

A EFETIVIDADE DO SALÁRIO MÍNIMO COMO UM INSTRUMENTO PARA REDUZIR A POBREZA NO BRASIL

Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho
Samuel Franco

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota é apresentar uma avaliação da relativa efetividade do salário mínimo (SM) como um instrumento de combate à pobreza. Para isso, contrastamos o custo e o impacto sobre a pobreza de aumentos no SM com os correspondentes de uma expansão no programa Bolsa Família. Mais especificamente, um procedimento em dois passos foi adotado. No primeiro, estimamos o custo e o impacto sobre a pobreza de um aumento de 10% no SM. No segundo, estimamos qual seria o custo de uma expansão dos benefícios do Bolsa Família que traria o mesmo impacto sobre a pobreza. Como, por construção, nos dois casos o impacto sobre a pobreza é o mesmo, a comparação direta dos custos nos informa sobre a relativa efetividade dessas duas alternativas no combate à pobreza. Aquela com menor custo será a mais efetiva. Esse procedimento é utilizado tanto para avaliar a relativa efetividade do SM no combate à pobreza como também no combate à extrema pobreza.

2 METODOLOGIA

2.1 Natureza das simulações

O custo e o impacto de aumentos no SM foram obtidos por simulação com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004. Com vistas a facilitar a exposição, centramos a atenção num aumento específico no SM de 10%. As estimativas da relação custo-efetividade assim obtidas são, entretanto, muito pouco sensíveis a mudanças na magnitude do aumento considerado. Para realizar esta simulação, é necessário definir o que muda e o que permanece inalterado após o aumento no SM.

O que muda

Para efeito desta simulação, consideramos apenas três dos potenciais canais pelos quais aumentos no SM podem afetar a renda familiar. Em primeiro lugar, assumimos que, devido a sua compulsoriedade no setor formal, aumentos no SM elevam o piso salarial dos empregados formais.^{1,2} Em segundo lugar, assumimos que a remuneração de todos os empregados sem carteira de trabalho assinada com remuneração próxima ao SM está indexada a ele.³ Vale

1. Os empregados formais incluem os empregados com carteira de trabalho assinada, os militares e os funcionários públicos estatutários.

2. Mais especificamente, assumimos que todos os empregados formais que recebiam remunerações entre o antigo e o novo SM tiveram sua remuneração elevada ao novo SM. Para aqueles poucos com remuneração inicial abaixo do antigo SM, a remuneração final é 10% maior que a inicial. Para aqueles com remuneração inicial acima do novo SM, a remuneração final é igual à inicial.

3. Assumimos que todos os empregados sem carteira que recebiam remunerações entre o antigo e o novo SM tiveram sua remuneração elevada ao novo SM. Para aqueles com remuneração inicial abaixo do antigo SM ou acima do novo SM, a remuneração final é mantida igual à inicial.

ressaltar que não levamos em consideração qualquer impacto que o SM possa ter sobre a remuneração dos trabalhadores por conta própria. Por fim, assumimos que o piso dos benefícios previdenciários encontra-se perfeitamente indexado ao SM.⁴

O que não muda

É evidente que, com esse procedimento, não se esgotam necessariamente todos os impactos que um aumento no SM pode vir a ter. Devido a seu papel indexador, aumentá-lo pode gerar impacto sobre a remuneração de trabalhadores formais e informais que recebem valores múltiplos do SM. Por outro lado, também pode haver redução no emprego, elevação na informalidade e indução a aumentos em vários preços, e daí a aumentos reais de salário inferiores aos nominais. Nenhum desses efeitos foi levado em consideração nas simulações realizadas neste estudo. Na medida em que essas mudanças, na sua maioria, tenderiam a mitigar o impacto de um aumento do SM, as estimativas aqui obtidas podem ser consideradas como sobrestimativas do seu verdadeiro impacto.

2.2 Medidas utilizadas de pobreza e extrema pobreza

O impacto de aumentos no SM sobre a pobreza e a extrema pobreza é medido através da queda na insuficiência agregada de renda dos grupos pobres e extremamente pobres, respectivamente. Por insuficiência agregada de renda entendemos o volume mínimo de recursos que seria necessário transferir aos pobres e extremamente pobres para que todos atingissem um nível de renda igual à linha de pobreza ou de extrema pobreza.

Tomando uma média das diversas linhas de extrema pobreza e pobreza regionais, chegamos aos valores de R\$ 77 e R\$ 154 respectivamente.

Atualmente, a insuficiência de renda anual dos pobres brasileiros é igual a R\$ 53,6 bilhões. No caso da extrema pobreza, a insuficiência de renda é de R\$ 10 bilhões anuais. A medida de impacto utilizada consiste em verificar em quanto essa insuficiência de renda seria reduzida por aumentos no SM ou por expansões no Bolsa Família.

Uma medida alternativa de impacto seria considerar a variação no número de pobres e de extremamente pobres decorrente de aumentos no SM. Entretanto, como nem sempre o impacto sobre a renda familiar *per capita* dos beneficiários é suficiente para fazer com que eles ultrapassem as linhas de pobreza ou extrema pobreza, essa medida, caso fosse utilizada, computaria apenas uma parcela do impacto. Caso aumentos no SM apenas aproximassem a renda das famílias pobres da linha de pobreza, seu impacto medido pela variação no número de pobres seria nulo. Por esse motivo, tal medida de pobreza não foi utilizada.

3 RESULTADOS

Um aumento de 10% no SM (incluindo o impacto sobre os empregados formais e informais com remuneração próxima ao SM e sobre o piso previdenciário) elevaria a massa salarial em R\$ 2,5 bilhões ao ano (a.a.) e o volume de benefícios previdenciários em R\$ 3,3 bilhões a.a. e, portanto, aumentaria a renda das famílias em R\$ 5,8 bilhões a.a. (ver tabelas 1 e 2).

4. Assumimos que todas as pensões e aposentadorias públicas (instituto de previdência ou governo federal) com valores entre o antigo e o novo SM tiveram sua remuneração elevada ao novo SM. Para aqueles poucos com benefício inicial abaixo do antigo SM, o benefício final é 10% maior que o inicial. Para aqueles com benefício inicial acima do novo SM, o benefício final é igual ao inicial.

TABELA 1

Sensibilidade da pobreza a mudanças no salário mínimo e no benefício do Programa Bolsa Família

| Simulações | Renda total das famílias (R\$ milhões) | O impacto sobre a renda total das famílias (R\$ milhões) | Insuficiência de renda das famílias pobres (R\$ milhões) | Impacto sobre a insuficiência de renda das famílias pobres (R\$ milhões) | Efetividade: impacto sobre a insuficiência de renda das famílias pobres como percentagem do impacto sobre a renda de todas as famílias (%) | Impacto como percentagem da insuficiência de renda das famílias pobres (%) |
|--|--|--|--|--|--|--|
| Situação atual (2004) | 829.004 | - | 53.568 | - | - | - |
| Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao mínimo | 830.303 | 1.299 | 53.092 | 475 | 37 | 0,9 |
| Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao mínimo | 830.186 | 1.182 | 53.140 | 428 | 36 | 0,8 |
| Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao mínimo | 832.282 | 3.278 | 52.879 | 688 | 21 | 1,3 |
| Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao mínimo | 834.763 | 5.759 | 51.986 | 1.582 | 27 | 3,0 |
| Impacto de um aumento de 52% no benefício do Programa Bolsa Família por família ao mês | 831.267 | 2.263 | 51.979 | 1.589 | 70 | 3,0 |

Nota: O conceito de renda utilizado inclui aluguel imputado e um ajuste nas rendas de transferências.

TABELA 2

Sensibilidade da extrema pobreza a mudanças no salário mínimo e no benefício do Programa Bolsa Família

| Simulações | Renda total das famílias (R\$ milhões) | O impacto sobre a renda total das famílias (R\$ milhões) | Insuficiência de renda das famílias extremamente pobres (R\$ milhões) | Impacto sobre a insuficiência de renda das famílias extremamente pobres (R\$ milhões) | Efetividade: impacto sobre a insuficiência de renda das famílias extremamente pobres como percentagem do impacto sobre a renda de todas as famílias (%) | Impacto como percentagem da insuficiência de renda das famílias extremamente pobres (%) |
|--|--|--|---|---|---|---|
| Situação atual (2004) | 829.004 | - | 10.010 | - | - | - |
| Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados com carteira e funcionários públicos próximos ao mínimo | 830.303 | 1.299 | 9.906 | 104 | 8 | 1,0 |
| Impacto de 10% de aumento no rendimento de empregados sem carteira próximos ao mínimo | 830.186 | 1.182 | 9.913 | 97 | 8 | 1,0 |
| Impacto de 10% de aumento nos benefícios previdenciários próximos ao mínimo | 832.282 | 3.278 | 9.900 | 110 | 3 | 1,1 |
| Impacto de 10% de aumento no rendimento dos empregados sem carteira, empregados com carteira e funcionários públicos e nos benefícios previdenciários próximos ao mínimo | 834.763 | 5.759 | 9.701 | 309 | 5 | 3,1 |
| Impacto de um aumento de 20% no benefício do Programa Bolsa Família por família ao mês | 829.875 | 870 | 9.715 | 294 | 34 | 2,9 |

Nota: O conceito de renda utilizado inclui aluguel imputado e um ajuste nas rendas de transferências.

3.1 Impacto sobre a pobreza

Conforme a tabela 1 revela, menos de 30% desse aumento no SM beneficiaria as famílias pobres, levando a que a insuficiência de renda desse grupo declinasse em apenas R\$ 1,6 bilhão a.a. Esse mesmo impacto sobre a pobreza poderia ser alcançado através de um aumento de pouco mais de 50% nos benefícios do programa Bolsa Família. Nesse caso, o custo adicional do programa seria de apenas R\$ 2,3 bilhões a.a. Como 70% desse aumento beneficiaria os pobres, a insuficiência agregada de renda desse grupo seria reduzida em R\$ 1,6 bilhão, exatamente o mesmo efeito que teria um aumento de 10% no SM. O custo dessa expansão, entretanto, seria apenas 40% do necessário para financiar um aumento de 10% no SM. Portanto, o Bolsa Família é um instrumento 2,5 vezes mais efetivo que o SM no combate à pobreza. O SM necessita de 2,5 vezes os recursos do Bolsa Família para ter o mesmo impacto sobre a pobreza.

3.2 Impacto sobre a extrema pobreza

Embora um aumento de 10% no SM eleve a renda anual das famílias em R\$ 5,8 bilhões, apenas 5% desse total irá beneficiar as famílias extremamente pobres, levando a que a insuficiência de renda desse grupo decline em apenas R\$ 300 milhões a.a. (ver tabela 2). O mesmo resultado poderia ser alcançado através de um aumento de 20% nos benefícios do programa Bolsa Família. Nesse caso, apesar de o custo adicional dos programas ser de apenas R\$ 900 milhões a.a., a insuficiência de renda dos extremamente pobres seria reduzida em R\$ 300 milhões, como no caso de um aumento de 10% no SM. Portanto, com pouco mais de 1/7 dos recursos requeridos por um aumento de 10% no SM, o programa é capaz de alcançar a mesma redução na extrema pobreza, indicando que o Bolsa Família é quase sete vezes mais efetivo que o SM no combate à extrema pobreza.

4 FATORES QUE LIMITAM A EFETIVIDADE DO SALÁRIO MÍNIMO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA

Aumentos no SM beneficiam as famílias que têm empregados com remuneração próxima ao SM e as famílias com idosos que recebem previdência. Assim, o impacto de aumentos no SM sobre a pobreza e a desigualdade depende da posição dessas famílias na distribuição de renda nacional. Quanto mais pobres forem as famílias beneficiárias, maior deverá ser o impacto de aumentos no SM sobre a pobreza.

Nesta última seção buscamos identificar a posição que as famílias beneficiárias de aumentos no SM ocupam na distribuição de renda nacional. Esta análise demonstra que o impacto do SM sobre a pobreza tende a ser limitado precisamente porque as famílias que dele se beneficiam não se encontram entre as mais pobres do país.

4.1 Poucos empregados com ou sem carteira recebendo remuneração próxima ao mínimo são pobres e poucas famílias pobres têm trabalhadores desse tipo

A tabela 3 revela que tanto os empregados formais como os sem carteira com remuneração próxima ao SM não pertencem, em geral, às famílias mais pobres do país. De fato, apenas 6% desses trabalhadores encontram-se em famílias extremamente pobres e cerca de 30% em famílias pobres. Por conseguinte, quase 70% dos benefícios de um aumento no SM via mercado de trabalho não chegam aos mais pobres e quase 95% não chegam às famílias extremamente pobres.

TABELA 3

Percentagem dos empregados com remuneração próxima ao mínimo que estão em famílias pobres e extremamente pobres^a

| Indicadores | Pobres | Extremamente pobres |
|--|--------|---------------------|
| Empregado formal (com carteira ou estatutário) | 31,8 | 6,5 |
| Empregado sem carteira | 29,7 | 6,4 |
| Empregado formal (com carteira ou estatutário) | 30,9 | 6,4 |

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004.

^a Foram consideradas como remuneração próxima ao salário mínimo (SM) aquelas com valor entre 1 e 1,05.

Mas o impacto sobre a pobreza e a desigualdade depende não apenas de quantos empregados com remuneração próxima ao SM são pobres, mas, acima de tudo, depende de quantas famílias pobres e extremamente pobres têm ao menos um empregado com tal nível de remuneração. Conforme a tabela 4 revela, apenas 8% das famílias pobres têm ao menos um empregado formal que recebe remuneração próxima ao SM e menos de 15% têm no mínimo um empregado formal ou informal com esse nível de remuneração. Como apenas a pobreza das famílias beneficiadas pode ser reduzida diretamente por aumentos no SM, segue-se que o impacto dessa política sobre a pobreza não poderia deixar de ser limitado.

TABELA 4

Percentagem de famílias pobres com ao menos um empregado com remuneração próxima ao mínimo^a

| Indicadores | Percentagem de famílias |
|--|-------------------------|
| Empregado formal (com carteira ou estatutário) | 8,3 |
| Empregado sem carteira | 6,2 |
| Empregado formal (com carteira ou estatutário) | 14,2 |

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

^a Foram consideradas como remuneração próxima ao SM aquelas com valor entre 1 e 1,05.

4.2 Poucas famílias pobres têm idosos

Como vimos, cerca da metade do impacto do SM sobre a renda das famílias decorre do aumento no piso previdenciário. Assim, quanto maior a presença de idosos entre as famílias pobres, maior deverá ser o impacto do SM sobre a pobreza.

Entretanto, apenas 6% das famílias pobres e menos de 3% das extremamente pobres têm a presença de ao menos um idoso (ver tabela 5). Por esse motivo, conforme ilustra a tabela 1, apenas 21% do aumento nos benefícios previdenciários decorrentes de um aumento no SM beneficiam as famílias pobres.

A baixa presença de idosos nas famílias pobres brasileiras decorre em parte da pequena participação desse grupo na população, mas principalmente da pequena incidência de pobreza

TABELA 5

Percentagem de famílias pobres e extremamente pobres com pelo menos um idoso ou uma criança

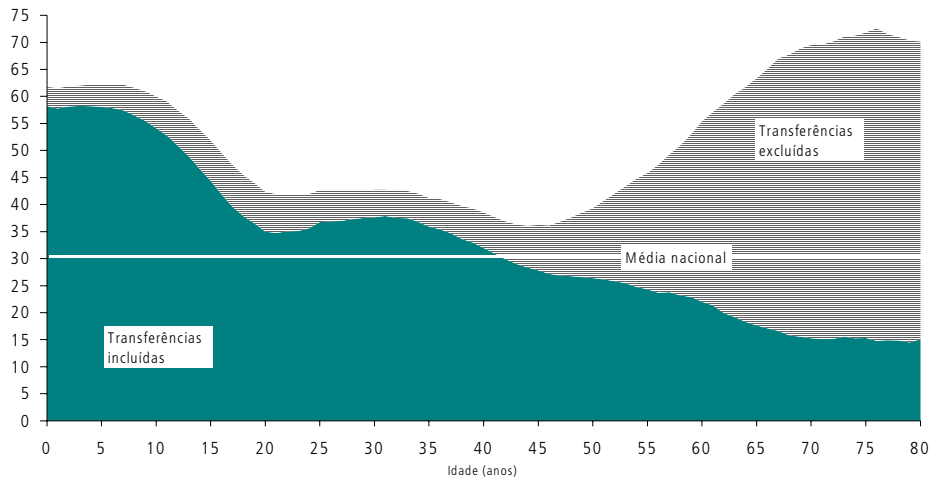
| Situação da família | Com pelo menos um idoso (mais de 64 anos) | Com pelo menos uma criança (menos de 15 anos) |
|---------------------|---|---|
| Pobre | 5,9 | 79,4 |
| Extremamente pobre | 2,5 | 82,1 |

Fonte: Pnad de 2004.

entre eles. Enquanto, cerca de 1/3 da população brasileira e cerca de 60% das crianças vivem em famílias pobres, apenas 15% dos idosos vivem em famílias nessa situação (ver gráfico).

Perfil etário da pobreza quando as transferências governamentais são incluídas e excluídas

(Em % de pobres)



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2003.

5 CONCLUSÕES

Embora o SM possa ter outros objetivos, em geral, toma-se como sua principal meta a redução da pobreza. Nesse caso, o SM é apenas um instrumento e, portanto, sua utilidade depende de ele ser, no leque de instrumentos disponíveis, aquele com a melhor relação custo-efetividade.

Neste estudo confrontamos a efetividade do SM no combate à pobreza com a do Bolsa Família. Mais especificamente, comparamos o custo de um aumento de 10% no SM com os das expansões do Bolsa Família capazes de obter o mesmo impacto sobre a pobreza.

Todas as estimativas de custo e impacto são obtidas com base em simulações que utilizam a Pnad de 2004. Ao simularmos um aumento no SM, consideramos não só o seu impacto sobre a remuneração dos empregados formais com remuneração próxima ao SM, mas também a indexação informal da remuneração dos empregados sem carteira com remuneração próxima ao SM e a indexação formal do piso previdenciário. Não levamos em consideração qualquer indexação dos salários dos empregados formais e informais acima do SM nem dos informais abaixo do SM, tampouco o impacto que o aumento no SM poderia ter sobre a renda dos trabalhadores por conta própria. Eventuais impactos que mudanças no SM possam ter sobre o nível de emprego, a taxa de desemprego, o grau de informalidade e a inflação também não foram levados em conta. Ao desconsiderar os impactos sobre o desemprego, a inflação e os salários acima do SM, as estimativas obtidas devem tender a sobrestimar o real impacto do SM sobre o grau de desigualdade e possivelmente também sobre o grau de pobreza.

Os resultados obtidos são bastante negativos, revelando o SM como um instrumento muito pouco efetivo no combate à pobreza e, em particular, no combate à extrema pobreza. De fato, encontramos que o Bolsa Família é 2,5 mais efetivo que o SM para reduzir a pobreza e quase sete vezes mais efetivo para reduzir a extrema pobreza. Isto é, com 40% dos

recursos gastos com um aumento no SM, o Bolsa Família é capaz de alcançar a mesma redução na pobreza. No caso da extrema pobreza, o Bolsa Família necessita apenas de 15% dos recursos gastos com um aumento no SM para atingir a mesma redução.

A baixa efetividade do SM não é surpreendente. Uma vez que, dentre as famílias pobres, menos de 15% têm ao menos um empregado formal ou informal com remuneração próxima ao SM e que apenas 6% têm um idoso, como poderia o SM ter um impacto significativo sobre a pobreza? Menos de 10% dos empregados com remuneração próxima ao SM vivem em famílias extremamente pobres e 30% em famílias pobres. Apenas 22% desses empregados são chefes de uma família pobre (ver tabela 6). Ora, se a maioria dos empregados e aposentados que recebem remuneração próxima ao SM não vive em famílias pobres e se a maioria das famílias pobres não tem idosos nem empregados com remuneração próxima ao SM, como poderia um aumento no SM ser efetivo no combate à pobreza e à desigualdade?

O fator determinante do sucesso do Bolsa Família é o foco nas crianças. Como 80% das famílias pobres têm crianças, todo programa de transferência centrado nelas terá naturalmente um alto grau de efetividade no combate à pobreza e à desigualdade. O Bolsa Família, ao contrário do salário-família, tem a vantagem adicional de cobrir famílias com trabalhadores desempregados ou fora do setor formal da economia. Daí a maior efetividade do Bolsa Família em relação ao salário-família.

TABELA 6

Percentagem dos empregados que são chefes de família e que são chefes de família e recebem remuneração próxima ao mínimo^a

| Indicadores | Chefe de família | Chefe de família pobre |
|--|------------------|------------------------|
| Empregado formal (com carteira ou estatutário) | 40 | 21 |
| Empregado sem carteira | 38 | 19 |
| Empregado formal (com carteira ou estatutário) | 39 | 20 |

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pnad de 2004.

^a Considerou-se como remuneração próxima ao SM aquelas com valor entre 1 e 1,05.

