

MERCADO DE TRABALHO

conjuntura e análise

Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise - nº 3, janeiro 1997

A opinião dos atores

O papel do salário-mínimo no contexto da estabilização econômica

Jorge Jatobá e José Paulo Zeetano Chahad (Assessores Especiais do Ministro do Trabalho)

INTRODUÇÃO

O Brasil vive um especial momento de sua história: necessita consolidar a estabilidade de preços e retomar o crescimento econômico auto-sustentado com uma melhor distribuição de renda. Nesse contexto, tem emergido como uma polêmica o papel do salário-mínimo.

Mesmo reconhecendo tratar-se de matéria que requer ação pública, é evidente que as discussões marcam-se muito mais pelo seu conteúdo político do que por justificadas razões de cunho econômico/social. Isto decorre tanto da reconhecida perda de importância do salário-mínimo como indicador de renda da força de trabalho brasileira, quanto pelos impactos indesejáveis que possa ter sobre as contas públicas.

A QUEDA PERMANENTE DA COBERTURA DO SALÁRIO-MÍNIMO

Qualquer que seja a fonte de informações evidencia-se, com muita clareza, uma substancial diminuição do conjunto de trabalhadores recebendo o salário-mínimo:

- a) Em 1993, as estatísticas da RAIS indicavam haver cerca de 1,4 milhões de trabalhadores recebendo até um salário-mínimo, representando apenas 6,5% dos empregados no setor formal, sendo cerca de 5,0% no setor privado;
- b) Onde esta cobertura ainda é significativa, constata-se menores níveis de desenvolvimento e grandes bolsões de pobreza. O setor público da região Norte absorve 38,3% dos que recebem até um salário-mínimo, cifra que sobe para 42,8% no Nordeste. Destaca-se ainda que, entre aqueles recebendo até o salário mínimo no setor público, cerca de 96,5% concentravam-se na esfera municipal de governo e, dentre estes, cerca de 57,3% localizavam-se no Nordeste;
- c) Considerando-se a força de trabalho como um todo, as informações da FIBGE revelam que a cobertura do salário-mínimo, além de apresentar um declínio secular, tem alguma importância apenas para setores ou ocupações específicas. Por exemplo, para todas as posições nas ocupações da PEA (empregadores, empregados com e sem carteira assinada e conta própria), o salário-mínimo é percebido por 68,0% dos adolescentes; 46,0% dos

trabalhadores com baixa escolaridade (até segundo ciclo); e 24,0% dos jovens adultos (até 24 anos);

d) Esta queda da cobertura tem ocorrido, também, nas principais regiões metropolitanas do País. Na Região da Grande São Paulo, de acordo com as informações da PME, os trabalhadores com carteira assinada, recebendo até um salário-mínimo, não representavam mais do que 5,2% da força de trabalho, incluindo-se tanto o setor privado quanto o setor público.

Assim sendo, qualquer decisão em termos de salário-mínimo deve levar em consideração a contínua queda de sua cobertura, e sua importância como referencial de remuneração de expressivo segmento de trabalhadores no setor público, notadamente na esfera municipal, e para membros secundários da força de trabalho.

AS IMPLICAÇÕES DO REAJUSTE DO SALÁRIO-MÍNIMO

A despeito da comprovada queda da cobertura do salário-mínimo para o conjunto de trabalhadores brasileiros, seus reajustes possuem importância para o cenário econômico nacional. O debate que se trava anualmente a respeito do reajuste do salário-mínimo, decorre de suas implicações para os gastos da Previdência Social e dos Estados e Municípios, especialmente àqueles situados no Norte-Nordeste.

De um lado, a análise realizada acima evidenciou que a fração da força de trabalho coberta pelo salário-mínimo é cada vez menor. Por outro, devido à vinculação institucional entre o salário-mínimo e os benefícios da Previdência Social e em decorrência da fragilidade fiscal de muitos Estados e Municípios, o reajuste do mínimo fica determinado essencialmente pelos problemas de controle e de financiamento do déficit público. Ou seja, o nível do salário-mínimo e seu reajuste é cada vez mais um problema de natureza fiscal do que uma questão inerente ao funcionamento do mercado de trabalho brasileiro.

Por essa razão, observa-se um crescente descompasso entre o valor do salário-mínimo e a realidade do mercado de trabalho brasileiro que vem remunerando a força de trabalho cada vez mais a níveis superiores ao do salário-mínimo. Os problemas de natureza fiscal associados ao reajuste do mínimo têm inibido o seu crescimento, limitando desnecessariamente o seu nível, especialmente no setor privado.

DIRETRIZES BÁSICAS PARA UMA POLÍTICA DO SALÁRIO-MÍNIMO

As características do salário-mínimo brasileiro têm dificultado a formulação de uma política estável para o seu reajuste anual. Com o objetivo de contornar esta situação, o Ministério do Trabalho está apoiando, com uma emenda modificativa, a iniciativa de mudança Constitucional do Senador Ney Suassuna (PEC n. 26/96) e outros que propõe uma nova política para o reajuste anual do salário-mínimo. De acordo com essa proposta, o salário-mínimo para o setor público, o qual seria tomado como referência para os benefícios previdenciários, seria diferente daquele que prevaleceria para o setor privado.

Assim, a determinação institucional do salário-mínimo para o setor público, mais vinculada a questão fiscal, ficaria independente dos problemas relativos ao funcionamento do mercado privado de trabalho. A determinação do salário-mínimo para o setor privado ocorreria de forma regionalizada e tripartite, sendo independente do processo político-institucional que asseguraria o reajuste do mínimo para o funcionalismo público nos três níveis de governo e que, por vínculo constitucional, determinaria, também, os novos patamares para os benefícios da Previdência Social.

Este último seria unificado nacionalmente, enquanto aquele seria diferenciado regionalmente como resultado de uma negociação tripartite que tornaria os níveis do salário-mínimo mais aderentes às especificidades estruturais das diversas economias regionais brasileiras.

Ademais, o salário-mínimo seria resultante de um processo negocial tripartite que o Governo e Sociedade têm interesse em consolidar, como forma de resolver os conflitos econômicos que envolvem empregadores, trabalhadores e, no caso do reajuste do salário-mínimo, o Governo.

O descolamento do salário-mínimo entre os setores público e privado, o caráter negocial desse último e sua aderência às realidades regionais constituiria um grande avanço com relação à prática vigente que impõe ao mercado privado de trabalho, por razões alheias ao seu funcionamento, restrições que limitam o nível do salário-mínimo a patamares inferiores ao que o mercado pode efetivamente pagar.

[Retornar ao início da seção](#)

O que fazer com o salário mínimo?

Roberto Macedo (Pesquisador da FIPE-USP e Diretor-Presidente da Eletros - Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletrônicos. Foi Presidente do IPEA e Secretário de Política Econômica do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento [1991-1992]).

Maio está chegando e isso significa que o governo federal irá enfrentar, mais uma vez, o problema de como reajustar o salário mínimo. É um assunto antigo e complicado pelas suas implicações políticas e econômicas. Dá manchete nos jornais, toma tempo no rádio e na televisão. Novamente, os adversários políticos, e mesmo alguns aliados, vão criticar o Presidente pelo reajuste, pedindo outro, bem maior. Entre esses políticos, há alguns que conseguem sobreviver com o salário mínimo. Politicamente, é claro. Quanto menor, melhor.

Quando a mídia discute o assunto, sai também muito "besteiro", alimentado, inclusive, por alguns colegas nossos. Um deles ocorre quando se compara o salário mínimo no Brasil com o de países como Bolívia, Paraguai e até o Senegal, mas ninguém se dá ao trabalho de indagar que porcentagem da PEA - População Economicamente Ativa recebe menos que o salário mínimo oficial, nos países comparados. São análises de distribuição de frequências que ignoram essas últimas, mas supõem, implicitamente, que cem por cento delas se concentram no valor do mínimo.

Outro capítulo do "besteiro" ocorre quando se interpreta aquele conhecido gráfico do salário mínimo real, desde a sua criação, como se refletisse a remuneração da mão-de-obra brasileira de baixa ou nenhuma qualificação. Novamente, é como analisar uma distribuição de frequências sem as próprias frequências, mas supondo a sua totalidade em cima do mínimo. Equivale a se contentar com o metro, sem fazer a medida. Quem quiser medir salários em unidades de salário mínimo, tudo bem. O que não dá para aceitar é que se publique a coisa como se os salários dessa mão de obra fossem todos eles de um único valor, o salário mínimo.

O salário mínimo real de fato é hoje muito abaixo do seu valor de pico, na virada dos anos cinquenta para os anos sessenta. Mas nessa época ganhar o salário mínimo era quase um privilégio. Com registro em carteira, eu comecei a trabalhar em 1959, num banco em Belo Horizonte, ganhando o salário mínimo e muito contente com ele. Meus amigos achavam

minha remuneração não o mínimo, mas "o máximo", porque eram muitos escassos os empregos que pagavam o mínimo. Na ocasião, havia na Justiça do Trabalho muitas disputas por causa de ausência de registro, recibos falsos e outras formas de burlar o pagamento do mínimo. Hoje já não mais se ouve falar disso.

Lembro-me também de que em 1963 deixei esse banco e vim para São Paulo trabalhar no Banco do Brasil, ganhando pouco mais de dois salários mínimos. Hoje, não se começa num banco qualquer ganhando o salário mínimo e não sei quanto é o inicial do Banco do Brasil, mas deve ser pelo menos umas seis vezes o mínimo. A maior parte da PEA, inclusive empregados domésticos, há muito tempo teve suas remunerações descoladas do mínimo e por cima dele.

Nos anos 70 e 80, estive envolvido numa controvérsia sobre o efeito dessa queda real do salário mínimo, sobre as remunerações reais e sobre a concentração de renda na década dos anos sessenta. O assunto era complicado pela falta de dados adequados e a discussão turvada pelo ambiente político. Mas Domingos Zurrón Ócio, da FVG de São Paulo, em meados dos anos 80, na sua tese de Mestrado trabalhou com dados de ingressantes no mercado e mostrou o descolamento de forma bem precisa. Em retrospecto, acho que o que defendi então foi confirmado pelas evidências: o salário real dos trabalhadores não qualificados é essencialmente determinado pelas condições de mercado e não pelo mínimo. Em face dessas condições, houve o descolamento do mínimo e o efeito da queda deste, se houve, foi muito menor do que aquele que muitos defenderam. O salário mínimo real não é também um "farol" que com grande intensidade influencia a remuneração do mercado informal. Há, de qualquer forma, efeitos sobre o salário nominal, com alcance macroeconômico sobre o nível de preços e sobre a taxa de formalização do mercado de trabalho.

Se o salário mínimo fosse apenas ele mesmo, ou seja, o piso do mercado de trabalho formal, e também não fosse o mesmo para todo o Brasil, acho que o governo poderia até elevá-lo bem acima do que é hoje. Mas, o mínimo virou também o piso previdenciário e por essas e outras razões ele mexe com as finanças públicas.

Assim, dada a situação do mercado de trabalho, um reajuste do mínimo traria, entre outras, as seguintes conseqüências indesejáveis: 1) impacto nominal sobre o nível de salários e preços, ainda que com elasticidade inferior à unitária, pressionando a taxa de inflação e dando um sopro a um mecanismo de indexação que idealmente deveria ser mantido inoperante; 2) aumento na taxa de informalização do mercado, principalmente nas regiões onde o descolamento do mínimo é menor; 3) impacto nas finanças da Previdência Social; 4) novas dificuldades para as finanças públicas dos Estados e Municípios das mesmas regiões.

Há, entretanto, um problema político que nenhum economista dando palpite sobre essas coisas deve ignorar ou subestimar. Vai ser difícil evitar um reajuste do mínimo, particularmente em face das pressões que serão exercidas não pelos trabalhadores de baixa renda, mas pelos aposentados e pensionistas da Previdência Social. Pela última contagem que vi, o número desses dois últimos grupos já estava em torno de 15 milhões de pessoas que têm um poder de fogo político muito maior que os trabalhadores ativos que ganham em torno do mínimo.

Portanto, com esse quadro, a saída mais adequada está em dar apenas a reposição da inflação segundo o INPC do IBGE, mas não o número exato. Isto, para reduzir um pouco a conotação de indexação. Uma saída mais audaciosa e original seria converter o mínimo atual num mínimo dos mínimos e criar mínimos por setores e ramos. Por exemplo, a agricultura teria um mínimo menor que a indústria e, dentro desta, o da construção seria menor do que o da metalúrgica. Sabe-se que os salários variam mais entre setores e ramos do que entre regiões, ou seja, as diferenças de salários entre regiões se explicam mais pela presença de

setores e ramos diversos do que pelo aspecto regional por si mesmo. Esta seria uma forma de, na prática, fazer os salários mínimos variarem entre regiões, com sua média sendo maior nas regiões mais ricas, mas sem o retorno do salário mínimo regional, já que este último não é politicamente palatável.

Se o governo não pode fazer muito pelo mínimo, há uma outra área onde ele deve dar o máximo, inclusive para abrir espaço para um mínimo menos mixuruca no futuro. Trata-se de cuidar do próprio ajuste, abrindo espaço para retomada de um crescimento satisfatório, com impacto favorável sobre o emprego, os salários reais e as finanças públicas. Estamos mais numa fase de recuperar e fortalecer uma máquina capaz de gerar mais empregos e salários mais altos, do que de exigir dela um desempenho salarial que não está em condições de sustentar.

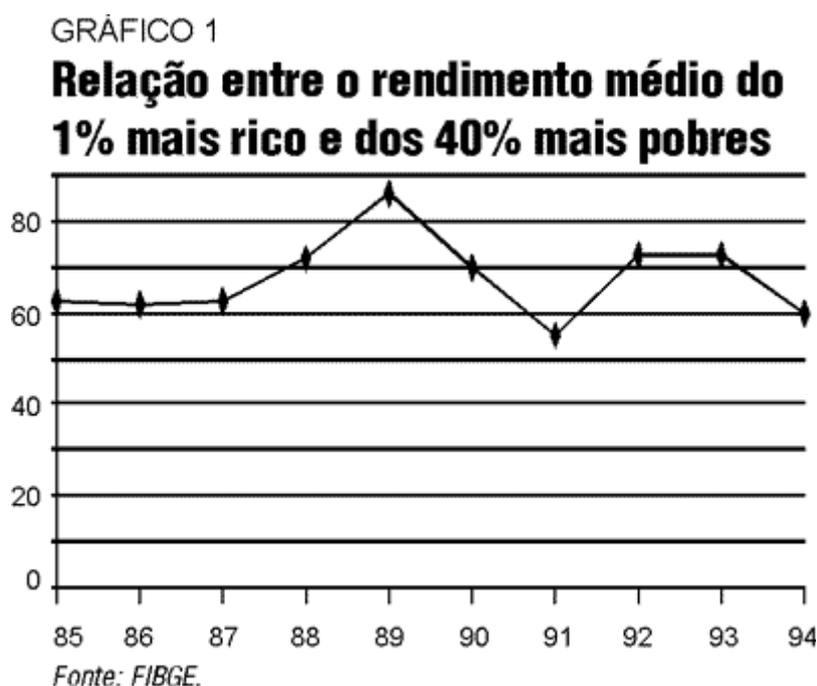
[Retornar ao início da seção](#)

A necessidade de recuperação da política nacional de salário mínimo

Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça (Economista - Diretor Técnico do DIEESE)

O movimento de reativação no nível de atividade econômica dos últimos quatro anos permitiu que a renda nacional dividida pelo conjunto da população voltasse a atingir o mesmo patamar existente em 1980. Em outras palavras, observa-se que o atual Produto Interno Bruto per capita brasileiro continua sendo praticamente o equivalente ao de dezesseis anos atrás.

Por outro lado, a recente recuperação no nível de renda por habitante não repercutiu de maneira idêntica para todos os brasileiros. A permanência de acentuada dispersão entre os rendimentos no país revela a existência do fenômeno de grande assimetria na repartição dos ganhos provenientes da reativação econômica.



A elevação real verificada no comportamento dos mais baixos rendimentos, a partir da

abrupta queda da taxa de inflação, apresenta indicações de escassa continuidade, decorrente da ausência de medidas mais efetivas e abrangentes de proteção ao emprego e à renda dos segmentos mais frágeis do mercado de trabalho. Atualmente, as baixas taxas de investimento, a frágil performance da geração de empregos regulares e a ausência de um sistema democrático de relações de trabalho e de uma satisfatória política de rendas voltada aos de baixo conformaram um ambiente pouco adequado ao prosseguimento da recomposição real dos rendimentos e da redução das desigualdades de renda.

O salário mínimo, nacionalmente reconhecido como um instrumento efetivo de proteção e elevação do nível de renda dos trabalhadores de salário de base, permanece hoje sem espaço privilegiado nas políticas governamentais. Um exemplo disso, pode ser observado pelo seu poder de compra que em 1996 equivale a cerca de 1/3 do valor real de 1980.

A necessária recuperação da política de salário mínimo no Brasil dificilmente pode ocorrer sem a reversão de certas prioridades nacionais. O rearranjo institucional de questões como o sistema previdenciário e de garantia de benefícios, as relações de trabalho e a estrutura tributária, não apenas urgente, coloca-se como fundamental para que, conjuntamente com a recuperação da política de salário mínimo, possa ser revertida a tendência desse final de século de aprofundamento da exclusão social.

Nos países desenvolvidos, a literatura mais recente voltou a resgatar o papel ativo das políticas de salário mínimo, quanto a sua contribuição na redução das desigualdades de rendimento, proteção dos trabalhadores de salário de base e elevação do nível de demanda agregada. Aliás, a desigualdade entre os rendimentos sofre impacto direto e não desprezível do valor do mínimo nacional.

Quanto menos ativa a política do salário mínimo, maior pode ser a desigualdade nos rendimentos.^[1] Em países como França, Inglaterra e Alemanha, por exemplo, a diferença entre os dois decis extremos da distribuição pessoal da renda não ultrapassa a três vezes, enquanto no Brasil chega próxima de 50 vezes.

A violência do processo hiperinflacionário passado e a atual dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho, extremamente desfavorável aos trabalhadores de salário de base, impedem a necessária e continuada recuperação do poder de compra do salário mínimo nacional. A renda per capita pode até continuar crescendo, porém o nível mais baixo dos rendimentos assalariados encontra grandes resistências para avançar, conforme já identificado pelos estudos clássicos sobre o tema dos salários de base realizados no país.

A contínua e sistemática elevação dos mais baixos salários teria dois efeitos diretos extremamente positivos. Não apenas contribuindo para melhorar o padrão de vida das famílias mais carentes, possivelmente retirando-os da faixa de pobreza, como também agindo favoravelmente na redução na desigualdade da renda nacional.

Indiretamente, o aumento real no valor do piso nacional poderia contribuir para a ampliação da demanda agregada, a partir do impulso no consumo dos bens e serviços de consumo popular e sem grandes impactos na balança comercial. A ativação dos pequenos negócios e a orientação de um possível caminho de retomada sustentada do crescimento econômico contribuiriam para a elevação das receitas públicas, compensando impactos decorrente da elevação do mínimo nacional sobre o caixa dos governos.

Enfim, existem condições suficientes para recuperação da política nacional de salário mínimo, que requer muito mais do que vontade política. Necessita, antes, do convencimento das elites sobre a qualidade e a importância do salário mínimo nacional em um país com mercado de trabalho muito flexível e heterogêneo. Assim como a retomada sustentada do crescimento econômico é inadiável, os erros de decisões do passado não muito distante -

quando predominava a tese sobre o crescimento do bolo como prioridade anterior ao de sua divisão - não deveriam ser esquecidos.

Nota

[1] Sobre as evidências mais recentes ver: CAHUC, P. & MICHEL, P. (1996) Minimum wage unemployment and growth. *European Economic Review*; KRAMARZ, F. et alii (1996) The economic impact of minimum wages in Europe. *Economic Policy*; FREEMAN, R. (1996) The minimum wage as a redistributive tool. *Economic Journal*; CARD, D. KRUEGER, A. (1994) Minimum wages and employment. *American Economic Review*.

[\[Voltar\]](#)

Outras seções de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise - nº 3, janeiro 1997