Reforma Trabalhista: Recuar ou Avançar?

Hélio Zylberstajn (*)

A Lei 13.467, que implantou uma ampla reforma trabalhista a partir de 17/11/2017, tem produzido impactos importantes e positivos nestes quase cinco anos de existência. Os sindicatos de trabalhadores, que se opuseram desde o início, têm questionado a legalidade e mesmo a constitucionalidade de vários de seus dispositivos. Até hoje, a Justiça tem, praticamente sem exceção, validado todas as normas questionadas. Apesar dos bons resultados e da confirmação da legalidade da reforma, Lula, o candidato do PT à Presidência da República, anuncia que, se eleito, tratará de "revogá-la". Este pequeno ensaio avalia os argumentos dos que se opõem à reforma, para mostrar a sua debilidade diante dos fatos e para apontar os prováveis interesses não revelados na argumentação.

Neste texto, o autor critica a atitude e o comportamento antirreforma dos sindicatos de trabalhadores. Adverte, porém, que sua posição crítica não deve ser confundida com uma condenação destas entidades. Pelo contrário, o autor compartilha a ideia de que sindicatos de trabalhadores são essenciais para equilibrar a distribuição de poder no mercado de trabalho e na sociedade em geral. Na sua visão, sua existência como entidades independentes é essencial para o funcionamento e a continuidade do próprio regime democrático.

As próximas sessões apresentam as cinco críticas mais frequentes e importantes à Reforma Trabalhista: (a) a hipótese da precarização, (b) a hipótese da perda de direitos, (c) a hipótese da derrogação decorrente da prevalência do negociado, (d) a hipótese da restrição do acesso à Justiça do Trabalho e (e) a restrição ao financiamento das atividades sindicais criada pelo fim da compulsoriedade da Contribuição Sindical. Finalmente, a última sessão consolida as anteriores e oferece algumas considerações finais.

1 Precarização

Antes da reforma, apesar de já haver uma lei regulamentando a terceirização, ainda havia certa dúvida quanto à possibilidade de contratar trabalhadores terceirizados para qualquer atividade da empresa, seja em atividade fim ou atividade meio. A Lei 13.467 dirimiu a dúvida e estabeleceu definitivamente a legalidade da terceirização em qualquer atividade.

A reforma criou o contrato de trabalho intermitente, para atender situações em que há atividades descontínuas. Essas situações ocorrem em: turismo, restaurantes e bufês, eventos, entre outros. Como a CLT não previa a possibilidade de contratos descontínuos, as empresas tinham que recorrer a estratagemas extraformais para contratar os trabalhadores. Com a legalização do contrato intermitente, estes trabalhadores puderam se inserir formalmente no mercado, com todos os direitos da CLT. Os opositores à reforma se manifestaram contrariamente às duas medidas e previram que, com elas, o mercado de trabalho se transformaria em um enorme conjunto de terceirizados ou intermitentes, e passariam a ser predominantes. Os Gráficos 1 e 2 mostram que as previsões não se confirmaram. O Gráfico 1 mostra a proporção de terceirizados no saldo do CAGED, que se manteve constante desde o início da vigência da Lei 13.467 e teve até um declínio nos meses mais recentes.[1] O Gráfico 2 mostra que a proporção dos intermitentes foi maior no início, mas decresceu e se estabilizou em proporções próximas de 0%.

Gráfico 1 – Saldo CAGED (x1.000) e Proporção de Terceirizados – Jan/2018 a Abr/2022

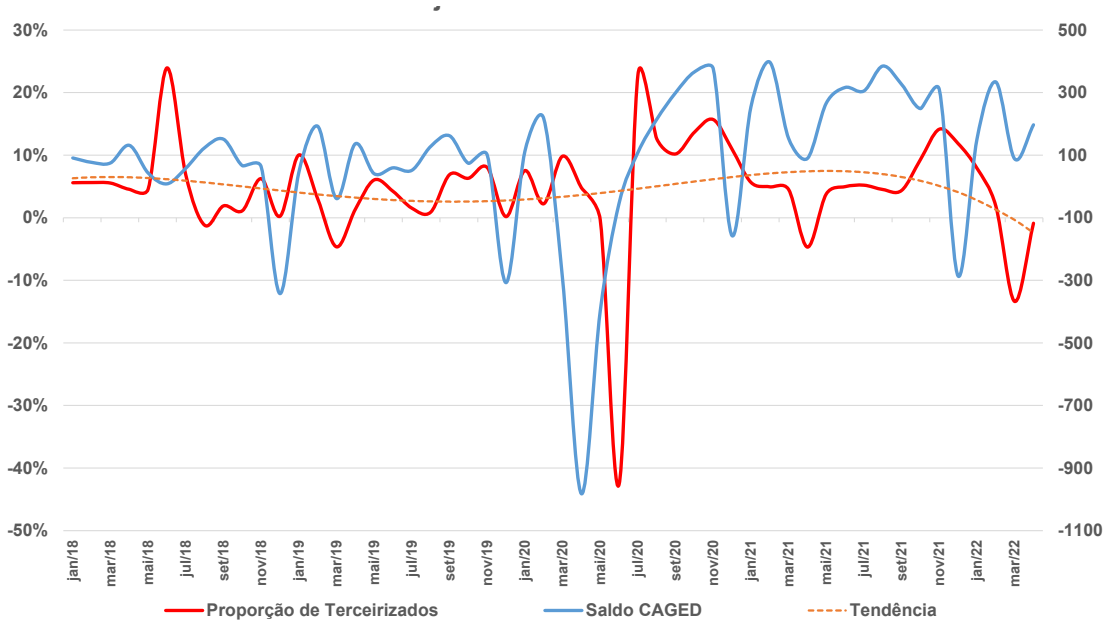
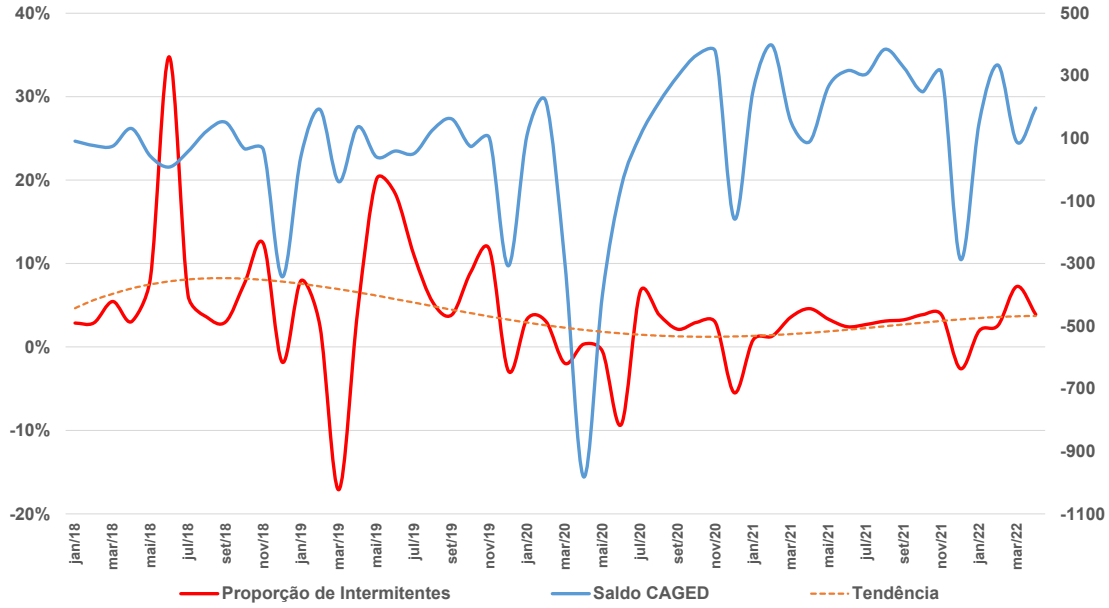


Gráfico 2 – Saldo CAGED (x1.000) e Proporção de Intermitentes – Jan/2018 a Abr/2022



2 Eliminação de Direitos

Os críticos têm insistido em dizer que a Reforma Sindical teria "eliminado direitos", mas quando instados a indicar concretamente quais seriam os direitos eliminados, as respostas são invariavelmente vagas. Há apenas um direito mencionado concreta e objetivamente, que a reforma teria eliminado: o pagamento do tempo "*in itinere*", ou seja, o tempo gasto pelo empregado no deslocamento em veículo fornecido pela empresa, de casa ao trabalho e vice-versa. A obrigação de pagar por este tempo decorria de uma súmula do TST, que desobedecia à norma da CLT sobre o tema. A Lei 13.467 esclareceu que o tempo "*in itinere*" não poderia ser incluído na jornada de trabalho porque o empregado não estava à disposição da empresa durante o trajeto. Logo, não eliminou um direito, apenas restabeleceu a correta interpretação da norma.

O fato é que, na verdade, concretamente, nenhum direito individual previsto na legislação trabalhista foi eliminado. Para manter o argumento, setores da Justiça do Trabalho sustentam que a reforma trabalhista teria sido sutil neste aspecto. Reconhecem que não há direitos eliminados individualmente, mas a possibilidade de perda de direitos seria muito mais ameaçadora devido à aplicação do princípio da prevalência do negociado sobre o legislado, um dos princípios introduzidos na reforma.

Para muitos juízes, a negociação coletiva é mecanismo inadequado porque seria um jogo no qual os trabalhadores sempre perdem. A lei e a supremacia da lei seriam a única forma de garantir e ampliar a conquista de direitos. Com a prevalência da negociação sobre a lei, apareceria o risco da "derrogação" de direitos. A negociação seria um caminho que inevitavelmente levaria os trabalhadores a perderem seus direitos. A próxima seção lida com esta possibilidade.

3 Prevalência do Negociado e Derrogação

Logo após a entrada em vigor da Lei 13.467, as Centrais Sindicais apresentaram na Organização Internacional do Trabalho (OIT) acusação contra o governo brasileiro de descumprimento de diversas convenções da OIT, entre as quais exatamente a de retirar direitos dos trabalhadores, restringindo o exercício do direito da negociação coletiva. De acordo com a reclamação, o princípio da prevalência do negociado sobre o legislado estaria provocando perda de direitos por meio de cláusulas que os derrogavam.

As Centrais apresentaram uma primeira reclamação em 2018, que foi julgada na Conferência Anual da OIT em 2019. O Brasil tinha sido colocado entre os que receberam acusações mais graves (a chamada "lista curta"), mas não foi condenado. As Centrais apresentaram nova reclamação, nos mesmos moldes da primeira, tendo esta sido examinada na Conferência de 2021 (não houve Conferência em 2020 devido à pandemia). Desta vez, o país foi incluído na lista de reclamações mais brandas (a "lista longa") e totalmente absolvido.

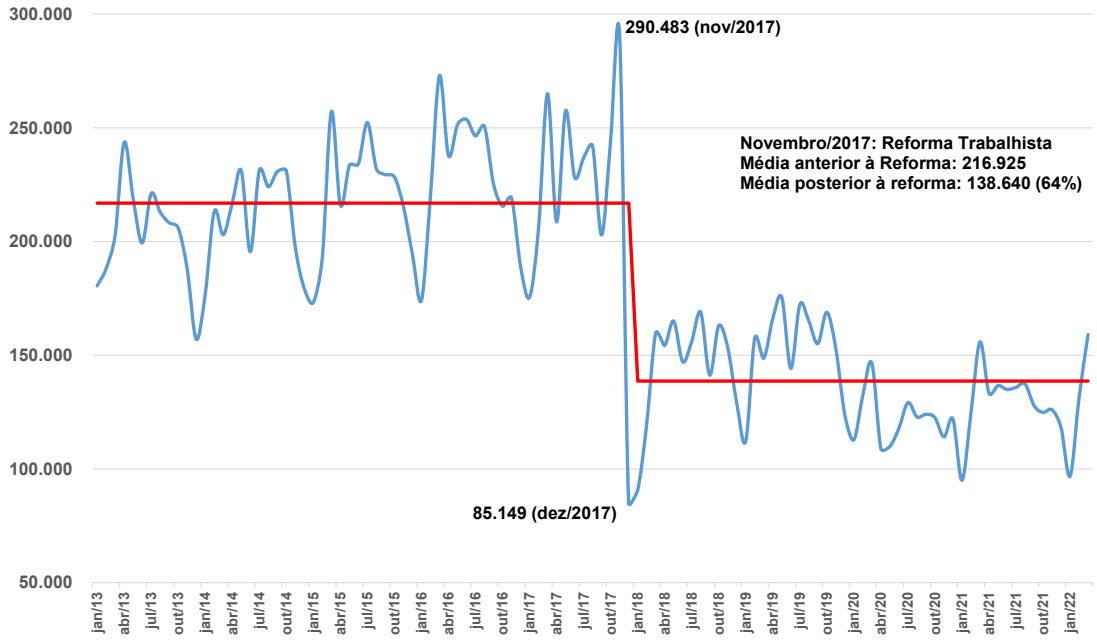
O país conseguiu demonstrar junto ao fórum mais qualificado para a discussão de problemas trabalhistas, com dados objetivos (preparados no Salariômetro da Fipe), que o princípio da prevalência do negociado não estava sendo utilizado para prejudicar os trabalhadores.

4 Restrição do Acesso à Justiça do Trabalho

A Reforma Trabalhista alterou aspectos importantes do funcionamento da Justiça do Trabalho. As alterações atingiram desde a capacidade e o alcance das decisões sobre direitos coletivos (os dissídios coletivos) até regras de recepção e de processamento de reclamações individuais. De forma geral, as modificações inibiram comportamentos oportunistas nas reclamações, reduziram os custos de transação no mercado de trabalho e afetaram positivamente a segurança jurídica. Para comprovar estes impactos, embora indiretamente, a análise a seguir aborda os impactos observados nas reclamações individuais, particularmente no seu volume. O Gráfi-

co 3 a seguir mostra que antes da reforma, a primeira instância da Justiça do Trabalho recebia, em média, 217 mil reclamações por mês, em números redondos. No mês de novembro de 2017, houve uma espécie de "corrida" à Justiça do Trabalho antes da entrada em vigor da reforma, para garantir aos reclamantes que seus processos tramitariam de acordo com o regramento vigente. A "corrida" produziu um crescimento na quantidade de novos processos para 290 mil, em números redondos. O volume caiu para apenas 85 mil no mês seguinte (dezembro de 2017) e a partir de janeiro de 2018 o movimento médio ficou nos 138 mil processos mensais, 36% menor que a média anterior à reforma. Este foi o primeiro impacto visível e mensurável da reforma trabalhista de 2017, que persiste até hoje.

Gráfico 3 – Novas Reclamações na 1ª Instância – Jan/2013 a Mar/2022



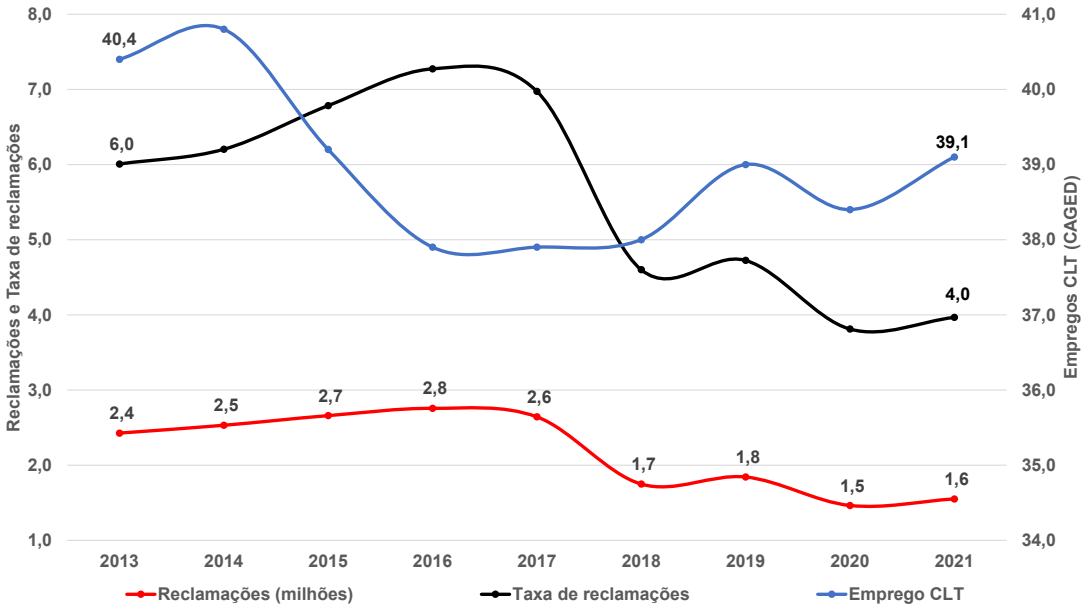
Fonte: TST.

A queda substancial no volume de novas reclamações pode ser interpretada como o efeito da restrição ao acesso à Justiça do Trabalho que a reforma teria provocado. Para exemplificar as medidas que restringem o acesso, os defensores desta interpretação lembram que, a partir de novembro de 2017, o reclamante tem que comprovar sua condição de pobreza para utilizar a Justiça do Trabalho gratuitamente. Outro exemplo seria o pagamento de honorários à outra parte em caso de perda da causa. E lembram mais um exemplo: o maior rigor para punir a litigação em má-fé. No seu conjunto, estas medidas punem comportamentos oportunistas e se, de fato, são as responsáveis pela redução no número de reclamações, a conclusão é que havia sim um uso excessivo e não justificável das cortes trabalhistas. Quando o custo e o risco de promover uma ação eram baixos ou nulos, havia um incentivo ao uso oportunista do recurso. Na medida em que custos e riscos ganharam alguma magnitude positiva, o incentivo desapareceu. Nesse caso, o argumento da restrição do acesso não se sustentaria.

O Gráfico 4 compara a quantidade anual de reclamações na primeira instância com o estoque de pessoas ocupadas e traz um pouco mais de luz sobre o debate do oportunismo no uso x restrição do acesso. A curva

vermelha representa a quantidade anual de reclamações entre 2013 e 2021. A curva azul indica o estoque de empregos CLT nos mesmos anos. A curva preta é o resultado da divisão da quantidade de reclamações pela quantidade de ocupados, a taxa de reclamações. No período de 2014 a 2016, houve redução na ocupação e aumento na taxa de reclamações. Uma possível explicação seria a hipótese do terceiro seguro-desemprego: os trabalhadores desligados, ao esgotarem os recursos do seu FGTS e do Seguro-Desemprego, decidem fazer uma reclamação na Justiça do Trabalho. Em seguida, entre 2019 e 2020, observa-se nova redução no nível de ocupação, mas, desta vez, a taxa de reclamações cai. A explicação para a diferença no comportamento dos desligados é a mudança nas regras introduzida pela Reforma Trabalhista, que aumentou custos e riscos eliminando o incentivo para fazer a reclamação.

Gráfico 4 – Emprego CLT, Reclamações na 1ª Instância e Taxa de Reclamações (%) – 2013 a 2021



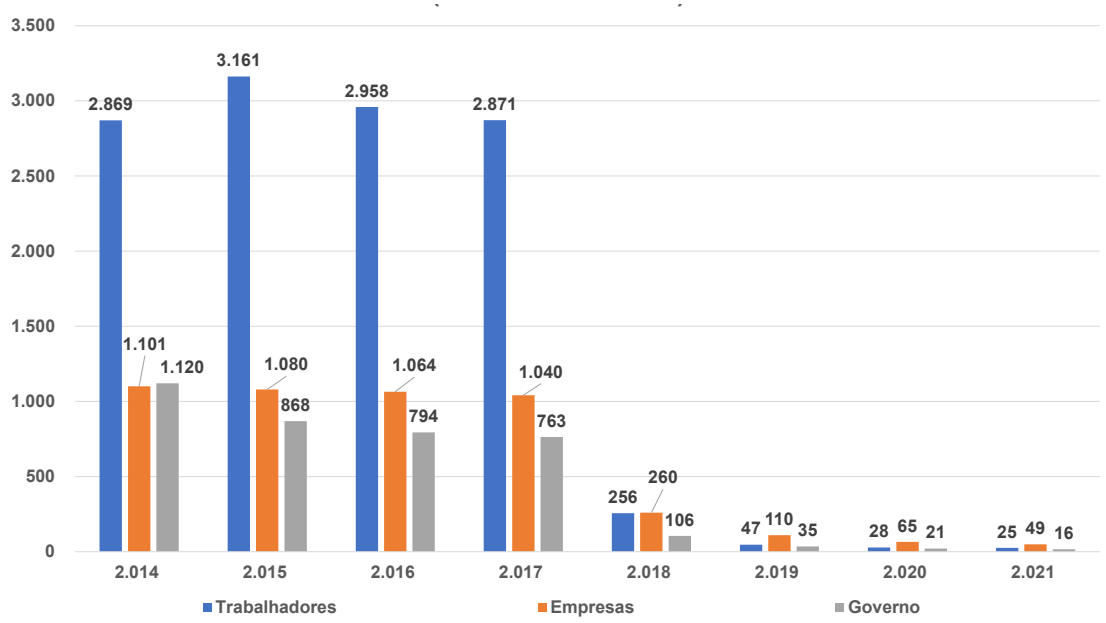
Fonte: TST e CAGED.

5 Financiamento dos Sindicatos

A Contribuição Sindical, antigamente conhecida como Imposto Sindical, era compulsoriamente descontada no mês de março do salário de todos os trabalhadores com carteira assinada, e equivalia a um dia de salário. A Reforma Trabalhista manteve a data do desconto e o valor, mas a transformou em voluntária. Em decorrência, apenas os trabalhadores que queiram contribuir são descontados e, neste caso, devem manifestar seu desejo à empresa. Os que não quiserem contribuir não precisam fazer nada, basta apenas não se manifestar.

O impacto da modificação na arrecadação foi enorme, reduzindo-a a pequenas frações dos valores anteriores à reforma, e está exibido no Gráfico 5. A parcela destinada às entidades sindicais de trabalhadores, que em 2017 foi igual a R$2,87 bilhões, caiu em 2021 para apenas R$25 milhões (0,9% do valor de 2017). No caso da contribuição às entidades sindicais empresariais, os valores nos mesmos anos foram de R$1,04 bilhões para R$49 bilhões (4,7% do valor de 2017). A parcela que cabe ao governo evoluiu, nos mesmos anos, de R$763 milhões para 16 milhões (2,1% do valor de 2017).

Gráfico 5 - Arrecadação da Contribuição Sindical – 2014 a 2021 (R$ Milhões de 2021)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência – Subsecretaria de Relações de Trabalho.

Os números não deixam dúvidas sobre a pequena disposição a contribuir por parte dos trabalhadores. Deixando de ser compulsória, a contribuição praticamente desapareceu, retirando das entidades sindicais uma fonte de receita confortável e garantida. Para se ajustar à nova situação, os sindicatos – principalmente os que representam trabalhadores, mas também os empresariais – passaram a incluir nas pautas da negociação coletiva outros tipos de contribuições e reivindicar que as empresas as recolham compulsoriamente, sob o argumento de que resultam de decisões de assembleias das respectivas categorias. As principais contribuições são: associativa (devida pelos sócios), negocial (para financiar os gastos com a negociação), confederativa (para sustentar a estrutura sindical) e de serviços (para financiar serviços que o sindicato presta aos trabalhadores que representa).

Estas contribuições existiam antes da reforma, mas a partir de novembro de 2017, sua presença nas pautas cresceu a ponto de se tornarem um ponto constante de discórdia na mesa de negociação, dando origem a formatos de contribuições e formas de cobrança pouco "ortodoxas". Há casos documentados (pois são parte dos instrumentos coletivos negociados e registrados no MEDIADOR), por exemplo, de contribuições a sindicatos de trabalhadores pagos pelas empresas. Há casos de contribuições disfarçadas em prestação de serviços que, em tese, o sindicato prestaria a seus representados e cobraria da empresa (seguro de vida, assistência médica, assistência odontológica, cursos etc.). Estas práticas contrariam convenções da OIT das quais o Brasil é signatário e contrariam, principalmente, a ética que deveria nortear as relações entre empresas e sindicatos.

As contribuições variam na forma de incidência (porcentagem do salário – a mais comum, porcentagem do piso da categoria, valor fixo por empresa, por exemplo) e também no valor. O Boletim Salariômetro de maio/2022 mostrou que contribuições cobradas na base de porcentagem do salário de categorias que negociaram instrumentos coletivos com início

de vigência entre janeiro e abril deste ano:

a) Têm valores médios que são múltiplos dos respectivos valores medianos, indicando uma distribuição assimétrica à direita, típica de situações de muita desigualdade;

b) Mesmo os valores menores são, por sua vez, múltiplos do valor da Contribuição Sindical, que, quando paga, é igual a um dia de salário.

Os dados indicam que, se a Reforma Trabalhista pretendeu estreitar a fonte de financiamento dos sindicatos, acabou conseguindo o contrário, pois os induziu a buscar fontes alternativas que, aparentemente, multiplicaram suas receitas.

6 Considerações Finais

As sessões anteriores apresentaram evidências de que as críticas dos sindicatos contra a Reforma Trabalhista não se sustentaram, decorridos quase cinco anos da sua entrada em vigor. A Lei 13.467 não aumentou a precarização no mercado de trabalho, não retirou direitos dos trabalhadores, aumentou o espaço e a segurança para a negociação coletiva, introduziu restrições ao oportunismo e eliminou incentivos no uso de reclamações na Justiça do Trabalho.

A questão mais polêmica da reforma e, coincidentemente, a menos lembrada pelos críticos é a extinção da compulsoriedade da cobrança da Contribuição Sindical. Esta questão é mesmo muito polêmica. Os legisladores à época argumentavam que não se deveria obrigar um trabalhador a contribuir ao sindicato contra sua vontade. Os sindicatos deveriam fazer por merecer a contribuição, prestando serviços de qualidade aos seus representados. O argumento da liberdade é muito atraente e difícil de enfrentar.

Ocorre, porém, que a representação de interesses coletivos é um bem público, conceitualmente semelhante à iluminação das ruas, à Segurança Pública e à Defesa Nacional. Quando um sindicato consegue conquistar algo – por exemplo, um aumento salarial – todos os representados se beneficiam. Quando a Prefeitura inaugura a iluminação em uma rua, todos os que passarem por ela se beneficiam igualmente. Essa é a natureza do bem público. Não há uma curva de demanda para eles. A única maneira de financiar a oferta é compelir todos a pagar. No caso de bens públicos oferecidos pelo governo, o financiamento se dá por meio da cobrança (compulsória) de impostos. No caso da representação coletiva de interesses, por meio da contribuição (igualmente compulsória). Sem compulsoriedade na cobrança, criar-se-ia incentivo ao caronismo e muitos se beneficiariam sem pagar, comprometendo a continuidade da oferta dos bens públicos.

É preciso reconhecer, no entanto, que os sindicatos brasileiros gozam de uma institucionalização privilegiada, pois operam no regime da unicidade sindical e representam todos os trabalhadores pertencentes à categoria, e trabalham em uma área geográfica (em geral, um município). Logo, os sindicatos aqui são monopolistas e, se houver compulsoriedade, têm um mercado cativo. Seria muito difícil, portanto, defender a compulsoriedade das contribuições nestas condições.

A compulsoriedade das contribuições sindicais é defensável, do ponto de vista microeconômico. Mas, precisaria ser acompanhada de uma mudança institucional que eliminasse a unicidade e instaurasse a liberdade sindical. Com liberdade, os trabalhadores poderiam escolher seu sindicato e a compulsoriedade do financiamento faria todo sentido.

A Reforma Trabalhista não produziu o desastre que alguns previam. Pelo contrário, reduziu custos de transação, aumentou a segurança jurídica e ampliou a liberdade de contratação de trabalho. Não há ne-

nhuma razão para ser revogada. Pelo contrário, precisa ser aprofundada, para aperfeiçoar a representação coletiva dos interesses dos trabalhadores.

1 Consideraram-se terceirizados os empregados das atividades CNAE: Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros, Serviços de escritório e apoio administrativo, Atividades de teleatendimento e Outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas.

(*) Professor Sênior da FEA/USP e Coordenador do Salariômetro da Fipe. (E-mail: hzy@hzy.com.br).