

Brasília, 11 de abril de 1996

Sr(a) Deputado(a),

Conforme entendimento mantido na manhã de ontem, na tarde do mesmo dia foi protocolado Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal, impugnando o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que permitiu a discussão e votação da Emenda Aglutinativa nº 06 de alguns líderes partidários e cuja autoria foi assumida atual Relator da PEC 033-A, de 1995, Deputado Michel Temer, o qual deverá ser distribuído a um dos Ministros do STF, como Relator, na tarde de hoje.

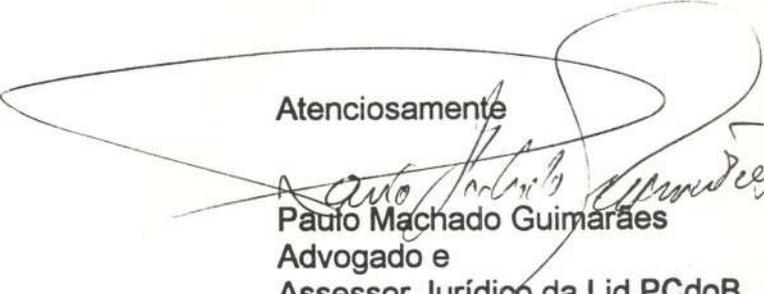
Neste Mandado de Segurança, o nome de V.Exa foi incluído como um dos impetrantes. Tendo em vista a urgência para a impetração, subscrevi a petição inicial, protestando pela juntada do instrumento de procuração no prazo de 15 (quinze) dias.

Consequência, remeto-lhe cópia da petição do Mandado de Segurança, bem como, para sua comodidade, de minuta de procuração, para, caso concorde, me serem outorgados poderes para representar-lhe especificamente neste Mandado de Segurança.

Caso contrário, solicito que me seja remetida procuração em nome de outro advogado, solicitando, neste caso, que me seja substabelecido, com reserva, os poderes conferidos a este colega, para que a impetração em seu nome não sofra qualquer questionamento.

Sem mais e colocando-me à disposição para quaisquer esclarecimentos, subscrevo-me

Atenciosamente



Paulo Machado Guimarães
Advogado e
Assessor Jurídico da Lid.PCdoB
na Câmara dos Deputados

MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE SALÁRIO MÍNIMO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Através de Medida Provisória, o Executivo fixou o valor do salário mínimo a partir de 1º de maio, além do índice para sua correção nos próximos 12 meses, e dispôs sobre a correção dos benefícios da

previdência social oficial e a ampliação de seu universo de contribuintes.

O salário mínimo no Brasil completou este ano 60 anos de existência (Lei nº 185, de 14.1.1936). Passados mais de meio

IL
INSTITUTO
LIBERAL

ABRIL
1996
NÚMERO 61

Notas

AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE LEI

século, não cumpriu seu objetivo de "satisfazer as necessidades normais do trabalhador". Tampouco contribuiu para reduzir o grau de pobreza absoluta.

O salário mínimo legal acaba por excluir os trabalhadores sem ou com pouca qualificação profissional do mercado formal de trabalho. Ao pretender amparar os menos qualificados da sociedade, impõe contra eles a pior discriminação: veda-lhes o direito de voluntariamente contratar um salário mutuamente aceitável pelo empregador e pelo trabalhador, compatível com sua qualificação.

A garantia de uma remuneração mínima é ilusória – o Estado limita-se a decretá-la. Quem de fato determina a remuneração para os distintos níveis de qualificação profissional é o mercado. Um emprego somente será criado quando o salário – acrescido dos encargos existentes – pelo menos igualar-se ao valor do serviço prestado. Para os de menor qualificação, o mínimo legal pode acarretar o desemprego ou a precarização do emprego no mercado informal.

A medida provisória não se limita a cumprir determinação constitucional de fixar o valor do salário mínimo. Vai além,

estabelecendo como critério de correção do seu poder de compra a variação do IGP-DI, como se fosse possível manter o poder aquisitivo dos salários por decreto. Ainda que se aceitasse essa forma de correção, é questionável se o índice escolhido seria o mais apropriado.

Quanto à previdência social oficial, a MP cumpre também determinação constitucional de fixar o valor nominal dos benefícios e seu critério de correção. Introduce, no entanto, importantes mudanças no tocante às contribuições para a previdência de empregadores e de diversas categorias de trabalhadores e servidores públicos.

Ao analisar o conteúdo da medida provisória, NOTAS não pode deixar de manifestar-se quanto ao cerne de duas questões, que não constituem matéria da MP em questão. A experiência tem mostrado que o salário mínimo, como instrumento para a erradicação da pobreza absoluta, revelou-se um retumbante fracasso. Da mesma forma, a previdência social oficial revelou-se fonte de desperdício e de corrupção – não atendendo a seus objetivos, quer quanto à prestação de serviços, quer como fundo de pensão.

CONTEÚDO DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 1.415, de 29.4.96 (reeditada em 29.5.96 sob o nº 1.463), dispõe sobre duas matérias distintas. A primeira refere-se à fixação do valor do salário mínimo a partir

de 1º de maio de 1996 e ao critério de sua correção. A segunda, aos benefícios da Previdência Social, ao critério de sua correção e às contribuições de trabalhadores autônomos, dos servi-

dores ativos e inativos e de empregadores. *NOTAS* comenta primeiro as disposições da MP relativa ao salário mínimo e, posteriormente, as referentes à previdência.

SALÁRIO MÍNIMO

A MP dispõe o seguinte com relação ao salário mínimo:

- Seu valor passa de R\$ 100,00 (vigente entre 1.5.95 e 30.4.96) para R\$ 112,00 a partir de 1.5.96 (art. 1º).

- A correção desse valor, decorridos 12 meses, será efetuada pela variação acumulada do IGP-DI apurado pela Fundação Getúlio Vargas (art. 8º, § 3º). Anteriormente, o salário mínimo era corrigido pela variação do INPC (§ 6º do art. 20 e § 2º do art. 21, Lei nº 8.880, de 1994).

Essas disposições da MP resultam das seguintes determinações constitucionais:

1. É mandatória sua fixação por lei, e seu valor legal é unificado nacionalmente (CF, art. 7º, IV).
2. Deve ser objeto de reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo (CF, art. 7º, IV).
3. Caracteriza-se como garantia de contraprestação mínima, devida pelo empregador a todo empregado (isto é, quando existe uma relação *contratual* de trabalho) que percebe remuneração variável (CF, art. 7º, VII) por dia normal de trabalho (CLT, art. 76).
4. O salário mínimo é definido como aquele capaz de atender às *necessidades vitais básicas*

do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (CF, art. 7º, IV) (*grifos de NOTAS*).

O poder aquisitivo do salário mínimo

É possível fixar por lei um piso salarial "capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social"? É possível manter, por lei, seu poder aquisitivo ao longo do tempo? A evidência do comportamento do seu poder aquisitivo ao longo dos anos permite concluir que de fato ele atendeu às disposições constitucionais e legais?

A resposta às três perguntas é: definitivamente, *não*. Se fosse possível, seria também possível elevá-lo sempre, já que as "necessidades vitais" cresceriam à medida que fossem sendo atendidas. No mundo real, as "necessidades" não têm limites – limitados são os recursos para atendê-las.

Em uma economia de mercado, a remuneração do trabalho é determinada por dois fatores: o valor do serviço prestado e a oferta de trabalho no mercado. Sua remuneração será tanto maior quanto maior for o valor

do seu serviço e mais escassa for sua oferta. Essa evidência aparece com grande nitidez no caso da remuneração dos esportistas profissionais. No Brasil, por exemplo, os jogadores de futebol ganham de R\$ 100 a R\$ 100.000 mensais.

Não há qualquer conteúdo substantivo em dizer que o salário de um trabalhador é determinado pela sua contribuição ao processo produtivo, já que o valor dessa contribuição depende tanto das características de qualificação do trabalhador como do ambiente em que trabalha – da intensidade de capital do processo produtivo em que está engajado, da qualidade da gerência do seu processo produtivo e de diversos outros fatores, entre eles da quantidade de outros trabalhadores oferecendo-se para trabalhar aos salários vigentes naquele momento no mercado.

Não há lei que afete essas condições e, em conseqüência, que possa determinar uma remuneração mínima para *todos* os trabalhadores. Pela mesma razão, se não há lei que possa assegurar uma remuneração mínima em um determinado momento, menos ainda poderá assegurá-la ao longo do tempo.

Trabalhadores migram do campo para as cidades, aumentando a competição pelos empregos existentes e exercendo pressão para a baixa do salário real; investimentos são realizados, aumentando a produtividade

de dos trabalhadores empregados e exercendo pressão para o aumento de seus salários; a demanda dos produtos e serviços aumenta e diminui com as fases do ciclo econômico, ora exercendo pressão para a alta dos salários – como assistimos entre nós, entre 1968 e 1973 – ora para sua redução, como nos “anos perdidos” da década de 80.

A evidência fria dos números também mostra à exaustão que a lei é ineficaz para criar “direitos” dissociados da realidade. Quando tenta fazê-lo, não só sua eficácia é nula como suas consequências são perversas.

A criação do salário mínimo é um exemplo disso. Em sua origem, o salário mínimo legal no Brasil era assim definido:

Salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador (CF, 1934, art. 121, I, b)

Salário é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de trabalho, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, suas necessidades normais de alimentação, vestuário, higiene e transporte (CLT, 1943, art. 76).

Fazer valer para todos essas disposições já era desafio hercúleo, já que não há como definir sem ambigüidade “necessidades normais” ou como admitir que estas são as mesmas para todos os trabalhadores.

As dificuldades aumentaram com a redação dada pela Constituição de 1946, que acrescentou a expressão “e de sua família”, mantendo o restante da redação do artigo inalterado (CF, 1946, art. 157, I). A CF de 1967 manteve intacta a redação dada pela CF de 1946 (CF, 1967, art. 158, I), o mesmo ocorrendo na Constituição outorgada de 1969 (CF, 1969, art. 165, I). Agora, não somente passou-se a admitir que

os trabalhadores são homogêneos quanto às “necessidades”, mas também quanto ao tamanho, à composição e às “necessidades” de suas famílias – hipótese ainda mais absurda.

A Constituição de 1988 culmina a escalada da insensatez:

o salário mínimo é definido como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (CF, art. 7.º, IV)

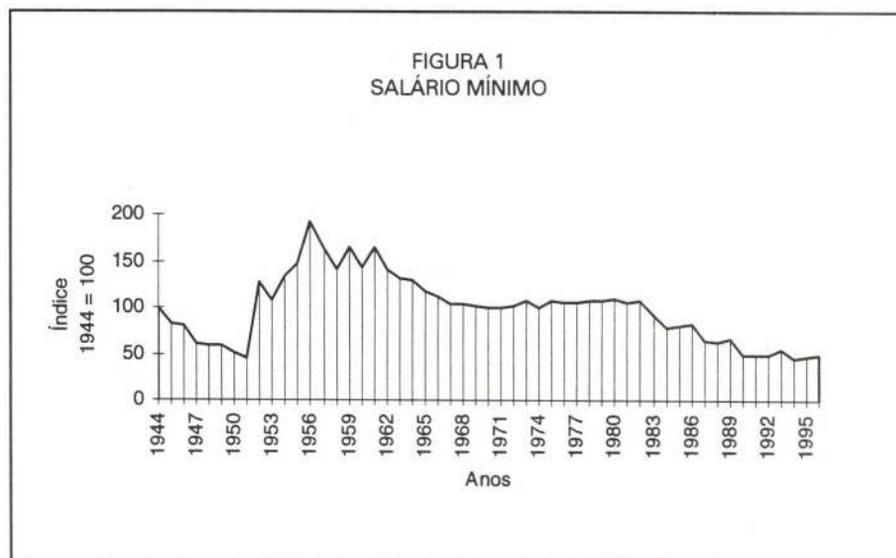
Além de se adicionar à definição anterior da CLT os itens “educação,” “saúde,” “lazer” e “previdência social,” as “necessidades normais” são substituídas por “necessidades vitais” – noção tão mais imprecisa quanto demagógica. Com a CF de 1988, as hipóteses heróicas são levadas ao paroxismo: não é possível sequer definir de maneira operacional o que sejam “necessidades vitais”.

Ao longo desses 60 anos, os “direitos” foram consistentemente ampliados, ao mesmo

tempo em que as migrações e o crescimento populacional tornavam a oferta de trabalho sempre maior que a demanda – a despeito dos investimentos em capital físico realizados, que aumentaram a produtividade dos trabalhadores empregados.

Por dar preferência a investir pesadamente em empreendimentos competitivos com o setor privado e criar reservas de mercado para suas próprias empresas, o Estado brasileiro não teve recursos para assegurar a todos o acesso aos investimentos mais produtivos na melhoria da qualificação da massa de trabalhadores que migraram para as cidades. A esses, limitou-se a “garantir” pela via legal “direitos” irrealizáveis. Continua a fazê-lo hoje, como sempre fez no passado.

A resultante de tudo isso é clara: a fria evidência dos números mostra que o valor real do salário mínimo é hoje menor que na época de sua criação, quando abrangia parcela mínima dos empregados urbanos.* (Figura 1)



* Em 1940, 66% da população economicamente ativa trabalhavam na agricultura, não se aplicando a eles os benefícios da legislação.

Portanto, a fixação do valor do salário mínimo em R\$ 112,00 pela medida provisória é tão inócua quanto a fixação de qualquer outro valor. Da mesma maneira, qualquer que seja o critério para sua correção dentro de 12 meses, competirá às condições do mercado dizer se o critério escolhido é adequado ou não. Não há simplesmente critério algum que automaticamente assegure no futuro algo que não se pode assegurar hoje – o “direito” constitucional de que todos tenham suas “necessidades vitais” atendidas.

Não deixa de ser curioso que, a despeito da querela entre o Executivo e as lideranças sindicais sobre o poder aquisitivo do novo salário mínimo, o salário mínimo brasileiro parece ser determinado pelo mesmo critério arbitrário com que é estabelecido na maioria dos países: a úni-

ca coisa que todos têm em comum parece ser uma relação estável entre seus valores e os valores das respectivas renda *per capita*.

Essa evidência está sumariada na Figura 2, em que se relacionou, para 12 países, os salários mínimos com a renda *per capita*.^{*} Esta mostra que o salário mínimo nominal tende a ser uma parcela mais ou menos constante da renda *per capita* nominal entre países. A exceção fica por conta daqueles países em que a renda *per capita* é extremamente baixa, onde o salário mínimo tende a confundir-se com a renda *per capita*. Somente os valores para os salários mínimos do Peru, Bolívia e Paraguai divergem significativamente da média de 3,78 dessa relação para os 12 países considerados (valor para o Brasil: 3,67).

para o estabelecimento arbitrário de um piso salarial para todos, aqui e alhures.

Quem se beneficia?

Qualquer que seja o valor fixado para o salário mínimo, este sempre carece de qualquer base lógica ou econômica. É de perguntar-se, portanto, por que o assunto provoca reações tão apaixonadas. A suspeita é de que ele interesse a algum grupo muito de perto, caso contrário não se justificariam essas reações.

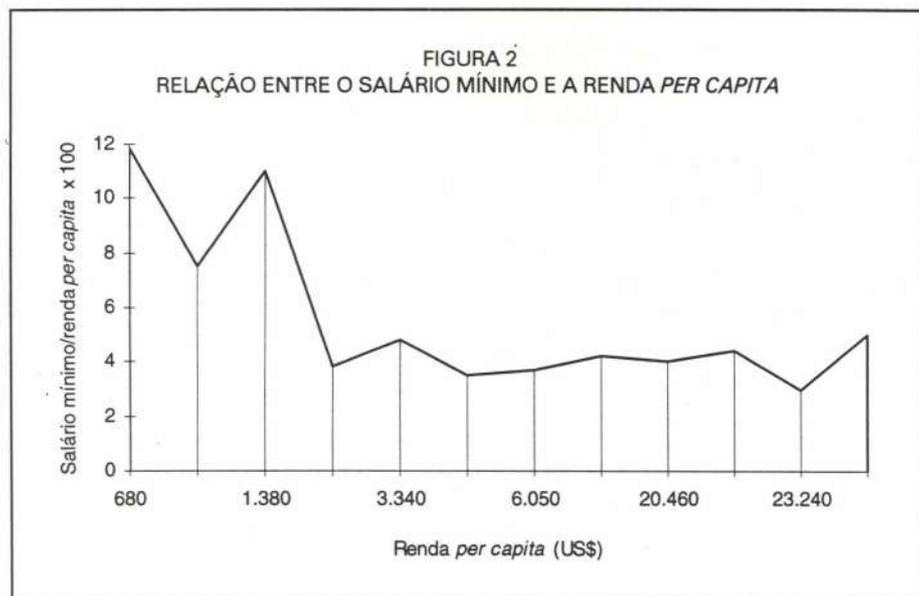
O maior grupo de beneficiários do salário mínimo encontra-se entre os 10 milhões de inativos existentes (pensionistas e aposentados).

O segundo grupo de interessados está entre os trabalhadores formais de baixa qualificação, cujo número não excede 1,3 milhão – cerca de 6,5% da força de trabalho formal, estimada em 20 milhões.

Do exame sumário desses dados conclui-se que a proteção legal é irrisória, relativamente ao número de trabalhadores empregados – a maior parte deles está no mercado informal. Mesmo para os trabalhadores no mercado formal essa proteção legal é limitada, já que somente o custo da demissão os protege da perda do emprego a cada aumento do mínimo. Apenas um grupo pequeno de trabalhadores beneficia-se diretamente e sem risco do reajuste do mínimo: aqueles que gozam da proteção legal à estabilidade no emprego – servidores públicos e dirigentes sindicais que se enquadram nessa faixa de remuneração.

Quem são os prejudicados?

Se tão poucos são segura e claramente beneficiados pelo sa-



Dada a renda *per capita* brasileira, o novo salário mínimo não difere de seus congêneres

internacionais. Não há mérito nessa constatação. Ela mostra apenas a ausência de base lógica

^{*} Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai; Peru, Bolívia e México; Espanha, Itália, França e Dinamarca; EUA. Os dados originais são do Dieese, publicados na *Gazeta Mercantil*, 10.05.96.

lário mínimo legal, quem são os prejudicados?

Muitos trabalhadores estão desempregados porque o valor de seus serviços é inferior ao salário mínimo legal, acrescido dos encargos trabalhistas correspondentes. Não lhes é assegurada a proteção legal à liberdade de celebrar contratos de trabalhos em condições mutuamente aceitáveis tanto pelo trabalhador como pelo potencial empregador.

Um custo mensal da mão-de-obra superior a R\$ 200,00 – dos quais somente R\$ 112,00 correspondem ao salário, ficando o restante por conta dos encargos – mantém fora do emprego legal todos os que estariam dispostos a abrir mão de parte dos encargos ou de aceitar trabalhar por menos de R\$ 112,00 mensais. Todas essas pessoas estão impedidas de trabalhar no mercado “formal”, permanecendo desempregadas até que sejam forçadas a buscar um emprego precário no mercado informal de trabalho. Dentre outros, esse é um dos fatores que explicam o crescimento espantoso do mercado informal brasileiro nos últimos anos.

O salário mínimo legal existe porque se acredita que ele possa minorar o problema da pobreza absoluta. O equívoco dessa interpretação reside em duas falácias. A primeira, de que a pobreza resulta de baixos salários, determinados em um mercado de trabalho imperfeito. A segunda, de que é possível remediar essa situação tornando mandatário um valor de remuneração mínimo. Infelizmente, o aumento nominal e periódico do salário mínimo não resolve o problema da pobreza. Não somente a agrava, mas também redistribui a pobreza dos menos qualificados em geral para os de menor qualificação entre eles. São esses os grandes prejudicados, precisamente os que a lei

pretendia proteger.

A proibição legal de celebrar-se contratos voluntários de trabalho com uma remuneração inferior ao mínimo legal acarreta diversas conseqüências:

1. Aumenta o desemprego dos trabalhadores de baixa qualificação profissional. Quando há liberdade de celebração de contratos de trabalho voluntários, a concorrência no mercado estabelece um salário para cada categoria de produtividade, como aliás ocorre no mercado de trabalho dos trabalhadores de alta qualificação. O salário mínimo impede que o mesmo se dê com os trabalhadores sem qualificação.

O efeito é perverso, porque atua tanto do lado da demanda quanto da oferta de trabalho. Do lado da demanda, eliminam-se os empregos daqueles cujo valor da produtividade do trabalho é inferior ao mínimo. Do lado da oferta, aumenta o número de candidatos ao emprego ao nível do salário mínimo vigente.

2. Aumenta a segmentação do mercado de trabalho em formal e informal. Para os trabalhadores sem qualificação profissional, o salário mínimo cria um mercado de trabalho onde há somente duas situações: alguns poucos encontram emprego, recebendo um salário superior ao valor de seus serviços. Os demais não podem empregar-se, ainda que estejam dispostos a receber menos do que os que estão empregados. O piso salarial infla artificialmente os salários dos poucos que conseguem um emprego formal, em detrimento dos demais, que permanecem desempregados ou têm um emprego informal precário. Em conseqüência, transfere renda *entre* os trabalhadores sem qualificação profissional, da maioria desempregada, ou precariamente emprega-

da, para a minoria com um emprego formal.

3. Induz processos produtivos poupadores de mão-de-obra com menor qualificação profissional. Um piso salarial legal, superior ao valor da produtividade do trabalhador, incentiva a substituição deste por equipamentos e processos poupadores de mão-de-obra. Embora tome tempo – e por isso não seja percebido de imediato como uma conseqüência do aumento do piso –, a única alternativa disponível às empresas é aumentar a produtividade dos trabalhadores que permanecem empregados.

Em alguns casos essa substituição torna-se rápida. São exemplos a velocidade com que os supermercados introduziram leitoras de códigos de barras, permitindo a redução do tempo de espera dos consumidores nas filas e do número de empregados nos caixas; o aparecimento de postos de gasolina de auto-serviço, com um desconto aos motoristas que abastecerem seus veículos; ou a miríade de equipamentos de automação bancária, que reduziu o número de caixas e o tempo dos correntistas na movimentação de suas contas.

4. Elimina o emprego de muitos trabalhadores pouco qualificados e cria poucos empregos para os trabalhadores mais qualificados. O crescimento da automação aumenta a demanda por trabalhadores mais qualificados que produzem, operam e dão manutenção aos equipamentos poupadores de mão-de-obra menos qualificada. Os caixas dos supermercados e dos bancos, por exemplo, são substituídos por equipes pequenas de manutenção desses equipamentos; operários qualificados produzem equipamentos que não teriam demanda, caso não se eliminassem os postos de tra-

balho dos menos qualificados. A resultante é uma distribuição de renda mais desigual, já que o aumento da demanda e a escassez de trabalhadores qualificados – a quem não se aplica o salário mínimo – elevam seus salários.

5. **Reduz-se a qualidade dos serviços prestados.** A redução dos postos de trabalho, decorrente do aumento do piso salarial, prejudica os consumidores pela perda da qualidade dos serviços. Filas crescentes se formam nas bilheterias de cinemas, já que há menos bilheteiros trabalhando; o aborrecimento nas filas afasta o consumidor dos cinemas e faz crescer o mercado de *home theaters*, atividade em que os operários que produzem os equipamentos são especializados e seus salários são superiores ao salário mínimo.

6. **Cresce o mercado informal de trabalho.** Se os trabalhadores menos qualificados não podem trabalhar no mercado formal, recebendo um salário correspondente ao valor de sua produtividade, só lhes resta a alternativa de trabalhar no mercado informal, onde os salários são livres. Reduz-se assim a escolha do trabalhador a dois casos polares: ou ele tenta entrar na loteria do mercado protegido pela lei, amargando meses de desemprego, ou aceita trabalhar no mercado informal. A evidência do aumento do emprego no setor informal é atestado das consequências nocivas do salário mínimo e dos respectivos encargos sobre as opções dos trabalhadores.

A evidência internacional sobre os efeitos do salário mínimo sobre a pobreza e o emprego

A relação causal entre a pobreza absoluta e o salário dos menos qualificados é uma ques-

tão empírica determinada pelas evidências disponíveis. Um argumento sustenta que os baixos salários – determinados em mercados de trabalho imperfeitos – causam a pobreza. Um argumento oposto sustenta que a falta de qualificação profissional causa os baixos salários – e a pobreza. Este último argumento inclui o desemprego provocado pelo salário mínimo como fator adicional para explicar a pobreza absoluta.

A ampla evidência internacional, resenhada recentemente por Deepak Lal,¹ não corrobora a primeira interpretação, especialmente para os EUA, onde a massa de evidências é maior:

- Gramlich mostrou que a correlação entre salários e renda familiar é pequena, e que o salário mínimo não tem efeitos distributivos significativos. Seus dados evidenciaram que, de cada US\$ 1 bilhão de aumento da massa salarial decorrente de um aumento do salário mínimo, 30% vão para adolescentes de todas as faixas de renda, e dos 70% recebidos pelos adultos, 25% vão para famílias cujas rendas estão acima da mediana da distribuição.

Dessa forma, mais da metade do aumento da massa salarial gerada pelo aumento do salário mínimo em nada beneficia os mais pobres. De fato, de acordo com esse estudo, o impacto é mínimo (nos EUA), já que a participação dos que recebem o salário mínimo no total da massa salarial é muito pequena naquele país.²

- Estudo mais recente de Burkhauser e Finneman, cobrindo o período de 1939 a 1987, chegou a conclusões similares às de Gramlich e concluiu que a ligação entre quanto um trabalhador ganha por hora e o bem-estar de sua família é muito tênue, não corroborando o objetivo da le-

gislação do salário mínimo.³

- O estudo de Lineman mostrou que o ônus do salário mínimo sobre o emprego recai principalmente sobre as mulheres. Os maiores beneficiários entre a população adulta são os trabalhadores sindicalizados.⁴

Essas evidências corroboram o que já havia apontado Friedman, em 1967:

Muitas pessoas bem intencionadas são a favor do salário mínimo legal com base na crença equivocada de que ele ajuda os pobres. Essas pessoas confundem *salário* com *renda familiar* (...) Ademais, muitos trabalhadores nas faixas de salário mais baixas são *supplementary earners* – isto é, jovens que estão começando a trabalhar ou os mais velhos, que suplementam outras fontes de renda. Sou a favor de medidas governamentais que estabeleçam um piso para a *renda familiar*. O salário mínimo legal apenas torna essa tarefa mais difícil.⁵

Nos EUA, um grande número de pesquisas sobre os impactos do salário mínimo sobre o emprego mostrou que os menos qualificados – especialmente jovens que ingressam na força de trabalho – são os mais prejudicados, conforme os estudos resenhados por Finis Welch.⁶

- Hashimoto e Mincer mostraram que aumentos do salário mínimo provocaram reduções significativas no emprego dos jovens entre 14 e 19 anos, dos homens entre 20 e 24 anos e acima de 65 anos, e das mulheres de todas as idades.⁷

- Os efeitos sobre os jovens aparecem ainda mais significativos no estudo de Katz que os resultados anteriormente obtidos por Hashimoto e Mincer.⁸

- Gramlich mostrou que o aumento do salário mínimo afeta especialmente o emprego em tempo integral dos jovens, cau-

sando um aumento no emprego em tempo parcial – com uma renda menor para esse grupo de empregados.⁹

- Welch e Cunningham quantificaram esses efeitos: a cada aumento de 1% no salário mínimo, o emprego dos jovens entre 18 e 19 anos caiu 1,3%; em 2,4% para os jovens na faixa etária de 16 e 17 anos, e em 4% dos jovens entre 14 e 15 anos.¹⁰

- Kusters e Welch mostram também que os impactos são diferenciados entre subgrupos de trabalhadores de baixa qualificação – por idade, raça e sexo, bem como por tipos de emprego. Sua análise revelou que os menos atingidos eram os homens, adultos e brancos. As mais atingidas, as mulheres, jovens e negras.¹¹

Esses estudos demonstram à exaustão que os mercados de trabalho são sensíveis a elevações do salário mínimo acima do valor da produtividade marginal do trabalho – aumentos no custo da mão-de-obra reduzem o emprego. Isto é particularmente verdadeiro entre os jovens – trabalhadores com níveis mais baixos de qualificação e, conseqüentemente, com menor remuneração.

Além dos jovens, o mesmo aplica-se a pessoas sem curso secundário completo, imigrantes e outros trabalhadores de baixa qualificação. O aumento de 27% no salário mínimo norte-americano entre 1990 e 1991 reduziu o emprego de adolescentes em 18%. As estimativas de Becker são de que o atual aumento do salário mínimo norte-americano para US\$ 5,15 por hora – um acréscimo de 18% – reduzirá o emprego dos trabalhadores com pouca qualificação em 5%.¹²

Quanto à experiência brasileira, o crescimento do mercado informal é suficiente para mostrar a relação entre o aumento do custo do trabalho – salário

mais encargos – e a precarização do emprego. A participação média do emprego informal no total do emprego não-agrícola era inferior a 23% entre 1977 e 1983.* Essa participação é hoje superior a 50%. Grande parte desse aumento é explicado pelo crescimento dos encargos e pelos custos adicionais de demissão após a Constituição de 1988. Esse aumento de custos refletiu-se sobre os próprios salários pagos, já que a Constituição não alterou os demais fatores determinantes dos salários reais, forçando a redução destes para acomodar a remuneração ao valor da produtividade do trabalho.

A mudança do índice de reajuste

Apontou-se anteriormente que a escolha de um índice de reajuste automático do salário mínimo não tem qualquer base lógica ou econômica. Serve apenas para cumprir a determinação constitucional – ainda assim, de forma questionável. A Constituição determina apenas que seu valor seja atualizado periodicamente, de forma a manter seu poder aquisitivo.

O Executivo poderia ter optado por não estabelecer qualquer indexador para o seu reajuste daqui para a frente. O preceito constitucional seria atendido com a decretação anual de um novo valor que buscasse manter o seu poder de compra. Observe-se que desde a implantação do Plano Real, com a extinção do IPCr que corrigia os salários, não existe índice oficial de reajuste.

Contudo, se a opção foi por adotar um índice de preços para esse efeito, este deveria, coerentemente, refletir a composição das despesas dos trabalhadores que ganham um salário mínimo. Aceita essa premissa, não há

como justificar a escolha do IGP-DI como fator de reposição. Os preços ao consumidor participam da composição do IGP-DI com apenas 30%. Se, em lugar do IGP-DI, qualquer dos índices de preços ao consumidor disponíveis tivesse sido utilizado, o valor do mínimo seria maior.

Parece claro, portanto, que a intenção foi expurgar do índice de reajuste o aumento dos preços dos serviços, que não pesam no IGP-DI, mas que são relevantes nos índices de preço ao consumidor. Essa opção reflete também a intenção de compensar os ganhos reais obtidos em maio de 1995 (o aumento foi de 43%) e atenuar o crescimento das despesas com pessoal no setor público consolidado – da União e, particularmente, dos estados e municípios, onde é maior a parcela dos que recebem o salário mínimo.

As despesas de pessoal da União cresceram de R\$ 24 bilhões, em 1987, para R\$ 37 bilhões em 1995. Em 1987 essas despesas correspondiam a 53% da receita tributária líquida da União – receita tributária total menos as transferências constitucionais – de R\$ 45 bilhões. Em 1995, após o aumento das transferências ditadas pela Constituição de 1988, elas *excederam* a receita tributária líquida (R\$ 33 bilhões) em 9%.

* Ver NOTAS 51 para uma discussão mais detalhada desse ponto. A questão aqui restringe-se ao impacto do aumento do custo do trabalho sobre a qualidade do emprego. Não se discutem as causas das diferenças nas distribuições observadas dos salários dos empregados com e sem carteira assinada. É suficiente que as firmas reconheçam as heterogeneidades de qualificação de trabalhadores aparentemente similares e que o processo de seleção não seja aleatório para que a evidência seja consistente com diversos modelos explicativos. Ver, a respeito, Ricardo Paes de Barros, *On the empirical content of the formal-informal labor market segmentation*. Rio de Janeiro: Textos para discussão interna nº 152, 1988.

As despesas de pessoal da União cresceram 16,3%, em parte pela correção de 22,7% determinada pelo Plano Real e pelo aumento das gratificações de funções. Aparentemente, a situação é ainda pior nos estados e municípios, a julgar pela ocorrência de déficit primário no consolidado de suas contas, a despeito do aumento das transferências de tributos federais determinada pela Constituição de 1988.

Se é essa a motivação, a solução encontrada é de risco: nada garante que para o futuro os preços dos serviços, que pesam muito nos índices de custo de vida e pouco no IGP, continuem a crescer mais que os preços dos produtos no IPA, principal componente do IGP. Haveria uma única justificativa plausível para um índice de reajuste automático: o risco de que um juiz decidisse fixar seu valor de forma arbitrária, utilizando o índice que melhor lhe aprouvesse. Essa possibilidade, no entanto, foi afastada por decisão do STF, que interpretou que a Constituição não prescreve qualquer índice de reajuste.

Salário mínimo nacional

O valor do salário mínimo é nacionalmente unificado por de-

terminação constitucional (CF, art. 7.º, IV), sem distinção das peculiaridades regionais nos mercados de trabalho.

O retorno à prática de salários mínimos regionalizados não resolveria os problemas apontados anteriormente, mas poderia minorá-los.

A unificação nacional do salário mínimo generaliza para todo o país o custo das "necessidades vitais" da região onde este é maior. Por outro lado, a produtividade do trabalho é também desigual entre as diversas regiões do país. Essa desigualdade deriva não somente das diferenças de qualificação, mas também, entre outros fatores, das diferenças de intensidades de capital dos processos produtivos entre as regiões. Ora, essa última é menor no Nordeste, por exemplo, que em São Paulo. O salário mínimo nacional amplia a diferença entre o valor da produtividade do trabalho nas regiões de menor intensidade de capital e o valor do salário mínimo nacional. Isto induz à maior precarização do emprego ou do próprio desemprego nessas regiões. O salário mínimo nacional pode estar contribuindo para uma pior distribuição de renda no Nordeste e em todas as regiões de menor intensidade de capital, relativamente ao Sul e Sudeste do país.

Alguns governadores do Nordeste propuseram recentemente que seus estados tenham autonomia para estabelecer o piso salarial dos servidores, reconhecendo que não podem pagar-lhes o salário mínimo nacional. Esses estados, como a quase totalidade dos estados da federação, não conseguem atender às disposições legais que limitam em 60% da receita a despesa com pessoal.

Essa proposta, evidentemente, fere a disposição constitucional em vigor. Para os servidores que recebem o mínimo a proposta fere esta disposição. No entanto, seria desejável que um *teto* salarial legal fosse estabelecido para os servidores que recebem *mais* de um salário mínimo. Não são raros os casos de servidores estaduais – ativos e inativos – que recebem entre 100 e 250 salários mínimos. Esses servidores, embora proporcionalmente poucos no total dos funcionalismos estaduais, oneram despropositadamente as folhas de pagamento. Um *teto* salarial legal permitiria que os estados pudessem, *ao menos*, pagar em dia *um* salário mínimo aos seus servidores de menor remuneração – na maioria, professoras primárias responsáveis pelo aumento da qualificação dos futuros trabalhadores.

AS ALTERAÇÕES NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Alterações mais substanciais são introduzidas pela MP com relação aos benefícios da Previdência.

Primeiro, dispõe que os benefícios da previdência social serão reajustados em 1º de maio de 1996 pela variação do IGP-DI, apurado pela Fundação Getulio

Vargas, nos doze meses imediatamente anteriores (art. 2º). Esses benefícios são reajustados em 15%, incluindo o reajuste calculado no item anterior (art. 5º).

NOTAS não questiona a obrigação constitucional de o Executivo reajustar os benefícios previdenciários. Estranha,

no entanto, a diferença de critérios para o reajuste do salário mínimo e dos benefícios. A única explicação plausível é o peso das despesas com pessoal nos três níveis de governo, apontada anteriormente, que não suportariam um reajuste de 15% para o salário mínimo.

Segundo, a MP dispõe que os benefícios mantidos pela previdência social com data de início posterior a 1º de maio de 1995 serão reajustados pela variação acumulada do IGP-DI entre o mês do início, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao do reajuste (art. 3º), e que esses benefícios serão reajustados, a partir de 1997, inclusive, em junho de cada ano (art. 4º).

Terceiro, institui alíquota de contribuição de 20% para os segurados: empresários, facultativos, trabalhadores autônomos e equiparados, incidente sobre o respectivo salário de contribuição mensal (art. 6º). Estipula também que o Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores ativos e inativos dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas. A contribuição mensal incidente sobre os proventos será apurada considerando-se as mesmas alíquotas e faixas de remuneração estabelecidas para os servidores em atividade (art. 7º).

NOTAS tem criticado o atual sistema de seguridade social. Não se trata, como é desejável, de um sistema de capitalização, com contas individualizadas, gerido por operadores privados da

livre escolha dos segurados. O atual sistema de repartição não atende a nenhum desses critérios, induz à malversação dos recursos e à corrupção, e não protege o trabalhador, seja ele assalariado do mercado formal, autônomo ou empregador. Sua substituição é necessária e urgente, embora não constitua matéria da medida provisória em análise.

Quanto às disposições contidas nos arts. 6º e 7º, trata-se de mal menor. Já que o sistema de repartição não foi substituído, repara a ausência de isonomia no tratamento entre trabalhadores – com e sem carteira assinada, no setor privado, e entre esses e os servidores públicos. Com relação aos últimos, é assombroso que a eles se aplique, quando ativos, alíquota inferior a todos os demais contribuintes compulsórios do falido sistema previdenciário estatal e que nada contribuam quando inativos. *NOTAS* endossa integralmente a instauração da isonomia. O mesmo, aliás, deveria ser estendido, em outro projeto de lei, às escandalosas contribuições aos fundos de previdência das estatais – custeados com a redução dos dividendos pagos ao acionista controlador: os contribuintes, representados pelo Tesouro Nacional.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O mercado de trabalho é complexo demais para admitir a existência de um salário mínimo regional ou, pior, nacional. A lei trata a imensa heterogeneidade de capacitações dos trabalhadores como uma massa uniforme. No entanto, no mundo real coexiste uma grande variedade de condições contratuais livremente

te pactuadas, envolvendo trabalhos aparentemente similares.

Neste número de *NOTAS* mostrou-se a inutilidade de tentar garantir um salário mínimo a todos por via legal. Essa prática beneficia um número reduzido de trabalhadores, que não podem ser atingidos pelo desemprego – notadamente servidores

públicos e dirigentes sindicais.

A perpetuar-se essa prática, continuar-se-á a conviver com a precarização do emprego da maioria, que somente consegue um emprego no setor informal, sem contrato de trabalho e sem a legítima proteção da lei. *NOTAS* recomenda que seja revista a disposição

Notas

Publicação do Instituto Liberal do Rio de Janeiro. Distribuição gratuita. Permitida a transcrição de matérias, desde que citada a fonte.

Esta publicação é apoiada financeiramente por recursos dos Institutos Liberais do Brasil.

ISSN 0103-8109

NOTAS

Exemplares e informações adicionais podem ser obtidos em quaisquer dos ILS.

Instituto Liberal do Rio de Janeiro
Rua Professor Alfredo Gomes, 28 - Botafogo
CEP 22251-080 - Rio de Janeiro - RJ
Telefax: (021)286-7775

Instituto Liberal de São Paulo
Av. Brasil, 1837 - Jardim América
CEP 01431-001 - São Paulo - SP
Tel.: (011)280-0922 / Fax: (011)3064-2419

Instituto Liberal do Rio Grande do Sul
Rua Santa Teresinha, 59
CEP 90040-180 - Porto Alegre - RS
Telefax: (051)332-2376

Instituto Liberal do Paraná
Av. Senador Souza Naves, 535 - sala 2
CEP 80050-040 - Curitiba - PR
Telefax: (041)362-1556

Instituto Liberal de Pernambuco
Caixa Postal, 198
CEP 50001-970 - Recife - PE
Tel.: (081)224-7418 / Fax: (081)224-8047

Instituto Liberal de Minas Gerais
Av. do Contorno, 4480 - Conj. 1006
CEP 30110-090 - Belo Horizonte - MG
Telefax: (031)281-7431

Instituto Liberal da Bahia
R. Carlos Gomes, 1063/sl. 301 - Ed. CDL - Afifitos
CEP 40060-410 - Salvador - BA
Tel.: (071)321-3144 / Fax: (071)321-8944

Instituto Liberal de Brasília
"Castália" - SMPW - Quadra 15/6/7
CEP 71745-150 - Brasília - DF
Tel.: (061)380-1930 / Fax: (061) 380-2420

Instituto Liberal do Ceará
Rua Major Facundo, 630
CEP 60025-100 - Fortaleza - CE
Tel.: (085) 231-9455 / Fax: (085) 231-9553

constitucional que não permite a livre celebração de contratos de trabalho, nas condições mutuamente satisfatórias para as partes.

Da mesma forma, reitera a urgência de substituir-se o sistema de repartição da previdência oficial por sistema alternativo de capitalização da previdência, transparente, com a individualização das contas dos beneficiários e gerido por operadores privados de livre escolha dos segurados.

Embora aplauda a extensão da isonomia de tratamento a todos, NOTAS não tem ilusões quanto à motivação para o aumento do universo dos contribuintes. Trata-se, mais uma vez, de tapar os buracos do falido sistema previdenciário oficial e empurrar para a frente um problema que, nos moldes atuais, não tem solução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1- Deepak Lal. *The minimum wage: no way to help the poor*. London: The Institute of Economic Affairs, 1995.

2- E. M. Gramlich, Impact of minimum wages, employment and family incomes, *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 2, 1976.

3- R.V. Burkhauser e T.A. Finne- man, The economics of minimum wage legislation revisited, *Cato Journal*, vol. 13, 1993.

4- P. Lineman, The economic impact of minimum wage laws: a new look at an old question, *Journal of Political Economy*, vol. 90, 1982.

5- Milton Friedman, Minimum wage-rates. Em: P. Samuelson, J.R. Coleman e F. Skidmore (eds). *Readings in Economics*. New York: McGraw Hill, 1967.

6- Finis Welch. *Les effets négatifs sur l'emploi du salaire minimum legal garanti*. Paris: Institut La Boétie, 1986.

7- Masanori Hashimoto e Jacob Mincer. *Employment and unemployment effects of minimum wages*. Washington, D.C.: The National Bureau of Economic

Research, 1970.

8- Hayman Katz. *Youth unemployment and minimum wages*. Washington, D.C.: Bureau of Labor Statistics, Bulletin 1657, capítulo 2, 1970.

9- Edward M. Gramlich. *Impact of minimum wages on other wages, employment and family incomes*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, Brookings Papers on Economic Activity, nº 2, 1976.

10- Finis Welch e James Cunningham, Effects of minimum wages on the level and age composition of youth employment. *Review of Economics and Statistics*, vol. 60, nº 1, 1978.

11- Marvin Kusters e Finis Welch, The effects of minimum wages on the distribution of changes in aggregate employment. *The American Economic Review*, vol. 62, nº 3, 1972.

12- Gary S. Becker, Salário mínimo alto desemprega pessoas, *Gazeta Mercantil*, 7.4.95.