

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

4. IMPACTOS FISCAIS DA PEC Nº 6/2019: BPC E ABONO SALARIAL

A IFI publicou, entre os dias 25 de fevereiro e 1º de março, três Notas Técnicas abordando a chamada PEC da Previdência. A Nota Técnica nº 27¹ expôs as impressões gerais da IFI a respeito da Proposta do Governo. Nos dois outros trabalhos (nº 28 e nº 29), calculamos os impactos fiscais das alterações contidas na PEC para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Abono Salarial. Nosso é continuar a apresentar, por meio da publicação de Notas Técnicas, os cálculos para os efeitos decorrentes de cada uma das propostas contidas na PEC.

No presente relatório especial, além das três primeiras seções, decidimos reapresentar as Notas Técnicas nº 28² e nº 29³, na íntegra, para consolidar em um único encarte todos os trabalhos produzidos pela IFI, até o momento, sobre a Previdência Social e a PEC nº 6. Adicionalmente, como o RAF é nosso produto mensal e é também distribuído em versão impressa aos Senadores e Senadoras e ao público em geral, esta é uma forma de garantir o acesso à nossa análise completa e atual sobre o assunto.

Os resultados encontrados nas Notas Técnicas nº 28 e nº 29 sugerem um ganho fiscal de R\$ 178,9 bilhões em uma década. As mudanças no Abono Salarial produziram efeito de R\$ 150,2 bilhões e as alterações no BPC, de R\$ 28,7 bilhões. O cálculo agregado ficou próximo da estimativa apresentada pelo governo (R\$ 182,2 bilhões).

Depois dos impactos calculados para o BPC e o Abono Salarial, a IFI pretende divulgar Nota Técnica explorando os impactos na arrecadação decorrentes da introdução das alíquotas de contribuição progressivas no RGPS e no RPPS. Em seguida, nos dedicaremos à análise dos impactos da fixação das idades mínimas e das outras medidas contidas na PEC, conforme relatadas na seção 3 deste relatório.

4.1 Nota Técnica nº 28 – Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por Alexandre Andrade, Daniel Couri e Rafael Bacciotti⁴

A PEC nº 6/2019 eleva a idade para concessão do BPC ao idoso de 65 para 70 anos e cria, para aqueles entre 60 e 69 anos, um benefício mensal no valor de R\$ 400,00. Em termos fiscais, a IFI calcula que a regra proposta elevaria as despesas nos primeiros anos (aumento de R\$ 2,1 bilhões em quatro anos), mas geraria economias crescentes no período seguinte (somando R\$ 28,7 bilhões em dez anos). Para que a regra proposta, em dez anos, fosse neutra em termos fiscais na comparação com a regra atual, o benefício mensal pago aos idosos entre 60 e 69 anos deveria ser de R\$ 520,00.

Introdução

A Resolução do Senado nº 42/2016 determina que a IFI terá quatro funções, dentre 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”⁵. Na Nota Técnica nº 27 – “PEC da Previdência: impressões iniciais”⁶, publicada em 25 de fevereiro, a IFI indicou que iniciaria um trabalho de estimativas para cada uma das principais mudanças

¹ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf

² Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf

³ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554631/NT29_Novo_Abono.pdf

⁴ Analistas da IFI.

⁵ Veja a Resolução nº 42/2016 neste link – <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>

⁶ Veja aqui a íntegra da NT nº 27 – http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf

previstas na PEC. Esta segunda NT apresenta a primeira dessa série de cálculos. O foco é o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A PEC da Previdência altera regras de aposentadoria, concessão de pensões e outros benefícios, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos. Além disso, a PEC nº 6 determina novos critérios de elegibilidade para importantes benefícios sociais: o Abono Salarial e o BPC.

Assim, dada a função institucional definida em lei, cabe à IFI propor estimativas, a serem apresentadas aos parlamentares e ao público em geral, que poderão colaborar para a qualificação do debate. Não se pretende, aqui, esgotar o assunto, mas dar contribuições que permitam ajudar a quantificar cada uma das alterações propostas pela proposição enviada ao Congresso pelo Executivo.

Nesta Nota Técnica, apresentamos a estimativa de impacto fiscal decorrente das mudanças previstas pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, para a evolução das transferências do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Regra atual do BPC

O BPC é um benefício assistencial criado pela Constituição Federal de 1988 que garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Atualmente, podem acessar o benefício qualquer brasileiro, nato ou naturalizado, e as pessoas de nacionalidade portuguesa, desde que comprovem residência fixa no Brasil e renda por pessoa do grupo familiar inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (em 2019, essa fração equivale a R\$ 250,00). Além disso, devem se encaixar em uma das seguintes condições:

- a) Para o idoso: idade igual ou superior a 65 anos, para homem ou mulher;
- b) Para a pessoa com deficiência: qualquer idade – pessoas que apresentam impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

O BPC, previsto no art. 203 da Constituição, atualmente é disciplinado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) e pelas normas infralegais que a regulamentam.

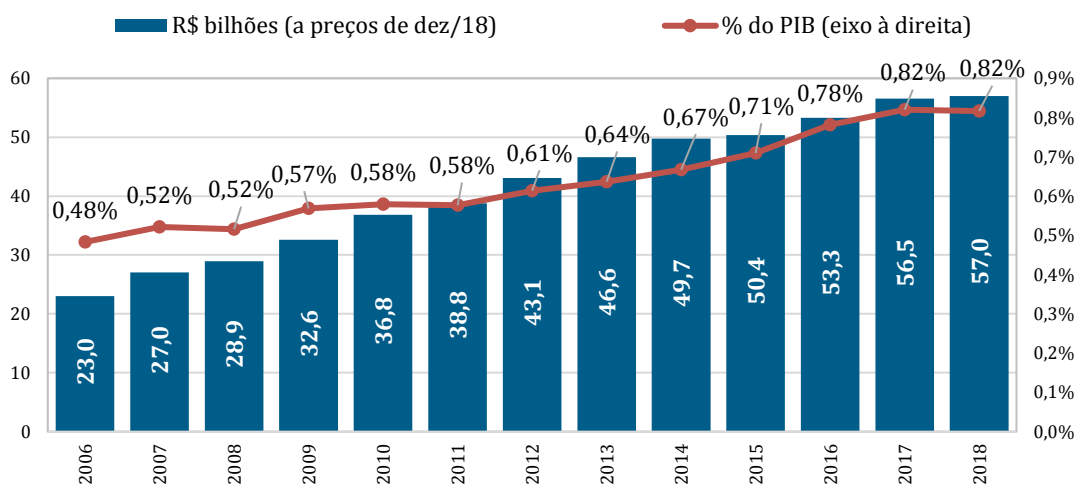
Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de novembro de 2018⁷, há 4,7 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 56% são portadores de deficiência e 44% são idosos acima de 65 anos (o Gráfico 4, mais adiante, traz a evolução dos benefícios emitidos nos últimos anos). Esse total equivale a pouco mais de 13% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em 2018, a despesa com o BPC, somando as duas modalidades, foi de R\$ 56,2 bilhões⁸, o que equivaleu a 4% das despesas primárias da União ou 0,8% do PIB (Gráfico 1).

O BPC é atualmente a terceira maior despesa primária da União, atrás apenas do gasto previdenciário (incluído o dos servidores públicos) e das despesas com servidores públicos em atividade. Em termos de valor, o BPC equivale a quase duas vezes o programa Bolsa Família.

⁷ Disponível em: <https://bit.ly/2VIUEQM>.

⁸ Dado do Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2018.

Gráfico 1. Despesa da União com o BPC



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Regra proposta na PEC nº 6, de 2019

A regra proposta na PEC nº 6, de 2019, altera a idade para concessão do BPC ao idoso, de 65 para 70 anos de idade. A nova idade mínima foi fixada no corpo permanente da CF/88 (art. 203), enquanto a idade atual de 65 anos é prevista na LOAS (art. 20).

Apesar de ter ampliado a idade mínima requerida para a concessão da renda mensal de um salário mínimo, a proposta cria um benefício para os idosos que se enquadrem nos critérios de elegibilidade e que tenham entre 60 e 69 anos. Neste caso, o benefício foi fixado em R\$ 400,00. O novo benefício está disciplinado nas disposições transitórias da PEC nº 6/2019 (art. 40) e pode ser alterado por meio de lei ordinária. A Tabela 1 resume os parâmetros de idade e valor da regra proposta.

TABELA 1. PARÂMETROS DE IDADE E VALOR DO BENEFÍCIO

Idade	Regra vigente	Regra proposta
60 a 64 anos	-	R\$ 400,00
65 a 69 anos	R\$ 998,00*	R\$ 400,00
70 anos ou mais	R\$ 998,00*	R\$ 998,00*

Fonte: art. 40 a 42 da PEC da Previdência. * Pela regra, equivale a um salário mínimo. Para efeito de comparação, utilizamos o salário mínimo vigente em 2019.

A regra proposta também acrescenta novo critério para aferição da condição de miserabilidade do beneficiário do BPC. Nesse caso, a alteração alcança tanto o benefício ao idoso quanto o benefício ao deficiente. Além do critério de renda mensal *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo, já previsto atualmente na LOAS, o patrimônio familiar deve ser inferior a R\$ 98.000,00. Enquanto o critério de renda passa a ser fixado no corpo permanente da CF/88 (art. 203), o critério de patrimônio foi definido nas disposições transitórias da PEC nº 6/2019 (art. 42) e pode ser alterado por meio de lei ordinária.

Outra alteração importante diz respeito ao cálculo da renda familiar para efeito de concessão do BPC. Pela regra proposta, o valor da renda mensal recebida a qualquer título (incluindo o BPC) por membro da família do requerente integrará a

renda mensal *per capita* da família. Atualmente, o Estatuto do Idoso (Lei nº 8.742/93) permite a exclusão de benefícios recebidos por outro membro da família⁹.

Se, em uma família, por exemplo, há dois membros elegíveis, pela regra vigente ambos têm direito ao pagamento do benefício enquanto atendidos os demais requisitos. Isso porque a renda auferida pelo primeiro membro a receber o benefício não aumentará a renda familiar que será considerada para fins de concessão do benefício ao segundo membro. Pela proposta apresentada, o segundo membro apenas se tornará elegível se, somando a renda de BPC recebida pelo primeiro membro à renda familiar, o critério de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo ainda for satisfeito. Assim, se em determinada família houver apenas dois membros, não seria mais possível que ambos recebessem o benefício. Portanto, é razoável esperar que a alteração, caso aprovada, afete em alguma medida o número de benefícios concedidos no âmbito do BPC.

A proposta constitucionaliza a vedação hoje prevista na LOAS de acumulação do BPC com outros benefícios assistenciais e previdenciários. Neste caso, vale dizer, trata-se de vedação dirigida a um mesmo indivíduo e não aos membros dentro de uma mesma família. Assim, a norma apenas impede que a mesma pessoa receba, cumulativamente, o BPC e outro benefício (bolsa família, por exemplo). No entanto, é possível que dentro de uma mesma família haja um membro que receba o BPC e um que receba outro benefício previdenciário ou assistencial, desde que atendidos os critérios de elegibilidade.

Outra norma já existente, mas que ganhou *status* constitucional com a proposta, foi a vedação à concessão de abono anual aos beneficiários do BPC (arts. 40 e 41, § 4º da PEC nº 6/2019). Hoje, essa vedação é prevista no Decreto nº 6.214/07. O abono anual é uma espécie de décimo-terceiro salário.

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

Impacto fiscal da alteração nas regras de concessão do BPC

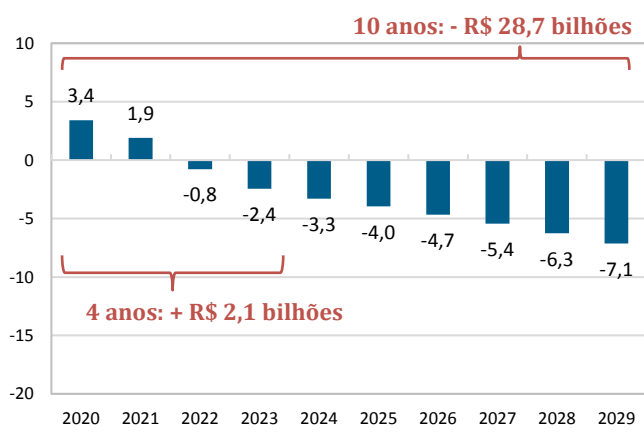
O impacto fiscal das medidas sobre o BPC contidas na PEC nº 6, de 2019, foi calculado como a diferença, ao longo do tempo, entre a despesa prevista com o benefício a partir das regras constantes da proposta e a despesa projetada com base na regra atual do BPC. Consideramos dois cenários para as simulações: no cenário-base, o salário mínimo é indexado apenas à inflação (INPC); no cenário alternativo, o salário mínimo é indexado ao crescimento do PIB de dois anos antes e ao INPC do ano anterior (regra vigente até 2019, segundo a Lei nº 13.152/15). A Tabela 2, no fim da nota, detalha a evolução da despesa e do impacto fiscal nas duas simulações.

Cenário-base: salário mínimo indexado apenas à inflação

De acordo com a metodologia empregada na avaliação do impacto das medidas e as hipóteses adotadas pela IFI, descritas a seguir, foi calculada elevação da despesa, nos primeiros quatro anos da vigência da reforma, de R\$ 2,1 bilhões. A economia prevista no horizonte de dez anos seria de R\$ 28,7 bilhões (Gráfico 2). Neste cenário-base, as despesas primárias com o BPC cairiam de 0,76% para 0,66% do PIB entre 2019 e 2029 (Gráfico 3). Sem a reforma, a redução seria menor, para 0,71% do PIB em 2029.

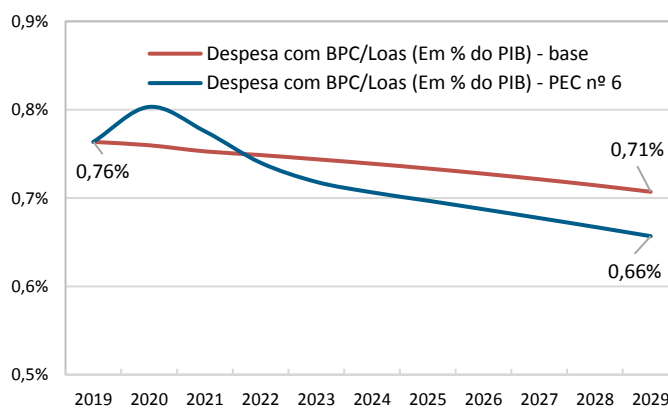
⁹ Sobre as regras atuais quanto ao cômputo da renda familiar para efeito de concessão do BPC, ver, além da LOAS, o Decreto nº 6.214/07, que regulamento o benefício.

GRÁFICO 2. IMPACTO DA NOVA REGRA (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI.

GRÁFICO 3. DESPESAS COM BPC (EM % DO PIB)



Fonte: IFI.

O crescimento das despesas, em um primeiro momento, explica-se pela inclusão do novo grupo de beneficiários (60 a 64 anos) e pela suposição de que há direito adquirido dos beneficiários entre 65 e 69 anos que já recebem o BPC (adiante explicamos como esses indivíduos foram tratados). Com o passar dos anos, a faixa dos 65 a 69 anos passa a ser preenchida apenas por novos entrantes (que recebem R\$ 400,00). Assim, a despesa nessa faixa passa a recuar gradualmente até que a despesa total atinja patamar inferior ao da regra atual. O ganho fiscal é crescente, principalmente porque, com o passar do tempo, aumenta a diferença entre o salário mínimo e o benefício de R\$ 400,00 fixado na PEC. O impacto também é crescente em termos relativos no período considerado, mas, neste caso, tende a se estabilizar no longo prazo.

Apenas para fins comparativos, calculamos, no cenário-base, o valor do benefício mensal aplicável à faixa de idade entre 60 e 69 anos que teria efeito fiscal neutro em dez anos frente às regras atuais. Para que a nova regra seja neutra nos primeiros dez anos, o valor do benefício foi estimado em R\$ 520 reais. Por outro lado, esse valor elevaria as despesas, nos primeiros quatro anos, em cerca de R\$ 11,5 bilhões. Como é de se esperar, quanto maior o valor do benefício, maior a despesa criada para a nova faixa etária, maior o impacto fiscal no curto prazo e maior o tempo que a mudança levaria para gerar economia.

Cenário alternativo: salário mínimo indexado ao crescimento do PIB de dois anos antes e ao INPC do ano anterior

Supondo a manutenção da regra atual de reajuste do salário mínimo (Lei nº 13.152/15), o aumento de despesas nos primeiros quatro anos seria de R\$ 341 milhões, com a economia em dez anos alcançando R\$ 46,5 bilhões. Neste cenário alternativo, as despesas primárias com o BPC subiriam de 0,76% para 0,79% do PIB entre 2019 e 2029. Sem a reforma, o crescimento seria maior, para 0,87% do PIB ao fim de dez anos.

Ou seja, em comparação com o cenário-base (salário mínimo indexado apenas à inflação), haveria um crescimento menor de despesas no curto prazo e uma economia maior em dez anos. Isso porque, com a regra atual de reajuste do salário mínimo, a diferença entre o salário mínimo e o benefício de R\$ 400,00 se eleva com o passar do tempo¹⁰. Essa diferença crescente gera economias cada vez maiores na faixa etária de 65 a 69 anos, principalmente após a transição dos beneficiários com direito adquirido à faixa dos setenta anos ou mais, em que o valor do benefício será de um salário

¹⁰ Na proposta, o valor de R\$ 400,00 é fixo, sem regra de reajuste, pelo menos até que seja editada a lei prevista no art. 203.

mínimo em ambas as regras. Todavia, vale lembrar que, neste cenário alternativo, o impacto fiscal ocorre sob bases maiores de despesas com o BPC, dada previsão de um aumento maior nos valores do salário mínimo.

Nessa conta alternativa, o valor do benefício para a faixa dos 60 a 69 anos que zeraria o impacto em dez anos foi estimado em R\$ 594 reais, aproximadamente. Esse valor elevaria as despesas, em quatro anos, em cerca de R\$ 15,6 bilhões, na comparação com a projeção sem mudança na regra.

Metodologia de cálculo

O exercício de calcular a evolução da despesa e do impacto fiscal da regra proposta consistiu em projetar a evolução dos estoques de beneficiários (que respondem, basicamente, a alterações no quadro demográfico) e do valor do benefício (R\$ 400,00 ou um salário mínimo, a depender da faixa etária), assumindo-se, no cenário-base, que o salário mínimo seja indexado apenas à inflação (INPC) e, no cenário alternativo, que o salário mínimo siga a regra atual de indexação (crescimento do PIB de dois anos antes e INPC do ano anterior).

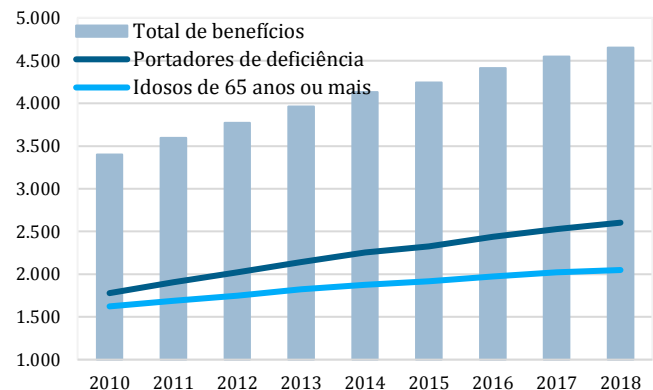
As projeções anuais para o gasto com o BPC foram obtidas na sequência, multiplicando-se os estoques pelo valor correspondente de benefício e pelo número de parcelas recebidas no ano (12). Importante observar que, para a faixa de 65 a 69 anos, foram considerados dois grupos de beneficiários: os que já recebem BPC e têm direito (adquirido) ao valor de um salário mínimo; e os que irão requerer o benefício após a entrada em vigor da nova norma, cujo benefício será de R\$ 400,00. Foram considerados os parâmetros (PIB e inflação) do cenário macroeconômico da IFI¹¹.

O Gráfico 4 traz a evolução do estoque de benefícios emitidos entre 2010 e 2018, segmentados entre portadores de deficiência e idosos com mais de 65 anos. De acordo com informações do Boletim Estatístico de Pessoal (BEPS), em 2018, foram emitidos 4,65 milhões de benefícios, sendo 2,60 milhões destinados a indivíduos portadores de deficiência, e 2,05 milhões, a idosos.

De acordo com as informações do BEPS e do IBGE (projeções populacionais mais recentes), foi possível concluir que os deficientes assistidos pelo BPC representam 1,2% da população total brasileira, enquanto os idosos de 65 anos ou mais que recebem o benefício respondem por 10,7% da população total brasileira nessa faixa etária.

A primeira etapa do exercício de simulação consistiu em projetar, para o horizonte de 2019 a 2060, a parcela da população de portadores de deficiência assistidos pelo programa, assim como a proporção de idosos que recebe o benefício. A PEC nº 6/2019 altera as faixas etárias de recebimento do BPC para a população idosa. A proposta estabelece o pagamento de um benefício de R\$ 400,00 para indivíduos a partir de 60 anos. A idade para o recebimento do valor equivalente a um salário mínimo subiu de 65 para 70 anos. Portanto, entre 60 e 70 anos de idade, os indivíduos pertencentes a famílias com rendimento *per capita* de até um quarto do salário mínimo receberão um benefício de R\$ 400,00. Somente após completar 70 anos, terão direito a receber o valor integral do benefício.

GRÁFICO 4. BENEFÍCIOS EMITIDOS DO BPC POR GRUPO DE BENEFICIÁRIOS (MILHARES)



Fonte: Boletim Estatístico de Previdência Social. Elaboração IFI.

¹¹ Disponível aqui: <https://bit.ly/2PTRG7a>

A introdução de uma nova faixa etária nos critérios de elegibilidade do BPC exigiu a assunção de algumas premissas. A primeira consistiu em assumir que não haveria alteração nas regras vigentes para os idosos que já recebem o benefício, mas que têm menos de 70 anos de idade, em observância ao direito adquirido. Portanto, assumimos que os indivíduos que possuem entre 65 e 70 anos e que requisitaram o BPC antes da PEC continuarão a receber o valor de um salário mínimo do programa.

Em razão dessa premissa, foi necessário considerar uma hipótese de transição para os idosos entre 65 e 69 anos de idade que já recebem o benefício. Estes terão garantido o recebimento do benefício integral de um salário mínimo mesmo não tendo completado 70 anos. Assim, o montante de pessoas entre 65 e 69 anos vai sendo reduzido, anualmente, até que seja concluída transição em 2024, quando todos os indivíduos do grupo terão completado setenta anos.

Na falta de informações detalhadas sobre os beneficiários do BPC por idade, consideramos que a parcela de beneficiários entre 65 e 69 anos, dentro do universo que recebe a renda mensal, reflete o parâmetro populacional. Segundo os dados do IBGE, 35% dos idosos (acima de 64 anos) têm entre 65 e 69 anos. Desse total, 22% têm 65 anos, 21% têm 66 anos, 20% têm 67 anos, 19% têm 68 anos e 18% têm 69 anos. Utilizamos esses percentuais como parâmetro para simular quantas pessoas sairão, anualmente, da faixa de 65 a 69 anos para a faixa de setenta anos ou mais.

Em resumo, o exercício realizado pela IFI considerou, no caso de aprovação da PEC, as seguintes faixas etárias para a simulação de recebimento do benefício pelos idosos: (i) 60 a 64 anos; (ii) 65 a 69 anos, com recebimento pela regra antiga, considerando o princípio do direito adquirido; (iii) 65 a 69 anos, com recebimento pela regra nova; e (iv) acima de 70 anos, já considerando a regra nova.

A segunda premissa assumida para a realização dos cálculos diz respeito às proporções de deficientes na população total brasileira, assim como de idosos dos grupos etários descritos no parágrafo anterior, em relação ao respectivo grupo na população brasileira. Diante da falta de informações para os beneficiários de 60 a 64 anos e 65 a 69 anos no BEPS, utilizamos as informações de demografia.

A primeira tentativa para a obtenção desses percentuais consistiu em utilizar os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE. Ocorre que, pela metodologia da pesquisa, em que as informações são declaradas pelos entrevistados, foi detectada a possibilidade de haver subestimação de quantidades de benefícios recebidos quando comparadas com as dos registros administrativos (BEPS)¹². Por essa razão, optamos pela adoção de outras premissas para as referidas proporções.

Assim, para a parcela dos portadores de deficiência recebedores do BPC em relação à população total brasileira, a IFI assumiu a média dos últimos cinco anos (1,1%), para todo o horizonte de projeção. Considerando, ainda, as estimativas populacionais do IBGE para o total da população, foi possível obter a evolução do montante de benefícios no âmbito do BPC a serem emitidos aos indivíduos portadores de deficiência.

Para a população idosa, por sua vez, consideramos a média da proporção de idosos assistidos com o BPC no quinquênio 2014-2018 (11,1%). Tal proporção apresenta leve trajetória de queda no período considerado, o que sugere a possibilidade de as estimativas realizadas pela IFI estarem conservadoras (Gráfico 5).

¹² Uma possível explicação para o fato consiste na possibilidade de uma parcela de indivíduos recebedores do BPC declararem que recebem benefícios de aposentadoria, em vez do benefício assistencial.

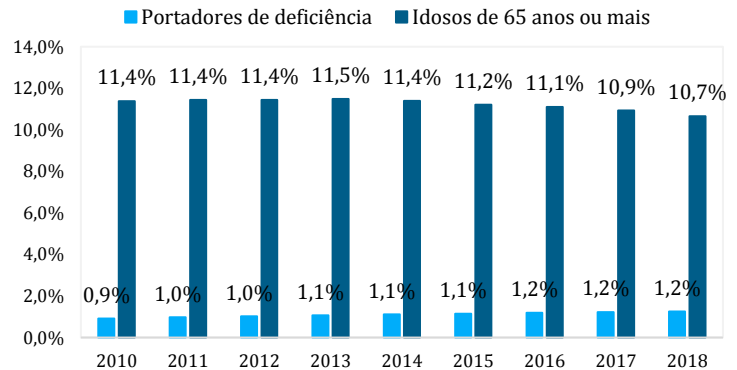
As dificuldades trazidas no emprego da PNAD Contínua também exigiram que fossem assumidas premissas em relação à proporção de idosos entre 60 a 64 anos de idade que receberiam o benefício em relação à população total dessa faixa etária. Optamos por adotar os mesmos percentuais do grupo etário de 65 anos ou mais.

O exercício realizado pela IFI possui algumas limitações quanto ao conjunto de informações considerado. Em primeiro lugar, a simulação, até o momento, não contempla o efeito da inclusão do critério patrimonial na aferição da condição de miserabilidade sobre o universo elegível para o BPC, dadas as limitações para obter informações patrimoniais, especialmente nessa parcela da população.

Uma segunda limitação do exercício consiste na mudança proposta pela PEC nº6 referente ao cômputo da renda familiar para efeito de concessão do BPC. Como visto anteriormente, pela nova regra, o cálculo da renda mensal familiar *per capita* passaria a considerar a renda mensal auferida a qualquer título por membro da família. Ou seja, enquanto a regra atual exclui o BPC do cômputo da renda familiar, o novo critério proposto na PEC nº 6, de 2019, passa a incluir essa fonte de rendimento no cálculo da variável. Na prática, a medida tende a limitar as concessões do BPC a partir da conversão da PEC em emenda constitucional, contribuindo para reduzir as despesas com essa rubrica. Nossas simulações, até o momento, não contemplam o efeito potencial dessa medida.

Por fim, não foram considerados, nesta nota, os efeitos das demais mudanças propostas na PEC nº 6/19 sobre o universo de beneficiários do BPC. Por exemplo, é razoável supor que a elevação do tempo de contribuição mínimo de 15 para 20 anos para aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) desloque uma parcela da população da previdência para a assistência (BPC). Por ora, esse potencial deslocamento não foi incorporado aos cálculos.

GRÁFICO 5. PROPORÇÃO DE DEFICIENTES NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL, E PROPORÇÃO DE IDOSOS DE 65 ANOS OU MAIS NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NESTA FAIXA ETÁRIA



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração IFI.

TABELA 2. EVOLUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA COM O BPC (R\$ BILHÕES)

Cenário	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário-base												
Regra atual	52,6	56,3	59,8	63,3	67,1	71,1	75,3	79,8	84,5	89,6	94,8	100,4
Regra proposta	52,6	56,3	63,3	65,3	66,3	68,6	72,0	75,8	79,9	84,1	88,6	93,2
Impacto anual	0,0	0,0	3,4	1,9	-0,8	-2,4	-3,3	-4,0	-4,7	-5,4	-6,3	-7,1
Impacto acumulado	0,0	0,0	3,4	5,3	4,6	2,1	-1,2	-5,2	-9,9	-15,3	-21,6	-28,7
Cenário-alternativo												
Regra atual	52,6	56,3	60,5	65,5	71,0	77,0	83,2	89,9	97,2	105,2	113,9	123,2
Regra proposta	52,6	56,3	63,9	67,3	69,7	73,5	78,5	84,1	90,3	96,9	104,1	111,9
Impacto	0,0	0,0	3,4	1,7	-1,3	-3,5	-4,7	-5,8	-7,0	-8,3	-9,8	-11,3
Impacto acumulado	0,0	0,0	3,4	5,1	3,8	0,3	-4,4	-10,1	-17,1	-25,4	-35,2	-46,5

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (para valores de 2018) e IFI.

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

Regra vigente	Regra proposta
Corpo permanente da CF (art. 203):	Corpo permanente da CF (art. 203):
<p>Garante o benefício mensal de um salário mínimo:</p> <p>a) à pessoa portadora de deficiência; e</p> <p>b) ao idoso</p> <p>Elegibilidade: Não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p>	<p>Garante o benefício mensal de um salário mínimo:</p> <p>a) à pessoa com deficiência: (i) previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; <i>(atualmente a avaliação é prevista na LOAS, em outros termos)</i> (ii) vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei. <i>(atualmente a vedação é prevista na LOAS)</i></p> <p>b) à pessoa com 70 anos de idade ou mais (atualmente a idade de 65 anos é prevista na LOAS): (i) que poderá ter valor inferior, variável de forma fásica, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a 70 anos; <i>(regra nova)</i> (ii) vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social, conforme dispuser a lei. <i>(atualmente a vedação é prevista na LOAS, em outros termos)</i></p> <p>Elegibilidade: Condição de miserabilidade, que deve atender aos seguintes critérios: (i) renda mensal integral <i>per capita</i> familiar inferior a um quarto do salário-mínimo; <i>(atualmente este critério é previsto na LOAS)</i> e (ii) patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei. <i>(regra nova)</i></p> <p>Nova regra de cálculo da renda familiar: o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral <i>per capita</i> familiar. <i>(atualmente, o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/03, permite a exclusão do cálculo)</i></p> <p>Suspensão do benefício ao deficiente: quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a 10% do benefício suspenso, nos termos previstos em lei. <i>(atualmente previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/15, em outros termos)</i></p>
	Disposições transitórias (arts. 40 a 42 da PEC):
	<p>Inclusão de regra que veda a concessão de abono anual aos beneficiários do BPC (atualmente, a vedação é prevista no Decreto nº 6.214/07)</p> <p>Benefício para idosos entre 60 e 69 anos de idade: até que entre em vigor a nova lei a que se refere o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição, à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 a partir dos sessenta anos de idade; <i>(regra nova)</i></p>

	<p>(i) ao completar setenta anos de idade, e desde que atendidos os demais requisitos, o benefício passa a ser de um salário-mínimo, conforme regra geral do art. 203.</p> <p>(ii) também neste caso é vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social, conforme dispuser a lei.</p> <p>Ajuste das idades mínimas: quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, nos termos do disposto para o RGPS. <i>(regra nova)</i></p> <p>Condição de miserabilidade: até que entre em vigor a nova lei a que se referem os incisos V e VI do caput do art. 203 da CF/88, para ter direito ao BPC, o patrimônio familiar do beneficiário deverá ser inferior a R\$ 98.000,00 <i>(regra nova)</i></p> <p>Conceito de família para fins do BPC: composta pelo requerente e, desde que vivam sob o mesmo teto, por: a) cônjuge ou companheiro; b) pai ou mãe (na ausência, madrasta ou padrasto); c) irmãos solteiros; d) filhos e enteados solteiros; ou e) menores tutelados <i>(atualmente o conceito é dado pela LOAS, nos mesmos termos)</i></p>
--	--

4.2 Nota Técnica nº 29 – *Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Abono Salarial*, por Gabriel Leal de Barros¹³

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”¹⁴. Conforme indicado na Nota Técnica (NT) nº 27¹⁵, 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 871/19¹⁶ – 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 institui 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.

¹³ Diretor da IFI.

¹⁴ Resolução nº 42/2016 disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>

¹⁵ 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

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm

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 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)¹⁷. 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

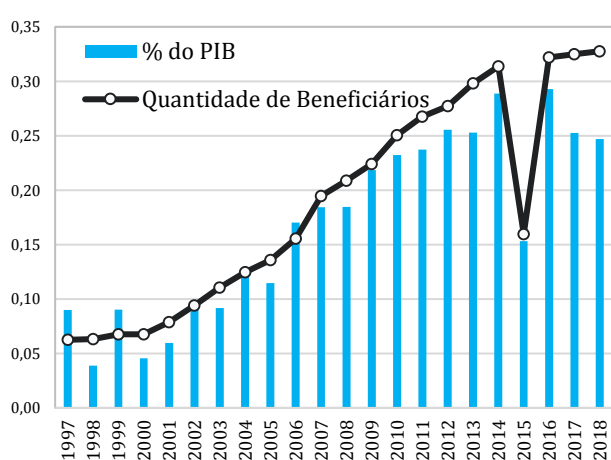
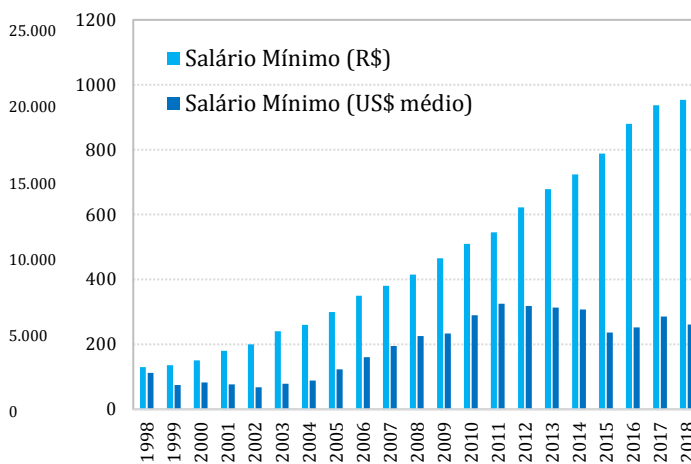


GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO



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 economia¹⁸ pode ter contribuído para o avanço ainda mais proeminente do número potencial de beneficiários¹⁹. Tomando-se os dados da quantidade de beneficiários

¹⁷ 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.

¹⁸ Tomando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, descontinuada em 2015, o salário mínimo como propoção do salário médio nominal habitual saiu de menos de 24% em 2002 para mais de 36% em 2015.

¹⁹ 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.

que receberam o abono no biênio 2017/18²⁰, 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 BPC²¹, 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) .

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.

²⁰ 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>

²¹ Para maiores detalhes, acesse a NT nº 28 da IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>

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 aqueles 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 .