

Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Abono Salarial

Gabriel Leal de Barros¹

A PEC nº 6/2019 altera a remuneração de referência para o recebimento do abono salarial de dois para um salário mínimo e constitucionaliza os critérios de elegibilidade para a concessão e de cálculo do benefício, hoje disciplinados na Lei nº 7.998/90. A IFI calcula que a regra proposta teria um impacto fiscal de R\$ 150,2 bilhões, em dez anos, nas despesas primárias da União.

Introdução

A Resolução do Senado nº 42/2016 estabelece que a IFI possui quatro funções, entre as quais: “mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial”². Conforme indicado na Nota Técnica (NT) nº 27³, a IFI deu início à elaboração de uma série de estudos com o objetivo de calcular o impacto das principais propostas constantes na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) recentemente apresentada pelo Poder Executivo.

Vale notar que, além do pacote subjacente à atualização das regras previdenciárias contar com a edição da referida PEC, há ainda três propostas que a complementam: uma Medida Provisória – já editada, de número 871/19⁴ – e dois projetos de lei, sendo um relativo à adoção de medidas para o combate a devedores contumazes e outro que trata das regras de inatividade de policiais e bombeiros militares, assim como das Forças Armadas.

Em obediência ao regramento e à missão institucional da IFI, devem-se produzir cálculos e estimativas que possam subsidiar e qualificar o debate público no país. A presente nota tratará do Abono Salarial, objeto de proposição constante da PEC nº 6/2019. Não se pretende, contudo, esgotar o assunto, mas tão somente oferecer contribuições que ajudem na quantificação de seu impacto fiscal.

Regra atual e proposta na PEC nº 6/2019

Regra atual do abono salarial

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 (art. 239, § 3º) determina que, ao trabalhador que recebe até dois salários mínimos mensais, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual. De acordo com a Lei nº 7.998/90, que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e regula os programas de seguro-desemprego e abono salarial, o empregado deve reunir ainda outras condições para estar elegível ao recebimento do benefício máximo de um salário mínimo, adicional ao requisito de ter percebido remuneração de até dois salários mínimos médios por mês, quais sejam:

1. estar inscrito no Pis/Pasep há, no mínimo, cinco anos; e
2. ter trabalhado, pelo menos, durante trinta dias no ano de referência.

Reunidas estas três condições no ano de referência, o governo paga por meio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica o abono salarial aos trabalhadores, uma espécie de décimo-quarto salário. Em 2018, a despesa com o benefício alcançou R\$ 17,2 bilhões, ou 0,25% do PIB, tendo atingido pouco mais de 23 milhões de beneficiários.

Até a edição da Medida Provisória nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015, o pagamento do abono salarial no valor de um salário mínimo era realizado de forma integral para todos os trabalhadores, tanto para aqueles que trabalharam apenas trinta dias quanto para os que o fizeram durante os 12 meses do ano. Após a aprovação da medida, o pagamento deixou de ser integral e passou a ser proporcional ao tempo trabalhado no ano de referência, de maneira

¹ Diretor da IFI.

² Resolução nº 42/2016 disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>

³ A NT nº 27 faz uma breve avaliação da PEC da Previdência, com as impressões iniciais da IFI. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm

que o indivíduo que cumpriu apenas o requisito mínimo de trabalho mensal receba o equivalente a 1/12 do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento.

A mudança no cálculo do benefício contribuiu para a relativa estabilidade do gasto de 2016 a 2018, em torno de R\$ 17,3 bilhões por ano (Gráfico 1)⁵. Não obstante a moderação da despesa, parte importante da pressão para o aumento do gasto possui relação com o próprio perfil do mercado de trabalho. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério da Economia, que reúne estatísticas do trabalho formal no país, aproximadamente metade da população ocupada recebe até dois salários mínimos mensais, cerca de 24 milhões de pessoas.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA DESPESA E DA QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL

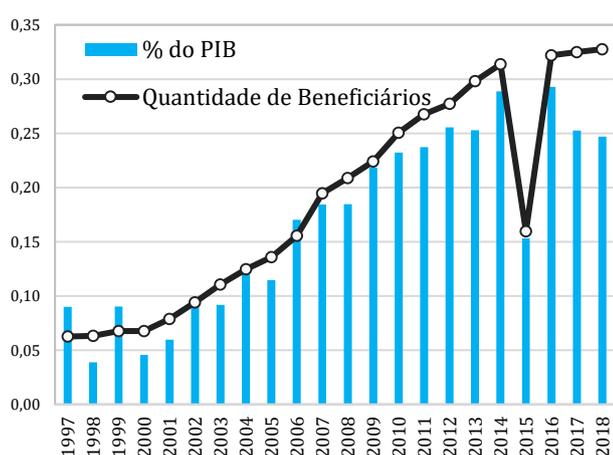
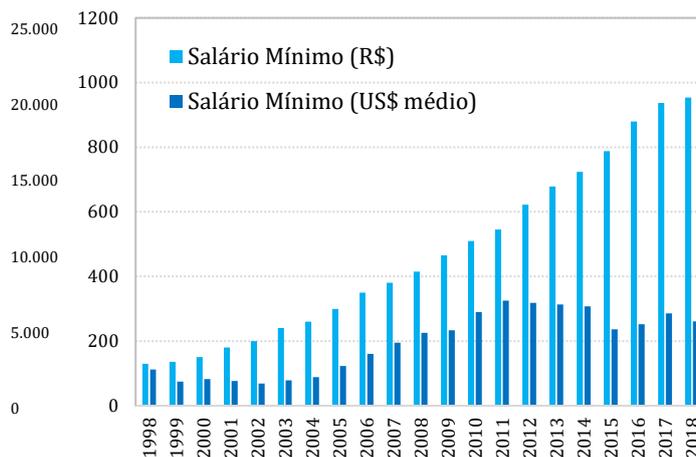


GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO



Fonte: STN e MPOG/ Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Fonte: IBGE e BCB. Elaboração: IFI.

Além do elevado número de beneficiários, a vinculação direta do pagamento do abono salarial ao salário mínimo, ajuda a explicar seu robusto avanço nas últimas duas décadas, ao sair de pouco menos de 0,05% do PIB em 1998 para 0,25% do PIB em 2018. Em igual período, o salário mínimo saiu de R\$ 130 (ou US\$ 112) para R\$ 954 (ou US\$ 261), um avanço de 634%, acima dos 596% de expansão do PIB nominal observado de 1998 a 2018 (Gráfico 2). É válido notar ainda que a expansão do salário mínimo acima da inflação e do salário médio da economia⁶ pode ter contribuído para o avanço ainda mais proeminente do número potencial de beneficiários⁷. Tomando-se os dados da quantidade de beneficiários que receberam o abono no biênio 2017/18⁸, aproximadamente 23,1 milhões, houve avanço substancial em relação aos 4,5 milhões registrados em 1998.

Regra proposta na PEC nº 6/2019

A regra proposta na PEC nº 6/2019 constitucionaliza os critérios de elegibilidade para a concessão e para o cálculo do pagamento do benefício, hoje disciplinados na Lei nº 7.998/90, recentemente alterada pela Lei nº 13.134/2015. Semelhante à decisão proposta para o BPC⁹, cuja vedação para acumulação com outros benefícios de natureza previdenciária e assistencial ganharia *status* constitucional, os critérios para concessão do abono passariam a constar no corpo permanente da Constituição (§ 3º, § 3º-A e § 3º-B do art. 239).

⁵ Em 2015, em razão da criação de novas datas para o pagamento do abono salarial, a despesa foi reduzida no respectivo ano-calendário. No entanto, com o alongamento para o primeiro semestre do ano subsequente, o gasto no ano retornou à nível semelhante ao observado em anos anteriores.

⁶ Tomando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, descontinuada em 2015, o salário mínimo como proporção do salário médio nominal habitual saiu de menos de 24% em 2002 para mais de 36% em 2015.

⁷ Na medida em que o benefício pago é atrelado ao salário mínimo vigente, cuja taxa de crescimento foi superior ao avanço do salário médio do trabalho na economia, é razoável esperar que trabalhadores que tiveram seus rendimentos acrescidos a uma taxa menor que o salário mínimo passaram a estar elegíveis para receber o benefício. Ou seja, como o piso laboral correu na frente do salário médio, a quantidade de novos beneficiários do abono salarial experimentou nova fonte de multiplicação.

⁸ Dados utilizados com base no Anexo IV.10 da LDO 2019, "Avaliação do FAT". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-iv-10-avaliacao-financieira-do-fat-final.pdf>

⁹ Para maiores detalhes, acesse a NT nº 28 da IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>

Adicionalmente, a proposta altera a remuneração de referência para o recebimento do benefício de dois para um salário mínimo. De acordo com a PEC nº 6/2019, o abono salarial será devido aos empregados que recebem até um salário mínimo de remuneração mensal, cujo pagamento anual é calculado na proporção de um 1/12 do valor do salário mínimo vigente na data do pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.

Dados coletados na RAIS apontam que, de 2010 a 2017, em média, 5,6% da população ocupada formal ou aproximadamente 2,6 milhões de trabalhadores recebiam até 1 salário mínimo, enquanto 44,6% (cerca de 21 milhões de pessoas) recebiam de 1 a 2 salários mínimos (Tabela 1). A proposta, portanto, ao alterar a faixa salarial de referência de dois para um salário mínimo para a concessão do benefício, restringirá a quantidade de trabalhadores contemplados com o benefício.

No fim da presente nota, há um quadro comparativo entre a norma vigente e a proposta da PEC nº 6/2019, com adaptações de texto e comentários da IFI para facilitar a compreensão das alterações pretendidas.

TABELA 1: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA (PO) POR FAIXA SALARIAL

PO RAIS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	44.068	46.311	47.459	48.948	49.572	48.061	46.060	46.282
Até 1 SM	2.687	2.610	2.675	2.714	2.700	2.600	2.594	2.650
De 1,01 até 2 SM	19.875	20.248	21.405	21.734	21.519	20.950	20.802	21.296
Acima de 2,01 SM	21.506	23.453	23.379	24.500	25.352	24.511	22.664	22.335

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Impacto fiscal da alteração nas regras de concessão do abono salarial

Para calcular o impacto fiscal da proposta de alteração nas regras de concessão do abono salarial, foram utilizados dados da RAIS e do benefício médio pago aos trabalhadores, apurado por meio do cruzamento de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do extinto Ministério do Trabalho, cujas atribuições foram distribuídas para distintos Ministérios, como o da Economia.

A avaliação consiste, em primeiro lugar, em apurar o benefício médio pela divisão da despesa anual pelo número de indivíduos que receberam o abono salarial, considerando a regra atual. Em razão do pagamento proporcional ao tempo trabalhado, instituído pela Lei nº 13.134/2015, o benefício médio deixou de ser equivalente a um salário mínimo e passou a corresponder a aproximadamente 77% do salário mínimo vigente, considerando dados de 2017/18. De outra forma, significa dizer que o pagamento proporcional reduziu o abono salarial pago aos trabalhadores em 23 pontos percentuais. Em 2017 e 2018, por exemplo, o benefício médio estimado foi de R\$ 714 e R\$ 743, inferior ao piso laboral de R\$ 937 e R\$ 954, respectivamente.

A condição para o recebimento do abono salarial deve ser apurada anualmente, em cada exercício e período de referência, de forma que não há estoque de beneficiários que carreguem o direito de recebimento no médio prazo. Por exemplo, um trabalhador que, em determinado ano, tenha recebido o benefício pelas regras atuais deixará de recebê-lo nos períodos seguintes caso não observe os requisitos exigidos pela nova regra.

De outra forma, significa dizer que estarão elegíveis para o recebimento do benefício aqueles que, em determinado período, detenham os requisitos para tanto, cuja observância é feita em cada período. Esta característica do abono salarial o diferencia dos demais tipos de benefícios, como os previdenciários e assistenciais, onde é comum haver um estoque de beneficiários que continuarão recebendo a transferência de renda mesmo após a potencial alteração da regra de

elegibilidade, que afetará apenas o fluxo de novas concessões. Nestes casos, há os que recebem o benefício pela regra antiga (direito adquirido) e outros pela regra nova.

De volta ao cálculo propriamente dito, partindo do benefício médio apurado em 2017/18 e substituindo a quantidade de trabalhadores que teriam direito ao recebimento do abono salarial, de 2 para 1 salário mínimo, utilizando dados da RAIS, é possível estimar qual seria a despesa na vigência dos critérios propostos na PEC nº 6/2019. Como a quantidade de trabalhadores formais que recebem até 1 salário mínimo situou-se em torno de 2,6 milhões, basta fazer o produto deste com o benefício médio observado no período, de R\$ 714 em 2017 e R\$ 743 em 2018. O resultado é uma despesa de pouco menos de R\$ 2 bilhões por ano, bastante inferior à observada pela regra atual, cujo valor situa-se em torno de R\$ 17 bilhões.

A economia de cerca de R\$ 15 bilhões por ano (R\$ 17 bilhões menos R\$ 2 bilhões), é um aproximação do potencial de ganho fiscal quando adotada metodologia de cálculo direta e mais simplificada. Em uma década, portanto, a possibilidade de redução de gasto é de R\$ 150,2 bilhões. Não se pretende, naturalmente, esgotar as possibilidades subjacentes para o cálculo do potencial de ganho fiscal da proposta quando utilizadas outras técnicas e parâmetros. Um cálculo alternativo e pormenorizado poderia ser feito combinando a projeção da população ocupada com a composição do crescimento da economia, na medida em que setores como a construção civil e determinados segmentos do comércio e serviços exercem importante influência na dinâmica da ocupação de rendimentos mais baixos.

Impacto fiscal somado das alterações nas regras do abono salarial e do BPC

A síntese da proposta constante da PEC nº 6/2019 apresentada pelo poder Executivo ao Congresso Nacional avaliou que o ganho fiscal com a alteração das regras de concessão seria, conjuntamente para o abono salarial e para o BPC, de R\$ 182,2 bilhões em 10 anos. Não foram divulgadas, até o momento, estimativas individualizadas para cada uma das propostas, de maneira que é útil colocar em perspectiva o resultado estimado tanto pelo governo quanto pela IFI para ambos os benefícios.

Considerando-se o ganho fiscal estimado em uma década na presente NT, de R\$ 150,2 bilhões para o abono salarial e de R\$ 28,7 bilhões para o BPC, estimado na NT nº 28 da IFI, a redução potencial de despesa é de aproximadamente R\$ 179 bilhões (tabela 2). Destaca-se que do total estimado de redução de despesa, 84% deve-se à proposta de alteração do abono salarial. As estimativas da IFI encontram-se, portanto, próximas do apresentado pelo governo, que estimou impacto conjunto de R\$ 182,2 bilhões.

TABELA 2: IMPACTO CONJUNTO DAS PROPOSTAS PARA O ABONO SALARIAL E BPC

Impacto fiscal em 10 anos	Governo	IFI
Assistência fásica e focalização do abono	182,2	178,9
Assistência fásica	nd	28,7
Focalização do Abono	nd	150,2

Fonte: Apresentação da PEC nº 6/2019. Elaboração: IFI.

Quadro comparativo entre a regra vigente e a regra proposta (PEC nº 6/2019)

OBS: ADAPTADO PARA MELHOR COMPREENSÃO DAS ALTERAÇÕES. COMENTÁRIOS DA IFI EM *ITÁLICO*.

Regra vigente	Regra proposta
Corpo permanente da CF (art. 239):	Corpo permanente da CF (art. 239):
Quem tem direito: empregados que percebam de empregadores que contribuem para o PIS ou para o PASEP até dois salários mínimos de remuneração mensal.	Quem tem direito: empregados que percebam de empregadores que contribuem para o PIS ou para o PASEP até um salário-mínimo de remuneração mensal.
Valor do abono anual: um salário mínimo anual	Valor do abono anual: um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. <i>(já previsto na Lei nº 7.998/90 desde 2015)</i> Fração de mês: considera mês integral a fração igual ou superior a quinze dias de trabalho. <i>(já previsto na Lei nº 7.998/90 desde 2015)</i>
	Tempo mínimo de atividade remunerada: trinta dias no ano-base. <i>(já previsto na redação original da Lei nº 7.998/90)</i>
	Tempo mínimo de cadastro no Programa PIS-Pasep: cinco anos. <i>(já previsto na redação original da Lei nº 7.998/90)</i>
Rendimento das contas individuais: será computado no valor do abono para daqueles que já participavam do Programa PIS-Pasep, até a data da promulgação desta Constituição .	Rendimento das contas individuais: será computado no valor do abono para aqueles que já participavam do Programa PIS-Pasep na data de promulgação desta Emenda à Constituição .