

## A necessidade de harmonização dos salários num contexto de integração económica\*

*A realização do princípio da integração económica, cuja expressão mais completa se encontra na Comunidade Económica Europeia, leva à necessidade de harmonizar os salários nos países participantes. Esta harmonização pode ser encarada sob dois aspectos: do ponto de vista social, o processo da integração visa, a par da elevação geral dos níveis de vida, a sua aproximação entre os diferentes países; do ponto de vista económico, a harmonização dos salários dependerá da mobilidade da mão-de-obra, da actividade sindical e dos níveis de preços que se verificarem na área integrada.*

### A. Generalidades

1. A ideia de integração económica que tem vindo a desenvolver-se nas últimas décadas e que se tem feito sentir em quase todos os continentes, tem levado à constituição de alguns agrupamentos de países com vista a alcançarem-se determinados objectivos específicos.

Genéricamente, têm-se considerado cinco formas-tipo de integração económica e que, pode dizer-se, correspondem a níveis diferentes da mesma. De modo sucinto, a sua caracterização pode fazer-se dizendo que numa primeira fase — a de *zona de comércio livre* — se tem como objectivo a abolição dos direitos aduaneiros,

---

\* Texto de uma comunicação apresentada ao III Encontro Nacional da L. U. C., sobre os problemas da emigração.

restrições quantitativas e outros entraves ao comércio, mantendo, contudo, cada país participante a sua política comercial em relação ao exterior. Numa *união aduaneira*, para além da eliminação das barreiras ao movimento de mercadorias, é adoptada uma política comercial comum para com o exterior. Em qualquer dos dois casos apenas se atende à liberalização das trocas de mercadorias; se a par desta se considerar a liberalização dos factores produtivos (trabalho e capital) está-se perante um caso de *mercado comum*. A *união económica* ultrapassa a instituição de um mercado comum, implicando um certo grau de harmonização das políticas económicas<sup>1</sup> dos territórios abrangidos, com vista a evitar discriminações na área integrada resultantes da existência de grandes disparidades naquelas políticas. Finalmente, numa fase de *integração económica total*, está implícito o avanço para a unificação das políticas monetária, fiscal, social e de desenvolvimento económico e a existência de uma autoridade supranacional, cujas decisões sejam obrigatórias para todos os territórios integrados<sup>2</sup>.

Note-se, porém, que esta caracterização, predominantemente teórica, não implica na prática que estas formas sejam absolutamente estanques e que um plano de integração económica não apresente aspectos de duas ou mais delas. Na verdade, de uma maneira geral, os países envolvidos num movimento de integração económica nem sempre apresentam as mesmas características e idênticos pontos de vista em relação a determinados aspectos e daí a diversidade de arranjos a que é necessário proceder e os vários tipos de agrupamentos que, como se viu, se têm vindo a definir.

O fim do presente texto consiste em procurar dar uma contribuição para o estudo do problema da necessidade de harmonização dos salários num contexto de integração económica, uma vez que os níveis salariais podem variar, e geralmente variam, de país para país.

2. Num estudo que incida sobre o salário deve ter-se em atenção que este pode ser encarado de dois ângulos diferentes:

- a) de um ponto de vista predominantemente social, tomando-o como um elemento, sem dúvida o principal, do rendimento do trabalhador, determinante portanto do seu nível de bem-estar;

---

<sup>1</sup> Nesta harmonização de políticas económicas parece estar implícita a harmonização de determinados aspectos das políticas sociais mais interligados com aquelas. Vd. SILVA LOPES — «Introdução à teoria da integração económica» — in *Estudos Políticos e Sociais*, Vol. II, n.º 3, p. 66.

<sup>2</sup> Vd. *Idem*, Vol. II, n.º 2, p. 333 e BELA BALASSA — *Teoria da Integração Económica* — Ed. Clássica Editora, Lisboa, 1964, pp. 12 e 13.

- b) de um ponto de vista predominantemente económico, considerando-o como um elemento do custo de produção para a empresa.

Ao abordar-se o salário sob qualquer destas ópticas devem ainda ter-se presentes alguns aspectos:

1.º) As dificuldades de ordem metodológica que surgem, particularmente quando se procede a comparações internacionais de salários;

2.º) A distinção entre salários directos e indirectos.

De facto, numa óptica do trabalhador deve considerar-se a totalidade dos salários directos e benefícios sociais. Também sob o ponto de vista da empresa haverá que ter em conta, para além dos salários pagos directamente ao trabalhador, os encargos sociais por ela suportados e que, portanto, se integram no custo de mão-de-obra. Sendo assim, agravam-se ainda as dificuldades de comparações, dada a existência de diferentes sistemas de financiamento dos benefícios sociais. Por exemplo, há sistemas em que os encargos sociais são financiados essencialmente pelo Estado através do produto dos impostos, enquanto noutros aqueles encargos são em grande parte suportados directamente pelas empresas e pelos trabalhadores.

As consequências práticas dos dois sistemas são diversas.

No primeiro caso, as empresas, como a restante colectividade, contribuem para os fundos públicos com impostos que não são afectos especificamente aos serviços sociais; as empresas e os trabalhadores não pagam portanto directamente as contribuições para a previdência social, mas em contrapartida suportam normalmente maior encargo fiscal.

No segundo caso, e quando é sobre a empresa que recai o maior peso daqueles encargos sociais, parece haver tendência para transferir esse peso para os consumidores, aumentando os preços, ou para os trabalhadores, diferindo os aumentos dos salários (directos). Quando, por outro lado, são os trabalhadores os principais atingidos pelas contribuições de carácter social, os mesmos podem, pelo menos em certa medida, transferi-los para os patrões sob a forma de aumentos de salários (directos); por sua vez os patrões poderão tentar transferi-los para os consumidores.

Num estudo levado a efeito em 1956, através do B. I. T., por um grupo de peritos, constatou-se, através de uma análise feita para a maioria dos países europeus, e ainda que dentro das limitações impostas pela comparabilidade dos elementos estatísticos, que nos países onde as empresas suportavam mais elevados encargos sociais os salários directos eram relativamente mais baixos ou médios e que nos países com salários elevados as empresas supor-

tavam encargos sociais moderados ou fracos. Esta constatação leva a concluir que as diferenciações entre os salários directos são atenuadas quando se têm em conta os encargos sociais e confirma a necessidade de ao fazer-se qualquer estudo comparativo de salários se ter em conta a totalidade dos salários directos e indirectos, embora na prática isso por vezes se torne difícil <sup>3</sup>.

3.º) A formação do salário encontra-se integrada num contexto complexo de coordenadas económico-sociais (nível de emprego, custo de vida, produtividade, infra-estruturas, etc.) sendo de destacar a importância de algumas variáveis que têm influência na determinação global do salário, nomeadamente a duração de horas de trabalho, o regime de retribuição de horas extraordinárias e regime de férias pagas.

## B. A harmonização de salários numa área integrada

### a) *Sua necessidade de um ponto de vista social*

3. Na medida em que a integração económica pretenda não só contribuir para a elevação dos níveis de vida das populações dos países participantes, mas também para a sua harmonização, julga-se que se terá de caminhar no sentido de uma harmonização de salários, uma vez que, como já se disse, é a principal fonte de rendimento da maior parcela daquelas populações.

Essa harmonização de salários pode ser conseguida por via indirecta, isto é, através de medidas tomadas noutros campos, como por exemplo no da *liberalização dos movimentos de trabalhadores* <sup>4</sup>, ou, directamente, através de uma política específica de salários.

---

<sup>3</sup> Vd. B. I. T. — *Les aspects sociaux de la coopération économique européenne* — Genebra, 1956 pp. 40 a 47.

<sup>4</sup> Embora esta liberalização possa porventura surgir no sentido de contribuir para o equilíbrio do mercado do trabalho, não há dúvida também de que, ultrapassados os entraves de ordem sociológica, psicológica e mesmo económica que pesam no estímulo à deslocação dos trabalhadores, a livre circulação dos mesmos poderá ser um dos factores conducentes à redução das disparidades existentes nos níveis salariais entre os países participantes.

De facto, se a situação do mercado de emprego influencia o nível de salários, é evidente que os elevados salários num mercado com escassez de mão-de-obra são um atractivo para a deslocação de trabalhadores para essas regiões, enquanto que os baixos salários de mercados excedentários são um factor positivo entre os «prós» e os «contras» de natureza vária que se põem ao trabalhador ao decidir da sua deslocação para outra região ou país, e, portanto, podem ser uma causa da fuga da mão-de-obra desses mercados, contribuindo assim para um equilíbrio tanto no campo do emprego como no do salário.

Nas primeiras fases de integração económica, como é o caso da Associação Europeia de Comércio Livre (E. F. T. A.), não se consignam expressamente medidas de ordem social para além do objectivo genérico de contribuir para o pleno emprego e melhoria contínua do nível de vida, o que não implica necessariamente uma harmonização de salários.

Nas fases mais adiantadas, embora possa também não surgir como objectivo expresso a harmonização dos níveis de vida das populações, ele parece estar implícito, na medida em que se prevêem medidas económico-sociais que directa ou indirectamente conduzem àquela harmonização.

Assim, no caso da Comunidade Económica Europeia (C.E.E.) reconhece-se, no Tratado de Roma que instituiu a mesma, a necessidade de promover a melhoria das condições de vida e de trabalho da mão-de-obra, de modo a permitir uma igualização no progresso, o que resultará não só do funcionamento do Mercado Comum — que facilitará a harmonização dos sistemas sociais — como da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas (art.º 117.º). Os Estados membros declararam-se dispostos a colaborar no domínio social, nomeadamente nas questões relativas a emprego; ao direito e condições de trabalho; à formação e aperfeiçoamento profissionais; à protecção contra os acidentes e doenças profissionais; à higiene no trabalho; ao direito sindical e às negociações colectivas entre patrões e trabalhadores (art. 118.º). Por outro lado, foi reconhecido como objectivo a implantação de uma política comum de formação profissional. Para além destes aspectos, foi considerada a liberalização dos movimentos dos trabalhadores e a instituição de um mercado comunitário do trabalho, assim como a adopção das medidas necessárias no campo da segurança social dos trabalhadores migrantes. Instituiu-se ainda um Fundo social europeu com o objectivo de melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores.

No que se refere a medidas directas de harmonização de salários, apenas se encontra prevista no Tratado de Roma a colaboração no domínio das condições de trabalho, como já se referiu, condições essas em que é de presumir que esteja incluído o aspecto das remunerações. Deve também referir-se que consta ainda expressamente do Tratado o princípio da igualdade das remunerações dos trabalhadores masculinos e femininos para um mesmo trabalho (art.º 119.º).

Não cabe aqui entrar em considerações sobre o que tem sido a actividade da Comunidade em todos estes aspectos, até porque a sua consideração não significa que não tenham surgido dificuldades de ordem vária ao tentar-se avançar nos mesmos e que relativamente a alguns não se esteja ainda, passados dez anos, na fase de estudo ou desencadeamento deste, talvez mesmo porque em relação a muitos dos aspectos sociais considerados o Tratado

de Roma foi menos categórico do que em relação aos aspectos económicos, preconizando apenas uma colaboração entre os Estados membros. Terá contudo cabimento focar a posição que tem sido tomada pela Comissão<sup>5</sup> e transcrever duas passagens de documentos seus:

— ... «depois da sua criação, a Comunidade consagrou-se tanto a definir e pôr em prática uma política geral, nomeadamente em matéria de emprego, de problemas de trabalho, de formação profissional, de harmonização dos sistemas sociais, como a tomar em consideração as incidências sociais de acções empreendidas, no plano económico, no seio de determinados sectores tais como a agricultura e os transportes<sup>6</sup>.

— ... «a Comunidade prossegue... tanto fins sociais como económicos, e os primeiros não podem ser considerados exclusivamente como os resultados dos segundos, mas devem ser atingidos igualmente por iniciativas de carácter social. Mesmo se determinadas regras, princípios e instrumentos que o Tratado prevê no domínio social se prendem inicialmente a necessidades e preocupações de ordem económica, é indubitável que eles se põem agora, no quadro geral do Tratado, como princípios e regras de política social e que é necessário aplicá-los como tais»<sup>7</sup>.

Parece, portanto, lógico que o aspecto particular dos salários (para além do aspecto de igualdade de salários masculinos e femininos) venha constituindo uma das preocupações sociais da Comunidade.

Na realidade, têm sido efectuados estudos sobre o nível e estrutura dos custos de trabalho e dos rendimentos dos trabalhadores, e a Comissão considera que não pode haver política social completa, que faça beneficiar o conjunto da população dos progressos alcançados com a realização da união aduaneira e da união económica, sem políticas apropriadas em matéria de salários, quer à escala nacional quer à escala da Comunidade, políticas que serão o complemento indispensável das políticas de conjuntura e monetária<sup>8</sup>.

Considerou-se, por outro lado, no âmbito do programa de política económica a médio prazo (1966-1970) da Comunidade, que uma política de rendimentos é necessária não só para assegurar

---

<sup>5</sup> Comissão das Comunidades Europeias, depois da fusão dos executivos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (C. E. C. A.), da Comunidade Económica Europeia (C. E. E.) e da Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM).

<sup>6</sup> Vd. *La première étape du marché commun. Rapport sur l'exécution du Traité (Janvier 1958 — Janvier 1962)* — C. E. E., Bruxelas, Julho de 1962, pp. 77 e 78.

<sup>7</sup> Vd. *Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape* — C. E. E., Bruxelas, Outubro 1962, p. 53.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 58.

uma repartição satisfatória dos frutos do desenvolvimento, mas também para manter nos limites admissíveis o aumento tanto das despesas dos particulares como dos salários e dos preços, e contribuir assim para atenuar as tensões, susceptíveis de se traduzirem por um aumento dos custos e dos preços que levem a alterar o poder competitivo internacional da Comunidade e a prejudicar o seu crescimento económico.

Considerou-se igualmente que as políticas de finanças públicas, de moeda e crédito e de rendimentos deverão concorrer para ajustar o crescimento das diferentes categorias de despesas e de rendimentos às possibilidades reais das economias.

E neste domínio chama-se a atenção para a importância que deve ser dada aos rendimentos salariais por constituírem de longe a maior fracção do rendimento nacional — de três quintos a dois terços, segundo os países.

#### b) *Sua necessidade de um ponto de vista económico*

4. De um ponto de vista económico, essencialmente concorrencial, tem-se por vezes pensado que pelo facto de em alguns países as empresas suportarem custos de mão-de-obra mais elevados, esses países estarão em desvantagem numa área integrada em que o comércio se torna mais livre e, portanto, que há necessidade de uma harmonização que evite as situações de concorrência desleal.

Note-se, contudo, que vários autores têm rebatido esta ideia argumentando que as disparidades nos custos de mão-de-obra entre vários territórios ou países traduzem essencialmente diferenças de níveis de produtividade média<sup>9</sup> e que, portanto, não se encontra uma razão de ordem económica que torne necessário fazer preceder ou acompanhar uma liberalização das trocas de medidas especiais visando aquela harmonização<sup>10</sup>.

Deverá, no entanto, ter-se em atenção que esta ligação salários-productividade não é necessariamente automática, na medida em que outros factores têm influência na determinação do nível de salários.

Na verdade, embora teoricamente os factores que devem determinar a evolução das remunerações sejam a produtividade do trabalho e o custo de vida, verifica-se, contudo, que na realidade sobressaem principalmente dois factores na determinação dos ní-

---

<sup>9</sup> Isto porque, por exemplo, na medida em que a produtividade é mais elevada, o rendimento auferido pela empresa é maior e, por esse facto, poderá pagar salários mais elevados sem afectar o seu benefício final, em comparação com empresas de produtividade menos elevada.

<sup>10</sup> Vd. B. I. T. — *Ob.*, *cit.*, pp. 47 a 51.

Bela BALASSA — *Ob. cit.*, pp. 315 a 338.

Silva LOPES — *Ob. cit.*, vol. II, n.º 3, pp. 677 a 683.

veis salariais — por um lado, a situação do mercado de trabalho e, por outro, a actividade sindical.

Pode dizer-se que a influência da evolução da produtividade e do custo de vida são factores predominantemente teóricos, enquanto a situação do mercado de emprego e a actividade sindical são mais operacionais, isto é, permitem a obtenção de resultados práticos em curto prazo. Assim, as tensões no mercado da mão-de-obra resultantes duma escassez de trabalhadores ou de desequilíbrios à escala regional e profissional são naturalmente elementos de pressão para uma elevação de salários, enquanto uma situação de excedente de mão-de-obra não constitui um estímulo para essa elevação de salários, apresentando-se mesmo como um elemento que pode contribuir para a estagnação.

É evidente que de um ponto de vista dinâmico se constatam relações em ambos os sentidos entre os níveis salariais e os seus determinantes e se esbate a diferenciação entre teoricidade e operacionalidade dos mesmos. Assim, por um lado, não só os aumentos do custo de vida ou da produtividade têm influência nos níveis salariais como uma elevação destes pode levar a um aumento do custo de vida e ser um estímulo à elevação da produtividade do trabalhador; além disso, a situação do mercado de emprego influencia o nível de salários; e, por sua vez, este pode levar à fuga ou à atracção da mão-de-obra, repercutindo-se, portanto, na situação do mercado do trabalho; por outro lado, ainda, a reciprocidade de influência existe também, como é evidente, entre salários e acção sindical, sendo de salientar, neste caso, que também os aumentos do custo de vida, da produtividade e o próprio estádio do mercado de trabalho constituem motivações para o desencadeamento da acção sindical.

Posto isto, embora se esteja de acordo com os autores que defendem que de um ponto de vista económico não é absolutamente necessária uma harmonização de salários, na medida em que os níveis de remunerações do trabalho correspondem a níveis de produtividade média, pensa-se contudo que este argumento só será válido desde que se criem condições que tornem efectiva a mobilidade da mão-de-obra, a actividade sindical e o equilíbrio de preços na área integrada.

### C. Breve análise dos salários na C.E.E. e na E.F.T.A.

5. Dada a diferente posição em que os dois agrupamentos europeus se encontram perante os problemas socio-económicos que têm vindo a ser abordados a propósito do tema para o qual se tentou dar alguma contribuição, uma vez que na Convenção de Estocolmo, que instituiu a E.F.T.A. (de que Portugal é país membro) não se encontram disposições que tratem especificamente de



tais problemas e os mesmos, como se viu, foram considerados no Tratado de Roma, pareceu oportuno tentar-se detectar como tem evoluído a dispersão quer dos salários nominais, quer dos salários reais<sup>11</sup>, entre os países que constituem os dois blocos em questão.

Para tal, a partir dos números estatísticos extraídos do *Annuaire des Statistiques du Travail* do B. I. T. e, no caso de Portugal, da *Estatística Industrial*, calculou-se, para a indústria transformadora, e para cada ano do período 1960-1966, o desvio médio dos salários honorários praticados nos países da C. E. E. e da E. F. T. A. em relação à respectiva média<sup>12</sup>, tendo-se obtido os seguintes resultados<sup>13</sup>:

(Percentagens)

ANOS	C.E.E.		E.F.T.A.	
	Salários nominais	Salários reais	Salários nominais	Salários reais
1960	24,74	24,74	33,08	33,08
1961	24,18	24,52	33,03	33,78
1962	22,08	23,01	34,16	33,85
1963	20,62	22,49	35,18	34,47
1964	18,84	22,26	35,45	34,59
1965	20,34	24,40	35,91	35,11
1966	18,98	21,55	35,08	33,43

<sup>11</sup> Com o cálculo da dispersão dos salários reais referenciados a preços de 1960 (deflacionados com os índices do custo de vida), pretende-se detectar o sentido da evolução da dispersão, entre os diversos países, do poder de compra dos salários a partir do ano base.

<sup>12</sup> O desvio em relação à média obtém-se calculando a média aritmética das diferenças para 100 (que se fez corresponder à média aritmética dos salários dos vários países) dos índices de cada país sem atender ao sinal.

<sup>13</sup> O método de cálculo utilizado a fim de tornar comparáveis os números relativos a salários publicados nas fontes referidas foi o seguinte:

— nos casos em que os salários se referiam ao mês ou ao dia, fez-se a conversão horária com base na duração do trabalho apresentada na citada estatística do B. I. T. supondo-se que a semana de trabalho é de 6 dias e o mês de 26;

— como os valores relativos a cada país são publicados nas respectivas moedas, fez-se a conversão para escudos com base nas cotações do Grémio Nacional dos Bancos e Casas Bancárias do dia 13-5-1968;

— a partir dos elementos apurados, calculou-se para cada agrupamento e em cada ano a média aritmética dos salários pagos nos vários países e com base nesta média construíram-se os índices de cada país, os quais serviram de base à determinação do desvio médio.

Constata-se, portanto, que na C. E. E. tem vindo a verificar-se uma aproximação dos níveis salariais, ao contrário do que se tem passado entre os países da E. F. T. A.

Uma vez que, no aspecto específico dos salários (independentemente da realização do princípio da igualdade de salários masculinos e femininos), não se conhecem por enquanto dentro da C. E. E. outras acções para além da realização de inquéritos e efectivação de estudos comparativos com o fim de investigar a razão dos afastamentos revelados por esses inquéritos<sup>14</sup>, isto parece significar que aquela aproximação resultou fundamentalmente das medidas de efeito indirecto adoptadas. Dentro destas serão de realçar em particular as acções que têm vindo a ser levadas a cabo no campo da liberalização da mão-de-obra e da estruturação do mercado comunitário do trabalho.

---

<sup>14</sup> No entender da Comissão, a efectivação de estudos com vista a fazer sobressair as disparidades, mesmo as incompatibilidades, nas situações sociais nacionais permitindo um confronto ao nível comunitário constitui já de si um factor de harmonização espontânea, independentemente de medidas que eventualmente possam ser tomadas. Vd. *Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1966*, C. E. E., Bruxelas, Agosto de 1967, p. 9.