

Pisos salariais estaduais: o experimento fluminense

Rodrigo Moura

Doutorando da EPGE/FGV

Marcelo Neri

Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE

A fixação do salário mínimo é uma das questões de política pública mais debatidas. Isto porque se o aumento do salário mínimo for substantivo tenderá a ocorrer uma deterioração na quantidade e na qualidade do emprego, pois alguns postos de trabalho serão fechados, enquanto em outros haverá uma migração para o setor informal. Já para os indivíduos que permanecerem empregados, haverá um ganho de bem-estar, uma vez que seus salários serão elevados.

Mas o que acontece se o aumento colocar o salário mínimo ligeiramente acima do nível de equilíbrio de mercado? De um lado, os modelos competitivos apontam que um aumento do salário mínimo efetivo (*binding*) reduz o nível de emprego da economia. Por outro, modelos de monopólio prevêem que um aumento pequeno do salário mínimo gera efeitos ambíguos no nível de emprego. As evidências empíricas são inconclusivas. Estudos da década de 1980 para os Estados Unidos estimam que para cada 10% de aumento no salário mínimo, temos uma queda de 1% a 3% no nível de emprego dos adolescentes, que são o grupo de lá mais afetado pelos pisos. David Card e Alan Krueger (1994)¹, no entanto, estimam que o aumento no piso estadual teve um impacto positivo no emprego de adolescentes na indústria de *fast-food* para New Jersey e Texas, e para a Califórnia, não encontrando evidências significativas de perda de emprego para adolescentes.

Em 14 de julho de 2000 foi implantada no Brasil uma lei que permite aos estados fixarem pisos salariais acima do salário mínimo, conferindo graus de liberdade adicionais das unidades da federação em relação às suas finanças públicas. Apenas dois estados optaram por estabelecer pisos salariais privados superiores ao mínimo: Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Exemplo: em 31 de dezembro de 2000, enquanto o salário mínimo federal era de R\$ 151, o governo do Estado do Rio estabeleceu pisos salariais para três categorias de profissões que variavam de R\$ 220 até R\$ 226.

O salário mínimo exerce uma miríade de papéis na economia brasileira. Um mesmo valor baliza, simultaneamente, ativos e inativos dos setores público e privado num país heterogêneo como o Brasil. As limitações da antiga institucionalidade do salário mínimo se encaixam no clássico problema levantado por Haavelmo, de escassez de instrumentos em relação ao número de objetivos independentes de política econômica. Na verdade, a admissão do piso salarial representa uma oportunidade privilegiada de avaliação dos impactos do salário mínimo. Primeiro, por isolar os efeitos do salário mínimo que atuam pelas vias do mercado de trabalho daquele operante pelas vias fiscais. Na verdade, um princípio fundamental da nova institucionalidade do salário mínimo: permitir que o salário mínimo do mercado de trabalho privado, regulado pela CLT, seja fixado em níveis superiores aos pisos das transferências do setor público a título de benefícios sociais, previdenciários e salário dos servidores municipais.²

Via de duas mãos — Os efeitos do salário mínimo operantes pela via fiscal são menos controversos teoricamente do que os atuantes pelas vias do trabalho. O canal de atuação do salário mínimo através dos benefícios da previdência social, programas sociais (benefício de prestação continuada e seguro-desemprego, entre outros) ou do salário do funcionalismo, em particular o municipal, podem ser avaliados diretamente. Como a magnitude do efeito pelas vias do setor público é muito superior ao do mercado de trabalho privado, a estimativa deste último efeito fica obscurecida por efeitos de injeção de demanda, associado a mudanças dos gastos públicos ligados ao salário mínimo.

Num segundo ponto observa-se que quando o salário mínimo é reajustado de maneira diferenciada entre estados, como permite a lei, obtemos condições superiores para testar seus efeitos. Além dos grupos afetados pelo reajuste, teremos um grupo de controle (outras categorias profissionais no mesmo Estado ou a mesma categoria

A nova lei de pisos apresenta um alto grau de descumprimento e tem sido pouco efetiva em transformar a distribuição de salários das categorias contempladas

profissional em outros Estados) para isolar os efeitos do salário mínimo. A alta heterogeneidade espacial da efetividade do salário mínimo observada sugeria impactos de grupos afetados em situações bastante diferenciadas. Para se ter uma idéia, no Noroeste Fluminense a proporção de trabalhadores com renda atrelada ao piso é três vezes maior que na Região Metropolitana. Enquanto lá 38% dos empregados remunerados ganham o salário mínimo ou seus múltiplos, no Grande Rio a mesma parcela não passa dos 12%.

Finalmente, a alta magnitude do reajuste nominal concedido ao piso frente ao salário mínimo, 46% neste caso, oferece variabilidade para estimação dos efeitos obtidos no mercado de trabalho. Diversos estudos, alguns semanais, como o de David Card e Alan Krueger, analisam os impactos dos pisos estaduais de salário em diversos estados norte-americanos, tratando a intervenção como exógena.

Legislação — A Lei complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que entrou em vigor em 17 de julho de 2000, autorizou os estados e o Distrito Federal a instituírem o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. Este inciso trata do piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho do empregado. Para melhor ilustrar a questão, a tabela 1 resume os valores dos salários mínimos federais (SM) e dos pisos estaduais do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul medidos em reais cor-

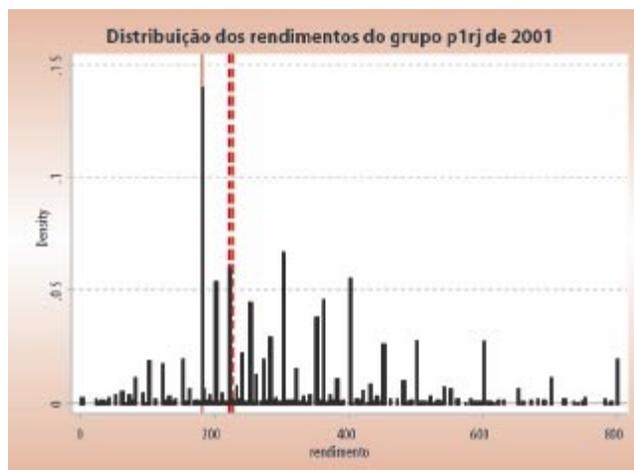
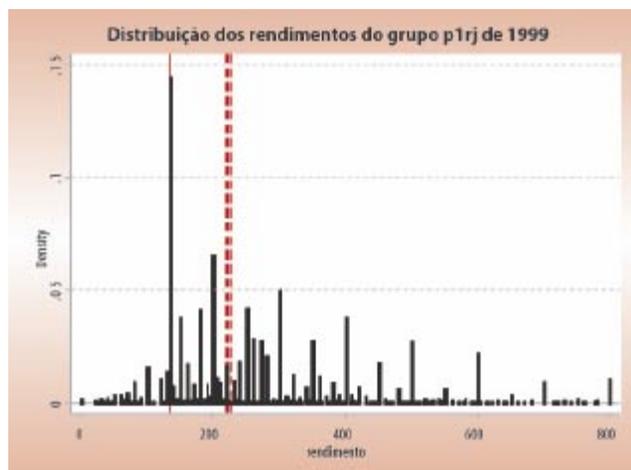
rentes. As datas com o mês e ano abreviadas apresentadas referem-se ao período que entrou em vigor as leis do salário mínimo e dos pisos.

Uma primeira estratégia de identificação da efetividade da lei consiste em checar se no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul houve um aumento da probabilidade de concentração de massa nos pisos estaduais maior nestas unidades da federação em relação a outros estados de controle. Foram incluídos estados que tiveram distribuições salariais semelhantes antes da lei ser implementada, em 1999, como São Paulo, Santa Catarina e Paraná, e também nos anos seguintes nos quais os estados atualizaram os valores dos pisos.

Se a lei fosse efetiva, esperar-se-ia a criação de novos pontos de pressão nos pisos recém-definidos. A idéia é que a distribuição sendo contínua, cada ponto de seu domínio tem uma probabilidade nula de ser observado, e havendo concentração de massa nos novos valores legais seria sinal de que a lei estaria deslocando os valores assumidos em relação ao contrafactual de ausência desta regulação. De fato quando consideramos a categoria 1 das ocupações da lei do Rio de Janeiro (p1rj) composta de empregados domésticos, de limpeza, ligados ao turismo, comerciantes entre outros que era a mais numerosa entre as categorias sujeitas à nova lei, a concentração de massa salarial, em 1999, no nível do piso era de 1,54% passando a 5,69%, em 2001, logo após a promulgação da lei no Estado, e 7,46%, em 2002.

A distribuição dos rendimentos da Categoria I da Lei Fluminense revelam um aumento dos pontos de pressão nos pisos salariais definidos na lei (linhas tracejadas do gráfico). Mas deve-se notar que existe uma grande concentração de massa salarial no salário mínimo federal (linha sólida) mesmo depois da lei.

A tabela 2 resume estes gráficos em faixas de valores, sendo possível notar um percentual grande dos rendimentos dos indivíduos iguais ao salário mínimo, que passa de



Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.

14,84%, em 1999, para 13,81%, dois anos depois. Ainda em 2001, temos outros 11,09% abaixo do salário mínimo e 7,41% entre o salário mínimo e o piso que também caracterizariam descumprimento da nova lei de pisos. Esta última faixa aponta queda, pois totalizava 23,51%, em 1999, antes da promulgação dos pisos. Entretanto, era de se esperar que a efetividade do salário mínimo fosse maior que os para as ocupações reguladas pela lei, mas as evidências inicialmente apontam também para um nível grande de descumprimento.

Concentração — O passo seguinte foi estimar, através de um modelo *logit multinomial*, como a probabilidade da distribuição de salários concentra massa nas faixas e pontos supracitados vis-à-vis diferentes grupos de controle. Como primeira opção utilizamos regressões com controles ligados às ocupações fora do escopo da lei, para indivíduos que moram no próprio Rio de Janeiro (e outras equivalentes para o Rio Grande do Sul). Ou seja, o grupo de controle são as pessoas que trabalham em profissões não contempladas pela lei, mas que moram nestes estados. O segundo tipo de regressão, compara Rio de Janeiro (RJ) com um outro Estado de controle (São Paulo, Santa Catarina e Paraná). Estas duas variáveis capturam exatamente os indivíduos das ocupações da lei do Rio de Janeiro (e do Rio Grande do Sul) que recebem abaixo, exatamente igual ou acima do piso referente à sua classe determinada pela legislação estadual.

Os resultados indicam que no grupo de tratamento de 1999 para 2001 houve uma redução da probabilidade do rendimento estar abaixo do piso em relação à probabilidade do rendimento estar acima do piso, em relação ao controle. Isso significa que existe um alto nível de descumprimento no grupo de tratamento. Quando se compara o grupo igual ao piso com o grupo base, observa-se que a variável tratamento tende a ser positiva ou não significativa para Rio Grande do Sul em todos anos, e para o Rio de Janeiro quando se compara 1999 a 2001. Ou seja, há uma probabilidade de concentração de massa maior igual ao piso em relação a acima do piso no Rio Grande do Sul do que nos controles. Já para o Rio de Janeiro, essa lógica somente vale na implantação da lei. Já a variável *dummy* de interação tende a ser positiva ou estatisticamente nula para os dois Estados de tratamento. Ou seja, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, de 1999 para 2001, houve um aumento na probabilidade relativa do rendimento ser igual ao piso em relação à probabilidade do rendimento estar acima do piso. De maneira geral, observamos um descumprimento da lei e alguma efetividade da mesma principalmente na comparação entre os estados que adotaram a nova lei de pisos e os estados de controle, entretanto a magnitude dos coeficientes é relativamente pequena.

Conclusões — Em 2000, o governo federal fixou uma nova lei que permitiu às unidades federativas fixarem pisos salariais acima do salário mínimo. Os Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul adotaram essa lei, a partir

A concentração de massa salarial no nível do piso estadual da categoria contemplada era de 1,5% antes da lei, passando a 7,5% após a sua promulgação

de 2001. A nova lei fornece um experimento útil ao permitir o reajuste de maneira diferenciada entre estados e grupos profissionais, oferecendo uma fonte de variabilidade potencialmente exógena para estimação dos seus impactos. Outra vantagem é isolar os efeitos de mudanças de um preço mínimo sobre a demanda de trabalho dos impactos fiscais exercidos pelo salário mínimo no contexto brasileiro. A fim de evitar tecnicidades em excesso, listamos a seguir as principais evidências empíricas encontradas acerca dos impactos da nova lei sobre o mercado de trabalho: 1 — existe uma probabilidade maior de concentração de rendimentos nos pisos no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, frente aos controles; 2 — analisando os resultados das regressões sobre o diferencial salarial, corroboramos a suspeita anterior de que a lei exerce impactos sobre os grupos afetados, mas ainda existe um alto grau de descumprimento, que pode ser

Tab. 1 – Valores de salário mínimo federal e pisos salariais estaduais (em R\$)

	Abr.00	Abr.01	Abr.02	Abr.03
SM federal	151	180	200	240
		Jan.01	Jan.02	Maio 03
Rio de Janeiro	I	220	240	265
	II	223	250	276
	III	226	260	286
	IV		270	296
	V		280	306
	VI			316
		Jul.01	Maio 02	Maio 03
Rio Grande do Sul	I	230	260	312
	II	235	266	319,2
	III	240	272	326,4
	IV	250	283	339,6

Tab. 2 – Frequência dos rendimentos com pontos críticos no salário mínimo e nos pisos (em %) e valor dos pisos estaduais de cada categoria

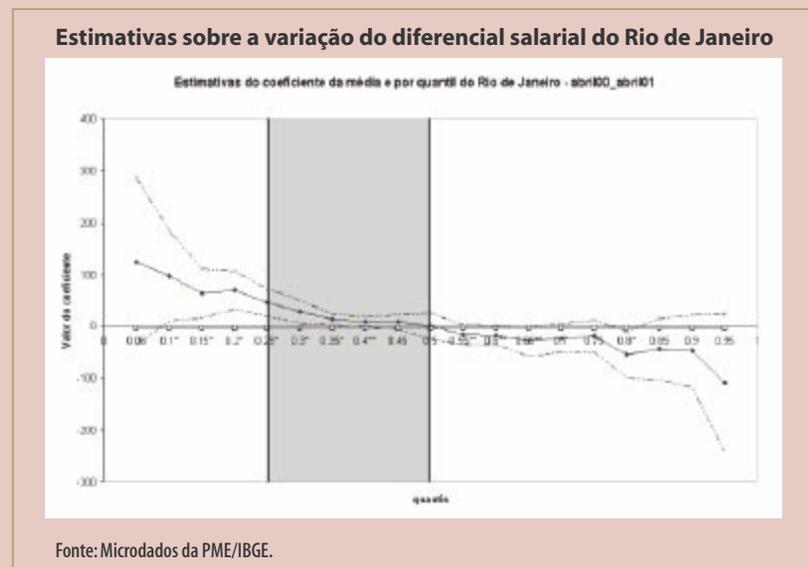
RJ	1999	2001	2002	RS	1999	2001	2002
p1rj	220*	220	240	p1rs	230*	230	260
w<sm	8,04	11,09	13,75	w<sm	17,1	24,17	21,54
w=sm	14,84	13,81	18,97	w=sm	16,34	15,08	16,38
sm<w<piso	23,51	7,41	7,24	sm<w<piso	25,84	8,99	10,58
w=piso	1,54	5,69	7,46	w=piso	0,76	3,67	3,05
w>piso	52,07	62	52,58	w>piso	39,96	48,09	48,45

Fonte: microdados da PNAD/IBGE.

Regressões dinâmicas

As regressões quantílicas permitem avaliar o impacto da lei sobre os salários no Grande Rio, comparativamente ao da Grande São Paulo, ao longo de toda distribuição salarial, para dispormos de uma visão mais ampla e não apenas dos pontos de pressão produzidos pela lei. Destacamos a análise dos quantis entre 0,25 e 0,5 que abrange aqueles que recebem entre o SM e um pouco acima do maior piso estadual e que estariam, portanto, mais sujeitos à fixação do novo piso salarial estadual. Regressões dos diferenciais salariais em nível revelaram que eles são sempre maiores em São Paulo e crescem à medida que caminhamos em direção à parte superior da distribuição de salários.

Este resultado apontaria para uma não efetividade da lei dos pisos estaduais de salário. Teríamos como argumentar que a lei poderia ainda ser efetiva, mas os rendimentos dos estados de comparação teriam a possibilidade de auferir reajustes, devido a algum outro fator observado que não o reajuste dos pisos. Existe ainda a hipótese de a lei ter gerado algum aumento, em quantis que não esperaríamos ter sido afetados (quantis de renda abaixo do SM ou acima dos pisos). Assim, analisamos o aspecto longitudinal do problema, ou seja, as mudanças dos



salários das mesmas pessoas ao longo do tempo, através do sistema de painel rotativo da PME/IBGE diferenciais de salário Rio *versus* São Paulo entre março de 2000 e março de 2001. A mensagem central do gráfico é que nos quantis de renda que seriam afetados pela lei (entre 0,25 e 0,5), notamos um impacto levemente positivo, levando a crer que a lei foi um pouco efetiva para os trabalhadores agora contemplados pelo novo piso.

Assim, a evidência é de que no primeiro ano da lei, parece que houve algum

efeito nos quantis entre os valores do salário mínimo e do novo piso. Para os trabalhadores de salário abaixo do mínimo federal, houve um aumento do diferencial salarial a favor do grupo de tratamento, mas esta variação não teria uma explicação legal pura, visto que o não cumprimento da lei implica necessariamente o não cumprimento dos pisos estaduais. Talvez os pisos possam funcionar como um farol norteando as negociações dos trabalhadores que estão abaixo dos ditames da lei.

observado pelas regressões quantílicas em nível, visto que Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul apresentam um diferencial salarial abaixo do de São Paulo, apesar de terem aumentado o diferencial salarial na análise dinâmica; 3 — a lei dos pisos regionais gerou impactos no emprego que são nulos, o que pode ser visto como uma evidência adicional da sua baixa efetividade. Assim, pode-se interpretar que a lei não é efetiva, no sentido de não impor custos às firmas que a descumprem por falta de fiscalização ou de conhecimento de firmas e trabalhadores; e 4 — regressões quantílicas evidenciaram algum impacto na faixa de valores situados entre o salário mínimo nacional e os pisos regionais, e em alguns casos um impacto nos quantis mais elevados da distribuição da renda, ou seja, evidência do chamado “efeito-onda” mencionado por Card e Krueger (1994).

A nova lei de pisos salariais regionais, que poderia proporcionar um ganho, tanto em termos de graus de liberdade das finanças públicas como em termos de uma

política salarial mais efetiva voltada para os trabalhadores da ativa, apresenta um alto grau de descumprimento e é relativamente pouco eficaz em transformar a distribuição de salários nas categorias a que se dirige. ▾

¹CARD, David; KRUEGER, Alan; *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wages*, Princeton University Press, 1995. Neste mesmo ano, este livro deu a Clark Medal, uma espécie de Nobel americano para economistas com menos de 40 anos, a David Card.

²NERI, Marcelo. “Salário Mínimo: O Reajuste de 99, a Desvinculação e a Regionalização.” Nota técnica, Boletim Conjuntural do IPEA, Nº 45, Abril 1999, já havia proposto tal regionalização do salário mínimo no Brasil como uma forma de desvinculação da previdência social. A idéia era através de lei complementar deslocar o foco para a agenda positiva de permitir pisos trabalhistas superiores ao salário mínimo com nível mínimo de aceitação requerida menor no Congresso que a exigida pela mudança Constitucional da desvinculação pura e simples.