

SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO: DESDOBRAMENTOS DE UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO REAL NO BRASIL

José Celso Cardoso Jr.* e Juliano Sander Musse**

RESUMO

A partir do debate corrente sobre Salário Mínimo e mercado de trabalho no Brasil, este texto discute efeitos benéficos que o movimento recente de valorização anual real do SM teve (e pode continuar tendo) sobre a sociedade brasileira. O conjunto de argumentos apontados encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos anos, prevendo-se para os próximos - tudo o mais constante - uma repetição das mesmas condições. Relevante é que, tendo estado o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com perspectivas de crescimento sustentado, os aumentos reais do SM observados entre 2003 e 2013 puderam ser absorvidos pelo sistema econômico ao mesmo tempo que o aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho, do aumento da massa salarial total, com alguma redução das desigualdades de renda (proveniente, desde 2005, de aumentos mais que proporcionais dos rendimentos dos *decis* inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e - detalhe crucial - com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais federais. Portanto, conjunção de fatores acontecendo de modo pró-cíclico ao comportamento econômico mais geral, e não em contradição a ele, como infelizmente continuam a supor algumas análises mais conservadoras ou ideologicamente orientadas sobre o assunto.

Palavras-chave: salário mínimo, mercado de trabalho, distribuição de renda, desenvolvimento, Brasil.

* Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo IE/Unicamp e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

** Economista pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e especialista em Direito Previdenciário. Atualmente é Coordenador de Avaliação na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). E-mail: jsmusse@gmail.com

ABSTRACT

From the current debate about Minimum Wage and the labor market in Brazil, this paper realizes discussion about the beneficial effects that the recent real annual appreciation of the Minimum Wage had (and may continue to have) on the Brazilian society. The set of arguments made found support in the Brazilian experience of recent years, it is expected for the next - everything else constant - a repeat of the same conditions. Relevant is that, having been the relatively stable macroeconomic environment and, in the view of businessmen, with prospects of sustained growth, the real increases in the Minimum Wage observed in the decade 2003/2013 could be absorbed into the economic system simultaneously to increase occupancy and formalization of contracts, the actual recovery of earned income, increasing the total wage bill, with some reduction in income inequality (from, since 2005, more than proportional increases in income deciles of the distribution), the fall in poverty absolute and relative and - crucial detail - with the tax burden of social connection growing up federal social spending. Therefore, combination of factors going so pro-cyclical economic behavior more generally, and not in contradiction with it, as unfortunately continue to assume some analyzes more conservative or ideologically oriented on the subject.

Keywords: minimum wage, the labor market, income distribution, development, Brazil

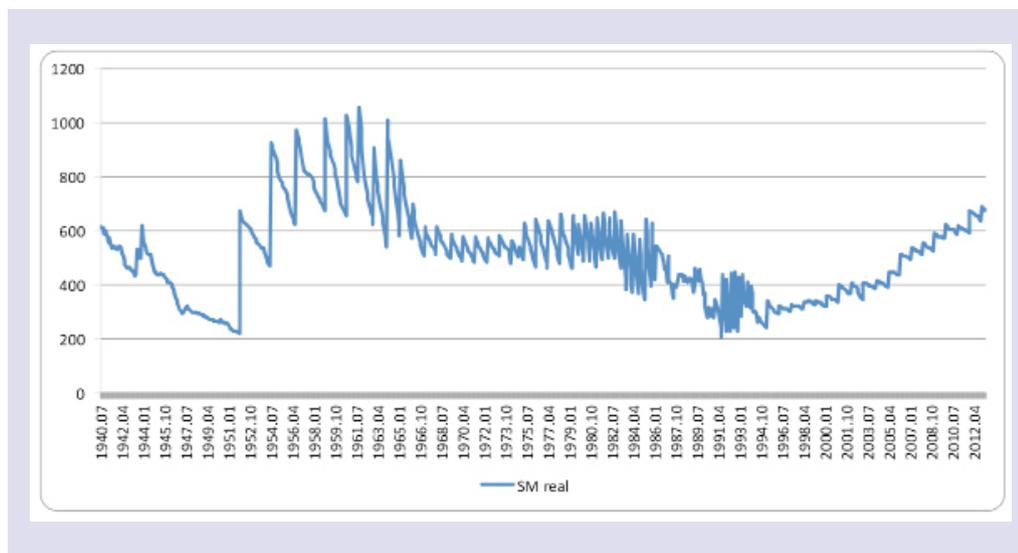
Introdução

Quando se aproximam os finais de ano, voltam à cena os debates sobre o reajuste do salário mínimo (SM), sendo em geral questionado: por uns, a necessidade de maior valorização para o piso salarial; por outros, o impacto de tal aumento nas contas públicas.

A partir de 2003, houve um movimento positivo para o SM dentro do governo. Este movimento, iniciado dentro dos segmentos sociais, sempre defendeu a posição de que o SM deveria ser objeto explícito e ativo de política pública, indo, portanto, na contramão de uma longa ausência de preocupação governamental sobre o tema. Isso é perfeitamente compreensível ao visualizarmos a trajetória de queda sistemática do poder aquisitivo real ao longo dos anos, que vem desde o início dos governos militares e que somente é amenizada a partir da estabilização monetária alcançada em meados dos anos 1990, mas ainda longe de se equiparar com os níveis históricos mais elevados, registrados entre as décadas de 1950 e 1960, como mostra o Gráfico 1.

Este movimento foi motivador não só do acirramento do debate público sobre o tema, mas também da instituição - via Decreto Presidencial, de 20 de abril de 2005 - de Comissão Quadripartite, de caráter consultivo, atuante no âmbito do MTE, composta por representantes do governo, dos empresários, dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas para propor um Programa Nacional de Fortalecimento do SM.

GRÁFICO 1
Evolução real mensal do SM desde a sua criação (em R\$ de 2012)



Fonte: Ipeadata
Elaboração dos autores
Obs.: Valores corrigidos pelo INPC a preços de abril 2012

SALÁRIO MÍNIMO E
DESENVOLVIMENTO:
DESDOBRAMENTOS DE UMA POLÍTICA
DE VALORIZAÇÃO REAL NO BRASIL

No entanto, a despeito do intenso debate teórico e político travado no interior desta Comissão (fato até certo ponto benéfico para elevar a qualidade das discussões públicas), a única resolução prática tomada a respeito do SM - até aquele momento - havia sido a fixação de novos valores de referência nacional que incorporavam ganhos reais de algo como 7,9%, em 2005, e 13%, em 2006.

Como barreira, entre outras, havia – e continua havendo – uma corrente cujos argumentos são fundamentados em uma visão fiscalista, dominante no debate intragovernamental e amplamente divulgada por grande parte da mídia. O debate é distorcido a ponto de se colocar a Previdência Social como um dos maiores fatores de pressão sobre as contas públicas, sendo inclusive apresentada como obstáculo a aumentos maiores do SM e sua elevação ao patamar de dignidade previsto constitucionalmente.

Desde a perspectiva analítica aqui pleiteada, a questão do SM numa sociedade como a brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais, regionais e salariais, adquire caráter vital que ultrapassa a mera questão orçamentária em pauta. No fundo, trata-se de saber se é justificável, no âmbito governamental, a instauração de políticas ativas para regular não só as condições de utilização e proteção social da força de trabalho, mas também as condições de remuneração de parte expressiva da população ocupada, bem como de parte ponderável da população inativa detentora de direitos constitucionais de natureza previdenciária e assistencial.¹

1. Estimativas feitas por Montagner (2005), com base em informações da Pnad/2003, naquela altura, davam conta de que algo como 30% da população brasileira fosse de alguma forma afetada pelas decisões que circundam o SM, já que também as famílias das pessoas ocupadas (com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas), aposentadas, pensionistas, desempregadas sob a guarda do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob o abrigo do BPC/LOAS, estariam sendo afetadas pelas resoluções em torno do SM oficial. Passados 10 anos de valorização real anual do SM, é certo que aquele percentual deve ser hoje em dia bem maior.

Em outras palavras, a construção de uma Política real de Valorização do SM é meritória porque envolve ao menos cinco dimensões diretamente atreladas ao padrão de desenvolvimento nacional, o que lhe confere caráter estruturante no rol das políticas públicas de corte federal, a saber: (i) SM, nível de ocupação e distribuição dos rendimentos; (ii) SM e nível geral de preços; (iii) SM, combate à pobreza e promoção de bem-estar social; (iv) SM e Previdência Social como redutores da desigualdade de renda e promotores do desenvolvimento municipal; e (v) SM e finanças públicas.

Salário mínimo, nível de ocupação e distribuição dos rendimentos

A primeira e mais clara dimensão de análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do SM teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do SM (e outros salários) sobre qualquer variável econômica do sistema não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral no qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do SM.² Exemplificando: é de se esperar que em contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis às estruturas de custos das empresas e famílias, do que em contextos de retração das atividades econômicas.³

Assim, aumentos reais de SM poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chaves da economia - como investimento, produto, renda e lucro - forem ascendentes. Em tais condições, não só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como há indicações de que o aumento real do SM não informalize as relações de trabalho.

O Gráfico 2 nos dá pistas sobre o que acabamos de dizer. Veja que o aumento do SM real e do rendimento real médio da população ocupada é perfeitamente compatível, no período de tempo sob estudo, com saldos positivos (admitidos menos demitidos) do Caged. Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado e também as remunerações de base do mercado informal. Nos dois casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repasses automáticos), ela funcionará, de maneira indireta e diferida,

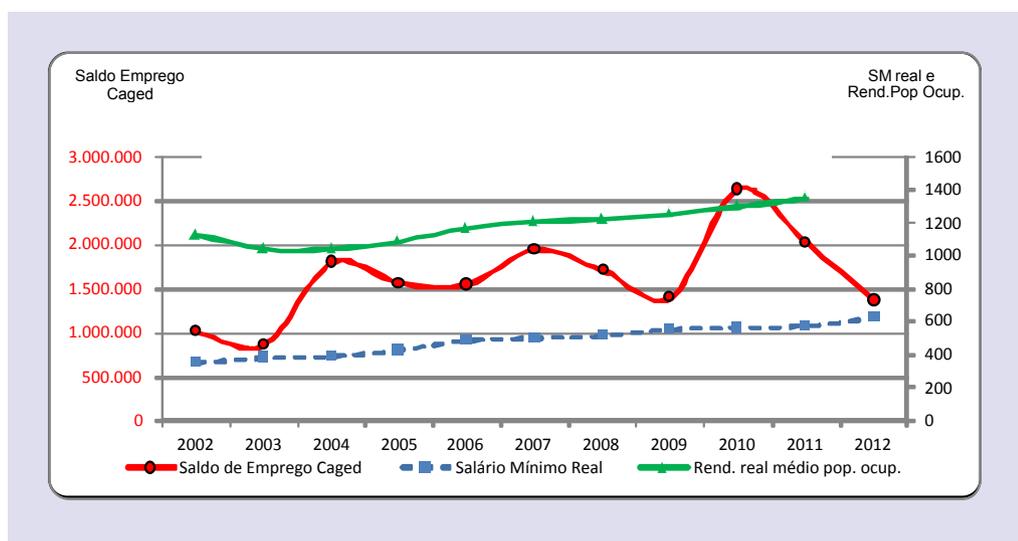
2. Esta advertência de cunho metodológico é pertinente porque muitos estudos empíricos em torno desta questão simplesmente esquecem este detalhe, extraindo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

3. A menção também às famílias é importante porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do SM são domésticas em residências particulares.

como uma espécie de farol ou guia de referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independente disso, também em ambos os casos, é provável que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra alguma redução na enorme heterogeneidade do leque de remunerações.⁴

GRÁFICO 2

Evolução do saldo de emprego do Caged, do rendimento médio da população ocupada e do SM real - 2005 a 2012



Fonte: MTE - Caged (saldo de emprego); Ipeadata (salário mínimo real)

Elaboração dos autores

Obs.: a) Saldo de emprego com série ajustada; b) O aumento real do SM e do rendimento real da população ocupada não foram impeditivos de crescimento do emprego formal. Os decréscimos da formalização em 2008/2009 e 2011 se devem à crise financeira mundial e ao baixo crescimento econômico

Sobretudo ao longo do período estudado, esta conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido. Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram majoritariamente positivas em relação às perspectivas de crescimento econômico e sua sustentação no futuro imediato. Isso parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e aos sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletroeletrônico e moveleiro; e setores produtores de bens de consumo não duráveis, como têxtil, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de SM puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não-inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.

4. De fato, em ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil; Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre SM e demais salários da economia, como também entre SM e melhoria da distribuição de renda.

Salário Mínimo e nível geral de preços

Uma segunda dimensão importante de análise se refere aos impactos decorrentes de aumentos reais do SM sobre o nível geral de preços da economia. Também neste caso, vale a advertência metodológica feita anteriormente: qualquer impacto que se venha a obter é *contexto-dependente*. Em outras palavras, um aumento real de SM apenas se converterá em inflação se os setores econômicos afetados pelo reajuste estiverem operando com capacidade instalada plena ou quase-plena. Em caso contrário, premidos pela concorrência, tanto os mercados competitivos (*flex price*) como os mercados oligopolizados (*fix price*, mas contestáveis num ambiente de abertura comercial externa e dólar desvalorizado), devem ter alguma dificuldade em repassar, imediata e automaticamente, seus aumentos de custos aos preços finais. Além disso, como dito antes, se as expectativas destes setores econômicos forem otimistas quanto à evolução futura de variáveis como investimento, produto, renda e lucros, aumentos de custos podem ser absorvidos, até certo ponto, sem que as margens esperadas de rentabilidade precisem ser sacrificadas.

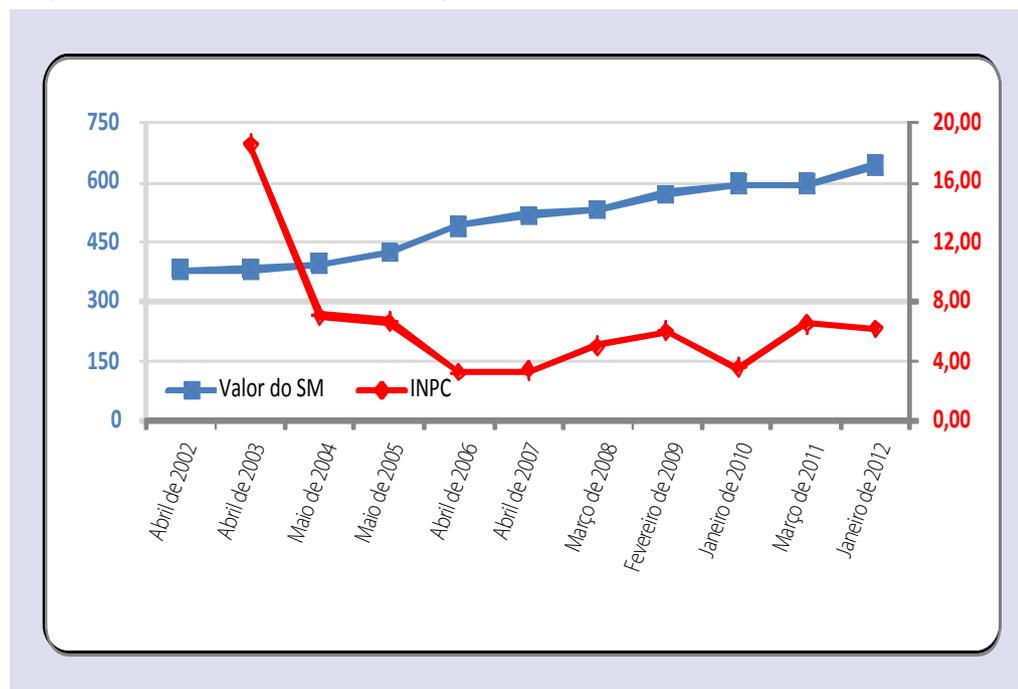
Esta combinação de fenômenos virtuosos também parece ter ocorrido na experiência brasileira recente, pois aumentos reais do SM se deram *em simultâneo* à queda da inflação (Gráfico 3) e ao aumento da lucratividade geral da economia, ainda que para ambos os eventos tenha contribuído a política de juros altos da maior parte do período.⁵ Para corroborar, segue o histórico de reajuste do SM e dos índices de inflação:

“Em 2002, o SM foi estabelecido em R\$ 200. Em 2003, o reajuste aplicado foi de 20%, para uma inflação acumulada de 18,54%, o que correspondeu a um aumento real de Política de valorização do SM 31,23%. No ano seguinte, a elevação foi de 8,33%, enquanto o INPC acumulou 7,06%. Em 2005, o SM foi corrigido em 15,38%, contra uma inflação de 6,61%. Em 2006, a inflação foi de 3,21% e o reajuste ficou em 16,67%, com aumento real de 13,04%. Em abril de 2007, para um aumento do INPC entre maio/2006 e março/2007 de 3,30%, diante de uma variação de 8,57% no salário nominal, o aumento real do SM atingiu 5,1%. Em 2008, o SM foi reajustado, em fevereiro, em 9,21%, enquanto a inflação ficou em 4,98%, correspondendo a um aumento real de 4,03%. Com o valor de R\$ 465,00 em 1º de fevereiro de 2009, o ganho real entre 2008 e 2009 foi de 5,79%. Em 2010, com valor de R\$ 510,00, o ganho real acumulado no período atingiu 6,02%, resultante de uma variação nominal de 9,68%, contra inflação de 3,45%.

5. Com respeito à relação entre SM e inflação, note-se que a média dos índices de preços INPC, IGP-DI, IGP-M e INPC-Fipe reduziu-se ao longo do período sob vigência de aumentos reais do SM, segundo cruzamento de informações do Bacen (para inflação) e do MTE (para o SM). Acerca da relação entre SM e desempenho empresarial, veja-se que os aumentos reais para o SM, ocorreram em ambiente macroeconômico no qual “salvo em alguns segmentos, houve melhora de certa forma generalizada na condição financeira das grandes empresas industriais” (Jacob; Almeida, 2005). Com base neste mesmo trabalho citado, “observa-se que considerando cinco instituições financeiras (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Unibanco e Banespa) classificadas entre as dez maiores no ranking do Banco Central, a taxa de retorno anualizada sobre o Patrimônio Líquido no terceiro trimestre de 2005 foi de 31,4%, registrando um forte aumento em relação ao mesmo período de 2004 (23,1%)” (Jacob; Almeida, 2005)

Em 2011, embora a taxa de crescimento do PIB de 2009 tenha sido negativa, o piso registrou aumento real de 0,37% e finalmente, em 2012, com o repasse do crescimento de 7,5% do PIB de 2010 e feito o arredondamento de valor, o SM foi fixado em R\$ 622,00. Com o valor de R\$ 678,00 (jan/2013), o piso acumula um ganho real desde 2002 de 70,49%". (DIEESE, 2012)

GRÁFICO 3
Reajuste do Salário Mínimo Real e Inflação medida pelo INPC 2002-2012



Fonte: DIEESE (2012)

O terceiro eixo, merecedor de análise, se refere aos impactos sociais decorrentes de aumentos reais do SM. Como dito, se o contexto macroeconômico for promissor, aumentos reais do SM não devem comprometer nem o nível geral de emprego, nem o nível de formalização do trabalho, nem tampouco o piso e o poder aquisitivo real das remunerações do mercado. Evidente que nesta hipótese otimista, aumentos reais de SM converter-se-iam em aumento de bem-estar social para trabalhadores ocupados (estatutários, com carteira, sem carteira, autônomos e domésticas) afetados por esta política de valorização. Além destes, ganhos de bem-estar também seriam visíveis para aposentados, pensionistas, desempregados sob o amparo do seguro-desemprego e pessoas extremamente pobres sob a guarida da assistência social (BPC/LOAS), já que para todas estas categorias vale o preceito constitucional que estabelece o SM como piso vinculado (e nacionalmente uniforme) dos benefícios da Seguridade Social.

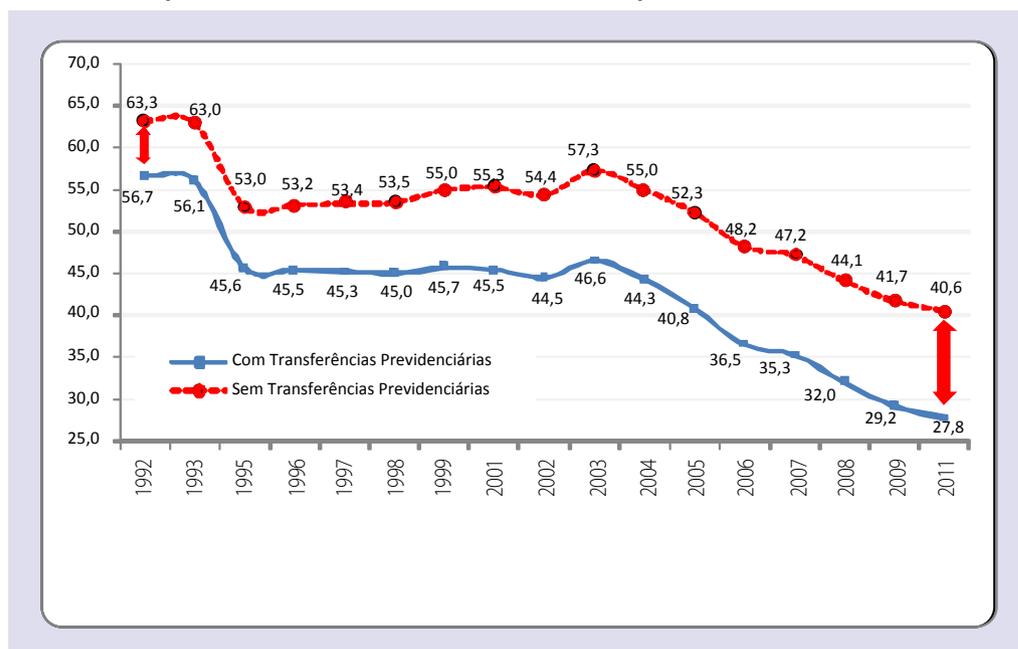
Na literatura nacional sobre o assunto dominam as referências que comprovam a correlação positiva entre aumentos reais do SM e redução dos níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre os ocupados no mercado de trabalho, mas principalmente em domicílios nos quais há pelo menos um mem-

bro recebendo benefícios da Seguridade Social vinculados ao SM.⁶ Não à toa, o próprio MPS - Ministério da Previdência Social - tem esse entendimento.

Os avanços concedidos, principalmente após 2005, são importantes para o país na medida em que se verifica um recuo do percentual de brasileiros que vive na pobreza, o que, além de movimentar a economia e o comércio dos municípios (pequenos, principalmente), diminuem o êxodo e o processo de favelização das grandes cidades.

Mas, por mais que o país demonstre avanços, como os verificados nos últimos 10 anos, ainda temos muito a percorrer. Ao menos nos três últimos governos, a pobreza teve dois ciclos de queda consideráveis, demonstrados aqui no Gráfico 4 elaborado pelo MPS (com base na Pnad - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios do IBGE), muito em virtude de medidas atreladas ao SM e, obviamente, à Previdência Social: (i) estabilização monetária após 1994; (ii) implantação das Leis 8.212/91 (Plano de Custeio) e 8.213/91 (Planos de Benefícios); (iii) aumentos reais concedidos ao SM, principalmente após 2005, que ampliaram o piso da previdência e os Benefícios de Prestação Continuada – BPCs (assistência social); (iv) crescimento do acesso à educação com aumento de renda dos mais pobres; e (v) programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família (BF) no período após 2003.

GRÁFICO 4
Percentual de pobres no Brasil, com e sem transferências previdenciárias - 1992 a 2011



Fonte: IBGE. Pnad harmonizada, excluindo área rural da região Norte, exceto Tocantins. Elaboração: SPSMPS. Obs: a) Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade dos rendimentos; b) Para efeito de cálculo, o salário mínimo foi corrigido a preços de set/2011; c) Linha de Pobreza = 1/2 salário mínimo

6. Em trabalho de relatoria realizado na Câmara dos Deputados no início de 2000, o deputado federal Eduardo Paes produziu uma grande compilação de trabalhos técnicos sobre os impactos sociais de aumentos reais do SM. Ancorado nestes estudos, concluiu que: "O atual sistema previdenciário brasileiro, baseado em regime de repartição simples, possibilita sua utilização pelo Estado como a mais importante instância de distribuição de rendas e combate à pobreza. [...] Nesse sentido, pode-se afirmar que a previdência social representa hoje, em pleno limiar do século XXI, um verdadeiro fundo de combate à pobreza para quase 65% dos seus beneficiários e familiares." (pg. 105). Para mais detalhes, ver Paes (2002). Estes mesmos resultados foram posteriormente comprovados em outros estudos, dos quais vale mencionar, dentre tantos: Anfp (2007); Barros et al. (2000d e 2000e); Camarano (2004); Dain e Lavinas (2005) e Delgado e Theodoro (2005).

Considerando como referência uma renda domiciliar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ SM, o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais conseguiu retirar 23,7 milhões de pessoas da linha da pobreza em 2011.⁷ O percentual de pobres sem as transferências previdenciárias, como denota o Gráfico 4, se situaria em 40,6%. Com as transferências previdenciárias esse hiato é reduzido para 27,8%, passando a representar 12,8% do total da população de referência naquele ano. Com o olhar sobre o início da década de 90, percebe-se quão menor era essa diferença e o quanto a pobreza se manteve estável de meados a fins da década de 90, com ou sem as transferências previdenciárias.

Salário Mínimo e Previdência Social como redutores da desigualdade de renda e promotores do desenvolvimento local

Associado aos impactos sociais apontados acima, há uma quarta dimensão a ser analisada, ligada aos impactos de ordem propriamente regionais (estaduais e municipais), provenientes de aumentos reais do SM. A sintonia dessa dimensão, particularmente importante no caso brasileiro, se faz presente pois o SM constitucionalmente vinculado ao piso dos benefícios sociais da previdência, assistência e seguro-desemprego, representa parte importante de estratégia eficaz de combate às desigualdades territoriais de renda. Evidente que a isso deveriam ser acopladas outras políticas de desenvolvimento local, inclusive para garantir que impactos territoriais decorrentes de aumentos reais de SM possam também ser absorvidos pelos mercados de trabalho locais.

Mas na ausência de políticas explícitas de desenvolvimento territorial-local, os benefícios da Seguridade Social transferidos diretamente a indivíduos residentes em regiões de renda *per capita* inferior à média nacional, têm cumprido papel extremamente relevante na sustentação dos níveis de renda e de consumo municipal. Para se ter uma ideia dessa dimensão, em 3.875 municípios, de 5.566 existentes no Brasil em 2010 (69,6% do total),⁸ o montante transferido monetariamente em nome da Seguridade Social (benefícios emitidos pela previdência – maioria no valor de 1 SM, cerca de 70%) foi maior que o montante transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da Seguridade Social (e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao SM) em transferir renda para regiões mais pobres, estimulando o desenvolvimento local.

Um dado curioso do estudo citado anteriormente, mesmo que baseado em uma pequena amostra, é a existência de uma relação positiva entre benefícios emitidos pela previdência social e desenvolvimento municipal. Considerando os 100 melhores municípios no ranking de desenvolvimento municipal

7. Para efeito de cálculo, o MPS considera a linha da pobreza como equivalente a $\frac{1}{2}$ SM.

8. Ver França (2011).

da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan),⁸ em 98 deles os benefícios superam o FPM. Já o inverso, considerando os 100 piores índices, os benefícios superam o FPM em apenas 47. Embora careça de correlações mais fortes e outras considerações para um melhor diagnóstico da importância da previdência para a economia dos municípios, este é um indício relevante da grande capacidade redistributiva da previdência social e sua influência na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento local.

Para termos um exemplo concreto, citemos o município de Formosa (GO), localizado na região do “entorno de Brasília”, onde a renda movimentada pelos benefícios emitidos pela previdência social supera em três vezes o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em 2011, o FPM transferiu R\$ 21.7 milhões a Formosa, enquanto a previdência social emitiu R\$ 75.7 milhões em benefícios previdenciários. Além de serem majorados em termos de valor, os benefícios previdenciários são, na quase totalidade, convertidos em consumo, contribuindo para o desenvolvimento municipal por meio dos efeitos multiplicadores. Diferente do FPM, por exemplo, que para cumprir eficazmente seu papel, depende de uma boa gestão municipal e de um bom direcionamento dos recursos. Isso reforça o papel da previdência social como importante geradora e redistribuidora de renda, a estimular a economia local.

Existem vários fatores responsáveis pela queda da desigualdade de renda. Um importante instrumento, principalmente se combinado com o aumento do PIB *per capita*, é o SM. O Gráfico 5 expõe os aumentos reais concedidos ao SM a partir de 1981, bem como a queda da desigualdade da renda do trabalho, apurada aqui pelo Índice de Gini, mostrando haver uma relação inversa entre ambos. O índice mostra que, a partir de 1993, mas com mais intensidade a partir de 2005, houve melhoria mais significativa na distribuição da renda do trabalho, em grande medida devida à virtuosidade que se estabeleceu entre crescimento da ocupação, formalização dos vínculos, elevação anual real do SM e ampliação do gasto social vinculado ao SM.

Por outro lado, se analisarmos o período do regime militar, embora não contemplado no Gráfico, a tese da relação inversa entre SM e desigualdade se ratifica. Houve nesse período uma evidente política de arrocho salarial que impôs uma forte contenção do SM, concomitante à ampliação das desigualdades de renda.

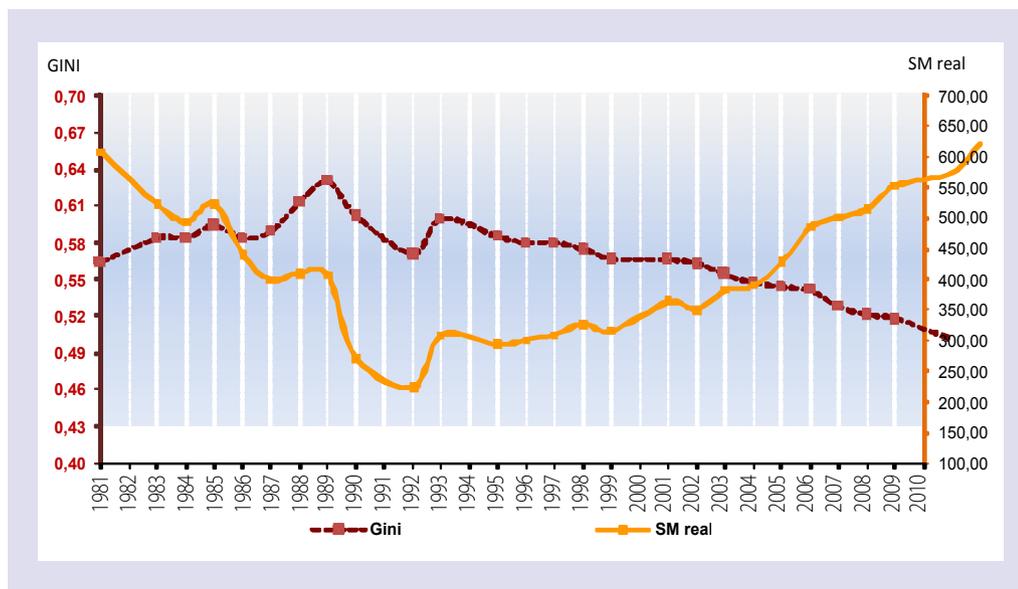
Salário Mínimo e Finanças Públicas

Por fim, uma quinta dimensão inescapável de análise deve levar em conta um duplo efeito de aumentos reais do SM sobre as finanças públicas. De um lado, o impacto fiscal decorrente do aumento dos gastos públicos; de outro, o impacto tributário decorrente do aumento da arrecadação de impostos e

8. A Firjan adota uma metodologia própria para o seu Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), diferente da metodologia adotada pela Pnud com o IDH.

GRÁFICO 5

Índice de Gini do rendimento médio mensal de todos os trabalhos da população ocupada e salário mínimo real - 1981 a 2011



Fonte: IBGE. Pnad harmonizada - Índice de Gini; Ipeadata: salário mínimo real (INPC) a preços de dezembro de 2012

Elaboração dos autores

Obs.: a) Em 1991, 2000 e 2010, a Pnad não foi a campo; b) Índice de Gini para 1982 indisponível

contribuições sociais. Estas duas dimensões do problema caminham juntas e precisam ser tratadas *simultaneamente* para fins de análises mais isentas e precisas do assunto.⁹

Do lado dos impactos fiscais (praticamente o único que é considerado em grande parte das análises correntes), haveria que se analisar não só o peso de aumentos reais do SM nas contas sociais (previdência, assistência, seguro-desemprego), mas também o peso destes aumentos no orçamento público como um todo, a fim de se ponderar corretamente as prioridades de gasto em curso na economia (gastos sociais, dívida pública, juros, investimentos, gastos com pessoal etc.) e os respectivos deslocamentos que continuamente estão se processando no interior do orçamento público. Além disso, seria preciso investigar os efeitos redistributivos destes gastos associados a aumentos reais do SM, seu efeito multiplicador, confrontando-os com os objetivos sociais do governo e da sociedade. Um exemplo que ilustra melhor a questão é a importância do gasto com o pagamento de benefícios e prestação de bens e serviços, e de como este se converte rapidamente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizam a produção, estimulam o emprego, multiplicam a renda e reduzem a pobreza e a miséria extrema. Os benefícios sociais do sistema tiveram um papel estratégico como propulsores da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram. Por

SALÁRIO MÍNIMO E
DESENVOLVIMENTO:
DESDOBRAMENTOS DE UMA POLÍTICA
DE VALORIZAÇÃO REAL NO BRASIL

REVISTA CIÊNCIAS DO TRABALHO - Nº 2
MAIO A OUTUBRO DE 2014

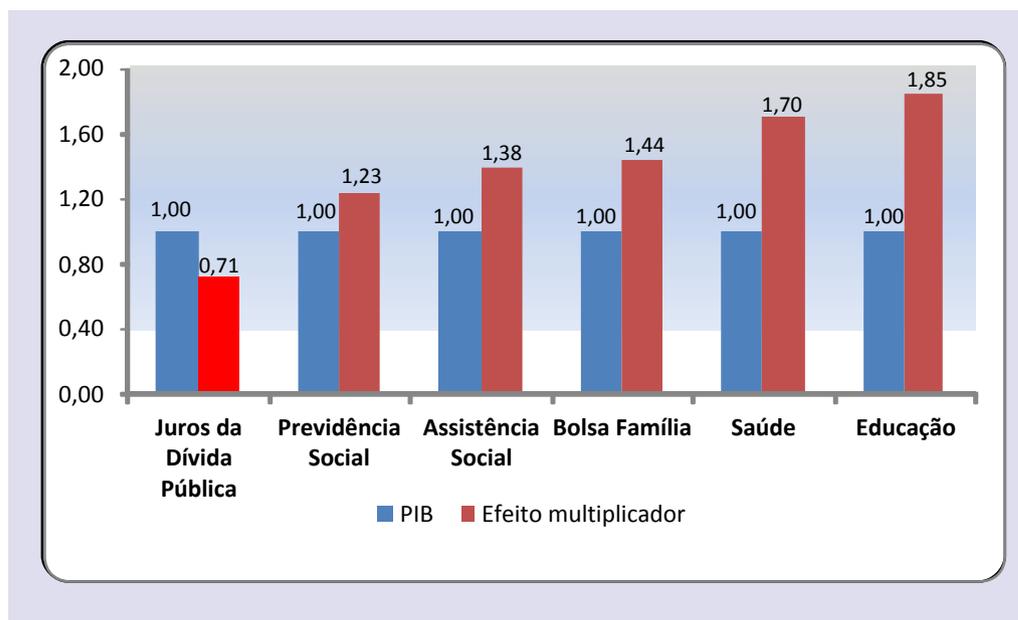
9. Alguns trabalhos recentes produzidos no Ipea buscam dar respostas para ambas as questões. Em particular, ver: IPEA (2010) e Campos (2011).

seus expressivos resultados econômicos e sociais, a política social passou, a partir de então, a ser indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces de uma nação economicamente mais forte e com maior equidade.

Um trabalho recente do Ipea sobre gastos com a política social,¹⁰ ilustrado aqui no Gráfico 6, mostra a importância dos gastos e do seu efeito multiplicador dentro da economia, guardando muitas vezes relação direta com o SM, como é o caso da previdência e da assistência social. A título de exemplo, as transferências da previdência social com aposentadorias, pensões e auxílios têm um efeito multiplicador sobre o PIB de 1,23%. Em outras palavras, para cada R\$1,00 gasto com a previdência, o PIB aumentaria em R\$ 1,23. Esse mesmo entendimento vale para a Assistência Social, o Programa Bolsa Família, a Saúde e a Educação. Naqueles programas em que há menor “vazamento”, o efeito multiplicador é maior,¹¹ como é o caso do Bolsa Família, que tem praticamente todo seu dispêndio em bens de primeira necessidade. Por outro lado, o gasto de R\$1,00 com juros da dívida pública se converte, negativamente, em apenas R\$ 0,71 de PIB. Ou seja, pelo menos em termos de geração de PIB, o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios.

Do lado dos impactos tributários (aspecto praticamente ignorado no debate corrente), há de se analisar os efeitos potencialmente virtuosos sobre a economia e sobre a arrecadação de impostos e contribuições sociais, provenientes de aumentos reais do SM que, incorporados às estruturas de custos

GRÁFICO 6
Efeito Multiplicador do gasto social sobre o PIB (em %)



Fonte: Comunicado do Ipea nº 75, fevereiro de 2011

10. IPEA (2011).

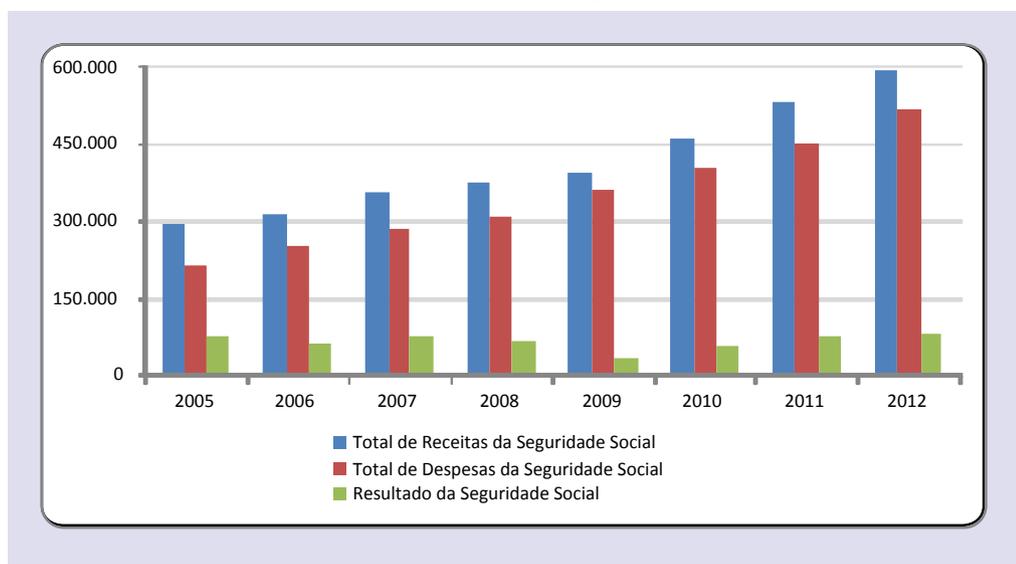
11. Vazamento, no estudo, significa o fluxo de gasto das variáveis endógenas para as exógenas, ou seja, alocação de recursos que sai, ao longo do processo de multiplicação de renda, para compor poupança, transferências líquidas de renda ao exterior (maioria via importações e remessas) e impostos e contribuições que voltam para os tesouros estatais.

das empresas, convertem-se paulatinamente em aumento da massa salarial tributável e em expansão do consumo corrente também tributável. Em ambos os casos, a despeito da regressividade do nosso sistema tributário, trata-se, em grande medida, de fontes de financiamento constitucionalmente criadas e vinculadas aos gastos sociais impactados por aumentos reais do SM, quais sejam, benefícios mínimos da previdência, assistência e seguro-desemprego.¹²

Das observações relativas a esta dimensão de análise, cabe ressaltar dois aspectos cruciais. Primeiro, que tais observações relativizam a visão acerca do mito do “déficit da previdência”, já que, constitucionalmente, os gastos previdenciários, assistenciais e do seguro-desemprego possuem fontes explícitas de financiamento (art. 195 da CF) e, de fato, estão sendo cobertos pelo conjunto de recursos a eles destinados, com destaque para a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS, o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL, Receitas de Recursos Próprios dos Ministérios, Concursos de Prognósticos, dentre outros.¹³ Corroborando com essa tese a Metodologia adotada pela Anfip da não existência de déficit da Previdência Social. Pelo contrário, como mostra o Gráfico 7, há anos convivemos com a existência de superávits orçamentários nas contas da Seguridade Social. Mesmo em anos atípicos, como em 2009 (consequência da crise financeira mundial) e em 2012 (baixo crescimento e desonerações da folha), houve superávit no orçamento consolidado da Seguridade Social, segundo os preceitos constitucionais.

GRÁFICO 7

Receitas, Despesas e Resultados do Orçamento da Seguridade Social - 2005 a 2012



Fonte: Anfip (Siafi - extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. Elaboração dos autores. Obs.: Segundo metodologia adotada pela Anfip, constituem Receitas: Receita Previdenciária Líquida, Cofins, CPMF (até 2007), CSLL, PIS/Pasep, Concursos de Prognósticos, Receitas Próprias dos Ministérios (MDS, MPS e MS), Recursos do FAT, Contrapartida Fiscal da EPU, além de taxas, juros e multas da fiscalização. Por sua vez, as despesas realizadas referem-se a Benefícios Previdenciários Urbanos e Rurais, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), PBF, EPU, Despesas dos Ministérios (MDS, MPS e MS), ações da Seguridade Social, Benefícios e outras ações do FAT

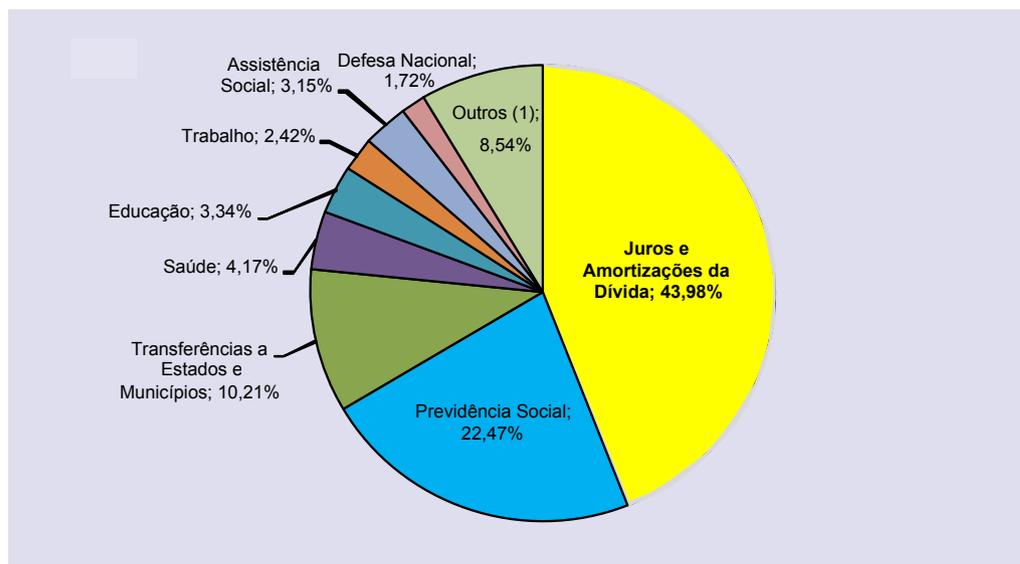
12. Tais fontes compõem o negligenciado Orçamento da Seguridade Social, que entre outros tributos, recolhe exclusivamente para si a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para o INSS (deduzidas as transferências a terceiros), o PIS/Pasep (FAT), a Cofins, a CSLL, Receitas de Recursos Próprios dos Ministérios, Concursos de Prognósticos etc. Com exceção da primeira, todas as demais contribuições sociais têm perdido algo como 20% de seus totais, transferidos ao caixa do Tesouro Nacional por meio da DRU (Desvinculação de Recursos da União), com vistas ao cumprimento das metas anuais de superávits fiscais.

13. Para um acompanhamento sistemático acerca destas questões, ver IPEA - Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, vários números, especialmente os capítulos referentes à Seguridade Social e à Previdência Social.

Em segundo lugar, olhando com atenção os dados relativos ao desempenho corrente das finanças sociais federais, fica claro que o movimento de disputa distributiva no interior do orçamento público federal se dá – corriqueiramente – a favor dos encargos da dívida pública, em detrimento de todas as demais categorias de gasto, sobretudo os investimentos (comprometendo produto, renda e emprego) e os de natureza social, pois o Orçamento da Seguridade Social vem crescendo sistematicamente à frente dos Gastos Sociais Federais atrelados a aumentos do SM.¹⁴

O Gráfico 8 ilustra bem o peso dos juros da dívida no Orçamento Geral da União. Enquanto 44% dos recursos federais são direcionados para pagamento de juros e amortizações da dívida, a previdência, maior instrumento de redistribuição virtuosa de renda do país, recebeu 22,5%. O sistema de saúde apenas, 4,2% e os sistemas de educação, segurança e transporte, receberam respectivamente, 3,3%, 0,4% e 0,7%.

GRÁFICO 8
Orçamento Geral da União - Executado em 2012 - Total = R\$ 1,712 trilhão



Fonte: Senado Federal - Sistema Siga Brasil
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Nota: (1) Outros representa o somatório de Energia, Desporto e Lazer, Comunicações, Transporte, Outros Encargos Especiais, Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Segurança Pública, Relações Exteriores, Comércio e Serviço, Indústria, Organização Agrária, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental, Saneamento, Habitação, Urbanismo, Cultura e Direitos de Cidadania

Considerações finais: a política atual de Salário Mínimo e seu significado político para o futuro da nação

Ao longo dos últimos anos, a busca por um SM mais digno e condizente com a real necessidade da família brasileira, contextualizado na Carta Cidadã, tem conseguido melhorias, muito em função das lutas sociais, desejosas de

14. A comprovação empírica deste argumento pode ser vista nos seguintes trabalhos: Araújo (2005) e Cardoso Jr.; Castro (2005, 2006a e 2006b).

instigar a opinião dos poderes Executivo e Legislativo acerca da importância social e econômica de uma política pública de valorização anual real do SM.

Desde 2007 instalou-se uma política no sentido de preservar o poder aquisitivo do SM, com valorização permanente até 2015. Essa política estabeleceu como critérios o reajuste referente à inflação do período, acrescido da taxa de crescimento real do PIB de 2 anos antes do ano de reajuste corrente, além da antecipação anual da data-base de revisão até ser fixada em janeiro, o que aconteceu em 2010. Isso permitiu um ganho real acima da inflação e a manutenção do seu poder de compra, principalmente com crescimentos mais robustos do PIB.

Os impactos da elevação do SM têm reflexos econômicos e sociais muito importantes, como demonstrados ao longo deste artigo. O aumento concedido em janeiro de 2013, por exemplo, embora pouco contundente (aumento real de 2,73% em relação a 2012) teve um impacto na economia, segundo o DIEESE,¹⁵ de R\$ 32,7 bilhões. Se pensarmos que hoje ao menos 45,5 milhões de pessoas têm rendimento referenciado no SM, fora aquelas pessoas que se beneficiam indiretamente, podemos imaginar a importância de manter uma política de valorização anual real.

Assim, para aqueles que colocam o SM, e seus reajustes reais, como um fardo para as contas públicas, é preciso lembrar a injusta estrutura tributária brasileira, que possui grande quantidade de impostos que incidem sobre o consumo. E justamente por tributar mais o consumo, ela tributa igualmente os desiguais, penalizando os mais pobres, que com rendimentos menores têm de arcar com a mesma quantidade e valor de impostos embutidos nos preços dos produtos que consomem. O enfoque de Zockun (2007) mostra o quão severos vêm sendo os impostos para aqueles que possuem baixa remuneração.¹⁶ As pessoas que ganhavam, na ocasião do estudo, até 2 SMs, tinham que arcar com cerca de 70% a mais de impostos do que 12 anos atrás. Uma família que ganhasse até 2 SM, em 2004, por exemplo, tinha 45,8% de sua renda corroída pelos impostos indiretos. Em 1996, esse dispêndio era de apenas 28%, uma expressiva diferença em apenas oito anos.

Embasado nos resultados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada em 2008/2009, é possível perceber que a carga tributária de impostos indiretos chegou a atingir 28% da renda total dos 10% de famílias mais pobres, mostrando o quão regressivo é o sistema tributário brasileiro, como ilustra o Gráfico 9. Para os 10% de famílias mais ricas, a carga indireta atingiu apenas 10% da renda.

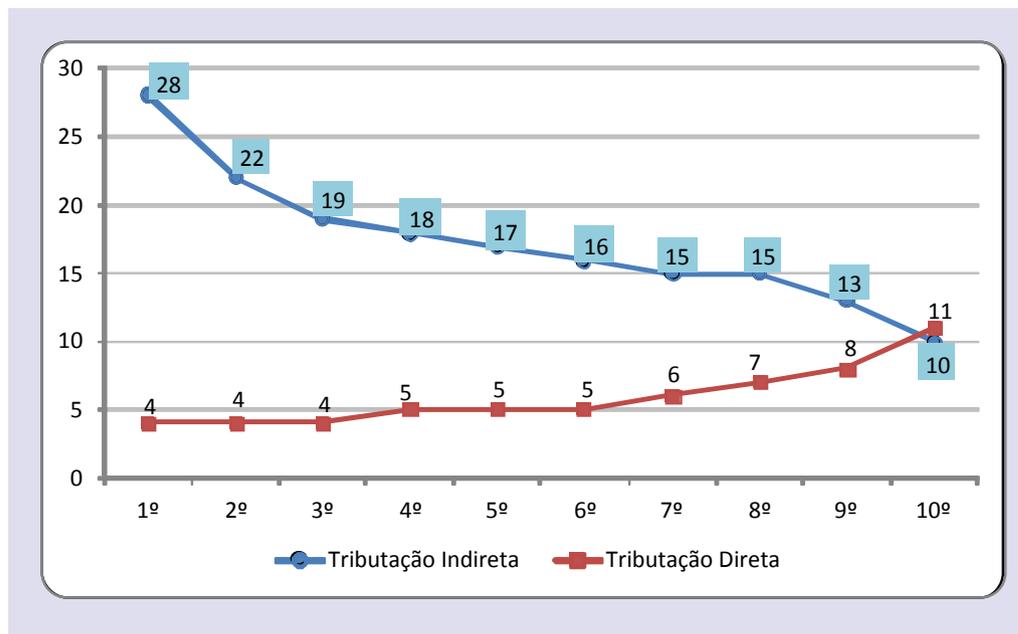
Além da regressividade, outro problema verificado na incidência de impostos indiretos, e que atinge a totalidade da população via consumo, é a percepção do não pagamento de impostos, pois estes estão embutidos (e não são explicitados) nos preços dos produtos. Definitivamente, e em todo o território

15. DIEESE (2012).

16. ZOCKUN (2007).

GRÁFICO 9

Participação (%) dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil – por décimos de renda disponível – 2008 a 2009



Fonte: Ipea. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto Social. Comunicado do Ipea nº 92, maio, 2011

nacional, é preciso fazer valer a Lei 12.741/12 que obriga os estabelecimentos a exporem painéis informativos com os valores ou os percentuais dos impostos, muito embora se saiba que é muito difícil (para não dizer quase impossível) precisar, de fato, a carga tributária incidente em cada produto, devido à complexidade do sistema e à variação de alíquotas de UF para UF.

Em suma, a partir do recorrente debate conjuntural sobre SM e mercado de trabalho, fez-se neste trabalho discussão acerca de possíveis efeitos benéficos que uma política de valorização real e de fortalecimento institucional do SM poderia ter sobre a sociedade brasileira. Em síntese, o conjunto de argumentos acima levantados encontrou respaldo na experiência brasileira dos últimos anos (mormente após 2004), prevendo-se para os próximos – tudo o mais constante – uma repetição das mesmas condições.

Todavia, é claro que uma política desta natureza deve buscar, em primeiro lugar, o fim dos reajustes anuais erráticos, pois estes tanto aumentam a incerteza do ambiente econômico como podem comprometer a sustentabilidade fiscal de outras políticas.¹⁷ Em segundo lugar, conferindo ao sistema econômico dose maior de previsibilidade e de sustentabilidade ao longo do tempo, é louvável que a atual política nacional de recuperação real do SM esteja atrelada à evolução do PIB real, segundo a sistemática que lhe foi atribuída desde 2007.

De qualquer modo, o fato relevante é que, tendo estado o ambiente macroeconômico relativamente estabilizado e, na visão dos empresários, com

17. Especialmente as políticas sociais de corte federal que usam o SM como piso e/ou indexador de seus benefícios (previdência social, assistência social e seguro-desemprego), além das finanças públicas municipais e estaduais que utilizam o SM como piso e/ou indexador salarial local.

perspectivas de crescimento sustentado, os aumentos reais do SM observados no período recente puderam ser absorvidos pelo sistema econômico em simultâneo ao aumento da ocupação e da formalização dos contratos, da recuperação real dos rendimentos do trabalho, do aumento da massa salarial total, com alguma redução das desigualdades de renda (proveniente, desde 2005, de aumentos mais que proporcionais dos rendimentos dos *decis* inferiores da distribuição), da queda da pobreza absoluta e relativa e – detalhe crucial – com a carga tributária de vinculação social crescendo acima dos gastos sociais federais. Portanto, conjunção de fatores acontecendo de modo pró-cíclico ao comportamento econômico mais geral, e não em contradição com ele, como infelizmente continuam a supor algumas análises mais conservadoras ou ideologicamente orientadas sobre o assunto.

Hoje, com todos esses elementos, novas questões compõem o debate político e contribuem para desmistificar certos “dogmas” que sempre acompanharam as discussões sobre salários, renda, distribuição etc. São a contraditar todos os que sempre defenderam (e defendem) falsos argumentos, os seguintes fatos da experiência brasileira recente:

- é possível valorizar o SM e aumentar o consumo das famílias sem que obrigatoriamente voltemos a altas taxas de inflação;

- é possível valorizar o SM e ainda assim ver crescer a ocupação geral, inclusive a formalização dos vínculos de emprego;

- é possível valorizar o SM e manter superavitárias as contas da seguridade social, até porque não existe déficit dentro da lógica orçamentária constitucionalmente prevista;

- o consumo das famílias é um importante vetor para a ampliação das capacidades locais de produção e para o crescimento econômico agregado;

- acompanhado de crescimento econômico, mesmo tímido como o que estamos experimentando neste triênio 2011-2013, não se instala uma calamidade nem nas contas da previdência nem nas da maioria das prefeituras país afora.

Isto posto, a defesa do SM e dos direitos dos trabalhadores são fundamentais na construção de uma Nação que busca melhorias nas condições de vida, de bem-estar, de desenvolvimento com erradicação da pobreza. A valorização do SM foi, e continuará sendo, um importante instrumento de luta por melhores condições de trabalho e prosseguirá desempenhando papel fundamental na construção de um padrão de vida mais civilizado no Brasil.

Referências Bibliográficas

ANFIP. **Previdência social e salário mínimo**: desenvolvimento econômico e social com valorização do trabalho. Brasília: Anfip, 2007.

ARAÚJO, E. A. **As contribuições sociais no Brasil pós CF/88**: contribuições ou forma disfarçada de cobrar impostos?. Rio de Janeiro: BNDES, mimeo, 2005.

BARROS, R. P. et al. **Uma avaliação dos impactos do salário mínimo sobre o nível de pobreza metropolitana no Brasil**. Brasília: IPEA, 2000d. (Texto para Discussão, 739).

_____. Aposentadoria e pobreza no Brasil. In: MPAS. **Previdência, assistência social e combate à pobreza**. Brasília, 2000e (Coleção Previdência Social).

CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMPOS, A. G. Regulação social e dinâmica econômica: evidências de complementaridades e perspectivas de políticas públicas. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil**: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. Hucitec, 2011.

CARDOSO JR., J. C. ; CASTRO, J. A. Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. A. **Dimensionamento e análise das finanças sociais do Governo Federal no período 1995/2002**. Brasília: STN, 2006a.

CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, J. A. Economia política das finanças sociais brasileiras no período 1995-2002. Campinas: **Revista Economia & Sociedade**, IE-
-Unicamp, v. 15, n. 1 (26), p. 145-174, jan./jun. 2006b.

CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura. In: LISBOA, M.; MENEZES-FILHO, N. (Orgs). **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ: Contra Capa Livraria, 2001.

DAIN, S.; LAVINAS, L. **Proteção social e justiça redistributiva**: como promover a igualdade de gênero. Rio de Janeiro-RJ: FASE, 2005.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

DIEESE. **Política de valorização do salário mínimo**. São Paulo, 2012 (Nota Técnica, 118).

FRANÇA, A. S. A. **Previdência social e a economia dos municípios**. 6ª edição. Brasília: Anfip, 2011.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010.

_____. **Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** Brasília, 2011. (Comunicados do IPEA, 75).

JACOB, C.; ALMEIDA, J. S. G. **Endividamento e resultado das empresas industriais no terceiro trimestre de 2005.** São Paulo: IEDI, 2005.

MONTAGNER, P. O Salário mínimo e a dinâmica social. In: BALTAR, P., DEDECCA, C.; KREIN, J. D. (Orgs.). **Salário mínimo e desenvolvimento.** Campinas: IE-Unicamp, 2005.

PAES, E. **Salário mínimo: combatendo desigualdades.** Rio de Janeiro-RJ: Mauad, 2002.

ZOCKUN, M. H. O atual sistema tributário brasileiro: um obstáculo ao crescimento econômico e à melhor distribuição de renda. In: MARCOVITCH, J. **Crescimento econômico e distribuição de renda.** São Paulo: Editora da USP; Editora Senac, 2007.