

«RESTAURAÇÃO DA DIGNIDADE DO NOSSO POVO»

DE SALÁRIOS SECTORIAIS A UM SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL NA ÁFRICA DO SUL¹

Ruth Castel-Branco e Gilad Isaacs

O salário mínimo tem-se tornado um foco de atenção por parte do público em Moçambique, com a queda acentuada do valor real dos salários no contexto de um rápido aumento da inflação². Ao definir um nível salarial abaixo do qual nenhum trabalhador pode ser pago, o salário mínimo é um instrumento do mercado de trabalho e de protecção social que pode contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade, e estimular a produtividade da mão-de-obra. Como salienta a Organização Internacional do Trabalho (OIT), para ser significativo, um salário mínimo deve «ser fixado a um nível que cubra as necessidades dos trabalhadores e das suas famílias, tendo em conta factores económicos» (ILO, 2015).

No entanto, em Moçambique, um emprego a tempo inteiro dá poucas garantias de que um trabalhador e a sua família sejam capazes de satisfazer mesmo as suas necessidades nutricionais mais básicas. A confederação sindical, a Organização dos Trabalhadores de Moçambique (OTM), calcula que o custo do cabaz de bens essenciais para um agregado familiar médio tenha duplicado desde 2014 e corresponda agora a 16 894 MZN por mês (OTM, 2016).³ Como se pode observar no Quadro 1, os salários mínimos sectoriais ficam muito aquém deste nível. No sector da agricultura, pecuária e silvicultura, por exemplo – que representa quase três quartos das actividades económicas das famílias moçambicanas (INE, 2016) –, o salário mínimo equivale a menos de um quarto do valor do cabaz de bens essenciais da OTM. A erosão dos salários mínimos é uma tendência preocupante, com implicações a longo prazo para a saúde pública e para o desenvolvimento social e económico.

¹ Este artigo é uma versão editada e traduzida de dois relatórios de Isaacs (2016) e Castel-Branco (2016a), publicados com a autorização da Iniciativa de Investigação sobre Um Salário Mínimo Nacional, do programa de investigação de Estratégia Empresarial e Desenvolvimento Industrial da Escola de Economia e Ciências Empresariais da Universidade do Witwatersrand.

² Desde 2014, tem havido um aumento fulgurante do custo de produtos de primeira necessidade. Entre 2014 e 2015, os preços aumentaram 43%; entre 2015 e 2016, subiram 46% (INE 2016).

³ O cabaz da OTM inclui arroz, farinha de milho, feijão-manteiga, amendoim, carapau, vegetais e legumes, pão, óleo vegetal, açúcar amarelo, petróleo, detergente, carvão e custos de transporte para o chefe de família. Não inclui custos relacionados com a saúde nem com a educação, água e electricidade, habitação, transporte para outros membros da família, vestuário, lazer, poupança e apoio monetário a outros membros da família. Embora as estatísticas oficiais sejam mais baixas, mesmo o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (Setsan) calcula que um agregado familiar médio precisa de pelo menos 10 500 MZN para satisfazer as suas necessidades nutricionais mais básicas (Setsan, 2016).

QUADRO 1: SALÁRIOS MÍNIMOS SECTORIAIS EM MOÇAMBIQUE (2017)

SECTOR	SALÁRIO MÍNIMO EM 2016 (MZN)	SALÁRIO MÍNIMO EM 2017 (MZN)	AUMENTO DE 2016 PARA 2017 (%)	SALÁRIO MÍNIMO EM 2017 (USD) ⁴	% DO CABAZ DA OTM 2015-16	% DO CABAZ DA OTM 2016-17
Agricultura, pecuária, caça e silvicultura	3298	3642	10,4	54,24	29	21
Pesca industrial	3815	4615	21,0	68,73	34	27
Kapenta	3375	3780	12,0	56,29	30	22
Indústria de extracção de minerais	6214	6963	12,1	103,69	55	41
Pedreiras, micro, pequenas e médias empresas	4907	5200	6,0	77,44	43	31
Indústria de minerais, salinas	4476	4734	5,8	70,50	39	28
Sector industrial	5200	5965	14,7	88,83	46	35
Sector de panificação	3985	4335	8,8	64,56	35	26
Produção e distribuição de electricidade, gás, água – grandes empresas	6037	7386	22,3	109,99	53	44
Pequenas empresas	5422	6002	10,7	89,38	48	36
Construção	4887	5436	11,2	80,95	43	32
Serviços não financeiros	5050	5525	9,4	82,28	44	33
Hotelaria	5050	5328	5,5	79,34	44	31
Serviços financeiros	8750	10 400	18,9	154,88	77	61
Microfinanças	8400	9240	10,0	137,60	74	55
Administração pública, segurança	3278	3996	21,9	59,51	29	24

Fonte: cálculo dos autores com base em OTM (2016) e Hanlon (2017)

A abordagem sectorial da fixação dos salários mínimos é ainda bastante nova em Moçambique. Entre 1975 e 1987, o Estado fixava os níveis salariais por meio de um processo de planificação centralizada. Com o ajustamento estrutural e a transição para uma economia de mercado, foram introduzidos salários mínimos e os sindicatos passaram a ser considerados parceiros sociais no processo de fixação dos salários.⁵ Este processo continuou, porém, dependente da aprovação pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que, em 1995, por exemplo, se opôs a um aumento do salário mínimo. Em 2000, foi introduzida uma distinção entre trabalhadores agrícolas e não agrícolas, e os salários mínimos para os primeiros diminuíram em termos nominais e reais (Hanlon, 2017). Como no período colonial, a justificação para fixar salários mínimos abaixo do custo da reprodução social era que os trabalhadores agrícolas podiam complementar o seu rendimento com a sua própria produção agrícola. Em 2008, os salários mínimos foram ainda mais desagregados por sector, o que acabou por resultar nas 16 categorias salariais que Moçambique hoje tem.

Os proponentes de uma abordagem sectorial de fixação de salários argumentam que esta pode responder eficazmente às variações entre ocupações, recompensando com salários mais altos

⁴ Com base na taxa de câmbio de 1 de Abril de 2017, quando os salários mínimos entraram em vigor: 1 USD = 67,15 MZN.

⁵ Em Moçambique, os salários mínimos são negociados através de um processo tripartido que envolve: representantes dos trabalhadores, nomeadamente a OTM e a Confederação de Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique (Consilmo); representantes dos empregadores, como a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA); e representantes do Estado, sob a direcção do Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social (Mitess).

os trabalhadores de sectores com alta produtividade e mantendo salários baixos em sectores com baixa produtividade. Esta lógica não tem em conta, porém, as limitações conceptuais e práticas da abordagem sectorial. Em primeiro lugar, a produtividade está em grande medida fora do controlo individual dos trabalhadores e reflecte antes a forma como a produção está organizada. Um trabalhador não qualificado no sector dos serviços financeiros, por exemplo, pode ser mais produtivo, devido à inovação tecnológica, do que um trabalhador equivalente no sector agrícola. Penalizar trabalhadores empregados em sectores com baixa produtividade não é somente injusto como pouco faz para incentivar níveis de produtividade mais elevados. Em segundo lugar, os salários sectoriais normalmente têm em conta um conjunto limitado de factores, ignorando a estrutura da acumulação e o efeito agregado dos salários na produtividade, no crescimento e no emprego. Em terceiro lugar, num sistema sectorial, muitos trabalhadores assalariados acabam por não ser abrangidos pela protecção do salário mínimo, sobretudo num contexto de casualização do trabalho assalariado formal e enfraquecimento do poder negocial dos sindicatos. Em quarto lugar, os salários sectoriais tendem a perpetuar a desigualdade salarial, o que pode aumentar a desigualdade ao nível nacional, mesmo em países com altos níveis de desemprego, subemprego e emprego informal. Em Moçambique, como em grande parte dos países do continente africano, existe uma diferença salarial cada vez maior entre as ocupações ligadas aos sectores financeiros e extractivos e os sectores agrícolas e industriais. Por último, a complexidade de um sistema sectorial de fixação dos salários pode constituir um desafio para fazer cumprir a lei, em particular quando os recursos para a administração dos serviços de inspecção são escassos.

Reconhecendo as limitações do sistema sectorial de fixação de salários, o Governo sul-africano iniciou em 2014 um processo de introdução de um salário mínimo nacional.⁶ Este estabelece um mínimo salarial único para todos os trabalhadores, que complementa, e não substitui, as negociações colectivas. Sendo um salário mínimo nacional em vez de sectorial, pode servir objectivos políticos mais amplos, como a redução da pobreza e da desigualdade, tendo ao mesmo tempo em conta factores macroeconómicos. A introdução de um salário mínimo nacional na África do Sul faz parte de um processo mais amplo de diálogo nacional entre os representantes do empresariado, da comunidade, do Governo e dos trabalhadores, com vista a combater salários baixos e desigualdades salariais, e a promover instituições laborais mais eficientes, num contexto de greves prolongadas e violentas. No início de Fevereiro de 2017, o vice-presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, anunciou um acordo para introduzir um salário mínimo nacional

⁶ A África do Sul, tal como Moçambique, tinha um sistema de fixação de salários sectorial e não nacional, com salários mínimos fixados quer através de acordos colectivos negociados ao nível da empresa ou do conselho de concertação social quer através de determinações sectoriais publicadas pelo ministro do Trabalho mediante recomendação da Comissão para as Condições de Emprego (ECC). Com 124 determinações sectoriais, a África do Sul é o país com maior número de salários mínimos de África, o que constitui um desafio para o cumprimento e para a aplicação da lei, sobretudo quando são escassos os recursos para a administração laboral. Muitos trabalhadores não são cobertos pelas protecções laborais, calculando-se que haja 2,35 milhões de trabalhadores com salários baixos que não estejam cobertos pelo salário mínimo (DPRU, 2016).

de 20 ZAR por hora ou 3500 ZAR por mês, para semanas de 40 horas (ou 3900 ZAR para semanas de 45 horas). Como Ramaphosa (2017) observou, embora este salário não assegure a sobrevivência, tem o potencial de reduzir a pobreza e a desigualdade:

[Os acordos] dão um maior impulso ao nosso esforço nacional de combate à pobreza, ao desemprego e também à desigualdade. Os acordos respondem à injunção constitucional que temos de restauração da dignidade do nosso povo. E creio que, através destes acordos, estabelecemos uma base firme para a concretização de um salário condigno, um princípio agora adoptado no NEDLAC7...

É um começo.

A introdução de um salário mínimo nacional na África do Sul foi intensamente contestada durante mais de dois anos, e as pesquisas realizadas por diferentes conjunturas académicas foram utilizadas para justificar ou para se opor a esta iniciativa. O nível do salário mínimo nacional e os mecanismos da sua implementação foram questões cruciais no processo de negociação. Infelizmente, houve pouca mobilização de trabalhadores, e os termos da negociação dependeram largamente de pesquisa especializada – que foi apresentada ao público, imprensa, líderes trabalhistas e comunitários, e fazedores de políticas – para justificar as propostas. A falta de mobilização dos trabalhadores não é um modelo a reproduzir, mas o processo destaca o papel que a pesquisa orientada para as políticas pode desempenhar na elaboração de políticas progressistas. O caso sul-africano é particular na forma em que tal pesquisa influenciou o resultado final.

Com base na pesquisa realizada pela Iniciativa de Investigação sobre Um Salário Mínimo Nacional (NMWRI) da Universidade de Witwatersrand – o grupo de investigação principal que apoiou a introdução de um salário mínimo nacional na África do Sul –, este artigo apresenta algumas das questões-chave levantadas durante os debates. A primeira secção contextualiza os salários mínimos numa perspectiva do mercado de trabalho sul-africano e do actual sistema sectorial. A segunda secção dá uma panorâmica das evidências relativas às potenciais consequências de um salário mínimo nacional para o emprego, a pobreza e a desigualdade. A terceira secção analisa os parâmetros de referência para definir e ajustar o nível do salário mínimo nacional, incluindo: o custo dos produtos de primeira necessidade, como o limiar de pobreza para os trabalhadores pobres; os indicadores do mercado de trabalho, como o salário médio; e os indicadores da negociação colectiva.

A quarta secção explora o processo de transição de um sistema sectorial de fixação de salários para um salário mínimo nacional, dando atenção especial ao papel dos escalões, exclusões e isenções. A secção final conclui com os aspectos relacionados com a aplicação de um salário mínimo nacional.

⁷ Conselho Nacional de Desenvolvimento Económico e do Trabalho, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores, da sociedade civil e do Estado, e responsável pela negociação de legislação trabalhista na África do Sul.

Apesar das reivindicações de entidades empresariais e decisores políticos conservadores de que os salários mínimos levam a perdas de empregos e a deterioração económica – reivindicações feitas a nível mundial sempre que o salário mínimo aumenta ou são propostas mudanças progressistas ao salário mínimo –, a evidência apoia a introdução de um salário mínimo nacional. No contexto sul-africano, um salário mínimo nacional poderá reduzir a pobreza e a desigualdade se for fixado a um nível suficiente para satisfazer as necessidades básicas dos trabalhadores e dos seus familiares, e concebido para que o crescimento salarial na base ultrapasse o crescimento salarial no topo. Os salários mínimos não aumentam necessariamente o emprego, nem é isso que se pretende – para isso, são necessárias outras políticas –, mas um salário mínimo nacional pode ser instituído sem que isso tenha efeitos de desemprego significativos, e com eventuais resultados positivos ao nível macroeconómico. Embora os mercados de trabalho moçambicanos e sul-africanos e as instituições que os sustentam sejam de natureza diferente, espera-se que as questões levantadas através deste estudo de caso possam contribuir para um debate mais amplo sobre o salário mínimo entre investigadores, sindicalistas e decisores políticos em Moçambique.

O CONTEXTO DO MERCADO DE TRABALHO PARA UM SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL NA ÁFRICA DO SUL

A África do Sul tem o mais alto nível de desigualdade no mundo. A desigualdade salarial, que tem raízes na estrutura salarial do *apartheid*, é a principal causa da desigualdade dos agregados familiares (Leibbrandt *et al.*, 2012). Isto acontece porque os salários são, em conjunto, a mais importante fonte de rendimento do agregado familiar na África do Sul (embora os agregados familiares mais pobres dependam também muito de apoios sociais do Governo). Se bem que os salários médios reais tenham aumentado desde o fim do *apartheid*, os salários do topo da distribuição aumentaram mais depressa do que os da base, ampliando a diferença entre os trabalhadores mais pobres e os mais ricos. Hoje, os 20% dos assalariados com salários mais elevados levam para casa 60% do total do valor das remunerações, enquanto os 60% de assalariados com os salários mais baixos levam para casa apenas 20% (Finn, 2015).

A pobreza laboral também é terrível. Cinquenta e quatro por cento dos trabalhadores a tempo inteiro – o equivalente a 5,5 milhões de trabalhadores – ganham abaixo da linha da pobreza laboral, que é 4317 ZAR por mês (em Fevereiro de 2016). Isto significa que, mesmo quando complementado por outras formas de rendimento, como apoios sociais, o seu salário é insuficiente para os fazer sair da pobreza, e aos seus dependentes. Dada a herança do *apartheid*, a raça continua a ser um factor importante na distribuição dos salários, sendo os salários médios de trabalhadores brancos quase três vezes maiores do que os dos trabalhadores africanos (Finn,

2015). É também importante analisar as exigências colocadas aos assalariados à medida que o desemprego aumenta. O tamanho médio do agregado familiar na África do Sul é de 3,3, mas isto não dá conta do número médio de pessoas dependentes de cada assalariado, incluindo coresidentes não assalariados e os que não são residentes mas recebem remessas de dinheiro. Os trabalhadores pobres têm maior tendência a apoiar um maior número de dependentes do que os trabalhadores com rendimentos mais elevados. Ao transferir rendimento dos lucros para os salários, um salário mínimo nacional tem o potencial de aumentar as receitas dos trabalhadores mais vulneráveis e, assim, reduzir a desigualdade.

EVIDÊNCIAS DO IMPACTO DOS SALÁRIOS MÍNIMOS SOBRE O EMPREGO, A POBREZA E A DESIGUALDADE

A experiência internacional levou a um amplo consenso de que os salários mínimos reduzem a desigualdade salarial e podem melhorar o bem-estar dos trabalhadores com baixos salários (Garnero *et al.*, 2014), inclusive nos países em desenvolvimento. Num estudo de 19 países da América Latina e do Caribe, Kristensen & Cunningham (2006) demonstram que, entre 1997 e 2001, os salários mínimos reduziram a desigualdade no sector formal em dez países e no sector informal em 14. Mais recentemente, Maurizio & Vázquez (2015) mostram que o aumento de 130% no salário mínimo nacional real no Brasil, entre 2003 e 2012, desempenhou o papel mais importante na redução da desigualdade salarial-rendimento. Da mesma forma, na Argentina e no Uruguai, os salários mínimos foram fundamentais para a redução da desigualdade. Os maiores beneficiários são geralmente os trabalhadores mais vulneráveis. Além disso, os salários mínimos ajudam a fechar lacunas salariais regionais e de género [ver Mudronova (2016) para uma revisão]. Existem ainda mais evidências sobre a relação entre salário mínimo e emprego. A teoria neoclássica do «mercado competitivo» defende que um aumento do preço do trabalho levará a uma diminuição da sua procura e, portanto, a um aumento do desemprego. Os paradigmas neoclássicos concebem os mercados de trabalho como semelhantes aos de qualquer outra mercadoria e sujeitos aos mesmos princípios universais: quando os preços sobem, diminui a procura. Segundo este paradigma, o salário mínimo não tem nenhuma função benéfica. Se for fixado abaixo do «ponto de equilíbrio» salarial – o preço a que a oferta de trabalho é igual à procura –, será ineficaz, já que o salário do mercado será mais elevado; se for fixado acima, baixará a procura de mão-de-obra e fará subir o desemprego. Esta teoria prevê também que as empresas transfiram os custos dos salários mínimos para o consumidor, sob a forma de preços mais elevados.

Todavia, ao longo das duas últimas décadas, um grande número de estudos veio pôr em causa as conclusões da teoria do «mercado competitivo» e mostrar que o impacto dos salários míni-

mos no emprego é pequeno, muitas vezes estatisticamente insignificante e às vezes até positivo. De facto, seis metanálises recentes – que analisam dezenas de outros estudos – mostram que, em média, um aumento de 10% do salário mínimo leva a uma redução do emprego de entre 0% e 0,7% – um impacto muito pequeno. Considerase muitas vezes que os países em desenvolvimento têm maior risco de desemprego, uma vez que têm uma maior percentagem de trabalhadores pouco qualificados e presença de grandes sectores informais, mas tem-se demonstrado que geralmente não é isso que se verifica [analisado em Isaacs (2016)].

Os limitados efeitos dos salários mínimos no emprego não devem surpreender-nos, já que sabemos que: as empresas têm custos múltiplos, não apenas custos salariais; as empresas adaptam-se aos aumentos salariais de várias formas, incluindo aumentos de produtividade («salários de eficiência»), ligeiras subidas de preços, reduções dos salários dos assalariados mais bem pagos («compressão salarial») e redução das margens de lucro; a redução do número de trabalhadores não é muitas vezes a forma mais eficiente de reduzir os custos mantendo simultaneamente níveis de produção e de serviço; e salários mais elevados podem estimular maiores gastos e maior procura de bens e serviços na economia, assim neutralizando as pressões negativas sobre os níveis de emprego e fomentando a economia em geral. Embora o aumento dos salários possa exercer pressão sobre determinadas empresas, para as empresas em geral pode ser benéfico. O nível a que é fixado o salário mínimo nacional influenciará fortemente a forma como as firmas e a economia se ajustam.

Também têm sido usados «modelos dualistas do mercado de trabalho» para defender que a introdução de salários mínimos no sector formal reduz os salários no sector informal (Khamis, 2008). Isso é refutado tanto pela evidência inconclusiva sobre os efeitos no emprego como pela pesquisa de países em desenvolvimento, que encontra efeitos positivos dos salários mínimos nos salários médios da economia informal. A razão para este efeito de repercussão é a estreita interligação entre os dois sectores. Além da oferta de mão-de-obra, os sectores formal e informal também estão ligados pela procura de bens e serviços do sector informal (Maloney & Mendez, 2003). Assim, o aumento dos salários no sector formal pode aumentar a procura no sector informal e aumentar dessa forma o emprego e os salários da economia informal. Além disso, os salários mínimos do sector formal podem fazer subir o salário de reserva – o salário mais baixo que os trabalhadores estão dispostos a aceitar. Há fortes indícios da existência do chamado «efeito de farol», através do qual um salário mínimo nacional pode servir de indicador de um salário justo no sector informal e ser, portanto, um instrumento para aumentar a capacidade negocial dos trabalhadores (Saget, 2001; Boeri *et al.*, 2010; Belser & Rani, 2015).

Em suma, a teoria económica neoclássica – a teoria em que confiam os oponentes dos salários mínimos – argumenta que um aumento nos salários levará, sempre e inevitavelmente, a uma diminuição no emprego. No entanto, isso não é apoiado pela evidência internacional nem por uma compreensão teórica mais sofisticada da economia, que reconhece que uma

série de factores determina o emprego e que existem várias maneiras pelas quais as economias se ajustam a salários mais altos.

Os modelos estatísticos são uma forma útil de avaliar os possíveis efeitos de uma política, embora devam também ser encarados com cautela, dado que a compreensão teórica da economia influencia a forma como o modelo é construído (Storm & Isaacs, 2016). Na pesquisa sul-africana, foram usados dois modelos macroeconómicos. Nesses modelos, uma série de equações que descrevem a relação entre diversas variáveis na economia (como a relação entre salários e emprego) e coeficientes, calculados com base em dados históricos, regula a medida em que uma variável afecta a outra (como, por exemplo, se um aumento nos salários tem um pequeno ou grande impacto no emprego). O Modelo de Política Global (MPG) das Nações Unidas permite que a fracção de mão-de-obra ou salário – a parte do rendimento nacional que vai para salários e não para lucros – seja ajustada em diferentes «cenários», de modo a responder, essencialmente, à seguinte pergunta: o que acontece quando os trabalhadores recebem uma maior fatia do bolo [Strauss & Isaacs (2016), resumido em Isaacs (2016)]? O efeito positivo mais digno de nota é o aumento do consumo privado e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Embora o aumento das taxas de crescimento se dissipe a longo prazo, o nível do PIB fica permanentemente mais elevado. Apesar de o aumento da fracção relativa à mão-de-obra ter um efeito negativo na conta-corrente da África do Sul e um efeito marginalmente negativo no investimento privado como percentagem do PIB, o investimento privado aumenta, ainda assim, em termos absolutos. O resultado demonstra que a economia sul-africana é «salarial» e que um aumento na fracção relativa à mão-de-obra é benéfico para a economia sem nenhum efeito negativo considerável.

Adelzadeh & Alvillar (2016) utilizam o Modelo Dinâmico Integrado de Simulação Macro e Microeconómica da Applied Development Research Solutions (ADRS) para quantificar o impacto na economia do aumento directo dos salários dos assalariados de baixo rendimento, com base em diversos cenários de salários mínimos nacionais. Neste exercício, demonstra-se que salários mínimos entre 3500 ZAR e 5500 ZAR fazem aumentar os salários médios em dez anos, em termos reais, entre 15% e 28%. Sem um salário mínimo nacional, a projecção para salários médios, em rands de 2010 durante o nosso período de previsão (2016-2025), é de aproximadamente 7800 ZAR. Com níveis de salários mínimos nacionais começando em aproximadamente 3500 ZAR e 4600 ZAR, os salários médios aumentariam para cerca de 9450 ZAR e 10 800 ZAR, respectivamente.

Os salários para os trabalhadores com salários baixos sobem desproporcionalmente. Isto resulta num aumento do rendimento familiar, particularmente para os trabalhadores com salários baixos, com uma potencial duplicação da taxa de crescimento do rendimento familiar, estimulando, portanto, maiores gastos dos consumidores e, assim, um aumento da produção e do aumento dos níveis de crescimento, juntamente com aumento da produtividade. Na África

do Sul, o nível de produção na economia seria 2,1% mais alto com um salário mínimo nacional (começando em níveis entre os 3500 ZAR e os 4600 ZAR), e a taxa média de crescimento do PIB projectada é de 2,8-2,9% em vez de 2,4%, sem salário mínimo nacional. Prevê-se que o emprego seja até 0,3% inferior com a instituição de um salário mínimo nacional, enquanto o número de pessoas em situação de pobreza deverá diminuir cerca de 2% – esta diminuição é maior para os sul-africanos negros - e a desigualdade deverá baixar. Estes resultados – que um salário mínimo nacional aumenta os rendimentos e as despesas para as famílias com baixos salários, aumentando a produção e a procura na economia, tal como a produtividade, e reduzindo a pobreza e a desigualdade – estão em harmonia com os dados internacionais sobre o impacto geral dos salários mínimos.

A capacidade do salário mínimo de afectar a incidência da pobreza depende da composição do mercado de trabalho e da percentagem de assalariados que ganham o salário mínimo e que vivam em agregados familiares pobres. Como os salários mínimos e as linhas de pobreza estão próximos entre si nos países em desenvolvimento e há um grande segmento de trabalhadores pobres, o impacto na redução da pobreza pode ser significativo. De facto, estudos internacionais mostram que os salários mínimos contribuem para a redução da pobreza (Lustig & Macleod, 1996).

Embora as linhas de pobreza sejam medições importantes, os salários mínimos são úteis se fizerem subir os salários baixos, mesmo que os trabalhadores permaneçam abaixo da linha de pobreza ou já estejam acima desta linha. Se forem correctamente fixados, de modo que o salário mínimo aumente os salários dos assalariados com vencimentos mais baixos, os salários mínimos fazem precisamente isso. Se forem fixados demasiadamente baixos, os salários mínimos não alteram a probabilidade de se sair da pobreza (Cunningham & Siga, 2006, *apud* Gindling, 2014). Os parâmetros de referência na fixação e no ajustamento do nível do salário mínimo nacional é, portanto, uma questão crucial em qualquer processo político, e foi fundamental no debate sul-africano.

PARÂMETROS DE REFERÊNCIA PARA DEFINIR E AJUSTAR O NÍVEL DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL

Embora o processo de fixação e ajustamento do salário mínimo seja, em última instância, político e resulte muitas vezes do diálogo social entre parceiros sociais, deve ser apoiado por dados que o justifiquem. A maioria dos países utiliza um indicador de custo de vida para fixar ou ajustar o salário mínimo. Uma abordagem consiste em definir um cabaz básico de bens e serviços e, com base nessa definição, calcular o nível do salário mínimo nacional. No Brasil, por exemplo, o salário mínimo nacional deve cobrir habitação, alimentação, educação, saneamento,

lazer, vestuário, saúde, transportes e segurança social (ILO, 2014b). Outra abordagem é usar como parâmetro de referência um limiar de pobreza nacional que reflecta as necessidades mais básicas dos trabalhadores e das suas famílias. A OIT recomenda que, para os países em desenvolvimento, o limiar da pobreza seja definido em função do agregado familiar e não do indivíduo (Herr et al, 2009).

Como mostra o Quadro 2, a linha de pobreza individual utilizada na África do Sul é de 1386 ZAR (em rands de Fevereiro de 2016), em que uma família de quatro pessoas necessita de 5544 ZAR para satisfazer as suas necessidades básicas [usando a linha de pobreza de custo de necessidades básicas de Budlender *et al.* (2015)]. A linha da pobreza laboral, que mede o rendimento salarial necessário para que um trabalhador médio e os seus dependentes possam sair da pobreza, era de 4317 ZAR em Fevereiro de 2016.

QUADRO 2: MEDIÇÕES DA POBREZA (2016)

MEDIÇÃO	NÍVEL
Linha da pobreza individual	1386
Linha da pobreza do agregado familiar (quatro pessoas)	5544
Linha da pobreza laboral	4317

Fonte: Isaacs (2016), baseado em Finn (2015)

Alguns países também têm em conta os indicadores do mercado de trabalho, nomeadamente o salário médio e o mediano (o mediano é o ponto que separa a metade maior e a metade menor da distribuição salarial). Qual destes indicadores é mais apropriado depende do contexto do país e dos objectivos do salário mínimo nacional. Em países com baixos níveis de desigualdade, a diferença entre o salário médio e o salário mediano é geralmente entre 10% e 15% (OCDE, 2010). Em países com altos níveis de desigualdade e uma percentagem significativa de trabalhadores com baixos salários, como a África do Sul, há uma discrepância muito maior entre o salário médio e o salário mediano.

Na África do Sul, em Abril de 2015, o salário médio dos trabalhadores a tempo inteiro era de 8168 ZAR, ao passo que o salário mediano era de 3640 ZAR (Finn, 2015). Ter o salário médio como referência para o salário mínimo nacional de uma forma contínua asseguraria que os salários na base crescessem pelo menos tão rapidamente como os salários médios, o que não acontece actualmente; isto é essencial para que o mínimo nacional funcione como instrumento de redistribuição.

Como mostra o Quadro 3, nos países de rendimento médio, os salários mínimos nacionais são fixados em 48% do salário médio ou 80% do salário mediano [Isaacs (2016), usando dados da Base de Dados Global de Salários da OIT]. A África do Sul está bem abaixo deste valor, com um rácio mínimo-médio de 36% e um rácio mínimomediano de 74% (Rani *et al.*, 2013), utili-

zando valores ponderados das determinações sectoriais.⁸ Quarenta e oito por cento do salário médio na África do Sul equivale, em Fevereiro de 2016, a entre 4345 ZAR e 5161 ZAR por mês, consoante a definição do salário médio e mediano, ao passo que 80% do salário mediano é equivalente a entre 3428 ZAR e 3918 ZAR por mês (Quadro 4).

QUADRO 3: RÁCIOS SALARIAIS MÉDIOS MÍNIMO-MÉDIO E MÍNIMO-MEDIANO, POR GRUPOS DE PAÍSES

	MÍNIMO-MÉDIO	MÍNIMO-MEDIANO
Todos os países disponíveis	0,46	0,66
Países em desenvolvimento	0,47	0,78
Países de rendimento médio	0,48	0,80

Fonte: Isaacs (2016), usando dados da Base de Dados Global de Salários da OIT

QUADRO 4: PERCENTAGEM DOS SALÁRIOS MÉDIOS E MEDIANOS PARA A ÁFRICA DO SUL (2016)

	48% da média	80% da mediana
Todos os empregados a tempo inteiro	4355	3428
Formal, excepto agricultura e trabalho doméstico	5161	3918

Fonte: Isaacs (2016)

Os indicadores das negociações colectivas também podem ser úteis como parâmetros de referência do nível do salário mínimo nacional. O Quadro 5 mostra os salários médios ponderados e não ponderados dos acordos do Conselho de Concertação Social na África do Sul em 2015. No sector privado, o salário médio ponderado dos acordos do Conselho de Concertação Social, que considera o número de trabalhadores cobertos por cada contrato colectivo, é de 4345 ZAR por mês. Se se incluir o sector público, o salário médio ponderado aumenta para 5747 ZAR por mês (Isaacs, 2016). Ao considerar estes três parâmetros – custo das necessidades básicas, níveis salariais actuais e negociação colectiva – torna-se claro que os valores de referência relevantes na África do Sul se concentram entre os 3500 ZAR e os 5500 ZAR.

QUADRO 5: NÍVEIS DOS ACORDOS COLECTIVOS DOS CONSELHOS DE CONCERTAÇÃO SOCIAL, 2015

Média não ponderada	3750
Mediana não ponderada	2866
Média ponderada – sector privado	4355
Mediana ponderada – sectores público e privado	5747

Fonte: Isaacs (2016)

⁸ Nos países em desenvolvimento, a percentagem é apenas ligeiramente inferior. Os salários mínimos nacionais são, em média, fixados em 47% do salário médio ou 78% do salário mediano [Isaacs (2016), usando dados da Base de Dados Global de Salários da OIT].

Dado o desejo de fixar um salário mínimo nacional que tenha um impacto significativo nos níveis extremamente elevados de desigualdade salarial e de pobreza laboral na África do Sul, poderá ser necessária uma abordagem gradual para permitir que as empresas e a economia se adaptem. Esta abordagem a médio prazo fixa o salário mínimo nacional abaixo do nível que se pretende alcançar, mas vai aumentando o salário ao longo de um determinado período, a uma taxa superior à inflação.

O objectivo final e os aumentos devem ser negociados antecipadamente. Outra possibilidade é usar uma abordagem de «indexação». Por exemplo, o valor do salário mínimo nacional poderia ser inicialmente fixado em 40% do salário médio, ou seja, 3467 ZAR por mês (em Abril de 2015) – o que está abaixo da linha de pobreza laboral na África do Sul e segundo padrões internacionais –, e ser gradualmente aumentado para 45% do salário mediano ajustado à inflação de 2015, 3901 ZAR, até 2020 (Adelzadeh, 2015).

Quer haja ou não objectivos definidos, o salário mínimo precisa de ser regularmente ajustado. Os ajustamentos do salário mínimo podem ser efectuados quer automaticamente, segundo um índice prescrito ou uma fórmula, quer por decisão da autoridade competente. Os indicadores mais comuns para o ajustamento do salário mínimo são: o custo das necessidades básicas; o Índice de Preços no Consumidor (IPC); os indicadores do mercado de trabalho, como o salário médio ou mediano; e factores de ordem económica, como sejam a taxa de crescimento do PIB, as taxas de emprego e alterações na produtividade.

Embora o IPC seja um indicador comumente utilizado, a OIT chama a atenção para o perigo da indexação do salário mínimo unicamente à inflação média, uma vez que essa indexação pode levar à erosão dos salários ao longo do tempo, uma vez que a inflação para os trabalhadores com baixos salários tende a ser superior ao IPC geral (Luebker, 2012).

Em vez disso, a OIT sugere a combinação de vários indicadores. Em última análise, os indicadores utilizados dependem da finalidade do salário mínimo nacional. Estabelecer parâmetros relevantes para a fixação e ajustamento do salário mínimo é um passo importante na concepção de um quadro nacional de políticas de salário mínimo.

TRANSIÇÃO PARA UM SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL: A FUNÇÃO DE ESCALÕES, EXCLUSÕES E ISENÇÕES

Ao introduzir um salário mínimo nacional, cada país deve decidir a melhor forma de incorporar sectores com salários muito baixos, como sejam o trabalho doméstico remunerado e o trabalho agrícola, trabalhadores jovens, com deficiência ou inscritos em programas de estágio.

Embora a maioria dos regimes de salário mínimo não permita exclusões e isenções⁹, alguns países optaram por excluir da cobertura do salário mínimo nacional certas categorias de trabalhadores ou por estabelecer níveis de salários mínimos mais baixos, que possam ser gradualmente eliminados para facilitar a transição para um salário mínimo nacional. Em contraste com as exclusões, que descartam categorias inteiras de trabalhadores da cobertura do salário mínimo, um sistema de escalões estabelece níveis diferenciados para sectores seleccionados, a uma percentagem do salário mínimo nacional. É diferente de um sistema sectorial, na medida em que os níveis estão ligados ao salário mínimo nacional com o objectivo de virem a ser gradualmente eliminados.

Na África do Sul, a existência de sectores com salários muito baixos – como a agricultura e o trabalho doméstico – foi usada por alguns grupos para defender a criação de um salário mínimo nacional muito baixo. Estes sectores estão entre os mais vulneráveis, em que 50% dos trabalhadores domésticos a tempo inteiro auferem um salário mensal abaixo dos 1517 ZAR e 50% dos trabalhadores agrícolas a tempo inteiro um salário abaixo dos 2253 ZAR (Finn, 2015). Além de serem os mais vulneráveis, também são os mais numerosos, com aproximadamente 2,1 milhões de trabalhadores (Statistics South Africa, 2015). A exclusão generalizada dos salários muito baixos do salário mínimo nacional tornaria a desigualdade salarial ainda mais acentuada, prejudicando assim um dos objectivos fundamentais do salário mínimo nacional. Um sistema de escalões – em que os trabalhadores recebem uma percentagem do salário mínimo nacional – garante que os sectores com salários baixos não sejam deixados para trás e que os salários muito baixos não reduzam o nível geral do salário mínimo nacional. Estes escalões podem depois ser gradualmente eliminados ao longo do tempo. Por exemplo, na África do Sul, foi proposto um período de transição de dois anos, durante o qual os trabalhadores domésticos e os agrícolas receberão, respectivamente, 75% e 90% do salário mínimo nacional, dando assim mais tempo ao sector para se ajustar aos novos níveis salariais. Em Julho de 2019, esses sectores serão incluídos ao nível nacional.

Outros grupos de trabalhadores cuja exclusão do salário mínimo nacional por vezes se pondera são os jovens trabalhadores, os trabalhadores com deficiência e os inscritos em programas de estágio. Na África do Sul, porém, não há grande justificação para excluir essas categorias de trabalhadores. A lógica para a exclusão dos trabalhadores jovens assenta no pressuposto de que são menos produtivos, têm menos competências e exigem mais formação no local de trabalho do que os adultos. Além disso, prevalece a crença de que salários mais baixos para os jovens os tornarão mais competitivos no mercado de trabalho, o que, por sua vez, contribuirá para uma redução do desemprego juvenil. Trata-se aqui de uma questão fundamental na

⁹ As exclusões referem-se à eliminação de sectores inteiros ou de categorias de trabalhadores da cobertura de salário mínimo nacional. As isenções são a exclusão de determinados empregadores da obrigação de pagar o salário mínimo nacional completo durante um determinado período de tempo (Konopelko, 2016a).

África do Sul, onde o desemprego jovem ultrapassa os 50%. Não há, todavia, dados nacionais nem internacionais que comprovem a pertinência destas suposições (Eyraud & Saget, 2005; Konopelko, 2016a). Da mesma forma, a exclusão dos trabalhadores com deficiência baseia-se no pressuposto, em grande medida não fundamentado, de que são menos produtivos. Muitos países, incluindo a África do Sul, opõem-se fortemente a exclusões de salários mínimos para as pessoas com deficiência, por considerarem que se trata de uma exclusão discriminatória (Konopelko, 2016a). Por último, a exclusão dos trabalhadores inscritos nos programas de estágio justifica-se com base no facto de não serem trabalhadores, mas sim aprendizes. Porém, os estudantes executam muitas vezes trabalhos semelhantes aos dos empregados a tempo inteiro, pondo assim em causa o princípio do «trabalho igual, salário igual», bem como prejudicando potencialmente as posições de trabalhadores experientes. Dado que os empregadores na África do Sul já recebem uma série de incentivos para cobrir os custos de formação, incluindo subvenções e isenções fiscais, há pouca justificação para a exclusão dos estagiários (Castel-Branco, 2016b).

As isenções são outro mecanismo que se considera que facilitam a transição de um salário mínimo sectorial para um salário mínimo nacional. No entanto, a concessão de isenções gerais a um salário mínimo nacional é problemática (Konopelko, 2016a). Nos casos em que as isenções se baseiam nas dimensões das empresas, estas podem optar por empregar trabalhadores não registados ou passar a designar os trabalhadores como voluntários, para permanecerem abaixo do limite. Nos casos em que as isenções se baseiam no volume de negócios, as empresas podem tentar disfarçar o seu volume real. Às vezes, usam-se excepções gerais limitadas no tempo. Na Malásia, que introduziu recentemente um salário mínimo nacional, permitiu-se que as pequenas e médias empresas com menos de cinco empregados atrasassem o pagamento do salário mínimo nacional por um período até seis meses, com possibilidade de prorrogação do mesmo, se o salário mínimo nacional fosse considerado inacessível para determinadas empresas (NWCC, 2012). A isenção caso a caso de certos trabalhadores, juntamente com a inclusão temporária de alguns sectores de níveis mais baixos, foi importante para assegurar um compromisso no âmbito das negociações. No entanto, o objectivo deveria ser alcançar uma cobertura universal.

GARANTIR O CUMPRIMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL

Embora o debate público sobre a introdução de um salário mínimo nacional na África do Sul se tenha centrado nos parâmetros de referência para determinar o nível salarial e no processo de transição de um sistema sectorial para um sistema nacional, foi dada menos atenção à questão do cumprimento. Naturalmente, se os empregadores não respeitarem o salário mínimo

nacional, este terá pouco impacto na pobreza ou na desigualdade salarial, independentemente do nível a que é fixado ou do processo de aplicação gradual. Esta secção analisa um leque de questões-chave a considerar na introdução de um salário mínimo nacional.

Um elemento essencial para garantir o cumprimento é estabelecer directrizes claras de que componentes da remuneração contam para um salário mínimo nacional. Não há definição internacional juridicamente vinculativa de um salário mínimo nacional, mas a Figura 1 dá uma panorâmica das diversas abordagens. As componentes da remuneração na base são as mais comumente usadas para medir o cumprimento, as do meio são contestadas, e as do topo são fortemente desaconselhadas. O salário líquido refere-se ao salário que os trabalhadores levam para casa após retenção de impostos e outras deduções obrigatórias, enquanto o salário básico inclui o imposto sobre o rendimento e as contribuições para a previdência social, mas exclui os suplementos salariais, como sejam prémios de produtividade e benefícios em espécie. A vantagem de calcular o cumprimento a partir do salário-base é que é fácil de implementar, sobretudo se o valor dos suplementos salariais for difícil de avaliar.

Prémios de produtividade e remuneração por desempenho são formas suplementares de remuneração. Incluem trabalho à comissão e trabalho com gratificações. Muitos países excluem as comissões do cálculo do salário mínimo nacional para minimizar abusos e confusão (ILO, 2014a). No entanto, em certos sectores, como o hoteleiro ou o comércio a retalho, as comissões são uma componente importante da estrutura salarial. Por isso, alguns países permitem comissões, mas estabelecem salvaguardas para garantir que todos os trabalhadores recebam pelo menos o salário mínimo nacional e sejam, portanto, capazes de satisfazer as suas necessidades básicas (Castel-Branco, 2015). As gorjetas são uma gratificação deixada ao critério do cliente e, por conseguinte, a maioria dos países, incluindo a África do Sul, exclui-as do cálculo do salário mínimo.

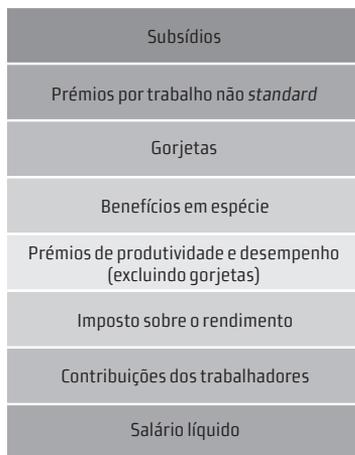
Trabalho à peça refere-se a um acordo de trabalho em que os trabalhadores são pagos à peça ou à tarefa, e não pelo tempo trabalhado¹⁰. Para os empregadores, a vantagem do trabalho à peça é que está directamente ligado à produção e às metas de produção. Para os trabalhadores, no entanto, acarreta longas horas de trabalho e baixos salários à hora. Por esta razão, o trabalho à peça está a ser eliminado internacionalmente, e alguns países introduziram garantias de que os salários dos trabalhadores a trabalhar à peça não possam ser inferiores ao salário mínimo aplicável (ILO, 2014a).

Os benefícios em espécie, como o alojamento, são formas de remuneração não salariais. Embora nalguns sectores possam ser benéficos tanto para os empregadores como para os empregados, também dão azo a abusos e sobrevalorização. Por esse motivo, a OIT desaconselha o

¹⁰ Na África do Sul, os salários são calculados com base nas horas normais de trabalho, o que garante que os trabalhadores recebam pagamentos por horas extraordinárias (DoL, 1997). Os salários mínimos específicos de cada sector são fixados à hora e depois convertidos para um valor diário, semanal ou mensal, conforme o sector.

pagamento de salários mínimos através de benefícios em espécie, mas se as partes acordarem que esse pagamento é desejável, devem ser tomadas medidas para a avaliação independente dos benefícios e estes devem ser estritamente regulamentados (ILO, 2014a).

FIGURA 1: METODOLOGIAS PARA CALCULAR O CUMPRIMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL



Além de definir as componentes de um salário mínimo nacional, é importante determinar o período durante o qual são calculados os salários. Nos casos em que o salário mínimo nacional é definido apenas à hora, os trabalhadores podem não trabalhar horas suficientes para satisfazer as suas necessidades básicas mensais.

Para tentar combater este risco a nível sectorial, na África do Sul algumas determinações sectoriais e acordos colectivos introduziram medidas que garantem aos trabalhadores um rendimento mínimo (Castel-Branco, 2016a). A primeira é reduzir a vulnerabilidade à precariedade limitando as categorias de trabalho que podem ser pagas à hora. Por exemplo, nos sectores doméstico, florestal e agrícola, os trabalhadores a tempo inteiro podem recusar o pagamento à hora.

Uma segunda medida é estabelecer taxas salariais mais altas para os trabalhadores a tempo parcial. No sector do comércio a retalho e por grosso, por exemplo, os funcionários que trabalham menos de 27 horas por semana são pagos 25% acima do salário à hora para um trabalhador a tempo integral, mas perdem o direito a pagamentos extras por trabalho ao domingo, a baixas por doença pagas e a subsídios de trabalho nocturno. Uma última medida para garantir que os trabalhadores trabalhem um número mínimo de horas é estipular directamente esse mínimo. No sector da limpeza a contrato, um funcionário deve ser pago por um mínimo de seis horas num determinado dia, mesmo que trabalhe menos.

Os incentivos desempenham um papel importante no reforço do cumprimento voluntário da legislação. Os incentivos mais utilizados internacionalmente são campanhas de sensibilização pública, programas de certificação de conformidade, incentivos para as aquisições e contratações do sector público, incentivos fiscais e acesso a empréstimos ou créditos estatais (Konopelko, 2016b). Gerar um discurso público positivo relativamente ao salário mínimo nacional pode ter um impacto positivo, especialmente quando as campanhas de sensibilização pública reconhecem os melhores desempenhos e envergonham publicamente as empresas que não cumprem. Além disso, as campanhas de sensibilização pública informam os trabalhadores dos seus direitos, o que, por sua vez, os capacita para exigirem o pagamento do salário mínimo nacional. Os sindicatos também desempenham um papel fundamental, não apenas na divulgação de informação, mas também na protecção dos trabalhadores contra eventuais represálias, mediante a apresentação de queixas colectivas contra os empregadores, a prestação de assistência jurídica aos seus membros e a mobilização do poder colectivo em torno das reivindicações dos trabalhadores. Como afirma Benassi (2011), uma força laboral forte e bem organizada tem maiores probabilidades de fiscalizar o cumprimento das legislações e denunciar as violações. Certificados de conformidade são um mecanismo eficaz e acessível para motivar as empresas a cumprir os níveis de salário mínimo. Em geral, uma empresa solicita a um organismo competente um certificado de conformidade, emitido após a inspecção completa da empresa, que é válido por um período determinado. Um certificado de conformidade é particularmente eficaz se dele depender o acesso a contratos públicos, incentivos fiscais e finanças públicas (OCDE, 2010). Na África do Sul, o Conselho Nacional de Negociação para a Indústria Fabril e o Conselho Nacional de Negociação dos Têxteis emitem certificados de conformidade, válidos por um ano, para empresas que cumprem as normas laborais. Com um certificado de conformidade, uma empresa pode pedir um empréstimo à Corporação de Desenvolvimento Industrial, pode receber uma subvenção discricionária da Autoridade de Educação e Formação Sectorial (SETA) e beneficiar de descontos sobre direitos de importação. Além disso, um certificado de conformidade é um requisito prévio para se candidatar ao Incentivo à Produção do Departamento de Comércio e Indústria e ao Programa de Melhoria da Competitividade. Alguns estudos indicam que é improvável que os certificados de conformidade cheguem a pequenas e médias empresas (Newitt, 2012), mas o caso da África do Sul sugere o contrário. No sector do vestuário e têxteis, cerca de 65% das empresas que participaram no regime de certificado de conformidade eram pequenas e médias empresas (Vlok, 2015). Embora os incentivos sejam um importante instrumento de política, devem ser acompanhados por uma forte monitorização e medidas coercivas. As inspecções no local de trabalho são uma componente fundamental da aplicação (Berg, 2011). Contudo, para que seja um mecanismo eficaz, a inspecção deve dispor de pessoal e recursos suficientes para cumprir as suas atribuições. A norma da OIT para os países em desenvolvimento é de sete inspectores por cada

cem mil trabalhadores. Embora o número total de inspectores na África do Sul ultrapasse os padrões da OIT, a sua distribuição é geográfica e sectorialmente desigual (Murahwa, 2016), e são constantes as violações dos mínimos salariais. Além disso, em sectores como o doméstico e o agrícola, os inspectores enfrentam muitos obstáculos no acesso aos locais de trabalho. As casas particulares têm geralmente regras mais restritivas para a realização de inspecções laborais do que outros locais de trabalho, e exigem o consentimento do proprietário. Se o proprietário de uma casa se recusar a uma inspecção voluntária, pode fazer-se uma inspecção obrigatória com autorização do Tribunal do Trabalho, mas apenas se houver justificação para tal. Isto compromete a capacidade dos inspectores de identificar violações. Segundo Stanwix (2013), a probabilidade de um agricultor da província do Cabo Ocidental ser visitado por um inspector de trabalho é pequena. A assimetria nas relações de poder, sobretudo nos espaços «privados» do lar ou da quinta, combinada com o facto de os trabalhadores dependerem dos empregadores para habitação e para outros serviços, assim como a ausência de representação sindical forte nesses sectores, leva a que os trabalhadores se disponham menos a confrontar os empregadores ou a comunicar violações de salários.

Penalidades ou sanções são também uma importante ferramenta de aplicação. Internacionalmente, as sanções incluem: nomeação e humilhação, recusa de acesso ao crédito ou contratos públicos, revogação de licenças de operação, multas rígidas e prisão. Na África do Sul, as penalidades são relativamente baixas. Os empregadores sem historial de violações laborais pagam uma multa de 25% do pagamento insuficiente, incluindo juros. A multa aumenta com o número de violações. Os empregadores com quatro ou mais violações devem pagar 200% do valor devido mais juros (DoL, 1997). O montante aumenta para os reincidentes, mas atinge um valor máximo com quatro violações. Dada a pequena probabilidade de inspecção, os empregadores podem optar por pagar aos trabalhadores salários abaixo do mínimo, e se forem apanhados, pagar uma multa. Penas mais elevadas garantem que os custos de incumprimento sejam maiores do que os lucros desse mesmo incumprimento.

Todas estas questões de política – como definir o salário mínimo nacional, o período ao longo do qual é calculado, os incentivos ao cumprimento voluntário e as sanções por incumprimento – fizeram parte do debate sobre o salário mínimo nacional na África do Sul. Ao basear-se em políticas locais e internacionais existentes, e numa análise do contexto sul-africano, a NMWRI conseguiu apresentar recomendações de políticas relevantes que garantissem que o salário mínimo nacional alcançasse os objectivos de redução da pobreza e da desigualdade.

CONCLUSÃO

Neste artigo, apresentámos dados que suportam uma política nacional cuidadosamente concebida de salários mínimos fixados a um nível que possa melhorar significativamente os meios de subsistência dos trabalhadores. Embora sejam sempre incertas as consequências de qualquer política, dados internacionais e sul-africanos demonstram que esta intervenção tem o potencial de aumentar os salários dos trabalhadores pobres e reduzir a desigualdade, com efeitos sustentáveis, e até positivos, na economia em geral. Também demos destaque a algumas questões políticas fundamentais que devem ser tidas em conta, incluindo a melhor maneira de estabelecer e fazer cumprir o salário mínimo nacional, defendendo ao mesmo tempo que os objectivos dos salários mínimos podem ser alcançados através de um salário mínimo nacional único, em vez de múltiplos mínimos sectoriais, e complementado pela negociação colectiva.

Os benefícios de um salário mínimo nacional não são, porém, um dado adquirido. Para que o salário mínimo nacional atinja os objectivos pretendidos, deve ser fixado a um nível suficiente para satisfazer as necessidades básicas dos trabalhadores e sustentável para a economia; deve ser concebido de modo que o crescimento dos salários na base ultrapasse o crescimento dos salários no topo; deve ser aplicado a todos os trabalhadores, independentemente da ocupação, idade, deficiência, condições de emprego e nível de conhecimentos; deve ser calculado com base numa definição e num período de referência que assegurem que, na prática, os trabalhadores recebam um salário mínimo nacional no final do mês; e deve ser adequadamente aplicado, através de uma combinação de incentivos e medidas de coacção. A viabilidade de tudo isto e a maneira de o levar a cabo têm sido objecto de intenso debate na África do Sul.

O nível do salário mínimo nacional acordado pelos parceiros sociais sul-africanos – 20 ZAR por hora, o que equivale a aproximadamente 3500 ZAR para uma semana de trabalho de 40 horas e 3900 ZAR para uma semana de 45 horas de trabalho – situa-se no nível inferior do intervalo entre os 3500 ZAR e os 5500 ZAR proposto pelos parâmetros internacionais analisados anteriormente. O nível refere-se ao salário básico. As questões de como proteger os trabalhadores que trabalham a tempo parcial, tal como o plano de execução, estão por resolver. O acordo também adopta uma abordagem temporariamente diferenciada para o sector agrícola e doméstico, como sugerido neste artigo, embora realce a importância de uma cobertura universal. Apesar de o nível proposto estar abaixo da linha de pobreza laboral para um agregado familiar, e assim insuficiente para cobrir as necessidades básicas dos trabalhadores e dos seus familiares, quando implementado, cobrirá aproximadamente um terço da mão-de-obra do sector formal, incluindo muitos dos trabalhadores mais vulneráveis. Por conseguinte, se for aumentado regularmente e a uma taxa superior à inflação, constitui um ponto de partida viável. Para alcançar este passo histórico na política laboral sul-africana, foi necessário afirmar os benefícios de um salário mínimo nacional e cuidadosamente definir uma política de salário

mínimo que, por um lado, eleva os salários dos trabalhadores e, pelo outro, é sustentável para a economia da África do Sul. A pesquisa apresentada neste artigo desempenhou um papel fulcral neste processo. Apesar de os mercados de trabalho moçambicanos e sul-africanos, e as instituições que os sustentam, serem diferentes, as questões aqui levantadas são também relevantes para o caso moçambicano, e espera-se que este artigo contribua para um debate mais amplo sobre o salário mínimo entre investigadores, sindicalistas e decisores políticos em Moçambique.

REFERÊNCIAS

- Adelzadeh, A. & Alvillar, C. (2016). The impact of a national minimum wage on the South Africa economy. *Working Paper*, 2. University of the Witwatersrand.
- Adelzadeh, Asghar (2015). *National Minimum Wage in South Africa: Quantification of Impact*. The National Minimum Wage Research Initiative. South Africa, Johannesburg: CSID, University of Witwatersrand.
- Alaniz, E., Gindling, T. H. & Terrell, K. (2011). The impact of minimum wages on wages, work and poverty in Nicaragua. *Labour Economics*, 18(1), S45-S59.
- Arango, C. A. & Pachón, A. (2004). Minimum wages in Colombia: holding the middle with a bite on the poor. *Borradores de Economía*, 280. Banco de la Republica de Colombia.
- Belser, P. & Rani, U. (2015). Minimum wages and inequality. In *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub.
- Benassi, Chiara (2011). The implementation of a minimum wage: challenges and creative solutions. *Working Paper*. Global Labour University.
- Berg, Janine (2011). Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s. In *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*.
- Boeri, T., Garibaldi, P. & Ribeiro, M. (2010). Behind the lighthouse effect. *Discussion Paper*, 4890. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Broecke, S., Vandeweyer, M. & Forti, A. (2015). The effect of minimum wage on employment in emerging economies: a literature review. *Social, Employment and Migration Working Papers*. OECD Publishing.
- Budlender, J., Leibbrandt, M. & Woolard, I. (2015). South African poverty lines: a review and two new money-metric thresholds. *Working Paper Series*, 151. Southern Africa Labour and Development Research Unit, University of Cape Town.
- Castel-Branco, Ruth (2015). The building blocks of a national minimum wage for South Africa. *Policy Brief*, 1. Johannesburg: University of Witwatersrand, National Minimum Wage Research Initiative.
- Castel-Branco, Ruth (2016a). Policy considerations for the design and implementation of a national minimum wage for South Africa. *Summary Report*, 2. Johannesburg: National Minimum Wage Research Initiative, University of the Witwatersrand.
- Castel-Branco, Ruth (2016b). National minimum wage coverage for workers in learning programmes. *Policy Brief*, 4. Johannesburg: University of Witwatersrand, National Minimum Wage Research Initiative.

- Chletsos, M. & Giotis, G. P. (2015). The employment effect of minimum wage using 77 international studies since 1992: a meta-analysis. *MPRA Paper*, 61321. University Library of Munich, Germany.
- Cunningham, W. (2007). *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*.
- Dickens, R., Manning, A. & Butcher, T. (2012). Minimum wages and wage inequality: some theory and an application to the UK. *Working Paper Series*, 4512. Department of Economics, University of Sussex.
- DoL (Department of Labour) (1997). *Basic Conditions of Employment Act and Amendments*. Department of Labour.
- DPRU (Development Policy Research Unit) (2016). *Investigating the Feasibility of a National Minimum Wage for South Africa*. Development Policy Research Unit.
- Eyraud, François & Saget, Catherine (2005). *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing*. International Labour Organization.
- Fine, B. (1998). *Labour Market Theory: A Constructive Reassessment*. Routledge.
- Finn, Arden (2015). *A National Minimum Wage in the Context of the South African Labour Market*. Johannesburg: University of Witwatersrand, National Minimum Wage Research Initiative.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2013). South Africa: 2013 Article IV Consultation. *IMF Country Report*, 13/303. Fundo Monetário Internacional.
- Garnero, A., Kampelmann, S. & Rycx, F. (2014). Minimum wage systems and earnings inequalities: Does institutional diversity matter? *European Journal of Industrial Relations*.
- Gindling, T. (2014). Does increasing the minimum wage reduce poverty in developing countries? *IZA World of Labor*, 1-10.
- Gindling, T. H. & Terrell, K. (2010). Minimum wages, globalization, and poverty in Honduras. *World Development*, 38 (6), 908-918.
- Hanlon, Joseph (2017). Minimum wage & exchange rate supplement. *Mozambique News Reports & Clippings*.
- Herr, H., Kazandziska, M. & Mahnkopf-Praprotnik, S. (2009). The theoretical debate about minimum wages. *Working Papers*, 6. Global Labour University.
- ILO (2014a). *Minimum Wage Systems*. ILC.103/III/1B International Labour Conference, 103rd Session. Geneva: International Labour Office.
- ILO (2014b). *World of Work Report 2014*. International Labour Organization.
- ILO (2015). *Resolution Concerning the Recurrent Discussion on Social Protection (Labor Protection)*.
- INE (2015). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF 2014/15*. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.

- INE (2016). *Índice de Preços no Consumidor (IPC)*. Nota de Imprensa. Instituto Nacional de Estatística. Disponível em:
<http://www.ine.gov.mz/news/2016/indice-de-precos-no-consumidor-ipc-nota-de-imprensa>.
- Isaacs, Gilad (2016). A national minimum wage for South Africa. *Summary Report*, 1. Johannesburg: National Minimum Wage Research Initiative, University of the Witwatersrand.
- Khamis, M. (2008). Does the minimum wage have a higher impact on the informal than on the formal labor market? Evidence from quasi-experiments. *Discussion Paper*, 3911. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Konopelko, Elena (2016a). Exclusions and exemptions from a national minimum wage system. *Policy Brief*, 3. Johannesburg: University of Witwatersrand, National Minimum Wage Research Initiative.
- Konopelko, Elena (2016b). Incentives to enhance compliance with a NMW in South Africa. *Policy Brief*, 5. Johannesburg: University of Witwatersrand, National Minimum Wage Research Initiative.
- Kristensen, N. & Cunningham, W. L. (2006). *Do Minimum wages in Latin America and the Caribbean matter?: Evidence from 19 Countries*. World Bank Publications.
- Leibbrandt, M., Finn, A. & Woolard, I. (2012). Describing and decomposing post apartheid income inequality in South Africa. *Development Southern Africa*, 29 (1), 19-34.
- Luebker, Malte (2012). Determining the level of minimum wage: criteria. Presented at the ITC Course A3-55196: Trade Union Training on Wage Policies and Collective Bargaining (SNTUC-ACTRAV-Turin Workshop), Singapore.
- Lustig, N. & Mcleod, D. (1996). Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence. *Working Papers*. 125 Brookings Institution.
- Maloney, W. & Mendez, J. (2003). Measuring the impact of minimum wages. Evidence from Latin America. *Law and Employment: Lessons from Latin America...*, 29.
- Maurizio, R. & Vazquez, G. (2015). *Los impactos distributivos del salario mínimo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*.
- Mudronova, J. (2016). The international experience of the relationship between inequality, poverty and the minimum wage. *Working Paper Series*, 3. University of the Witwatersrand.
- Murahwa, Brian (2016). Effective monitoring and enforcement of minimum wages. *National Minimum Wage Research Initiative Working Paper Series*, 7. Johannesburg: University of the Witwatersrand.
- NEDLAC (2014). *Ekurhuleni Declaration*. National Economic Development and Labour Council.
- Newitt, Kirsten (2012). Private sector voluntary initiatives on labor standards. Background

- Paper for the World Development Report 2013. Washington DC: Banco Mundial.
- NWCC (National Wages Consultative Council) (2012). *Guideline on the Implementation of the Minimum Wages Order 2012*. Putrajaya: National Wages Consultative Council.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (2010). *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa*. Paris: OCDE.
- OCDE (2012). *OECD Employment Outlook 2012*. Paris: OCDE.
- OTM (Organização dos Trabalhadores de Moçambique) & Langa, Domingos (2017). *Formação dos Sindicalistas*. Maputo.
- Ramaphosa, Cyril (2017). *Ramaphosa Hailed Introduction of the National Minimum Wage as Historic*.
- Rani, U., Belser, P., Oelz, M. & Ranjbar, S. (2013). Minimum wage coverage and compliance in developing countries. *International Labour Review*, 152 (3-4), 381-410.
- Saget, C. (2001). Is the minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty? The experience of selected developing countries. *Employment Paper*. Geneva: ILO.
- Schmitt, J. (2013). *Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?*
- Setsan (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional) (2016). *Relatório da Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional*. Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar, República de Moçambique.
- Stanwix, Benjamin (2013). *Minimum Wages and Compliance in South African Agriculture*. Econ3x3.
- Statistics South Africa (2015). Methodological report on rebasing of national poverty lines and development of pilot provincial poverty lines. *Technical Report*, 3. Statistics South Africa.
- Storm, S. & Isaacs, G. (2016). Modelling the impact of a national minimum wage in South Africa: Are general equilibrium models fit for purpose? *Research Brief*, 1. University of the Witwatersrand, Johannesburg: CSID.
- Strauss, I. & Isaacs, G. (2016). Labour compensation growth in the South African economy: assessing its impact through the labor share using the Global Policy Model. *Working Paper Series*, 4. University of the Witwatersrand.
- Vlok, Etienne (2015). South African clothing and textile workers Union. Personal communication.