

NOTA TÉCNICA

Salário Mínimo: O Reajuste de 99, a Desvinculação e a Regionalização

Marcelo Neri*

Diversos tipos de argumentos contrários à concessão de reajustes nominais substantivos ao salário mínimo podem ser levantados no atual momento: em primeiro lugar, e mais importante, o efeito sobre o déficit público atuante através dos benefícios da previdência social e da folha do funcionalismo público (em particular a nível municipal)¹. Por exemplo, se em maio de 1997 fosse concedido um reajuste de 43% ao salário mínimo, o déficit público como proporção do PIB aumentaria em cerca de 1,5 ponto percentual.

Um segundo argumento usualmente aplicado é que dado o baixo valor do mínimo atual, ele não exerce mais efeitos palpáveis sobre o mercado de trabalho.² Na verdade, as evidências empíricas estão em forte desacordo com esta proposição. A parcela de reajustes salariais exatamente iguais ao mínimo no setor formal subiu cerca de 6,8% na primeira metade dos anos 80 para cerca de 12% nos primeiros reajustes do período pós-Real. Este aumento de efetividade no setor formal foi mais que superado pelo ganho de efetividade observado entre os trabalhadores sem carteira de trabalho cuja proporção passou de 2,8% para 22% neste mesmo período. Neste sentido, o principal efeito da redução do salário mínimo parece ter sido uma mudança de clientela e não uma perda de efetividade.³

A força do mínimo como elemento de coordenação está mais forte hoje do que nos anos 80, o que nos leva a um terceiro argumento ligado à dinâmica inflacionária. O Brasil vive um momento de reacomodação de preços relativos em função da desvalorização cambial ocorrida em Janeiro. Se do ponto de vista social atual este movimento causa apreensão, pois dada a conjuntura recessiva os maiores prejudicados deverão ser os trabalhadores de baixa qualificação vinculados ao setor serviços, do ponto de vista de consistência macroeconômica, um pouco de inflação pode ser extremamente salutar na correção da relação câmbio-salário e do próprio déficit público.

Uma situação de inflação próxima de zero, como a que observamos até recentemente, torna os salários reais dos setores privado e público extremamente rígidos para baixo. Na linguagem de David Card (1997) a inflação lubrifica a operação do mercado de trabalho.⁴ Este fator talvez explique a extrema flexibilidade observada no mercado de trabalho brasileiro no período inflacionário. De fato, entre 1994 e 1996 a proporção de salários nominais fixos entre dois meses consecutivos aumenta de 11,6% para 35,9% segundo os dados construídos a partir da PME.

Obviamente, o governo não está fazendo uma opção pela inflação, o que contrariaria a sua principal bandeira: a da estabilidade. Entretanto, o governo pode e deve utilizar o involuntário repique inflacionário a seu favor.

Se o próprio governo patrocinar uma onda de reajustes nominais através do reajuste do salário mínimo de maio de 99, ele estará simultaneamente aumentando a rigidez de preços relativos e o nível de inflação futura requerido. Agora que o momento de crise começa a se dissipar, tudo o que o governo não quer é deixar este momento crítico se tornar crônico e para isso todas as formas de incentivo à reindexação devem ser evitadas, e isto inclui o reajuste do mínimo.

O fato de o governo não conceder um reajuste “generoso” ao salário mínimo no momento será obviamente mal recebido pela opinião pública. A nossa proposta é o governo, oferecer, em contrapartida mudanças institucionais que tornem o salário mínimo um melhor instrumento de política econômica. Neste aspecto dois pontos vem à tona: a) a desvinculação do salário mínimo das contas públicas, em particular da previdência social, conforme recentemente proposto pelo senador Antonio Carlos Magalhães; e b) a regionalização do salário mínimo.

O nosso ponto de partida é que apesar de o salário mínimo produzir alguns efeitos colaterais indesejados sobre o mercado de trabalho, como o aumento da taxa de desocupação e da informalidade, pelo menos em algumas situações ele atua como uma política de rendas-chave.⁵ O caso do reajuste brasileiro de maio de 95 e a experiência norte-americana recente constituem exemplos elucidativos do possível papel desempenhado pelo mínimo como instrumento de coordenação de melhoras na distribuição de renda (aí incluindo nível e desigualdade de renda). O objetivo da nossa proposta é tornar o salário mínimo um instrumento mais adequado quando do futuro relançamento da economia brasileira.

O argumento básico para a desvinculação do mínimo é de cunho fiscal. Este efeito se dá principalmente através de aumento das despesas a título de pensões e aposentadorias. Na verdade, esta questão nos remete ao clássico problema levantado por Haavelmo sobre a escassez de instrumentos de política econômica diante do número de objetivos independentes de política econômica. Entre os objetivos principais do governo brasileiro, o combate à pobreza e ao déficit público aparecem na ordem do dia. Aumentos de salário mínimo parecem exercer efeitos conflitantes nestas duas frentes.

A utilização de reajustes diferenciados dos benefícios previdenciários dentro das regras constitucionais vigentes permitem melhorar a relação custo fiscal/redução de pobreza frente ao reajuste uniforme. Neste sentido existem instrumentos alternativos à desvinculação já em mãos do governo federal, conforme utilizado no reajuste de 1998.

* Da UFF e do IPEA.

1 A proporção de salários idênticos ao mínimo entre os funcionários públicos municipais é comparável já observada entre as empregadas domésticas, 14,3% e 16,6%, respectivamente.

2 De acordo com Barros, Foguel e Mendonça (1997), “para que o valor do salário mínimo (*vigente em 1995*) viesse a estar em consonância com estas *normas internacionais, como a tradição nacional* seria necessário essencialmente duplicar o seu atual valor”.

3 De acordo com a PNAD/97 cerca de 4,9 milhões de trabalhadores percebem exatamente um salário mínimo no Brasil enquanto outros 2,5 milhões percebem múltiplos inteiros do mínimo.

4 Does inflation grease the wheels of the labor market?. NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, 1997.

5 As diferenças são não só de efetividade mas da forma como esta efetividade ocorre. Por exemplo, o fato de o mínimo afetar de maneira substancial os trabalhadores sem carteira de trabalho amplifica o possível papel redutor de pobreza de aumentos do mínimo [ver Neri, M., Gonzaga, G e Camargo, J. M., Efeitos Informais do Salário Mínimo e Pobreza, PUC-Rio, dez. 1998 (Texto para Discussão, 393)].

A resistência política a propostas de desvinculação do mínimo da previdência não deve ser subestimada, haja vista as dificuldades encontradas na implementação da reforma da previdência. Se o objetivo desta desvinculação for aumentar o salário mínimo, que impacta o mercado de trabalho, e não reduzir os benefícios previdenciários além do que as regras constitucionais vigentes permitem, a proposta de desvinculação parece pouco inteligente pois o governo teria a inglória tarefa de convencer a sociedade de que a desvinculação não iria prejudicar os beneficiários da previdência.

O ponto fundamental aqui é que para desvincular o salário mínimo que afeta o mercado de trabalho da previdência não é preciso mexer na regulação constitucional sobre os benefícios da previdência mas sim criar uma outra unidade de conta (por exemplo, um piso salarial) superior ao salário mínimo, respeitando o preceito constitucional de que o menor benefício previdenciário equivale ao salário mínimo.⁶

Ou seja, o governo não deveria embarcar numa proposta de desvinculação explícita do mínimo da previdência, mas adotar uma agenda positiva de criar outro valor de referência para o mercado de trabalho superior ao salário mínimo. Neste ponto entra a proposta de regionalização do salário mínimo.

Um país de dimensões continentais como o Brasil comporta uma formidável diversidade de mercados de trabalho locais, aspectos como os hábitos de consumo, o tamanho e a composição das famílias, os preços e a situação fiscal de estados e municípios variam notavelmente de uma região para outra. Logo não faz sentido a Constituição determinar a existência de um salário mínimo unificado. Qualquer leigo percebe que não faz o mesmo sentido o salário mínimo do interior do Piauí ser o mesmo daquele em vigor na Grande São Paulo. O Apêndice apresenta algumas evidências sobre a distribuição regional da efetividade do mínimo e diferenciais de custo de vida que visam subsidiar o debate em torno da regionalização.

Existem três formas básicas de implementar a regionalização do mínimo, a saber:

a) A primeira seria uma volta ao modelo adotado até 1984 no Brasil, quando o governo federal fixava o salário mínimo regional. (por exemplo, em 1979 o país era dividido em 22 regiões para efeito de fixação do mínimo)

b) A segunda proposta seria um processo descentralizado de fixação do mínimo. Algo como o modelo norte-americano em que o governo federal fixa o submínimo e os estados fixam valores maiores. A esfera de decisão no caso brasileiro poderia ser os governos estaduais ou as comissões de emprego estaduais.

c) A última e talvez mais interessante forma de fixação do mínimo seria um caso híbrido denominado "regionalização descentralizada monitorada". A diferença desta proposta é o caráter descentralizado de tomada de decisões, obedecendo ao novo modelo das políticas sociais brasileiras. Caberia ao governo federal fixar parâmetros a este processo de determinação regional do mínimo como um mínimo nacional (o mínimo dos mínimos), um valor máximo para os salários mínimos permitidos, o

cumprimento da Lei Camata para que o estado tenha autonomia para a fixação do seu salário mínimo local dentro destes parâmetros. Neste caso, o governo estaria introduzindo incentivos para a consecução do ajuste fiscal a nível dos estados.

Em suma, a nossa proposta é que o reajuste para o salário mínimo em maio de 1999 seja o menor possível. O governo deve oferecer em contrapartida, à sociedade uma agenda positiva de reformas que permitam ganhos de eficiência da política do salário mínimo e a possibilidade de ganhos reais futuros. Uma vez passada a crise atual esta estratégia vai facilitar um futuro relançamento da economia. Uma possibilidade seria tentar reeditar os benefícios de maio de 1995 sem os custos fiscais subjacentes.⁷

• APÊNDICE: MAPA DA EFETIVIDADE DO SALÁRIO MÍNIMO NO BRASIL⁸

Grandes Regiões

A distribuição do grau de efetividade medido pela proporção de trabalhadores com salários iguais ao mínimo ou múltiplos para todos os segmentos do mercado de trabalho (aí incluindo empregados com carteira, sem carteira, servidores públicos, conta-própria e empregadores), vistos de uma maneira integrada entre as grandes regiões brasileiras, é a seguinte: 11,6% no Sul, 11,8% no Sudeste, 13,7% na região Nordeste e 19,1% nas regiões Norte e Centro-Oeste (ver tabela 1). Uma análise mais desagregada aponta a importância de "efeitos informais" do mínimo nas regiões Norte e Centro-Oeste (isto é, pessoas sem carteira de trabalho recebendo um mínimo e pessoas do setor formal recebendo múltiplos inteiros do mínimo) e a predominância de efeitos tradicionais do mínimo (isto é, indivíduos do setor formal recebendo um mínimo) na região Nordeste.

TABELA 1
PROPORÇÃO DE SALÁRIOS IDÊNTICOS AO MÚLTIPLO DO MÍNIMO, 1996

	IGUAL A UM SALÁRIO MÍNIMO	MÚLTIPLOS DO MÍNIMO	ABAIXO DE UM SALÁRIO MÍNIMO
Sul	6,5%	11,6%	10,3%
Sudeste	7,1%	11,8%	7,2%
Norte e Centro-Oeste	11,3%	19,1%	11,6%
Nordeste	10,7%	13,7%	34,9%

Fonte: PNAD/96.

Tamanho de Cidade

A classificação de tamanhos de cidade envolve 6 categorias, a saber: capital das nove regiões metropolitanas brasileiras e Distrito Federal, a periferia destas regiões, cidades grandes (acima de 100.000 habitantes mas não-metropolitanas), cidades médias (de 20.000 a 100.000 habitantes), cidades pequenas (áreas não-rurais inferiores a 20.000 habitantes) e áreas rurais.

6 Análise de Sensibilidade da Relação Custo Fiscal/Benefício Social de Modalidades de Reajuste dos Benefícios Previdenciários, Nota técnica, Boletim Conjuntural do IPEA, julho de 1998.

7 "O Reajuste do Salário Mínimo de Maio de 1995". Anais do XIX Encontro da SBE, Recife, dezembro de 1997. "Política Macroeconômica Y Pobreza em Brazil" in Ganuzza, E., Morley S., and Taylor L., *Macroeconomia Y Pobreza em América Latina*, Fondo de Cultura, 1999.

8 Este apêndice se baseia em Neri, M., Gonzaga, G. e Camargo, J. M., "Distribuição Regional da Efetividade do Salário Mínimo no Brasil", PUC-Rio, mar. 1999 (Texto para Discussão, 397)

A análise de efetividade do mínimo entre o total de ocupados remunerados por tamanho de cidade presente na Tabela 2 revela uma correlação inversa entre densidade demográfica e a proporção de salários idênticos ao mínimo, que oscila de 2,6% nos núcleos metropolitanos até 9,4% nas regiões rurais. Esta relação é menos pronunciada quando utilizamos a medida de efetividade mais geral, pois o efeito numerário é relativamente mais importante nas regiões metropolitanas, em especial nas periferias onde corresponde a 62% dos efeitos totais exercidos pelo mínimo. A efetividade total exercida pelo mínimo oscila entre 5,2% nas capitais até 13,8% dos ocupados remunerados nas áreas rurais.

TABELA 2
PROPORÇÃO DE SALÁRIOS IDÊNTICOS AO MÍNIMO OU MÚLTIPLOS

	IGUAL A UM SALÁRIO MÍNIMO	MÚLTIPLOS DO MÍNIMO	ABAIXO DE UM SALÁRIO MÍNIMO
Metropolitano Capital	2,6%	5,2%	3,0%
Periferia	2,7%	7,1%	2,8%
Urbano Grande	4,5%	7,7%	3,9%
Urbano Médio	5,3%	10,3%	6,2%
Urbano Pequeno	5,6%	10,5%	11,4%
Rural	9,4%	13,8%	36,2%

Fonte: PNAD/96.

Diferenças Regionais de Custo de Vida

Um dos argumentos favoráveis à regionalização do mínimo mais usados se refere à constatação de marcantes diferenças regionais dos índices de custo de vida. As evidências aqui discutidas provêm da PPV (Pesquisa de Padrão de Vida, IBGE, 1996). A Tabela 3 apresenta o custo de vida para seis regiões metropolitanas (Salvador, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Belo

Horizonte), assim como os dados para as regiões Nordeste e Sudeste, urbano e rural, baseado em Ferreira et alli. (1998), que se utilizam dos dados da PPV.⁹

TABELA 3
ÍNDICE DE CUSTO DE VIDA - PPV

REGIÃO	ÍNDICE-BASE SÃO PAULO
Fortaleza	1,014087
Recife	1,072469
Salvador	1,179934
Nordeste Urbano	1,032056
Nordeste Rural	0,953879
Belo Horizonte	0,958839
Rio de Janeiro	1,002163
São Paulo	1,000000
Sudeste Urbano	0,904720
Sudeste Rural	0,889700

Fonte: PNAD/96.

A escolha de São Paulo como base para as duas colunas da tabela foi feita a partir do cálculo da correlação de preços entre todas as regiões pesquisadas. Verificou-se que as regiões de São Paulo e Recife tiveram a menor correlação entre si, quando comparada a todas as outras regiões. O índice foi calculado a partir de uma média ponderada da razão do custo total de alimentação entre a região estudada e a região-base, fixando-se as médias de consumo dos grupos de alimentos da região-base, e a razão entre o custo de habitação da região estudada e a região-base. De acordo com o índice-base São Paulo, o maior diferencial de custo de vida observado entre as regiões metropolitanas é de 23%, quando se compara Salvador com Belo Horizonte.

⁹
A principal vantagem desta base de dados é justamente incorporar as áreas rurais.