

Relatório de Recomendações

Abono Salarial

Ciclo 2020

Política	Abono Salarial
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG / 2020
Coordenador da Avaliação	STN/ME
Executores da Avaliação	STN/ME e CGU
Assessoria Técnica	ENAP
Supervisão	Secap/ME

Sumário Executivo

1. O Abono Salarial é um benefício que assegura o valor de até um salário-mínimo anual aos trabalhadores que receberam, em média, até dois salários-mínimos de remuneração mensal durante pelo menos 30 dias no ano-base e que estejam cadastrados no Programa de Integração Social (PIS) ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) há pelo menos cinco anos.
2. O benefício está previsto no art. 239 da Constituição Federal/1988, tendo sido regulamentado pela Lei nº 7.998/1990, juntamente com o Programa Seguro-Desemprego. O custeio do programa se dá com recursos vinculados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ao passo que sua execução é realizada pela Caixa Econômica Federal, sob gestão da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.
3. A Avaliação foi coordenada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME) e executada conjuntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de responder às seguintes perguntas:
 - a. A focalização do programa é adequada? Há sobreposição com outros programas ou políticas?
 - b. O Abono Salarial incentiva a formalização?
 - c. Os pagamentos são realizados em conformidade com os normativos vigentes?
4. Ao longo da avaliação, o Abono Salarial foi analisado sob diferentes aspectos, tais como conformidade de pagamentos, desenho da política e contexto de sua criação, comparação com programas adotados em outros países, aspectos distributivos, orçamentários, e, por fim, seus eventuais impactos sobre o mercado de trabalho, sob a ótica de incentivo ao ingresso no mercado formal. Seguem os principais achados da Avaliação:
 - a. Observa-se uma inexistência de definição clara a respeito do objetivo do programa. O Abono, inicialmente, era um benefício integrante do PIS/PASEP, que permitia o saque de um salário mínimo por ano das contas individuais do programa, apenas para trabalhadores de baixa remuneração. Sendo assim, o objetivo inicial do programa, assim como do PIS/PASEP, era o estímulo à formação do patrimônio do trabalhador, o qual não foi explicitamente abandonado, mesmo que a maioria das mudanças empreendidas no programa, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não tenham, aparentemente, perseguido esse objetivo.
 - b. Verifica-se que há similaridade do Abono com outras políticas/instrumentos, principalmente o Salário-Família e o FGTS. Porém, a coexistência de diversas políticas do *tipo employment-conditional benefits* não se restringe ao Brasil, sendo comum em diversos países a presença de dois ou mais programas nesse formato. Todas essas políticas partem de uma base comum, composta pelos trabalhadores formais, embora possuam, em geral, diferentes objetivos, os quais se traduzem em diferentes restrições de acesso que são impostas a esse grupo.
 - c. A análise de desenho do programa e a comparação internacional indicaram que o Abono é um programa mais genérico que seus pares internacionais, os quais tendem a adotar desenhos mais voltados a (i) incentivar a inclusão produtiva, notadamente para beneficiários de programas de assistência social; e/ou (ii) complementar a remuneração oriunda do trabalho para trabalhadores de baixa renda familiar per capita.

- d. Do ponto de vista distributivo, a maior parte do benefício tende a se concentrar nas camadas de renda média da população. Conseqüentemente, o Abono tem pouco efeito sobre o nível geral de desigualdade e pobreza da economia, embora contribua para uma redução da desigualdade dentro do grupo de trabalhadores formais.
 - e. Quanto ao incentivo à formalização, a análise empírica empreendida apontou evidência de efeitos apenas para mulheres de baixa remuneração, em linha com o observado em estudos para outros países. Mais especificamente, foi verificado efeito positivo sobre a participação no mercado formal por parte de mulheres com salário mensal inferior a 1,25 salários mínimos. No entanto, não foram identificados efeitos para os demais grupos (homens e mulheres com salários superiores a 1,25 salários mínimos).
 - f. Com relação à conformidade dos pagamentos, após a realização de cruzamentos de dados utilizando-se bases governamentais, identificaram-se situações de inconsistência no pagamento do Abono Salarial, demonstrando que os pagamentos não são, em sua totalidade, consistentes com as normas de concessão vigentes.
5. Um aspecto marcante do Abono, em relação a programas similares adotados em outros países, é o caráter mais genérico de sua população-alvo. Em geral, políticas similares estabelecem diferentes critérios para o acesso e para o cálculo do valor do benefício, principalmente limites máximos de renda familiar per capita e mínimos de horas trabalhadas. No Brasil, contudo, as únicas restrições são o tempo desde o ingresso no mercado formal (5 anos de inscrição no fundo PIS/PASEP), a qual não foi observada em outros países, e remuneração média (até 2 salários mínimos), restrição pouco comum nos demais países. Quanto ao valor do benefício, todos os trabalhadores recebem o mesmo valor por mês trabalhado.
 6. Ainda em relação às restrições de público-alvo aplicadas no âmbito do Abono Salarial, registra-se que, por ocasião das verificações acerca da conformidade dos pagamentos, foram identificadas flexibilizações em relação às mesmas, não previstas normativamente.
 7. Dessa forma, entende-se que a adoção de critérios de acesso adicionais, em especial o relacionado à renda familiar per capita, seria consistente com qualquer dos formatos geralmente adotados em programas de benefícios condicionados ao emprego. Em particular, ressalta-se que nenhum dos possíveis focos de uma política do tipo (como formação de patrimônio, complemento salarial ao trabalhador de baixa renda ou estímulo ao emprego) requer que o benefício seja destinado também a trabalhadores de renda familiar elevada.
 8. Por fim, considera-se desejável que uma eventual reforma confira à política uma postura mais ativa em termos de objetivos a serem alcançados, o que dependeria de aprimoramentos quanto à população-alvo e a critérios de acesso, a julgar pela análise de políticas similares internacionais.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>A focalização do programa é adequada?</p> <p>O Abono Salarial incentiva a formalização?</p>	<p>O objetivo inicial do programa era o estímulo à formação do patrimônio do trabalhador, o qual não foi explicitamente abandonado, mesmo que as mudanças posteriormente empreendidas não tenham, aparentemente, perseguido esse objetivo inicial.</p> <p>A análise de desenho do programa e a comparação internacional indicaram que o Abono, em termos de população-alvo, é um programa mais genérico que seus pares internacionais. Programas similares adotados em países da OCDE tendem a adotar desenhos mais voltados a (i) incentivar a inclusão produtiva, notadamente para beneficiários de programas de assistência social; e/ou (ii) complementar a remuneração oriunda do trabalho para trabalhadores de baixa renda familiar per capita.</p>	<p>Com base nas comparações internacionais, concluiu-se que, apesar do caráter mais genérico do Abono em relação aos seus pares internacionais, nenhum dos possíveis focos de uma política do tipo (formação de patrimônio, complemento salarial ao trabalhador de baixa renda ou estímulo ao emprego) requer que o benefício seja destinado também a trabalhadores de renda familiar elevada.</p>	<p>Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a criação de limite máximo de renda familiar <i>per capita</i> para direito ao benefício e outros critérios que permitam maior direcionamento da política às populações com maior resposta ao incentivo de permanência no mercado formal.</p>
2	<p>Os pagamentos são realizados em conformidade com os normativos vigentes?</p>	<p>Identificaram-se pagamentos realizados a trabalhadores cuja renda média era superior a dois salários mínimos, e a trabalhadores cadastrados há menos de 5 anos no PIS/PASEP.</p>	<p>Essas inconsistências decorrem de interpretação normativa apresentada por intermédio do Ofício nº 6504 CGSAP/DES/SPPE/MTE, de 26.11.2010, o qual descreve a forma de cálculo a ser utilizada pela CAIXA e pelo BB para realizar a identificação dos trabalhadores que preenchem os requisitos para o recebimento do Abono Salarial, necessitando, assim, que a STRAB avalie a conformidade dos normativos infralegais com a Lei instituidora do benefício.</p>	<p>Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a pertinência de editar normativos infralegais, orientando a forma de verificação da elegibilidade ao benefício, revisando os parâmetros utilizados para essa verificação, considerando as situações identificadas neste trabalho de avaliação da política, e em observância aos parâmetros definidos na Lei de criação do Abono Salarial.</p>
3	<p>Os pagamentos são realizados em conformidade com os normativos vigentes?</p>	<p>Identificaram-se pagamentos a trabalhadores falecidos, com vínculos empregatícios com empresas baixadas ou inexistentes na base da Receita Federal, com CPF inexistente ou cancelado, e que trabalharam menos de 30 dias no ano de referência. Além disso, verificaram-se pagamentos a pessoas distintas das informadas na RAIS ou das cadastradas na base do CPF.</p>	<p>Os resultados das análises realizadas demonstram fragilidades no processo de validação de dados da RAIS com outras bases governamentais, processamento esse executado pelo SERPRO, bem como no processo de identificação dos beneficiários com direito ao Abono Salarial, realizado pelos agentes operadores.</p>	<p>Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME aprimorar os serviços de processamento de dados, de identificação e de pagamento aos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, bem como os controles e as avaliações relacionados a esses serviços.</p>
4	<p>A focalização do programa é adequada?</p> <p>Há sobreposição com outros programas/políticas?</p>	<p>A análise de desenho do programa e a comparação internacional indicam que o Abono é um programa mais genérico que seus pares internacionais. De fato, o caráter genérico de sua focalização é esperado, já que os objetivos do programa não foram definidos de maneira clara no momento de sua criação.</p>	<p>A ausência de definição atualizada a respeito do objetivo do programa dificulta o seu aprimoramento.</p>	<p>Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a possibilidade de explicitar os objetivos do Abono Salarial na Lei nº 7.998/90.</p>