

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1290**

## **O ESGOTAMENTO DO PAPEL DO SALÁRIO MÍNIMO COMO MECANISMO DE COMBATE À POBREZA EXTREMA**

**Fabio Giambiagi  
Samuel Franco**

Rio de Janeiro, julho de 2007



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1290**

### **O ESGOTAMENTO DO PAPEL DO SALÁRIO MÍNIMO COMO MECANISMO DE COMBATE À POBREZA EXTREMA\***

**Fabio Giambiagi\*\***  
**Samuel Franco\*\*\***

Rio de Janeiro, julho de 2007

---

\* Os autores agradecem os comentários de Paulo Mansur Levy a uma versão preliminar do artigo, assumindo, como de praxe, plena responsabilidade pelo conteúdo final do texto.

\*\* Coordenador do Grupo de Acompanhamento Conjuntural da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea. Cedido pelo BNDES.

\*\*\* Pesquisador da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República**

**Ministro** – Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Renato Lóes Moreira (substituto)

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cínara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

José Aroudo Mota (substituto)

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: E24, E25, I38

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo Ipea e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **SINOPSE**

O artigo analisa a evolução do salário mínimo (SM) no Brasil depois da estabilização do Plano Real. Mostra-se que entre 1994 e 2007, a variável teve um aumento real acumulado de mais de 100%. Com isso, seu valor avançou na escala de rendimentos, estimando-se que em 2007 tenha alcançado 41% do rendimento médio. Mesmo em 2005, antes dos aumentos reais importantes observados em 2006 e 2007, o SM representava um valor correspondente a mais de duas vezes o rendimento médio dos 20% mais pobres e quase 20% superior ao rendimento médio dos 50% mais pobres em nível nacional e, no Nordeste, seu valor era inclusive maior do que o rendimento da média dos 90% mais pobres. O artigo aponta para o esgotamento da eficácia da política de aumentos reais do SM como instrumento de políticas de redução da pobreza extrema. Em função disso, sugere-se congelar o valor real do SM na próxima década e concentrar os recursos públicos, na margem, em políticas mais bem focalizadas e com maior retorno social.

## **ABSTRACT**

This paper analyses the evolution of the minimum wage in Brazil after the stabilization of the Real Plan. It is shown that between 1994 and 2007, the variable had an accumulated real increase of more than 100%. Consequently, its value has advanced in the degree of income and it is estimated that in 2007 it should have reached 41% of the average earning. The article points to the end of the effectiveness of the policy of real increases of minimum wage as a means to reduce the extreme poverty. Based on this, it is suggested to maintain the real value of the minimum wage in the next decade and to concentrate the additional public expenditures in better focused and with higher social return policies.



# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O AUMENTO DO PODER AQUISITIVO DO SALÁRIO MÍNIMO DEPOIS DO PLANO REAL: FATOS ESTILIZADOS	8
3 OBJETIVOS DA POLÍTICA DE AUMENTOS REAIS DO SALÁRIO MÍNIMO	10
4 A TENDÊNCIA AO ESGOTAMENTO DA EFICÁCIA DA POLÍTICA DE AUMENTOS DO SALÁRIO MÍNIMO COMO MECANISMO DE COMBATE À POBREZA EXTREMA	11
5 A NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA	18
6 SÍNTESE E CONCLUSÕES	23
REFERÊNCIAS	25





# 1 INTRODUÇÃO

O governo brasileiro definiu uma regra de reajuste para o salário mínimo (SM) para o período 2008-2011 – segundo a qual o aumento será igual ao crescimento defasado do Produto Interno Bruto (PIB) – após o que, estará em aberto que política deverá ser adotada em relação a essa variável.<sup>1</sup> Este texto procura fornecer subsídios para essa discussão, que deverá se intensificar nos próximos anos.

O Brasil é um dos países com pior distribuição de renda no mundo. Ao mesmo tempo, especialmente nas grandes metrópoles, a miséria em que vive um contingente importante da população faz parte do nosso cotidiano. Nada mais natural, portanto, que haja pressão constante da opinião pública sobre os governos para que, nas suas políticas, se destaque o combate a essas mazelas. Em função disso, na opinião pública em geral e no meio político brasileiro em particular, “ataque à desigualdade” e “redução da pobreza” têm sido expressões associadas a demandas em favor de aumentos reais do SM. Tais aumentos são vistos, tanto pelo cidadão comum como pelo Parlamento – enquanto caixa de ressonância da sociedade – e muitas vezes pelo Executivo, como a forma por excelência de atuação do Estado na superação daqueles dois problemas. Este artigo procura demonstrar que essa suposição é equivocada. Dito de outra forma, procura-se argumentar que há um divórcio entre o que a sabedoria convencional julga que sejam os efeitos dessa política e seus resultados efetivos.

Ao mesmo tempo, nos últimos anos tem havido uma ainda modesta, mas não desprezível queda na desigualdade no Brasil, tema que apenas começa a ser objeto de reflexão. A literatura pertinente procura indagar as causas do fenômeno e questiona a importância que nele teriam tido os aumentos do SM promovidos pelo governo (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006). Preocupação relevante nessa linha de trabalhos é indagar acerca da contribuição que os programas oficiais focalizados, como o Bolsa Família (SOARES, 2006), teriam dado a essa queda da desigualdade.

O tema do grau de eficácia da política de aumentos reais do SM *vis-à-vis* outras políticas governamentais passou a ser objeto de uma reflexão crescente, ao longo dos últimos anos (IPEA, 2006).<sup>2</sup> Neri, Kakwani e Hyun (2006, p. 112), sintetizando esse tipo de reflexão, concluem que “talvez estejamos próximos do valor máximo do mínimo em termos de impactos favoráveis na pobreza sob a ótica trabalhista. Neste sentido, o salário mínimo não deveria figurar no elenco de políticas promotoras do crescimento”.

O artigo se divide em seis seções, incluindo esta breve introdução. Em seguida são apresentados os fatos estilizados associados ao aumento do SM depois do Plano Real em 1994. A terceira seção expõe os objetivos que idealmente os governos procuram alcançar quando aumentam a variável em questão. A quarta seção constitui o “coração” do texto e mostra, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

---

1. O Projeto de Lei (PL) enviado ao Congresso define a regra para 2008-2011 e estabelece que “até 31 de dezembro de 2011, o Poder Executivo da União encaminhará ao Congresso Nacional Projeto de Lei dispoendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, inclusive” (Artigo 4º).

2. A excelente coletânea de Barros, Foguel e Ulysea (2007) é referência obrigatória do debate, por incluir artigos de diversos participantes da controvérsia acerca da eficácia do SM.

(IBGE), evidências de que a eficácia do SM como instrumento para atingir tais objetivos foi se diluindo com o passar dos anos, à medida que a variável recebia incrementos reais sucessivos. A quinta seção formula algumas idéias que deveriam nortear uma política social alternativa àquela que vem sendo adotada e que se baseia no aumento do SM. Por último, incluem-se as conclusões mais relevantes do texto.

## 2 O AUMENTO DO PODER AQUISITIVO DO SALÁRIO MÍNIMO DEPOIS DO PLANO REAL: FATOS ESTILIZADOS

Desde a deflagração do Plano Real, o SM teve aumentos reais sucessivos praticamente todos os anos. Em termos de períodos de governo, tomando-se como referência a situação em dezembro de 1994, a variável experimentou aumentos reais de 29,5% no primeiro Governo Cardoso (1995-1998), 10,0% no segundo e de 36,5% nos quatro anos do primeiro Governo Lula, totalizando um crescimento acumulado de 94,4% em 12 anos, tendo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como deflator. Dado o aumento do SM para R\$ 380 em 2007, se a inflação no ano for de 3,3%, como se espera, isso acabaria implicando uma ampliação desse incremento acumulado em relação ao final de 1994, de 104,3% até o final de 2007 (tabela 1). A evolução da variável marca um nítido contraste com a trajetória de queda do rendimento médio real do trabalho, captado pelas diversas Pnads ao longo do tempo, até recentemente (tabela 2).<sup>3</sup>

TABELA 1  
Evolução do salário mínimo – dezembro

Ano	Valores do SM (dez.) <sup>a</sup>	Variação do SM (%)	IPCA (%)	Variação real do SM (%)	Índice real (dez. 1994 = 100)
1994	70	n.c.	n.c.	n.c.	100,00
1995	100	42,86	22,41	16,71	116,71
1996	112	12,00	9,56	2,23	119,31
1997	120	7,14	5,22	1,82	121,48
1998	130	8,33	1,66	6,56	129,45
1999	136	4,62	8,94	-3,97	124,31
2000	151	11,03	5,97	4,77	130,24
2001	180	19,21	7,67	10,72	144,21
2002	200	11,11	12,53	-1,26	142,39
2003	240	20,00	9,30	9,79	156,33
2004	260	8,33	7,60	0,68	157,39
2005	300	15,38	5,69	9,17	171,82
2006	350	16,67	3,14	13,11	194,35
2007	380	8,57	3,30	5,10	204,27

Fonte: IBGE; para 2007, inflação prevista pelos autores.

<sup>a</sup> Em R\$.

n.c. = não considerado.

3. Na tabela 1 adota-se o IPCA como deflator, por ser a medida oficial de inflação, enquanto na tabela 2 o próprio IBGE é que calcula os dados a preços reais com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). De qualquer forma, a diferença acumulada entre o IPCA e o INPC é ínfima: entre junho de 1994 e a última informação disponível (maio de 2007), o primeiro teve um aumento acumulado de 311% e o segundo, de 315%. Em termos reais, isso implica uma diferença acumulada de 1% entre as variações reais medidas com um deflator ou com outro, irrelevante em face das dimensões da variação do SM no período.

TABELA 2

**Índice de rendimento médio mensal real das pessoas de 10 anos ou mais de idade com rendimento**

(Deflator: INPC. Base: 1995 = 100)

Ano	Índice real
1995	100,0
1996	101,7
1997	100,8
1998	101,1
1999	94,7
2001	93,0
2002	90,1
2003	82,6
2004	82,7
2005	87,1

Fonte: IBGE (2006).

Obs: Em 2000, não houve Pnad.

A contrapartida desse fenômeno foi a expressiva elevação das despesas previdenciárias. De fato, o gasto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que era de 4,6% do PIB nos primeiros tempos da estabilização, em 1995, deverá ser de 7,3% do PIB em 2007. A elevação do SM e o recebimento de variáveis assistenciais associadas a esse indexador por um número cada vez maior de pessoas explicam também a crescente importância de duas variáveis fiscais relevantes: as despesas da Lei Orgânica da Assistência Social/Renda Mensal Vitalícia (Loas/RMV), inexistentes na conta do Tesouro em 1994 e que em 1998 eram de apenas 0,1% do PIB, chegaram a 0,2% do PIB em 2002 e em 2007 deverão atingir 0,6% do PIB; enquanto isso, as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ligadas ao abono salarial e ao seguro-desemprego, passaram de 0,5% do PIB em 1995, para uma estimativa de 0,7% do PIB em 2007.<sup>4</sup>

No caso do INSS, a elevação das despesas como proporção do PIB se deveu a três fatores. Em primeiro lugar, naturalmente, o escasso dinamismo da economia, uma vez que, ante a pressão demográfica que afetaria fatalmente o numerador da fração, o pobre crescimento do denominador tendeu a pressionar a relação Gasto/PIB. Em segundo lugar, a generosidade da legislação, que permitiu um crescimento importante do número de benefícios, mediante a existência de fenômenos como aposentadorias precoces regras frouxas para a concessão de auxílio-doença etc. E, em terceiro, o crescimento real do SM, que afeta dois de cada três benefícios. Pelos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) – cuja última edição reporta dados referentes a 2005 – nos 11 anos posteriores ao Plano Real, enquanto o PIB cresceu – já com as novas Contas Nacionais revistas pelo IBGE em 2007 – em média 2,5% ao ano (a.a.), o número de benefícios estritamente

4. No caso do gasto de Loas/RMV, parte do crescimento se deve ao fato de que benefícios de RMVs de pessoas desligadas do sistema por falecimento foram sendo demograficamente substituídos por novas concessões da Loas. A distorção se deve ao fato de que as RMVs não eram computadas nas contas do Tesouro Nacional – sem INSS – antes de 2003, quando passaram a ser especificadas como uma das rubricas do gasto desagregado do Tesouro. De qualquer forma, entre 1994 e 2007, o número físico de benefícios assistenciais – soma de RMVs e Loas – passou de 1,4 milhão/mês na época do lançamento do Plano Real, para 3,0 milhões de benefícios/mês atualmente.

previdenciários – sem contar os assistenciais – aumentou a uma média anual física de 3,9% – 52% em termos acumulados. Já o gasto do INSS, nesses mesmos 11 anos, tendo como deflator o deflator implícito do PIB, expandiu-se a uma média de 5,7% a.a., ou seja, 85% no acumulado – muito acima do incremento físico de benefícios, exatamente pelo aumento da remuneração real média resultante da forte elevação do SM e do piso previdenciário.

Vale ressaltar que a importância fiscal da variável resulta da vigência do artigo 201 da Constituição, que garante: “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”, complementado pelo artigo 203 que, no tocante à assistência social, estabelece: “A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. Com o passar dos anos, após a estabilização, esses dois artigos deixaram de ser apenas mecanismos de proteção do poder aquisitivo dos benefícios inferiores e se tornaram na prática um instrumento de efetiva elevação do valor real do piso.

### **3 OBJETIVOS DA POLÍTICA DE AUMENTOS REAIS DO SALÁRIO MÍNIMO**

Desde sua origem, a existência da figura legal do SM esteve associada à noção de que ele corresponderia à expressão de um direito a uma renda mínima, que permita ao trabalhador satisfazer as necessidades básicas próprias e da família. Modernamente, no Brasil essa concepção foi cristalizada no artigo 7º da Constituição, que no capítulo dos direitos sociais do trabalhador, estabelece como um deles o “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e as de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo”. Embora a Constituição fale apenas em “preservar o poder aquisitivo”, pode-se especular que entre as razões da elevação real da variável ao longo do tempo pode ter estado o reconhecimento de que na prática o valor inicialmente estabelecido para a variável não atendia aos requisitos do artigo 7º e que portanto era necessário aproximar a variável de um valor que permitisse efetivamente satisfazer àquele conjunto de necessidades. Um problema conhecido da implementação de políticas sociais baseadas no SM é que se trata de um direito cuja implementação é dificultada pelo fato de que o valor associado às necessidades do trabalhador e de seus familiares varia em função do número de dependentes e dos preços regionais, que podem divergir de uma região para outra.

O primeiro objetivo da política de elevação do SM seria o de atacar o problema representado pela pobreza extrema. O aumento da variável serviria assim para promover uma alta das remunerações inferiores, aproximando-as do que corresponderia ao valor de subsistência de uma família. Repare-se que, valendo a lógica desse raciocínio, entende-se que o valor do SM se situaria abaixo do valor que corresponderia ao nível abaixo do qual uma família deveria ser definida como sendo “extremamente pobre”, o que justificaria a elevação da variável, para que se aproximasse daquele nível desejável.

O segundo objetivo da política de elevação do valor real do SM seria o de diminuir o grau de desigualdade na distribuição de renda existente no Brasil. Ele se insere, assim, no conjunto de políticas que se destinam a esse fim, entre as quais se destaca a política tributária – mediante a adoção de alíquotas progressivas – além das transferências diretas de renda às famílias mais pobres, como ocorre, por exemplo, através de programas como o Bolsa Família. Entendendo que a redução da desigualdade é um valor absoluto muito importante no Brasil – uma vez que mesmo os estratos sociais mais beneficiados na distribuição de renda costumam se manifestar favoráveis a uma igualdade maior –, as lideranças políticas que propugnam em favor de aumentos do valor real do SM vêm nessa política uma forma de “empurrar” para cima a base das remunerações, diminuindo assim a relação entre o que ganham os “mais ricos” e o que recebem os “mais pobres” na população brasileira.

Os chamados “canais de propagação” dessa política são três. O primeiro é a sua natureza compulsória, uma vez que, teoricamente, no mercado formal a legislação obriga o empregador a obedecer a parâmetros fixados institucionalmente, seja pela Constituição ou pela lei. O segundo é o caráter de indexador da variável, que funciona como piso para outras remunerações que não as recebidas no mercado de trabalho – casos do seguro-desemprego e do piso previdenciário e assistencial. O terceiro canal, finalmente, é o assim denominado “efeito farol”, que consiste no poder de balizamento da figura legal do SM incidindo sobre o mercado informal.<sup>5</sup> Neste, embora por definição de informalidade nada impeça que o mínimo imposto pela legislação seja ignorado, considerações de caráter ético – uma vez entendida a variável como uma convenção social a ser respeitada – e/ou de conveniência prática para evitar uma insatisfação do empregado podem levar o empregador a seguir os parâmetros da legislação, ainda que informalmente.

No caso dos segmentos para os quais o SM opera como indexador, a base conceitual da vinculação é que, sendo o SM a variável que corresponderia à satisfação das necessidades básicas de subsistência, estas deveriam ser atendidas independentemente de a pessoa estar trabalhando ou não. Por essa razão, o conceito se estende também ao benefício mínimo pago aos trabalhadores desempregados que recebem o seguro-desemprego e aos aposentados, pensionistas e detentores de um benefício assistencial (Loas ou RMV) e cuja remuneração básica não pode ser inferior a 1 SM.

#### **4 A TENDÊNCIA AO ESGOTAMENTO DA EFICÁCIA DA POLÍTICA DE AUMENTOS DO SALÁRIO MÍNIMO COMO MECANISMO DE COMBATE À POBREZA EXTREMA**

Uma questão crucial do debate sobre esses temas é verificar que percentual do que o governo gasta a mais com a despesa adicional resultante de aumentos do SM é destinado efetivamente a famílias extremamente pobres. Barros e Carvalho (2005) já tinham mostrado em 2005, com dados, na época, da Pnad de 2003, que a eficácia do SM como instrumento para o ataque à pobreza extrema era muito modesta. Com efeito, os autores observaram, a partir do conceito de “insuficiência de renda” – representado pela diferença entre a renda que define a linha de pobreza extrema e a

---

5. Sobre o “efeito farol”, ver Neri, Gonzaga e Camargo (2001). Para uma análise sobre a eficácia do SM com dados mais distantes no tempo, ver o artigo de Velloso (1990).

renda das famílias extremamente pobres –, que, de uma despesa adicional de – na época – R\$ 3,1 bilhões, associada a um aumento de 10% do piso previdenciário, um valor da ordem de apenas R\$0,1 bilhão era destinado efetivamente às famílias extremamente pobres.<sup>6</sup>

A explicação para isso não é difícil de entender. Imaginemos uma família composta por apenas uma pessoa, que receba um benefício de Loas, por exemplo, de R\$ 380 e admitamos que o nível de renda *per capita* que define a linha de pobreza extrema seja da ordem de R\$ 100. Se o SM aumenta, no caso dessa pessoa, simplesmente nada do aumento adicional de renda serve para atacar sua pobreza extrema, e a insuficiência de renda das famílias extremamente pobres continua intacta. Já se, por exemplo, o beneficiário toma conta de três netos menores, porque a mãe migrou para outro estado, deixando os filhos aos cuidados da avó viúva, a renda *per capita* desse conjunto de quatro pessoas é de R\$ 95 e se o SM aumentar para, por exemplo, R\$ 400, todo o adicional *per capita* de renda de R\$ 5 se destina a diminuir a insuficiência de renda dessa família. A eficácia da política de aumento do piso previdenciário e assistencial para diminuir essa insuficiência será uma função direta:<sup>7</sup>

- da proporção de famílias extremamente pobres que tiverem algum dos seus membros recebendo uma remuneração nas proximidades de 1 SM; e
- da proporção de famílias extremamente pobres que contarem com um idoso entre seus membros.

Na mesma linha, e apesar de ser um defensor da política de aumentos do SM, Saboia (2006) afirma que

ao se considerar os rendimentos do trabalho verifica-se que efetivamente a maior parte das pessoas que recebem o salário mínimo estão localizadas nos níveis médios e baixos da distribuição de renda. Curiosamente, poucas pessoas dentre as que recebem o salário mínimo como rendimento do trabalho pertencem às 10% das famílias mais pobres, o que pode ser explicado pelo baixíssimo nível de renda dessas famílias. (...) Em geral, os trabalhadores que recebem o salário mínimo estão distribuídos pelas famílias com rendimentos médios ou baixos. Cerca de metade pertence às famílias do quarto ao sexto décimo da distribuição do rendimento familiar per capita. Resultados semelhantes, porém um pouco mais deslocados para os níveis mais altos de renda, são encontrados ao serem considerados os rendimentos de pensões e aposentadorias iguais ao valor do salário mínimo. No caso das aposentadorias, mais de três quartos daqueles que recebem valor equivalente ao salário mínimo estão localizados entre o quarto e o oitavo décimo da distribuição. No caso das pensões, 85% estão entre o quarto e o nono décimo da distribuição. Tanto nas famílias mais pobres como nas mais ricas é relativamente raro encontrar pessoas recebendo pensões e aposentadorias iguais ao salário mínimo. Portanto, a maior parte das pessoas que recebem o salário mínimo (no trabalho, em pensões ou aposentadorias) não podem ser consideradas pobres pelo padrão brasileiro. Em

---

6. Tais resultados foram confirmados em Barros *et al.* (2006) que, com base na Pnad de 2004, concluem que, no caso dos benefícios previdenciários e assistenciais de valor igual a 1 SM, um aumento de 10% nesses benefícios geraria um "delta" de renda de R\$ 3,3 bilhões, dos quais apenas R\$ 0,7 bilhão (ou cerca de um grau de 21% de eficácia) seria destinado às famílias pobres e apenas R\$ 0,1 bilhão às famílias extremamente pobres.

7. Sobre essas questões, ver os artigos clássicos de Ramos e Reis (1993 e 1995).

outras palavras, o combate à pobreza no curto prazo não pode prescindir de políticas de transferência de recursos diretamente às mãos das famílias pobres como no caso do programa Bolsa Família (grifos nossos).<sup>8</sup>

O conjunto de tabelas mostradas a seguir apresenta as razões pelas quais é possível argumentar que a política de aumentos do SM como mecanismo de combate à pobreza extrema foi perdendo eficácia ao longo do tempo, à medida que a variável ia aumentando seu valor real.

Um elemento importante a considerar é que, no Brasil, um contingente considerável de pessoas com rendimento – mais de 1/3 – ganha no máximo 1 SM. Esse percentual, por sua vez, é bastante diferenciado por regiões, sendo bem mais acentuado no Norte e no Nordeste. Essa informação é desagregada nas tabelas 3 e 4 entre os que estão nessa categoria mas não chegam a ter um rendimento de 1 SM (tabela 3) e os que apresentam um rendimento exatamente igual a 1 SM (tabela 4).

TABELA 3

**Percentual de trabalhadores de 10 anos ou mais de idade com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo no trabalho principal em relação ao total de trabalhadores com rendimento de 10 anos ou mais de idade**

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1995	14,8	13,3	34,0	10,5	7,1	9,5
1996	15,0	14,2	34,9	9,9	7,1	10,3
1997	15,3	15,4	35,1	10,2	7,4	9,5
1998	16,4	18,8	36,5	10,4	7,9	11,2
1999	17,5	19,2	38,2	12,8	8,7	11,7
2001	19,3	19,1	40,0	14,0	11,1	13,2
2002	19,3	20,2	40,2	13,9	11,1	12,6
2003	21,7	24,0	43,3	14,8	13,4	14,4
2004	21,8	23,0	43,4	15,3	13,8	14,3
2005	20,9	21,0	42,3	13,9	13,1	13,5

Fonte: IBGE/Pnad.

TABELA 4

**Percentual de trabalhadores de 10 anos ou mais de idade com rendimentos exatamente iguais a 1 salário mínimo no trabalho principal em relação ao total de trabalhadores com rendimento de 10 anos ou mais de idade**

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1995	12,2	14,2	15,9	14,8	10,4	9,8
1996	8,4	10,9	10,7	11,6	7,1	6,5
1997	10,3	13,9	14,6	12,3	8,0	8,1
1998	8,8	12,0	12,1	11,3	6,9	6,8
1999	6,9	8,3	9,3	8,9	5,6	5,5
2001	9,0	11,5	13,0	10,7	7,2	6,2
2002	12,5	18,3	17,7	14,3	9,9	9,1
2003	10,8	14,8	16,3	12,1	8,5	7,1
2004	10,3	13,4	15,8	10,3	8,1	7,0
2005	14,6	19,1	20,2	16,2	12,4	10,2

Fonte: IBGE/Pnad.

8. Em outro artigo, Saboia propõe manter a política de aumentos reais do SM, porém, estabelecendo diferença entre o piso dos benefícios contributivo e não-contributivo: o primeiro continuaria atrelado ao SM e o segundo, não (SABOIA, 2007).



Uma primeira conclusão, portanto, é cristalina: a eficácia do SM como instrumento para o combate à pobreza extrema é bastante heterogênea através das diversas regiões do país. Se um percentual muito elevado de indivíduos recebe menos de 1 SM, é evidente, por definição, que a eficácia prática da definição de um maior valor legal para o SM é pequena. Observe-se, a propósito, que no Nordeste – região em que há uma forte concentração de indivíduos extremamente pobres – nada menos que 42% dos trabalhadores recebiam em 2005 valores inferiores a 1 SM, não sendo portanto afetados pelo seu incremento.

Uma segunda conclusão é que, como caberia esperar ao longo de um processo de elevações sucessivas do valor do SM *vis-à-vis* a renda da população, o percentual de indivíduos cuja renda se situa abaixo do SM na escala de rendimentos aumentou com o passar dos anos (tabela 3). O caso típico é de uma pessoa empregada ganhando SM e que, à medida que a variável aumentava, tenha deixado de receber os ganhos integrais do mínimo. No Brasil, em 2005, 15% das pessoas ocupadas de 10 anos com rendimento ganhavam exatamente 1 SM, e 21% delas, abaixo disso.

É interessante destacar que nos anos em que o SM assume valor arredondado, múltiplo de R\$ 100, a proporção de indivíduos que ganham exatamente 1 SM aumenta. Cabe lembrar que ele foi de R\$ 100 ou múltiplos de R\$ 100 por ocasião dos reajustes de 1995 (R\$ 100), 2002 (R\$ 200) e 2005 (R\$ 300). Observe-se que na tabela 4 o percentual de pessoas que ganhavam exatamente 1 SM revelou-se maior nesses anos do que nos adjacentes, expondo a importância do “efeito arredondamento” para os indivíduos que ganham valores independentes do SM mas que, circunstancialmente, passam a ter um valor idêntico ao deste.

A tabela 5 mostra uma informação complementar: a proporção de pessoas que recebem múltiplos exatos do SM (por exemplo, 2 SMs; 3 SMs etc.). Embora a indexação a múltiplos de SM seja proibida, nada impede que informalmente essa vinculação seja feita (por exemplo, pagando a uma empregada doméstica 1 salário acertado em termos nominais, mas que corresponde a 2 SMs). A tabela mostra, com maior intensidade (uma vez que considera quem ganha diferentes múltiplos do SM), o mesmo fenômeno explicado acima, associado ao efeito do arredondamento do SM nos anos de 1995, 2002 e 2005.<sup>9</sup>

A tabela 6 exhibe outra informação complementar à das tabelas 3 e 4, aberta por regiões e por categoria de renda, no caso das famílias e não dos indivíduos, com base na última Pnad (2005). Corroborando o que já foi dito, 25% das famílias do Brasil, 35% delas no caso da região Norte e 45% no caso do Nordeste, apresentam rendimento mensal familiar *per capita* de no máximo 50% de 1 SM. Nesses casos, a eficácia da política de aumentos do SM fica restrita às situações em que essas famílias pobres possuem pelo menos um indivíduo com rendimento em torno de 1 SM e que possa ser afetado por uma elevação da variável. De fato, se nessas famílias extremamente pobres ninguém ganha 1 SM, a eficácia do aumento deste para elas será nula.

---

9. Um indivíduo que tivesse remuneração de R\$ 2 mil em 2002, por exemplo, teria seus rendimentos totalmente independentes do SM, mas, naquele ano especificamente, estaria ganhando o equivalente a exatos 10 SMs.



TABELA 5

**Percentual de trabalhadores de 10 anos ou mais de idade com rendimentos de valor igual a 2 ou múltiplos exatos de salário mínimo no trabalho principal em relação ao total de trabalhadores com rendimento de 10 anos ou mais de idade**

(Em %)

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1995	16,2	16,7	10,7	18,2	18,3	17,7
1996	3,5	4,3	2,1	6,8	3,5	3,7
1997	5,9	6,4	4,5	8,4	6,2	6,4
1998	4,0	4,1	2,9	6,1	4,0	4,6
1999	1,5	1,5	1,0	2,8	1,4	1,7
2001	2,7	3,3	2,0	3,9	2,8	2,8
2002	12,5	11,2	7,4	13,3	14,8	13,9
2003	2,2	2,7	1,6	3,2	2,3	2,3
2004	1,7	1,8	1,3	2,5	1,7	1,8
2005	9,5	8,9	5,1	10,8	11,3	10,7

Fonte: IBGE/Pnad.

TABELA 6

**Proporção de famílias residentes em domicílios particulares, por grandes regiões, segundo as classes de rendimento mensal familiar *per capita* – 2005**

(Em %)

Classe de rendimento	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Até 1/4 de SM	8,5	11,7	19,3	5,3	3,9	3,8
Mais de 1/4 a 1/2 SM	16,5	23,7	25,6	16,1	11,9	11,2
Mais de 1/2 a 1 SM	26,7	28,9	27,3	29,6	25,9	25,4
Demais	48,3	35,7	27,8	49,0	58,3	59,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/Pnad.

Analisados os dados por região, nota-se que houve perda de relevância do SM como determinante da situação dos indivíduos mais pobres. O SM mudou gradativamente de posição na escala dos décimos de distribuição de renda: enquanto em 1996 ele se situava no segundo décimo da distribuição individual de renda, em 2005 ocupava a posição no terceiro décimo. Embora depois de 1996 tenha havido certa estabilidade em nível nacional, na maioria das regiões há uma melhora da posição do SM na localização na distribuição de renda em relação à situação de 10 anos antes. Cabe lembrar também que, em 2005 – último ano para o qual há disponíveis dados da Pnad –, o SM valia R\$ 300, e atualmente seu valor é R\$ 380, o que sugere que em 2007, em nível nacional, o SM provavelmente já se localizará no quarto décimo da distribuição de renda, o que será confirmado em 2008, quando forem divulgados os dados da Pnad que irá a campo em setembro de 2007. No Nordeste, o SM encontrava-se em 2006 no sexto décimo da distribuição de renda e, exatamente pela razão apontada acima, é provável que esteja atualmente no sétimo décimo (tabela 7). Em outras palavras, o SM não é mínimo! – e se afasta cada vez mais, na escala ascendente, dos salários efetivamente inferiores.

TABELA 7

**Localização do salário mínimo no décimo correspondente, em ordem ascendente de rendimento do trabalho principal dos empregados com rendimento – 2005<sup>a</sup>**

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
2005	3	4	6	3	2	2

Fonte: IBGE/Pnad.

<sup>a</sup> 1 = décimo inferior; 2 = segundo décimo etc.

Na tabela 8, uma nova informação complementar relevante mostra a evolução do percentual dos domicílios com soma dos rendimentos inferiores ao mínimo de subsistência. Nota-se, primeiro, que há uma tendência ao declínio, mas que em alguns anos de forte aumento real do SM, como 2001 e 2003, não houve quedas pronunciadas da variável;<sup>10</sup> e segundo, que, mesmo em termos regionais, em 2003 a proporção de domicílios com rendimentos inferiores ao mínimo de subsistência era praticamente a mesma que em 1995, com exceção do Sul, onde de fato houve uma queda importante.<sup>11</sup> Ou seja, apesar do aumento real acumulado de 34% entre 1995 e 2003 (tabela 1) praticamente não houve mudanças no período na proporção de domicílios em situação de extrema pobreza, o que confirma o que já foi apontado acerca do escasso poder do SM para atacar o problema da pobreza extrema. A redução do percentual de domicílios muito pobres depois de 2003, captada pela tabela 8, se deve em boa parte à incidência do programa Bolsa Família.

TABELA 8

**Percentual de domicílios com soma dos rendimentos inferior ao mínimo de subsistência**

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1995	12,8	17,4	28,1	8,0	6,0	8,5
1996	13,3	18,2	30,1	8,6	5,9	8,3
1997	13,5	19,1	30,1	7,2	6,2	8,3
1998	12,4	19,1	27,2	6,5	5,9	8,0
1999	13,0	19,0	28,1	7,8	6,2	8,4
2001	13,0	16,5	27,8	7,4	7,0	7,3
2002	16,4	24,6	34,7	9,6	8,8	9,2
2003	12,9	17,9	27,9	7,8	7,0	6,5
2004	11,0	13,6	25,0	5,2	5,6	5,5
2005	9,6	12,0	22,0	5,1	4,5	5,1

Fonte: IBGE/Pnad.

Nota: Utilizando-se linhas de extrema pobreza regionalizadas, cuja média nacional foi de R\$ 81,52 em 2005.

A tabela 9 expõe o aumento relativo da importância do SM ao longo do tempo. Como a variável aumentou em termos reais, ao mesmo tempo em que, na média, a

10. O ano de 2005 é relevante porque permite captar os efeitos isolados de um aumento importante do SM. Nos outros anos em que o SM deu um salto (tabela 1), houve, como em 1995, uma mudança estrutural associada à queda súbita da inflação; em 2001 houve ao mesmo tempo um aumento da inflação; e em 2003 houve queda expressiva da inflação em um contexto recessivo marcado por uma forte contração da renda.

11. Há que ser feita uma ressalva especificamente em relação a 2002, quando a Pnad foi a campo em setembro, no contexto da forte aceleração inflacionária que sucedeu à explosão da cotação do dólar, aumentando portanto os indicadores de pobreza extrema, em um contexto de rendimentos nominais ainda relativamente estáveis. O ano de 2003 marcou, nesse sentido, um retorno à normalidade.

renda da população declinava, a relação entre o SM e as demais rendas da economia foi se modificando a ponto de o SM chegar a corresponder a 37% da renda média do país na última Pnad (2005), quando era de 23% da renda nacional em 1995. Em 2005, mesmo antes dos aumentos reais importantes de 2006 e 2007, o SM já era 114% superior à renda média dos 20% mais pobres e 19% superior à renda média dos 50% mais pobres do país, além de atingir 62% da renda média dos 90% mais pobres.

A tabela 10 abre a última informação da tabela 9 por região. Observa-se que em 2005 o SM correspondia a 62% da renda média do Nordeste e que nessa região ele era 78% superior à renda média dos 50% mais pobres. Mais ainda: no Nordeste, era maior que a renda média dos 90% mais pobres! Cabe destacar que, depois disso, a variável teve ainda um aumento real expressivo em 2006-2007 (tabela 1), o que indica que o quadro deve ter se acentuado desde a última informação reportada nas tabelas 9 e 10.

TABELA 9

**Brasil: salário mínimo/outros indicadores da Pnad<sup>a</sup>**

Ano	SM/Renda média (RM)	SM/RM dos 20% + pobres	SM/RM dos 50% + pobres	SM/RM dos 90% + pobres
1995	0,23	1,37	0,88	0,40
1996	0,22	1,33	0,86	0,39
1997	0,23	1,37	0,88	0,40
1998	0,24	1,38	0,90	0,42
1999	0,26	1,41	0,92	0,43
2001	0,30	1,68	1,04	0,51
2002	0,31	1,85	1,09	0,53
2003	0,35	2,25	1,18	0,59
2004	0,36	2,19	1,17	0,59
2005	0,37	2,14	1,19	0,62

Fonte: IBGE/Pnad.

<sup>a</sup> Refere-se à renda das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento.

TABELA 10

**Salário mínimo/outros indicadores da Pnad – 2005<sup>a</sup>**

	SM/RM	SM/RM dos 20% + pobres	SM/RM dos 50% + pobres	SM/RM dos 90% + pobres
Brasil	0,37	2,14	1,19	0,62
Norte	0,48	2,46	1,30	0,75
Nordeste	0,62	4,69	1,78	1,04
Centro-Oeste	0,32	1,56	1,05	0,56
Sudeste	0,32	1,43	0,95	0,51
Sul	0,33	1,49	0,96	0,52

Fonte: IBGE/Pnad.

<sup>a</sup> Refere-se à renda das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento.

## 5 A NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA

Resumindo, o SM deixou de ser uma referência capaz de balizar o combate à extrema pobreza no Brasil. Seus aumentos sucessivos fizeram que a proporção de pessoas que ganham abaixo do SM tenha se expandido, ao mesmo tempo em que a variável se distanciava do rendimento das pessoas efetivamente mais pobres da população.

Nesse contexto, ganham relevo as discussões acerca da eficácia das políticas governamentais, que cotejam os benefícios distributivos associados a aumentos do SM com outras políticas governamentais mais bem focalizadas, notadamente o programa Bolsa Família (SOARES *et al.*, 2006).

O dado fundamental a ressaltar é que a prioridade das políticas públicas deveria ser agir sobre a insuficiência de renda das pessoas cujos rendimentos estejam abaixo da linha de extrema pobreza. Quando o SM aumenta, embora na opinião de muitos ele se aproxime do mínimo “efetivo” de subsistência, na prática se afasta deste, uma vez que o SM se encontra acima da linha de extrema pobreza e são relativamente poucas as famílias extremamente pobres afetadas pelo SM.<sup>12</sup>

O fenômeno da elevação do SM acentuou características do mercado de trabalho que a rigor já estavam presentes no Brasil há muitos anos. Em texto de 1997, “Diretrizes básicas para uma política de salário mínimo”, Jatobá e Chahad (1997, p. 6) afirmavam:

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 (...) a iniciativa (...) 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 reajustes previdenciários, seria diferente daquele que prevaleceria para o setor privado.

A partir disso, os autores propuseram a manutenção do caráter nacionalmente unificado do SM como referência para a previdência social, porém, com a regionalização da variável para efeitos da sua vigência no mercado de trabalho para os trabalhadores do setor privado.<sup>13</sup>

O fim do papel do SM na definição das políticas públicas encontraria, certamente, resistências políticas importantes. Entretanto, é fundamental que se perceba que a variável não possui a relevância que em geral lhe é atribuída pelo cidadão comum no combate à extrema pobreza. A tabela 11 confirma isso, mostrando a proporção de domicílios extremamente pobres que possuem algum membro com rendimento exatamente igual a 1 SM, em relação ao total de domicílios extremamente pobres de cada região. Observa-se que, no país como um todo, de cada 100 famílias extremamente pobres, apenas 14 têm algum membro da família ganhando SM.

---

12. Tome-se como exemplo o que ocorreu em 2001, quando (tabela 1) o SM teve aumento real de 11%, em seguida ao aumento real de 5% de 2000. Entretanto, no acumulado do biênio 2000/2001, a renda média dos 20% mais pobres caiu 3%, segundo a Pnad.

13. Sobre a efetividade regional do SM, ver Neri *et al.* (2000).

TABELA 11

**Percentual de domicílios extremamente pobres que têm algum membro com rendimento do trabalho principal exatamente igual a 1 salário mínimo, em relação ao total de domicílios extremamente pobres da região – 2005**

Região	%
Brasil	14,2
Norte	25,6
Nordeste	12,6
Centro-Oeste	13,4
Sudeste	15,5
Sul	13,0

Fonte: IBGE/Pnad.

Nota: Utilizando-se linhas de extrema pobreza regionalizadas, cuja média nacional foi de R\$ 81,52 em 2005.

A tabela 12 complementa a informação anterior e mostra a proporção de domicílios extremamente pobres em relação ao total de domicílios em que pelo menos 1 membro tem rendimento do trabalho principal exatamente igual a 1 SM. No Brasil, de cada 100 domicílios em que pelo menos 1 membro recebe 1 SM, apenas 8 são considerados extremamente pobres. No Nordeste e no Norte, onde esse peso é maior, de cada 100 domicílios em que pelo menos 1 membro recebe 2 SMs, só 12 e 13 pessoas, respectivamente, correspondem a domicílios definidos como extremamente pobres.

TABELA 12

**Percentual de domicílios extremamente pobres em relação ao total de domicílios que têm algum membro com rendimento do trabalho principal exatamente igual a 1 salário mínimo – 2005**

Região	%
Brasil	7,6
Norte	12,7
Nordeste	11,9
Centro-Oeste	3,4
Sudeste	4,6
Sul	5,0

Fonte: IBGE/Pnad.

Nota: Utilizando-se linhas de extrema pobreza regionalizadas, cuja média nacional é de R\$ 81,52 em 2005.

Um quadro similar ao exposto na tabela 12 é apresentado na tabela 13, por décimo da distribuição de renda. Observa-se que no décimo inferior da distribuição, de cada 100 domicílios que se encontram nessa faixa, em apenas 16 deles há algum membro que recebe 1 SM. Já nos décimos posteriores, essa incidência é maior, mas em nenhum deles chega a 30%. Na média dos 30% dos domicílios considerados mais pobres, o percentual deles que têm algum membro da família com rendimento do trabalho principal exatamente igual a 1 SM é de apenas 23%.

No caso dos aposentados e pensionistas, a distorção da política de elevação do SM fica mais patente: do total de pessoas desse grupo que têm rendimentos iguais a 1 SM, só 1% se situam no décimo inferior da distribuição de renda *per capita* e apenas 12% se localizam no conjunto dos três décimos inferiores da distribuição de renda (tabela 14).

TABELA 13

**Percentual de domicílios que têm algum membro com rendimento do trabalho principal exatamente igual a 1 salário mínimo, em relação ao total de domicílios por décimo da distribuição de renda *per capita* – 2005**

Décimo da distribuição	%
Primeiro	16,1
Segundo	27,0
Terceiro	26,3
Quarto	26,7
Quinto	24,6
Sexto	20,8
Sétimo	16,6
Oitavo	10,9
Nono	6,7
Décimo	3,1
Brasil	17,9

Fonte: IBGE/Pnad.

TABELA 14

**Distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento exatamente igual a 1 salário mínimo, por décimo da distribuição de renda *per capita* – 2005**

Décimo da distribuição	%
Primeiro	1,4
Segundo	4,7
Terceiro	6,0
Quarto	11,2
Quinto	11,8
Sexto	22,9
Sétimo	15,9
Oitavo	11,6
Nono	9,9
Décimo	4,6
Total	100,0

Fonte: IBGE/Pnad.

A tabela 15 é similar à anterior e mostra o mesmo quadro para os trabalhadores empregados: só 3% dos indivíduos que recebem 1 SM de rendimento se situam no primeiro décimo e apenas 26% estão localizados nos três décimos inferiores.

TABELA 15

**Distribuição dos indivíduos que recebem exatamente 1 salário mínimo no trabalho principal, por décimo da distribuição de renda *per capita* – 2005**

Décimo da distribuição	%
Primeiro	3,4
Segundo	12,1
Terceiro	10,1
Quarto	14,9
Quinto	14,6
Sexto	16,2
Sétimo	11,9
Oitavo	8,7
Nono	5,6
Décimo	2,5
Total	100,0

Fonte: IBGE/Pnad.

Em 1995, o SM localizava-se 3% acima da média da remuneração do segundo décimo da distribuição de renda e 3% abaixo da média da remuneração do terceiro décimo da distribuição de renda. Dez anos depois, o SM correspondia a 1,43 vez a renda média do segundo décimo e era praticamente igual à renda média do quarto décimo. Nesses dez anos, em que a renda média da população diminuiu 13%, a renda do primeiro e do terceiro quinto caiu 9% e 2%, respectivamente, enquanto a do segundo aumentou 17% e o SM, em termos reais, aumentou 41%. Já em termos de décimos da distribuição de renda, o terceiro décimo, nesses dez anos, teve um aumento de renda de 37% – não por acaso, quase “colado” ao do SM – e o quarto, de apenas 2%. Basicamente, portanto, o que a política do SM fez – em um contexto em que a renda média de todos os quintos, com exceção do segundo, encolheu – foi “puxar” para mais perto do terceiro quinto a renda de quem estava no segundo, impulsionada pelo desempenho da renda de quem estava no terceiro décimo da distribuição de renda.<sup>14</sup>

A tabela 16 dá uma idéia de como em 2005 – ano de referência da última Pnad disponível – o SM era importante para diferentes grupos populacionais. Os dados de benefícios previdenciários e assistenciais são do Aeps, enquanto os demais derivam da Pnad. Há duas qualificações a fazer. A primeira é que os dados não se referem exatamente a número de indivíduos e sim ao de benefícios, uma vez que se uma viúva, por exemplo, recebe uma pensão e ganha também uma aposentadoria, a mesma pessoa aparece na tabela com dois benefícios. A segunda qualificação é que a tabela não distingue aposentadorias e pensões do INSS das dos servidores, na Pnad, o que significa que há uma dupla contagem no sentido de que aqueles que recebem aposentadorias e pensões pelo INSS estão presentes na tabela tanto no dado do Aeps como na Pnad, junto com os servidores aposentados.<sup>15</sup>

14. Em 1995, a renda do segundo quinto era de 59% da renda do terceiro. Em 2005, essa proporção tinha aumentado para 70%.

15. Pode haver alguns problemas de consistência entre as informações do Aeps e da Pnad, uma vez que as aposentadorias e pensões de exatamente 1 SM do INSS em 2005 somavam 11,8 milhões de benefícios, enquanto,

TABELA 16

**Benefícios e remunerações no valor exato de 1 salário mínimo – 2005**

Categoria	Número de benefícios
Aposentadorias e pensões INSS	11.839.808
Aposentadorias urbanas	2.922.163
Aposentadorias rurais	5.043.799
Pensões urbanas	2.080.775
Pensões rurais	1.793.071
Outros benefícios do INSS <sup>a</sup>	585.368
Loas + RMVs	2.792.638
Total de benefícios previdenciários do INSS + Loas/RMVs (Aeps)	15.217.814
Total de beneficiários de aposentadorias e pensões públicas (Pnad)	11.748.735
Servidores ativos (inclusive militares)	544.353
Servidores públicos federais	25.594
Servidores públicos estaduais	96.771
Servidores públicos municipais	421.988
Setor privado com carteira	4.187.683
Setor privado (outros)	3.883.438
Total ativos: governo e setor privado (Pnad)	8.615.474

Fontes: Para os dados do INSS, Aeps (2006). Para os demais dados, Pnad de 2006, ambos com dados de 2005.

<sup>a</sup> Inclui auxílios.

O que se observa é que o SM afeta um conjunto expressivo de pessoas, com predomínio, porém, daquelas que recebem benefícios previdenciários e assistenciais (INSS e Loas/RMV). Com efeito, em valores arredondados, o número de benefícios ou de remunerações de exatamente 1 SM pode ser decomposto da seguinte forma, em milhões de benefícios ou número de remunerações, em 2005:

Benefícios previdenciários do INSS:	12 milhões
Benefícios assistenciais (Loas/RMVs):	3 milhões
Servidores ativos e inativos:	1 milhão
Trabalhadores do setor privado com carteira:	4 milhões
Outros trabalhadores do setor privado:	4 milhões
Total:	24 milhões

Em outras palavras, considerando que entre os servidores, parte dos que recebem exatamente 1 SM é de inativos, em torno de dois de cada três pagamentos associados ao SM são de beneficiários do INSS, servidores aposentados ou indivíduos que recebem benefícios assistenciais do Loas/RMVs.

conforme a Pnad, o número de beneficiários de aposentadorias e pensões pagas pelo governo – incluindo as do INSS e também os servidores – era, no mesmo ano, de 11,7 milhões. Considerando a relação próxima que se observa em outras estatísticas entre o número de ativos e de inativos na Administração Pública e dado o número de servidores ativos que recebem exatamente 1 SM (tabela 16), pode-se inferir que o total de servidores inativos que recebem aposentadorias ou pensões no valor de exatamente 1 SM é da ordem de grandeza de 0,5 milhão de pessoas. Portanto, no conjunto dos três níveis de governo, a soma de servidores ativos e inativos que recebem exatamente 1SM é de aproximadamente 1 milhão de pessoas.



## 6 SÍNTESE E CONCLUSÕES

A variação real acumulada do SM até 2007, em relação ao nível observado no final de 1994, foi de mais de 100%. Em função disso, a variável, que era de 23% do rendimento médio em 1995, atingiu 37% do rendimento médio pela última Pnad divulgada (2005) e, considerando-se uma variação real da variável de 19% no biênio 2006/2007 e uma estimativa de crescimento do rendimento médio real acumulado no período de 8%, deverá ser da ordem de 41% do rendimento médio em 2007.

Assim, a discussão em torno de eventuais mudanças institucionais referentes à definição do SM se dará nos próximos anos em um contexto muito diverso do que vigorou no passado. É completamente diferente discutir acerca da possibilidade de congelar, por exemplo, o valor real do SM quando ele valia, como no final de 2002, menos de US\$ 60, do que fazê-lo quando ele está em torno de US\$ 190. Embora a capacidade aquisitiva da variável não tenha tido tantos altos e baixos como os que estiveram associados ao cálculo do valor em dólares por conta das mudanças da cotação cambial, o cálculo, quando feito em termos de número de cestas básicas ou de variáveis do gênero, apresenta também um crescimento significativo.

O aumento real do SM representou uma das principais fontes de pressão sobre as contas da previdência social desde o começo da estabilização, em meados da década passada. Cabe lembrar que, em 1995, a despesa do INSS foi de 4,6% do PIB e, em contraste, em 2007 encaminha-se para 7,3% do PIB. Adicionalmente, cabe lembrar que naquele ano não existiam as despesas da Loas, que hoje respondem por algo em torno de 0,6% do PIB. Em outras palavras, o gasto com benefícios assistenciais e previdenciários aumentou 3,3% do PIB, com um incremento relativo aproximado de 70% do seu peso no PIB, em um período de 12 anos, em parte por causa da pressão representada pelo incremento real do SM, que afeta dois de cada três benefícios, devido à vinculação constitucional existente entre a variável e o piso previdenciário e assistencial.

O trabalho procurou demonstrar de forma clara que os aumentos reais do SM são relativamente inócuos no combate à extrema pobreza. Partindo do pressuposto de que a prioridade maior das políticas sociais deveria ser atacar a situação de insuficiência de renda das famílias mais pobres, propõe-se então:

*a)* estabilizar, a partir do próximo governo – respeitado o acerto já estabelecido até 2011 – o valor real do piso previdenciário, mediante emenda constitucional que desvincule o piso do valor do SM;

*b)* restabelecer, em função das diferenças regionais, o conceito de SM regional, como chegou a vigorar muito tempo no país em épocas passadas; e

*c)* deslocar o foco das políticas sociais, anteriormente pautadas pelo aumento do valor real do SM, para uma ação integrada que vise, primeiro, atingir um número maior de pessoas abaixo da linha de extrema pobreza; segundo, ampliar os recursos à disposição dessas pessoas; e terceiro, estabelecer políticas com “portas de saída”, que visem melhorar estruturalmente as condições para uma ascensão social desses indivíduos e possibilitem sua saída do elenco de beneficiários, no horizonte de uma geração.

Significa, basicamente, que o governo terá de sinalizar de maneira clara para a população que no futuro a melhoria da situação de cada indivíduo dependerá menos das dádivas oficiais como as que tradicionalmente estiveram associadas ao papel de “benfeitor” do Estado desde a criação do SM e mais do esforço individual de cada pessoa para, a partir dos recursos oficiais repassados mediante programas como o Bolsa Família e de uma educação de boa qualidade e da melhoria das condições de acesso ao crédito, poder melhorar de vida e ver aumentadas suas chances de ascensão social. Trata-se de uma espécie de revolução cultural, em um país com as características do Brasil, em que o paternalismo estatal é parte da tradição nacional.

Há cinco fortes razões para postular uma mudança de política no que tange ao papel do governo na fixação do SM e do piso previdenciário. Primeiro, praticamente não há mais exemplos no mundo de países que aumentem de forma sistemática o valor real da maioria das aposentadorias e pensões, o que justificaria sua estabilização em termos reais, no Brasil.

Segundo, admitindo-se que haja dificuldades para que a economia brasileira cresça a uma média, nos próximos 30 a 40 anos, superior a 4% a.a. e supondo-se que a população de idosos cresça a uma taxa similar a essa, se, como tem ocorrido ao longo dos últimos 13 anos, dois de cada três benefícios tiverem aumentos reais, a despesa do INSS, por construção aritmética, continuará aumentando como proporção do PIB, levando em consequência a novos e indesejados aumentos da carga tributária.

Terceiro, embora o fim do ciclo de elevação do valor real do SM não seja uma medida politicamente simples de aprovar, o fato de garantir as conquistas acumuladas no período 1994=2007 – com ganhos adicionais até 2011 – pode ser potencialmente um ativo político importante, no sentido de passar à população a mensagem clara de que ninguém estará sendo submetido a uma redução em relação ao que recebe de rendimentos atualmente. Impor uma perda à população é sempre difícil, como diversos governos experimentaram quando tiveram de implementar rígidos programas de ajuste. Neste caso, porém, deixar de ganhar novos aumentos é completamente diferente de ter de administrar uma perda. Em outras palavras, não ganhar não é perder.

Quarto, o fato de o poder aquisitivo do SM ter mais do que dobrado desde 1994 pode ser, em si mesmo, um fator de convencimento poderoso no sentido de persuadir a população acerca da natureza razoável da medida proposta. Partindo do suposto de que, por definição, o conceito de SM é de que este é um piso e de que o governo deve buscar criar as condições para que os indivíduos possam ganhar acima desse piso, o governo teria feito seu papel ao multiplicar por um fator de mais de 2 o valor real da variável depois do Plano Real, mas esse papel teria se esgotado. É completamente diferente chamar os sindicatos para uma negociação quando o SM vale em torno de R\$ 380 e fazê-lo quando, a preços de hoje, como era o caso do Brasil que emergiu do Plano Real em 1994, o SM valia menos de R\$ 190.

Por último, no que diz respeito especificamente ao tema previdenciário, a base conceitual da proposta de congelar o poder aquisitivo do piso previdenciário é que o indivíduo deve ter uma aposentadoria condizente com sua contribuição. Nesse sentido, a defesa do princípio da estabilização do valor real do piso previdenciário

deve se basear nas mesmas razões que fazem um indivíduo julgar que é injusto que quem contribuiu sobre um valor de 100 venha a se aposentar depois com um valor inferior, o que seria considerado um “confisco”. Analogamente, o fato de o piso previdenciário aumentar significa que se um indivíduo contribuiu sobre um valor de 100, estará se aposentando com um valor maior, o que nada mais é do que uma doação oficial.

Em resumo, assim como na fase posterior à estabilização o país se beneficiou da mudança de enfoque e das políticas referentes a alguns temas umbilicalmente ligados ao desenvolvimento observado nas décadas anteriores, mas que a sociedade entendeu que era necessário rever, como foi o caso do monopólio estatal nas áreas de petróleo e telecomunicações, a agenda futura deveria incluir a desvinculação entre o piso previdenciário e o SM e o fim da política de aumentos reais do referido piso. Os efeitos benéficos procurados com essa política tenderam a se esgotar com o tempo. Se o país quer atacar de forma eficiente o problema da extrema pobreza, a elevação do piso previdenciário e do SM não é o instrumento mais eficaz. Seu aumento implica onerar pesadamente as contas do INSS e do Tesouro, com efeitos sociais muito modestos. Nesse sentido, programas mais bem focalizados, tais como o Bolsa Família, têm se revelado muito mais eficazes para atingir o objetivo de combater a miséria.

## REFERÊNCIAS

- AEPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Ministério da Previdência Social, 2006.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. *Salário mínimo e distribuição de renda*. Nov. 2005 (Seminários Dimac, n. 196).
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S. A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil. *Boletim de Conjuntura*, Rio de Janeiro, Ipea, n. 74, Nota Técnica, 2006.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2006 (Texto para discussão, n. 1.201).
- BARROS, R. P. de; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *PNAD – Síntese de indicadores – 2005*, 2006.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O estado de uma nação*, 2006.
- JATOBÁ, J.; CHAHAD, J. P. O papel do salário mínimo no contexto da estabilidade econômica. *Mercado de Trabalho-Conjuntura e Análise*, Rio de Janeiro, Ipea, n. 3, jan. 1997.
- NERI, M.; GONZAGA, G.; CAMARGO, J. M. *Distribuição regional da efetividade do salário mínimo no Brasil*. 2000 (EPGE Ensaios Econômicos, n. 375).
- \_\_\_\_\_. Salário mínimo, “efeito farol” e pobreza. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, abr./jun. 2001.
- NERI, M.; KAKWANI, N.; SON, H. Ingredientes trabalhistas e culinária da estagnação. *Revista Conjuntura Econômica*, FGV, ago. 2006.

RAMOS, L.; REIS, J. G. Quem ganha um salário mínimo no Brasil? *Perspectivas da Economia Brasileira – 1994*. Rio de Janeiro: Ipea, 1993.

\_\_\_\_\_. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 25, n. 1, abr. 1995.

SABOIA, J. Salário mínimo e combate à pobreza. *Jornal Valor*, 2006. Acessado em: 17 de julho.

\_\_\_\_\_. É hora de mudar a previdência. *Jornal O Globo*, 2007. Acessado em: 17 de março.

SOARES, S. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2006 (Texto para discussão, n. 1.166).

SOARES, S.; SOARES, F.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. *Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty*. International Poverty Centre, Pnud, June 2006 (Working paper, n. 31).

VELLOSO, R. C. Salário mínimo e taxa de salários: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, dez. 1990.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Marcos Hecksher

### **Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Tamara Sender

### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9<sup>a</sup> andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9<sup>a</sup> andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6<sup>a</sup> andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433 – 3515-8426

Fax (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 135 exemplares