administradores como os servidores públicos começam lentamente a refletir sobre essa nova formulação de política salarial. Portanto, faz-se necessário abordar esse tema, trazendo à luz, de forma mais sistemática, os elementos que norteiam esse debate.

Na segunda seção, discute-se, de maneira genérica, a natureza da negociação coletiva no setor público, relacionando-a com a situação conjuntural do País, em particular das finanças estaduais. No que concerne à natureza da relação, é feita uma análise centrada no estudo da evolução do poder de compra dos salários de algumas categorias representativas, assim como se esboça um indicador da evolução dos salários relativos entre as diversas Secretarias Estaduais. Na terceira seção, a título ilustrativo, são levantados os aspectos básicos necessários à formulação de uma política salarial. A seguir, passa-se a discutir mais detidamente a política salarial vinculada à receita pública, simulando exemplos de sua aplicação no Estado do Rio Grande do Sul. Finalmente, apresenta-se uma rápida nota conclusiva.

2 - A natureza da relação e o panorama conjuntural

A ausência de qualquer regra explícita de indexação dos salários e a busca do controle da evolução dos gastos de pessoal em relação à receita pública têm caracterizado a relação entre as administrações públicas e seus servidores.¹ Frente à acele-

* Texto elaborado com dados disponíveis até fevereiro/93.

** Professor da UNISINOS, técnico do DIEESE, Mestre em Economia pela UFRGS-IEPE.

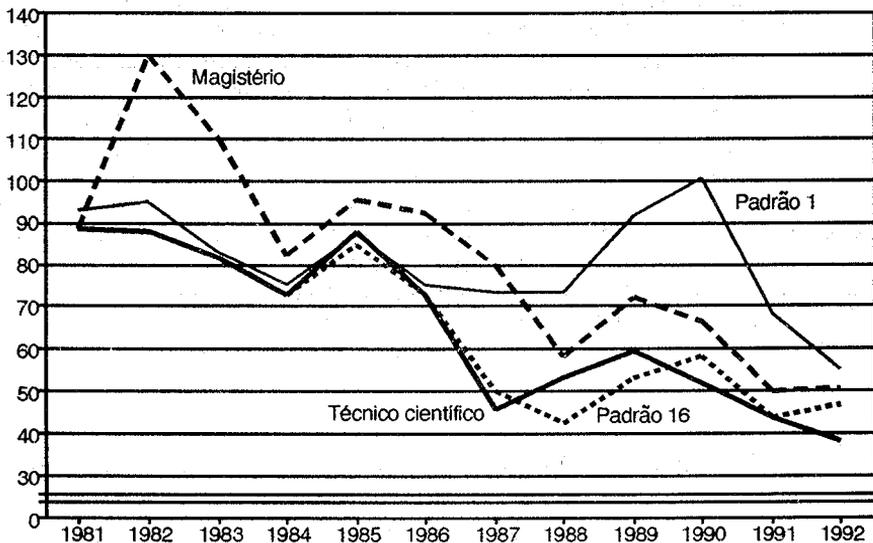
¹ Cabe registrar que está em vigor a bimestralidade para os reajustes salariais do magistério gaúcho (Lei nº 9.728/92), representando um avanço quanto à definição de uma política salarial mais consistente.

ração inflacionária, tem sido percebida, não apenas pelos servidores, como também pelos próprios Governos, a necessidade de elaboração de uma política salarial para o setor público que estabeleça, de maneira transparente, as principais regras de reajustes (aumentos) salariais.

Para visualizar a necessidade de uma política salarial, é demonstrada, graficamente, a partir de exemplos concretos do Estado do Rio Grande do Sul, uma comparação da evolução do poder aquisitivo médio do Magistério Estadual, dos Padrões 1 e 16 — pertencentes ao Quadro Geral do Funcionalismo Público —, e dos Técnicos Científicos desde setembro de 1980. Para cada uma dessas categorias, construiu-se uma série de índices mensais de salários reais, deflacionados pelo IGP-DI mensal respectivo, da Fundação Getúlio Vargas. As médias anuais, descritas no Gráfico 1, correspondem à média dos índices de salários reais verificados em cada ano.

GRÁFICO 1

ÍNDICE DE SALÁRIO MÉDIO REAL DO MAGISTÉRIO E DO QUADRO GERAL DO RS — 1981-92



FONTE: Tabela 1.

NOTA: 1. Os índices têm como base 1º.09.80=100.

2. Foi utilizado como deflator o IGP-DI, da FGV.

Esse gráfico demonstra nitidamente que os índices de salários médios reais anuais referentes a cada categoria evoluem de maneira diferenciada, não evidenciando uma regra preestabelecida de política salarial. A partir de 1984, por exemplo, no Quadro Geral, amplia-se o hiato entre a evolução do poder aquisitivo dos Padrões 1 e 16. Todavia, já em 1990, começou a haver uma queda vertiginosa do poder aquisitivo do Padrão 1, aproximando-se dos índices do Padrão 16. Percebe-se, ainda, que houve critérios de reajustes diferenciados para os salários dos Padrões 1 e 16, *vis-à-vis* ao Magistério Estadual e aos Técnicos Científicos.

A Tabela 1 descreve, comparativamente, a evolução dos índices de salários reais médios anuais do Magistério Estadual, dos Padrões 1 e 16 e dos Técnicos Científicos. Pelos índices, podem-se verificar os níveis de salários reais dessas categorias representativas ao longo de mais de uma década.

Tabela 1

Índices de salários reais médios anuais, por categoria de servidores,
no Rio Grande do Sul — 1981-92

ANOS	MAGISTÉRIO ESTADUAL	QUADRO GERAL		TÉCNICO CIENTÍFICO
		Padrão 1	Padrão 16	
1981	88,28	92,97	88,36	88,37
1982	130,32	95,11	88,05	88,06
1983	109,57	82,89	81,74	81,76
1984	82,22	75,11	72,85	72,86
1985	95,35	87,35	84,68	87,95
1986	92,66	74,90	72,58	72,57
1987	79,45	73,08	50,27	45,73
1988	58,47	73,40	42,83	53,50
1989	72,01	91,59	53,41	59,27
1990	66,72	100,33	58,29	51,89
1991	49,76	68,56	43,51	43,63
1992	50,52	55,09	47,23	37,88

FONTE DE DADOS BRUTOS: DIEESE.
CPERS.

NOTA: 1. Foi utilizado como deflator o IGP-DI, da FGV.
2. Os dados têm como base 01.09.80 = 100.

Essas diferenças visíveis quanto à evolução do salário real médio entre as categorias acima citadas sugerem minimizar as discrepâncias quanto à evolução desses salários, seja através da isonomia salarial, de reajustes diferenciados, seja pela definição de uma política salarial que defina os reajustes para o futuro. Além da comparação entre a evolução dos salários reais dessas categorias, podem-se demonstrar, ainda, os diferenciais entre salários relativos das diversas Secretarias do Estado, como se observa na Tabela 2. A noção de salários relativos parte da idéia de que os trabalhadores assumem como um elemento importante da barganha salarial as comparações entre seus salários nominais.² Os diferenciais entre os salários médios são indicativos de poder de barganha distinto entre as categorias. Para evidenciar essa situação, tomaram-se como referência o valor bruto da folha de pessoal (inclusive inativos e pensionistas) e o número de funcionários por órgão no mês de maio dos anos de 1981 a 1991. A razão entre esses parâmetros indica o salário médio por órgão, bem como o valor médio em toda a administração.

Tabela 2

Relação entre salário médio do órgão e salário médio total do Estado do RS dos servidores ativos e pensionistas e valor bruto da folha de pagamento no mês de maio de cada ano — 1981-91

ÓRGÃOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 - Legislativo	2,50	2,22	2,26	2,27	3,13	2,85	2,56	2,09	2,85	2,62	2,98
Assembleia Legislativa	2,49	2,22	2,28	2,35	3,35	2,97	2,69	2,16	3,10	2,64	2,99
Tribunal de Contas	2,53	2,20	2,22	2,04	2,31	2,45	2,21	1,88	2,16	2,58	2,94
2 - Judiciário	2,09	1,74	1,70	1,34	1,65	2,04	1,73	1,51	2,01	1,70	1,64
Tribunal de Justiça	2,01	1,67	1,64	1,28	1,60	2,00	1,67	1,49	1,97	1,65	1,60
Tribunal de Alçada	3,26	2,73	2,91	2,36	2,80	3,34	3,02	2,40	3,23	2,68	2,35
Tribunal de Juri e Juizado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Juizado de Menores	2,13	1,60	1,52	1,45	1,48	1,36	1,44	1,09	1,30	1,37	1,16
Justiça Militar	2,68	2,43	1,79	1,67	1,59	2,17	1,98	1,86	2,51	2,21	2,47
3 - Gabinete do Governador	1,10	0,91	1,19	1,03	1,29	1,35	1,11	0,96	1,09	1,36	1,05
4 - Procurador Geral da Justiça	5,91	5,55	5,37	4,15	4,54	6,14	5,53	4,83	6,74	5,58	6,24
5 - Procurador Geral do Estado	4,35	3,88	3,61	1,93	2,21	2,87	2,41	2,26	2,94	2,50	2,88
6 - Escritório de Representação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,87
7 - Secretaria da Justiça	0,95	0,72	0,75	0,77	0,97	1,03	0,91	1,02	1,13	1,10	1,20
8 - Secretaria de Coordenação e Planejamento	1,74	1,30	1,36	1,36	1,54	1,39	1,48	1,50	1,52	1,39	1,39
9 - Secretaria da Fazenda	2,32	1,84	1,86	1,74	2,16	1,90	1,94	1,71	2,37	2,32	2,88
10 - Secretaria da Agricultura	0,91	0,81	0,69	0,77	0,83	0,67	0,67	0,60	0,71	0,70	0,61
11 - Secretaria da Indústria e Comércio	2,42	1,73	1,62	1,86	1,76	1,50	1,43	1,09	1,40	1,17	1,05
12 - Secretaria de Energia, Minas, Comunicações	0,91	0,92	0,70	0,80	0,96	1,01	0,91	1,09	1,25	1,12	1,11
13 - Secretaria de Transporte	1,01	0,81	0,70	0,71	0,82	0,82	0,73	0,65	0,86	0,87	0,62
14 - Secretaria da Educação e Cultura	0,80	0,91	0,90	0,86	0,78	0,77	0,79	0,79	0,68	0,75	0,74
15 - Secretaria da Saúde e Meio Ambiente	0,80	0,66	0,61	0,68	0,74	0,72	0,65	0,57	0,72	0,70	0,71
16 - Secretaria do Trabalho e Ação Social	1,08	0,95	0,97	0,99	1,04	0,89	0,85	0,82	1,10	0,95	0,95
17 - Secretaria do Interior e Desenvolvimento	1,14	0,98	0,87	1,05	1,11	0,96	0,88	0,82	0,91	0,85	0,82
18 - Secretaria de Segurança Pública	1,30	1,03	0,97	1,09	1,19	1,32	1,33	1,37	1,52	1,23	1,36
19 - Secretaria da Administração	1,25	0,89	0,88	0,87	0,95	0,87	0,69	0,70	0,78	0,78	0,66
20 - Secretaria de Turismo	1,20	1,02	1,18	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21 - Encargos Gerais	1,17	1,09	1,15	1,25	1,24	1,17	1,19	1,22	1,16	1,18	1,13

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FINANÇAS DO ESTADO (1991). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, v.40.

NOTA: Cálculos elaborados pela Subseção DIFESE/CPERS.

² Ver Amadeo (1987, p.29).

A Tabela 2 fornece a relação entre o salário médio por órgão e o salário médio global na administração, onde se percebe que as Secretarias (como a de Educação, a de Saúde, a de Transporte, entre outras), responsáveis por áreas essenciais do desenvolvimento social, possuem, ao longo desses anos, uma média salarial inferior ao salário médio global do Estado. Isso significa que, além da contínua queda tendencial do poder de compra salarial, ocorre uma profunda distorção no que concerne à evolução dos salários relativos entre as categorias.

Uma vez posta a questão da necessidade de uma política salarial no âmbito das negociações coletivas do setor público, é necessário traçar uma breve avaliação das finanças estaduais e da estratégia de ajustamento das contas públicas. Ao longo de 1991-92, o cenário econômico apresentou um quadro recessivo, fruto de uma política econômica gradualista ortodoxa centrada em uma política monetária de juros reais extremamente elevados, no controle dos gastos públicos (principalmente pessoal) e com um sistema de indexação salarial restrito. A combinação desses instrumentos trouxe altos custos sociais, ampliando as taxas de desemprego, a queda dos indicadores de atividades econômicas e dos salários reais das principais categorias de trabalhadores. O processo recessivo atuou sobre as finanças públicas de modo a reduzir os principais componentes da receita. A receita tributária, que depende, em boa medida, do nível de atividade, teve uma queda vertiginosa nos últimos dois anos, dificultando a retomada dos investimentos públicos, assim como a concessão de reajustes salariais ao próprio funcionalismo. Nesse sentido, a arrecadação de ICMS, de janeiro a novembro de 1992, em todo o Brasil, teve uma queda de 9,0% comparativamente ao ano anterior. No mesmo período, em nosso Estado, permaneceu a tendência de queda, havendo decrescido 8% em relação ao mesmo período acumulado de 1991 (Indic. IESP, 1993).

A política monetária de juros reais elevados gerou um aumento expressivo nos pagamentos dos serviços da dívida pública. Isso levou a Administração Estadual a buscar alternativas para sustentar um equilíbrio operacional e orçamentário. Frente à forte restrição fiscal imposta pela recessão e ao crescente ônus dos serviços da dívida pública, optou-se por ajustar o valor real da folha salarial dos servidores públicos, bem como por reduzir os níveis de investimentos públicos, considerando-os como variáveis residuais para a obtenção do equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas. Foi notória, desse modo, a queda dos salários reais das principais categorias de servidores, assim como os diferenciais de salários relativos na Administração Direta, em que pese a alguns setores corporativos terem ficado imunes a essa situação, principalmente na Administração Indireta.

Convém salientar, ainda, que a dinâmica das negociações coletivas no setor público se mantém bem distante do almejado, em termos de eficiência e da definição de regras estáveis que estabilizem a relação trabalhista. Primeiro, as negociações não possuem um caráter profissional, e comparece um forte componente político que atrapalha a flexibilização das negociações e das respectivas pautas de reivindicações. Via de regra, o Governo centra seu discurso em torno do controle dos gastos de pessoal, insistindo no peso crescente da folha de pessoal, principalmente os inativos. O Poder Executivo esquiva-se, invariavelmente, de negociar abertamente as alternativas para o ajuste das contas públicas. De outra parte, os sindicatos de servidores continuam ligados a uma antiga linha de reivindicação, centrada em questões econômicas, e rigidamente atrelados à proposição de reajustes salariais com base em expectativas passadas, sem maior compromisso com o funcionamento da máquina estatal, ou, ainda, ao controle da política de salários e emprego (política de gratificações, *plus* salariais,

diárias, contratações, etc.) efetivada pelas Administrações Públicas. É também recorrente a intervenção da Assembléia Legislativa para resolver os impasses quanto à definição dos reajustes salariais dos servidores. Decorre daí um crescente desgaste da ação sindical e da esfera executiva, criando um clima de incerteza dos servidores quanto aos níveis de salários reais, bem como uma confusão na opinião pública sobre o real significado e as motivações implícitas nas negociações coletivas no setor público.

Segundo, surge outro componente interveniente nesse cenário, verifica-se que as Administrações Estaduais, em algumas circunstâncias, escolhem os interlocutores para a negociação. Na prática, os índices de reposição salarial obtidos nessas condições não obedecem a critérios explícitos, isto é, tais índices são definidos, em última análise, pelo Executivo, devido à falta de poder de barganha da representação escolhida. Aliás, a ausência de regras e cláusulas de indexação, acordadas em lei, leva à **arbitragem** dos índices de reposição de acordo com a conveniência de caixa ou com a intenção política do Poder Executivo. Além disso, dada a aceleração inflacionária, ao se postergar ao máximo a concessão de reajustes, de forma a reduzir o valor real da folha de pessoal, os salários reais são levados a níveis extremamente penosos antes da recomposição prévia do pico salarial — já em queda em termos médios.

3 - Política salarial: elementos básicos

Antes de serem tecidos comentários sobre os aspectos relevantes da política salarial de vínculo à receita pública com base em recentes experiências, torna-se importante repassar alguns conceitos básicos necessários à definição de uma política salarial.

Como se sabe, uma política salarial expressa um conjunto de medidas que visam estabelecer os mecanismos de reajustes periódicos e automáticos dos salários nominais, objetivando a manutenção do poder aquisitivo dos salários frente à variação do custo de vida. O salário real é a expressão do poder de compra dos salários, sendo basicamente uma função dos salários nominais e da taxa de inflação. Quanto às cláusulas de indexação dos salários nominais, a política salarial define a forma de como se dará sua revisão periódica, estando fora de controle as variáveis como a taxa de inflação e o salário real. Desse modo, a garantia de salários reais (médio ou de pico) compatíveis depende da definição prévia do sistema de indexação.

Grosso modo, os elementos constitutivos de uma política salarial são a vigência, a periodicidade, o indexador e a regra de cálculo. A vigência define o período de tempo em que vigorarão as medidas de política salarial. No que concerne à periodicidade, esta define de quanto em quanto tempo os reajustes salariais ocorrerão, diante da adoção de uma política salarial. A periodicidade pode ser fixa ou móvel. É fixa quando define o intervalo de tempo em que a reposição salarial ocorrerá. Pode ser mensal, bimestral, trimestral, e assim por diante. Será móvel quando depender do comportamento da taxa de inflação. Dada uma taxa de inflação constante, a redução da periodicidade permite a elevação do salário real médio. O indexador é aquele que reajusta os salários nominais. Através de sua comparação com um índice de preço qualquer, define-se de quanto será o reajuste necessário para devolver aos salários o poder de compra anterior. A regra de cálculo é a forma utilizada para definir o percentual de reajuste dos

salários. A fórmula de cálculo pode ser simples ou composta. É simples quando o índice de reajuste é apurado através do cálculo acumulado do indexador utilizado. É composta quando, para apurar o índice de reajuste, é necessário agregar outros componentes na fórmula. Um exemplo de regra de cálculo composta é a vinculação dos reajustes salariais ao comportamento da receita pública. A evolução dos salários do funcionalismo pode depender da evolução das receitas estaduais, comprometendo as reivindicações das diversas categorias do funcionalismo com as reais condições de pagamento do erário público. As relações entre Governo e seus funcionários passam a ter uma nova dimensão no que se refere à forma de negociação, elevando o grau de responsabilidade entre as partes.

4 - A política salarial vinculada à receita pública

Levando-se em conta a fase recessiva da economia brasileira e a complexidade das negociações coletivas no setor público, assim como o poder de barganha distinto entre as diversas categorias, torna-se necessário que seja aberto um amplo debate sobre as novas formas democráticas de definição de uma política salarial no âmbito específico das administrações públicas. Uma política salarial de vinculação dos reajustes salariais à evolução de um componente da receita fiscal dos estados e municípios é um tema novo para o debate nas negociações coletivas, no setor público.

Essa nova linha de política salarial traz consigo a qualificação técnica e política nas negociações entre os atores envolvidos, exigindo a elaboração de regras estáveis para a política de pessoal no serviço público. Com o aprofundamento desse debate, rompe-se a postura sindical ingênua que nega qualquer relacionamento da política salarial da administração pública com a arrecadação fiscal do Estado. É evidente que a evolução dos salários nominais depende do nível de arrecadação tributária e dos demais componentes da receita, assim como do controle dos gastos de pessoal e da política de emprego efetivada pela administração pública. Ou seja, impõe-se, na prática, uma restrição orçamentária quanto à evolução dos gastos com pessoal, que tem como limite a capacidade de arrecadação e de pagamento das administrações públicas. Na ausência de uma regra de indexação salarial explícita, os índices de reajustes concedidos, mesmo tendo fortes pressões política e sindical, têm sempre a capacidade de gasto como limite.³

Dada a capacidade de arrecadação de recursos próprios (excluindo-se as transferências legais), os gastos correntes e de capital definem os limites necessários para a geração do equilíbrio operacional (receitas menos despesas não financeiras). As variáveis financeiras (operações de crédito e serviços da dívida pública) são de controle mais complexo, principalmente os serviços da dívida, em virtude da atual política monetária desenvolvida pelo Governo Federal. Os desajustes das contas financeiras — a contratação excessiva de

³ Ver Horn (1991) e Ohana (1992).

operações de crédito altera o padrão de financiamento do Estado, e os compromissos relativos à dívida pública oneram os cofres públicos — são responsáveis pelos desequilíbrios orçamentários. Portanto, o equilíbrio operacional é residualmente ajustado através da redução dos investimentos públicos e dos gastos com pessoal. Diante de tal quadro, é necessária a administração política da forma de ajustamento, onde a política salarial é um dos instrumentos para a definição do modelo a ser adotado.

Na opção por uma política de indexação salarial à receita do Estado, a escolha do componente da receita é o aspecto relevante na formulação desse tipo de cláusula de indexação. Acentua-se a necessidade de delimitar qual o componente da receita que será o indexador (ou não), seja o ICMS, seja a receita corrente líquida, passíveis de serem colocados em uma negociação.⁴ No caso da escolha do ICMS, este representa o principal componente da arrecadação tributária, representativo de mais de 65% da receita total arrecadada. Seu comportamento é determinado basicamente por três fatores: a inflação, o nível de atividade econômica e o grau de ativismo da política fiscal. Mantido constante o nível de atividade econômica, com regras inalteradas de política fiscal, a arrecadação do ICMS tende a acompanhar o comportamento da inflação. Nessas circunstâncias, uma política salarial com reajustes baseados no crescimento do ICMS poderia corrigir os salários nominais *vis-à-vis* às variações do custo de vida. Na fase ascendente do ciclo econômico, as políticas fiscais mais agressivas, bem como o combate à sonegação, atuam de forma positiva sobre a arrecadação real, permitindo melhoria dos níveis de salários reais. Na fase recessiva, o efeito Tanzi e a sonegação tendem a trazer efeitos negativos sobre as finanças estaduais, levando à queda do patamar de salário real médio em cada categoria de servidores. No que se refere à política fiscal adotada no ciclo recessivo, nota-se que algumas administrações estaduais imprimem um tom marcadamente contraditório. Ao invés de sustentarem medidas de combate à sonegação, buscam na elevação das alíquotas de determinados impostos a forma para contornar a queda real da arrecadação. Além disso, criam-se facilidades quanto à renegociação da dívida ativa do setor privado junto à administração fazendária. No entanto não se deve concluir, de maneira pessimista, que essas concessões redundariam na inviabilização financeira do Estado.

Em que pese à crítica acima formulada, pode-se afirmar que a arrecadação do ICMS acompanha, em boa medida, a trajetória da inflação. Desse modo, a política de indexação salarial ao ICMS deve ser examinada, com vistas à possibilidade de sua implantação como um mecanismo de manutenção do poder aquisitivo dos salários nominais. A Tabela 3 traz um comparativo entre a evolução do ICMS bruto e a de três importantes índices de preços desde 1989. Como se pode observar nessa comparação, o ICMS, em quatro anos, comparativamente ao ICV-DIEESE, tem uma perda de apenas 17,35%. Todavia, comparativamente ao INPC-IBGE e ao IGP-FGV, apresenta ganhos de 5,15% e 38,41% respectivamente.

⁴ Ultimamente, a Secretaria da Fazenda do RS utiliza, por exemplo, o conceito de receita própria líquida: receita total menos transferências a municípios menos operações de crédito.

Tabela 3

Variações anuais do ICMS bruto do RS e de índices de preços — 1989-92

ANO E RESÍDUO	ICMS BRUTO	ICV-DIEESE	INPC-IBGE	IGP-FGV
1989	2 301,65	1 946,58	1 863,56	1 782,90
1990	1 530,54	1 849,83	1 585,18	1 037,54
1991	377,59	500,34	475,10	480,18
1992 (1)	1 239,91	1 127,53	1 149,06	1 142,05
Resíduo ICMS/inflação		-17,35	5,15	38,41

FONTE: DIEESE.

(1) O ICMS de dezembro é estimativa (22%).

Um ponto certamente controvertido refere-se à conceituação da despesa com pessoal ser considerada no cálculo. Com relação à despesa de pessoal, o Governo procura, normalmente, demonstrar a crescente participação da folha de pessoal medida em relação a algum indicador de receita. Na posição do Governo, as despesas com pessoal compõem-se dos seguintes itens de despesa: despesa com pessoal ativo, inativos, pensionistas, salário família; e incluem, ainda, as transferências de pessoal às autarquias e fundações (Administração Indireta). Sugere-se, também, adicionar gastos com serviços de terceiros, assistência financeira aos municípios, diárias, despesas com vigilância, etc. Tal posição contrasta com a linha seguida pelo Tribunal de Contas do Estado.⁵ Como se observa, a delimitação deste conceito depende muito da negociação.

No que se refere à atuação sindical, a exigência de um caráter mais técnico da negociação não implica a secundarização do aspecto político das barganhas salariais. Ao contrário, amplia-se a necessidade de dominar questões como a execução orçamentária, ou os planos plurianuais; assim como se coloca uma maior responsabilidade entre os agentes envolvidos na gestão da coisa pública. Reduz-se, com isso, o espaço para as barganhas desmedidas e para a política de arbitragem de índices de reajuste salarial sustentada pelo Executivo.

⁵ O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul considera despesa com pessoal: gastos com pessoal ativo, inativo, pensionistas e salário família.

Por fim, a qualificação das negociações coletivas aproxima as entidades de trabalhadores de temas mais complexos, pertinentes à administração cotidiana da máquina pública, exigindo, desse modo, conhecimento de questões novas, a saber: os componentes da receita a serem considerados, definição do conceito de despesa com pessoal, construção de indicadores de despesa com pessoal em relação à receita (razões móveis, criação de fundos, etc.), regras de cálculo de índices de reajustes, etc. O elemento fundamental a ser conquistado nessa órbita de negociação é a definição de regras básicas sobre a própria forma de como negociar, aspectos quanto à transparência ou ao acesso às informações econômicas. É certo que existem barreiras postas que conflituam a relação trabalhista, no entanto não se infere daí que a possibilidade de negociação decorre somente da força política condutora do Estado.

4.1- Cláusulas de indexação salarial vinculadas à receita pública

Para concretizar a presente discussão, podem-se descrever algumas cláusulas de indexação salarial vinculadas à receita pública, basicamente estadual, de forma a demonstrar seus principais elementos constituintes, sistematizando as experiências elaboradas nesse campo. Recorre-se ao caso do Município de Porto Alegre, que possui uma política salarial nesses moldes e, ainda, aos projetos de lei, dos quais se simulou, com algumas simplificações, sua aplicação para o Estado do Rio Grande do Sul.

Para o cálculo dos salários reais mensais, foi escolhido como deflator o ICV-DIEESE. As simulações abrangem o período de janeiro de 1989 a dezembro de 1992. Em cada uma das propostas, descritas abaixo, serão mencionados, em termos sintéticos, a vigência, a periodicidade, o indexador utilizado, a regra de cálculo e a tabela de redutores (inflatores) dos índices de reajuste salarial (se houver).

Primeiramente, expõe-se a simulação de um simples mecanismo de indexação salarial ao ICMS bruto⁶, dentro das especificações abaixo descritas. Supõe-se que a arrecadação nominal de ICMS é função positiva da inflação e da atividade econômica. O caráter expansionista ou restritivo da política fiscal depende da posição assumida pelo Governo quanto às isenções, às reduções (aumentos) de alíquotas, etc. Desse modo, pode-se observar que a arrecadação nominal do ICMS acompanha a evolução dos índices inflacionários e que a queda real do nível de atividade implica, em boa medida, a queda real dessa receita tributária. Constrói-se, desse modo, um modelo simplificado de indexação salarial com base na variação do ICMS bruto, onde se verificam níveis razoáveis de salários reais mensais e médios anuais comparativamente à variação do ICV-DIEESE no mesmo período.

⁶ Entende-se por ICMS bruto o somatório do arrecadado como tributo mais valores a qualquer título (juros, multas, cobrança de dívida ativa, etc.) relacionados com esse imposto.

Tomando-se uma série temporal de evolução nominal do ICMS bruto, pode ser demonstrada a evolução dos salários reais médios, se fosse aplicada tal cláusula de indexação salarial, vinculando a evolução dos salários nominais a essa receita tributária. A regra de cálculo pode ser definida de duas maneiras alternativas:

- (1) pelas taxas de variações acumuladas do bimestre imediatamente anterior ao mês *i* de referência;
- (2) ou, ainda, pela taxa de variação do incremento do ICMS bruto entre os dois bimestres imediatamente anteriores ao mês *i* de referência, conforme a notação

$$(2') \left(\left(\frac{\sum_{i-2}^{i-1} \text{ICM}_i - \sum_{i-3}^{i-4} \text{ICM}_i}{\sum_{i-3}^{i-4} \text{ICM}_i} - 1 \right) \times 100 \right)$$

onde

ICM_{*i*} = ICMS bruto no mês *i*.

Nesse modelo de indexação salarial simplificado, dispensa-se a formulação de tabelas de redutores (inflatores), as quais definem o índice de reajuste dos salários nominais com algum indicador de participação da despesa de pessoal/receita pública. Esse tipo de expediente serve para controlar a evolução dos gastos de pessoal, comparativamente à arrecadação de impostos, impondo, assim, limites (constitucionais ou não) aos reajustes salariais, assim como ao crescimento das despesas com pessoal. O resumo dos resultados dessa proposta está exposto na Tabela 4, onde são especificados os índices de salário real médio anual conforme as regras de cálculo 1 e 2 acima.

Tabela 4

Simulação de política salarial com indexação simples ao ICMS bruto, periodicidade fixa bimestral e recomposição plena — 1989-92

ANOS	COMPORTAMENTO DO SALÁRIO REAL MÉDIO (1)	
	Pela Variação	Pelo Incremento
1989	74,68	80,96
1990	75,53	82,41
1991	71,94	80,92
1992	59,10	64,16

FONTE DOS DADOS BRUTOS: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1992). Porto Alegre: CORAG. (Vários números).

NOTA: Os dados têm como base 01.01.89 = 100.

(1) Média dos índices de salário reais mensais.

Os dados da Tabela 4 demonstram que, apesar da recessão, a indexação salarial vinculada às variações do ICMS bruto, comparativamente ao ICV-DIEESE, poderia garantir a preservação do poder de compra dos salários em níveis superiores aos atuais níveis de salários reais de algumas categorias representativas. Cabe observar que se trabalhou com a recomposição plena dos salários a cada mês de referência dos reajustes. Se a recomposição fosse parcial, isto é, com os salários sendo reajustados com base menor que 100% dos índices de reajustes calculados, isso determinaria a queda dos salários reais médios.⁷

A recomposição parcial poderia ser um meio alternativo à formulação de tabelas de redutores (inflatores) para o controle dos gastos com pessoal. Cabe também notar que as duas alternativas acima formuladas têm periodicidade fixa (no caso bimestral). Outra alternativa é redefinir a periodicidade como endógena, fazendo com que os intervalos de reajustes sejam definidos conforme a evolução da taxa de inflação. Um sistema de periodicidade móvel, combinado com determinadas cláusulas de comparação dos reajustes, indexados ao ICMS, com algum índice de custo de vida, permite contornar a queda dos salários reais médios.

No entanto esse sistema de indexação salarial apresenta um defeito fundamental, a saber: permite que a folha de salários nominais tenha uma tendência de crescimento semelhante à evolução nominal da receita fiscal escolhida como indexador dos salários. Ou seja, pode-se consumir parte significativa da receita do Estado com o pagamento da folha salarial do funcionalismo, tirando grau de liberdade para o equacionamento do equilíbrio financeiro do Estado. Portanto, o complemento natural de qualquer política de indexação à receita pública é a formulação de mecanismos de controle da evolução da relação gasto de pessoal/receita pública. Com a imposição desses limites, até por norma constitucional, criam-se regras de controle dos gastos com pessoal, permitindo, ainda, o planejamento e o redirecionamento de outros gastos, tais como os de investimentos e/ou pagamento de serviços da dívida pública.

Nesse sentido, outro tipo de política salarial mais complexa pode ser observada na Prefeitura de Porto Alegre. Pela Lei nº 6.855, de maio de 1991, vigora uma regra de indexação salarial à inflação, com base no comprometimento da receita com os gastos com pessoal. Os reajustes são bimestrais, nos meses ímpares. Pela regra de cálculo, compara-se, bimestralmente, a evolução do grau de comprometimento da receita corrente em relação aos gastos com pessoal (Quadro 1).

Cabe observar que, para as entidades sindicais, uma vez assimilada a necessidade desse tipo de tabela de enquadramento, resta encontrar fórmulas de simplificação das mesmas, de forma que elas não estabeleçam redutores muito baixos.

A relação gastos com pessoal/receita corrente é efetuada com base no somatório das folhas de pessoal e da receita dos 12 meses anteriores ao mês *i* de referência. Os conceitos de receita corrente e de pessoal estão definidos em lei. Convém salientar que é criado um fundo de reserva para pagamento do 13º salário e de um terço de férias, cujos recursos são aplicados no mercado financeiro. Pode-se descrever essa relação com a notação:

⁷ Um exemplo de cláusula de recomposição parcial é a sistemática de reajustes dos vencimentos do funcionalismo do Estado de Santa Catarina, onde os salários nominais são corrigidos mensalmente em 70% do coeficiente do incremento nominal do produto líquido da arrecadação de ICM/ICMS.

$$(3) \quad \frac{\sum_{i-1}^{i-12} DP_i}{\sum_{i-1}^{i-12} RC_i} = \frac{\sum_{i-1}^{i-12} DP_i + 1/9 \cdot \sum_{i-1}^{i-12} DP_i}{\sum_{i-1}^{i-12} RC - JFUNDO_i}$$

onde

DP_i = despesa com pessoal mensal no mês i (exclusive 13º salário e um terço de férias);

RC_i = receita corrente mensal no mês i ;

$Jfundoi$ = receita de aplicação mensal do fundo para o 13º salário (8,33%) e um terço de férias (= 1/9).

O índice de reajuste de salário será obtido através da multiplicação do inflator (ou redutor) pela taxa de variação percentual do ICV-DIEESE do bimestre imediatamente anterior ao mês de reajuste.

Quadro 1

Relação entre o gasto com pessoal e a receita corrente segundo a Lei nº 6.855

RELAÇÃO ENTRE GASTO COM PESSOAL E A RECEITA CORRENTE	INFLATOR E/OU REDUTOR
Menor do que 45%	130% da inflação
Entre 45% e 50%	125% da inflação
Entre 50% e 55%	115% da inflação
Entre 55% e 60%	110% da inflação
Entre 60% e 65%	100% da inflação
Entre 65 e 67%	80% da inflação
Maior do que 67%	60% da inflação

FONTE: PORTO ALEGRE. Lei 6.855. 9.7.91.

Na mesma linha de formulação, surgiu a proposta do Governo Estadual, no início de 1992, que encaminhava a discussão de uma política salarial vinculada à receita em termos semelhantes aos da proposta da Prefeitura de Porto Alegre. Todavia apontava outro indexador (INPC-IBGE), com periodicidade endógena. Se a taxa de inflação mensal for superior a 30%, o período de vigência do reajuste será mensal; na faixa de 20% a 30%, bimestral; e, abaixo de 20%, trimestral. A regra de cálculo comparava, conforme a periodicidade assumida pela evolução da taxa de inflação, a evolução do grau de comprometimento da receita própria líquida (receita total menos operações de crédito e transferências a municípios) com relação aos gastos com pessoal (Quadro 2).

Quadro 2

Relação entre o gasto com pessoal e a receita própria líquida segundo o projeto de lei do Governo do RS

RELAÇÃO ENTRE GASTO COM PESSOAL E A RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA	INFLATOR E/OU REDUTOR
Até 58%	120% da inflação
Mais de 58% até 62%	110% da inflação
Mais de 62% até 65%	100% da inflação
Mais de 65% até 68%	80% da inflação
Mais de 68% até 72%	60% da inflação
Mais de 72% até 76%	50% da inflação
Mais de 76% até 80%	40% da inflação
Mais de 80%	30% da inflação

FONTE DE DADOS BRUTOS: Projeto de Lei do Governo/RS.

A relação gastos de pessoal/receita própria líquida foi simplificada quanto ao projeto original, de forma a indicar a razão entre os somatórios das folhas de pessoal e das receitas dos 12 meses imediatamente anteriores ao mês *i* de referência. Os conceitos de receita própria líquida e de pessoal também são definidos em lei. Essa relação pode ter a seguinte notação:

$$(4) \quad \frac{\sum_{i-1}^{i-12} \text{DPI}}{\sum_{i-1}^{i-12} \text{RPLi}} = \frac{\sum_{i-1}^{i-12} \text{DPI}}{\sum_{i-1}^{i-12} \text{RPLi}}$$

Onde

DPI = despesa com pessoal mensal no mês *i* (exclusive 13º salário);

RPLi = receita própria líquida mensal no mês *i*.

O índice de reajuste do salário é obtido através da multiplicação do inflator (ou redutor) pela variação acumulada do INPC-IBGE no mês de apuração do reajuste. A simulação dos resultados dessa política salarial pode ser observada no Quadro 3. Como elemento acessório, criar-se-ia uma comissão de acompanhamento das finanças estaduais. O Governo comprometer-se-ia a manter a transparência dos dados, principalmente quanto à evolução das receitas e das despesas com pessoal. Também se sugere a realização de uma avaliação anual dos reajustes salariais decorrentes dessa política salarial comparativamente à evolução de um índice de preços.

Outra proposta semelhante é a do Fórum dos Servidores Públicos de Pernambuco, que elaborou uma política salarial, encaminhada ao Governo daquele estado. Foram adaptados, de forma simplificada, os pontos essenciais daquela proposta para o caso específico de nosso estado. A indexação salarial obedece a reajustes mensais com base no ICV-DIEESE. Ao final de cada trimestre, é feita a razão entre a taxa acumulada de reajuste salarial e a taxa de variação acumulada do ICMS bruto⁸ do trimestre imediatamente anterior ao mês de referência. Essa razão (Z), na forma de número relativo, é utilizada como um fator de inflação (redução) no cálculo do índice de reajuste salarial para o trimestre imediatamente posterior. Paralelamente, é avaliada no mês de referência do reajuste a relação entre despesa de pessoal/ICMS (Y) de forma semelhante à notação (4). De maneira simplificada, considera-se que, se o Y estiver acima de 65%, aplica-se o fator 0,90; caso estiver abaixo desse limite, aplica-se o fator 1. A simulação dos resultados dessa política salarial para o nosso estado está exposta no Quadro 3. O índice de reajuste salarial (IRS) é dado por:

$$(5) \text{ IRS} = (1 + p) - 1 \times Z \times Y$$

onde

p = taxa de inflação mensal.

Quadro 3

Simulação de política salarial para o Estado do Rio Grande do Sul

ANOS	SALÁRIO REAL MÉDIO (1)	
	Proposta do Governo do RS (periodicidade endógena e recomposição plena)	Proposta de Pernambuco (periodicidade fixa men- sal e recomposição plena)
1989	70,68	53,23
1990	87,23	51,02
1991	69,61	44,53
1992	64,30	42,91

(1) Média dos índices de salário reais mensais.

NOTA: Os dados têm como base 01.01.89 = 100.

⁸ Utilizou-se como proxy da receita líquida do Estado.

5 - Nota conclusiva

O tema focado neste trabalho é amplo e recente no debate das relações trabalhistas no setor público, merecendo uma abordagem de forma mais sistemática. Demonstrou-se, inicialmente, a distorção da evolução dos salários reais e relativos das principais categorias de servidores do Estado. Por outro lado, viu-se que as negociações coletivas não evoluem para formas mais avançadas, ampliando-se a necessidade de negociação política das formas alternativas de ajuste das contas públicas. Além disso, os servidores públicos mostram-se reticentes quanto às ações governamentais, marcadamente avessas à negociação ampla e à garantia da indexação salarial. Uma política salarial de indexação dos salários à receita fiscal reconhece explicitamente que a capacidade de pagamento da esfera pública define a restrição orçamentária básica para o estabelecimento de políticas salariais e de emprego no serviço público. Com a efetivação dessa proposta, amplia-se o grau de responsabilidade e transparência entre o Executivo e as entidades sindicais. Do ponto de vista técnico, a definição dessa política salarial traz questões como: conceituação de receita e de despesa pública, controle das mesmas variáveis, conhecimento de parâmetros limitadores do tipo de relação entre gastos com pessoal e receita fiscal, etc. Evidenciou-se, ao simular a aplicação dessa proposta para o Estado, que a simples indexação dos salários à receita fiscal (no caso, ICMS bruto) garante índices de salários reais superiores aos de algumas categorias representativas. Quando se passou a utilizar limitadores e tabelas de inflatores (redutores), criaram-se instrumentos redutores do poder de compra médio dos salários. Para as entidades sindicais, uma vez assimilada a necessidade desse tipo de controle, resta encontrar fórmulas de simplificação dessas tabelas de enquadramento, de maneira que elas não estabeleçam redutores extremamente baixos. Com isso, evita-se uma queda acentuada dos salários reais. A questão da distorção dos salários relativos entre os órgãos exige uma reforma administrativa contundente, eficiente para minimizar os mecanismos de privilégios.

Bibliografia

- AMADEO, Edward (1987). **Desemprego, salários e preço**. Rio de Janeiro: BNDES.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1992). Porto Alegre: CORAG. (vários números)
- DIEESE (1991). **Necessidade de uma política salarial no Brasil**. São Paulo. ago.
- HORN, Carlos H. (1991). **Notas para formulação de uma política salarial para o magistério público Estadual**. Porto Alegre. (mimeo)
- INDICADORES IESP (1993). São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público, v.1, n.12.
- OHANA, Eduardo F. (1992). **A capacidade de pagamento do setor público: um conceito operacional**. Rio de Janeiro: IPEA. abr. (mimeo)
- PORTO ALEGRE. **Lei 6855, 9.7.91**.
- SANTA CATARINA. **Lei 139, 20.10.92**.