

Carta Social e do Trabalho

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Diretor

Márcio Percival Alves Pinto

Diretor Executivo do CESIT

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Conselho Editorial

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

José Carlos Braga

Márcio Percival Alves Pinto

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Organizadores

Eduardo Fagnani

Márcio Pochmann

Equipe do CESIT

Amilton José Moretto

Anselmo Luís dos Santos

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Cláudio Salvadori Dedecca

Davi Antunes

Denis Maracci Gimenez

Eduardo Fagnani

Eugênia Troncoso Leone

Jorge Eduardo Levi Mattoso (Licenciado)

José Dari Krein

Marcelo W. Proni

Márcio Pochmann

Marco Antônio de Oliveira (Licenciado)

Maria Alice Pestana de Aguiar Remy

Paulo Eduardo de Andrade Baltar

Sônia Tomazini

Waldir José de Quadros (Licenciado)

Walter Barelli (Licenciado)

Wilnês Henrique (Licenciada)

Alexandre Gori Maia

Apoio Administrativo

Licério Siqueira

Suzete R. C. Ribeiro

Projeto Visual e Edição Eletrônica

Célia Maria Passarelli

Edição de Texto

Caia Fittipaldi

CESIT – Instituto de Economia da Unicamp

Cidade Universitária Zeferino Vaz

Caixa Postal 6135 – Cep 13.083-970

Campinas – São Paulo – SP

Tel: (19) 3788-5720 –

Email: cesit@eco.unicamp.br

<www.eco.unicamp.br/cesit>

TEMA: POLÍTICA NACIONAL DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

SUMÁRIO

Apresentação	1
<i>Paulo Baltar</i>	
Desigualdade de rendimentos do trabalho e salário mínimo na década de 90	3
<i>José Dari Krein</i>	
Movimento sindical e salário mínimo	5
<i>Anselmo Luís dos Santos</i>	
<i>Denis Maracci Gimenez</i>	
Política de salário mínimo e as finanças públicas municipais	8
<i>Eduardo Fagnani</i>	
Salário mínimo e seguridade social: a vinculação necessária	11
<i>Cláudio Salvadori Dedecca</i>	
Uma política de valorização do salário mínimo	17
<i>Márcio Pochmann</i>	
Diretrizes gerais para política nacional de salário mínimo de caráter abrangente	20

APRESENTAÇÃO

A *Carta Social e do Trabalho* é a mais recente linha de publicação do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit). Embora aborde questões atuais, a *Carta* diferencia-se das publicações tradicionais de análise de conjuntura. O objetivo da nova publicação é aprofundar a análise estrutural de questões que estejam em pauta na agenda nacional. Nesse sentido, *Carta Social e do Trabalho* pretende ser um novo instrumento que agilize a participação do Cesit no debate de temas nacionais relevantes, na mesma perspectiva crítica que, historicamente, tem sido a do Instituto de Economia da Unicamp.

A *Carta Social e do Trabalho* será quadrimestral. Cada edição reunirá um conjunto de contribuições individuais sobre uma determinada questão relevante que venha à tona na agenda nacional e será fruto de um amplo processo de discussões e debates internos. Mesmo assim, cada edição da *Carta* deverá, muitas vezes, refletir a diversidade de opiniões dos autores sobre o tema abordado. Essa nova publicação do Cesit estará aberta aos demais professores e pesquisadores do Instituto de Economia e da Unicamp, bem como aos especialistas de outros centros de ensino e pesquisa do país que, certamente, serão convidados a participar das próximas edições.

Este primeiro número analisa o tema do salário mínimo. Essa decisão deveu-se ao fato positivo de o Governo Lula ter instituído, recentemente, o Conselho Nacional do Salário Mínimo, de caráter quadripartite, que tem por objetivo formular uma Política Nacional, de médio prazo, de Valorização do Salário Mínimo.¹ Entretanto, ao contrário do que se deveria esperar, essa medida tem alimentado muitas polêmicas e enfrenta a resistência de setores mais conservadores da sociedade e do próprio governo. O Cesit defende essa iniciativa, tendo em vista o papel inequívoco que uma Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo pode vir a representar, como estratégia fundamental de redistribuição de renda e de elevação da qualidade de vida dos trabalhadores de salário de base. Essa medida beneficiaria diretamente mais de 22 milhões de trabalhadores ocupados que ganham até um salário mínimo (mais de 1/3 dos trabalhadores ocupados). Da mesma forma, se colocam seus efeitos potenciais sobre os mais de 22 milhões de beneficiários diretos e de 55 milhões de beneficiários indiretos dos programas que fazem parte da seguridade social.

A presente *Carta Social e do Trabalho* apresenta um conjunto de contribuições individuais que ressalta a importância da referida Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo e ao mesmo tempo procura demonstrar a falácia de determinados argumentos utilizados pelos seus opositores. Com isso, espera-se que essa *Carta* possa contribuir para o debate dessa questão e subsidiar os trabalhos do Conselho Nacional do Salário Mínimo.

Esta edição inaugural compreende seis textos. O primeiro, de responsabilidade de Paulo Baltar, tem caráter mais geral. Ao tratar da relação do salário mínimo, da desigualdade dos rendimentos do trabalho e da desigualdade de renda no Brasil nas últimas décadas, o autor demonstra como o padrão de desigualdade encontra-se associado ao baixo nível dos rendimentos dos trabalhadores de salário de base.

O segundo, escrito por José Dari Krein, refere-se ao salário mínimo e à dinâmica recente das negociações coletivas no Brasil. O autor procura refletir sobre as razões pelas quais a questão do salário

¹ Em função da importância deste tema, o Cesit/IE-Unicamp realizou em Campinas, nos dias 28 e 29 de abril de 2005, o Seminário "Salário Mínimo e Desenvolvimento". Essa iniciativa contou com a colaboração da CUT, DIEESE, ABET, UFRJ, PROLAN/USP e com o apoio da CEF, IPEA e Ministério do Trabalho. Em breve deverá ser lançado um livro sobre o evento. Os textos debatidos no seminário estão disponíveis no site www.eco.unicamp.br/cesit/index.html.

mínimo – a despeito de sua importância inequívoca – não adquiriu nos últimos anos maior relevância nas mobilizações sindicais e populares.

O terceiro, de responsabilidade de Anselmo Luis dos Santos e Denis Maracci Gimenez, discute as repercussões do salário mínimo nas despesas de pessoal dos governos federal, estadual e municipal. Como se sabe, uma das principais resistências a uma política de valorização do salário mínimo é o alegado impacto que essa valorização traria sobre essas contas. Na direção oposta, os autores demonstram que os impactos sobre a folha de salário do governo federal e estadual são desprezíveis, não se constituindo em obstáculos para uma política de valorização. No caso dos municípios, esse impacto é maior, mas restrito a um conjunto de municípios das Regiões Norte e Nordeste. Os autores apontam que esse ‘obstáculo’ poderia ser facilmente superado por uma política que ampliasse as transferências do Fundo de Participação dos Municípios para esses municípios mais pobres, dessas regiões.

O quarto texto, de autoria de Eduardo Fagnani, aborda outro tema polêmico acerca das relações entre o salário mínimo e a seguridade social. Como se sabe, os setores conservadores consideram que os impactos da valorização do mínimo seriam ‘insuportáveis’ para as contas da seguridade, além de trazerem pífios resultados redistributivos. Nesse sentido, essa corrente defende a desvinculação total entre a seguridade e o salário mínimo, que seria consumada pela extinção do piso dos benefícios equivalente a um salário. Na direção contrária, o autor argumenta que os constituintes de 1988 foram sábios quando introduziram essa vinculação; e apresenta um conjunto de razões que sustentam a tese de que a manutenção (do que ainda restou vinculado) é necessária.

O quinto texto, elaborado por Claudio Salvadori Dedecca, defende que a valorização do salário mínimo a médio prazo reflita, pelo menos, o crescimento do PIB e da produtividade. Segundo sua proposta, essa relação definiria o reajuste básico e automático do salário mínimo em cada ano, podendo o Governo, ainda, decidir por um ganho adicional, a partir de uma consulta à Comissão Quadripartite do Salário Mínimo. Nesse sentido, o autor apresenta uma série de exercícios sobre a evolução do salário mínimo desde 1959; e mostra que uma política desse tipo teria sido vantajosa se adotada no passado, mesmo durante o período de estagnação da economia brasileira vivido desde a década de 80.

Finalmente, o sexto texto, desenvolvido por Marcio Pochmann, defende que uma efetiva Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo não deveria ficar restrita apenas ao índice de majoração nominal do mínimo oficial, considerando muitas vezes seu poder de compra histórico, bem como seus efeitos diretos e indiretos na estrutura de remunerações do setor privado e na evolução das contas públicas. Ao contrário, Marcio Pochmann defende que, além desse ponto, a Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo deveria ser pensada numa perspectiva mais ampla, que contemple o conjunto de políticas públicas com ligações diretas e indiretas no padrão de vida dos trabalhadores de baixa renda, o que englobaria ações voltadas para o abastecimento alimentar, para o controle e diferenciação dos preços dos produtos industriais de consumo popular, para as condições de crédito e de financiamento à moradia, para a incidência de tributos e para a oferta de serviços públicos compatíveis com a elevação da renda dos trabalhadores de baixa renda (saúde, educação, transporte, entre outros). Em síntese, não se trata apenas de elevar o valor nominal do salário mínimo, mas, sobretudo, de coordenar distintas áreas de políticas públicas que também constituem garantias de evolução real efetiva e progressiva da renda dos trabalhadores de salário de base, no Brasil.

Os organizadores.

DESIGUALDADE DE RENDIMENTOS DO TRABALHO E SALÁRIO MÍNIMO NA DÉCADA DE 90

Paulo Baltar¹

A redução do grau de desigualdade dos rendimentos do trabalho, ao longo da década de 90 e começo da seguinte, reverteu aumento anterior, provocado pela elevada inflação do final dos anos 80. A indexação apenas parcial dos menores salários no final da década de 80, junto com ganhos acima da inflação, dos maiores rendimentos do trabalho por conta própria e dos empregadores, ampliaram as diferenças de rendimento, em maior proporção do que o aumento do rendimento médio, elevando o valor do Índice de Gini.

A diminuição do grau de desigualdade começou antes do rebaixamento da inflação, em 1994, com a queda na atividade econômica em 1990 e 1992. A redução no poder de compra dos salários, que já estava num nível muito baixo, foi menor que a dos rendimentos mais elevados do trabalho por conta própria e dos empregadores que tiveram seus negócios comprimidos pela recessão. A fração de renda apropriada pelo estrato superior diminuiu, e as diferenças de rendimento tiveram maior redução que o rendimento médio do trabalho. Essa queda no valor do Índice de Gini foi expressiva, mas a retomada da atividade da economia com alta inflação, em 1993, aumentou novamente a desigualdade, que retrocedeu para o patamar de 1990, algo menor que o de 1989.

A retomada de atividade da economia prosseguiu depois de 1994, com menor inflação e queda de preços relativos dos produtos passíveis de exportação e importação. Os empregos mais bem remunerados das grandes empresas não foram restabelecidos, e o emprego cresceu principalmente nas empresas pequenas do comércio e da prestação de serviços. Esses empregos são menos bem remunerados que os das grandes empresas, bem como os da produção de bens, mas foram favorecidos pelas mudanças de preços relativos. O baixo nível salarial aumentou especialmente nas ocupações que serviam de porta de entrada para os jovens no mercado de trabalho. A falta de alternativas de emprego obrigou os adultos a permanecerem nessas ocupações. Algumas dessas ocupações que tiveram intenso crescimento de emprego continuaram absorvendo jovens com remuneração muito baixa; mas uma fração expressiva dos empregados passou a ser constituída de pessoas adultas, não tão mal remuneradas como os jovens em início de carreira.

Esses aumentos do nível salarial de ocupações muito mal remuneradas, bem como a compressão do emprego relativamente bem remunerado das grandes empresas, ajudaram a reduzir a desigualdade de rendimentos do trabalho, tendo continuado a aumentar a proporção de trabalhadores por conta própria e empregadores no estrato de renda superior. Esses aumentos dos baixos salários não estiveram relacionados com o salário mínimo legal – que perdeu poder de compra em 1990 e novamente em 1994, recuperando-se lentamente desde então. Na verdade, em meados da década de 90, o nível dos baixos salários aumentou em relação ao baixo valor do salário mínimo.

A recuperação do nível dos baixos salários perdeu força com o fim da retomada da atividade econômica em 1996-1997. A desvalorização do real, no início de 1999, alterou a situação da economia brasileira, elevando o preço relativo dos produtos importados ou exportados e as tarifas dos serviços de

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit.

utilidade pública que, na privatização, foram indexados ao IGP, muito sensível aos preços do atacado, em que as *commodities* têm um peso desproporcional. A desvalorização do real, de um lado, prejudicou o poder de compra dos salários e, do outro, aumentou a elasticidade do emprego em relação ao produto. O PIB, entretanto, foi muito contido pela política macroeconômica de impedir a fuga de capital com juros elevado. Evitou-se uma maior inflação mantendo a economia aberta, através da contenção da atividade econômica com uma política monetária restritiva, pagando-se com superávit primário uma parte expressiva dos juros da dívida pública.

A geração de oportunidades para ocupar a população ativa, que tinha diminuído fortemente nos anos 90, aumentando o desemprego aberto e dificultando a entrada do jovem no mercado de trabalho, tornou-se mais intensa depois da desvalorização do real, principalmente nos anos de maior atividade econômica, como em 2000 e 2004. Geraram-se especialmente empregos assalariados, muitos deles com carteira de trabalho, mas predominaram empregos de baixa remuneração, que contribuíram para reduzir o nível médio dos salários. A política de manter baixa a inflação com juros altos e superávit primário impediu que a continuidade de um ritmo mais intenso da atividade da economia configurasse condições mais apropriadas para uma elevação do nível dos salários. Prevaleceu a redução do salário médio e, neste contexto, a continuação da recuperação do valor do salário mínimo contribuiu para evitar a queda dos salários mais baixos, colaborando também para a continuação da diminuição da desigualdade dos rendimentos do trabalho, fazendo com que a diminuição das diferenças de rendimento fosse maior do que a queda do rendimento médio.

A desigualdade dos rendimentos do trabalho apenas retornou, em 1993, ao patamar alcançado no início da década de 70 que colocou o Brasil entre os países do mundo com maior desigualdade de renda. O valor do salário mínimo, por sua vez, apenas recuperou o patamar de 1993, ficando aquém do valor de 1989, para não falar no do início da década de 80 – que era ligeiramente maior do que o do início dos anos 70. Verifica-se, hoje, uma situação em que um valor do Índice de Gini semelhante ao do início dos anos 70 acontece com um valor do salário mínimo bem menor. Os salários inferiores, entretanto, estando mais bem situados em comparação com o salário mínimo, ampliam o poder regulador das remunerações de uma política de valorização do salário mínimo.

O mundo do trabalho sempre foi pouco estruturado no Brasil, mas a estagnação da economia com alta inflação, nos anos 80, colaborou para frustrar as expectativas de que a democracia, junto com um sólido aparelho produtor de bens, tornaria finalmente possível começar a avançar na direção de relações de trabalho mais civilizadas e de uma melhor distribuição da renda. O quadro tornou-se ainda mais desfavorável na década seguinte, devido aos efeitos desestruturadores da maneira como o país se inseriu na globalização. As perspectivas, atualmente, não são favoráveis, mas existe a possibilidade de que um esforço sério no sentido de garantir, não somente um mínimo de desempenho da atividade econômica, mas uma política deliberada para fazer avançar o aparelho produtor de bens – de modo a ser possível vencer as atuais restrições a um crescimento continuado do produto – permitiria materializar condições mínimas para tentar paulatinamente estruturar melhor o mundo do trabalho. Neste particular, uma política de valorização sistemática do salário mínimo legal teria um papel fundamental, num mercado de trabalho tão heterogêneo como o nosso.

MOVIMENTO SINDICAL E SALÁRIO MÍNIMO

José Dari Krein¹

Apesar de a bandeira do salário mínimo estar presente em praticamente todos os principais congressos sindicais e nas manifestações de 1º de maio, são escassas, na história recente do sindicalismo, as mobilizações e as greves específicas na defesa de uma política de valorização do salário mínimo.

No período recente, além das manifestações de 1º de maio, das notas à imprensa ou manifestos de repúdio ao reajuste estipulado pelo governo a cada ano, foi possível identificar somente quatro atos nacionais em que o salário mínimo teve centralidade: a campanha contra o Plano Real (“parece pesado mas é real”, 1994),² a caravana pelo salário mínimo de R\$ 180,00 (2000), a Marcha das Margaridas (2003)³ e a marcha por um salário mínimo digno (2004).⁴ Coincidentemente, as duas manifestações nacionais vieram acompanhadas de propostas concretas, formuladas com a assessoria do Dieese, de uma política de recuperação do valor do salário mínimo, sendo que a de 2004, coordenada pela CUT, é mais detalhada e abrangente, englobando um processo de longo prazo e buscando regulamentar uma forma de reajuste anual.⁵

Como explicar que, por um longo período, e ainda hoje, apesar da evidência da bandeira, a questão do salário mínimo não adquiriu maior relevância nas mobilizações sindicais e populares?

Em primeiro lugar, a questão do salário mínimo, embora seja um importante elemento de referência para o conjunto das remunerações do trabalho, é um tema mais afeito às centrais sindicais, pois tem um caráter mais universal. Como o centro de poder da estrutura de representação coletiva está no sindicato, prevalece, na maioria das categorias, a luta pela recomposição dos salários e pela introdução de um piso profissional. A prioridade dada ao piso, na dinâmica concreta das relações de trabalho, se explica, além de pela dificuldade do contexto de crise econômica, também por que cada categoria tentava perder menos; explica-se também, fundamentalmente, como mecanismo de busca de legitimidade junto aos trabalhadores de base, por a entidade sindical (direção) ter interesse em apresentar ‘conquistas’. Em outros termos, a luta pelo piso, que não deixa de ser importante, foi e continua sendo a estratégia privilegiada dos sindicatos brasileiros. Neste sentido, prevalece no período recente, como mecanismo de defesa, a luta específica de cada categoria profissional na defesa de sua remuneração.

Apesar da prevalência da luta específica de cada categoria, não se pode esquecer que o comportamento do mínimo sempre serviu de parâmetro para o conjunto das remunerações, o que se dá especialmente nas categorias com menor tradição sindical, nas quais o salário mínimo constitui uma importante referência para os pisos cujos valores são muito próximos do mínimo. De acordo com o Dieese,

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit.

² A questão central não foi a defesa de uma política de recuperação do salário mínimo, mas a denúncia do valor insignificante do mínimo no começo do Plano Real, que, de fato, é um dos mais baixos da história brasileira.

³ A Marcha das Margaridas foi uma manifestação de mulheres do campo, organizada pela Contag e inúmeras outras entidades, reunindo 50 mil pessoas, em que o salário mínimo destaca-se como uma das principais bandeiras, pois, entre outras razões, é a base dos vencimentos da grande maioria das mulheres (e homens) aposentadas no campo.

⁴ Com exceção da Marcha das Margaridas, os demais atos não foram massivos, mas de lideranças sindicais.

⁵ Também é digno de registro a postura histórica do Dieese, de sempre formular reflexões e dados sobre o salário mínimo, contribuindo de forma decisiva para que o tema permanecesse na agenda dos debates nacionais. Além disso, outras instituições na sociedade brasileira incluem o tema nas suas mensagens; por exemplo, a Igreja Católica, nas manifestações de 1º de Maio e no Grito dos Excluídos.

em 2004⁶ “44,6% dos pisos salariais de um painel de sindicatos selecionados tinham seus valores situados entre 1 e 1,5 salários mínimos. Apenas 22% dos pisos salariais destas categorias são superiores a dois salários mínimos. Considerando-se que, em 2004, o salário mínimo equivale à metade do que vigorava em 1980, pode-se afirmar que somente 22% das categorias profissionais pesquisadas negociaram um piso salarial equivalente a mais de um salário mínimo de 1980. Isso permite supor que o fato de a maioria dos pisos negociados no setor privado (55,3%) estar acima de 1,5 salário mínimo é relacionado mais à queda do poder de compra do salário mínimo nas últimas décadas do que à obtenção – via negociação coletiva – de reajustes acima da inflação”. Em outras palavras, as lutas sindicais no período não privilegiaram a recomposição do poder de compra do salário mínimo, apesar do reconhecimento da sua importância e das críticas dirigidas à perda do seu poder de compra no passar dos anos.

Em segundo lugar, o tema ficou, na maior parte do período recente, como uma bandeira geral, discutida no período de seu reajuste (abril/1º de maio) de cada ano. As discussões gerais não permitiram que o movimento sindical realizasse uma discussão mais aprofundada e estabelecesse um plano de mobilização em torno do tema. A própria estratégia do sindicalismo levou a uma discussão mais ideológica e pouco concreta em torno do tema. Também é verdade que o espaço de negociação em torno do tema não esteve colocado no contexto nacional no decorrer da década de 90, pois o reajuste do mínimo foi subordinado à lógica da política econômica e do ajuste do Estado, sem margem de manobra explícita. Ao mesmo tempo também é preciso reconhecer que não houve um movimento estratégico de envolver a sociedade em torno dele. Outros temas – entre os quais a reforma agrária – foram colocados na agenda nacional por meio de mobilização social. O debate não conseguiu ir para as ruas e praças, apesar de atingir um número significativo de pessoas.

Em terceiro lugar, a discussão de uma política de valorização do salário mínimo revela a complexidade da própria sociedade brasileira. Pois, por um lado, a elevação do salário mínimo interessa especialmente aos(as) trabalhadores(as) que têm menor remuneração, dos setores menos estruturados e organizados na sociedade. Por outro lado, dada a desigual distribuição de renda, setores médios da sociedade, enquanto consumidores, em certa medida, podem, inclusive, se beneficiar com um salário mínimo baixo, ao contribuir para baratear os serviços pessoais de que usufruem, tais como os serviços domésticos e outros. Além disso, há toda a discussão ideológica e política em torno do salário mínimo, que está expressa nos outros artigos da presente *Carta Social e do Trabalho*. Em outros termos, há a hipótese de que parcela da população, enquanto consumidora, caso não haja um processo de mobilização social sobre o significado do tema, dificilmente mostrará grande entusiasmo em respaldar uma luta política pela valorização do salário mínimo. Os interesses concretos em torno da questão são complexos e nem sempre explicitados. A defesa de um salário mínimo maior está vinculada, também, ao entendimento de sua importância como mecanismo de distribuição de renda e de estruturação do mercado de trabalho e da sociedade brasileira.

O salário mínimo, pela sua própria natureza – sendo uma bandeira que incide sobre o conjunto do mercado de trabalho e da distribuição de renda –, é uma questão tipicamente de central sindical. Ele estabelece um patamar básico para o conjunto dos ocupados, especialmente para os setores com menor poder de mobilização e pressão sindical. São as centrais que podem estabelecer, como a experiência recente mostra, um processo de interlocução privilegiada junto ao governo e ao Poder Legislativo, o que, na prática, pode ajudar a afirmar a importância das organizações horizontais dos trabalhadores.

No tema do salário mínimo, apesar dos problemas apontados acima, que explicam as dificuldades da bandeira ter centralidade na agenda nacional, as teses conservadoras têm dificuldade de ganhar a

⁶ Sistema de Acompanhamento Salarial (SAS) do Dieese (2005).

opinião pública. Portanto, é um tema que encontra apelo popular e pode tornar-se uma bandeira polarizadora da agenda nacional, especialmente nos momentos em que há sua definição, no final de cada ano, na peça orçamentária do ano seguinte.

Nesse sentido, a iniciativa da marcha à Brasília, em dezembro 2004, contribuiu na conquista de um valor superior ao que o Ministério da Fazenda estava defendendo e na constituição de uma comissão quadripartite com a finalidade de elaborar uma política legal de recuperação do valor do salário mínimo, abrindo a possibilidade de uma definição clara do papel das centrais sindicais e de uma discussão mais ampla sobre a importância da elevação do mínimo como mecanismo de estruturação do mercado de trabalho, de diminuição do leque de rendimentos entre os assalariados, de viabilização de políticas públicas eficazes no combate à pobreza e de distribuição de renda. O avanço, nesta direção, só poderá vir com um amplo debate na sociedade e uma forte mobilização popular, pois é uma reivindicação que tem, pela sua natureza, um caráter universal.

POLÍTICA DE SALÁRIO MÍNIMO E AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Anselmo Luís dos Santos¹
Denis Maracci Gimenez¹

Por força da profunda crise social em curso no Brasil, dos elevados níveis de pobreza, dos baixos salários vigentes, da insuficiência dos salários de base para viabilizar o adequado sustento do trabalhador e de sua família, propostas de elevação do poder de compra do salário mínimo (SM) têm recebido crescente adesão social. Apesar disso, não é pequena a oposição à concretização dessas propostas, sendo recorrente a utilização de argumentos que apontam para vários “obstáculos”, que destacam os impactos indesejáveis de sua implementação, particularmente no que se refere a outros objetivos “prioritários” da política econômica no país.

Os críticos a uma política de recuperação real do SM apresentam o impacto sobre as contas públicas – Previdência Social e as contas municipais – como o principal “obstáculo”. Com efeito, preterida em outros momentos para evitar um “distributivismo emocional”,² pelo suposto impacto sobre a elevação da inflação ou por dilapidar a capacidade de “poupança” interna, atualmente a perspectiva de uma política de recuperação do SM é apresentada como um caminho perigoso para a transgressão de um pilar dito fundamental da política econômica praticada no Brasil desde os anos 90: a austeridade fiscal. Nosso intuito nessa breve reflexão é problematizar, sob alguns aspectos, essa perspectiva.³

Certamente, os impactos sobre a folha de salários do setor público, em âmbito estadual e federal, não podem ser indicados como obstáculos a uma política de recuperação do SM no Brasil. Esses impactos sobre os governos estaduais e sobre o governo federal poderiam ser facilmente assimilados, em função do reduzido peso do número de trabalhadores que ganham em torno do SM e do peso ainda menor da remuneração desses na folha total de salários nessas esferas de governo.

O peso quantitativo dos servidores federais que recebem até 1,5 salário mínimo – e que assim poderiam ter suas remunerações afetadas diretamente pelo aumento do mínimo –, é muito reduzido (cerca de 1%) e, pelos seus baixos rendimentos, é menor ainda o peso de suas remunerações no total da folha de salários (0,09%).⁴ Na esfera estadual, os servidores nessa faixa de rendimento representavam 6% do total, mas o peso relativo de suas remunerações no total da folha de salários atingia não mais que 0,92%. Assim, nessas esferas do setor público, tendo impacto sobre menos de 1% da folha de salários, mesmo que os

¹ Professores do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadores do Cesit.

² Conforme os argumentos expostos em março de 1974, pelo presidente Ernesto Geisel, sobre a política salarial, lembrados por Carlos Lessa. “Um exame detido do problema revela que a melhoria da distribuição de renda, para compatibilizar-se com a manutenção de altas taxas de crescimento econômico, é processo que demanda tempo e racionalidade. O distributivismo fácil, que tenta atenuar as desigualdades individuais pela prodigalidade no reajuste dos salários nominais, está fadado ao fracasso pelo que gera de tensões inflacionárias, de limitação das oportunidades de emprego e de mutilação do potencial de poupança e de desenvolvimento. Nossa experiência anterior à Revolução de 1964 e experiências semelhantes em outros países desabonam definitivamente esse distributivismo emocional.” Ver: Lessa, Carlos. *A distribuição de renda e a questão social como auto-solucionáveis pela estratégia*. In: Lessa, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e fracasso*. Campinas: Unicamp/IE, 1998. p. 55. (20 Anos de Economia - Unicamp).

³ Para tanto nos apoiamos em trabalho anterior: Santos, Anselmo Luis e Gimenez, Denis Maracci. *Por um novo Brasil é possível e necessária uma nova política de salário mínimo*. Campinas: Cesit/IE/Unicamp, 2002. Mimeografado.

⁴ Os dados utilizados nesse texto são da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), para o ano de 2001. Possíveis mudanças marginais ocorridas recentemente, quanto à quantidade de trabalhadores no serviço público federal, estadual e municipal recebendo em torno do salário mínimo, não seriam suficientes para alterar as conclusões do trabalho.

percentuais de elevação do salário mínimo sejam elevados, os impactos seriam marginais e facilmente absorvidos.

Na esfera municipal, o peso da massa salarial dos servidores que recebem até 1,5 SM é maior e assim, a elevação do SM teria impactos maiores sobre as contas públicas. Por isso mesmo, efeitos fiscais indesejáveis recebem destaque como “obstáculo” para aumentos expressivos do SM. Entretanto, ainda que para o conjunto dos servidores municipais do país o peso dos trabalhadores com remuneração até 1,5 SM alcance cerca de 25%, o total de suas remunerações na folha de salários de todos os municípios é bem menor (7,1%). O importante nesse caso são as expressivas diferenças regionais; deve-se observar que essas proporções são bem mais elevadas em municípios de alguns estados.

O impacto da elevação do SM afeta mais fortemente um conjunto de municípios nos estados das Regiões Norte e Nordeste, nas quais é maior a participação dos rendimentos de até 1,5 SM na massa total de salários. Entretanto, simulações realizadas com os dados de 2001 indicavam que uma elevação hipotética de 19%⁵ do salário mínimo – para dobrá-lo em quatro anos – exigiria, aproximadamente, apenas R\$ 130 milhões anuais adicionais na folha de salários de todos os municípios dos estados dessas regiões menos desenvolvidas, sendo que somente nessas duas regiões seriam atingidos mais de 450 mil servidores municipais. Essa simulação demonstra, portanto, o reduzido volume de recursos financeiros necessários para impedir a geração de problemas financeiros nos municípios das regiões mais pobres por conta do aumento do SM. Além disso, esses cálculos mostraram que o impacto anual de uma elevação de 19% do salário mínimo – para todos os servidores públicos municipais no Brasil – seria de apenas 1,3% do total da massa salarial dos servidores municipais em seu conjunto. Isso significaria um gasto adicional de apenas R\$ 190 milhões,⁶ e, ao longo de quatro anos de sucessivos reajustes, poderiam ser atingidos aproximadamente 800.000 servidores municipais.

Cabe assinalar que outro estudo, realizado pelo BNDES, também apontou para um reduzido montante de recursos financeiros necessários para contornar os impactos negativos sobre as contas de alguns municípios mais pobres. Esse estudo mostrou que, nos 50 municípios com maior impacto da elevação de 19,2% do SM, a elevação da folha de salários oscilava entre 16 e 19%, mas o impacto em valores absolutos não ultrapassaria R\$ 3,5 milhões anuais (dados de 1998).⁷

⁵ Cálculos realizados com o salário mínimo de 2001, de R\$ 180,00 e considerando a massa salarial equivalente aos que recebem até 1 salário mínimo e 50% da massa salarial da faixa de rendimentos de 1,0 a 1,5 salário mínimo. O mesmo procedimento foi utilizado para o cálculo do impacto no conjunto do país.

⁶ Valores em reais correntes de 2000. Estudo do BNDES, com dados da Rais de 1998, para uma elevação de 19,2% do salário mínimo, estimou um impacto de 11,1 milhões na folha mensal de salários dos servidores municipais. Assim, o impacto anual estaria estimado em cerca de 144 milhões. Além de outras possíveis diferenças metodológicas, as diferenças conhecidas entre os dois estudos devem-se basicamente ao fato de que a massa salarial mensal considerada no estudo do BNDES refere-se ao estoque de trabalhadores de 1998 (nesse estudo, é de 2000) e também pelo fato de que o valor do SM considerado no estudo do BNDES é de R\$151,00 (de 1999/2000) e, nesse estudo, de R\$ 180,00 (2000/2001). Cf. BNDES. O aumento do salário mínimo na folha de salários dos servidores públicos da ativa. *Boletim Informe-se*, Secretaria de Assuntos Fiscais - SF, n. 25, mar. 2001.

⁷ Segundo o estudo do BNDES, em 2.731 municípios (54,3% do total) o impacto de uma elevação de 19,2% do salário mínimo não atingiria 1% da folha de salários dos servidores municipais. Na outra ponta, entre os mais atingidos, o impacto seria de mais de 10% da folha de salários em 659 pequenos municípios, cerca de 13,2% do total, sendo que em 204 municípios o impacto ultrapassaria 15% da folha de salários. O estudo mostra ainda que somente 6 entre as 200 prefeituras que sofreriam maiores impactos não eram da Região Nordeste. O estudo conclui que “o eventual aumento do salário mínimo para R\$ 180,00, segundo simulação baseada na Rais 1998 não terá maiores reflexos sobre a folha de salários dos servidores públicos ativos da maioria dos governos do país. O gasto com pessoal ativo do conjunto dos estados e dos municípios deve crescer menos de 1%. Individualizados os resultados, verifica-se um impacto maior em regiões e localidades mais pobres. Mais que isso, é um fenômeno bem localizado nas prefeituras do interior do Nordeste, onde 80% dos servidores municipais recebem salários inferiores a 1,2 mínimos - aliás, um traço marcante também do setor privado dessa região. Nesse contexto, o aumento do valor do salário mínimo pode constituir um poderoso instrumento de uma política nacional de redistribuição de renda” (BNDES, 2001, p. 1).

Assim, o volume adicional de gasto público municipal decorrente de elevações do SM seria bastante modesto e as dificuldades enfrentadas pelos municípios mais pobres poderiam ser superadas, por exemplo, com maiores transferências via Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os cálculos mostram que os valores relativos a essas transferências seriam muito reduzidos, e com elas seria possível enfrentar adequadamente os problemas das finanças municipais, eliminando as restrições e impactos indesejados sobre os orçamentos dos municípios mais pobres e com elevado peso do SM no total da folha de salários. Tal política seria peça fundamental, num país marcado pela desigualdade social e regional, para viabilizar a implementação de uma política nacional de elevação do SM.

Não obstante, cabe ainda ressaltar que uma política efetiva de recuperação do SM, aumenta a necessidade de retomada sustentada do crescimento do produto. Evidentemente, num ambiente de expansão da atividade econômica, as condições de absorção dos efeitos relativos a aumentos significativos do SM serão sensivelmente melhores, particularmente no que se refere às finanças públicas. Nos raros momentos de expansão mais acelerada da economia brasileira na última década (1994-96 e em 2000), as finanças públicas – nas três esferas de governo – apresentaram melhorias importantes na evolução de suas receitas. Como mostra a história brasileira, crescimento econômico acelerado pode não ser suficiente para promover a recuperação do poder de compra do SM; mas não há dúvida de que, sem ele, torna-se mais difícil a absorção dos efeitos de uma política efetiva de promoção dos salários de base e em particular do SM.

SALÁRIO MÍNIMO E SEGURIDADE SOCIAL: A VINCULAÇÃO NECESSÁRIA

Eduardo Fagnani¹

No final de 2004, o Governo Lula adotou uma iniciativa positiva ao instituir o Conselho Nacional do Salário Mínimo, com o objetivo de formular uma política de valorização do salário mínimo. No debate em torno desse tema, ressurgiu a posição dos setores conservadores, que voltaram suas baterias a favor de desvincularem-se o salário mínimo e os benefícios da seguridade social. Reavivando teses que espalham o espectro da catástrofe econômica, difundem que, sem a desvinculação, haveria um impacto financeiro que seria 'insuportável' para a seguridade social. Além disso, essa medida teria efeitos redistributivos pífios no mundo do trabalho e, sobretudo, no campo da seguridade social. O paradoxo dos tempos atuais é que essa falsa 'escolha de Sofia' tem sido aceita até mesmo por setores ditos 'progressistas' e que se mantiveram historicamente comprometidos com a luta por maior justiça social no Brasil. Essa nota apresenta argumentos que apontam para a necessidade de se manter o que ainda restou da vinculação entre salário mínimo e os benefícios da seguridade social, sabiamente estabelecida pelos constituintes de 1988.

Como se sabe, a Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu notáveis avanços no sistema de proteção social no Brasil, com destaque para a Seguridade Social, que contempla os setores da previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego.

No caso específico da previdência social, a CF corrigiu inúmeras desigualdades do regime urbano. Além disso, instituiu a Previdência Rural, equiparando os trabalhadores rurais aos urbanos, ampliando direitos sociais e trabalhistas e remediando uma omissão secular. Outra inovação da CF de 1988, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), foi a instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC). De caráter não contributivo, o BPC garante o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Na vigência do princípio da seguridade social, a exigência de comprovar 35 anos de tempo de serviço permitiu que um contingente extraordinário de trabalhadores de baixa renda se incorporasse ao sistema.

Foi no bojo dessas reformas mais amplas que foi estabelecida a vinculação entre os benefícios da seguridade social e o salário mínimo. Especificamente nesse caso, a CF inovou em dois pontos principais. O primeiro foi o *piso de um salário mínimo*, fixado para os benefícios. De acordo com o texto constitucional, "nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo" (art. 201, § 5º).

A segunda inovação importante, introduzida pela CF de 1988, foi a diretriz que assegura a "*preservação do valor real*" dos benefícios da seguridade social. A "*irredutibilidade do valor dos benefícios*" era um dos objetivos estabelecidos no art. 194. Esse objetivo foi reafirmado pelo art. 201, pelo qual fica "assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei".

Ao adotarem essas medidas, os constituintes de 1988 investiram na direção de estabelecer garantias contra uma prática recorrente durante a ditadura militar. Por aquela prática, *transferia-se*, em parte,

¹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit.

para os aposentados e para os pensionistas, o ônus do ajuste macroeconômico. Na ausência de regra específica que visasse a preservar o poder aquisitivo real dos benefícios, eles eram reajustados abaixo da inflação; e, assim, rapidamente perdiam poder aquisitivo. Esse expediente foi utilizado, sobretudo, como tentativa para escapar aos efeitos da crise financeira da previdência, fruto da recessão no início dos anos 80.

Como efeito dessas práticas, o valor monetário das aposentadorias e pensões resultou sistematicamente rebaixado. Em meados dos anos 80, cerca de 2/3 dos benefícios urbanos eram inferiores ao salário mínimo. No caso da aposentadoria rural, a desigualdade era mais grave – o teto dos benefícios estava reduzido a ½ salário mínimo. Portanto, a CF de 1988, ao equiparar o benefício urbano ao rural e estabelecer o piso de um salário mínimo, corrigiu injustiças históricas e inaceitáveis do sistema de proteção social do país.

Visando a reparar a situação de violação de direitos, os constituintes de 1988 determinaram, inclusive, *que os valores reais dos benefícios concedidos entre 1979 e 1984 fossem recompostos de acordo com o número de salários mínimos que tinham na data de início da aposentadoria ou pensão*. Mais especificamente, o art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que:

“Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela Previdência Social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em salários mínimos que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios (da previdência social) referidos no artigo seguinte.”

Portanto, pensar em desvincular a seguridade social e o salário mínimo implicará, na prática, ‘re-legalizar’ a situação de desigualdade e injustiça social que o Brasil enfrentava nos momentos finais da ditadura, quando os benefícios da previdência e da assistência social ainda eram sistematicamente aviltados em nome de preservar-se a estabilidade da economia e do ajuste das contas públicas.

Não foi por acaso, portanto, que a fúria dos setores que visavam à preservação do *status quo social* contra a vinculação começou no exato instante em que a Constituição de 1988 saía da gráfica do Congresso Nacional. No final de 1988, o governo José Sarney editou a primeira de uma série de medidas provisórias que visavam diretamente à desvinculação. O mesmo ocorreu no governo Collor, em diversas oportunidades. Todas essas iniciativas foram rechaçadas – pelo menos parcialmente –, pelos votos dos deputados e senadores, no Congresso Nacional.

Nessa luta para conseguir desestruturar a frágil cidadania conquistada em 1988, os nossos contra-reformistas ainda não conseguiram desvincular o salário mínimo e o piso dos benefícios. Todavia, no caso dos benefícios que estão situados *acima do piso*, a desvinculação foi consumada nos anos 90, numa série de medidas legais pulverizadas que foram consolidadas na Emenda Constitucional n. 20/98, que trata da Reforma da Previdência Social.

É verdade que o art. 194 assegura o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, sem, contudo definir, expressamente, o salário mínimo como indexador. Embora essa vinculação esteja presente no âmago da Carta de 1988 esse artigo transfere a definição desse indexador para a legislação complementar.

Aproveitando-se dessa brecha, o governo Collor elegeu o INPC como indexador (Lei n. 8.213/91). Todavia, observe-se que, na gestão Itamar Franco, o espírito da Carta de 1988 foi restabelecido: a Lei n. 8.542/92 substituiu o INPC pelo Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM) para o reajuste dos valores das aposentadorias e pensões.

Entretanto, em seguida, a Lei n. 8.880/94 (que introduz o Plano Real) e a Lei n. 9.032/95, restabeleceram a fórmula de Collor, e o INPC voltou a ter de ser tomado como base de reajuste da previdência social.

Mais à frente, a Medida Provisória n. 1.415/96, que dispõe sobre o reajuste do salário mínimo e os benefícios da Previdência, determinou que o indexador do reajuste das aposentadorias e pensões pagas pela Previdência passasse a ser o IGP-DI (Fundação Getulio Vargas), em substituição ao INPC (IBGE). A adoção do novo indexador causou polêmica, pois este tinha menor variação relativa: nos doze meses encerrados em março de 1996, o IGP-DI havia acumulado alta de 13,04%, enquanto o INPC acumulara alta de 20,05%. Além disso, essa MP determinou que o pagamento dos benefícios previdenciários fosse desvinculado da data de reajuste do salário mínimo.

Em 1997, foram introduzidas novas alterações – que afetaram diretamente o salário mínimo e indiretamente a previdência social. Em abril desse ano, como dispositivo incluído na Medida Provisória n. 1.572, o governo definiu o reajuste do salário mínimo nacional, que passou a ser de R\$ 120,00, *valor estabelecido sem qualquer critério de indexação a índices de inflação*.

Posteriormente, a Medida Provisória n. 1.906/97 acabou com o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo. Seu valor passou a ser definido pelo Poder Executivo, sob a apreciação do Congresso. Um mês depois, por meio da reedição dessa medida, foi fixado em 7,76% o índice de correção dos benefícios da previdência social; e definiu-se uma tabela de reajustes de benefícios desvinculada de critérios de reposição salarial ou do custo de vida.²

Portanto, desde meados dos anos 90, no bojo da ampla *contramarcha* em relação aos direitos sociais estabelecidos em 1988, deixou de vigorar o princípio da “irredutibilidade do valor dos benefícios”, claramente fixado nos artigos 194 e 201 da CF, para os benefícios da seguridade social cujos valores estão acima do piso. Em conseqüência, assiste-se, desde então, a um progressivo achatamento do valor real desses benefícios, que caminham, com passos largos, rumo ao piso. Ficou faltando apenas, para completar essa *contramarcha*, proceder à desvinculação entre o valor do piso e o valor do salário mínimo.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, os protagonistas da contra-reforma têm apresentado uma infinidade de mitos, para justificar a ofensiva contra os direitos obtidos pela seguridade social, em geral; e a favor da desvinculação (do que ainda restou) do salário mínimo, em particular.

Dentre esses inúmeros mitos, destaca-se o mito de que haveria uma ‘tendência explosiva’ do ‘déficit’ da previdência social, visto como causa fundamental do desequilíbrio das contas públicas. No final dos anos 80, esse foi o objetivo que levou o então presidente da República, José Sarney, a ‘sentenciar’ que o Brasil ficaria “ingovernável”, caso os constituintes aprovassem o texto que incorporava os novos direitos da seguridade. Nos anos 90, outra vez, esse mesmo argumento falacioso voltou a ser apresentado como cerne da argumentação favorável à contra-reforma; a qual, em grande medida, foi consumada com a EC 20/98, já referida.

Observe-se que, entre 1988 e 2004, o número de benefícios mantidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) praticamente duplicou, passando de 12 para 22 milhões. Da mesma forma, entre o início da vigência dos preceitos constitucionais e 2004, o número de benefícios rurais concedidos passou de 3,9 milhões para 6,8 milhões.

² Essa alteração ocorreu com a Medida Provisória n. 1.572-1, de 28/5/1997, e foi reiterada nas Medidas Provisórias n. 1.572-6, de 23/10/1997; n. 1.572-7, de 20/11/1997; e n. 1.609-8, de 11/12/1997. Sobre esse ponto, consultar Oliveira, M. A. *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2002.

Todavia – e como que para demonstrar a falácia do argumento dos que diziam que o Brasil ficaria “ingovernável” –, as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores para o Fundo da Previdência e da Assistência Social (FPAS) foram suficientes para financiar a previdência até meados dos anos 90, gerando saldos financeiros positivos. Somente a partir de 1997 é que as contas do INSS começaram a apresentar saldos negativos. Em 1998, a arrecadação líquida do FPAS atingiu R\$ 46,7 bilhões, enquanto o pagamento de benefícios totalizou R\$ 53,5 bilhões, gerando um saldo negativo de R\$ 6,7 bilhões, cobertos pelo Tesouro.

Ora, os aportes dessa natureza são responsabilidade *constitucional* da União. Apesar disso, sempre que foram necessários, imediatamente, as manchetes dos jornais puseram-se a repetir que o ‘déficit’ da previdência ‘ameaçava’ a estabilidade e ‘corroía’ os ‘sólidos fundamentos da economia’. A falácia é clara, pois, além de esses aportes serem responsabilidade *constitucional* da União, sequer se pode falar em ‘déficit’, em termos técnicos rigorosos.

Os que, desde então, continuaram a difundir essa flagrante falsificação da verdade, ‘esquecem-se’ de que a Constituição de 1988 instituiu o Orçamento da Seguridade Social, cujas fontes de financiamento são mais que suficientes para suportar os valores necessários (ditos ‘déficits’, mas que não são déficits) e os custos de dar proteção aos cidadãos, no processo de envelhecimento da população.³

Outro aspecto que é sempre olímpicamente desconsiderado é que, dentre os principais condicionantes estruturais dos desequilíbrios financeiros da previdência, estão a estagnação econômica e a desorganização do mercado de trabalho, implícitos ao modelo de estabilização econômica adotado, sobretudo a partir de 1994. Baixa atividade econômica, desemprego, aumento do trabalho informal, flexibilização do mercado de trabalho, todos esses processos engendrados pela estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, de corte liberalizante, reduziram a arrecadação do INSS, ancorada na massa de salários do mercado formal. Bastaria considerar isso, para que se conheçam as verdadeiras causas do dito ‘déficit’.

Outro mito bastante difundido é que os benefícios da seguridade social são apropriados pelos ‘mais ricos’ e que, portanto, o impacto do aumento do salário mínimo sobre o piso das aposentadorias e pensões não teria efeitos na distribuição da renda e na redução do número de pobres e indigentes. Para essa corrente, parece sempre mais ‘barato’ e mais ‘eficaz’ desvincular a seguridade e o mínimo; e repassar – para programas focalizados de transferência de renda (como o Bolsa-Família, por exemplo) – o excedente de recursos que ‘sobram’, por os benefícios não serem corrigidos.

No início de 2004, o RGPS mantinha cerca de 22 milhões de aposentadorias e pensões. Desse total de benefícios, cerca de 12,8 milhões correspondem aos trabalhadores urbanos; 6,9 milhões aos trabalhadores rurais; e 2,3 milhões aos benefícios assistenciais voltados aos grupos mais vulneráveis, com destaque para o programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) (1,6 milhão de beneficiários).

A distribuição das aposentadorias, pensões e outros auxílios do RGPS por faixas de valor revela elevada concentração na faixa inferior, equivalente ao piso de um salário mínimo: 2,2% do total estão abaixo do piso; 62,9% equivalem ao piso (1 SM); 12,5% (mais de 1 a 2 SM); 7,1% (mais de 2 a 3 SM).

Portanto, cerca de 65% dos benefícios têm valor de até um salário mínimo; e 85%, de até três salários mínimos. No caso do BPC, são contemplados idosos e deficientes com renda familiar *per capita* de até ¼ de salário mínimo. A menos que se admita que haja ‘ricos’ incluídos nessas faixas salariais e

³ Dain, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE/Unicamp, n. 17, 2001.

categorias, não pode haver dúvidas acerca do formidável efeito distributivo decorrente da correção dos benefícios pelo salário mínimo.

O caráter redistributivo dessa medida fica ainda mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos da seguridade social. Segundo o IBGE (Pnad, 2001), para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família.

Dessa forma, o INPS urbano, a Previdência Rural e o BCP beneficiam, direta e indiretamente, cerca de 77 milhões de pessoas. O que permite concluir que a recuperação do valor real desses benefícios, na mesma proporção da valorização do salário mínimo, teria impacto (direto e indireto) *sobre mais de 45% da população brasileira*.

Esse contingente inclui os cerca de 7 milhões de beneficiários diretos da Previdência Rural e seus 17,5 milhões de beneficiários indiretos. Portanto, a Previdência Rural beneficia direta e indiretamente cerca de 24,5 milhões de pessoas –, quase 2/3 da população total do campo.

Estudos realizados pelo Ipea⁴ também demonstram o papel da seguridade na redução da pobreza. Em 2003, cerca de 17 milhões de indivíduos foram retirados da indigência por conta dos benefícios monetários da seguridade social. Na ausência desse amparo, o percentual de pessoas que vivem em situação de pobreza aumentaria em mais de 11%. Esse fato foi reconhecido pelo MPAS nos seguintes termos:

“Em 1999, 34% dos brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza. Se não fosse a ação de proteção da previdência social, esse percentual seria de 45,3%, ou seja, o Regime Geral da Previdência Social é responsável pela redução de 11,3 pontos percentuais do nível de pobreza no Brasil. O papel social desse regime também envolve a melhoria da distribuição da renda e o fomento ao desenvolvimento econômico, principalmente na zona rural.”⁵

Os impactos positivos da Previdência Rural no combate à pobreza rural e na reprodução econômica das famílias são constatados por avaliação coordenada por Delgado e Cardoso Jr.⁶ Segundo esses autores, o “grande resultado não esperado da pesquisa” foi a metamorfose desse seguro social em “uma espécie de seguro agrícola”. Outros estudos realizados por Delgado⁷ sobre a evolução do Índice de Gini, entre 1991 e 2000, demonstram que “houve melhoria na desconcentração da renda rural total (de 0,545 para 0,529) e que essa melhoria se deveu a mudanças significativas do índice dos ‘não economicamente ativos’ (0,426 e 0,302), especialmente das mulheres (0,351 e 0,235).”

Além desses fatos, outras evidências também mostram a importância do legado da Constituição de 1988, com destaque para o significativo peso da renda do idoso, proveniente das aposentadorias e pensões, na composição da renda familiar e o notável aumento da cobertura dos idosos, que passam a ter os benefícios da seguridade como única fonte de rendimento.⁸

⁴ IPEA. *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, Brasília, IPEA, n. 9, agos. 2004; apud, Delgado, G. *Salário mínimo, política social e distribuição de renda*. Campinas: IE/Unicamp/Cesit, 2005. (Paper apresentado no Seminário “Salário Mínimo e Desenvolvimento”).

⁵ Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *O livro branco da Previdência Social*. Brasília, 2002, p.25.

⁶ Delgado, G. e Cardoso Jr., J.C. Universalização e direitos sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90. *Políticas sociais - acompanhamento e análise*. Brasília, IPEA, ano 1, n. 1, jun. 2000. p. 59-64.

⁷ Delgado, G. *Salário mínimo, política social e distribuição de renda*. Campinas: IE/Unicamp/Cesit, 2005. p. 6. (Paper apresentado no Seminário “Salário Mínimo e Desenvolvimento”).

⁸ Schwarzer, H. e Querino, A.C. *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Brasília: IPEA, 2002. (TD, 929) e Camarano, A. A. (Org). *Muito além dos 60 - os novos idosos brasileiros*. Brasília: IPEA, 1999. (vários artigos).

Também se destacam os impactos positivos da universalização da previdência sobre as finanças dos municípios e no fomento das economias locais e regionais. Segundo França,⁹ em 3.546 dos 5.561 municípios brasileiros (quase 2/3 do total), as transferências financeiras correspondentes aos benefícios previdenciários são maiores que as transferências do Fundo de Participação do Município (FPM).

Finalmente, os dados também desmentem outro mito. Por esse segundo mito, a previdência social brasileira protegeria apenas os idosos, enquanto “a incidência mais forte de pobreza em nosso país é entre crianças, que não constituem o público-alvo da previdência”. É outra falácia. Em função dos seus impactos indiretos, a proteção estende-se ao conjunto dos membros da estrutura familiar, incluindo crianças e jovens em idade escolar.

Observe-se que o documento “Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil-2000”, realizado pelo IBGE com base nos dados do Censo Demográfico de 2000, constatou que 62,4% dos idosos eram chefes responsáveis pelos domicílios. Os cônjuges representavam cerca de 22%. Isso significa que “a grande maioria (84,4%) desta população ocupa um papel de destaque no modelo de organização da família brasileira”. A idade média do responsável idoso, em 2000, girava em torno de 69,4 anos. O número médio de componentes nos domicílios com responsável idoso era 3,2 pessoas. Em 54,5% desses domicílios sob responsabilidade do idoso residiam filhos (ou enteados) em diversas faixas de idade: 2,3% de 0-6 anos; 6,7% (7-14 anos); 6,2 % (15-17 anos) e 49,7% (18 anos e mais).

Do ponto de vista financeiro, estudos realizados pelo Dieese¹⁰ estimam que cada R\$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo, corresponde um custo adicional de R\$ 132 milhões nas contas da seguridade social. Portanto, uma elevação do mínimo dos R\$ 283,00 previstos no orçamento de 2005 para R\$ 320,00, por exemplo, implicaria custo adicional de cerca de R\$ 4,9 bilhões. Grosso modo, esse valor seria aproximado ao impacto que a majoração de 0,5% da taxa de juros traria ao estoque da dívida pública interna; ou, ainda, menos de 4% do superávit primário anual que vem sendo praticado pelo governo. Além disso, observe-se que o aumento do salário mínimo, por seus efeitos dinâmicos sobre a economia derivados do maior consumo das famílias, acarretaria, como contrapartida, uma elevação das receitas dos impostos, em geral; e das fontes de financiamento da seguridade social, em particular. Esse é outro fato também olímpicamente desconsiderado pelos porta-vozes da catástrofe econômica.

Não podem restar dúvidas, portanto, sobre a importância do legado da Constituição de 1988 para a proteção social, no Brasil. Tampouco cabe duvidar dos efeitos positivos da correção real dos benefícios com base numa efetiva política de valorização do salário mínimo, que o Governo Lula pretende implementar, na distribuição da renda e na redução da pobreza. Nem se pode duvidar de que o Orçamento da Seguridade Social dispõe de recursos suficientes para financiar os gastos adicionais. É evidente que a expansão dos raios de manobra financeiros também depende, fundamentalmente, do crescimento da economia e de seus impactos positivos na reestruturação do mercado de trabalho, destroçado na última década. Nesse cenário, o governo e a sociedade têm de optar: ou escolhemos a alternativa de usar nossos recursos públicos para corrigir a secular concentração da renda existente no País; ou escolhemos a alternativa de usar nossos recursos públicos para pagar juros ao sistema financeiro nacional e internacional.

⁹ França, Álvaro S. A importância da previdência social na economia dos municípios brasileiros e o resgate da cidadania. *Conjuntura Social*, Brasília, MPAS, maio/ago. 2002.

¹⁰ DIEESE. Para pensar o salário mínimo. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, ano I, n. 5, dez. 2004.

UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO¹

Claudio Salvadori Dedecca²

No final de 2004, o Governo Lula tomou a iniciativa de antecipar a definição do novo salário mínimo com vigência a partir de 1º de maio deste ano. Também, sinalizou com a criação de uma Comissão Tripartite com o objetivo de apresentar diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo. Mesmo que ambas as iniciativas não tenham sido encaminhadas ao Congresso sob a forma de lei ou de projeto de lei, é inegável uma mudança na postura do Governo em relação ao tema salário mínimo.

A iniciativa evidencia que Governo Lula se convenceu que a valorização do salário mínimo não tem condições de ser encaminhada da noite para o dia e que seu baixo valor não pode ser corrigido em quatro anos. Ademais, o ganho real definido para o salário mínimo equivale a um pouco mais que as variações somadas do PIB e da produtividade média da economia em 2004, devendo ser considerado como substancial, dentro das condições econômicas atuais do país.

Estas notas reproduzem algumas diretrizes propostas para uma política de valorização do salário mínimo elaboradas pelo autor em março de 2004, as quais parece já terem sido consideradas pelo Governo no reajuste recente.

As diretrizes propostas partem de alguns pressupostos básicos:

- 1) O longo período de desvalorização do salário mínimo exige uma política de médio prazo, de revalorização;
- 2) Ela deve levar em conta as condições de crescimento do produto e o aumento da produtividade da economia brasileira, não causando, em princípio, constrangimentos para a dinâmica da atividade produtiva;
- 3) Que ela seja considerada com uma alavanca importante para o crescimento econômico;
- 4) Que o salário mínimo é uma remuneração básica social, não restrita ao mercado de trabalho;
- 5) Que a política considere os constrangimentos atuais das contas públicas (municipais e estaduais) e da previdência social;
- 6) Que ela seja compatível com as flutuações do Produto Interno Bruto e da produtividade média da economia.

Diretrizes para uma política de valorização do salário mínimo

Cabe perguntar: por que não definir uma política de valorização do salário mínimo que leve em conta o desempenho da economia brasileira e que seja objeto de concertação política? Por que não se pode adotar uma meta que ofereça previsibilidade para a evolução do salário mínimo, importante para o Governo e o Setor Privado?

Seria razoável garantir que o salário mínimo acompanhasse, ao menos, os aumentos estimados do produto e da produtividade para o ano. Esse critério é compatível com todos os pressupostos da teoria econômica clássica. Ele não teria, ainda segundo essa mesma teoria, efeito inflacionário. Ademais, ele seria socialmente justo, incontestavelmente. E, por fim, ele corresponde a uma solução já adotada com êxito em

¹ Esta proposta encontra-se mais bem detalhada no ensaio *Diretrizes para uma Política de Valorização do Salário Mínimo*, Seminário sobre Salário Mínimo e Desenvolvimento, IE/Unicamp, abril de 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Cesit/index.html>>.

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp <cdedecca@eco.unicamp.br>.

outros países (Coréia e Espanha, por exemplo). Esse critério poderia ser adotado, como uma política de consenso entre Governo, Congresso e sociedade.

No Quadro 1, são apresentadas as alternativas segundo esta diretriz. Os critérios para o aumento básico do salário mínimo seriam o custo de vida acrescido do PIB e/ou da produtividade (PIB *per capita*).

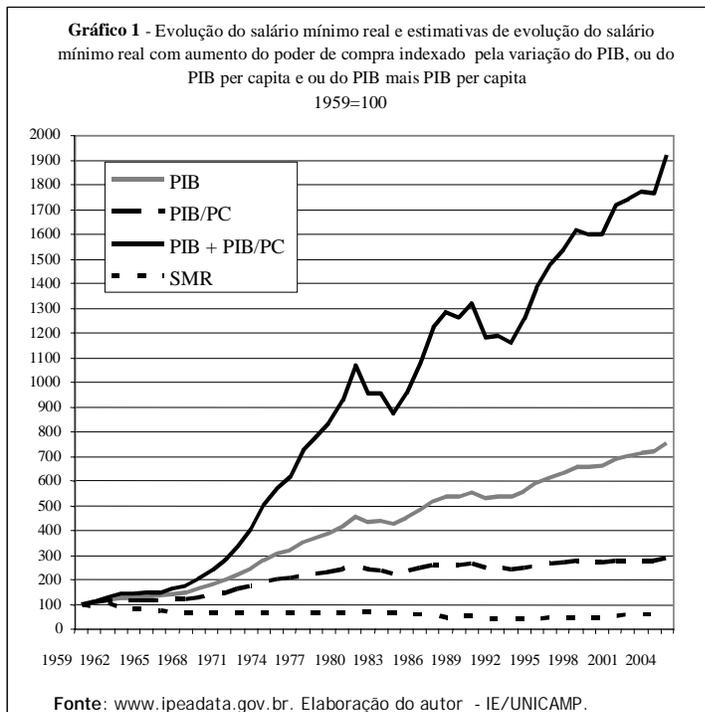
Ademais, haveria a possibilidade de um ganho adicional decidido politicamente, considerando as condições econômicas do momento. O Governo poderia optar sobre o ganho adicional de modo autônomo ou a partir de uma consulta à Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, como fazem diversos países.³

Quadro 1
Alternativas de Política para o Salário Mínimo

	Custo de Vida	PIB	Produtividade (PIB per Capita)	Aumento Adicional
Alternativa 1				
Alternativa 2				
Alternativa 3				

A Comissão poderia realizar, sob encomenda, estudos sobre os impactos da política do salário mínimo sobre a economia, o mercado de trabalho e as contas públicas. Estes estudos poderiam melhor informar a Comissão, o Governo e o Congresso sobre as possibilidades de se acelerar a recuperação do salário mínimo.

Com o objetivo de mostrar as vantagens de uma política deste tipo, foram estimadas as trajetórias do salário mínimo real desde 1959, segundo três critérios (Gráfico 1). Neste exercício, não foram estimados os aumentos adicionais.



Como se pode facilmente notar, a trajetória nos três critérios seria mais favorável que aquela que o salário mínimo efetivamente trilhou, inclusive para o período de estagnação da economia brasileira nestes últimos 20 anos.

As restrições à política de valorização do salário mínimo

Um dos principais problemas da proposta de campanha do Governo era a completa desconsideração das restrições econômicas que a política de elevação do valor do salário mínimo encontraria. Duas ordens principais de restrição podem ser apontadas:

- 1) Os impactos de custos nas pequenas e médias empresas que a política acarretaria,

³ Ver ensaio *Diretrizes para uma Política de Valorização do Salário Mínimo*. Campinas: IE/Unicamp/Cesit, 2005. (Paper apresentado no Seminário "Salário Mínimo e Desenvolvimento"). Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/Cesit/index.html>>.

em especial na Região Nordeste. A adoção de uma política industrial e de mecanismos de financiamento que reduzam os encargos financeiros e os riscos de modernização tecnológica dessas empresas e a compensação fiscal às pequenas e médias empresas através do imposto de renda ou alguma outra tributação exclusiva as contribuições sociais, nos termos da desoneração adotada em outros países, poderia equacionar esta primeira restrição. A queda da receita sofrida pelo Governo seria compensada pelo maior nível de atividade econômica, alimentado pelo maior poder de compra dos salários mais baixos.

2) Os efeitos sobre as contas públicas. É preciso ressaltar, inicialmente, a falta de iniciativa do próprio Governo em realizar estudos consistentes sobre o impacto do aumento do salário mínimo, em especial, sobre as contas da previdência. Se verdade que a política aumentaria o gasto, é certo também que ela elevaria a receita. A evolução das contas da previdência em 2004-2005 atesta este argumento. Mesmo assim, é inegável que faltam esforços para conhecer a relação salário mínimo e previdência, para informar melhor o Governo, o Congresso e a sociedade. A outra dimensão a ser considerada é a capacidade dos Governos estaduais municipais para arcarem com o maior gasto de folha de salários e aposentadorias. Sem dúvida essa é uma restrição que deve ser equacionada. Duas vias de enfrentamento poderiam ser buscadas: o crescimento econômico como instrumento de aumento da arrecadação e uma redução dos elevados e crescentes encargos financeiros que recaem sobre os municípios.

Além dessas restrições, seria importante que o Governo atentasse para possíveis efeitos inflacionários provocados pela maior demanda por bens salários. A definição estratégica de políticas industrial e agrícola poderia ser útil para conter possíveis tensões inflacionárias.

Por uma política viável

O autor convive há quase três décadas com o debate sobre a necessidade de se elevar o salário mínimo, sem que durante este período tenha-se conseguido algum sucesso. São evidentes os sinais que não será possível adotar, hoje, uma política de reajuste abrupto, como aquele de 1953. As implicações do aumento do mínimo sobre os setores privado e público são atualmente muito mais amplas, não havendo mais espaço para soluções que poderiam ser consideradas como miraculosas. A valorização do mínimo depende da elaboração minuciosa de estratégia que explicita os constrangimentos para a definição de uma política, bem como os caminhos para que eles possam ser superados.

A proposta aqui defendida é de vinculação, ao menos, entre o salário mínimo e o crescimento do produto e da produtividade. Esta vinculação definiria o reajuste básico e automático, podendo, a cada ano, o Governo decidir por um ganho adicional, a partir de uma consulta à Comissão Quadripartite do Salário Mínimo.

Como evidencia o exercício apresentado sobre a evolução do salário mínimo desde 1959, uma política deste tipo teria sido vantajosa, se adotada no passado, mesmo durante o período de estagnação da economia brasileira vivido desde a década de 80.

A posição aqui defendida centra-se na necessidade de se abandonarem soluções imediatistas e adotarem-se outras, com efeitos de médio prazo, que se mostrem efetivamente consistentes. A condução deste movimento escapa da alçada deste autor, cabendo exclusivamente, mesmo que de modo tardio, ao Governo. Cabe a ele mostrar a consistência deste ato. Quanto àqueles que defendem a política de valorização do salário mínimo, devem-se mobilizar em favor de uma solução que lhes interesse.

DIRETRIZES GERAIS PARA POLÍTICA NACIONAL DE SALÁRIO MÍNIMO DE CARÁTER ABRANGENTE

Marcio Pochmann¹

O debate atual acerca da necessária recuperação do valor do salário mínimo no Brasil nem sempre avança o suficiente para chegar até a definição geral das diretrizes de uma política nacional. Na maior parte das vezes, o centro da discussão concentra-se fundamentalmente no índice de majoração nominal do mínimo oficial, considerando muitas vezes seu poder de compra histórico, bem como seus efeitos diretos e indiretos na estrutura de remunerações do setor privado e na evolução das contas públicas.

Como há resistências consideráveis à recuperação significativa do salário mínimo, o debate tende a permanecer estéril, gerando, contraditoriamente, muita energia que não resulta em luz que ilumine saídas interessantes ao conjunto dos ocupados de salário de base. Nesse sentido, o debate do salário mínimo tende, muitas vezes, a ser inadequadamente colocado, sobretudo quando tratado como se fosse isolado de um contexto mais amplo em que operam todas as políticas públicas com ligações diretas e indiretas no padrão de vida dos trabalhadores de baixa renda.

Tudo isso, como se sabe, é fundamental no entendimento dos termos do debate sobre o papel do valor do mínimo numa sociedade salarial, porém insuficiente para demarcar a conseqüente adoção de diretrizes nacionais para além da vontade política do governante de plantão ou das instituições e movimentos sociais favoráveis à ampliação do poder aquisitivo do mínimo nacional. A política de salário mínimo constitui a base de um processo mais amplo e extremamente complexo de redistribuição de renda, que envolve desde a coordenação de políticas públicas atinentes aos ocupados de salário de base até a realização de reformas sociais em planos distintos, capazes de desbloquear o conjunto de resistências contra a elevação do valor real do mínimo oficial.

E isso porque a política nacional do mínimo, enquanto estratégia fundamental de redistribuição de renda e de elevação da qualidade de vida dos trabalhadores de salário de base, não pode – por si própria – dar conta de outros aspectos relativos à qualidade e adequação do abastecimento alimentar, ao controle e diferenciação dos preços dos produtos industriais de consumo popular, às condições de crédito e de financiamento à moradia, à incidência de tributos e à oferta de serviços públicos compatíveis com a elevação da renda dos trabalhadores de baixa renda (saúde, educação, transporte, entre outros).

Em síntese, não se trata apenas e tão somente da simples elevação do valor nominal do salário mínimo, mas, sobretudo, da coordenação de distintas áreas de políticas públicas que, em formas e prazos diferentes, constituem as garantias de evolução real efetiva e progressiva da renda dos trabalhadores de salário de base no Brasil.

Nesse mesmo sentido, de contribuir para o avanço da redistribuição de renda, que se encontra fundada diretamente na dinâmica da estrutura produtiva, na evolução do padrão de consumo populacional e no comportamento da composição das ocupações em geral, deve-se considerar ainda o papel de uma política nacional de pleno emprego. Inegavelmente, a ampliação consistente do nível ocupacional, capaz de absorver em maior ritmo o excedente de mão-de-obra, representa a sustentação basilar da pressão social por maior poder de compra do salário mínimo.

¹ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Cesit.

Assim, a perspectiva de elevação real e efetiva do mínimo nacional poderá ser alcançada mais facilmente à medida que resulte da convergência geral do conjunto das políticas públicas em torno de uma mesma tarefa governamental a ser perseguida conjuntamente. Do contrário, a remoção dos obstáculos à redistribuição de renda e à elevação da qualidade de vida, tais como as reformas agrárias, tributária, social, trabalhista, entre outras, podem permanecer postergadas no tempo.

Na direção da elevação do poder aquisitivo do salário mínimo, há que ser definida previamente a diretriz responsável pelo abastecimento popular. Dessa forma, torna-se possível sustentar um aumento efetivo dos salários de base a partir da majoração do mínimo oficial, uma vez que está prevista a garantia de oferta suficiente de gêneros de alimentícios e de produtos industriais de primeira necessidade às famílias de baixa renda.

Sem a diretriz para o abastecimento popular, há o risco da elevação do salário mínimo ser meramente nominal, uma vez que a pressão do consumo adicional termina por não encontrar oferta suficiente de produtos básicos. O resultado pode ser a inflação que corrói o ganho real dos trabalhadores de salário de base.

A oferta de produtos básicos pode ser atendida por um planejamento da produção agrícola e industrial nacional, sem precisar fazer uso de importações. Para isso, contudo, cabe ser adicionadas as diretrizes de políticas industriais, comerciais e agrícolas direcionadas ao mercado interno de consumo popular.

No caso da diretriz de política agrícola, por exemplo, deve prevalecer estímulo ao aumento da produção, com preços mínimos, estoques reguladores e amplo financiamento. Já para a diretriz da política comercial, ressalta-se o papel dos centros de distribuição comercial, podendo contemplar, inclusive, um amplo sistema de restaurantes populares, com isenção fiscal ou carga reduzida para os bens de primeira necessidade.

Por fim, na diretriz de política industrial cabe mencionar a necessidade do reordenamento da dinâmica do setor produtivo ao atendimento suficiente da produção de bens industriais de primeira necessidade. A existência de crédito com juros reduzidos e adequada oferta de matéria prima constituem passos necessários das diretrizes da política industrial.

Da mesma forma, dentro da perspectiva das diretrizes de elevação da qualidade de vida dos trabalhadores de salário de base, o processo de redistribuição de renda passa também por diretrizes de política urbana. Os investimentos em infra-estrutura urbana, saneamento e coleta de lixo permanecem inscritos no desafio nacional de sua universalização, enquanto a questão da moradia popular é ainda fundamental, uma vez que ela persiste como um dos mais elevados pesos orçamentários das famílias de baixa renda.

Também em termos do peso crescente no orçamento dos trabalhadores de salário de base encontra-se o custo do transporte coletivo e os preços de tarifas públicas, como luz, água e telefone. Por isso, deve haver necessariamente diretrizes para uma política tanto de transporte coletivo que amplie e eleve a rapidez no sistema de deslocamentos, com baixo custo aos usuários de baixa renda, como de subsídios aos preços públicos.

Conforme se procurou chamar a atenção, a decisão de elevação contínua do salário mínimo requer muito mais do que o simples debate acerca do índice de reajuste monetário. Inegavelmente, a decisão de elevação real do salário mínimo requer o estabelecimento de um conjunto de diretrizes de políticas públicas que apontam para a redefinição de uma nova estratégia de desenvolvimento socioeconômico para o país.