

Título do trabalho: O salário mínimo como instrumento de combate à pobreza extrema: estariam esgotados seus efeitos?

Nome dos autores:

Paula Carvalho Pereda, FEA-USP, pereda@usp.br

Luís Eduardo Afonso, FEA-USP, lafonso@usp.br

Fabio Giambiagi, BNDES, fgiambia@bndes.gov.br

Samuel Franco, Consultor do IPEA, samolivafranco@gmail.com

Resumo:

Este artigo analisa a evolução do salário mínimo no Brasil após o Plano Real e os seus efeitos na pobreza extrema. Entre 1994 e 2007, o salário mínimo acumulou um aumento real de mais de 100%, avançando em termos de nível de renda. Em 2006, o salário mínimo chegou a 40% da renda média brasileira. Este artigo atenta para a redução da efetividade de aumentos reais do salário mínimo como instrumento para a redução da pobreza extrema. Sugere-se que o valor real do salário mínimo seja mantido e que a focalização de gastos públicos seja em políticas sociais mais efetivas.

Abstract:

This paper analyses the evolution of the minimum wage in Brazil after the Real Plan and its effects on the extreme poverty. 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. In 2006 the minimum wage reached more than 40% of the average earning. The article points to the reduction of the effectiveness of real increases of minimum wage as a means to reduce the extreme poverty. It is suggested to maintain the real value of the minimum wage and to concentrate the additional public expenditures in better focused social policies.

Palavras-chave: salário mínimo, pobreza extrema

Keywords: *minimum wage, extreme poverty*

Área ANPEC: 11 – Economia social e demografia

Classificação JEL: E24, E25, I38

O SALÁRIO MÍNIMO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA EXTREMA: ESTARIAM ESGOTADOS SEUS EFEITOS?

INTRODUÇÃO¹

Em 2007 o Governo brasileiro estabeleceu uma regra de reajuste para o salário mínimo (SM) válida para o quadriênio 2008/2011. De acordo com essa regra, o aumento real anual do SM será igual ao crescimento defasado do PIB. Após este período, a nova política de reajustes está em aberto.² Tal política pública poderá ter impactos importantes, tanto no mercado de trabalho, quanto no tocante aos gastos públicos. Dada a relevância do tema, este texto procura fazer uma reflexão acerca de uma possível redução dos efeitos dos aumentos do SM sobre a pobreza extrema.

Em que pesem melhorias recentes nos indicadores sociais, dois pontos ainda são preocupantes, para os formuladores de políticas públicas. O primeiro é a má distribuição de renda. O Brasil tem ocupado uma das últimas posições nesse quesito. O segundo ponto são as taxas de pobreza e indigência. Parte importante da população das grandes metrópoles e de alguns bolsões da área rural, particularmente na região nordeste, vive em inquietante miséria. Compreensivelmente, o binômio pobreza-desigualdade tem sido objeto de perene atenção da sociedade. É natural que as políticas públicas procurem priorizar o combate a essas mazelas. Em função dessa justa motivação, para a opinião pública o ataque à desigualdade e a redução da pobreza têm sido associados a demandas em favor de aumentos reais do SM. Tais aumentos são vistos, tanto pelo cidadão comum como pelo Parlamento (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, em boa parte, não é adequada. Procura-se argumentar que há certa falta de sintonia entre o que a sabedoria convencional julga que sejam os efeitos dessa política e os resultados efetivos da mesma.

O artigo está dividido em oito seções, incluindo esta breve introdução. Inicialmente faz-se uma sucinta revisão da literatura que trata do tema. A seguir, são expostos os objetivos que idealmente os governos procuram alcançar quando aumentam a variável em questão. A seguir são apresentados dados referentes ao SM após o Plano Real. A quinta e a sexta seção mostram algumas evidências, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, no período 1996-2007, que indicam que a eficácia do SM como instrumento para atingir tais objetivos foi se diluindo com o passar dos anos, na medida em que a variável teve incrementos reais sucessivos. Destacam-se aqui os valores desagregados por região do país. Com base nos dados apresentados, a sétima seção formula algumas idéias que deveriam nortear políticas sociais alternativas àquelas seguidas até agora, enfatizando a questão da previdência social. Por último, apresentam-se os comentários finais.

UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Nos últimos anos tem havido uma tênue, porém perceptível queda na desigualdade no Brasil (Ferreira, Leite e Litchfield, 2006). Este fato tem sido objeto de alguns estudos. Barros et alii (2006) quantificam a importância dos fatores demográficos, de alterações no mercado de trabalho e dos programas de transferência social. Firpo e Reis (2006) focam sua preocupação no papel do SM na desigualdade de renda no Brasil, no período 1992-2004. Seu principal achado é que durante o período de inflação mais elevada o SM teve importante papel na redução da desigualdade. A partir

¹ Os autores agradecem os comentários de Paulo Levy e de dois pareceristas anônimos a uma versão preliminar do artigo, assumindo, como de praxe, plena responsabilidade pelo conteúdo final do texto.

² O Projeto de Lei enviado ao Congresso define a regra para 2008/2011 e estabelece no artigo 4 que "até 31 de dezembro de 2011, o Poder Executivo da União encaminhará ao Congresso Nacional Projeto de Lei dispondo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, inclusive".

da queda dos níveis de inflação, após 1994, essa influência se reduziu. Esta conclusão é corroborada por trabalho posterior (Firpo e Reis, 2007) em que o mesmo tema é revisitado, desta vez, com dados referentes ao período 2001-2005. Parcela importante dessa linha de trabalhos tem sua atenção voltada para a contribuição efetiva de programas oficiais focalizados, como o Programa Bolsa Família (PBF), para essa queda da desigualdade. Um exemplo é Soares (2006). Uma abordagem semelhante é feita por Barros (2007). Empregando uma metodologia de simulações contrafactuais, com base em dados da PNAD 2005, o autor avalia que o PBF é bem mais efetivo que o SM no combate à pobreza e na redução da desigualdade³.

Uma segunda linha de trabalhos trata da possível relação entre a evolução do salário mínimo e os níveis de pobreza no país. Barros, Corseuil e Cury (2000) com uma análise de equilíbrio geral, encontraram relação positiva entre aumentos no SM e redução na pobreza, quando são levados em conta os efeitos sobre os benefícios previdenciários. Um ponto importante é verificar qual a fração das despesas advindas de uma elevação do SM é efetivamente destinada às famílias extremamente pobres. Barros e Carvalho (2005), empregando dados da PNAD 2003, mostraram a reduzida eficácia do SM como instrumento para o ataque à pobreza extrema. A partir do conceito de insuficiência de renda (representado pela diferença entre a renda que define a linha de pobreza extrema e a renda das famílias extremamente pobres) os autores mostraram que, dada uma despesa adicional de R\$ 3,1 bilhões, associada a um aumento de 10% do piso previdenciário), apenas cerca de R\$ 0,1 bilhão era destinado efetivamente às famílias extremamente pobres.⁴

Mais recentemente, o tema voltou a ser abordado por Saboia (2007a: 495), que chega a uma conclusão similar, reconhecendo a pouca eficácia do SM como política adequada para redução da pobreza absoluta⁵. Na mesma linha, Néri, Kakwani e Son (2006: 112) 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". Note-se, no entanto, que nestes dois trabalhos parte expressiva da atenção está voltada à execução de simulações sobre eventuais impactos de mudanças no SM sobre indicadores de desigualdade.⁶

Com base nos trabalhos listados, parece ser razoável afirmar que há espaço para reflexões adicionais sobre a relação entre salário mínimo e redução da pobreza extrema. Com ênfase complementar à literatura listada, na seção seguinte os dados são apresentados desagregados por região, fato importante em um país como o Brasil em que as desigualdades regionais são expressivas. Faz-se também um esforço adicional de análise e quantificação dos efeitos de aumentos do SM sobre a previdência social, ponto este que não é destacado em nenhuma das contribuições referenciadas na revisão da literatura nacional. E também na seção final, com base nos resultados apresentados, são feitas algumas recomendações de políticas públicas. Esta pretende ser a contribuição deste artigo.

OBJETIVOS DA POLÍTICA DE AUMENTOS REAIS DO SALÁRIO MÍNIMO

É possível afirmar que a política de aumentos do valor real do SM tem dois objetivos fundamentais. O primeiro seria atacar o problema representado pela pobreza extrema. O aumento da variável serviria para promover uma alta das remunerações inferiores, aproximando-as do que corresponderia ao valor de subsistência de uma família. Para que este raciocínio seja válido (e essa

³ Essa conclusão confirma os resultados obtidos por Barros, Carvalho e Franco (2006).

⁴ Tais resultados foram confirmados posteriormente por Barros et alii (2006) com base nos dados das PNADs 2001 a 2004 e das PMEs 2001-2006. Os autores concluíram que um aumento de 10% nos benefícios previdenciários e assistenciais com valor igual a 1 SM geraria um aumento de renda de R\$ 3,3 bilhões. Deste montante, somente R\$ 0,7 bilhão (o que corresponde a 21% de eficácia) seria destinado às famílias pobres e apenas R\$ 0,1 bilhão às famílias extremamente pobres.

⁵ Os argumentos do autor são também apresentados em Saboia (2006 e 2007b).

⁶ Uma parte dos resultados de Neri, Kakwani e Son é feita com base em dados da PME, o que restringe sua análise à meia dúzia de metrópoles em que esta pesquisa é realizada.

política pública eficaz), é necessário que o valor do SM seja inferior àquele que corresponderia a uma linha de "pobreza extrema" para uma família. Desta maneira, aumentos do SM, aproximariam seu valor daquele considerado minimamente desejável.

O segundo objetivo seria a diminuição do grau de desigualdade na distribuição de renda. Portanto, os aumentos do SM inserem-se no conjunto de políticas de cunho redistributivo, pautadas pela busca de maior equidade. Dentre tais políticas pode-se destacar a política fiscal. Na parte tributária, pode haver tributos com alíquotas progressivas (como por exemplo, o imposto de renda pessoa física). Do lado dos dispêndios, podem ser empregadas as transferências diretas de renda às famílias mais pobres, cujo programa mais emblemático no Brasil é o Bolsa Família. É consensual admitir que a redução da desigualdade é um valor absoluto muito importante no Brasil. Com base nesse entendimento aqueles que propugnam em favor de aumentos do valor real do SM vêm nessa política uma forma de elevar a base das remunerações, diminuindo a relação entre os ganhos das camadas mais ricas e mais pobres na população brasileira.

A importância fiscal da variável resulta do artigo 201 da Constituição de 1988, que estabelece que "nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo". Este é complementado pelo artigo 203 que 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 a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família". Ambos os artigos citados deixaram de ser mecanismos de proteção do poder aquisitivo dos benefícios inferiores e se tornaram na prática um instrumento de efetiva elevação do valor real do piso. É necessário ressaltar que desde o início da vigência do SM em 1940, este esteve associado à expressão do direito a uma renda mínima, que permitiria satisfazer as necessidades básicas do trabalhador e de sua família. Em 1988, tal concepção foi cristalizada no artigo 7 da Constituição, que no capítulo dos direitos sociais do trabalhador, estabelece que o "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família [...] com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo". Embora na Constituição conste apenas a expressão "preservar o poder aquisitivo", parece ser razoável inferir que a elevação real do SM ao longo do tempo pode ter sido pautada pelo reconhecimento de que o valor inicialmente estabelecido para a variável não atendia aos requisitos do artigo 7. Com base nesse diagnóstico, as políticas públicas deveriam ter como objetivo aproximar a variável de um valor que efetivamente atendesse àquele conjunto de necessidades.

Há três canais de propagação da política de aumentos no SM. O primeiro é de natureza compulsória, uma vez que no mercado formal o empregador é obrigado a seguir parâmetros determinados legalmente. O segundo é o caráter de indexador da variável. O SM funciona como piso para outras fontes de rendimentos, que não aquelas recebidas no mercado de trabalho. Este é o caso do seguro-desemprego e do piso previdenciário e assistencial. O terceiro canal refere-se ao "efeito farol", termo criado por Souza e Baltar (1982-3), apud Neri, Gonzaga e Camargo (2001). Este efeito consiste no poder de balizamento que o SM legalmente determinado tem sobre o mercado informal, que a priori estaria fora de sua abrangência⁷. Embora, pela própria definição de informalidade, nada impeça que o mínimo imposto pela legislação seja ignorado, considerações de caráter ético ou de conveniência prática podem levar os empregadores a seguir os parâmetros da legislação, ainda que informalmente.

No caso dos segmentos para os quais o SM funciona como indexador, a base conceitual da vinculação é distinta. 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 benefícios assistenciais tipo LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) ou RMV (Renda Mensal Vitalícia), cuja remuneração básica não pode ser inferior a 1 SM.

⁷ Para uma análise anterior sobre a eficácia do salário mínimo, ver Velloso (1990).

O SALÁRIO MÍNIMO DEPOIS DO PLANO REAL

Desde a deflagração do Plano Real, o SM tem sofrido aumentos reais sucessivos praticamente todos os anos. Tendo como base a situação em dezembro de 1994 e adotando o IPCA como deflator, os aumentos reais foram da ordem de 29,5% no primeiro Governo Cardoso (1995/1998), 10,0% no segundo e de 36,5% nos 4 anos do primeiro Governo Lula, totalizando um crescimento acumulado de 94,4% em 12 anos. Dado o aumento do salário mínimo para R\$ 380 em 2007, com uma inflação de 4,46%, isso implica que até o final desse ano o incremento acumulado em relação ao final de 1994 alcançou 102%, conforme mostra a Tabela 1. Esta substantiva elevação contrasta com a trajetória do rendimento médio real do trabalho das pessoas com idade igual ou superior a 10 anos, conforme pode ser visto na Tabela 2⁸. Há um claro descompasso entre o rendimento médio do mercado de trabalho, formado pela interação entre oferta e demanda de trabalho, e o valor do SM, determinado pelo governo.

Tabela 1
Salário mínimo (Valores em dezembro)

Ano	Valor (R\$ correntes)	Varição SM (%)	IPCA (%)	Varição real SM (%)	Índice real (dez./94 =100)
1994	70	-	-	-	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	4,46	3,93	201,99

Fonte: Cálculos dos autores com base em dados do IBGE

Tabela 2
Índice de rendimento médio mensal real. Deflator: INPC (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
2006	92,5

Fonte: IBGE (2007)

Tamanho elevação do SM em um contexto de reduzido dinamismo econômico foi uma das causas da elevação dos dispêndios previdenciários. Os gastos do INSS com benefícios em 1995, primeiro ano completo pós-estabilização, eram de 4,6% do PIB e ultrapassaram 7,2% em 2007. O efeito-preço do SM foi intensificado pela expansão na quantidade de benefícios assistenciais, cujo

⁸ Na Tabela 1, adota-se o IPCA como deflator, por ser a medida oficial de inflação. Já na Tabela 2 os valores são calculados pelo IBGE, empregando o INPC. A diferença acumulada entre o IPCA e o INPC é ínfima: entre junho de 1994 e dezembro de 2007 o primeiro teve um aumento acumulado de cerca 219% e o segundo de 225%. Em termos reais, isso implica uma diferença de 2%, irrelevante face às dimensões da variação do salário mínimo no período.

piso, por força da lei é 1 SM. As despesas com benefícios tipo 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 foram de 0,6% do PIB. Paralelamente, as despesas do FAT ligadas ao abono salarial e ao seguro-desemprego, passaram de 0,5% do PIB em 1995, para cerca de 0,7% em 2007.⁹

No caso do INSS, a elevação das despesas como proporção do PIB pode ser explicada por três fatores. Em primeiro lugar, as reduzidas taxas de crescimento do PIB, que se refletiram na trajetória da renda média, apresentada na Tabela 2. Esse fator afeta o denominador da relação Gasto/PIB. Em segundo lugar, a legislação permitiu um crescimento expressivo do número de benefícios. Essa prodigalidade pode ser constatada no grande número de aposentadorias precoces (particularmente por tempo de contribuição), em regras pouco rígidas para a concessão de auxílio-doença e nos bônus aos professores e professoras no cômputo do fator previdenciário. E, em terceiro, o crescimento real do SM, que afeta 2 de cada 3 benefícios. Pelos dados do Ipeadata, no período 1995-2006, o PIB real cresceu (já incorporando a revisão das Contas Nacionais feita pelo IBGE em 2007) a uma taxa anual média de 2,6% a.a. No mesmo período, segundo dados do Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS 2006) o número de benefícios estritamente previdenciários em manutenção (sem contar os acidentários e assistenciais) aumentou a uma média anual de 3,4%, ou seja, 45% em termos acumulados. Já o gasto real do INSS (empregando o deflator implícito do PIB), nesses mesmos 11 anos expandiu-se a uma média anual de 5,7%, o que representou um acumulado de 85% no período. Este valor é bastante superior ao incremento físico de benefícios, devendo-se essa diferença ao aumento do valor médio dos benefícios, resultante da elevação real do SM e, por conseguinte, do piso previdenciário.

HOUVE REDUÇÃO NA EFICÁCIA DA POLÍTICA DE AUMENTOS DO SALÁRIO MÍNIMO COMO MECANISMO DE COMBATE À POBREZA EXTREMA?

Conforme mencionado anteriormente, é fundamental verificar a fração das despesas advindas de uma elevação do SM que é destinada efetivamente às famílias extremamente pobres. Dois casos polares ajudam a compreender melhor esse ponto. No primeiro caso, seja um arranjo familiar composto por apenas uma pessoa, recebedora de um LOAS no valor de R\$ 415. Suponha-se que a linha de pobreza extrema seja de R\$ 120 per capita. Se houver um aumento no valor do SM, este incremento de renda não reduz a pobreza extrema. A insuficiência de renda das famílias extremamente pobres não se altera, visto que antes do aumento essa pessoa já se encontrava acima da linha da pobreza extrema. No segundo caso, um outro beneficiário do LOAS tem três dependentes menores de idade. A renda per capita dessa família é de R\$ 103,75. Se o SM aumentar para, por exemplo, R\$ 455, todo o adicional per capita de renda de R\$ 10 destina-se a diminuir a insuficiência de renda dessa família. Portanto, o incremento no SM atende ao objetivo proposto. De forma genérica, pode-se postular que a eficácia da política de aumento do piso previdenciário e assistencial para diminuir a insuficiência de renda será uma função direta:¹⁰

- da proporção de famílias extremamente pobres em que algum dos membros recebe uma remuneração nas proximidades de um SM;
- da proporção de famílias extremamente pobres que tem um idoso entre seus membros.

Com base na argumentação até aqui desenvolvida, apresentam-se a seguir as Tabelas 3 a 10. Os dados fornecem o embasamento para que se possa inferir que a política de aumentos do SM como mecanismo de combate à pobreza extrema vem perdendo eficácia ao longo do tempo, de forma quase que proporcional ao aumento de seu valor real. No Brasil mais de um terço das pessoas

⁹ No caso do gasto de LOAS/RMV, parte do crescimento se deve ao fato de que benefícios de RMV cessados por falecimento foram sendo substituídos por concessões do tipo LOAS. A distorção se deve ao fato de que as RMV não eram computadas nas contas do Tesouro Nacional (sem INSS) até 2003, quando passaram a ser especificadas como uma das rubricas do gasto desagregado do Tesouro. De qualquer forma, entre 1994 e 2007, o total de benefícios assistenciais (RMV mais LOAS) passou de 1,4 milhão para 3,1 milhões.

¹⁰ Sobre estas questões, ver os artigos clássicos de Ramos e Reis (1993 e 1995).

com rendimento positivo ganham no máximo 1 SM. Há ainda diferenças regionais, sendo essa parcela mais expressiva nas regiões norte e nordeste, justamente as mais pobres do país. Essa informação é desagregada nas Tabelas 3 e 4. Na primeira estão representados os indivíduos com rendimento inferior a 1 SM, na segunda, os que apresentam um rendimento exatamente igual a 1 SM. Em ambas as tabelas os dados referem-se à renda do trabalho principal das pessoas com rendimento positivo e idade igual ou superior a 10 anos. As proporções são referentes ao total de trabalhadores.

Nossos resultados trazem informações complementares àquelas apresentadas nos trabalhos de Neri, Gonzaga e Camargo (2001) e Firpo e Reis (2006). Neste primeiro artigo os autores concentram sua atenção nas diferenças entre as categorias ocupacionais. Já no segundo artigo, os resultados são apresentados de forma agregada, para todos os trabalhadores. Além disso, a ênfase do trabalho de Firpo e Reis está na relação entre salário mínimo e desigualdade. Nossa análise apresenta o diferencial de apresentar os dados desagregados regionalmente, abrindo campo às comparações entre as regiões do Brasil, fato importante em um país em que as desigualdades regionais são expressivas. Adicionalmente, cabe mencionar que a contribuição de Neri, Gonzaga e Camargo enfatiza principalmente os aspectos referentes ao "efeito-farol". Como esses autores utilizaram a PNAD 1996, obviamente seu trabalho não capta os importantes efeitos dos aumentos reais do SM ocorridos de 1994 a 2007. Como nosso trabalho emprega dados das PNADs do período 1995-2007, a contribuição aqui apresentada permite que nossos resultados tenham um caráter temporal mais recente e abrangente.

Tabela 3
Percentual de trabalhadores com renda inferior a 1 SM

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
2006	22,4	24,6	43,6	16,1	14,4	15,4
2007	20,8	23,0	41,5	15,0	12,9	14,3

Fonte: PNAD-IBGE. Tabulações dos autores.

Tabela 4
Percentual de trabalhadores com renda igual a 1 SM

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
2006	13,3	16,8	18,6	14,6	11,4	8,8
2007	11,0	14,4	17,4	12,3	8,6	6,5

Fonte: PNAD-IBGE. Tabulações dos autores.

Uma primeira conclusão emerge das tabelas. Parece haver sensível heterogeneidade da eficácia do SM como instrumento de combate à pobreza extrema nas diversas regiões do país. Se um

percentual muito elevado de indivíduos recebe menos de um SM, é perceptível que a eficácia prática da definição de um maior valor legal para o SM pode não ser expressiva. Note-se que na região nordeste (em que há forte concentração de indivíduos extremamente pobres) 44% dos trabalhadores recebiam em 2006 valores inferiores a um SM, não sendo, portanto, diretamente afetados pelo incremento deste.

A segunda conclusão é o aumento na proporção de indivíduos com renda inferior a um SM. Este fato pode ser compreendido pela observação das Tabelas 2 (que apresenta a virtual estagnação do rendimento médio) e 3. Um caso paradigmático é o de um trabalhador, que ganha inicialmente um SM e que não tenha recebido os aumentos integrais do mínimo ao longo do tempo. Como se pode notar, no Brasil, em 1995, 27% dos trabalhadores tinha rendimento igual ou inferior a um SM. Em 2007, esse valor havia subido para 32%.

Há também evidências de um "efeito arredondamento". Nos anos em que o SM assume um valor arredondado, a proporção de indivíduos que ganha exatamente um SM aumenta. Isso pode ser constatado para os anos de 1995, quando o SM passou a ser de R\$ 100, 2002 (R\$ 200) e 2005 (R\$ 300). O percentual de pessoas que ganhava exatamente um SM revelou-se maior nesses anos, devido aos indivíduos que ganham valores independentes do SM, mas que, circunstancialmente, passam a ter um rendimento idêntico ao deste.

A Tabela 5 mostra uma informação complementar: a proporção de pessoas que recebe múltiplos exatos do SM. Embora a indexação a múltiplos de SM seja proibida, nada impede que informalmente essa vinculação seja feita. Por exemplo, uma empregada doméstica pode receber de sua patroa um salário acertado em termos nominais, mas que corresponde a dois SM. A Tabela 5 mostra com maior intensidade (uma vez que abarca quem recebe diferentes múltiplos do SM) o mesmo fenômeno explicado acima, associado ao efeito do arredondamento do SM nos anos de 1995, 2002 e 2005.

Tabela 5
Percentual de trabalhadores com renda igual a 2 ou mais múltiplos exatos de salário mínimo

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
2006	4,9	4,7	2,9	5,6	5,6	5,8
2007	0,9	1,0	0,7	1,4	0,8	0,9

Fonte: PNAD-IBGE. Tabulações dos autores.

A Tabela 6 complementa as informações das Tabelas 3 e 4. Agora os dados são apresentados para as famílias (e não para os indivíduos, como feito anteriormente), por regiões e por categoria de renda. Cerca de 26% das famílias do Brasil apresentam rendimento mensal familiar per capita igual ou inferior à metade de 1 SM. No caso das regiões norte e nordeste, os percentuais são ainda mais elevados, alcançando, respectivamente, 37% e 46%. Nesses casos, a eficácia da política de aumentos do SM é maior em situações em que essas famílias pobres possuem pelo menos um indivíduo com rendimento em torno de um SM e que possa ser afetado por uma elevação da variável. Se nenhum componente dessas famílias extremamente pobres tiver uma remuneração de 1 SM, é de se esperar que o aumento produza poucos resultados para essas famílias. No entanto, dado que o SM tem um efeito balizador sobre outras remunerações, ainda assim pode haver algum efeito positivo.

Tabela 6

Proporção de famílias por classe de rendimento mensal familiar per capita Y, por região (%)						
Faixa de rendimento	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Y <= 0,25 SM	8,9	12,6	20,5	5,2	3,9	4,0
0,25 SM < Y <=0,5 SM	16,8	24,5	25,9	16,7	12,2	11,5
0,5 SM < Y <= 1 SM	28,0	31,5	29,0	30,2	26,9	26,8
Demais	46,3	31,4	24,6	47,9	57,0	57,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD 2006. Tabulações dos autores.

Analisando os dados por região, há evidências de que houve uma perda de relevância do SM como determinante da situação dos indivíduos mais pobres. Os aumentos reais do SM fizeram com que este se deslocasse de posição na escala de distribuição de renda do trabalho principal. Em 1996 o SM se situava no segundo décimo da distribuição individual de renda; em 2007 o SM se deslocara para o terceiro décimo. Como se pode notar na Tabela 7, esta distorção é ainda mais acentuada no nordeste, região em que o SM encontrava-se em 2007 no sexto décimo da distribuição. Esta é uma evidência de que o termo "mínimo" parece não ser tão adequado ao SM.

Tabela 7

Localização do SM na distribuição de renda (em décimos da distribuição), em ordem ascendente de rendimento do trabalho principal dos empregados com rendimento

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1995	3	3	5	2	2	2
1996	2	2	5	2	2	2
1997	3	3	5	2	2	2
1998	3	3	5	2	2	2
1999	3	3	5	2	2	2
2001	3	3	5	2	2	2
2002	3	3	5	3	2	2
2003	3	4	6	3	2	2
2004	3	3	6	3	2	2
2005	3	4	6	3	2	2
2006	3	4	6	3	3	2
2007	3	4	6	3	2	2

Fonte: PNAD-IBGE. Tabulações dos autores.

A Tabela 8 apresenta a proporção dos domicílios em que o total dos rendimentos é inferior ao mínimo de subsistência. Com base nos dados, dois pontos devem ser ressaltados. O primeiro são as claras diferenças regionais, que não haviam sido destacadas pelos demais autores que abordaram o tema. O segundo ponto é a relativa estabilidade da proporção até o ano 2003. Ressalte-se que mesmo em anos de forte aumento real do SM, como 2001 e 2003, não são notadas quedas pronunciadas da variável, como deveria ocorrer se o SM tivesse um efeito mais intenso sobre a pobreza extrema. Mesmo em termos regionais, em 2003 a proporção de domicílios com rendimentos inferiores ao mínimo de subsistência era praticamente a mesma que no início do período. A exceção é a região sul, onde ocorreu uma queda importante, de 2 pontos percentuais. Ou seja, apesar do aumento real acumulado de 34% entre 1995 e 2003 (Tabela 1), neste período praticamente não houve mudanças na proporção de domicílios em situação de extrema pobreza, o que é mais uma evidência de que o SM pode não ser o melhor instrumento 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, de caráter mais focalizado que os aumentos reais do SM.

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 a renda média da população declinou, a relação entre o SM e as demais rendas da economia sofreu claro incremento. Por exemplo, em 1995 o SM representava 23% da renda média nacional e em 2006 chegara a 40% da renda média do

país. Em 2006, o SM já era 138% superior à renda média dos 20% mais pobres e 24% superior à renda média (RM) dos 50% mais pobres do país, além de atingir 65% da RM dos 90% mais pobres.

De forma análoga ao que havia sido feito anteriormente, a Tabela 10 apresenta as informações da Tabela 9, desta vez com a desagregação pelas regiões do país. Observa-se que em 2006 o SM correspondia a 64% da renda média da região nordeste e era 87% superior à renda média dos 50% mais pobres da região. Mais ainda: no nordeste, o SM era maior que a renda média dos 90% mais pobres.

Tabela 8
Percentual dos domicílios com soma dos rendimentos inferiores 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
2006	7,9	10,1	18,4	4,1	3,6	4,0
2007	7,8	10,1	17,6	3,8	3,9	3,6

Fontes: PNAD-IBGE. Tabulações dos autores. Linhas de pobreza com base no apêndice de Barros, Carvalho e Franco (2004).

Tabela 9
Salário mínimo/Outros indicadores de renda e desigualdade

Ano	SM/RM	SM/RM 20%+pobres	SM/RM 50%+pobres	SM/RM 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
2006	0,40	2,38	1,24	0,65

Fonte: PNAD-IBGE. Tabulações dos autores.

Tabela 10
Salário mínimo/Outros indicadores de renda e desigualdade

Região	SM/RM	SM/RM 20%+pobres	SM/RM 50%+pobres	SM/RM 90%+pobres
Brasil	0,40	2,38	1,24	0,65
Norte	0,52	2,85	1,39	0,80
Nordeste	0,64	5,07	1,87	1,08
Centro-Oeste	0,35	1,76	1,11	0,60
Sudeste	0,34	1,52	1,00	0,54
Sul	0,36	1,54	0,99	0,55

Fonte: PNAD-IBGE 2006. Tabulações dos autores.

EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DOS EFEITOS DA POLÍTICA DE AUMENTOS DO SALÁRIO MÍNIMO COMO MECANISMO DE COMBATE À POBREZA

Para analisar sob outra ótica os argumentos apresentados até o momento e, principalmente, para encontrar uma medida da sensibilidade dos efeitos do SM no combate à pobreza extrema ao longo dos últimos anos, foi utilizada modelagem econométrica. O objetivo principal da modelagem é mensurar o efeito do SM na probabilidade de as famílias estarem abaixo da linha de pobreza no período de 1996 a 2007. Devido às características que se pretende analisar, os modelos de probabilidade se mostraram mais adequados.

O princípio básico de modelos de probabilidade é o fato de a variável dependente assumir valor 1 (um), para o caso de interesse, e 0 (zero), caso contrário. Neste tipo de modelagem, o interesse está em encontrar o efeito que uma variação em x provoca na probabilidade condicional de $y|x$. Na tentativa de medir tais efeitos, o modelo Logit foi utilizado. A variável de interesse, Y , é explicada por outras variáveis explicativas, possibilitando identificar quais são os fatores mais relevantes que afetam a probabilidade de o domicílio estar abaixo da linha de pobreza ou não. O modelo pode ser descrito da seguinte maneira:

$$P(Y=1|X) = G(X\beta),$$

em que: Y é a variável que indica se o domicílio está abaixo da linha de pobreza; X é a matriz de variáveis explicativas; e β é o vetor de parâmetros associados às variáveis explicativas. A função $G(\cdot)$ descreve a distribuição acumulada logística e sua utilização está associada à hipótese de que os erros do modelo seguirem tal distribuição¹¹, assim:

$$G(X\beta) = \Lambda(X\beta) = \frac{\exp(X\beta)}{[1 + \exp(X\beta)]}$$

A matriz X contém as seguintes variáveis: escolaridade, estado civil, idade, ocupação e etnia do chefe da família; escolaridade média dos indivíduos ocupados da família; *dummies* para os anos; *dummies* de localização; indexação do rendimento do trabalho ao SM; indexação do rendimento de aposentadorias e pensões ao SM; tamanho do domicílio; entre outras.

É importante ressaltar que neste tipo de modelo o vetor de parâmetros β não tem a interpretação usual dos modelos de regressão tradicionais, ou seja, estes parâmetros não representam diretamente os efeitos marginais das variáveis explicativas sobre a variável dependente. Para se obter estes efeitos, devem-se encontrar os efeitos marginais do modelo:

$$\frac{\partial E[Y | X]}{\partial X} = \Lambda(X\beta)[1 - \Lambda(X\beta)]\beta$$

A partir desta expressão, fica claro que os efeitos marginais são variáveis que dependem das informações dos domicílios. Por esta razão, para a interpretação do modelo estimado, é útil calcular os efeitos marginais avaliados nas médias dos regressores, ou seja, os efeitos marginais para domicílios com características médias [Greene, 2003].

As bases de dados utilizadas para as análises foram as PNAD de 1996 a 2007 e a unidade de análise são os domicílios pesquisados em cada ano da PNAD. Os dados foram empilhados de maneira a testar os efeitos do salário mínimo, e também outras variáveis, ao longo do tempo¹².

A dependência do SM foi medida da seguinte maneira: se algum morador do domicílio tiver rendimento do trabalho indexado pelo SM (até 6 SM), a variável assume valor um para este domicílio, caso contrário, a variável terá valor nulo. O mesmo procedimento foi realizado para rendimentos não provenientes do trabalho, a saber: previdência social; e pensões. Foram, também, criadas as variáveis cruzadas entre as *dummies* da dependência do SM e os anos da PNAD. A

¹¹ Ver Wooldridge (2002).

¹² Devido ao volume grande de informações, foi retirada uma amostra aleatória de 50% pra cada ano das informações originais da PNAD, restando 543.950 observações.

Tabela 11 abaixo mostra a descrição das variáveis utilizadas e suas principais estatísticas amostrais descritivas:

Tabela 11
Estatísticas descritivas das variáveis do modelo: Média; Desvio-padrão; mínimo; e máximo

Variável	Descrição	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
P_abaixoLP	Probabilidade de a renda domiciliar per capita estar abaixo da linha de pobreza regional	0.29	0.45	0	1
idade	Idade em anos do chefe da família	46.15	15.45	10	110
casado	<i>Dummy</i> para estado civil do chefe da família	0.68	0.46	0	1
num_filhos	Número de filhos moradores do domicílio	1.54	1.42	0	14
num_parentes	Número de parentes moradores do domicílio	0.35	0.88	0	18
num_empregados	Número de empregados moradores do domicílio	0.01	0.09	0	4
branco	<i>Dummy</i> para etnia branca do chefe da família	0.51	0.50	0	1
negro	<i>Dummy</i> para etnia negra do chefe da família	0.08	0.26	0	1
amarelo	<i>Dummy</i> para etnia amarela do chefe da família	0.00	0.07	0	1
pardo	<i>Dummy</i> para etnia parda do chefe da família	0.41	0.49	0	1
indigena	<i>Dummy</i> para etnia indígena do chefe da família	0.00	0.05	0	1
le_e_escreve	<i>Dummy</i> para alfabetização do chefe da família	0.84	0.37	0	1
trabalho_semana	<i>Dummy</i> para trabalho na semana de referência do chefe da família	0.72	0.45	0	1
auxilio_moradia	<i>Dummy</i> para recebimento de auxílio moradia	0.06	0.23	0	1
auxilio_alim	<i>Dummy</i> para recebimento de auxílio alimentação	0.32	0.47	0	1
auxilio_trans	<i>Dummy</i> para recebimento de auxílio transporte	0.30	0.46	0	1
auxilio_educ	<i>Dummy</i> para recebimento de auxílio educação	0.02	0.15	0	1
auxilio_saud	<i>Dummy</i> para recebimento de auxílio saúde	0.15	0.36	0	1
escolaridade	Escolaridade em anos do chefe da família	6.66	4.59	1	17
EMPR	<i>Dummy</i> para chefe da família empregador	0.04	0.19	0	1
CONT	<i>Dummy</i> para chefe da família trabalhador conta própria	0.16	0.37	0	1
SREM	<i>Dummy</i> para chefe da família empregado não remunerado	0.00	0.06	0	1
CCAR	<i>Dummy</i> para chefe da família empregado com carteira assinada	0.21	0.40	0	1
SCAR	<i>Dummy</i> para chefe da família empregado sem carteira assinada	0.07	0.26	0	1
FPUB	<i>Dummy</i> para chefe da família funcionário público estatutário	0.05	0.23	0	1
MILI	<i>Dummy</i> para chefe da família militar	0.00	0.06	0	1
renda_sm	<i>Dummy</i> para rendimento do trabalho indexado pelo salário mínimo (até 6 SM).	0.35	0.48	0	1
renda_apos_sm	<i>Dummy</i> para rendimento de aposentadoria indexado pelo salário mínimo (até 6 SM).	0.14	0.35	0	1
renda_pens_sm	<i>Dummy</i> para rendimento de pensão indexado pelo salário mínimo (até 6 SM).	0.07	0.26	0	1
UF1 até UF27	<i>Dummies</i> para UFs				
ANO1 até ANO11	<i>Dummies</i> para anos 1996 até 2007				

A estimação do modelo discutido gera os efeitos marginais das variáveis ao longo dos anos, indicando a importância do SM na probabilidade de os domicílios estarem abaixo da linha de pobreza. A Tabela 12 resume os efeitos das variáveis na probabilidade dos domicílios estarem abaixo da linha de pobreza¹³.

¹³ Devido ao limite de espaço, os resultados completos podem ser disponibilizados sob solicitação.

Tabela 12
Efeitos Marginais das variáveis de controle na média amostral

Regressão Logística			
Variável Dependente: P(abaixo da LP)			
Estatística Wald chi2(93) = 103.267,56 - p-valor = 0			
Pseudo R2 = 0.3765			
Controles	Efeito Marginal	Controles	Efeito Marginal
idade	-0,00809 *	renda_sm	-0,05182 *
casado	0,02610 *	renda_sm96	0,09844 *
num_filhos	0,09124 *	renda_sm97	0,03712 *
num_parentes	0,00363	renda_sm98	0,08490 *
num_empregados	-0,13870 *	renda_sm99	0,08377 *
branco	-0,02888	renda_sm01	0,04416 *
negro	0,02733	renda_sm02	-0,00897
amarelo	-0,03614	renda_sm03	0,03890 *
pardo	0,01208	renda_sm04	0,03871 *
indigena	0,03150	renda_sm05	-0,02109 *
le_e_escreve	-0,01001 *	renda_sm06	-0,02565 *
trabalho_semana	-0,09960 *	renda_apos_sm	-0,12895 *
auxilio_moradia	-0,05559 *	renda_apos_sm96	0,19256 *
auxilio_alim	-0,05830 *	renda_apos_sm97	0,21623 *
auxilio_trans	-0,06395 *	renda_apos_sm98	0,13784 *
auxilio_educ	-0,05337 *	renda_apos_sm99	0,12993 *
auxilio_saud	-0,09164 *	renda_apos_sm01	0,08419 *
escol_media	-0,03618 *	renda_apos_sm02	0,09821 *
EMPR	-0,16024 *	renda_apos_sm03	0,04888 *
CONT	-0,09009 *	renda_apos_sm04	0,03949 *
SREM	0,05296 *	renda_apos_sm05	0,03177 *
CCAR	-0,07249 *	renda_apos_sm06	0,00529
SCAR	-0,04846 *	renda_pens_sm	-0,11910 *
FPUB	-0,10110 *	renda_pens_sm96	0,10253 *
MILI	-0,14275 *	renda_pens_sm97	0,12514 *
1996	-0,03861 *	renda_pens_sm98	0,10573 *
1997	-0,01755 *	renda_pens_sm99	0,11399 *
1998	-0,03272 *	renda_pens_sm01	0,05601 *
1999	-0,00432	renda_pens_sm02	0,07931 *
2001	0,01986 *	renda_pens_sm03	0,05664 *
2002	0,16293 *	renda_pens_sm04	0,03804 *
2003	0,05157 *	renda_pens_sm05	0,02556
2004	0,04044 *	renda_pens_sm06	-0,00508
2005	0,05803 *	Num_moradores	-0,00517
2006	0,01964 *		

* indica significância estatística ao nível de 5%.

Na tabela acima foram suprimidas as *dummies* referentes ao ano de 2007, de maneira a facilitar a comparação dos resultados. De acordo com as estimações, pode-se notar que as variáveis que medem a escolaridade média das pessoas ocupadas na família e a alfabetização e idade do seu chefe apresentaram efeito negativo, estatisticamente significativo, na probabilidade de os domicílios estarem abaixo da linha de pobreza. Em contrapartida, a variável que mensura o total de filhos moradores do domicílio apresentou relacionamento positivo com a probabilidade de pobreza. As

dummies para a etnia do chefe de família não se mostraram relevantes para explicar a probabilidade de o domicílio estar na pobreza.

As *dummies* para os anos da amostra apontam o comportamento médio da medição da pobreza ao longo do tempo. Vale ressaltar que o ano de 2002 apresenta alta massa de domicílios abaixo da linha de pobreza, podendo ser resultado da instabilidade econômica e política deste ano, já evidente nas tabelas anteriores apresentadas neste artigo. A variável que capta o efeito específico médio dos anos também incorpora o resultado das políticas de distribuição de renda a partir de 2001, o Bolsa Escola e, na seqüência, o Bolsa Família.

Os resultados para as variáveis que medem a indexação do rendimento das pessoas ao SM federal foram estatisticamente significantes a 5% e indicaram que o piso federal possui um efeito médio positivo e significativo no combate à pobreza, tanto na indexação do rendimento do trabalho, quanto de aposentadorias e pensões. Entretanto, a variação destes efeitos ao longo dos anos não parece acompanhar o ganho real do SM neste período. Como exemplo, tem-se que no ano de 2001, em que houve aumento de mais de 10% no valor real do SM, o efeito médio do SM na redução da pobreza foi bastante inferior ao efeito dos anos de 2005 a 2007, que, em média, tiveram reajustes reais parecidos. Composto os efeitos, neste mesmo ano (2001) o SM não apresentou efeito significativo algum na pobreza. Em suma, os resultados, em geral, indicaram um estímulo positivo e baixo por parte da indexação de rendimentos ao SM, entretanto, este estímulo parece ser desvinculado aos ganhos reais obtidos pelos reajustes nos últimos 10 anos da amostra.

A NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA

Com base nos dados apresentados, particularmente as Tabelas 9 a 12, parece correto afirmar que o SM deixou progressivamente de ser uma referência que balize o combate à extrema pobreza no Brasil. Seus aumentos sucessivos reais fizeram com que a proporção de pessoas com renda abaixo do SM aumentasse, ao mesmo tempo em que a variável foi se distanciando do rendimento das pessoas efetivamente mais pobres. 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 melhor focalizadas, notadamente o Programa Bolsa Família (Soares et alii, 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 encontram-se abaixo da linha de extrema pobreza. Quando o SM aumenta, o senso comum considera que ele se aproxima do limite mínimo "efetivo" de subsistência. No entanto o efeito real é oposto: o SM distancia-se desse limite, visto estar situado acima (e não abaixo) da linha de extrema pobreza. Com isso, é relativamente reduzido o número de famílias extremamente pobres afetadas pelo SM¹⁴. A elevação do SM acentuou características do mercado de trabalho que a rigor já estavam presentes no Brasil há mais de uma década¹⁵. Jatobá e Chahad (1997) postulavam a manutenção do caráter nacionalmente unificado do SM como referência para a Previdência Social, porém com regionalização da variável para efeitos da sua vigência no mercado de trabalho para os trabalhadores do setor privado.

Certamente o fim do papel do SM na definição das políticas públicas encontraria resistência significativa. Entretanto, é necessário atentar para o fato de que a variável não possui a relevância no combate à extrema pobreza que lhe é usualmente atribuída. Este fato é confirmado pelos dados da Tabela 13. Observa-se que de cada 100 famílias extremamente pobres do país, apenas sete têm algum membro da família ganhando um SM.

¹⁴ Tome-se como exemplo o que ocorreu em 2001, quando o SM teve um aumento real de 11%, que seguiu ao aumento real de 5% de 2000 (ver Tabela 1). Entretanto, no acumulado do biênio 2000/2001, a renda média dos 20% mais pobres caiu 3%.

¹⁵ Sobre a efetividade regional do salário mínimo, ver Neri et alii (2000).

Tabela 13

Percentual de domicílios extremamente pobres com que têm algum membro com rendimento do trabalho principal exatamente igual a um SM, em relação ao total de domicílios extremamente pobres, 2005-2007 (%)

Região	2005	2006	2007
Brasil	14,2	8,5	6,7
Norte	25,6	19,2	10,6
Nordeste	12,6	7,6	6,3
Centro-Oeste	13,4	5,3	4,8
Sudeste	15,5	7,6	6,7
Sul	13,0	9,7	6,7

Fonte: PNAD-IBGE. Elaboracao dos autores.

Nota: Utilizando linhas de extrema pobreza regionalizadas.

A Tabela 14 complementa a informação anterior e mostra a proporção de domicílios extremamente pobres em que pelo menos um membro tem rendimento do trabalho principal exatamente igual a um SM. No Brasil, de cada 100 domicílios em que ao menos um membro recebe um SM, apenas 4 são considerados extremamente pobres. Nas regiões nordeste e norte, de cada 100 domicílios em que pelo menos um membro recebe um SM, só 6% são extremamente pobres.

Tabela 14

Percentual de domicílios extremamente pobres em relação ao total de domicílios que têm algum membro com rendimento do trabalho principal exatamente igual a um salário mínimo, 2005-2007 (%)

Região	2005	2006	2007
Brasil	7,6	4,1	3,8
Norte	12,7	8,9	5,6
Nordeste	11,9	6,6	5,5
Centro-Oeste	3,4	1,2	1,2
Sudeste	4,6	1,9	2,4
Sul	5,0	3,4	2,8

Fonte: PNAD-IBGE. Elaboracao dos autores.

Nota: Utilizando linhas de extrema pobreza regionalizadas.

Na Tabela 15, de cada 100 domicílios que se encontram no décimo inferior da distribuição, em apenas 12 deles há algum membro que recebe um 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 um SM é de apenas 21%.

Tabela 15

Percentual de domicílios que têm algum membro com rendimento do trabalho principal exatamente igual a um SM, em relação ao total de domicílios do décimo da distribuição de renda per capita, 2005-2007 (%)

Décimo da distribuição	2005	2006	2007
Primeiro	16,1	12,9	11,3
Segundo	27,0	25,6	21,2
Terceiro	26,3	23,5	22,0
Quarto	26,7	25,3	23,1
Quinto	24,6	20,8	16,4
Sexto	20,8	20,7	17,6
Sétimo	16,6	15,5	11,9
Oitavo	10,9	10,7	7,6
Nono	6,7	6,3	4,2
Décimo	3,1	2,5	1,8
Total	17,9	16,4	13,7

Fonte: PNAD-IBGE.

A distorção da política de aumentos reais do SM é mais patente no caso dos aposentados e pensionistas. Do total de pessoas desse grupo que têm rendimentos iguais a um SM, só 1% está situado no décimo inferior da distribuição de renda per capita. E apenas 11% se localizam no conjunto dos três décimos inferiores da distribuição de renda (Tabela 16). A Tabela 17 é similar à anterior e mostra um quadro similar para os trabalhadores empregados: apenas 3% dos indivíduos que recebem um SM de rendimento se situam no primeiro décimo e apenas 25% estão localizados nos três décimos inferiores.

Tabela 16

Distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento exatamente igual a um salário mínimo, por décimo da distribuição de renda per capita - 2005-2007 (%)

Décimo da distribuição	2005	2006	2007
Primeiro	1,4	0,9	1,0
Segundo	4,7	4,4	5,0
Terceiro	6,0	5,9	6,3
Quarto	11,2	11,0	11,3
Quinto	11,8	11,8	11,5
Sexto	22,9	18,1	25,6
Sétimo	15,9	20,5	13,5
Oitavo	11,6	11,9	10,8
Nono	9,9	10,8	10,4
Décimo	4,6	4,7	4,7
Total	100	100	100

Fonte: PNAD-IBGE.

Tabela 17

Distribuição dos indivíduos que recebem exatamente um salário mínimo no trabalho principal, por décimo da distribuição de renda per capita - 2005-2007 (%)

Décimo da distribuição	2005	2006	2007
Primeiro	3,4	2,8	3,2
Segundo	12,1	11,7	12,4
Terceiro	10,1	10,3	10,4
Quarto	14,9	14,9	15,8
Quinto	14,6	14,9	15,4
Sexto	16,2	14,9	16,2
Sétimo	11,9	13,6	12,4
Oitavo	8,7	8,9	7,5
Nono	5,6	5,6	4,7
Décimo	2,5	2,4	2,0
Total	100	100	100

Fonte: PNAD-IBGE.

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. Onze anos depois, o SM era equivalente a 1,58 vezes a renda média do segundo décimo, a 1,01 vezes a renda média do terceiro décimo e era praticamente igual à renda média do quarto décimo. No período 1995-2006 a renda média da população diminuiu 7%, a renda do primeiro quintil caiu 7%, a do terceiro aumentou apenas 5% e a renda média do segundo aumentou 32%. Em comparação, o salário mínimo teve um aumento real de 60%. Já o terceiro décimo da distribuição de renda nesse mesmo período teve um aumento de renda de 54% (não por acaso, muito próximo ao do SM) e o quarto, de 16%. Dessa forma, pode-se concluir que, em um contexto de queda da renda média, o efeito da política do SM foi aproximar do terceiro quintil a renda média daqueles que estavam no segundo quintil, influenciada pela variação na renda de quem estava no terceiro décimo

da distribuição de renda¹⁶. 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 um SM pode ser decomposto conforme apresentado na Tabela 18:

Tabela 18
Indivíduos que recebem exatamente um salário mínimo - 2005-2007 (%)

Categoria	Número de pessoas em 2005	Número de pessoas em 2006	Número de pessoas em 2007
Benefícios previdenciários ¹	12.425.176		
LOAS + RMVs ¹	2.792.638		
Beneficiários de pensões e aposentadorias públicas ²	11.748.735	11.934.394	12.253.111
Servidores públicos ativos ²			
Federais ²	25.594	26.300	16.064
Estaduais ²	96.771	83.822	74.102
Municipais ²	421.988	473.659	466.892
Setor privado com carteira ²	4.187.683	4.719.166	4.243.835
Setor privado (outros) ²	3.883.438	3.372.743	2.758.195
Total	35.582.023	20.610.084	19.812.199

Fonte: 1. Anuário Estatístico da Previdência Social; 2. PNAD-IBGE (2005 a 2007)

A Tabela 19 dá uma idéia da relevância do SM para diferentes grupos populacionais no ano 2006. Os dados de benefícios previdenciários e assistenciais foram extraídos AEPS 2006, enquanto que os demais dados são da PNAD 2006. Duas ressalvas devem ser feitas. A primeira é que os dados não se referem ao número de indivíduos e sim ao de benefícios emitidos¹⁷. 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.

Em outras palavras, considerando que entre os servidores, parte dos que recebem exatamente um SM é de inativos, em torno de 2 de cada 3 pagamentos associados ao SM é de beneficiários do INSS, servidores aposentados ou indivíduos que recebem benefícios assistenciais do LOAS/RMV.

Tabela 19
Benefícios e remunerações no valor exato de um SM: 2006

Categoria	Número de benefícios
Aposentadorias e pensões INSS	12.376.215
Aposentadorias urbanas	3.173.781
Aposentadorias rurais	5.195.400
Pensões urbanas	2.167.805
Pensões rurais	1.839.229
Outros benefícios do INSS/a	620.796
LOAS + RMV	2.940.711
Total benefícios previdenciários INSS+LOAS/RMV (AEPS)	15.937.722
Total beneficiários de aposentadorias e pensões públicas (PNAD)	11.939.394
Servidores ativos (inclusive militares)	583.781
Servidores públicos federais	26.300
Servidores públicos estaduais	83.822
Servidores públicos municipais	473.659
Setor privado com carteira	4.719.166
Setor privado (outros)	3.372.743
Total ativos: Governo e setor privado (PNAD)	8.675.690

/a Inclui auxílios. Fontes: Para dados do INSS, AEPS (2007). Para demais dados, PNAD 2006. Tabulações dos autores.

¹⁶ Em 1995, a renda do segundo quintil era de 59% da renda do terceiro. Em 2006, essa proporção aumentou para 74%.

¹⁷ Estes dados não são iguais devido à possibilidade de acumulação de alguns benefícios, visto que se uma viúva, por exemplo, recebe uma pensão e ganha também uma aposentadoria, a mesma pessoa aparece com dois benefícios.

COMENTÁRIOS FINAIS

No trabalho verificou-se que os aumentos reais do salário mínimo têm tido eficiência declinante no combate à extrema pobreza. No período 1994-2007 o SM teve uma variação real acumulada superior a 100%. Como resultado, esta variável passou de 23% para 40% do rendimento médio no período 1995-2006. Eventuais mudanças referentes à definição do SM ocorrerão em um contexto distinto daquele verificado no passado. É diferente discutir acerca da possibilidade de estabilização do SM em termos reais quando seu valor era inferior a US\$ 60, como no final de 2002 e fazê-lo quando seu valor é superior a US\$ 260, como no momento em que esse texto estava sendo finalizado. Houve crescimento significativo no poder de compra do SM, qualquer que seja a unidade de medida empregada. O aumento real do SM representou uma das principais fontes de pressão sobre as contas da Previdência Social desde o Plano Real. De 1995 a 2007 a despesa do INSS cresceu de 4,6% para 7,2% do PIB. Cabe ainda lembrar que em 1995 não existiam as despesas referentes aos benefícios tipo LOAS, que atualmente representam cerca de 0,6% do PIB. O dispêndio com benefícios assistenciais e previdenciários teve um aumento equivalente a 3,2% do PIB, o que representa um incremento relativo aproximado de 70% do seu peso no PIB em um período de 12 anos. Este fenômeno ocorreu em parte devido ao fato de o SM afetar 2 de cada 3 benefícios, dada a vinculação constitucional existente entre a variável e o piso previdenciário e assistencial.

Com base nos dados apresentados e partindo-se do pressuposto de que a prioridade maior das políticas sociais deveria ser tentar reduzir a insuficiência de renda das famílias mais pobres, propõem-se aqui três medidas, complementares entre si:

- i) 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;
- ii) restabelecer, em função das diferenças regionais, o conceito de salário mínimo regional, que já vigorou no país, até a década de 80;
- iii) redirecionar o foco das políticas sociais. O novo foco deve estar ligado a ações integradas que visem três objetivos. O primeiro é atingir um maior número de pessoas situadas abaixo da linha de extrema pobreza. O segundo é ampliar os recursos à disposição dessas pessoas. E, finalmente, o terceiro é formatar políticas públicas com "porta de saída", que consigam melhorar estruturalmente as condições de ascensão social desses indivíduos e possibilitem sua saída do elenco de beneficiários, no horizonte de uma geração¹⁸.

Há quatro motivos para postular uma mudança de política governamental de definição do salário mínimo e do piso previdenciário. O primeiro é o fato de não haver fundamentos teóricos que embasem tais incrementos na magnitude observada. As pessoas devem ter aposentadorias compatíveis com as contribuições efetuadas durante o período laboral. O valor da aposentadoria reflete o esforço contributivo passado. Aumentos reais nos benefícios equivalem a fazer uma transferência indevida dos recursos das gerações que estão no mercado de trabalho, fato incompatível com a noção de justiça atuarial e com o equilíbrio nas contas da previdência. O segundo motivo é a inconsistência lógica da conjugação de taxas esperadas de crescimento de longo prazo do PIB e do número de idosos (ambas ao redor de 4% a.a.) com a elevação do valor real de dois terços dos benefícios, como tem ocorrido ao longo dos últimos 14 anos. Se isso ocorrer, a despesa do INSS a despesa do INSS continuará aumentando como proporção do PIB, levando provavelmente a novos e indesejados aumentos da carga tributária.

¹⁸ A expressão "porta de saída" tem sido rejeitada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base no argumento que revelaria certo preconceito. O ministro da pasta tem preferido usar a expressão "emancipação". Entretanto, na prática, a idéia é a mesma.

O terceiro motivo é de cunho político. Reconhece-se que esta não é uma medida de aprovação simples. Mas a garantia das conquistas acumuladas no período 1994/2008 – com ganhos adicionais até 2011 - pode ser um ativo político importante. É necessário que a população compreenda que não ter ganhos futuros é completamente diferente de haver perdas em relação ao atual padrão de rendimentos. Finalmente, o quarto motivo é que, partindo do suposto de que, por definição, o SM é um piso, o Governo deve buscar criar as condições para que os rendimentos dos indivíduos sejam superiores ao mesmo. Ao mais do que duplicar o valor real da variável após o Plano Real, o Governo cumpriu seu papel. Mas as evidências de que o SM não é mais uma política pública eficiente no combate à pobreza extrema podem ser um fator de convencimento poderoso no sentido de persuadir a sociedade acerca da razoabilidade da medida proposta.

Na fase posterior à estabilização o país se beneficiou de mudanças nas políticas públicas, como o fim de alguns monopólios estatais e o aumento e a melhoria dos programas sociais. De forma complementar, 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. Há sinais de redução dos efeitos benéficos dessa política. Se o país quer atacar de forma eficiente o problema da extrema pobreza, a elevação do piso previdenciário e do SM não se configura como o instrumento mais eficaz. O seu aumento implica onerar pesadamente as contas do INSS e do Tesouro (e, portanto, de outros grupos da sociedade) com efeitos sociais modestos. Nesse sentido, programas focalizados, como o Bolsa Família, têm se revelado mais eficazes para atingir o objetivo de combater a pobreza extrema, objetivo básico das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Previdência Social (2007). Brasília: MPS/DATAPREV.

BARROS, Ricardo Paes de (2007) "A efetividade do salário mínimo em comparação à do programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade". In BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Vol. 2. Brasília: IPEA, pp. 507-549.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel (2006) "A efetividade do salário mínimo como um instrumento para reduzir a pobreza no Brasil". Boletim de Conjuntura IPEA. Nº 74. Nota Técnica.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel (2004) "Distribuição de renda, pobreza e desigualdade no Brasil". Ipea/IBGE/CEPAL. Mimeo.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane (2006) "Consequências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira". IPEA. Texto para Discussão Nº 1201.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela (2005) "Salário mínimo e distribuição de renda". Seminários DIMAC, Nº 196.

BARROS, Ricardo Paes de; CORSEUIL, Carlos Henrique, CURY, Samir (2000) "Salário mínimo e pobreza no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 30, Nº 2, pp. 157-182.

FERREIRA, Francisco H. G.; LEITE, Phillippe G.; LITCHFIELD, Julie A. (2006) "The Rise and Fall of Brazilian Inequality: 1981-2004". World Bank Policy Research Working Paper 3867.

FIRPO, Sergio; REIS, Maurício Cortez (2007). "O salário mínimo e a queda recente da desigualdade no Brasil". In BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel

- (orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Vol 2. Brasília: IPEA, pp. 499-506.
- FIRPO, Sergio; REIS, Maurício Cortez (2006) "Minimum wage effects on labor earnings inequality: some evidence from Brazil". Trabalho apresentado no XXXVIII Encontro Brasileiro de Econometria. Salvador.
- GREENE, W. H. *Econometric Analysis*. Prentice Hall, 5th ed. New Jersey, 2003.
- IBGE (2007) PNAD - Síntese de indicadores 2006.
- JATOBÁ, Jorge e CHAHAD, José Paulo (1997) "O papel do salário mínimo no contexto da estabilidade econômica". *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*. IPEA, Nº 3.
- NERI, Marcelo; KAKWANI, Nanak; SON, Hyun (2006). "Ingredientes trabalhistas e culinária da estagnação". *Conjuntura Econômica*. Agosto.
- NERI, Marcelo; GONZAGA, Gustavo e CAMARGO, José Márcio (2001) "Salário mínimo, 'efeito farol' e pobreza". *Revista de Economia Política*. Vol. 21, Nº 2, pp. 78-90.
- NERI, Marcelo; GONZAGA, Gustavo; CAMARGO, José Márcio (2000). "Distribuição regional da efetividade do salário mínimo no Brasil". EPGE. *Ensaio Econômico*. Nº 375.
- RAMOS, Lauro; REIS, José Guilherme (1995) "Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 25, Nº 1.
- RAMOS, Lauro; REIS, José Guilherme (1993) "Quem ganha um salário mínimo no Brasil?". *Perspectivas da Economia Brasileira – 1994*. IPEA.
- SABOIA, João(2007a) "O salário mínimo e seu potencial para a melhoria da distribuição de renda no Brasil". In BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Vol. 2. Brasília: IPEA, pp. 479-506.
- SABOIA, João (2007b) "É hora de mudar a Previdência". *O Globo*, 17/03/2007.
- SABOIA, João (2006) "Salário mínimo e combate à pobreza". *Valor Econômico*, 17/07/2006.
- SOARES, Sergei (2006) "Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004". IPEA. Texto para Discussão Nº 1166.
- SOARES, Sergei; SOARES, Fabio; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro (2006) "Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty". International Poverty Centre, PNUD, Working Paper, Nº. 31.
- SOUZA, P. R.; BALTAR, P. (1982-3) "The minimum wage and wage rates in Brazil". *Brazilian Economic Studies*. Nº7.
- VELLOSO, Ricardo Cicchelli (1990). "Salário mínimo e taxa de salários: o caso brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Vol. 20, Nº 3.
- WOOLDRIDGE, J. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.