

temas de economia aplicada



Pior a Emenda

HÉLIO ZYLBERSTAJN (*)

Em uma democracia, os sindicatos têm o papel muito importante de representar os interesses dos trabalhadores nas empresas e na sociedade maior. Por essa razão, é desejável reservar-lhes o espaço e os instrumentos para desempenharem seu papel. Para exercer seu papel, precisam de garantias legais e de acesso a recursos para financiar suas atividades. No Brasil, assim como em muitos países, atividade sindical é reconhecida e contemplada na Constituição e na legislação geral, mas no Brasil padecemos de graves inconsistências nessa área. Uma delas é o financiamento dos sindicatos, questão muito mal resolvida por aqui. Este

texto aborda exatamente este controvertido tema.

O texto começa, na próxima seção, mostrando a similaridade entre a representação de interesses e os bens públicos, com a finalidade de abordar o financiamento dos sindicatos sob o ponto de vista microeconômico. A segunda seção atrela o financiamento sindical ao regime sindical, mostrando que não é recomendável isolar as duas questões. A terceira seção discute as idas e vindas da compulsoriedade do pagamento das contribuições sindicais e a seção seguinte aborda o tema inevitável do exercício do direito à oposição. A última seção mostra o dilema que temos que enfrentar e sugere a abordagem

conjunta para compatibilizar financiamento e liberdade sindical.

1 Financiamento Compulsório dos Sindicatos: Argumento Microeconômico

Grande parte dos serviços produzidos pelo Estado são bens públicos: Defesa Nacional, Segurança Pública, Sistema de Justiça, Inspeção sanitária da fabricação de alimentos, Organização do Trânsito nas cidades, Iluminação Pública, Defesa da Concorrência, etc. A simples existência desses serviços permite que sejam utilizados e consumidos por todos os cidadãos. Todos podem usufruir. Bens públicos não têm curvas de demanda porque não é

possível cobrar individualmente quem os utiliza. São bens essenciais, mas não transacionáveis. Assim que produzidos e disponibilizados, são consumidos, inevitavelmente.

Como cobrir os custos da produção e garantir a oferta dos bens públicos? Como fazer os consumidores pagarem pelo seu consumo? Como garantir que todos os usuários (ou seja, todos os cidadãos) paguem por eles? O Estado pode compelir os cidadãos por meio de dois instrumentos. Um *soft* e um *hard*. O caminho *soft* seria convencer a população de que o pagamento dos bens públicos é um dever que os cidadãos devem cumprir espontaneamente e solidariamente. O caminho *hard* seria a imposição de impostos incidindo sobre todos os cidadãos. O primeiro caminho cria um claro incentivo a não pagar, que induziria o comportamento do caronismo. O segundo, por meio de multas e outras penalidades, cria um forte desincentivo ao descumprimento da obrigação de pagar. Os Estados, obviamente, preferem o segundo caminho, de menor risco.

A representação dos interesses dos trabalhadores tem a característica de um bem público. O sindicato busca aumentos salariais, benefícios, melhores condições de trabalho, regras de promoção, segurança no emprego, proteção contra demissão etc. Quando consegue uma melhoria, procura documentar para comprometer a empresa a

cumprir o negociado. Todos os trabalhadores se beneficiam porque a nova regra se aplica a todos. Assim como no caso dos bens públicos produzidos pelo Estado, para evitar o caronismo, o financiamento do serviço de representação dos interesses dos trabalhadores depende de taxas com pagamento compulsório. Se a sociedade aceitar o princípio democrático de que os interesses dos trabalhadores precisam ser representados e considerados, e que o sindicato laboral é a instituição encarregada desta missão, a obrigatoriedade do pagamento das taxas sindicais faz todo sentido. Se não for assim, a sobrevivência dos sindicatos fica ameaçada.

2 Financiamento Compulsório e Regime Sindical

A CLT estabeleceu o regime da unicidade sindical, desde o início de sua vigência, nos anos 1940. A unicidade significa que em um mesmo município não pode haver mais de um sindicato para representar uma categoria. A CLT criou, desde o início também, o Imposto Sindical (rebatizado mais tarde como Contribuição Sindical), a ser cobrado compulsoriamente, descontado pela empresa do salário no mês de março de cada ano e correspondendo a um dia de salário. Com o caráter compulsório, a CLT evitou o caronismo e garantiu o financiamento da prestação do serviço de representação dos inte-

resses dos trabalhadores. Do ponto de vista econômico, a compulsoriedade da contribuição fazia sentido. Mas a combinação das duas regras (compulsoriedade da contribuição e unicidade sindical) criou um modelo sindical artificial e pouco usual no mundo: sindicatos com receita garantida operando em um monopólio (o sindicato único), com um mercado cativo (todos são obrigados a “comprar” o serviço). O resultado dessa combinação é conhecido: nossos sindicatos, via de regra, são pouco representativos e distantes de suas bases.

Poucos países adotam a unicidade sindical. A regra mais geral é a liberdade sindical, que resulta na existência de vários sindicatos disputando a preferência dos trabalhadores. A concorrência entre diversas correntes sindicais produz entidades mais próximas das bases, mais autênticas, mais representativas e, no conjunto, mais poderosas. Esse é o caso da maioria dos países desenvolvidos, com duas importantes exceções: Alemanha e Estados Unidos, que adotam a unicidade sindical, mas de forma bastante diferente do caso brasileiro.

Na Alemanha, a unicidade sindical foi decidida pelo próprio movimento sindical, ou pelo que restou do movimento sindical, depois da derrota do país na 2ª Guerra Mundial. Os sindicalistas sobreviventes ao desastre do nazismo decidiram unificar todas as tendências que os

separavam antes de Hitler, para se fortalecer e evitar futuras ameaças políticas. No Brasil, a unicidade resultou de uma decisão do governo ditatorial de Getúlio Vargas, imposta de cima para baixo. Na Alemanha, foi o resultado de decisão unificadora, de baixo para cima e dura até hoje. Como lá a lei não trata desta matéria, a unicidade é resultado de decisão dos próprios trabalhadores.

Nos Estados Unidos, a legislação estabelece que, em cada empresa, os trabalhadores devem decidir se desejam ser representados por um sindicato. Para decidir, solicitam a realização de um plebiscito, que é organizado pela agência especializada do Estado. Se no plebiscito a maioria decidir pela representação sindical, haverá apenas um sindicato – o escolhido pelos trabalhadores – que representará todos os trabalhadores e todos terão que pagar a contribuição sindical. É, portanto, um caso de unicidade

sindical com compulsoriedade na contribuição. É similar no desenho ao caso brasileiro, mas muito diferente na essência porque lá a situação resulta de decisão dos trabalhadores e aqui independentemente do desejo dos trabalhadores, a unicidade e compulsoriedade existem.

Em países que adotam o regime da liberdade sindical, em geral, a questão da compulsoriedade das contribuições tem menor relevância porque, como os trabalhadores escolhem e se associam ao sindicato com o qual têm mais afinidade, tornam-se contribuintes voluntários. Mesmo assim, o risco do caronismo existe e, para reduzir seu impacto, estes países adotam medidas complementares para reforçar a influência e o escopo de atuação dos sindicatos laborais. Muitos deles delegam aos sindicatos atividades de interesse social, como por exemplo, a operação do pagamento do seguro-desemprego,

a gestão de programas de treinamento de trabalhadores e a triagem de requerentes de benefícios sociais. Estes são os casos da maioria dos países europeus, nos quais a taxa de sindicalização (embora declinante) apoiada pelas atividades complementares delegadas tem sido suficiente para garantir o financiamento das atividades de representação dos interesses laborais.

Os parágrafos desta seção mostram que, para avaliar o modelo de representação de interesses dos trabalhadores, o sistema de financiamento dos sindicatos tem que ser observado juntamente com o regime sindical no qual eles operam. Examinando as duas dimensões em conjunto, o resultado é mais completo do que o exame de cada uma delas, separadamente. O Quadro 1 a seguir resume as quatro combinações e os respectivos possíveis efeitos no sistema de representação de interesses laborais.

Quadro 1 - Os Quatro Modelos de Representação de Interesses Laborais

		Financiamento sindical	
		Compulsório	Voluntário
Regime sindical	Unicidade	A Baixa representatividade, artificialidade	C Risco de caronismo, precisa de lastro histórico-social
	Liberdade	B Financiamento assegurado e alta representatividade	D Risco de caronismo, precisa de apoio estatal

A célula A representa muito bem o sistema brasileiro, pois aqui temos o pagamento compulsório das contribuições sindicais e a unicidade sindical. O resultado é conhecido: sindicatos pouco representativos e representação de interesses laborais muito deficiente. A célula B representa uma combinação bastante interessante, pois as contribuições são compulsórias (evitando o caronismo) e permite a escolha do sindicato pelo trabalhador. Se lembrarmos que nos Estados Unidos a unicidade sindical é imposta na lei, mas os trabalhadores podem escolher o sindicato que vai representá-los, esta célula pode ser considerada como representativa do caso americano. A célula C, por sua vez, pode ser entendida como representativa do caso alemão, pois junta a unicidade sindical (por escolha dos trabalhadores) com a contribuição voluntária, que, neste caso, não tem os vazamentos oportunistas do caronismo, pois a sindicalização e a identificação dos trabalhadores estão enraizadas na tradição social

alemã. Finalmente, a célula D pode ser considerada como representativa da maioria dos países europeus, nos quais o espaço de atuação sindical é reforçado pela ampliação de suas atividades nos programas sociais governamentais.

Neste ponto, é preciso esclarecer que o autor não pretende ter encerrado a discussão sobre modelos de sistemas de relações de trabalho com a apresentação do Quadro 1. Longe disso. Relações de trabalho constituem um tema amplo e complexo que, evidentemente, não pode ser limitado ao exame da matriz de dupla entrada do Quadro 1. O intuito aqui é bem mais modesto: apenas enfatizar que a questão do financiamento dos sindicatos não deve ser tratada isoladamente e, no caso brasileiro, é fundamental conectá-lo com o regime sindical porque, no nosso país, por razões históricas e políticas, acabamos escolhendo a pior das quatro combinações aqui expostas.

3 O Fim e a Volta da Compulsoriedade

Na Reforma Trabalhista de 2017 (Lei 13.467), os defeitos do sistema sindical brasileiro motivaram os legisladores a tornar a Contribuição Sindical voluntária, determinando que apenas os que queiram contribuir devem manifestar sua vontade para que a empresa efetue o desconto no seu contracheque. Os demais, que não querem contribuir, estão desobrigados de se manifestar. O impacto do fim da compulsoriedade foi enorme: sua arrecadação, que em 2017, era de aproximadamente R\$3 bilhões (valores atuais), caiu nos anos seguintes para apenas algumas dezenas de milhões de reais. O efeito carona e a falta de representatividade foram, muito provavelmente, os causadores dessa estrondosa queda.

Desde os anos 1960, os sindicatos de trabalhadores brasileiros foram criando diversas contribuições

para complementar os recursos provenientes da Contribuição Sindical. Além da Contribuição Social (devida pelos sócios), as mais frequentes são a Contribuição Assistencial, a Contribuição Negocial (a mais frequente) e a Contribuição Confederativa (esta última introduzida pela Constituição de 1988, para custear o “sistema confederativo” da estrutura sindical). Todas elas são estabelecidas por meio de cláusulas negociadas com os representantes patronais e incluídas nas convenções coletivas e em acordos coletivos. As cláusulas estabelecem a obrigação das empresas de descontar dos salários dos seus empregados o valor da contribuição negociada e recolher aos respectivos sindicatos.

Muitas vezes, as contribuições servem de moeda de troca na mesa de negociação. As empresas concordam em recolhê-las, em troca da retirada e/ou da flexibilização de itens da pauta sindical. Mas, muitas vezes, o lado patronal não aceita a obrigação de recolher, e o impasse se transforma em litígio levado à Justiça do Trabalho, chegando até ao STF.

A repetição dessas ações levou o STF a estabelecer jurisprudência, baseada na Constituição Federal, segundo a qual nenhuma das contribuições negociadas tinha caráter compulsório. O sindicato tinha o direito de cobrá-las apenas

dos trabalhadores associados. Em 11/09/2023, sob o argumento de que a extinção da compulsoriedade da Contribuição Sindical ameaçava a sobrevivência das entidades sindicais, o STF reformulou sua posição e passou a considerar constitucional o direito de o sindicato cobrar a Contribuição Assistencial de todos os representados. O teor da decisão é apresentado a seguir:

É constitucional a instituição, por acordo ou convenção coletivos, de contribuições assistenciais a serem impostas a todos os empregados da categoria, ainda que não sindicalizados, desde que assegurado o direito de oposição.

Levando em conta as considerações das seções anteriores, o autor se atreve a dizer que os parlamentares de 2017 e o STF de hoje, embora tomando medidas de direções opostas, incorreram no mesmo erro. Ambos alteraram normas que regulam o financiamento dos sindicatos sem levar em conta outros aspectos, notadamente, a relevante questão do regime sindical. O fim da compulsoriedade em 2017 produziu um duro golpe no sindicalismo brasileiro, até então muito dependente da Contribuição Sindical. E agora, a decisão do STF de constitucionalizar a Contribuição Assistencial nos fez voltar à situação anterior à Reforma Trabalhista.

Quando a Contribuição Sindical era obrigatória, não havia possibilidade de oposição. A oposição foi admitida quando deixou de ser obrigatória e é exercida simplesmente pela não manifestação. O STF permitiu que os sindicatos cobrassem as taxas negociadas com as empresas, desde que as respectivas cláusulas assegurassem o direito de oposição. No entanto, não explicou como o direito poderia ser exercido e essa omissão, na prática, tornou compulsória a contribuição negociada. A próxima seção exhibe alguns exemplos concretos dessa compulsoriedade, que a omissão do STF permitiu.

4 O Direito à Oposição, na Prática

O Quadro 2 a seguir apresenta, a título de exemplo, cinco cláusulas que instituem contribuições para sindicatos de trabalhadores, extraídas de instrumentos coletivos disponibilizados na página MEDIADOR do Ministério do Trabalho e Emprego e selecionadas pelo Salariômetro da Fipe. Os instrumentos do MEDIADOR são documentos públicos, acessíveis livremente naquela página e, embora pudessem ser identificados neste texto, o autor prefere preservar a identidade das partes que os negociaram, mas se dispõem a indicar os números de registro dos documentos aos leitores interessados, para que possam acessá-los e conhecê-los na íntegra.

Quadro 2 - Cinco Exemplos de Cláusulas que Instituem Contribuições para Sindicatos Laborais

Caso e data	Conteúdo da cláusula	Direito de oposição
1 03/2024	Contr. Assistencial mensal = 2% do salário + Contr. Negocial = 2% em maio + Contr. sindical em março = 1 dia de salário (Total = 29,3% do salário ao ano)	Oposição ativa, até 10 dias após a assinatura da convenção
2 01/2024	Contr. Assistencial = 2% do salário ao mês inclusive o 13º + 5% no primeiro mês (total 29% do salário ao ano)	Oposição ativa até 30 dias após a assembleia que define a pauta sindical, mediante pagamento de R\$250,00 ao sindicato
3 03/2024	Contr. Confederativa = 4% do salário ao mês + Contr. Sindical = 1 dia de salário em março + Taxa Social = 4% do salário, uma vez + Contr. Associativa = 3% do salário ao mês (Total aproximado = 55,3% ao ano, além da Contr. Associativa)	Oposição ativa, até 10 após o primeiro desconto
4 01/2024	Contr. Assistencial = 1,5% do salário ao mês sendo duas vezes = 3,0% do Piso + Subsídio Patronal = 1,5% do Piso ao mês (essa parcela é paga pela empresa). Total = pelo menos 36% do Piso ao ano	Não prevista no instrumento
5 05/2023	Taxa Sindical – 1,5% ao mês + Taxa Negocial de Solidariedade = 11,33% em maio + Reforço Sindical de Solidariedade = R\$25 por mês por empregado (pago pela empresa). Total: 29,33% do salário + R\$300 pagos pela empresa.	Oposição ativa mediante entrega no sindicato de declaração assinada, nos seguintes termos: “Venho pessoalmente e por meio do presente exercer o meu direito de oposição à filiação associativa ao (nome do sindicato) de forma que não sejam descontados de meu salário quaisquer tipo de contribuições em favor desta entidade sindical, seja taxa de fortalecimento ou associativa, declaro estar ciente de meu ato, sendo que não poderei usufruir, tampouco questionar os direitos e benefícios concedidos aos associados desta entidade, previstos no estatuto e demais normas internas desta entidade sindical”

O objetivo do Quadro 2 é mostrar alguns exemplos de cláusulas de contribuições sindicais com valores e condições exageradas. O conjunto de exemplos que o formam não tem representatividade estatística, mas indica até onde poderão chegar os valores cobrados e as condições impostas aos trabalhadores e às empresas e, principalmente, as regras para o exercício do direito à oposição. A primeira coluna indica o número do caso (de 1 a 5) e a data do início de vigência do instrumento. A segunda coluna informa o valor das contribuições negociadas em cada caso (pode haver mais de uma contribuição em um mesmo instrumento) e a terceira coluna descreve como o direito de oposição pode ser exercido e classifica-o usando o critério do Salariômetro. Para o Salariômetro, a oposição é **ativa** quando o trabalhador precisa manifestá-la explicita-

mente e é **passiva** quando a não manifestação basta para indicar recusa em pagar a contribuição.

No caso 1, há três contribuições, que são descontadas do salário e recolhidas pela empresa ao sindicato laboral (exceto a Contribuição Sindical, que é depositada na Caixa Econômica Federal). O valor total anual das três contribuições é de 29,3% de um salário mensal. A oposição é ativa e o trabalhador que quiser o direito tem um prazo curto, de apenas 10 dias, após a assinatura do instrumento coletivo.

O caso 2 estabelece uma Contribuição Assistencial que totaliza, no ano, 29% do salário mensal. Para exercer o direito à oposição (ativa), o trabalhador tem o prazo de 30 dias contados a partir da assembleia de aprova-

ção da pauta para se manifestar e deve pagar a taxa de R\$250.

No caso 3, o valor anual das contribuições chega a 55,3% do salário mensal e o direito à oposição (ativa) pode ser exercido em até 10 dias após o primeiro desconto no salário.

O caso 4 estabelece uma Contribuição Assistencial anual descontada do trabalhador de 21% do salário, além de um Subsídio de 18% do salário ao ano, pago pela empresa, totalizando 36% ao ano. Neste caso, não há previsão para o exercício do direito à oposição.

O caso 5 prevê uma Taxa Sindical e uma Taxa Negocial que, somadas, chegam ao valor anual de 29,33% do salário, descontadas do trabalhador, mais uma Taxa de Reforço no valor anual de R\$300, paga pela empresa.

Os casos que compõem o Quadro 2 mostram que os sindicatos laborais que negociaram estas cláusulas (a) estão cobrando taxas muito elevadas; (b) estão exigindo participação de empresas no seu financiamento e (c) estão restringindo o direito à oposição dos trabalhadores. Não se pode e nem se pretende generalizar e atribuir estas condutas a todos os sindicatos, mas é preciso mencionar a tendência ao exagero na busca de recursos pelos sindicatos.

Os sindicatos brasileiros – todos, sem exceção – argumentam que a deliberação da cobrança das contribuições nas suas assembleias lhes dá o direito irrestrito de exigí-las de todos os representados, sejam ou não seus associados. A ressalva do STF sobre o direito à oposição não tem sido considerada, como mostraram os exemplos do Quadro 2. Na realidade, estamos vivendo uma situação de fato: voltamos à nociva combinação de unicidade sindical com compulsoriedade no pagamento das contribuições.

5 E Agora?

Neste momento, há uma espécie de competição entre duas esferas do Poder Judiciário. De um lado, o STF terá que, em algum momento, estabelecer a modulação do direito de oposição, objeto da ressalva na sua decisão. De outro lado, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) anunciou que definirá as regras para o exercício da oposição, em decorrência de processo que está examinando em grau de recurso. Os dois tribunais têm pela frente uma escolha difícil. De um lado, se facilitarem o direito à oposição (por exemplo, definindo que será passiva), terão criado o incentivo ao caronismo e os sindicatos não conseguirão arrecadar. Por outro lado, se dificultarem o exercício do direito, teremos voltado à indesejável combinação da unicidade com compulsoriedade.

Qualquer que seja a decisão das duas instâncias, elas abordarão apenas uma parte do problema e com o risco de produzir uma emenda pior do que o soneto. Precisamos reescrever o poema desde o início, instituindo definitivamente a liberdade sindical combinada com a compulsoriedade das contribuições.

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