

PARECER Nº , DE 2004

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei do Senado nº 255, de 2002, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 5 de 2003, tramitando em conjunto, que dispõem sobre o reajuste do valor do salário mínimo, e dão outras providências.

RELATOR: Senador GERALDO MESQUITA JÚNIOR
RELATOR “AD HOC”: Senador FLÁVIO ARNS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 5, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, dispõe sobre o reajuste do valor do salário mínimo, a partir de maio de 2004 e dá outras providências.

Em seu art. 1º a proposição estabelece o reajuste do salário mínimo, em 1º de maio de 2004, com base na variação integral do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas, acrescido ainda de um adicional de R\$ 0,20 por hora trabalhada.

No § 1º do mesmo artigo fica estabelecido que o reajuste deverá ser anual, sempre no dia 1º de maio, e que a adoção do acréscimo de R\$ 0,20 será respeitada até que o valor do salário mínimo alcance o patamar correspondente ao que determina o art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal.

O § 2º prevê a adoção do mesmo reajuste para efeito de pagamento dos benefícios da Previdência Social e o § 3º estabelece que todas as aposentadorias e pensões pagas pelo sistema previdenciário deverão ser reajustadas de acordo com o mecanismo proposto pelo projeto.

O art 2º constitui a cláusula de vigência, estabelecendo a entrada em vigor da lei na data de sua publicação.

Por força de aprovação do Requerimento nº 647, de 2004, de iniciativa do Senador Eduardo Suplicy, o Projeto de Lei do Senado nº 5 passou a tramitar em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 255, de 2002, de autoria do Senador Carlos Patrocínio.

O Projeto de Lei do Senado nº 255 altera a Lei nº 10.525, de 2002, acrescentando dispositivo que determina reajuste anual para o Salário Mínimo todo dia 1º de maio, ficando garantidos ganhos reais nunca inferiores a 10% (dez por cento).

A matéria em tramitação conjunta foi encaminhada à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) no dia 11 de junho de 2004.

II – ANÁLISE

Por sua maior abrangência e complexidade, nossa análise terá como foco inicial o Projeto de Lei nº 5, de 2003. No que diz respeito à constitucionalidade, juridicidade, e regimentalidade, não há vícios que prejudiquem o projeto. O texto segue a boa técnica legislativa, sendo dotado de concisão, clareza e objetividade.

Quanto ao mérito, devemos ressaltar, primeiramente, que a iniciativa em análise reincorpora ao salário mínimo sua função de instrumento de inclusão social no bojo de uma ótica redistributiva. É importante lembrarmos que, historicamente, o país se apresenta como um dos pioneiros na adoção do salário mínimo. O Decreto-Lei nº 2.162, que cria este mecanismo, no Brasil, data de 1º de maio de 1940. A perspectiva na qual se inscrevera a iniciativa do então Presidente Vargas era a de que, num futuro próximo, o assalariamento deveria consolidar-se como relação geral de trabalho. Nesse sentido, a legislação trabalhista, na qual o estabelecimento do salário mínimo se inscrevia como um dos pilares, estaria compondo um projeto nacional de modernização ao qual se propusera o Estado Novo. Assim, ao mesmo tempo em que o país buscava industrializar-se, intentava-se, por outro lado, a construção de marcos institucionais e/ou legais que dessem estatura ao trabalho, agora trabalho assalariado, que garantiria ao trabalhador, todo trabalhador, relação de trabalho regulamentada, com jornada fixada em lei, férias, além de outros benefícios.

A questão é que, no Brasil, nunca se concretizou a universalização da relação de trabalho assalariada. Grande parte de nossa força de trabalho subsiste na informalidade, fenômeno que veio a recrudescer a partir dos anos 80. Mais da metade dos trabalhadores ocupados hoje vive sem acesso a qualquer tipo de proteção trabalhista. O Estado não logrou a consecução de uma âncora institucional que garantisse e consolidasse a generalização dos direitos trabalhistas tal como preconizado inicialmente. O projeto do assalariamento se perdeu, portanto, no decorrer do processo de modernização.

O Brasil da informalidade crescente, da reprodução ampliada da pobreza e da miséria é, em grande medida, caudatário desta incompletude gestada na esteira de nossa “modernização sem mudança”. Com efeito, se até o final dos anos 70 havia uma tendência, ainda que tímida, de ampliação do percentual de cobertura da legislação trabalhista, a virada dos 80 traz a reversão desse panorama. Hoje, além do fato já ressaltado de que mais da metade dos trabalhadores estão na informalidade, outros dados mais gerais corroboram o quadro de degradação social. Segundo o recém-publicado Mapa da Exclusão Social (Atlas da Exclusão Social, vol. 2, Campinas, Unicamp, 2004), o Brasil possuía em 2000 cerca de 47,3% de excluídos contra 42,6% em 1980. Este aumento representa também uma inflexão perversa de tendência, já que em 1960 esse índice era da ordem de 49,6%.

O quadro geral é, portanto, de um sistema econômico que se reproduz gerando pobreza, mesmo em momentos de crescimento. Tomando-se ainda o mesmo período 1980-2000, podemos observar que, segundo dados do IPEA, o crescimento do produto per capita foi de 8,8%, algo não tão expressivo quanto as médias históricas – sobretudo quando se toma o período 1950-1980 – mas, de todo modo, um crescimento, o que torna ainda mais dramático o quadro de aumento da exclusão no mesmo período. Na verdade, o que parece estar sinalizado no dado acima é a ausência de mecanismos de inclusão social, de elevação da renda e de melhoria em geral das condições de vida da parte mais vulnerável de nossa população.

O salário mínimo, em tese, pode vir a se configurar como um dos principais mecanismos institucionais de que o governo deve lançar mão à guisa de uma política inclusiva e redistributiva. Isso porque, de acordo com os principais estudiosos do tema, a despeito do peso da informalidade, um eventual reajuste do salário mínimo, além de atingir diretamente os assalariados nesta faixa de renda, atuaria como um referencial para os rendimentos dos trabalhadores sem carteira, assim como para o preço dos serviços dos trabalhadores por conta própria. É o chamado “efeito farol”, que

faz com que o salário mínimo funcione como uma espécie de lastro para a massa salarial. Isso é tanto mais importante quando observamos que, na conjuntura atual, o consumo vem se retraindo: em 2003 houve redução do consumo interno de 3,3% em relação ao ano anterior.

Ao garantir reajustes efetivos ao salário mínimo, inclusive incorporando ganhos de produtividade hoje não apropriados pelos trabalhadores, o PLS nº 5, de 2003, vem resgatar a função social e redistributiva do salário mínimo, o que de resto é o que justifica sua existência, nos termos em que foi originalmente concebido.

Um segundo ponto a ser destacado se refere ao fato de que a proposição em análise vem introduzir um mecanismo de reajuste permanente que, ao mesmo tempo que garante ganhos reais aos assalariados, protege o salário mínimo de injunções de cunho político e/ou tecnocrático. A sistemática de reajuste, na forma como vem se dando nos últimos anos, desvirtua o papel do salário mínimo, privilegiando a lógica orçamentária, em detrimento do atributo social e redistributivo que se lhe conferia originalmente. Com efeito, o peso dos assalariados do funcionalismo, assim como da Previdência Social, parecem consubstanciar o grande balizador do patamar do salário mínimo.

Atualmente, os argumentos para a fixação do salário mínimo levam em conta dois segmentos sociais que, apesar de importantes, não representam a totalidade daqueles que auferem o salário mínimo. São eles: (i) uma parte do funcionalismo público – de grande peso sobretudo nos municípios do interior das regiões mais pobres – e (ii) os aposentados e pensionistas da previdência social (somente esse segundo grupo compreende cerca de 13 milhões recebendo benefícios equivalentes a até um salário mínimo, de acordo com os dados do Ministério da Previdência Social). Esses dois contingentes oneram as contas públicas, seja diretamente, caso dos funcionários, seja indiretamente, caso do orçamento da Previdência. Ambos têm, em conjunto, peso significativo na tomada de posição do governo com relação à fixação do salário mínimo.

A questão que se coloca, portanto, é que há uma grande parcela de trabalhadores assalariados, sem carteira, e mesmo autônomos, para quem o salário mínimo mantém-se como referência. Esses segmentos, no entanto, não compartilham das restrições impostas pelos limites das contas governamentais e mesmo assim permanecem caudatários de uma situação que pode ser considerada, no mínimo, como inusitada.

O salário mínimo, que historicamente se constituiria no principal instrumento redistributivo em favor das camadas mais pobres, engessado pela restrição fiscal, opera no sentido contrário, perpetuando desigualdades. Atua assim como um fator a mais a contribuir para com o secular processo de reprodução de nossa desigualdade social.

Na forma, portanto, como vem sendo administrado, engessado pelas restrições dos orçamentos – federal, estaduais e, sobretudo, municipais – e da própria Previdência Social, reforça-se a perspectiva de alienação do salário mínimo de sua função social e de sua capacidade redistributiva. É importante destacar que a lógica econômica jamais beneficiará os excluídos.

Resta por fim – também dentro de uma ótica do equilíbrio, agora dos orçamentos públicos – uma função de mero fator de correção das contas do governo, instrumento de ajuste contábil, o que de resto tem implicações importantes no sentido da manutenção das disparidades de renda e portanto da preservação das desigualdades no país. O salário mínimo, que poderia ser um dos principais instrumentos de uma política re-distributiva, parece ter-se tornado, no caso brasileiro, ao contrário e no limite, uma fonte de reprodução de desigualdades.

O PLS nº 5, de 2003, vem assim restituir o cunho distributivo do salário mínimo, não apenas pelo resgate de sua função social, mas também pela iniciativa implícita do estabelecimento de um mecanismo legal e permanente para o seu reajuste. A adoção de uma sistemática com base em preceito legal aparece assim como um importante anteparo. Outros países adotam procedimento idêntico. Na França, o SMIC (Salário Mínimo de Inter-profissional de Crescimento) é anualmente reajustado com base no repasse integral da inflação medida por índice oficial, acrescido de um adicional de produtividade, como forma de fazer o trabalhador também compartilhar do aumento da produtividade verificado na economia. Este parece também ser o espírito que vem nortear a proposta do adicional de R\$ 0,20 componente do PLS em questão: de um lado, permite a apropriação de ganhos aos trabalhadores e, de outro, aproxima gradativamente o valor do salário mínimo do patamar que a Carta Magna lhe confere.

Além disso, a perenidade de uma sistemática de reajuste, agora respaldada em lei, deverá ainda proporcionar uma maior proteção do salário mínimo face a injunções políticas de cunho eleitoreiro e mesmo a arroubos tecnocráticos destinados a fazer do salário (melhor dizer, do valor do salário mínimo) variável chave de políticas econômicas contracionistas e/ou ortodoxas.

Do ponto de vista financeiro, devemos observar o impacto da proposição em termos, sobretudo, do sistema previdenciário. Assim, aplicando-se ao Salário Mínimo a sistemática prevista pelo projeto, chega-se a um valor de R\$ 295,86, a vigorar a partir de 1º de maio próximo, o que corresponde a uma variação total de 23,27%. Em termos do impacto sobre a Previdência, ter-se-ia que, só sobre os benefícios no valor do salário mínimo, haveria um aumento da ordem de R\$ 727 milhões/mês, ou R\$ 6,5 bilhões em 2004. Como a proposição em análise prevê a extensão do reajuste também aos benefícios cujos valores atuais são maiores que o piso salarial, observa-se que o impacto total sobre sistema previdenciário deverá atingir a cifras próximas de R\$ 10 bilhões.

O peso deste montante sobre a Previdência é, de fato, significativo. Do mesmo modo, há que se ter em mente a situação dos estados e, sobretudo, dos municípios, onde uma larga parcela do funcionalismo público auferir rendimentos em valores em torno do salário mínimo. Este quadro é mais grave no caso dos municípios nordestinos onde, em média, cerca de 40% do total dos servidores públicos recebem salários num valor menor ou igual a um salário mínimo, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Tal cenário suscita implicações importantes sobre as contas públicas, as quais, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, devem merecer atenção de governantes e legisladores. A consolidação desta proposição tem assim como pressuposto que se logre uma solução que respeite o preceito legal, a partir de uma realocação de recursos, que, em última análise, deve ser perseguida em prol de uma política efetivamente redistributiva, nos termos advogados pelo próprio Presidente da República.

No dizer do eminente Senador Cristovam Buarque, *o governo Lula tem freado as propostas nesse sentido porque teme a reação de prefeitos e governadores com medo da demanda criada, e de como eles trarão, com razão, essas demandas para o governo federal. Mas esse é o caminho. Fugir dele é cair no conservadorismo reacionário, no lugar-comum da mesma política repetitiva ao longo de décadas, condenando o povo a suas necessidades e atendendo as demandas dos ricos.* (Correio Brasiliense, 14/04/04, p. 31)

Há, portanto, que se reconhecer a necessidade de equacionamento de uma transição que acate a Lei de Responsabilidade Fiscal e que, de outro lado, vise, no longo prazo, o respeito ao preceito constitucional, que assegura o poder de compra do salário mínimo. Isso pode ser garantido pelos resultados advindos da própria efetivação da proposição. Com efeito, a implementação de uma sistemática de aumento real dos salários

implica num alargamento da base contributiva, atualmente deprimida. Além disso, se é fato que o Brasil se afigura como um dos países onde grassa a desigualdade em sua forma mais extremada, há que se ressaltar, por outro lado, um aspecto a ser melhor explorado no que tange ao atual espectro demográfico brasileiro. Com efeito, o país vive atualmente a chamada “idade de ouro” em termos da composição populacional. Isso significa dizer que o contingente de pessoas em idade ativa é proporcionalmente alto, assemelhando-se bastante ao quadro existente nos países europeus em seus melhores períodos.

Em ambiente de cobertura plena, e tendo como base contributiva uma média salarial mais elevada, o sistema previdenciário brasileiro seria capaz de proporcionar, com alguma sobra, o pagamento dos benefícios, de maneira integral, aos aposentados e pensionistas. A questão previdenciária passaria, portanto, pela extensão efetiva de sua cobertura, sem o que, qualquer medida de contenção de despesas aparece como paliativa e, na maioria das vezes, inócua. Note-se que a proposição em análise busca a efetivação de mecanismos de longo prazo para equacionar e resgatar a função social do salário mínimo. As necessárias adequações deste gradativo aumento, deverão ser efetivadas inclusive com a ajuda do conseqüente crescimento da massa salarial e do esforço de ampliação da base contributiva do sistema previdenciário.

Em resumo, as cifras são portentosas. São cerca de 13 milhões de benefícios, pagos mensalmente pelo sistema previdenciário, no valor de 1 salário mínimo (dos quais 6,54 milhões na Previdência Rural). Trata-se, em sua grande maioria, de contingentes da população mais pobre. O aumento real do salário mínimo, nos termos propostos pelo PLS nº 5, de 2003, tem assim impacto direto sobre a redução da pobreza e, por conseguinte, na própria distribuição da renda. O resgate da função social e redistributiva, assim como a garantia de um mecanismo de preservação do salário mínimo face às recorrentes injunções políticas aparecem como duas grandes contribuições da proposição em análise. Por outro lado, há que se ressaltar ainda que o Brasil encontra-se no momento demográfico mais propício à construção de um sistema de proteção social abrangente e inclusivo. Concluímos assim pela oportunidade do projeto – talvez o único mecanismo redistributivo a que o governo pode lançar mão imediatamente. Torna-se assim, a proposta do Senador Paim, algo muito importante nesses tempos de recessão – a despeito do peso que possa vir a ter sobre a Previdência, o qual deverá ser plenamente compensado pelo aumento da massa salarial decorrente da própria elevação do salário mínimo.

No que tange ao Projeto de Lei nº 255, de 2002, que tramita em conjunto, a despeito de se tratar de iniciativa meritória, consideramos que a sistemática de reajuste proposta permite interpretações diversas, dando margem assim a imprecisões que podem vir a prejudicar a implementação da matéria. Não há uma definição clara sobre o índice de reajuste a ser utilizado e a expressão “(...) *com ganho real nunca inferior a 10% (dez por cento)*” também carece de maior precisão. Além disso, o escopo da referida proposição nos parece estar plenamente contemplado, de modo mais abrangente e preciso, pelo PLS nº 5, de 2003.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 5, de 2003, nos termos em que se apresenta e pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 255, de 2002.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator