

Planeamento e Política dos Rendimentos em França

Que efeitos tem sobre a política de salários e rendimentos a adopção de um sistema de planeamento económico? Em que medida a necessidade de aperfeiçoar o planeamento implica que se procure definir claramente uma política nacional de salários e rendimentos? Quais os requisitos básicos e dificuldades específicas de uma política desta natureza?

I

Propomo-nos, neste artigo, analisar os efeitos que a adopção de um sistema de planeamento económico nacional teve já ou pode vir a ter, em França, sobre os mecanismos da determinação dos salários e examinar alguns dos problemas relacionados com a formulação de uma política nacional de salários e rendimentos.

Deve frizar-se, desde logo, que dentro do quadro geral das instituições francesas ou de qualquer outro país da Europa Ocidental, é vasta a gama dos tipos de planeamento possíveis. Não se pode sequer dizer que exista unanimidade acerca da natureza do actual planeamento francês¹. Os pontos de vista expressos acerca deste podem ser classificados em quatro grandes categorias, que será útil passar em revista seguidamente, no que respeita às suas implicações sobre a política nacional de salários e rendimentos.

N. da R. — Tradução, amavelmente autorizada, do artigo *Planning and Incomes Policy in France*, publicado no «British Journal of Industrial Relations», vol. I, n.º 3, Out. 1963. O autor é Director de Investigações no Instituto de Ciência Económica Aplicada, de Paris.

¹ Para uma análise pormenorizada, cf. F. FERROUX, *Le IXème Plan Français*, Paris, P.U.F., 1962.

II

1. *Primeiro ponto de vista:* a função essencial do Plano é a de habilitar os detentores dos poderes de decisão (*decision-makers*) com um volume crescente de informação coerente e segura. De modo especial, um certo número de industriais tem sublinhado o facto de o Plano fornecer dados de investigação de mercados numa escala sem precedentes e ao mais baixo custo possível. Segundo esta interpretação, o Plano reduz a incerteza e elimina algumas das incompatibilidades entre decisões económicas, incrementando assim a eficiência global do sistema económico.

Apesar de os instrumentos de análise de que actualmente dispomos, serem ainda demasiado imperfeitos para nos permitirem compreender inteiramente a influência exercida pela informação sobre as decisões económicas, não pode contestar-se que este ponto de vista abre perspectivas extremamente interessantes, tanto no campo da política estatal, como no dos programas de investimentos das empresas. A circunstância de se poder dispor, pela primeira vez, de previsões globais (ou, pelo menos, de projecções ao nível nacional), conjugada com o saber-se que as eventuais flutuações serão ajustadas, terá sem dúvida, a longo prazo, consequências do maior alcance. Por exemplo: um mais intenso fluxo de informação terá, a longo prazo, consideráveis efeitos sobre o grau e a forma da concorrência.

No entanto, sobre a política de salários é muito limitada a influência até agora exercida pelo tipo de informações que o Plano veicula. Os pontos de vista e os comportamentos dos sindicatos de trabalhadores e dos empresários não se mostram influenciados por tal informação, embora esta haja sido utilizada, em alguns casos, como arma nas negociações colectivas. Tão pouco foi determinada pela informação contida no Plano a política do Governo em matéria de salários, se bem que, neste aspecto, alguma influência se pode ter verificado, na medida em que a localização geográfica da procura esperada de mão-de-obra foi revelada pelo Plano.

2. *Segundo ponto de vista:* o Plano serve principalmente para estimular entendimento e acordos entre empresas oligopolistas. Esta concepção baseia-se no activo papel das Comissões de Indústria do Commissariado do Plano francês. Nessas Comissões, representantes das maiores empresas preparam, em conjunto com representantes sindicais e da Administração Pública, os diversos planos sectoriais para a indústria. O trabalho das Comissões parece, na verdade, implicar que se estabeleça algum acordo acerca de investimentos, produções, exportações, etc., acordo que provavelmente não teria lugar não havendo um Plano.

Considerando as possíveis consequências do sistema de planeamento, ressaltam vários pontos importantes.

Em primeiro lugar, a observação revela que o funcionamento das Comissões não deu lugar, até agora, a quaisquer alterações substanciais nas situações de oligopólio. Alguns planos de indústria reflectem, sem dúvida, a existência de acordos de cartel; mas onde não existiam já cartéis, o Plano não deu origem ao seu aparecimento. Decerto, pode-se perguntar se, a mais longo prazo, os resultados não serão diferentes. Todavia, parece razoável pensar que, mesmo a longo prazo, será mais fácil concluir acordos oligopolistas na ausência de representantes do Estado e dos sindicatos, ou seja: em locais mais estritamente «privados» do que as Comissões de Indústria.

Em segundo lugar, a existência do Plano *em si mesmo* — isto é: independentemente da existência das Comissões de Indústria, como lugares de encontro ou centros de negociações entre empresas — reduzirá o grau de concorrência e acentuará a concentração económica? Afigura-se difícil dar uma resposta directa e clara a esta pergunta. Para além do efeito geral, sobre o grau de concorrência, de uma informação sistemática e unificada, o Plano inclui, de facto, certas medidas que directamente estimulam a concentração, como, por exemplo, a recusa de créditos do Estado a empresas que não atinjam certa dimensão mínima. Mas isto não representa mais do que a continuação de políticas já praticadas antes da adopção de um sistema de planeamento. Portanto, o Plano não pode ser considerado como tendo trazido uma modificação fundamental neste aspecto.

Em terceiro lugar, não há dúvida que o Plano pode centralizar, e de facto centraliza, os *canais* do poder. Todas as medidas de política económica tendem a ser canalizadas através do Plano e os centros de poder económico existentes tendem a exercer pressão sobre os órgãos de planeamento, como ponto central do processo de elaboração e tomada das decisões económicas. Por exemplo, o *lobbying*² dirige-se, cada vez mais, para o Commissariado do Plano, desviando-se das Comissões ministeriais ou parlamentares.

As implicações do que acabamos de expor com a política dos salários são importantes. Poderosos grupos de pressão industriais podem, com efeito, não defrontar dificuldades de acesso aos níveis mais elevados da elaboração e tomada das decisões estatais, ao passo que outros grupos menos influentes encontrarão, na actual estrutura de organização, maiores dificuldades para se fazer

² Acção de interesses privados sobre os órgãos políticos e administrativos do Estado, visando inflectir as decisões destes no sentido mais conveniente para tais interesses. *N. da T.*

ouvir, do que através da anterior multiplicidade de canais de influência separados e frequentemente não-oficiais. Esta situação comporta evidentes riscos de uma desigualdade maior entre os diversos grupos sociais, pelo menos enquanto as divergências e os conflitos potenciais entre os grupos não são trazidos a lume e influenciados pela opinião pública. Todavia, o que a indústria privada pretende do Plano não é, de modo algum, uma política de salários (ponto que adiante discutiremos), mas uma garantia de que a política económica geral do Estado não flutuará com demasiada frequência e o conhecimento dos programas de investimento público a longo prazo. O risco de maior desigualdade não tem, por conseguinte, relação *directa* com a política dos salários.

3. *Terceiro ponto de vista:* o Plano constitui um lugar de encontro, não só entre as grandes empresas, mas também entre representantes das grandes empresas, dos sindicatos e da Administração Pública, tornando assim possível uma arbitragem entre as políticas e os interesses dos assalariados e das entidades patronais. Esta concepção acentua, de novo, o papel das Comissões de Indústria, assim como o conteúdo democrático dos métodos de planeamento franceses, considerando o Plano como um útil denominador comum de acção política entre diversos grupos sociais ou classes.

De facto, porém, escasso é o progresso registado neste aspecto. Os representantes sindicais nas Comissões de Indústria são pouco numerosos — cerca de 10 % do número total de membros das comissões —, encontrando-se sempre em posição minoritária. Por outro lado, há entre eles divisões profundas, que não lhes têm permitido chegar a acordo sobre uma estratégia e uma tática comuns em face do Plano. Desde as críticas acerbas da C.G.T. até à branda desconfiança da G.G.T.-F.O., registam-se diferentes graus de oposição sindical. Acresce que os delegados sindicais nas Comissões não dispõem de preparação adequada para discussões minuciosas acerca de planeamento, sobretudo por carência de conhecimentos técnicos e económicos³. Deste modo, a influência dos sindicatos nas decisões de planeamento tem sido praticamente desprezível, cabendo aos representantes das empresas (e aos representantes da Administração Pública, nos casos de indústrias menos concentradas) a mais forte influência nas Comissões. A definição do Plano como um centro nacional de

³ Um dos dirigentes da «Confédération Française des Syndicats Chrétiens» revelou, recentemente, que, se esse organismo acesse a todos os pedidos e sugestões governamentais, necessitaria de 150 economistas profissionais, o que claramente excede as capacidades actuais do movimento sindical. Além disso, o movimento não quer transformar-se no tipo de organização que pode pagar 150 economistas profissionais.

arbitragem parece, pois, representar mais um ideal do que o resultado de uma reflexão sobre a situação presente.

4. *Quarto e último ponto de vista*: a verdadeira inovação trazida pelo Plano consiste numa mais perfeita coordenação entre os vários campos da política económica do Estado. Dado, porém, que qualquer plano é, ao menos em teoria, um conjunto coordenado de decisões, esta concepção permanece vazia de significado, enquanto não se especifica até que ponto, de que forma e em que sentido tal coordenação se processa.

Pode abordar-se este problema recorrendo à distinção, sugerida por Kenneth ARROW e desenvolvida por Pierre MASSÉ e François PERROUX, entre planeamento «discricionário» e planeamento «formalizado». O planeamento diz-se *formalizado*, quando se baseia num modelo dinâmico global da economia, dentro do qual as relações entre variáveis dependentes e variáveis independentes são estatisticamente claras, o que permite aos planeadores influenciar uma determinada variável do sistema com o objectivo de atingir um desejado nível noutra variável. O planeamento diz-se *discricionário*, quando os planeadores não dispõem de tal modelo e se vêem, por isso, obrigados a tomar decisões directas acerca dos níveis futuros de todas as variáveis, o que implica a existência de relações estocásticas e, por conseguinte, maiores margens de erro no concernente aos efeitos das decisões de planeamento.

Em pura lógica, seria de esperar que o planeamento formalizado correspondesse às necessidades e possibilidades de uma economia de mercado, actuando então o Estado sobre os agregados que lhe é possível manipular directamente, como, por exemplo, a sua própria procura de bens e serviços. Todavia, o planeamento formalizado não é praticável no presente estágio do conhecimento económico: ainda não foi descoberto nenhum modelo operatório global do funcionamento de uma economia nacional e os modelos de crescimento conhecidos só podem ser utilizados para esclarecer certas relações parciais no sistema económico.

Assim, o Plano Francês não foi construído sobre um modelo económico geral, embora recorra a modelos parciais. Não é e não pode ser uma ilustração do planeamento formalizado: representa um compromisso, porquanto ao mesmo tempo que determina objectivos directos para os agregados globais e sectoriais (produção, investimento, exportações, rendimentos, etc.), recorre a meios indirectos para induzir as empresas privadas a atingir esses objectivos.

Mais precisamente: entre as várias políticas que poderiam ter sido adoptadas para alcançar a taxa de crescimento desejada, a escolha recaiu sobre o *estímulo ao investimento privado, sustentado pelo investimento público e coordenado com este*. Noutros

termos: na cadeia estratégica «investimento → produção → consumo», o primeiro elo foi considerado o mais importante. Assim, as políticas de salários e rendimentos acham-se subordinadas às exigências da política de investimento, e as categorias de rendimento que dão origem a poupanças são de facto, se não explicitamente, reputadas como de maior significância operatória do que aquelas que, como os rendimentos salariais, não constituem uma fonte importante de aforro.

De tudo isto resulta, presentemente, que o Plano não compreende nenhuma política específica de salários e abertamente reafirma o princípio da liberdade de negociação dos salários, dentro dos limites definidos pelo incremento anual planeado — ou melhor: previsto — da massa salarial, limites que se situam em 4 a 5 % de aumento, em cada ano, do rendimento anual real por assalariado. Partiu-se, evidentemente, da hipótese básica de que estes limites seriam respeitados e que, por conseguinte, o consumo não evolucionaria em termos de pôr em risco os investimentos e as exportações. Na verdade, porém, os aumentos de salários em 1962 excederam largamente a previsão do Plano, especialmente no sector privado, demonstrando assim os perigos da falta de uma política salarial planeada — demonstração que a onda de greves no sector público, em Março-Abril de 1963, vigorosamente sublinhou.

III

O esquema geral da influência do Plano sobre a política de salários pode ser delineado do modo seguinte:

- 1.º o Plano não é um instrumento directo de «cartelização», mas implica um certo acréscimo de rigidez e centralização na estrutura do poder económico, circunstância que parece actuar mais contra os grupos detentores de rendimentos salariais, do que contra o grupo dos empresários;
- 2.º o Plano não é ainda um centro de arbitragem entre as empresas e os sindicatos, nem um centro onde o incremento relativo planeado das diversas categorias de rendimentos seja discutido e negociado;
- 3.º como centro de informação, o Plano não parece produzir sensíveis efeitos directos e imediatos sobre as políticas de salários;
- 4.º a coordenação das políticas económicas do Estado é efectuada tendo em conta, principalmente, as exigências do

investimento privado induzido pelos lucros; nenhuma política definida de rendimentos figura no Plano.

Esta breve análise do planeamento francês pode afigurar-se francamente negativa, do ponto de vista da política dos rendimentos. No entanto, há que ter presente que o principal objectivo do IV Plano Francês é elevar a capacidade competitiva da economia francesa no plano internacional e, mais especificamente, adaptá-la ao Mercado Comum. Para este fim, uma mais eficiente política nacional de investimentos surgiu como a necessidade primária; não pode, aliás, duvidar-se de que, neste aspecto, o Plano tem tido êxito, ao menos parcial. Além disso, a situação actual não satisfaz os planeadores franceses, e a necessidade de uma política de rendimentos já tinha sido reconhecida antes das greves acima mencionadas. A inclusão de uma política sistemática de rendimentos pode, portanto, ser um dos próximos e mais importantes passos no gradual aperfeiçoamento dos métodos e técnicas do planeamento francês.

O reconhecimento da necessidade de uma política activa dos rendimentos é parcialmente motivado pelo desejo de elevar a eficiência do Plano, com vista a obter um nível de rendimento global compatível com a oferta desejada de bens e serviços, mais a taxa desejada de poupança. Mas resulta também do facto de as taxas máximas de crescimento pressuporem, não só a coordenação dos investimentos, mas também a estimulação das indústrias em crescimento mediante uma adequada repartição dos recursos de mão-de-obra, o que, em economia de mercado, só através de uma política de salários pode ser conseguido.

A discussão de uma política de rendimentos e salários, concebida como parte integrante do Plano, suscita um certo número de problemas complexos, que seguidamente evocaremos.

a) Conhecimentos estatísticos mais completos constituem, evidentemente, um dos principais requisitos de qualquer política de rendimentos sistemática e consistente. De resto, uma das razões dos resultados negativos das primeiras discussões, em Setembro de 1962, acerca de uma política de rendimentos planeada, foi a carência de dados relevantes. Não se dispõe de nenhuma informação estatística directa respeitante aos lucros, mal tendo começado o trabalho neste domínio. E os dados estatísticos sobre os salários, sendo embora muito melhores, continuam a ser insuficientes para servir de base ao planeamento.

No «Institut de Science Economique Appliquée», de Paris, iniciaram-se, porém, investigações neste campo. Tem-se em vista reordenar e corrigir os dados disponíveis acerca de rendimentos e lucros, relacionando as duas séries entre si; definir mais exacta-

mente o conceito de salários⁴; determinar a noção teórica e a medida estatística dos *salários principais* (leading wages) e dos seus efeitos; e comparar os *trends* dos salários nas indústrias progressivas e nas indústrias não-progressivas com os *trends* dos preços, da produção e da produtividade. Estão igualmente em curso pesquisas respeitantes, quer à definição metodológica e à medida estatística das alterações de produtividade, quer à selecção de critérios de produtividade utilizáveis nas decisões de planeamento⁵.

b) Outro problema é o do aperfeiçoamento das técnicas de planeamento, tendo em conta, antes do mais, as variações dos preços. O planeamento dos rendimentos pressupõe que exista um planeamento, ou ao menos projecções, dos movimentos dos preços; ora, o Plano francês é preparado na base de preços constantes. Prossegue a investigação sobre o modelo Thionet-Nataf de planeamento dos preços; mas está-se ainda numa fase experimental.

Por outro lado, os técnicos franceses de planeamento procuram adaptar os seus métodos às alterações incertas das condições económicas. Neste aspecto, as suas preocupações orientam-se principalmente para os problemas do comércio internacional e têm em vista resolver a evidente contradição entre *planeamento* económico nacional e *liberdade* internacional de comércio. Mas um problema análogo se levanta a propósito das flutuações de salários, uma vez que se reconhece que, nas actuais estruturas económicas e sociais, as actividades dos sindicatos de trabalhadores constituem um factor exógeno, que o Plano não pode prever.

Como a introdução de variáveis estocásticas no Plano está ainda fora do alcance das actuais técnicas de planeamento, o principal esforço dirige-se a introduzir variações anuais nos objectivos finais, utilizando, portanto, a técnica do planeamento contínuo.

c) Um terceiro problema é o do incremento do «conteúdo democrático» do Plano, através de uma informação e educação sistemáticas, especialmente dirigidas aos sindicatos de trabalhadores. Mas esta questão está evidentemente relacionada com um problema mais amplo — o da escolha dos princípios gerais a que deve subordinar-se a política dos rendimentos e salários.

Nenhuma solução se vislumbra ainda para estes problemas.

⁴ As duas principais fontes estatísticas sobre os salários são os inquéritos trimestrais do Ministério do Trabalho e as estatísticas do Imposto de Rendimento, que recorrem a conceitos diferentes de salários e não se aplicam à mesma série de empresas.

⁵ A utilização, pela Secção de Produtividade do Commissariado do Plano, de diversos índices de produtividade conduz a resultados contraditórios. Por exemplo, o acréscimo de produtividade entre 1949 e 1959 varia de 34,6 % a 61 %, conforme a índice utilizado.

Há, certamente, acordo geral, ao menos entre os técnicos de planeamento, acerca do carácter absolutamente insatisfatório de uma política de salários baseada, como se tem feito, numa relação entre a média geral dos salários e a média da produtividade global. A investigação orienta-se no sentido de criar possibilidades de relacionar salários com produtividade ao nível sectorial. Mas subsistem muitas dúvidas sobre este tipo de política, em virtude não só das consideráveis dificuldades teóricas que levanta, como também do insucesso de tentativas semelhantes efectuadas sobretudo na Holanda.

A resistência que tanto as empresas como os sindicatos opõem à adopção de uma política nacional de salários constitui uma das maiores dificuldades. Tal resistência deriva, em ampla medida, de ambas as partes parecerem preferir uma situação de relativo poder contratual flutuante — situação que se julgam capazes de melhorar, a seu favor, no quadro de cada sector ou empresa —, a um sistema rígido de fixação nacional dos salários, que lhes inspira desconfiança. Acresce que as empresas não ignoram que uma política sistemática de planeamento dos salários não pode ser introduzida sem um significativo aumento do nível geral destes e que os sindicatos de trabalhadores tendem a opor-se a uma diversificação maior da estrutura dos salários.

IV

Do ponto de vista económico, uma das mais interessantes lições da experiência francesa de planeamento é a verificação de que o planeamento é um contínuo processo de criação, no qual se vão gradualmente levantando novos problemas e abrindo novas perspectivas à análise teórica, ao mesmo tempo que se oferecem novas oportunidades para experiências práticas. O planeamento dos rendimentos e salários representa, sem dúvida, um dos mais difíceis destes novos problemas.

A situação actual em França requer, simultâneamente, um nivelamento dos salários entre o sector público e o sector privado e entre os grupos de salários mais baixos e o rendimento salarial médio, uma diferenciação de salários ordenada para o objectivo de estimular o crescimento e ainda uma elevação do rendimento salarial global sem indução de ulteriores efeitos inflacionistas.

O relatório semi-oficial de MASSÉ, BLOCH-LAINÉ e MARSELIN acerca dos salários no sector nacionalizado (Março de 1963) ⁶ revela que a política salarial francesa se encontra numa «situação confusa e perigosa», sobretudo em consequência de uma «aspira-

⁶ «Rapport sur la Situation des Salaires du Secteur Nationalisé».

ção geral à paridade» que, sendo aceite, «introduziria na economia insuportável rigidez», e que, se todos os salários subissem até ao nível das indústrias mais dinâmicas, «provocar-se-ia a inflação, o desequilíbrio económico e retardamento da expansão». O mesmo documento recomenda que o «princípio da paridade» seja aceite com cautela e só na medida indispensável para resolver os actuais conflitos de salários. E propõe que se adopte, como política geral, um aumento mínimo anual *planeado* dos salários, ao qual se adicionariam aumentos *negociados*, variáveis com as condições de cada empresa ou sector.

Estas recomendações não foram ainda (Outubro de 1963) aceites pelo Governo francês e depararam, aliás, forte oposição. É difícil dizer se permitem ou não sair da situação actual.

Seja como for, o intenso esforço de investigação e as negociações em curso fornecerão, a quantos se interessam por estes problemas noutros países, um interessante material de estudo.

(Tradução do Gabinete)