

# SÍNTESE ESPECIAL

## SUBSÍDIOS PARA DEBATE

Número 18 - 06/12/2024

---

### Considerações sobre o pacote de ajuste fiscal anunciado pelo governo em novembro de 2024

O governo federal anunciou, em 27/11/2024, o conjunto de *Medidas de fortalecimento da regra fiscal*, após longas discussões sobre como equacionar a questão das contas públicas (excluindo as despesas com a dívida pública - pagamento de juros) nas regras do arcabouço fiscal, aprovado pelo Congresso Nacional em 2023.

O terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem sido marcado por constante pressão do mercado financeiro em relação ao alcance das metas fiscais do governo. No sentido oposto, o governo precisa avançar em investimentos públicos e crédito que estimulem a economia, para gerar emprego e renda, e seguir com a implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da população mais pobre no orçamento, conforme prometido na campanha eleitoral de 2022. Há uma disputa clara pela destinação dos fundos públicos.

No arcabouço fiscal foi estipulada meta de déficit primário zero para 2024, com intervalo de tolerância de déficit/superávit de 0,25% do PIB<sup>1</sup> (receitas menos despesas, excetuando-se gastos com os juros da dívida pública). Além disso, as regras fiscais preveem que as despesas só podem crescer 70% da variação real das receitas e 50%, caso a meta fiscal não tenha sido cumprida no ano anterior, com limites de 0,6% a 2,5% ao ano. Para alcançar esse resultado, é possível aumentar receitas e/ou reduzir

---

<sup>1</sup> A lei estipula uma banda de flutuação de - 0,25% até + 0,25 ponto percentual do PIB para o resultado primário.

despesas. Contudo, algumas das propostas para ampliar a receita, como o fim da desoneração das folhas de pagamento, têm sido rejeitadas ou amenizadas pelo Congresso Nacional. É nesse contexto que foram anunciadas as medidas de redução de gastos.

O DIEESE, na Nota Técnica nº 273, de junho de 2023, que analisa o PLP 93 (Novo Arcabouço Fiscal), alertava para os riscos de “competição” entre as despesas, ao se estabelecerem parâmetros tão restritivos e rígidos, mesmo diante de um futuro incerto.

Ainda assim, uma importante conquista dos trabalhadores, no texto do arcabouço, foi a menção especial ao salário mínimo, cujo aumento não ficaria sujeito às restrições impostas pela lei. Tal salvaguarda, consolidada com a retomada da política de valorização do salário mínimo (Lei nº 14.663/2023), sancionada em agosto de 2023, está agora parcialmente ameaçada pelas medidas propostas.

Ao expor as razões das medidas propostas, o governo alega que elas são essenciais para salvaguardar a economia brasileira diante do cenário internacional, marcado por conflitos armados e guerras comerciais. O governo reafirma o compromisso com as famílias brasileiras, enfatizando a proteção dos empregos, o aumento do poder de compra e a promoção de um crescimento econômico sustentável. Garante que uma gestão eficiente permitirá que todos tenham a oportunidade de prosperar por meio do esforço e do trabalho no país. O anúncio envolve uma economia estimada em R\$ 70 bilhões nos próximos dois anos, o que garante ao governo o cumprimento do compromisso com o arcabouço fiscal.

Independentemente do debate sobre a necessidade da busca do equilíbrio fiscal, é fundamental assegurar que, em momentos como esse, as medidas tenham impacto principalmente sobre setores da sociedade com maior capacidade de contribuição. Todavia, as medidas restritivas ligadas à renda dos trabalhadores têm peso relevante na redução de gastos e efeito imediato em 2025, enquanto a ampliação da faixa de isenção do imposto de renda passaria a valer em 2026, caso aprovada.

## As principais medidas anunciadas

### 1. Limitação do aumento real do salário mínimo (SM)

- Alteração da política de valorização do salário mínimo (inflação + PIB de dois anos antes), limitando o aumento real (PIB) ao teto de 2,5%. De outro lado, também estabelece um piso para o aumento real do salário mínimo de 0,6%, nos anos de recessão.

### 2. Redução da cobertura do abono salarial

- Redução da faixa de renda para quem recebe o abono, que atualmente é destinado a pessoas com carteira assinada ou servidores públicos de renda média mensal de até 2 SM (R\$ 2.824,00). A proposta limita o abono a pessoas com renda média de até R\$ 2.640,00 para o ano-base 2023. Prevê apenas a correção inflacionária até atingir 1,5 salário mínimo, permanecendo nesse patamar a partir daí.

### 3. Aumento do teto de isenção do imposto de renda (IR) e criação de alíquota progressiva para rendas maiores

- O limite atual de isenção do IR é de 2 SM. A proposta é elevar a isenção até a faixa salarial de R\$ 5.000,00.
- Criação de alíquota progressiva de 10% ao mês para quem ganha a partir de R\$ 50.000,00 por mês.

### 4. Benefício de Prestação Continuada (BPC)

- Medidas de controle com o objetivo de combater fraudes, entre elas a obrigatoriedade de biometria para novos benefícios e atualizações cadastrais, além de identificação de CID - Código Internacional de Doenças, no caso do BPC.

- Focalizar o BPC em pessoas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, sem indicar se essa avaliação levará em conta um critério biopsicossocial.
- Medidas de restrição para a concessão: inclusão da renda de cônjuge e companheiro não coabitante e renda de irmãos, filhos e enteados (não apenas solteiros) coabitantes e em uma mesma família. Atualmente, para a concessão do benefício (BPC), não entram no cálculo da renda per capita os benefícios de até um salário mínimo, como o Bolsa Família ou outro BPC. Isso permite que mais de uma pessoa da mesma família receba o BPC, sem que a renda ultrapasse o limite. A proposta é de que a renda de um benefício volte a contar para o acesso a outro.

## 5. Bolsa Família

- Medidas de controle com o objetivo de combater fraudes, entre elas, a obrigatoriedade de biometria para novos inscritos e atualizações cadastrais, além do cruzamento de informações com o cadastro de concessionárias de serviços públicos.
- Medidas de restrição para a concessão, como a exigência de que a inscrição ou atualização de famílias unipessoais seja realizada no domicílio.
- Ato do poder Executivo poderá alterar valor de renda familiar que permite permanência no Programa e o prazo para desligamento.

## 6. Mudanças na aposentadoria dos militares

Serão implementadas mudanças na aposentadoria dos militares, incluindo:

- Extingue a “morte ficta”: em caso de expulsão do militar da corporação, não será concedida pensão por “morte ficta”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Quando o militar é condenado ou expulso das Forças Armadas após processo administrativo, mas as famílias passam a receber o benefício previdenciário integralmente.

- Fixa em 3,5% da remuneração a contribuição do militar para o Fundo de Saúde até janeiro de 2026.
- Extingue a pensão para filhas adultas após a morte do militar<sup>3</sup>.
- Estabelece progressivamente idade mínima para passagem à reserva remunerada.

## 7. Controle de benefícios fiscais

- Em situações de déficit fiscal primário, não será permitido conceder, ampliar ou prorrogar benefícios fiscais a setores econômicos (isenções ou reduções de tributação identificadas como “gastos tributários”).

## 8. Combate aos "supersalários"

- Prevê que apenas as exceções ao teto remuneratório nacional definidas em lei complementar terão vigência e serão aplicadas a todos os poderes e esferas de governo.

## 9. Emendas parlamentares (PLP 175)

- Restringe crescimento das emendas impositivas aos limites do arcabouço fiscal e veda a expansão real das emendas não impositivas, de modo que o montante total das emendas deverá crescer sempre obedecendo ao arcabouço.
- Destina 50% dos valores de emendas de comissão do Congresso Nacional para o Sistema Único de Saúde, observados critérios e diretrizes técnicas.
- Bloqueia as emendas parlamentares proporcionalmente aos bloqueios do poder Executivo, com limite de 15% do total das emendas (previsão de R\$ 7,5 bi, em 2025).

---

<sup>3</sup> Desde 2001, a norma vale para novos militares, no entanto, quem já estava nas Forças Armadas naquele momento segue na regra de, após a morte, transferir a pensão para as filhas.

## 10. Servidores públicos

- Distribuir as nomeações e posses de provimentos e concursos em 2025 de forma mais espaçada, com meta de redução de gastos de pelo menos R\$ 1 bilhão.
- Caso ocorra déficit primário ou redução das despesas discricionárias, será acionado um gatilho de reenquadramento que vedará, a partir de 2027, aumento real acima de 0,6% na despesa com pessoal e encargos.

## 11. Desvinculação de Receitas da União (DRU)

- Prorroga a DRU, que perderia vigência no final de 2024 até 31 de dezembro de 2032. São desvinculados 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativos às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e às receitas patrimoniais. Permanecem como exceção a esse dispositivo o salário-educação, recursos para o fundo social da exploração de petróleo e gás natural e as contribuições sociais do trabalhador e do empregador à Seguridade Social.

## Considerações sobre as medidas relacionadas ao salário mínimo, abono salarial e à ampliação da isenção do IR

Trata-se de um conjunto de medidas com impactos na vida da população, mas que necessita de mais detalhamentos para que se avalie a extensão das consequências. As mudanças na política de valorização do salário mínimo e no abono salarial já foram encaminhadas ao Congresso Nacional, Projeto de Lei nº 4614/2024 e PEC 45/2024, respectivamente, enquanto a proposta de ampliação do teto de isenção do imposto de renda e de criação de alíquota progressiva para as rendas maiores, ainda não. No entanto, já é possível destacar alguns aspectos importantes dessa medida, que repercutem diretamente sobre a vida dos trabalhadores e trabalhadoras.

## O teto para aumento real do salário mínimo (PLP 4614 – 2024)

O projeto encaminhado altera a política de valorização do salário mínimo entre 2025 e 2030, incluindo as duas referências de limite para aumento da despesa instituído pelo arcabouço fiscal.

*Art. 4º Entre 2025 e 2030, o aumento real de que trata o art. 3º, § 4º, da Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, não será inferior ao índice mínimo nem superior ao índice efetivamente apurado nos termos do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº200, de 30 de agosto de 2023.*

Assim, a regra para o aumento real do salário mínimo, de variação do PIB (de dois anos anteriores), só será aplicada se o percentual for inferior ou igual aos limites do arcabouço fiscal, que são:

- As despesas só podem aumentar até 70% do crescimento da receita corrente líquida - RCL e, caso o governo não tenha cumprido a meta fiscal estabelecida para o exercício anterior, até 50% do crescimento da RCL;
- Esse aumento da despesa deverá observar o limite máximo de 2,5% a.a. e limite mínimo de 0,6% a.a.

Por exemplo: se a receita corrente líquida crescer 4% em termos reais (no período de 12 meses apurados em junho do ano corrente) e o governo não tiver cumprido a meta de resultado primário, as despesas só poderão aumentar 2%. Nesse caso, se o aumento real do salário mínimo, pela variação do PIB (regra atual), for de 3%, será aplicado o teto do arcabouço, que foi de 2%.

Em junho de 2024, a receita corrente líquida cresceu +5,8% em relação a junho de 2023<sup>4</sup>. Pela regra do arcabouço, cumprida a meta de déficit zero (com uma banda de 0,25% a +0,25%), as despesas em 2025, que poderiam crescer até 4,06% (70% do crescimento da RCL) pelo primeiro teto, só poderão aumentar até 2,5% (segundo teto). Pela regra atual,

---

<sup>4</sup> Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2024/6>

o salário mínimo deveria ter aumento de 3,2% (PIB de 2023), mas, com essa proposta, o aumento real será de 2,5%, limitado pelo segundo teto.

Essa mudança traz uma série de impactos significativos tanto para a economia quanto para a população, com efeitos já no curto prazo.

Cabe recordar que a luta pela valorização do salário mínimo tem longa trajetória. Para mencionar rapidamente apenas o ocorrido nesse século XXI, cabe destacar que, a partir de 2004, as Centrais Sindicais deram início a uma mobilização nacional, conhecida como Marchas da Classe Trabalhadora. O principal destaque da agenda era a necessidade de implementação de uma política de valorização do salário mínimo. O movimento gerou uma complexa negociação que culminou inicialmente em um acordo entre as Centrais Sindicais e o primeiro governo Lula, garantindo aumento real para o salário mínimo com base no PIB. Em 2011, essa conquista avançou para o âmbito Legislativo e resultou na promulgação das Leis 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, e 13.152, de 29 de julho de 2015, que asseguraram a continuidade da valorização do salário mínimo nos moldes anteriores, com reajustes anuais válidos até 2019. Os critérios estabelecidos para a valorização do salário mínimo incluíam o reajuste correspondente à inflação anual, medida pelo INPC-IBGE (Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), além de aumento real vinculado à variação do PIB (Produto Interno Bruto) de dois anos anteriores. Em 2020, 2021 e 2022, não houve incorporação de nenhum ganho real. Em 2023, o governo Lula, em negociação com as Centrais Sindicais, retomou a política de valorização com os mesmos princípios estabelecidos anteriormente.

O objetivo de uma política de valorização do salário mínimo deve ser garantir que os valores dessa remuneração sejam adequados para proporcionar uma vida digna ao trabalhador e à família dele, em consonância com os princípios constitucionais. No entanto, atualmente, o salário mínimo corresponde a pouco mais de 50% do valor real que possuía no período em que foi criado, insuficiente até mesmo em relação ao valor da cesta básica mensal, cujo preço é pesquisado mensalmente pelo DIEESE em 17 capitais. Em outubro de 2024, o salário mínimo conseguia comprar 1,75 cesta na cidade de São Paulo, onde o conjunto de alimentos essenciais custa mais e chegou a R\$ 805,84 naquele mês.



Ao se analisar a proposta do governo a partir de alguns exercícios, como se o teto de 2,5% estivesse em vigor, nota-se que as perdas para o trabalhador e a economia seriam relevantes, na comparação com o momento atual.

Se o teto estivesse valendo a partir de 2023, o salário mínimo hoje seria de R\$ 1.385,00, diferença de R\$ 27,00 ao mês. Para aqueles (com carteira assinada) que recebem o piso nacional, significaria perda de R\$ 389,00<sup>5</sup> em um ano.

Na economia, a restrição ao aumento real do salário mínimo pode afetar o consumo, já que a renda das famílias é um dos principais motores econômicos, como é possível observar no resultado do PIB do 3º semestre de 2024, por exemplo. Com menos dinheiro disponível, o consumo de bens e serviços tende a cair, com consequências negativas sobre o crescimento econômico. A projeção de impacto na economia para 2024 cairia de R\$ 69,9 bilhões para R\$ 49,4 bilhões. Da mesma forma, a estimativa de R\$ 37,7 bilhões na arrecadação tributária sobre o consumo seria reduzida para R\$ 26,6 bilhões.

**TABELA 1**  
**Impacto anual decorrente do aumento do salário mínimo em**  
**R\$ 65,00 (Teto) e em R\$ 92,00 (regra atual)**

Tipo	Número de Pessoas (mil)	Valor Adicional da Renda Anual - R\$ 65,00 (com teto)	Valor Adicional da Renda Anual - R\$ 92,00 (regra atual)	Arrecadação Tributária Adicional R\$ 65,00 (com teto)	Arrecadação Tributária Adicional R\$ 92,00 (regra atual)
Beneficiários do INSS	26.249	22.180.665.260	31.394.172.368	11.955.378.575	16.921.458.906
Empregados	17.551	14.830.785.125	20.991.265.100	7.993.793.182	11.314.291.889
Conta própria	11.010	8.587.435.740	12.154.524.432	4.628.627.864	6.551.288.669
Trabalhadores Domésticos	4.174	3.526.623.555	4.991.528.724	1.900.850.096	2.690.433.982
Empregadores	336	262.301.520	371.257.536	141.380.519	200.107.812
<b>Total</b>	<b>59.320</b>	<b>49.387.811.200</b>	<b>69.902.748.160</b>	<b>26.620.030.237</b>	<b>37.677.581.258</b>

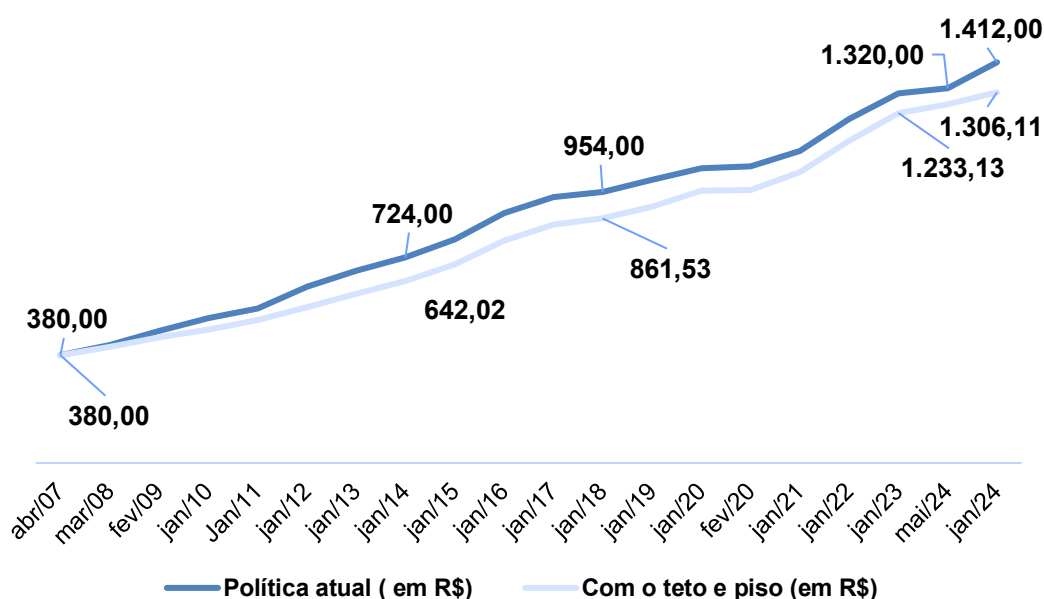
Fonte: IBGE. Pnad; Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social

Obs: (a) Refere-se ao impacto para trabalhadores, empregadores e beneficiários da Previdência Social que recebem até 1 salário mínimo; (b) Considerado 13 remunerações/ano para beneficiários do INSS, empregados e trabalhadores domésticos; (c) Considerando tributação média sobre consumo de 53,9 %. Este valor é indicado na publicação do Ipea (Comunicado da Presidência nº 22, de 30/06/2009) como a carga incidente sobre a renda familiar até 2 SM

Se esse teto e piso tivessem sido considerados a partir de 2007, o salário mínimo hoje seria de R\$ 1.306,00, diferença de R\$ 106,00 por mês.

<sup>5</sup> Considerando no cálculo 13 salários mensais+1/3 férias + FGTS.

**GRÁFICO 1**  
Comparativo da evolução SM na regra atual e com SM, com teto e piso (2007-2024)



Elaboração: DIEESE

Para o trabalhador com carteira assinada que recebeu o salário mínimo ao longo desses 20 anos, significaria perda de aproximadamente R\$ 19.567,70 (em valores nominais), considerando 13 salários anuais, mais um terço de férias e o valor referente ao depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

**TABELA 2**  
**Valor do salário mínimo com a Política atual e**  
**com a proposta de teto (2,5%) e piso (0,6%) - 2007 a 2024**

Ano	Política atual (em R\$)	Com o teto e piso (em R\$)	Diferença (em R\$)	Perda Anual (em R\$)
abr/07	380,00	380,00	-	
mar/08	415,00	408,90	6,10	87,72
fev/09	465,00	443,93	21,07	302,83
jan/10	510,00	470,73	39,27	564,47
Jan/11	545,00	504,19	40,81	586,55
jan/12	622,00	548,22	73,78	1.060,50
jan/13	678,00	596,75	81,25	1.167,84
jan/14	724,00	642,02	81,98	1.178,28
jan/15	788,00	699,06	88,94	1.278,35
jan/16	880,00	782,55	97,45	1.400,61
jan/17	937,00	839,05	97,95	1.407,85
jan/18	954,00	861,53	92,47	1.329,03
jan/19	998,00	902,88	95,12	1.367,18
jan/20	1.039,00	960,13	78,87	1.133,56
fev/20	1.045,00	961,96	83,04	1.193,59
jan/21	1.100,00	1.024,79	75,21	1.081,05
jan/22	1.212,00	1.135,68	76,32	1.096,97
jan/23	1.302,00	1.233,13	68,87	989,89
mai/24	1.320,00	1.262,99	57,01	819,45
jan/24	1.412,00	1.306,11	105,89	1.521,99
<b>Total da Perda</b>				<b>19.567,70</b>

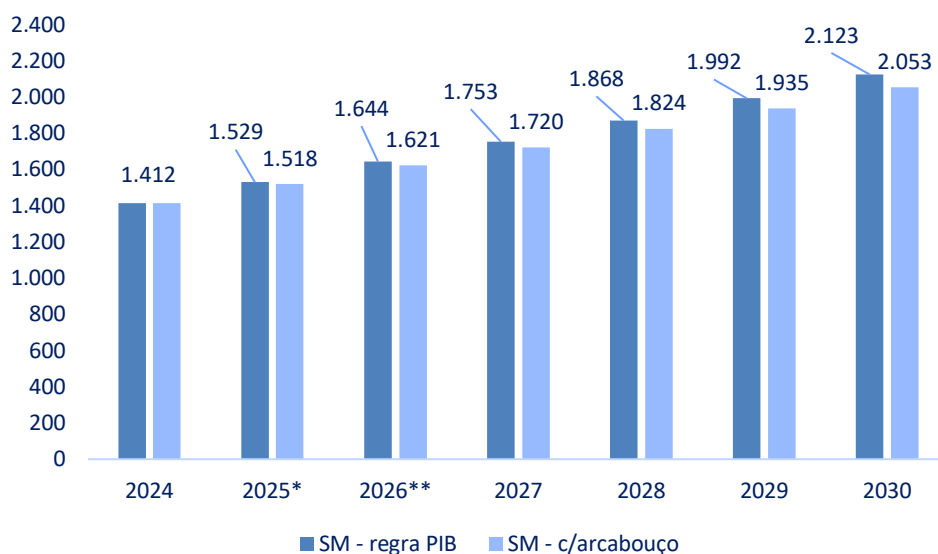
Elaboração: DIEESE

Obs.: Inclui 13 salários +1/3 de férias + 8% FGTS

Em uma simulação até 2030, observa-se que, em 2025 e 2026, haverá perdas para o trabalhador que recebe salário mínimo, pois o PIB de 2023 e 2024 ultrapassam o teto de 2,5%. O prejuízo anual estimado<sup>6</sup> é de R\$ 158,00, em 2025, e R\$ 331,00, em 2026. Mesmo considerando crescimento médio do PIB de 3% a partir de 2027, os efeitos negativos da imposição de um teto salarial para os trabalhadores são evidentes (Gráfico 2).

<sup>6</sup> Considerando no cálculo 13 salários mensais+1/3 férias + FGTS.

**GRÁFICO 2**  
**Simulação do valor do salário mínimo até 2030**



Obs.: Estimativa INPC (dez/23 a nov-24 - 4,91% mais PIB 2023 = 3,2% => 8,30%, arredondado o valor nominal); estimativa (jan-dez 2025 - 4,2% mais Pib 2024 = 3,2% => 7,53%, arredondado valor nominal). A partir de 2027, inflação de 3,5% ao ano. PIB, a partir de 2026, de 3% ao ano. Reajuste do SM pela inflação do ano anterior e PIB de dois anos anteriores, limitado a 2,5% ao ano

A política de valorização do salário mínimo tem se mostrado ferramenta crucial na redução das desigualdades sociais no Brasil. No entanto, a imposição de um teto para o aumento real pode reduzir a tendência de crescimento da renda das camadas mais vulneráveis, perpetuando ou até ampliando as disparidades de renda no país. Assegurar que o aumento do salário mínimo pelo menos acompanhe o crescimento da economia pode contribuir significativamente para a redução do processo de concentração de renda no Brasil.

Conforme destacado na Nota Técnica 201, produzida pelo DIEESE em janeiro de 2019, a continuidade do processo de valorização do salário mínimo é sustentada por importantes razões econômicas e sociais. No curto prazo, o aumento do salário mínimo fortalece o mercado consumidor interno e ajuda a reduzir a desigualdade de renda, tanto de forma geral quanto em relação aos rendimentos do trabalho. No longo prazo, essa valorização permite que a economia brasileira se liberte da dependência de mão de obra barata e da exploração de recursos naturais, além de contribuir para reverter a acentuada concentração de renda no país.

A valorização do salário mínimo, portanto, representa avanço no Estatuto do Trabalho e compromisso com a busca de condições dignas de vida para aqueles que dependem do trabalho. Um salário mínimo robusto é parte essencial de um projeto nacional voltado para o desenvolvimento e a justiça social.

## **A mudança no limite superior de renda para recebimento do abono salarial – PEC 45/2024**

O governo federal anunciou mudança no valor máximo de renda que habilita o trabalhador a receber o abono salarial. O teto, que hoje é de dois salários mínimos, passa a ser de R\$ 2.640,00 para o ano-base 2023, e receberá apenas a correção inflacionária até que alcance 1,5 salário mínimo, permanecendo nesse patamar a partir daí.

O artigo 239 da Constituição assegura o direito do trabalhador ao abono salarial e diz o seguinte no parágrafo terceiro:

*§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.*

O abono é regulamentado pela Lei nº 7.998/1991, que também trata do Programa do Seguro Desemprego. No parágrafo 9º, a Lei diz que:

- o direito é assegurado a quem tiver trabalhado por pelo menos 30 dias para empregador que contribua para o PIS/Pasep;
- o direito é assegurado a quem estiver cadastrado há 5 anos, no mínimo;
- o valor do benefício é de 1/12 do salário mínimo, vigente na ocasião do pagamento, por mês trabalhado (conta como mês uma fração igual ou maior do que 15 dias).

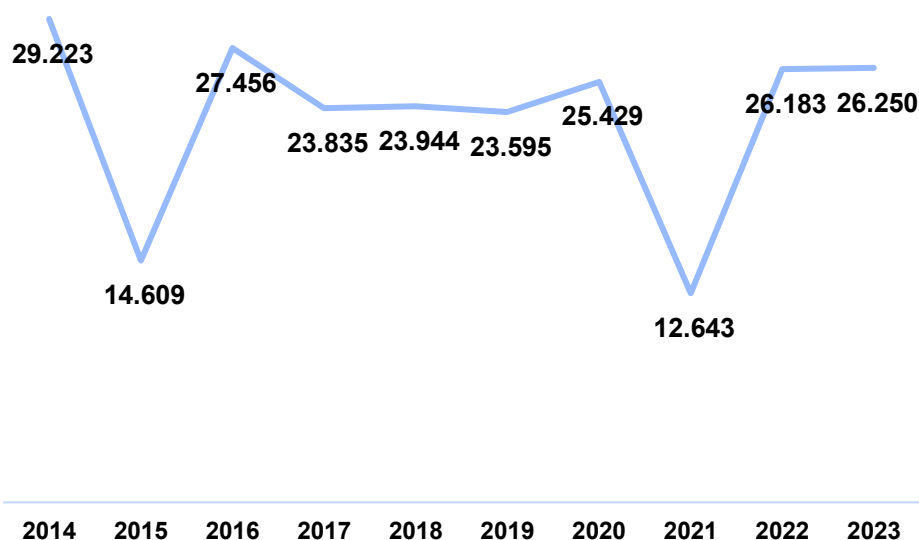
Importante lembrar que o direito é adquirido no ano-base, mas a identificação do beneficiário ocorre no ano seguinte e o pagamento é feito dois anos depois. Por exemplo,

em 2024, foi feito o pagamento do abono referente ao ano-base 2022.

Os dados do Tesouro Nacional mostram que as despesas com o pagamento do abono não estão em trajetória de alta. Na realidade, ocorre o contrário. Desde o final de 2014, quando o governo publicou a Medida Provisória nº 665, convertida na Lei nº 13.134/2015, os gastos com o abono apresentam queda expressiva.

O Gráfico 3 mostra a despesa com o abono entre 2014 e 2023, com valores corrigidos para descontar a elevação inflacionária no período. Pode-se ver que, em 2023, a despesa foi de R\$ 26 bilhões, contra R\$ 29 bilhões em 2014 e R\$ 27,4 bilhões em 2015, mantendo-se em patamar estável desde então.

**GRÁFICO 3**  
**Despesas com o abono salarial acumuladas em 12 meses**  
**(em valores de agosto de 2024, corrigidos pelo IPCA)**

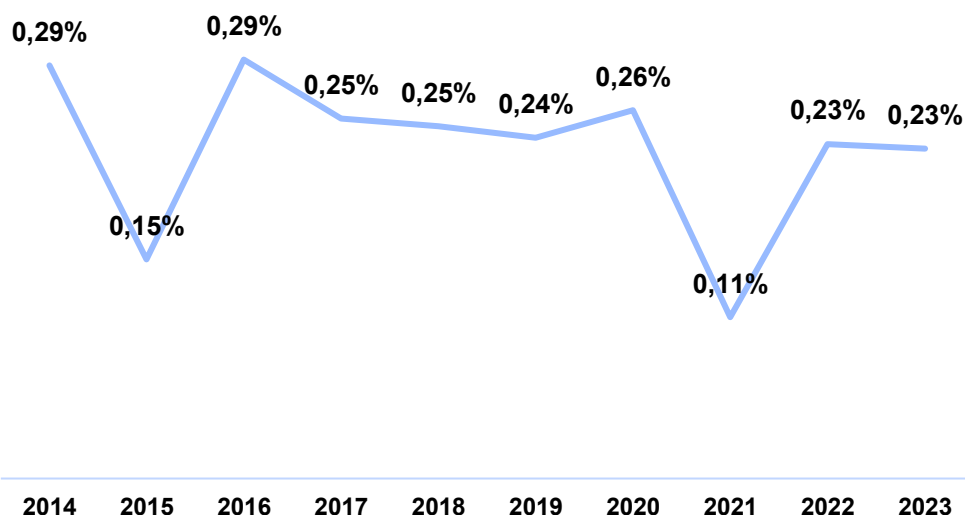


Fonte: Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Séries históricas. Disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:23633](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:23633). Acesso em 20/10/2024  
Elaboração: DIEESE

Outra forma de analisar a despesa com o abono é relacionando-a ao PIB, que indica a renda total da economia. Por essa ótica, o gasto com o abono foi equivalente a 0,23% do

PIB em 2023, contra 0,29% em 2014. Ou seja, houve redução de 20,2% entre 2014 e 2023.

**GRÁFICO 4**  
**Despesas com o abono como percentual do PIB - valores anuais**

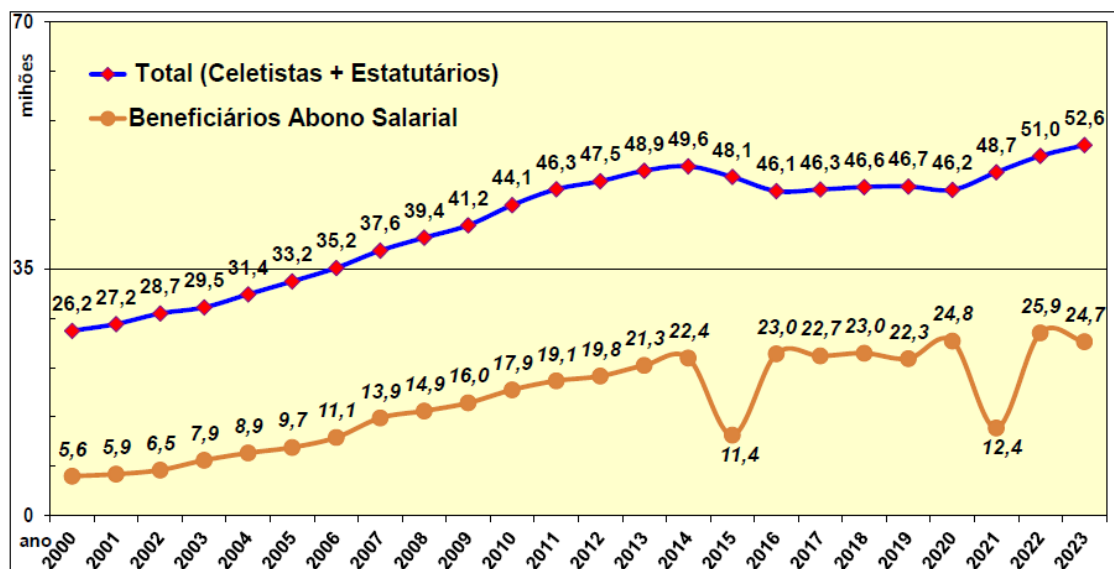


Fonte: Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional (RTN). Séries históricas. Disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:23633](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:23633). Acesso em 20/10/2024  
Elaboração: DIEESE

Por fim, entre 2015 e 2023, as despesas com seguro desemprego e abono foram sistematicamente menores do que a receita do PIS/Pasep.

Quanto ao desempenho, em 2023, o abono foi pago a 24,7 milhões de trabalhadores, celetistas e estatutários, diante de um total de 52,6 milhões de empregados, enquanto em 2024, os beneficiários equivalem a 25,6 milhões de pessoas. Da mesma forma, esse contingente de beneficiários tem se mostrado relativamente estável e em trajetória compatível com o aumento da população alvo do programa. Por exemplo, em 2016, para um total de 46,1 milhões de assalariados, o total de beneficiários foi de 23,0 milhões.

**GRÁFICO 5**  
Trabalhadores celetistas e estatutários e beneficiários do abono salarial - 2000 - 2023



Fonte: SEET/SE/MTE (dados da RAIS) e CGSAP/DGB/SPT/MTE (Em 2022 e 2023, as projeções de trabalhadores Celetista foram estimado pela CGRFAT/DGF/SPT/MTE)

Porém, é bastante evidente que a política de valorização do salário mínimo exerce dois efeitos importantes sobre a despesa com o abono: a) eleva o valor do benefício, que é vinculado constitucionalmente ao mínimo; b) amplia o número de beneficiários, ao aumentar a faixa máxima de renda para habilitação ao recebimento, especialmente quando os salários no mercado não acompanham o ritmo de crescimento do mínimo.

### Impactos da mudança do teto

A alteração no valor do limite de renda para habilitação ao abono tende a conter ou mesmo a reduzir o número de trabalhadores que receberão o benefício.

A Tabela 3 apresenta a quantidade de trabalhadores que tinham direito a receber o abono salarial em 2024 por terem trabalhado recebendo até 2 SM em 2022 (ano-base). Dos quase 25,6 milhões de beneficiários, aproximadamente 2/3 tinham salários de até 1,5 SM no ano-base, com forte concentração nas faixas de valores mais baixos.



**TABELA 3**  
**Abono salarial - trabalhadores identificados por**  
**fração de SM - Ano-base 2022**

Faixa de SM	Na faixa	% da faixa	Acumulado
Até 1 SM	3.759.662	14,7%	3.759.662
Até 1,1 SM	2.712.141	10,6%	6.471.803
Até 1,2 SM	2.741.623	10,7%	9.213.426
Até 1,3 SM	2.616.494	10,2%	11.829.920
Até 1,4 SM	2.595.165	10,1%	14.425.085
Até 1,5 SM	2.451.548	9,6%	16.876.633
Até 1,6 SM	2.177.596	8,5%	19.054.229
Até 1,7 SM	1.930.091	7,5%	20.984.320
Até 1,8 SM	1.704.995	6,7%	22.689.315
Até 1,9 SM	1.534.464	6,0%	24.223.779
Até 2 SM	1.372.201	5,4%	25.595.980

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

Assim, a redução do teto de habilitação para o abono poderia afetar um terço do contingente de beneficiários.

Usando esse mesmo perfil de distribuição dos beneficiários por fração de salário mínimo, foi feita uma simulação da quantidade de pessoas que receberiam o abono nos anos futuros. Para isso, foram adotadas as projeções do boletim Focus, do Banco Central, para inflação e PIB até 2026 e, a partir daí, de 3,5% ao ano de inflação e crescimento de 3% anual para o PIB. O aumento real do salário mínimo passaria a ser de 2,5%, pois se aplicaria a regra da limitação de crescimento da despesa prevista no arcabouço fiscal. Para simplificação, o cálculo também não considera o efeito do crescimento da população empregada no período.

De acordo com esse exercício, o início da vigência da nova regra no ano-base 2024 (a ser pago em 2026) fará o teto de renda do abono diminuir paulatinamente, na comparação com o salário mínimo, até atingir nova relação fixa de 1,5 em 2036.

Nesse ínterim, a quantidade de beneficiários poderia cair de 25,6 milhões para 16,9 milhões de trabalhadores. A diminuição pode ser maior ou menor, mais veloz ou mais lenta, a depender dos seguintes fatores:

- Crescimento do PIB repercutindo em maior ou menor aumento real do salário mínimo, mesmo considerando os limites mínimos e máximos introduzidos pela proposta do governo;
- Taxa de inflação no período influenciando os salários reais;
- Aumento dos salários no mercado, especialmente na base da pirâmide, pois isso determina se mais ou menos trabalhadores serão abrangidos nos limites do teto de renda do abono (reajustes menores do que o SM tendem a habilitar mais trabalhadores ao abono, por exemplo).

**TABELA 4**  
**Projeção da quantidade de trabalhadores**  
**identificados para o abono salarial – 2023-2036**

Ano	INPC	PIB	SM	Teto do abono no ano base	Teto X SM ano-base	Quantidade de beneficiários recebem dois anos depois	Varição no número de beneficiários
2022	1,02%	3,14%	1.212,00	2.424,00	2,0000	25595980	0
2023	5,93%	3,20%	1.320,00	2.640,00	2,0000	25595980	0
2024	4,91%	3,20%	1.412,00	2.796,55	1,9806	25.329.237	-266.743
2025	4,20%	1,94%	1.518,00	2.933,86	1,9327	24.672.707	-656.530
2026	3,70%	3,00%	1.621,00	3.057,08	1,8859	24.007.808	-664.899
2027	3,50%	3,00%	1.713,59	3.170,20	1,8500	23.457.079	-550.729
2028	3,50%	3,00%	1.817,90	3.281,15	1,8049	22.764.686	-692.393
2029	3,50%	3,00%	1.928,57	3.395,99	1,7609	22.022.485	-742.201
2030	3,50%	3,00%	2.045,97	3.514,85	1,7179	21.290.215	-732.270
2031	3,50%	3,00%	2.170,52	3.637,87	1,6760	20.521.872	-768.343
2032	3,50%	3,00%	2.302,65	3.765,20	1,6352	19.732.869	-789.002
2033	3,50%	3,00%	2.442,82	3.896,98	1,5953	18.951.426	-781.443
2034	3,50%	3,00%	2.591,53	4.033,38	1,5564	18.104.140	-847.286
2035	3,50%	3,00%	2.749,29	4.174,54	1,5184	17.277.519	-826.621
2036	3,50%	3,00%	2.916,65	4.320,65	1,5000	16.876.633	-400.886

Obs.: a) Estimativa INPC (dez/23 a nov-24 - 4,91% mais PIB 2023 = 2,9% => 7,96%, arredondado o valor nominal); b) estimativa (jan-dez 2025 - 4,2% mais Pib 2024 = 3,2% => 7,53%, arredondado valor nominal). A partir de 2027, inflação de 3,5% ao ano. PIB, a partir de 2026, de 3% ao ano. Reajuste do SM pela inflação do ano anterior e PIB de dois anos anteriores, limitado a 2,5% ao ano

## ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA - ANÚNCIO

Em cumprimento ao compromisso assumido na campanha presidencial, uma das propostas anunciadas pelo governo envolve mudança na cobrança do Imposto de Renda de Pessoa Física, para aumentar a faixa de isenção dos atuais dois salários mínimos para até R\$ 5 mil. Ou seja, todas as pessoas com rendimentos mensais de até R\$ 5 mil não pagariam imposto de renda, medida que deixaria mais renda disponível para milhões de trabalhadores, com impacto positivo na dinâmica da economia, a partir do aquecimento do consumo, geração de mais empregos e renda. Importante lembrar que as propostas ainda precisam ser oficialmente enviadas ao Congresso Nacional, debatidas ao longo de 2025 e, se aprovadas, passariam a valer somente em 2026.

Informações do governo federal indicam que a medida de isenção teria impacto anual de R\$ 35 bilhões. No entanto, de modo a não reduzir a arrecadação pública, foi anunciada também iniciativa compensatória que prevê aumento da cobrança do imposto de renda dos segmentos mais ricos da sociedade brasileira. Será criada uma alíquota adicional progressiva de até 10% para as pessoas que recebem mais de R\$ 50 mil mensais (incluindo salários, aluguéis, dividendos, rendimentos financeiros etc.) De acordo com o governo, atualmente, a alíquota efetiva de IR para o 1% mais rico no Brasil é de 4,2% e para o 0,01% mais rico, de 1,75%. Portanto, a proposta contribui para elevar a progressividade da tributação no Brasil, com cobrança maior dos segmentos sociais com maior potencial de contribuição e menos dos segmentos com menor renda.

Ainda como medida compensatória adicional, há proposta de limitar a isenção de IR para aposentados por moléstia grave ou acidente. Atualmente, esse segmento da sociedade não paga imposto de renda, independentemente do patamar da renda. Na proposta do governo seguiriam isentos os aposentados por moléstia grave ou acidente com renda de até R\$ 20 mil mensais e a partir desse patamar, o imposto seria cobrado.

Com a atual tabela do imposto de renda de pessoa física no Brasil, 10 milhões de pessoas são isentas do pagamento. Pela proposta apresentada, segundo o governo, outras 10 milhões entrariam na faixa de isenção, totalizando 20 milhões de trabalhadores e trabalhadoras beneficiadas. A proposta traria ainda impactos positivos para a faixa de

renda situada entre R\$ 5 mil e R\$ 7,5 mil mensais, que não seria isenta, mas pagaria imposto menor do que o valor pago atualmente. Esse segmento representa mais 16 milhões de pessoas. Por outro lado, a medida compensatória de cobrança de imposto adicional para quem recebe mais de R\$ 50 mil mensais atingiria apenas 100 mil pessoas.

Importante destacar que a correção da faixa de isenção não será proporcionalmente aplicada às demais faixas da tabela do IR. Na verdade, a sistemática estabelecida será similar à que foi desenvolvida para a concessão de isenção para quem recebe até dois salários mínimos, com a criação da possibilidade de uma dedução simplificada em valor fixo. Ou seja, a tabela do IR não passará por alteração estrutural nesse momento, mas haverá a possibilidade de dedução adicional (uma espécie de “bonificação”) para que aqueles que recebem até R\$ 5 mil possam se enquadrar na faixa isenta. A bonificação também será válida, porém gradualmente reduzida, para as faixas de renda entre R\$ 5 mil e R\$ 7,5 mil, em uma espécie de transição. Esse segmento não ficará isento do pagamento do imposto, mas pagará menos do que com a tabela atual. Por fim, para quem recebe acima de R\$ 7,5 mil, não haverá alteração, exceto para aqueles com renda mensal a partir de R\$ 50 mil, que deverão pagar, no mínimo, a alíquota agora proposta.

**TABELA 5**  
**Acréscimo de renda estimado para pessoas com rendimento de até R\$ 5 mil mensais**

Salário Bruto	IRRF atual	Alíquota efetiva atual	IRRF Proposta	Acréscimo mensal na renda	Acréscimo anual na renda
2.824,00	-	0,0%	0	-	-
3.000,00	13,20	0,4%	0	13,20	175,96
3.500,00	58,84	1,7%	0	58,84	784,34
4.000,00	133,84	3,3%	0	133,84	1.784,09
4.500,00	222,65	4,9%	0	222,65	2.967,92
5.000,00	335,15	6,7%	0	335,15	4.467,55

*Elaboração: DIEESE, a partir de dados da Receita Federal e divulgação da proposta do governo federal*

*Obs.: a) o IRRF atual é calculado sobre o salário bruto após o desconto da contribuição ao INSS ou dedução simplificada de R\$ 564,80, o que for maior; b) para o acréscimo anual considera-se 13º salário e férias*

Por meio da Tabela 5, é possível perceber a importância da aprovação da medida para elevar a renda disponível da classe trabalhadora no Brasil. Atualmente, quem ganha R\$ 5 mil paga R\$ 335,15/mês de imposto de renda, portanto, a isenção para esse segmento da população garantiria a ela anualmente R\$ 4.467,55 adicionais, ou seja, praticamente um

salário a mais por ano. Ainda não é possível realizar estimativas para as faixas superiores, pois o texto legislativo com o detalhamento da nova sistemática de cobrança do IR ainda não foi divulgado, mas todos que recebem até R\$ 7,5 mil serão beneficiados em alguma medida.

A proposta de alteração no imposto de renda apresentada é importante do ponto de vista dos trabalhadores, mas também a partir do enfoque macroeconômico, já que tem o potencial de liberar R\$ 35 bilhões para segmentos da população com alta propensão ao consumo, o que deve aquecer a economia, gerar emprego e renda, além de mais arrecadação para o governo. Por outro lado, a cobrança compensatória na renda de quem recebe a partir de R\$ 50 mil mensais recai sobre um segmento da população com menor propensão ao consumo interno e, portanto, menor possibilidade de ajudar a dinamizar a economia do país.

A medida é importante também na perspectiva da justiça tributária. A estrutura tributária no Brasil tem elevado grau de regressividade em função do grande peso dos impostos que incidem sobre o consumo e o peso relativo menor dos impostos sobre a renda e o patrimônio. Essa estrutura faz com que a alíquota total de impostos (diretos e indiretos) cobrados hoje no Brasil seja maior para os mais pobres e menor para os mais ricos. De acordo com Nota Técnica 274, do DIEESE, “enquanto a incidência total da tributação sobre os 10% mais pobres é de 26,4% do total da renda per capita, os 10% mais ricos consomem 19,2% da renda total per capital com a tributação.”<sup>7</sup>

No que diz respeito especificamente ao imposto de renda de pessoa física, há problemas que agravam a regressividade, como, por exemplo: defasagem na faixa de isenção que chega a 166%, desde 1996, segundo a Unafisco<sup>8</sup>; número limitado de faixas de alíquota; a maior alíquota atual (27,5%) é relativamente baixa na comparação internacional; existência de isenções para quem recebe lucros e dividendos, entre outros problemas.

A proposta do governo federal, portanto, dialoga com alguns desses problemas ao elevar consideravelmente a faixa de isenção e estabelecer alíquotas mínimas para os segmentos mais ricos da sociedade brasileira, inclusive para os que recebem dividendos, o

<sup>7</sup> DIEESE. **A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e as trabalhadoras**. Nota Técnica 274, julho de 2023

<sup>8</sup> <https://unafisconacional.org.br/uol-a-unafisco-nacional-estima-que-atual-defasagem-da-tabela-do-ir-alcanca-166/>

que deve aumentar a progressividade do sistema tributário e melhorar a distribuição de renda no país. A proposta também está em sintonia com a posição das Centrais Sindicais, que, em 2022, apresentaram ao presidente Lula a Pauta da Classe Trabalhadora, contendo o seguinte princípio em relação à tributação:

*Reformar o sistema tributário e orientá-lo pela capacidade contributiva de cada brasileiro e brasileira; pela progressividade dos impostos; pela revisão dos impostos de consumo e dos impostos sobre renda e patrimônio, aumento da tributação sobre grandes heranças e riquezas, lucros e dividendos.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso inserir no debate a verdadeira razão dos desequilíbrios fiscais no país. O conjunto de medidas proposto, com todos os possíveis impactos sobre as parcelas menos favorecidas da população, embora apresentado como necessário à sustentabilidade das contas públicas da União, se insere em uma discussão que envolve uma dura disputa pelos fundos públicos. Nesse sentido, nunca é demasiado mencionar que nem de longe os valores aqui estimados se comparam ao contínuo dreno das despesas com o pagamento de juros da dívida pública. Apenas nos últimos 12 meses, foram pagos aos donos da riqueza financeira o montante de R\$ 869,3 bilhões<sup>9</sup>.

Outro ponto fundamental a ser observado é a forma como esses projetos vão tramitar no Congresso Nacional. Um alerta vermelho é o fato de as medidas de restrição ao salário mínimo, BPC e Bolsa Família já terem sido enviadas ao Congresso e tramitarem em regime de urgência, enquanto os aspectos positivos da proposta ficarão para depois, especialmente no que diz respeito ao aumento do limite de isenção do imposto de renda e ao estabelecimento de nova alíquota para as pessoas de maior renda.

O relacionamento entre o Legislativo e o Palácio do Planalto está longe de ser harmonioso. Os deputados e senadores têm os próprios interesses e prioridades, que, muitas vezes, se sobrepõem às necessidades dos trabalhadores. Uma eleição interna para os cargos de presidente da Câmara e do Senado se aproxima, o que intensifica ainda mais

<sup>9</sup> Segundo o Banco Central, esse foi o gasto com juros da dívida no acumulado de 12 meses até outubro de 2024.

as disputas e negociações. Os parlamentares podem estar mais preocupados com as próprias estratégias de poder e com a manutenção de suas bases eleitorais do que com a aprovação de medidas que beneficiem a classe trabalhadora. As prioridades do Congresso podem dificultar a construção de um ambiente favorável a essas iniciativas. Isso significa que a luta para garantir que sejam aprovadas medidas que realmente beneficiem a população e reduzam a concentração de renda no país pode enfrentar longo e árduo caminho em um cenário legislativo fragmentado e repleto de interesses conflitantes. A mobilização de diferentes setores da sociedade, o empenho do governo e dos parlamentares serão essenciais nesse processo, assim como a transparência e o diálogo aberto com a população.



### **Escritório Nacional**

Rua Aurora, 957, Centro, São Paulo, SP  
CEP 01209-001  
Tel.: 11 3874-5366 – 11 3821-2199  
www.dieese.org.br

#### **Presidente** - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

#### **Vice-presidente** - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

#### **Secretário Nacional** - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

#### **Diretor Executivo** - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

#### **Diretor Executivo** - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

#### **Diretor Executivo** - Gabriel César Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

#### **Diretora Executiva** - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

#### **Diretora Executiva** - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

#### **Diretora Executiva** - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

#### **Diretor Executivo** - Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

#### **Diretor Executivo** - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

#### **Diretor Executivo** – Carlos Ortiz

Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos - CNTM

#### **Diretora Executiva** - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

### **Direção Técnica**

Adriana Márcia Marcolino – Diretora Técnico

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Victor G. Pagani – Diretor Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

### **Equipe técnica responsável**

Clóvis Sherer

Gustavo Carvazan

Patrícia Pelatieri

Adriana Marcolino

Ilmar Ferreira (revisão técnica)

César Andaku (revisão técnica)

Fred Melo (revisão técnica)

Leandro Horie (revisão técnica)

Paulo Jager (revisão técnica)

Luís Paulo Bresciani (revisão técnica)