

Odete Esteves de Carvalho

A indexação dos salários ao custo de vida:

suas características fundamentais,
vantagens e inconvenientes¹

1. Características fundamentais de alguns sistemas de indexação dos salários ao custo de vida.

1.1 Aspectos gerais

a) A indexação, ou escala móvel, de salários consiste num ajustamento automático e directo destes às variações do custo de vida.

b) Esta ligação é estabelecida, em regra, através da introdução de cláusulas específicas nas convenções colectivas ou por via legal e refere-se, normalmente, a salários mínimos garantidos por contrato ou a mínimos legais.

c) O estabelecimento do mecanismo da indexação dos salários ao custo de vida tem por objectivo assegurar ao trabalhador a manutenção do seu poder de compra real e, portanto, protegê-lo da desvalorização da moeda.

Como é evidente, a necessidade de garantir esse poder de compra torna-se tanto mais premente quanto mais baixos forem os níveis salariais, considerando-a mesmo os sindicatos belgas «uma realização social mínima».

d) O sistema de indexação praticado em alguns países tem assumido características diferentes e tem evoluído ao longo do tempo. Como casos típicos apresentam-se os exemplos da Bélgica, da Itália e da França.

¹ Este estudo foi feito com base na bibliografia seguinte:

Jules MILHAU, *Indexation des salaires sur le coût de la vie.*

Les politiques actuelles de lutte contre l'inflation, relatório do Comité de Politique Économique da O. C. D. E., Junho de 1971.

Joseph FONTANET, *La course-poursuite des salaires et de la croissance économique.*

1.2 Sistema de indexação belga

a) Na Bélgica, o sistema de indexação dos salários ao custo de vida tem vindo a ser prática corrente desde o princípio da década de 1950, começando por funcionar segundo um sistema de escalões, em que era fixado um máximo e um mínimo para a variação do índice de preços em relação à base (limite máximo, + 4 %; limite mínimo, — 4 %), impondo-se como condição que essa variação se mantivesse durante três meses consecutivos.

Quando os preços atingiam os limites máximo ou mínimo, os salários convencionais eram automaticamente elevados ou reduzidos naquela percentagem.

b) A partir de 1956 foi abandonado o sistema dos limites e estabelecida a obrigatoriedade de ajustar os salários desde que houvesse uma variação do índice de preços e esta se mantivesse durante dois meses.

c) De salientar que no sistema de fixação do nível de salários convencionais belga, para além da ligação automática — que fazia variar os salários convencionais com o índice de preços no consumidor para lhe garantir o poder de compra, sem que para tal fosse preciso abrir negociações —, eram acordados aumentos regulares, negociados ao nível dos diversos sectores e por vezes das empresas, com vista a *melhorar* o poder de compra dos trabalhadores.

Em geral, eram tomados como indicadores para determinar estes aumentos: a situação económica geral, sectorial ou local; o mercado de emprego; os salários praticados em outras empresas; etc.

1.3 Sistema de indexação italiano

a) O sistema de indexação de salários ao custo de vida funciona em Itália desde o fim da segunda guerra mundial e apresenta características especiais.

Não existe, como na Bélgica, uma proporcionalidade directa entre os salários e o índice de custo de vida. A escala móvel italiana fixa uma indemnização em liras que será automaticamente atribuída ao trabalhador por cada ponto de variação do índice de custo de vida.

Essa indemnização, em princípio, é uniforme para todas as indústrias e tem uma variação muito pouco sensível segundo a idade, o sexo, a localização e o grau de qualificação², procurando-se com este sistema atenuar o acentuado leque salarial.

As indemnizações não são consideradas como parte integrante do salário e só periodicamente são incorporadas.

² Exemplo: operário especializado, 17,93 liras; operário qualificado, 16,10 liras; operário não qualificado, 15,24 liras.

b) À semelhança do que acontece na Bélgica, para além dos ajustamentos salariais processados em função do aumento do custo de vida, existem ainda negociações periódicas para aumentar o poder de compra dos salários, a fim de fazer participar os trabalhadores no aumento do rendimento nacional.

1.4 *Sistemas de indexação em França*

a) Em França, tal como nos Estados Unidos, a indexação impôs-se, sobretudo, em período de alta de preços.

b) Desde 1935, a França tem feito várias experiências de indexação e estabelecido diversas modalidades, desde a indexação indirecta — em que o ajustamento dos salários aos preços não era concretizado de uma maneira directa, mas se efectuava através de negociações cuja abertura estava ligada ao facto de se ter registado um aumento de custo de vida — até à indexação directa e rígida, estabelecida em 1952, para o salário mínimo garantido (SMIG).

c) Em 1958, a indexação foi, de uma maneira geral, proibida por lei, salvo para o caso do SMIG. Esta proibição teve como consequência um aumento do desajustamento entre os salários contractuais e os efectivos (*glissement*).

Apesar da interdição expressa da indexação ao custo de vida, a *ordonnance* de 1958 previa a possibilidade de introduzir cláusulas que indexassem os salários aos «preços dos bens, produtos ou serviços que tivessem uma relação directa com o objectivo da convenção ou com a actividade de uma das partes».

d) Em 1962 começa-se a caminhar novamente para uma indexação indirecta, mas condicionada, em que se admite a reabertura das negociações desde que o índice de custo de vida tenha uma variação sensível.

e) Nos últimos anos da década de 1960, o ministro do Trabalho francês, Joseph Fontanet, embora admitindo que «é legítimo aos trabalhadores defenderem o seu poder de compra contra a erosão monetária e esforçarem-se por corrigir os seus efeitos», procura assegurar esse poder de compra, não através do estabelecimento de um sistema de indexação ou escala móvel rígida e automática funcionando todos os meses, mas pela inclusão nos contratos-programa de «cláusulas de salvaguarda» contra a alta de custo de vida que funcionam a partir de determinado limite.

Essas cláusulas «prevêm, por exemplo, que os salários de certas categorias de trabalhadores sejam revistos no caso de o custo de vida ultrapassar os 4 %»³.

Segundo Joseph Fontanet, as cláusulas de salvaguarda, ao substituírem a «escala móvel», devem intervir, garantindo interva-

³ O. C. D. E., *Rapport du groupe de travail n.º 4 du Comité de Politique Économique*.

los suficientemente espaçados para neutralizar as flutuações reversíveis a curto prazo.

f) Os «contratos-programa», já em vigor em algumas empresas públicas francesas e que o Governo pretende estender ao sector privado, consistem numa fixação de salários negociados com base em fórmulas de cálculo mais ou menos complexas e que têm em conta «o aumento do produto nacional, a produtividade da empresa em causa, o crescimento da qualificação do pessoal e o custo de vida»⁴.

Os seus objectivos são, por um lado, fazer participar os trabalhadores, de uma forma equitativa, na riqueza criada e assegurar-lhes, por contrato, o seu poder de compra real e, por outro, estabelecer contratos com duração razoável — nem demasiado curta, para que as garantias obtidas de parte a parte possam ter significado, nem demasiado longa, para não impedir os reajustamentos indispensáveis⁵.

Uma das condições básicas dos acordos é a de as partes contratantes se comprometerem a não elevar os salários e os preços durante a vigência do contrato, salvo no caso previsto nas chamadas cláusulas de salvaguarda, já atrás referidas.

g) No que diz respeito ao SMIG, a indexação ao custo de vida foi ultrapassada e introduzem-se agora novos indicadores para pautar a sua evolução, tais como o crescimento económico, passando a designar-se, por esse facto, salário mínimo de crescimento.

2. Comparação entre alguns mecanismos de salários negociados e de salários indexados.

a) Entre os países industrializados da O. C. D. E. encontram-se, simultaneamente, exemplos de países que adoptaram a escala móvel (nomeadamente os já citados) e exemplos de países que nunca a adoptaram (República Federal Alemã e Suécia), ou que a utilizaram em escala reduzida, como aconteceu na Holanda.

b) Em qualquer destes países, os salários eram fixados por convenções negociadas a nível nacional, de ramos de actividade e, por vezes, da empresa, sendo a intervenção do estado mais ou menos acentuada, conforme os países, e tendo, em geral, a duração média de um ano.

c) Os objectivos fundamentais a ter em conta na fixação do nível salarial e o processo de determinação desses mínimos, embora tivessem formulações diferentes, partiam todos de um princípio básico: a elevação do poder de compra real do trabalhador. Isto

⁴ O. C. D. E., *op. cit.*

⁵ A duração média é, em regra, de um ano.

implicava a necessidade de estabelecer em cada convenção aumentos salariais superiores à elevação do custo de vida.

d) Assim, na República Federal Alemã, no início de 1950, foram fixados os objectivos concretos da política económica do governo federal, que, de uma maneira geral, mereceram o acordo dos sindicatos, nomeadamente:

- 1.º objectivo: conseguir o pleno emprego sem comprometer o equilíbrio fundamental.
- 2.º objectivo: expansão sem comprometer a estabilidade de preços.
- 3.º objectivo: cooperação internacional e ajuda ao desenvolvimento (este objectivo teve o pleno acordo dos trabalhadores).

Em 1960, à medida que se aproximam do pleno emprego, os preços tendem a subir e o poder de negociação dos sindicatos reforça-se e impõe novos objectivos, que visam, em última análise, a elevação dos salários convencionais dos sectores menos produtivos, aproximando-os dos praticados nos sectores mais produtivos.

Ultimamente, as reivindicações sindicais têm visado essencialmente o acréscimo da quota-parte dos salários no rendimento nacional^o. Apesar de a parcela atribuída ao trabalho já representar cerca de 67 %, este crescimento é considerado pelos sindicatos alemães como um objectivo primordial.

e) Na Holanda surgiram como critérios básicos reguladores da evolução salarial:

- O custo de vida;
- A produtividade nacional;
- A produtividade do ramo da actividade em causa.

Os trabalhadores holandeses admitem ainda como indicador, ou ponto de referência, a evolução do custo da mão-de-obra nos países concorrentes.

f) Em síntese, pode concluir-se que nos países analisados a garantia do poder de compra real dos salários convencionais é sempre assegurada, quer pela utilização de um sistema de indexação automática — escala móvel —, que conduz, em regra, a ajustamentos processados em períodos muito curtos (mensal, bimensal ou trimestral), quer através de negociações periódicas cujo período de revisão se situa frequentemente entre um ano e ano e meio.

Para além deste ajustamento de base que protege os assalariados, com maior ou menor eficácia, da desvalorização da moeda, nos países onde existe indexação funciona cumulativamente com

^o O que implica necessariamente um crescimento médio dos salários superior ao da produtividade média.

este sistema o da negociação sindical, que constitui o processo normal para assegurar aos trabalhadores a participação nos frutos da expansão.

Nos países que não adoptaram a escala móvel e que, portanto, tinham actualizações salariais apenas ligadas a um sistema de negociação periódica, ao efectuar-se a revisão, além de aumentos ligados à evolução dos preços para garantir o poder de compra real dos assalariados, são também utilizados outros indicadores para determinar em que medida esse poder de compra deverá ser elevado, indicadores esses que variam de caso para caso, de acordo com a situação conjuntural de cada país.

3. Análise do conteúdo das cláusulas que na regulamentação portuguesa estabelecem qualquer tipo de ligação entre a evolução dos salários e a do custo de vida

a) Como se pode deduzir dos exemplos apresentados relativos aos países que utilizaram a escala móvel, um verdadeiro sistema de indexação directa impõe ajustamentos automáticos dos salários à evolução do custo de vida, independentemente da abertura de negociações.

A indexação indirecta assegura ajustamentos automáticos de salários ao custo de vida, mas concretiza-se através de negociações cuja reabertura é obrigatória desde que se registre uma predeterminada elevação dos preços.

Em qualquer destes sistemas de indexação é frequente haver variações em períodos relativamente curtos, normalmente um, dois ou três meses.

O sistema de indexação programada ou controlada prevê uma elevação automática dos salários dentro do prazo de duração do contrato, que, em regra, é de um ano, mas apenas quando o custo de vida sofra alteração sensível (4 % no caso da França).

b) Na regulamentação portuguesa, pelo menos nos diplomas homologados desde o início de 1970, não tem sido adoptado o sistema de indexação directa ao custo de vida.

Que se tenha conhecimento, apenas o C. C. T. para a indústria de curtumes nos distritos do Porto e Braga (que abrange cerca de 1400 profissionais) contém uma disposição que, em princípio, se poderá considerar caso típico do sistema de indexação directa. Porém, ela afigura-se formulada de uma forma vaga e pouco operacional: «Cláusula 23.º — É estabelecida a ligação do salário mínimo ao índice de custo de vida para a manutenção do poder aquisitivo do mesmo.»

Mesmo no que se refere a disposições que estabeleçam uma certa possibilidade de ajustamento dos salários mínimos aos aumentos de custo de vida durante o período de vigência da convenção, elas figuram apenas em alguns dos diplomas recentemente homologados (não chegando a representar 7 % do total da regulamentação promulgada desde 1970).

Essas disposições, porém, nem sequer poderão ser consideradas como uma modalidade de indexação indirecta ou programada, visto não permitirem o funcionamento automático do mecanismo de ajustamento dos salários aos preços.

Em sete diplomas são introduzidos, fundamentalmente, dois tipos de cláusulas que contêm aspectos limitativos àquele mecanismo automático:

Nuns casos, muito embora se garanta que os salários mínimos serão aumentados desde que o custo de vida se eleve 5 % ou mais, os trabalhadores só poderão beneficiar desse aumento no ano seguinte. É o que acontece com as convenções que regulamentam a CEL-CAT, os empregados de escritório das indústrias metalúrgicas e das conservas de peixe do distrito de Setúbal, a Siderurgia, os ajudantes de despachantes oficiais e a Sociedade Industrial de Celulose.

Noutros faz-se depender o ajustamento dos salários ao custo de vida da aprovação da comissão corporativa, como acontece, por exemplo, com o C. C. T. para a indústria de «produtos químicos para a agricultura e para a indústria» nos distritos de Porto, Lisboa e Setúbal.

Nos C. C. T. das companhias de navegação aérea e dos têxteis, o custo de vida é apresentado apenas como um indicador pelo qual se deverão pautar as actualizações a processar anualmente durante o período de vigência da convenção.

Por último, salienta-se o caso do C. C. T. das indústrias de litografia e rotogravura, em que só se prevêem actualizações de acordo com o custo de vida apenas a partir do termo de validade do contrato.

Dadas as circunstâncias que condicionam o sistema de actualização das convenções colectivas em Portugal, quer no que se refere à sua duração, quer no que diz respeito ao mecanismo de negociação e ao baixo nível salarial por elas normalmente fixado, impunha-se como medida indispensável a introdução progressiva, sobretudo nos sectores onde se praticam baixas remunerações, de um sistema de indexação, ou, pelo menos, a inclusão de cláusulas de salvaguarda.

De facto, a duração média da vigência das tabelas salariais é muito elevada. Das convenções actualizadas no decurso de 1970 e no 1.º semestre de 1971, apenas 10 % do total vieram revogar salários estabelecidos entre um e dois anos. A maior parte (cerca de 62 %) actualizou tabelas salariais que já estavam em vigor há mais de cinco anos⁷ e, apenas como apontamento, refere-

⁷ Estimativas feitas quanto ao número de trabalhadores abrangidos por estas convenções mostram que a percentagem de trabalhadores que se incluíam no primeiro escalão — um a dois anos — era de cerca de 9 % e no último — desactualização superior a cinco anos — era de 44 %.

-se que 16 % das tabelas não eram actualizadas há mais de vinte anos.

É evidente que uma regulamentação salarial de tal modo desactualizada não tem qualquer eficácia como instrumento coordenador de uma política salarial. Por outro lado, as percentagens de aumento que a sua revisão implicará terão de ser necessariamente elevadas, o que contribui, sem dúvida, para dificultar as negociações, na medida em que gera um ambiente psicológico por parte da entidade patronal desfavorável à sua aceitação e pode provocar um certo impacte nas empresas marginalistas, cuja sobrevivência se deve apenas à possibilidade de praticar baixos salários.

— Estas razões podem explicar, em parte, o facto deveras anómalo de algumas tabelas recentemente actualizadas fixarem salários com níveis insuficientes para cobrir a própria desvalorização da moeda processada ao longo de vários anos⁸. Note-se, contudo, que, mesmo que a maior parte dos níveis fixados nas convenções fiquem aquém dos salários efectivamente praticados, é sem dúvida preferível que os aumentos dos salários mínimos convencionais se diluam ao longo de períodos mais ou menos curtos a deixar acumulá-los.

Isto é particularmente grave, na medida em que, em regra, as tabelas convencionais possivelmente só terão algum reflexo nas empresas marginalistas e nas categorias menos qualificadas, que, normalmente, são as que têm baixos salários. Portanto, os longos períodos de vigência das tabelas salariais e o insuficiente aumento de que beneficiam quando da sua actualização afectam precisamente aqueles trabalhadores com menores possibilidades de suportar a alta de preços e agravam o leque salarial efectivamente praticado, na medida em que não se estabeleça um mecanismo convencional eficaz que garanta a estes trabalhadores beneficiarem dos frutos do crescimento económico.

4. Síntese das vantagens e inconvenientes do sistema de indexação dos salários mínimos ao custo de vida.

a) Uma das principais vantagens do estabelecimento de um sistema de indexação dos salários ao custo de vida é proteger os assalariados contra a deterioração da moeda. Geralmente, a escala móvel é estabelecida apenas para os salários mínimos convencionais ou legais e, portanto, não garante a indexação dos salários efectivos, cuja taxa de variação não acompanha, em regra, aque-

⁸ Das convenções actualizadas no último trimestre de 1970 e no primeiro semestre de 1971, cerca de 42 % do total fixaram tabelas que não asseguraram a todas as categorias a reposição do poder de compra que lhes tinha sido garantido na data da homologação da tabela que revogavam. Ou seja, concederam aumentos ainda inferiores à evolução do custo de vida entretanto processada.

les. Apesar disso, a garantia do poder de compra real impõe-se como um objectivo fundamental, sobretudo em períodos de desvalorização rápida da moeda e para os trabalhadores dos sectores pior remunerados, cujo salário é, por vezes, insuficiente para cobrir as suas necessidades vitais.

b) A indexação da escala móvel reduz, em geral, o desfazamento entre os salários contratuais e efectivos, dando assim maior eficácia à via convencional como instrumento de política salarial.

c) Entre as principais razões apontadas a favor do estabelecimento de um sistema de indexação dos salários ao custo de vida saliente-se também o facto de contribuir para a obtenção de uma paz social⁹, na medida em que «os sindicatos vêm na escala móvel um instrumento automático que protege o poder de compra dos assalariados e os patrões apreciam a escala móvel como um factor de paz social e são-lhe favoráveis»¹⁰.

Quanto a este aspecto, Ângelo Costa, presidente da Confederação Geral da Indústria Italiana, afirma: «Em 1946, eu era partidário da escala móvel dos salários e realizei um acordo com os sindicatos, apesar da oposição dos economistas da época e da perplexidade dos homens do governo, que viam na escala móvel uma fonte de inflação. Creio que os factos me deram razão; não se poderá pôr em dúvida que, se, de 1949 a 1952-53, se reconstruiu a economia italiana num clima sem graves contestações sindicais, isso se deve à existência da escala móvel, que garantia aos trabalhadores o poder de compra dos salários nos momentos de rápida deterioração monetária.»

d) A escala móvel pode ainda ser um factor de evolução das relações profissionais: «ela implica para o estado e para as partes contratantes a obrigação de serem bem conscientes das respectivas responsabilidades.»

«Um tal mecanismo, na medida em que desempenha o papel de protector social, pode trazer uma solução parcial, mas sem dúvida apreciável, ao conflito social gerado pela alta de preços.»¹¹

e) No *Rapport du groupe de travail n.º 4 du Comité de Politique Économique* — O. C. D. E. — sobre a política actual da luta contra a inflação apresentam-se, em síntese, os principais argumentos a favor da indexação dos salários.

«Os principais argumentos a favor da fórmula são que a compensação da alta de preços tem muito grandes possibilidades de, de qualquer modo, pesar sobre as negociações de salários e é preferível que seja concedida periodicamente e em doses modera-

⁹ Jules MILHAU, *op. cit.*

¹⁰ Alguns sindicatos são desfavoráveis à escala móvel na medida em que consideram o sistema como anestesiante do ponto de vista da reivindicação sindical.

¹¹ Jules MILHAU, *op. cit.*

das do que intervir brutalmente. Isto permite centrar as negociações colectivas sobre a amplitude dos aumentos dos salários reais, o que tem resultados felizes. A indexação, por outro lado, facilita a conclusão de acordos de mais longa duração, que são considerados como um factor de estabilidade, e contribui por isso, e por outras vias, para tornar mais harmoniosas as relações entre empresários e trabalhadores.»

f) Os principais argumentos contra a indexação ligam-se com a possível repercussão que ela possa ter sobre os preços, sobretudo por poder desencadear um efeito psicológico da parte da entidade patronal no sentido de indexar também os seus lucros. É evidente que este perigo pode surgir desde que não sejam tomadas medidas adequadas no sentido de controlar as altas injustificadas dos preços.

g) Quanto ao perigo de um sistema de indexação de salários ao custo de vida poder constituir uma verdadeira causa de inflação, mesmo do ponto de vista teórico, existem opiniões diversas entre os economistas. Enquanto uns afirmam que a indexação pode ser uma causa de inflação, M. Doucet, por exemplo, defende a tese de que «as cláusulas de indexação podem, em certa medida, contribuir para a estabilidade monetária pelo facto de criarem um clima de confiança».

h) Por outro lado, não se deverá esquecer que o ajustamento dos salários aos preços se faz sempre *a posteriori* e, portanto, se os salários se elevam, é porque já houve anteriormente uma elevação de preços. Sendo assim, esse ajustamento não poderá, em princípio, ser considerado como justa causa de uma nova alta de preços.

i) Num sistema de indexação generalizado a todos os sectores, o perigo poderá residir no facto de o índice de preços que serve de base à indexação dos salários não traduzir necessariamente os aumentos de preços de todos os sectores da economia, visto estes não serem, em geral, idênticos em todos eles. Assim, pode acontecer que naqueles sectores onde o aumento dos respectivos preços tenha sido inferior ao aumento de salários exigido pela indexação haja um certo reflexo sobre os custos que justifique o aumento de preços do sector desde que, entretanto, não tenha havido uma compensação através de um acréscimo de produtividade.

A fim de reduzir as probabilidades de em alguns sectores os acréscimos de produtividade não serem suficientes para cobrir a diferença entre os acréscimos de salários exigidos pela indexação directa e os aumentos entretanto registados nos preços do respectivo sector, a França procurou dilatar os períodos de ajustamento, que, em regra, eram de dois a três meses, abandonando o sistema de indexação directa e introduzindo um sistema de indexação indirecta ou programada. Note-se, contudo, que esta medida não atingiu o salário mínimo garantido, que continuou indexado.

j) Os peritos que fizeram parte do grupo de trabalho n.º 4, já citado, muito embora sejam bastante ambíguos nas suas conclusões, «estão amplamente de acordo em considerar que a indexação não deveria ser considerada tanto como uma questão de princípio, e mais como um meio pragmático cujas vantagens e inconvenientes dependem das circunstâncias, da influência exercida pela indexação sobre o restante conteúdo dos acordos de salários e do conjunto da política seguida».

«Assim, não é tão paradoxal como pode parecer que, em função das circunstâncias, se proibam as cláusulas de indexação, ou, pelo contrário, a introdução de cláusulas desta natureza possa ocupar um lugar importante num conjunto de medidas de estabilização. Se tais cláusulas são introduzidas ao mesmo tempo que outros elementos de um conjunto efectivo de medidas de reequilíbrio, podem ser um meio decisivo para persuadir os trabalhadores a aceitarem que os aumentos salariais sejam reconduzidos a níveis não inflacionistas.»

l) Mas, se entre os economistas parecem subsistir ainda, do ponto de vista teórico, algumas divergências quanto aos possíveis reflexos inflacionistas da adopção da indexação directa, ou escala móvel de salários, os resultados da experiência prática de alguns países não permitem estabelecer quaisquer ligações directas entre os dois fenómenos.

Jules Milhau, analisando as estatísticas de salários e preços no período decorrido entre 1955 e 1969, verifica que:

No que se refere ao aumento de preços, foi a Bélgica (país onde se pratica o mais rígido sistema de indexação) e a Alemanha (país sem indexação) que registaram menores aumentos.

Quanto aos salários reais, o progresso foi relativamente fraco na Bélgica (país com escala móvel) e mais acentuado nos Países Baixos e na Alemanha, onde não se utilizou a escala móvel.

J. Milhau conclui, portanto, que não é possível tirar dos números observações significativas, a não ser que a escala móvel de salários não é nem uma panaceia nem uma «máquina infernal» susceptível de alterar bruscamente toda a economia.

Agosto de 1971