

# temas de economia aplicada



## Transparência Salarial e Opacidade Legal

HÉLIO ZYLBERSTAJN (\*)

### 1 Introdução

O tema que este texto aborda é o diferencial salarial entre homens e mulheres, examinando-o no cenário criado com a entrada em vigor da recente Lei 14.611 (Lei da Igualdade Salarial).

Logo após a divulgação do resultado do primeiro turno da eleição presidencial de 2022, a coalizão liderada por Lula tratou de ampliar seu leque de alianças para enfrentar Bolsonaro no segundo turno. Um dos grupos procurados exigiu, em troca do seu apoio, a formulação e a adoção de uma política pública de combate explícito à discriminação salarial contra as mulheres. Embora a Reforma Trabalhista de 2017 tivesse alterado o artigo 461 da CLT e, com

isso, ampliado de forma bastante satisfatória a proteção à mulher no mercado de trabalho, Lula aceitou a exigência e incluiu esta bandeira na sua campanha do segundo turno.

Após tomar posse, para honrar o compromisso assumido, o Presidente encaminhou Projeto de Lei ao Congresso Nacional que o aprovou, transformando-o em 04/07/2023 na Lei 14.611/2023, da Igualdade Salarial e de Critérios Remuneratórios. Na sequência, o Governo editou o Decreto 11.795 em 23/11 para regulamentá-la e a Portaria 3.714 do Ministério do Trabalho para regulamentar o Decreto.

A próxima seção apresenta resumidamente o conteúdo da citada lei e descreve as novas obrigações que

ela criou para as empresas. Esta mesma seção apresenta alguns aspectos práticos e metodológicos que têm preocupado as empresas. A terceira seção discute resumidamente como a Teoria Econômica aborda a questão dos diferenciais salariais, com ênfase nos diferenciais causados por discriminação. A quarta seção acrescenta uma visão abrangente, oferecida pela Professora Claudia Goldin, ganhadora do Prêmio Nobel de Economia de 2023, pelo seu trabalho contínuo dedicado ao estudo dos diferenciais de remuneração e de participação da mulher no mercado de trabalho. Ao final, o texto apresenta outras possibilidades de políticas públicas, que decorrem das evidências históricas que Claudia Goldin reuniu e apresentou ao longo de sua carreira e mais con-

sistentes do que as adotadas pelo governo Lula.

## 2 Lei da Transparência Salarial

**Alcance.** A Lei 14.611 pretende combater a discriminação contra a mulher (e também contra pretos e pardos, minorias incluídas durante a tramitação no Congresso Nacional), mas seus dispositivos se aplicam apenas aos empregados celetistas do setor privado que trabalham em empresas com 100 ou mais empregados. As duas exclusões limitam em muito seu

alcance, fato evidenciado na Tabela 1, a seguir. Nela, os trabalhadores estão distribuídos segundo o tamanho dos estabelecimentos, mas a Lei 14.611 se refere ao tamanho das empresas. Estabelecimentos e empresas são conceitos que nem sempre coincidem, pois uma empresa pode ter mais de um estabelecimento. Mas, como o objetivo da lei é avaliar a existência de discriminação, pode-se imaginar que a avaliação será feita em cada estabelecimento, para isolar o possível efeito de localizações diferentes para diferentes estabelecimentos.

Assim sendo, os números da Tabela 1 podem ser utilizados no seu valor de face e indicam que a Lei teria alcance apenas nos estabelecimentos com 100 ou mais empregados, nos quais se concentram 53,2% dos trabalhadores. Por outro lado, a Lei alcança apenas os trabalhadores do setor privado, que correspondem a 79,5% do total. Considerando simultaneamente as duas porcentagens, conclui-se que o alcance da Lei 14.611 é de apenas 42,3% do mercado de trabalho formal.

Tabela 1 - Alcance da Lei da Igualdade Salarial

Tamanho e regime de contratação	Quantidade de empregados	Porcentagem
<b>Tamanho dos estabelecimentos</b>		
Até 99 empregados	22.822.725	46,8%
100 ou mais empregados	25.906.146	53,2%
Total	48.728.871	100,0%
<b>Regime de contratação</b>		
CLT – setor privado	38.758.901	79,5%
Estatutários	8.472.853	17,4%
Outros	1.497.118	3,1%
Total	48.728.871	100,0%

Fonte: RAIS/2021.

Para um objetivo tão ambicioso e tão generoso, esta primeira constatação deveria trazer aos proponentes e defensores da Lei da Igualdade Salarial alguma decepção e até mesmo alguma preocupação com a desigualdade salarial que atinge os trabalhadores não alcançados pelo instrumento legal. O que teria levado os formuladores a excluir do alcance da Lei as empresas de menores dimensões? E por que teriam excluído o setor público?

**Estimativa do diferencial salarial.** As empresas devem agora enviar ao governo uma planilha com a remuneração completa de cada empregado, identificando o sexo, a raça e o respectivo código CBO (Classificação Brasileira de Ocupações). O governo utilizará as informações recebidas para comparar médias e medianas de homens com mulheres e de brancos com pretos e pardos. Com base na comparação de médias e medianas em cada CBO, elaborará o Relatório da Transparência Salarial, que a empresa terá que divulgar na sua página da internet e em outros meios de comunicação. Há pelo menos três problemas graves neste procedimento.

**Primeiro,** reunir salários segundo o código CBO. A ocupação identificada em um código CBO às vezes é muito ampla, abrigando diversos cargos distintos. Se houver proporções diferentes de gênero e/ou de raça, as estatísticas serão afetadas e poderão informar diferenças que

não necessariamente estejam associadas a diferentes salários para a mesma função. O diferencial terá sido causado por um efeito estatístico e não por discriminação.

Além disso, vincular a aplicação da lei à CBO pode provocar dificuldades, pois a CBO é incompleta, é defasada e não consegue acompanhar a mudança contínua e cada vez mais veloz da estrutura ocupacional do mercado de trabalho. É verdade que a empresa deve atribuir a cada empregado um código da CBO, mas é verdade também que as empresas utilizam paralelamente sua própria estrutura de denominação dos cargos e muitas vezes têm que juntar diferentes cargos em um mesmo código da CBO e terão que utilizar este código para agrupá-los nos dados que enviarão ao governo.

**Segundo,** se o Relatório de Transparência Salarial contiver enganos ou inconsistências, a empresa poderá esclarecer e solicitar correções junto ao Ministério do Trabalho, mas apenas depois que o tiver divulgado. A empresa terá sofrido perda reputacional e muito provavelmente recorrerá à Justiça do Trabalho ou a outras instâncias, contra o governo.

**Terceiro,** é sobejamente conhecido por economistas e por estatísticos que médias e medianas não são as melhores estatísticas para avaliar a existência de diferenciais salariais. É preciso utilizar

informações complementares para obter estimativas mais seguras e mais próximas da realidade. Um exemplo simples demonstra a importância deste argumento. Um homem e uma mulher exercem a mesma função em uma empresa e o salário do homem é maior do que o da mulher. Esta informação é insuficiente para deduzir que existe discriminação. É preciso acrescentar, por exemplo, a escolaridade dos dois. Se o homem tiver concluído o ensino médio e a mulher tiver apenas o nível de primeiro ciclo do fundamental incompleto, o nível de escolaridade pode ser uma fonte do diferencial porque indica que o homem, provavelmente, é mais produtivo que a mulher. A desconsideração da informação da escolaridade invalidaria qualquer comparação salarial entre os dois trabalhadores. Quanto mais informações puderem ser consideradas, mais fidedigna será a estimativa dos diferenciais salariais.

### 3 Diferenciais Salariais na Economia do Trabalho

Os diferenciais salariais são, provavelmente, o tema mais relevante para a Economia do Trabalho e têm sido tratados exhaustivamente em estudos de natureza teórica e empírica. Os estudiosos do tema tendem a associar diferenciais salariais a diferenciais de produtividade, sem deixar de lado fatores institucionais e até mesmo culturais que podem produzir estes

diferenciais. Usam técnicas econométricas para controlar e estimar separadamente a contribuição de cada uma das características individuais sobre a remuneração dos trabalhadores.

Os modelos levam em conta variáveis observáveis, incluindo sexo, escolaridade, idade, estado civil, tempo de serviço na empresa, experiência no mercado de trabalho, origem familiar etc. Os modelos tentam também compensar o efeito de variáveis não observáveis para aprimorar a estimativa das contribuições individuais de cada variável observável. Conseguem capturar isoladamente o efeito da variável sexo sobre o salário dos trabalhadores e, assim, indicar a estimativa da magnitude da parcela atribuível à discriminação no diferencial salarial e, inclusive, se essa parcela é estatisticamente significativa. Não são modelos completos nem perfeitos, mas são melhores e mais refinados do que o enfoque que o Ministério do Trabalho e Emprego utilizará para elaborar o Relatório de Transparência Salarial previsto na nova legislação.

Os técnicos do governo calcularão apenas as médias e as medianas dos salários de homens e mulheres em cada ocupação (definida pelo código da CBO, critério cujas limitações foram apontadas acima) e, com base na diferença encontrada, concluirão sobre a existência de discriminação. Não se sabe ainda

qual o tamanho máximo do intervalo de tolerância, dentro do qual a diferença eventualmente encontrada não será considerada como discriminatória. Diante do acúmulo do conhecimento que se tem sobre o assunto e da sofisticação das técnicas utilizadas para avaliar quantitativamente a discriminação, e diante da relevância do tema, o enfoque e a qualidade da Lei 14.611 e dos instrumentos reguladores são desapontadores. Comparar simples médias e/ou medianas salariais entre dois grupos para concluir algo sobre discriminação parece um procedimento rudimentar, superficial e simplista.

#### 4 O Prêmio Nobel de Economia de 2023

Enquanto o governo brasileiro e o Congresso Nacional gestavam a nova política de combate à discriminação contra as mulheres no mercado de trabalho, a Academia Real de Ciências da Noruega decide conceder o Prêmio Nobel de Economia a Claudia Goldin, professora da Universidade de Harvard. Foi o reconhecimento por sua obra dedicada justamente ao tema da discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, ao qual dedicou toda sua carreira acadêmica. É uma economista historiadora que pesquisou o tema examinando documentos físicos, escavando-os em gavetas de cartórios, de registros de repartições públicas e em organizações sociais. Registrou mi-

nuciosamente dois tipos de dados: os rendimentos e a participação da mulher no mercado de trabalho. Sua pergunta básica sempre foi: como explicar a variação da participação e da remuneração da mulher, comparativamente à do homem, ao longo do tempo? Na tentativa de responder, cobriu 200 anos da história feminina no mercado de trabalho dos Estados Unidos. Não estimou coeficientes, não testou modelos econométricos, mas chegou a resultados válidos e muito importantes, resumidos a seguir.

Antes da Revolução Industrial, na sociedade rural, homem e mulher ostentavam as mesmas taxas de participação e recebiam os mesmos rendimentos pelo seu trabalho. Naquela época, homem, mulher, filhos e outros membros da família trabalhavam coletivamente na atividade agrícola, sem distinção e sem discriminação.

A industrialização, surpreendentemente, não alterou esse quadro, pelo menos no seu início. As primeiras empresas industriais eram estruturas muito simples, lineares e horizontais. O trabalho era constituído por tarefas manuais e o pagamento era por produção. Homens e mulheres (e, no início, até crianças) podiam desempenhar as mesmas tarefas e ganhavam o mesmo valor por cada peça que entregavam.

À medida que as empresas se tornaram organizações com alguma verticalização, ganharam alguma complexidade e a divisão de trabalho ficou mais interligada, percebeu-se a necessidade de qualificar e reter a mão de obra. As empresas passaram gradualmente a reconhecer a permanência e a condicionar o crescimento do salário ao tempo de serviço, movimento que levou à criação de planos de ascensão e de carreiras. Neste cenário, a mulher não podia mais participar em igualdade de condições com o homem, pois sua condição feminina exigia que se afastasse do trabalho cada vez que engravidasse. Não podia percorrer as carreiras oferecidas aos homens e não podia obter os ganhos salariais delas decorrentes. Claudia Goldin verificou que a taxa de participação e os salários da mulher se reduziram neste ponto da evolução do sistema produtivo.

Na sequência, três mudanças sociais implicaram melhores condições para a participação e a remuneração feminina. Primeiro, o crescimento da presença feminina no ensino superior, que aprimorou sua capacidade laboral e sua condição de cidadania. Segundo, a expansão do setor de Serviços, que oferece regras mais flexíveis e facilitadoras para a participação feminina. Terceiro, a pílula, que permitiu à mulher o adiamento da época da procriação e estendeu sua permanência no mercado de trabalho. Claudia Goldin regis-

trou o crescimento da participação feminina que resultou dessas transformações. O rendimento do trabalho das mulheres ainda era (e ainda é) menor que o dos homens, mas a diferença vem se estreitando. O mesmo acontece com as taxas de participação, pois as mulheres estão cada vez mais presentes nos locais de trabalho.

O trabalho da ganhadora do Prêmio Nobel traz mensagens importantes. A primeira, e talvez a mais relevante, é que a discriminação contra as mulheres pode não ser a principal causa dos diferenciais salariais e de participação. Ela mostrou que eles decorrem principalmente das transformações nos sistemas produtivos, que assumiram configurações não intencionalmente desfavoráveis às mulheres. Sendo assim, para promover a participação e a remuneração das mulheres, as políticas públicas deveriam equalizar as condições de acesso, acolhimento e de permanência no mercado de trabalho.

Um dos objetivos poderia ser alcançar o equilíbrio na distribuição das responsabilidades e do trabalho domésticos. Para tanto, o governo poderia considerar a unificação das licenças maternidade e paternidade, transformando-as em uma licença parental, usufruída em conjunto pelo casal e parcialmente cambiável entre os dois parceiros, mesmo que trabalhem em empresas diferentes. A licença parental poderia ser complementada com

um programa amplo de oferta de creches e pré-escolas, que aliviarão mães e pais, liberando-os para participar igualmente do mercado de trabalho. Há evidências empíricas indicando que políticas com esse desenho promovem a participação das mulheres e produzem o efeito positivo adicional de aumentar a taxa de fertilidade.

## 5 Considerações Finais

O governo e o Congresso, movidos por compromissos políticos pré-eleitorais, ignoraram a existência de dispositivos da CLT e criaram uma nova política para combater a discriminação contra a mulher no mercado de trabalho. A Lei 14.611 adota o pressuposto de que a discriminação é a principal causa dos diferenciais salariais contra a mulher e cria exigências para as empresas com 100 ou mais empregados para informar salários de homens e mulheres e de pretos e negros. Este texto mostrou que o alcance da Lei é limitado (apenas 42,3% do mercado de trabalho). As informações serão organizadas pela empresa de acordo com a ocupação dos empregados, a partir do código da CBO (Classificação Brasileira de Ocupações). Os técnicos do governo compararão médias e medianas dos salários dos grupos demográficos para concluir pela existência ou não de discriminação. Os técnicos do governo elaborarão um Relatório de Transparência Salarial, que a empresa deverá

publicar em sua mídia social. Depois de publicá-lo, a empresa poderá discutir e solicitar esclarecimentos ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Este texto mostrou que, além do alcance limitado, a Lei 14.611 é metodologicamente questionável em pelo menos dois aspectos. Primeiro, a utilização da ocupação como unidade de cálculo de médias e medianas, porque, em alguns casos, a mesma ocupação pode incluir cargos diferentes, com pesos diferentes nas respectivas estatísticas. Segundo, porque a própria utilização de médias e medianas é equivocada, pois a literatura especializada considera insuficientes e inadequadas para medir diferenciais salariais.

O texto se valeu da coincidência da concessão do Prêmio Nobel de Economia de 2023 e apresentou os resultados dos estudos de Claudia Goldin, que relativizam a importância da discriminação na determinação de diferenciais salariais e indicam a conveniência de adotar políticas alternativas. Seu trabalho sugere que, em vez de multar empresas por discriminação precariamente aferida, seria mais correto promover a igualdade nas condições de participação de homens e mulheres no mercado de trabalho. O texto sugere, como exemplo de políticas alternativas, a adoção da licença parental e a criação de creches e pré-escolas, que induziriam

casais a compartilhar de forma mais equilibrada os encargos das obrigações domésticas.

Em conclusão, o objetivo de alcançar a transparência salarial por meio de uma política pública opaca não parece ser o melhor caminho, pois existem meios mais efetivos e mais justos para igualar homens e mulheres no mercado de trabalho.

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