



CENTER FOR STUDIES ON INEQUALITY AND DEVELOPMENT

TEXTO PARA DISCUSSÃO 155 - 2020
DISCUSSION PAPER 155- 2020

SÉRIE: ECONOMIA POLÍTICA E COVID-19 Nº 5

**Abono Salarial e Renda Básica:
Reformar sem piorar a vida de famílias vulneráveis**

FABIO WALTENBERG

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO, UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
COLÉGIO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

CELIA KERSTENETZKY

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

SANDRO PEREIRA SILVA

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

www.ie.ufrj.br/index.php/cede/home

Abono Salarial e Renda Básica: Reformar sem piorar a vida de famílias vulneráveis

Fábio Waltenberg (UFF e UFRJ), Celia Kerstenetzky (UFRJ), Sandro Silva (IPEA)

Agosto de 2020

- Versão extendida do texto publicado no jornal Folha de São Paulo em 18/8/2020 -

Ampliado pelo Congresso Nacional, ecoando demandas de organizações da sociedade civil, o auxílio emergencial vem cumprindo a missão fundamental de amenizar a intensidade da crise socioeconômica provocada pela pandemia de Covid-19. Estendido por dois meses além dos três previstos inicialmente, o programa pode e deve ser mantido enquanto for necessário. Mas já se abriu na sociedade o [debate sobre as feições de um programa mais abrangente e permanente de garantia de renda](#), que deve ganhar corpo com o lançamento de uma [frente parlamentar mista em defesa da renda básica](#), contando com 217 parlamentares de 23 dos 24 partidos representados no Congresso. É louvável a intenção de se ampliar a garantia de renda no Brasil, e alvissareiro o interesse de todo o espectro político pela matéria. Contudo, as propostas podem embutir riscos de retrocessos que precisam ser explicitados o quanto antes. Neste texto, apontamos um desses riscos, envolvendo o abono salarial.

Alvo de tentativa de desidratação na tramitação da reforma da previdência, o abono salarial salvou-se em seus moldes atuais na votação de um destaque no Senado na undécima hora. Agora, volta à berlinda. Trata-se de um benefício assegurado pela CF/1988 para trabalhadores formais que recebem em média até 2 salários mínimos mensais e que tenham pelo menos 5 anos de registro no PIS/Pasep. O valor é proporcional ao número de meses trabalhados no ano de referência (um doze avo do salário mínimo por cada mês), podendo atualmente variar entre R\$88 e R\$1.045 anuais, depositados em parcela única.

Como forma de se obter recursos para um programa de renda básica, algumas propostas recomendam sua extinção, endossada por [editorial da Folha de São Paulo de 11/7/2020](#). Contudo, nos termos que vem sendo direcionado esse debate, entendemos que isso seria

um equívoco, por várias razões. A principal delas é não fazer qualquer sentido reformar o sistema de proteção social para piorar a vida de pessoas e famílias vulneráveis - alegadamente em benefício dos mais pobres, paradoxalmente poupando os mais ricos.

Extinguir o abono salarial prejudicaria diretamente mais de 20 milhões de famílias que hoje vivem em condições próximas à pobreza. Uma família de 4 pessoas, que vivem da renda de um trabalhador formal no limite superior de elegibilidade do abono, ou seja, 2 salários mínimos, o perderia mesmo dispondo de pouco mais de 17 reais por dia para as necessidades básicas de cada um de seus membros. Ademais, um quarto dos beneficiários do abono não têm sequer Ensino Fundamental completo e menos de 10% frequentaram ou completaram o Ensino Superior (Silva et al, 2020). Seus vínculos empregatícios estão sujeitos a instabilidades: dois terços estão empregados nos setores de serviços e comércio, marcados historicamente por altos índices de rotatividade (Dieese, 2018), e cerca de 40% trabalham em empresas pequenas, com no máximo 19 empregados. Uma boa parte, 43%, recebe valor inferior ao benefício integral de um salário mínimo, pois não tiveram seus vínculos de emprego mantidos ao longo de todo o ano de referência. Claramente não se trata de 'privilegiados'. Usar esse termo equivale a abuso de linguagem com consequências preocupantes para a proteção social desses trabalhadores.

O segundo risco embutido na eliminação do abono é o de perigosa simplificação da política social. Sistemas de bem-estar incluem benefícios contributivos e não contributivos. Essa diversidade reflete a heterogeneidade dos riscos sociais em sociedades de mercado. O abono salarial, a exemplo de benefícios como o seguro-desemprego ou a aposentadoria, é de natureza previdenciária, isto é, possui vínculo contributivo. E enquanto o seguro-desemprego e a aposentadoria substituem a renda do trabalho, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) oferece proteção contra os riscos de pobreza na velhice ou pela presença de pessoas com deficiência nos domicílios, e o Bolsa Família protege contra o risco da extrema pobreza especialmente na infância, o abono oferece alguma proteção contra o risco da pobreza por insuficiência de renda do trabalho. Lá se foi o tempo em que possuir um emprego formal representava segurança econômica; hoje o fenômeno da pobreza no trabalho, tão comum nos primórdios da Revolução Industrial, volta a assombrar o mundo.

Um grande número de países conta com benefícios sociais para trabalhadores, não apenas para os desempregados ou as pessoas excluídas da atividade econômica. E qual o sentido disto? Por um lado, visa complementar rendas insuficientes; por outro, fortalecer os vínculos com o emprego, especialmente o emprego formal. Neste caso, embora não tenha sido na origem concebido para tal, o abono acaba sendo uma política ativa como outros 'in-work benefits' mundo afora, incluindo o famoso EITC norte-americano, que contribui para manter vínculos com empregos que pagam pouco, em geral no setor de serviços e comércio, e diminuir a demanda por assistência social. Graças a esses subsídios, possuir tais empregos se torna algo mais valioso. Ademais, é preciso lembrar que o emprego importa não apenas para o indivíduo que está empregado e sua família, mas também para a coletividade, pois

a ele se vinculam contribuições que se somam ao fundo público que financia a previdência social.

O terceiro risco que identificamos no debate é o da criação de divisões políticas artificiais entre vulneráveis, pobres e miseráveis, com consequências desastrosas em termos da consolidação no país de um estado de bem-estar socialmente justo - deixando de fora da (in)equação os grupos realmente não vulneráveis, pobres ou miseráveis. Este risco emerge de propostas de renda básica que propõem a exclusão de empregados formais, por estarem supostamente protegidos contra a pobreza, ou por ser simples identificá-los. Como vimos, é incorreto afirmar que quem tem um emprego formal está livre da pobreza: isso depende do rendimento do trabalho, de quantas pessoas no domicílio dependem desse rendimento, da natureza e estabilidade desse emprego. Vimos também que o beneficiário do abono está longe de poder contar com tal proteção de seu emprego. Nesse sentido, recusar benefícios a um cidadão somente porque está inserido no mercado de trabalho formal de baixos salários, além de criar perigos sociais evitáveis, tais como induzi-lo a derivar para o desemprego ou a informalidade para acessar uma renda básica, pode fomentar ressentimentos por tratamento injusto, na contramão dos objetivos de integração social solidária, típicos de um desejável estado de bem-estar.

Se aprendemos algo com o auxílio emergencial foi que a vulnerabilidade da população brasileira atinge um contingente de cidadãos bem superior aos 25% da população beneficiados pelo Bolsa-Família. Se pudéssemos representar a distribuição de renda no Brasil por meio de um desfile de indivíduos ordenados por suas alturas, dos mais baixos aos mais altos, e onde essa alturas refletissem suas rendas, veríamos um desfile interminável de baixíssimos e baixinhos, e ao final de um longo tempo, já mesmo ao final do desfile, apareceriam os primeiros indivíduos altos e súbita e rapidamente um punhado de gigantes. A imagem da distribuição de renda como uma parada, criada pelo holandês Jan Pen, talvez produza a representação mais eloquente da questão distributiva no Brasil e do passo em falso que se dará ao se criar uma falsa divisão entre trabalhadores vulneráveis e pobres.

Eliminar o abono vai piorar um pouco a vida de mais de 20 milhões de trabalhadores vulneráveis sem trazer ganhos efetivos no combate à pobreza. Pouco reduziria a desigualdade de renda, e apenas se medida pelo índice de Gini com base em pesquisas domiciliares. Mas sabemos que tais mensurações são limitadas como descrição de nossa desigualdade, pois não dão a devida importância às desigualdades realmente substanciais, entre o topo da distribuição de renda e os demais estratos. Retirar recursos do abono e transferi-los para quem se encontra abaixo é seguir a tradição elitista brasileira.

O abono é um programa longo, que faz parte do imaginário e da cultura da classe trabalhadora, cujos representantes o defenderam na Assembleia Constituinte. Tem institucionalidade própria e funciona muito bem, com baixo custo operacional. Tendo em vista sua eficiência comprovada, seria mais sensato mantê-lo, aperfeiçoando-o no que for necessário, e não desperdiçá-lo em troca de um programa de contornos e funcionamento

ainda incertos. De fato, como política complementar e não concorrente, o abono salarial poderia inclusive figurar como uma das componentes de um programa mais amplo de “Renda Básica de Cidadania”, para usar o apropriado nome cunhado por Eduardo Suplicy.

Referências

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: DIEESE, 2018

Duque, D, “Renda Básica: um desenho factível e uma proposta de Implementação”, 2020 <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/renda-basica-um-desenho-factivel-e-uma-proposta-de-implementacao>>, Acesso em 22/7/2020

Kerstenetzky, C. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*, Rio de Janeiro: Campus, 2012.

Kerstenetzky, C. “Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro”, In: Campello, T. Neri, M. C. *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*, pp. 467-480, Brasília: Ipea, 2013

Kerstenetzky, C., Waltenberg, F., “Abono salarial deve ser preservado”, *O Globo*, 2013

<<https://oglobo.globo.com/opiniao/artigo-abono-salarial-deve-ser-preservado-23583156>>, Acesso em 22/7/2020

Paiva, L. H., Orair, R. Bartholo, L. , Souza, P.F., Vaz, F. “Proteção social não contributiva pós-COVID”, *mimeo*, 2020
https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35913, Acesso em 22/7/2020

Silva, S. P., Amorim, B, Russo, F.M. “Perfil dos Beneficiários do Abono Salarial no Brasil e Proposta de Ação Emergencial no Contexto do Covid-19”, Nota Técnica 76, Brasília : Ipea, 2020.

Van Parijs, Philippe; Vanderborght, Yannick. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

Waltenberg, F.; Kerstenetzky, C., Silva, S. , Abono salarial e renda básica: é possível reformar sem piorar a vida de famílias vulneráveis, *Folha de São Paulo*, 2020
<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/abono-salarial-e-renda-basica.shtml>, Acesso em 18/8/2020