

# **Relatório de Avaliação**

## **Abono Salarial**

**Ciclo 2020**

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP  
2020

Política avaliada  
Abono Salarial

Coordenador da avaliação  
Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Economia

Executores da avaliação  
Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Economia  
Secretaria Federal de Controle Interno /  
Controladoria-Geral da União (CGU)

Assessoria Técnica  
Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

**Informações:**  
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria  
Tel: (61) 3412-2358/2360

**Home Page:**  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de siglas e abreviaturas

BB – Banco do Brasil

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CGFIN – Coordenação-Geral de Recursos Financeiros

CGGB – Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios

CMAF – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAG – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS – Programa de Integração Social

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

## Lista de tabelas

Tabela 1 – Despesas com o pagamento do Abono Salarial – 2011/2020.....	31
Tabela 2 – Estatísticas descritivas – indivíduos demitidos no ano anterior devido ao encerramento da empresa.....	45
Tabela 3 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – parte 1.....	47
Tabela 4 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – parte 2.....	49
Tabela 5 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – parte 3.....	50
Tabela 6 – Abono Salarial pago a trabalhadores no ano-base 2018.....	54
Tabela 7 – Resultado dos cruzamentos que apontam para situações de inconsistência nos pagamentos de Abono Salarial.....	57

## Lista de quadros

Quadro 1 – Perguntas da avaliação do Abono Salarial – ciclo 2020/2021 do CMAG. ....	12
Quadro 2 – Políticas do tipo “in-work benefits” – OCDE. ....	14
Quadro 3 – Mapa de calor da correlação das características de benefícios condicionados ao emprego. ....	20
Quadro 4 – Programas de Incentivo à Poupança – América Latina. ....	24
Quadro 5 – Modelo lógico. ....	29
Quadro 6 – Estrutura orçamentária simplificada do PIS/PASEP. ....	33

## Lista de figuras

Figura 1 – Árvore de Problemas do Abono Salarial.....	25
Figura 2 – Calendário de pagamento do Abono Salarial.....	30
Figura 3 – Percentual de beneficiários do Abono na força de trabalho estadual.....	39

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Tipos de restrições mais adotadas em programas similares ao Abono Salarial.....	19
Gráfico 2 – Distribuição dos beneficiários do Abono por horas semanais trabalhadas. ....	21
Gráfico 3 – Evolução do salário mínimo real – jan/1975 a out/2020. ....	26
Gráfico 4 – Evolução do emprego formal no Brasil: 1985 a 2019 – RAIS.....	27
Gráfico 5 – Despesas com o Abono Salarial em % do PIB – 2009-2020.....	31
Gráfico 6 – Distribuição da população ocupada por faixa de rendimento mensal (salário mínimo). .....	34
Gráfico 7 – Distribuição dos beneficiários do Abono por faixa de rendimento mensal (salário mínimo) e gênero.....	35
Gráfico 8 – Distribuição do benefício do Abono Salarial por decil de renda. ....	36
Gráfico 9 – Razão entre salário médio e salário mínimo – 2001/2018.....	37
Gráfico 10 – Distribuição simulada por decil do Abono Salarial com limites de elegibilidade alternativos. ....	37
Gráfico 11 – Impacto teórico do Abono Salarial sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão.....	46
Gráfico 12 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão.....	51
Gráfico 13 – Efeito da elegibilidade ao Abono Salarial sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – indivíduos com maior probabilidade de serem afetados.....	52

## Sumário

1	Introdução.....	8
2	Contextualização.....	8
2.1	Surgimento do Abono Salarial.....	8
2.2	Reforma de 2015.....	11
2.3	Processo de Avaliação.....	11
3	Análise de políticas relacionadas.....	12
3.1	Políticas do tipo <i>in-work benefits</i> .....	12
3.2	Outras políticas públicas relacionadas ao Abono Salarial.....	21
4	Desenho da política.....	24
4.1	Diagnóstico do problema.....	25
4.2	Teoria do Programa.....	27
5	Aspectos orçamentários.....	29
5.1	Pagamento do Abono.....	29
5.2	Custo do Programa.....	30
5.3	Financiamento do programa.....	32
6	Efeitos distributivos.....	33
6.1	Efeitos sobre a distribuição de renda.....	35
6.2	Distribuição regional.....	38
7	Efeitos sobre a empregabilidade no setor formal.....	39
7.1	Impacto da elegibilidade ao Abono Salarial.....	41
8	Consistência dos pagamentos de Abono Salarial com as normas de concessão vigentes à época.....	53
8.1	Operacionalização do pagamento do Abono Salarial.....	53
8.2	Fragilidades nos controles internos relativos à gestão do Abono Salarial.....	54
8.2.1	Ausência de mecanismos de controle interno relativos à supervisão do processo de identificação de beneficiários.....	55
8.2.2	Fragilidades nos controles exercidos pelos agentes operadores.....	55
8.2.3	Risco decorrente da relação contratual com os agentes operadores.....	56
8.3	Avaliação da consistência dos pagamentos de Abono Salarial - ano-base 2018.....	56
9	Considerações Finais.....	59
	Referências bibliográficas.....	62

# 1 Introdução

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 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.

Tal benefício configura despesa de natureza obrigatória, tendo sido criado pela Constituição Federal de 1988 (CF1988) e regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. O custeio do programa se dá com recursos vinculados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, além de custear os programas do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego, também financia programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico, notadamente por meio de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O elevado valor da despesa com o Abono Salarial, assim como sua trajetória de crescimento nas últimas décadas, evidencia a importância de sua avaliação, sobretudo em um contexto de crise econômica e necessidade de ajuste das contas públicas, com vistas a um constante aprimoramento da qualidade e eficiência do gasto público. Nesse sentido, o Abono Salarial foi escolhido como uma das políticas de gasto direto a serem avaliadas durante o ciclo 2020/2021 no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG, instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019, com o objetivo de estimular a avaliação de políticas públicas que resultem em gastos diretos do Governo Federal.

A presente avaliação se divide em sete seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na segunda seção, são realizadas contextualizações a respeito do processo histórico de surgimento do Abono Salarial, assim como do processo de desenvolvimento da avaliação ora apresentada. Na terceira seção, é apresentada uma análise de políticas relacionadas, com foco em uma comparação internacional entre o Abono e políticas similares adotadas por outros países. Na quarta seção, é apresentada uma análise de desenho do programa, a qual foi construída a partir de oficinas que contaram com a participação de representantes de diversos órgãos do Governo Federal relacionados à política. Na quinta seção, é realizada uma análise resumida dos aspectos fiscais/orçamentários relacionados ao programa, como a evolução de seu custo, formas de financiamento, entre outros. Na sexta seção, é realizada uma análise empírica com vistas a identificar se o Abono Salarial incentiva seus beneficiários a ingressarem no mercado de trabalho formal. Na sétima seção, elaborada pela Controladoria-Geral da União, avalia-se a conformidade dos pagamentos relacionados ao programa. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2 Contextualização

### 2.1 Surgimento do Abono Salarial

O Abono Salarial é um benefício previsto no art. 239 da Constituição Federal/1988, o qual foi regulamentado pela Lei nº 7.998/1990, juntamente com o Programa Seguro-Desemprego.

Entretanto, não constam na exposição de motivos do Projeto de Lei (PL) nº 991/1988 (proposto pelo Deputado Jorge Uequet), convertido na Lei nº 7.998/1990, referências à motivação original que tenha levado à criação do programa. Foram apensados ao referido PL, que também regulamenta o Seguro-Desemprego, os PL nº 1.922/89 (autoria do Deputado Paulo Paim), nº 2.250/89 (autoria do Deputado José Serra), nº 4.253/89 (autoria do Deputado Francisco Amaral) e nº 4.309/89 (autoria do Deputado Mendes Botelho).

Tanto o PL nº 1.922/89, de autoria do Deputado Paulo Paim, quanto o PL nº 2.250/89, de autoria do Deputado José Serra, previam a criação do Abono Anual (posteriormente renomeado para Abono Salarial) com regras similares à sistemática que efetivamente foi aprovada. A justificativa do primeiro PL, no entanto, não aborda especificamente o Abono Salarial, ao passo que o segundo projeto afirma:

*A proposta por mim encaminhada, desde o início dos trabalhos da Constituinte, de utilização dos recursos do PIS-PASEP para o seguro-desemprego, está contemplada no art. 239, das Disposições Gerais. Este artigo redefine as regras do direito dos desempregados sobre o PIS e o PASEP. **A intenção foi aprimorar os objetivos sociais desses fundos, na medida em que a função original básica, de formação de patrimônio do trabalhador, não foi cumprida. O único benefício significativo do PIS-PASEP - o abono salarial - foi mantido para os que recebem até dois salários mínimos.** (grifo nosso)*

Dessa forma, percebe-se que o projeto de lei em questão vê o Abono Salarial com uma política que visava atender ao mesmo objetivo inicial dos fundos PIS-PASEP, ou seja, a formação de patrimônio do trabalhador. De fato, a Lei Complementar (LC) nº 26, de 11 de setembro de 1975, que regulamenta o PIS-PASEP, em sua redação original, previa instituto de saque anual dos fundos individuais bastante similar ao formato atual do Abono Salarial. Segundo essa LC:

*Art. 2º [...]*

*Parágrafo único. Aos participantes cadastrados há pelo menos cinco anos e que percebam salário mensal igual ou inferior a 5 (cinco) vezes o respectivo salário mínimo regional, será assegurado, ao final de cada exercício financeiro, depósito mínimo equivalente ao salário mínimo regional mensal, vigente, respeitada a disponibilidade de recursos.*

*Art. 3º Após a unificação determinada no artigo 1º, as contas individuais dos participantes passarão a ser creditadas:*

- a) pela correção monetária anual do saldo credor, obedecidos os índices aplicáveis às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN);*
- b) pelos juros mínimos de 3% (três por cento) calculados anualmente sobre o saldo credor corrigido;*
- c) pelo resultado líquido adicional das operações realizadas com recursos do PIS-PASEP, deduzidas as despesas administrativas e as provisões de reserva cuja constituição seja indispensável.*

*Art. 4º As importâncias creditadas nas contas individuais dos participantes do PIS-PASEP são inalienáveis, impenhoráveis e, ressalvado o disposto nos parágrafos deste artigo, indisponíveis por seus titulares.*

*§ 1º Ocorrendo casamento, aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma ou invalidez do titular da conta individual, poderá ele receber o respectivo saldo, o qual, no caso de morte, será pago a seus dependentes, de acordo com a legislação da Previdência Social e com a legislação específica de servidores civis e militares ou, na falta daqueles, aos sucessores do titular, nos termos da lei civil.*

*§ 2º Será facultada, no final de cada exercício financeiro posterior da abertura da conta individual, a retirada das parcelas correspondentes aos créditos de que tratam as alíneas b e c do artigo 3º.*

*§ 3º Aos participantes cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos e **que percebam salário mensal igual ou inferior a 5 (cinco) vezes o respectivo salário mínimo regional, será facultada, ao final de cada exercício financeiro, retirada complementar que permita perfazer valor igual ao do salário mínimo regional mensal vigente, respeitadas as disponibilidades de suas contas individuais.** (grifo nosso)*

Dessa forma, na prática, a sistemática anterior à prevista na CF1988 permitia, ao trabalhador que recebesse até 5 salários mínimos, o saque de 1 salário mínimo anual das contas individuais do PIS-PASEP, independentemente das hipóteses de saque previstas nos parágrafos 1º e 2º do art 4º, citado anteriormente.

Portanto, depreende-se do exposto que, aparentemente, a criação do Abono Salarial representou sobretudo uma tentativa de manutenção do benefício de saque de 1 salário mínimo anual, mesmo após a extinção das contas individuais do PIS-PASEP. Assim, foi criado benefício equivalente, em valor, ao saque mínimo anual<sup>1</sup>, mas com limite de elegibilidade reduzido de 5 para 2 salários mínimos, conforme determinação da Constituição Federal de 1988<sup>2</sup>:

*Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.*

[...]

**§ 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. (grifo nosso)**

É interessante notar que o critério de elegibilidade de pelo menos 5 anos de inscrição no cadastro do PIS-PASEP não é uma exigência do texto constitucional, embora fosse uma restrição do saque anual desde sua criação em 1975. Dessa forma, tal restrição foi mantida na regulamentação do Abono Salarial, conforme disposto no inciso II do art. 9º da Lei nº 7.998/1990, comprovando o caráter de continuidade dessa política em relação ao citado saque anual de 1975. Posteriormente, foi estabelecida nova modulação no recebimento do benefício, o qual foi tornado proporcional ao número de meses trabalhados, mediante alterações introduzidas pela Lei nº 13.134/2015.

Conforme STN (2020), os objetivos do PIS/Pasep eram:

- integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas;
- assegurar ao empregado e ao servidor público a formação de patrimônio individual progressivo;
- estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda;
- possibilitar a paralela utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social.

É importante ressaltar que, apesar do caráter inicial do PIS/PASEP como mecanismo de poupança forçada ter sido descaracterizado pelas reformas promovidas a partir da Constituição de 1988, não houve, explicitamente, a proposição de um novo objetivo para a política, ou mesmo um abandono do objetivo inicial de estimular a poupança e a formação de patrimônio. Ademais, como mencionado, o

---

<sup>1</sup> A equivalência não é exata também devido à mudança para o salário mínimo nacional, ao invés do regional.

<sup>2</sup> O trecho “*outras ações da previdência social*” foi incluído pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que instituiu a Reforma da Previdência.

benefício de um salário mínimo concedido aos trabalhadores formais de menor renda apresenta um nítido caráter de continuidade em relação aos saques anuais permitidos pela LC nº 26/1975. Tais observações motivam, portanto, a elaboração de uma teoria do desenho do programa fundamentada nos objetivos históricos do PIS/PASEP, abordados anteriormente.

É importante, no entanto, analisar o Abono Salarial à luz do contexto atual, que apresenta significativas mudanças em termos de possibilidades de desenho de políticas públicas comparativamente à década de 1970, dentre as quais cabe notar a estabilização inflacionária, a melhoria do poder aquisitivo do salário mínimo e o surgimento das políticas de transferência condicionada de renda, que ocorreu na esteira de um processo de mudança de foco nas políticas públicas, com a alteração de um paradigma de Estado de Bem-Estar Social, focado no setor formal, para políticas de focalização direcionadas às camadas mais pobres da população.

## 2.2 Reforma de 2015

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho desde a criação do Abono Salarial, associadas com o aumento dos empregos formais e com a política de elevação real do salário-mínimo, contribuíram para o crescimento das despesas de modo mais rápido do que as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Para Nery (2015), o aumento dos gastos com o Abono Salarial foi causado, principalmente, pela política de valorização real do salário-mínimo, tanto pelo aumento do valor do benefício quanto pelo aumento da quantidade de beneficiários devido à ampliação da faixa de elegibilidade. Corseil *et al.* (2016), por outro lado, enfatizam o papel do aumento da formalização da mão de obra na elevação do número de beneficiários do programa.

Em resposta à essas mudanças, e visando à sustentabilidade do FAT, foi instituída a reforma do Abono Salarial (e do Seguro-Desemprego) pela Medida Provisória nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015, que alterou os critérios de acesso e de definição do valor dos benefícios, revertendo, no curto prazo, a tendência de crescimento dos gastos do programa. Antes da reforma, todo trabalhador formal que atendesse aos critérios de elegibilidade recebia o benefício integral de um salário-mínimo, independentemente do período trabalhado no ano. Contudo, após a promulgação da medida, o valor do benefício passou a ser proporcional ao número de meses trabalhados no ano-base, calculado na proporção de um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. Assim, a nova regra de cálculo do Abono Salarial desestimulou, em alguma medida, o desligamento do indivíduo do emprego, o que poderia reduzir a rotatividade no mercado de trabalho. De fato, conforme demonstrado por STN (2019) e Santos (2019), a referida reforma contribuiu para a redução da rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro.

Desse modo, temos que a reforma do Abono Salarial teve um aspecto fiscal e outro comportamental. No lado fiscal, há uma economia gerada pelo pagamento do benefício proporcional aos meses trabalhados em substituição ao benefício integral. Já no campo comportamental, a vinculação entre benefício e meses trabalhados gera um incentivo para que o trabalhador permaneça mais tempo no emprego e/ou aumente a quantidade de meses trabalhados no mercado formal.

## 2.3 Processo de Avaliação

O Abono Salarial foi escolhido como uma das políticas de gasto direto a serem avaliadas durante o ciclo 2020/2021 no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG, integrante do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, instituído pelo Decreto nº

9.834, de 2019. Esse comitê tem o objetivo de estimular a avaliação de políticas públicas que resultem em gastos diretos do Governo Federal<sup>3</sup>.

De maneira a orientar o processo de avaliação, na etapa de *pré-avaliação* conduzida pelo CMAG, foram definidas três perguntas orientadoras da avaliação, focadas, respectivamente, nos aspectos de *desenho*, *impacto* e *implementação*, conforme detalhado no Quadro 1.

**Quadro 1 – Perguntas da avaliação do Abono Salarial – ciclo 2020/2021 do CMAG.**

<b>Desenho</b>	A focalização do programa é adequada? Há sobreposição com outros programas/políticas? Quais?
<b>Impacto</b>	O Abono Salarial incentiva a formalização?
<b>Implementação</b>	Os pagamentos de Abono Salarial realizados com base na RAIS de 2018 são consistentes com as normas de concessão à época vigentes?

Além disso, foi realizada parceria com a ENAP para a realização de 11 oficinas, ocorridas entre os meses de setembro e novembro de 2020, cujo objetivo principal era a elaboração, em regime colaborativo, da Árvore de Problemas, do Modelo Lógico e da Teoria do Programa referentes ao Abono Salarial. As reuniões contaram com representantes dos seguintes órgãos<sup>4</sup>:

- Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – organizadora.
- Secretaria do Trabalho/ME – órgão gestor da política.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão coordenador e executor da avaliação.
- Controladoria-Geral da União (CGU) – órgão executor da avaliação.
- Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) – órgão coordenador do CMAG.

As discussões realizadas no âmbito da referida oficina resultaram na Seção 4 da presente avaliação.

### 3 Análise de políticas relacionadas

Esta seção realiza uma comparação internacional de políticas públicas similares ao Abono Salarial, e analisa a relação do Abono com outras políticas existentes no Brasil.

#### 3.1 Políticas do tipo *in-work benefits*

O Abono Salarial está inserido em um conjunto de políticas de proteção ao trabalhador no Brasil. Além do Abono, as principais iniciativas do governo federal nesse sentido são: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Seguro-Desemprego. O Abono é operacionalizado com recursos federais e atualmente está sob a responsabilidade da Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia. Observa-se que o Abono Salarial se assemelha a um grupo de políticas que são conhecidas na literatura

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/institucional/comite-de-monitoramento-e-avaliacao-de-gastos-diretos-cmag>.

<sup>4</sup> A décima oficina contou com a participação de pesquisadores do IPEA especialistas do Abono Salarial e de representantes da Secretaria do Trabalho responsáveis pela base de dados utilizada pelo programa (RAIS).

internacional como *in-work benefits* ou, alternativamente, como *employment-conditional benefits*<sup>5</sup>, e tem por objetivo complementar a renda e/ou poupança do trabalhador (formal), além de conferir maior estabilidade ao mercado de trabalho.

Por sua vez, o FGTS, que também pode ser considerado um benefício condicionado ao emprego (*in-work benefit*) corresponde a um fundo com contas individuais vinculadas a cada trabalhador, remuneradas a uma taxa de juros de 3% a.a. além de correção monetária. O depósito no fundo é devido pelos empregadores em quantia correspondente a 8% do salário do trabalhador. Uma característica marcante do FGTS são as condições restritivas para o saque do fundo, que representam uma importante distinção em relação ao Abono Salarial.

Barros et al. (2001) destaca que devido ao FGTS exigir depósitos mensais por parte do empregador, mas o beneficiário estar impedido de se apropriar desses valores na maior parte do tempo, abre-se um distanciamento entre o valor atribuído ao fundo pelas duas partes. Essa diferença de valorização do FGTS teria consequências indesejáveis como o aumento de desemprego e informalidade. O Abono Salarial, em contrapartida, escapa deste problema por ser um pagamento direto ao trabalhador realizado anualmente.

É importante destacar que o FGTS, o Seguro Desemprego e o Abono Salarial só atingem os empregados do setor formal da economia. Devido ao foco no setor formal, esses programas podem atuar como um incentivo à formalização do trabalho, mas acabam por excluir uma parcela relevante dos trabalhadores potencialmente mais carente de intervenções públicas.

Diversos países possuem iniciativas que, em alguma medida, se assemelham ao Abono Salarial. Abbas (2020) destaca que, sobretudo a partir da década de 90, políticas do tipo *in-work benefits* foram utilizadas como forma de elevar a oferta de trabalho e compor uma renda mínima aos trabalhadores de baixa renda. O Quadro 2 descreve as principais características dos programas de apoio e incentivo ao trabalho adotados em alguns países da OCDE. Segundo Immervoll e Pearson (2009), em 2007, cerca de metade dos países da OCDE possuíam algum tipo de *in-work benefits*, cujo foco tende a incluir tanto a redução da pobreza (dentro trabalhadores) quanto o incentivo ao emprego.

Percebe-se, em linhas gerais, algumas similaridades entre as políticas aplicadas pelos países da OCDE e as voltadas ao mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, algumas diferenças merecem ser destacadas. Diversos países inseriram políticas de complementação de renda para os trabalhadores mais pobres, de maneira semelhante ao Abono Salarial. Observa-se, porém, uma prática comum de escalonar o benefício de acordo com características familiares, a qual é adotada por países como Bélgica, Canadá, Finlândia, França e Estados Unidos. As políticas desses países são desenhadas a partir de um benefício mínimo para indivíduos sem dependentes, que assume valores mais elevados para aqueles com um ou mais dependentes. Incluir o número de dependentes no desenho da política traz a vantagem de permitir o ajuste do benefício de acordo com a renda familiar per capita.

---

<sup>5</sup> OCDE (2005) define essas políticas como “esquemas de bem-estar social desenhados para prover suplementação de renda, condicionada ao trabalho, para famílias ou indivíduos em situação de vulnerabilidade”. (“*In-work benefits are welfare schemes designed to provide income supplement to needy families or individuals on the condition that they work*”).

Quadro 2 – Políticas do tipo “in-work benefits” – OCDE.

Países	Nome do Programa	Beneficiários	Benefício Máximo (% do salário médio do país)	Critérios de Composição Familiar	Critério de Horas Trabalhadas	Regras de Transição
Áustria	<i>Kombi-lohnbeihilfe</i>	Trabalhadores com mais de 45 anos, deficientes ou em licença parental, registrados como desempregados há mais de 182 dias	EUR 950/mês (24% do SM)	Não	Ao menos meio período	Benefício válido por até 12 meses a partir do início do trabalho.
Bélgica	Lone parent child care benefit ( <i>Complément de garde d'enfant</i> )	Pais solteiros e anteriormente desempregados, tendo pelo menos meio período de trabalho com contrato permanente	EUR 1,013.64 (2% do SM)	Sim	Ao menos meio período	Benefício válido por até 12 meses a partir do início do trabalho.
	Reduction of employee social security contributions ( <i>Réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale</i> )	Trabalhadores de baixa renda	EUR 2561.76 (5% do SM)	Não	Não	Redução do benefício proporcional à renda limite.
Canadá	<i>Working Income Tax Benefit (WITB)</i>	Trabalhadores com baixa renda familiar	CAD 1,043 (2% do SM) para solteiros; CAD1894 (4% do SM) para casais e pais solteiros	Sim	Não	Não
	<i>Ontario Other Employment and Employment Assistance Activities Benefit</i>	Destinatários da assistência social começando a trabalhar ou mudando de emprego	CAD 253 (0.5% do SM)	Não	Não	Benefício válido por até 12 meses a partir do início do trabalho.
Chile	Employment-conditional benefit for women ( <i>Bono al Trabajo de la Mujer</i> )	Mulheres em faixas etária e de renda selecionadas	CLP 34,795 (0.4% do SM)	Não	Não	Não
Finlândia	Earned income tax credit	Todos os trabalhadores	EUR 1,540 por ano (4% do SM)	Não	Não	Não

Países	Nome do Programa	Beneficiários	Benefício Máximo (% do salário médio do país)	Critérios de Composição Familiar	Critério de Horas Trabalhadas	Regras de Transição
France	In-work benefit ( <i>prime d'activité</i> )	Trabalhadores de baixa renda	EUR 1,615 (4% do SM)	Não	Não	Não
Alemanha	Mini- and Midijob (marginal employment) schemes	Trabalhadores de baixa renda	EUR10200 (20% do SM)	Não	Não	Não
Irlanda	<i>Working Family Payment</i>	Famílias de baixa renda com dependentes	60% da diferença entre a renda familiar semanal e um limite de renda semanal para o tamanho da família	Sim	Pelo menos 19 horas por semana ou 38 horas por quinzena	Não
	<i>Back to Work Family Dividend</i>	Trabalhadores saindo de um subsídio de desemprego ou solteiros com filhos.	EUR 29.80 (3% do SM) por criança no primeiro ano; EUR 14.90 (2% do SM) por criança no segundo ano	Sim	Não	Sim
Israel	Earned income tax credit for parents	Famílias de baixa renda com dependentes		Sim	Não	Não
Coréia do Sul	Earned income tax credit ( <i>근로장려금</i> )	Trabalhadores de famílias de baixa renda	KRW 2.5 milhões (5% do SM)	Não	Não	Não
Coréia do Sul	Child Care tax credit ( <i>자녀장려금</i> )	Trabalhadores de famílias de baixa e média renda com dependentes	KRW 0.5 milhões por criança (1% do SM)	Sim	Não	Não
Malta	In work benefit ( <i>Beneficcju ta' Waqt l-Impjieg</i> ) paid to families, depends on household composition and income	Trabalhadores de famílias de baixa renda com dependentes	EUR 1,250 por dependente (5% do SM)	Sim	Não	Não

Países	Nome do Programa	Beneficiários	Benefício Máximo (% do salário médio do país)	Critérios de Composição Familiar	Critério de Horas Trabalhadas	Regras de Transição
Holanda	Income dependent combination credit for single parents or partner with lowest income	Pais solteiros que trabalham ou parceiro com renda do trabalho mais baixa, que possua filhos menores de 12 anos	EUR 2,801 (5% do SM)	Sim	Não	Não
Nova Zelândia	<i>Independent earner tax credit</i>	Trabalhadores de baixa renda	NZD 520 (1% do SM)	Não	Não	Não
Nova Zelândia	<i>In work tax credit</i>	Famílias de baixa renda com dependentes	NZD 3,770 (6% do SM)	Sim	Pelo menos 20 horas por semana para pais solteiros e 30 horas semanais para as demais famílias	Não
Noruega	Transitional benefit for lone parents ( <i>overgangsstonad</i> )	Trabalhadores de baixa renda com dependentes	NOK 217,987 (36% do SM)	Sim	Ao menos meio período	Não
Portugal	Unemployment insurance ( <i>Subsídio de desemprego</i> )	Beneficiários do seguro-desemprego que entram no mercado de trabalho e ganham menos do que o valor do seguro-desemprego	Complementação do salário com uma percentagem do benefício de seguro-desemprego, que decai ao longo de 12 meses.	Não	Sim	Duração máxima de 12 meses
Eslováquia	Child tax credit	Trabalhadores com dependentes	EUR 21.56/mês (2% do SM)	Sim	Não	Não
Suécia	Earned income tax credit	Todos os trabalhadores	SEK 27,190 (6% do SM)	Não	Não	Não
Suíça	Work-related expenses allowance	Todos os trabalhadores	CHF 4,000 (5% do SM)	Não	Não	Não

Países	Nome do Programa	Beneficiários	Benefício Máximo (% do salário médio do país)	Critérios de Composição Familiar	Critério de Horas Trabalhadas	Regras de Transição
Reino Unido	<i>Working Tax Credit</i>	Famílias de baixa renda	GBP 4,780 (12% do SM)	Não	Mínimo de 30 horas por semana para quem não tem filhos, 24 horas combinadas para casais com filhos, 16 horas para pais solteiros e pelo menos uma pessoa do casal deve trabalhar pelo menos 16 horas por semana	Não
Estados Unidos	<i>Earned income tax credit (EITC)</i>	Famílias de baixa renda	USD 6,780 (12% do SM) sem dependentes; USD 10,180 (19% do SM) com 1 dependente; USD 14,290 (26% do SM) com 2 ou mais dependentes	Não	Não	Não

Fonte: OECD. (2020, 12 22). Retirado de Oecd.org: <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

Percebe-se ainda que alguns países direcionam os benefícios apenas a indivíduos que saíram de um longo período de desemprego, como nos casos de Austrália, Bélgica e Irlanda. Também é comum condição de acesso ao benefício de acordo com as horas trabalhadas por semana. Dentre os benefícios que restringem o acesso, a menor restrição é de 15 horas de trabalho semanais (casos da Alemanha e Nova Zelândia), ao passo que a maior é de trabalho em tempo integral (Holanda).

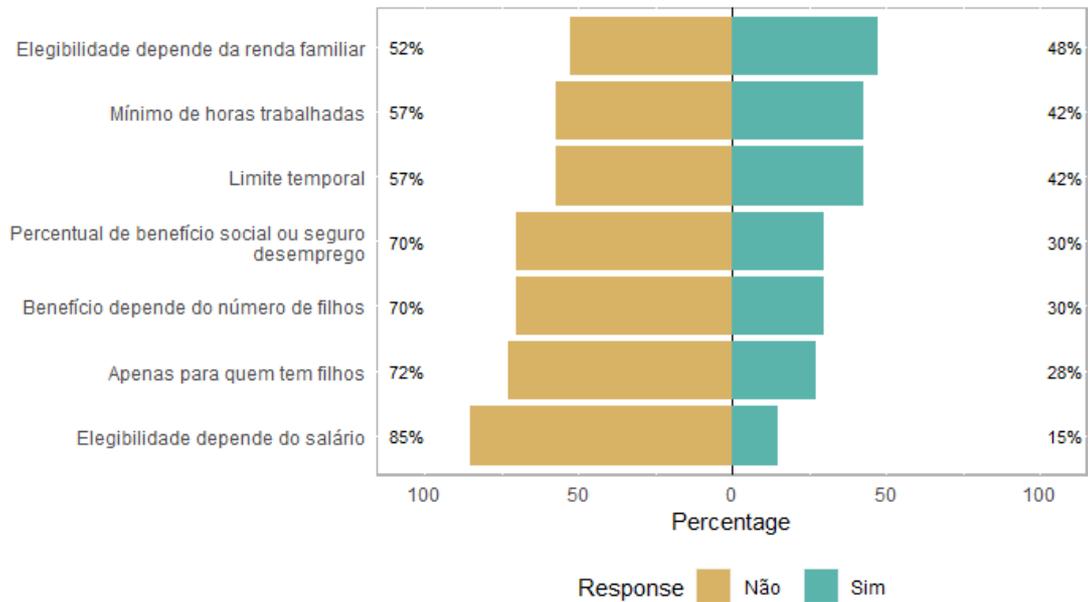
Um aspecto marcante do Abono, em relação a programas similares adotados em outros países, é o caráter mais genérico de sua população-alvo. Em geral, políticas similares estabelecem diferentes critérios para o acesso e para o cálculo do valor do benefício, principalmente limites máximos de renda familiar 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.

Outro questionamento se refere a em que medida políticas relativamente amplas são efetivas para promover seus objetivos. O relatório OCDE Employment Outlook (OCDE, 2005) destaca que políticas mais focalizadas, apesar de atingirem menos indivíduos, tendem a contribuir mais com o objetivo de incentivar a oferta de emprego. Isso ocorre porque políticas amplas acabam, muitas vezes, ofertando benefícios com valores menores, que podem não ser percebidos pelos trabalhadores como significativos, tornando os mesmos pouco atrativos frente a formas de trabalho informal. Além disso, benefícios muito amplos acabam atingindo muitos indivíduos que já ingressariam no mercado formal, independentemente do benefício, reduzindo, portanto, a eficiência do gasto público.

Assim, critérios de acesso que permitam atingir prioritariamente indivíduos mais sensíveis ao benefício em sua decisão de ingresso no mercado formal são fundamentais para aprimorar a eficácia e a eficiência da política. Em outras palavras, embora partam de uma mesma base inicial de potenciais beneficiários – os trabalhadores formais –, as diferentes políticas adotadas pelos países analisados apresentam restrições de acesso diversas, de maneira a tornar o benefício mais direcionado a indivíduos com características que permitam potencializar o atingimento dos objetivos propostos para a política.

O Gráfico 1 sumariza as principais restrições de acesso utilizadas em 40 programas similares ao Abono Salarial (*Employment-conditional benefits*) existentes nos países membros da OCDE. Percebe-se que a adoção de restrições de renda familiar (48% dos casos) e de mínimo de horas trabalhadas por semana (42% dos casos) são as restrições mais comuns, ocorrendo em quase metade dos programas. Por outro lado, o critério de elegibilidade baseado no salário individual, como ocorre no caso do Abono, é um dos menos comuns dentre os critérios considerados. Ao todo, 88% das políticas adotam algum critério de elegibilidade que não o salário individual.

**Gráfico 1 – Tipos de restrições mais adotadas em programas similares ao Abono Salarial.**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da OCDE - Comparative Policy Tables, Employment-conditional benefits. Disponível em <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>.

Nota: considera 40 políticas similares adotadas em países da OCDE, mais Bulgária, Malta e Romênia.

Observa-se que a soma dos percentuais de adoção, para as diversas restrições, é bastante superior a 100%, o que decorre do fato de que a maior parte das políticas adotam dois ou mais critérios de acesso. É interessante, nesse sentido, analisar também em que medida essas diferentes características se relacionam, ou seja, quais dessas características são mais adotadas em conjunto.

Dessa forma, o Quadro 3 apresenta uma matriz de correlação, a partir da qual percebe-se a emergência de três diferentes “tipologias” de política. As restrições “*Apenas para quem tem filhos*”, “*Elegibilidade depende da renda familiar*” e “*Benefício depende do número de filhos*”, relacionadas a características familiares, apresentam correlação positiva entre si, indicando que as mesmas tendem a aparecer em conjunto, e, em geral, correlação negativa com as demais. Ressalta-se que tais correlações são distantes de 1, o que demonstra que tal tendência não deve ser interpretada ao extremo, existindo, portanto, bastante variabilidade entre as restrições adotadas.

**Quadro 3 – Mapa de calor da correlação das características de benefícios condicionados ao emprego.**

	Foco na "família"			Foco no "emprego"			Elegibilidade depende do salário
	Apenas para quem tem filhos	Elegibilidade depende da renda familiar	Benefício depende do número de filhos	Limite temporal	Mínimo de horas trabalhadas	Percentual de benefício social ou Seguro Desemprego	
<b>Foco na "família"</b>							
Apenas para quem tem filhos	-	42,3%	33,0%	-30,3%	3,7%	-28,1%	-25,9%
Elegibilidade depende da renda familiar	42,3%	-	3,3%	-51,4%	-10,9%	-51,3%	-25,9%
Benefício depende do número de filhos	33,0%	3,3%	-	-1,1%	-23,2%	4,8%	3,1%
<b>Foco no "emprego"</b>							
Limite temporal	-30,3%	-51,4%	-1,1%	-	18,2%	54,1%	-7,8%
Mínimo de horas trabalhadas	3,7%	-10,9%	-23,2%	18,2%	-	9,9%	-7,8%
Percentual de benefício social ou Seguro Desemprego	-28,1%	-51,3%	4,8%	54,1%	9,9%	-	-27,5%
Elegibilidade depende do salário	-25,9%	-25,9%	3,1%	-7,8%	-7,8%	-27,5%	-

Fonte: elaboração própria a partir de dados da OCDE - Comparative Policy Tables, Employment-conditional benefits. Disponível em <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>. Nota: considera 40 políticas similares adotadas em países da OCDE, mais Bulgária, Malta e Romênia.

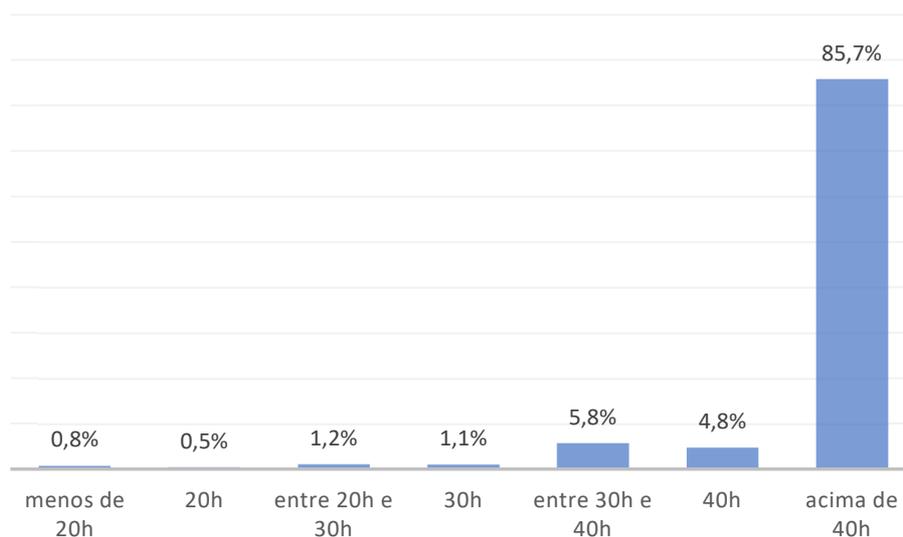
O segundo grupo, formado pelas restrições de “*Limite temporal*”, “*Mínimo de horas trabalhadas*” e “*Percentual de benefício social ou Seguro Desemprego*”, apresentam maior caráter de incentivo ao emprego, apresentando correlação positiva entre si, e correlação negativa com as restrições “familiares”. Em especial, nota-se a correlação relativamente mais alta entre as características de “*Limite temporal*” e “*Percentual de benefício social ou Seguro Desemprego*”, essa última relacionada, na verdade, ao valor do benefício pago. Essas duas características, em especial, claramente definem um programa cujo objetivo é servir como “janela de saída” para programas de transferência de renda não relacionados ao trabalho (similares, portanto, ao Bolsa Família no Brasil), estimulando, portanto, a inclusão produtiva de indivíduos que atualmente dependem de programas de assistência social.

Já a restrição de elegibilidade em função do salário, tal como adotada pelo Abono, é menos comum. Apenas 6 políticas, entre as 40 analisadas, tem essa característica, sendo que, dentre essas, 3 possuem somente esse critério de acesso (Bélgica, Alemanha e Eslováquia). Nesses três casos, a política se dá sob a forma de benefício tributário. Verifica-se ainda que a condição de “*elegibilidade depende do*

*salário*” apresenta correlação fraca com as demais restrições, tendo, portanto, um caráter mais genérico, ao passo que as duas tipologias anteriormente apresentadas têm objetivos mais específicos. No primeiro caso, tal objetivo é o de complementar a renda de trabalhadores relativamente pobres, adotando, portanto, critérios que levem a uma maior focalização em domicílios de menor renda per capita. Já no segundo caso, busca-se incentivar a inclusão produtiva, ou seja, o ingresso no mercado de trabalho. Em todo caso, todos os programas do gênero estimulam, em alguma medida, a participação no mercado de trabalho, já que, na prática, os mesmos podem ser vistos com um subsídio ao trabalho.

O Gráfico 2 mostra que, no Brasil, mais de 90% dos beneficiários do Abono (PIS) estão em empregos com carga horária de 40 horas ou mais. Entretanto, embora pouco comuns, existem casos nos quais indivíduos com baixa carga de trabalho semanal recebem o benefício. Tal fato tenderia a ocorrer, particularmente, no caso dos trabalhadores intermitentes, que, assim como os demais trabalhadores, têm direito ao benefício caso estejam cadastrados no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, tenham recebido menos de 2 salários mínimos mensais em média e tenham trabalhado mais de 30 dias no ano-base, independentemente da carga horária.

**Gráfico 2 – Distribuição dos beneficiários do Abono por horas semanais trabalhadas.**



Dados em % dos beneficiários.

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos beneficiários do PIS – ano-base 2017.

### 3.2 Outras políticas públicas relacionadas ao Abono Salarial

Para além de ser uma política trabalhista, um segundo aspecto relevante do Abono Salarial diz respeito ao seu impacto sobre a distribuição de renda. O programa é, muitas vezes, erroneamente considerado como uma das iniciativas públicas federais de combate à pobreza no Brasil. Como será apresentado na Seção 6, o Abono não é, de maneira geral, um programa focalizado na população de baixa renda. Entretanto, ainda que os efeitos distributivos do programa sejam questionáveis, elementos do seu desenho, tais como o limite de dois salários mínimos para o direito ao benefício, sugerem uma preocupação de atingir preferencialmente os trabalhadores formais de renda mais baixa.

Entre os principais programas do governo federal com o objetivo de combater a pobreza destacam-se o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ambos vinculados ao sistema de assistência social brasileiro; e o Salário-Família que, apesar de estar listado como um benefício do

sistema de previdência social por se tratar de dedução da contribuição previdenciária, tem grande similaridade com o Abono Salarial.

O programa Bolsa Família - o mais recente entre os listados acima - consiste em transferências de renda mensais com condicionalidades, cujo objetivo principal é o combate à extrema pobreza. Além dos critérios de renda, o programa apresenta também condicionalidades com objetivo de gerar externalidades positivas nas áreas de saúde e educação – como os requisitos de vacinação e frequência escolar. O que chama atenção com relação ao Bolsa Família é o seu grau de focalização, isto é, o direcionamento dos recursos para a camada da população que se quer atingir com o programa. Paiva et al. (2020), em uma publicação recente, calculam que 65,5% dos recursos para o ano de 2018 foram direcionados aos 20% mais pobres da população.

Em contraste, o Abono Salarial tem sofrido diversas críticas por concentrar recursos entre as camadas de renda mais altas. Contudo, conforme destaca Corseuil et al. (2016), os próprios critérios de elegibilidade do programa – como o foco em trabalhadores formais – não contribuem para o combate à pobreza. Além disso, a valorização real do salário-mínimo e a progressiva formalização do mercado de trabalho acabaram por criar um cenário diferente daquele à época da criação do PIS (1970) e, principalmente, daquele à época da reformulação<sup>6</sup> do Abono Salarial (1988), período no qual o salário mínimo vinha perdendo valor real devido à aceleração inflacionária. Na realidade brasileira atual, a camada mais pobre se concentra no setor informal, não tendo, portanto, acesso ao benefício.

O Salário-Família instituído ainda em 1963<sup>7</sup>, e posteriormente incluído no texto constitucional, é um benefício pago aos trabalhadores formais com filhos de até 14 anos. Originalmente, o programa não tinha um foco no trabalhador de baixa renda, mas sim na população empregada em geral, de modo que o benefício era pago independentemente do nível salarial do beneficiário. Já em 1998<sup>8</sup>, o programa foi reformado, passando a ter um teto de remuneração para que o trabalhador seja considerado elegível ao benefício. Diferentemente do Abono, tal teto não depende do salário mínimo, sendo reajustado anualmente pelo INPC. De forma similar ao Bolsa Família, o programa inclui exigências de vacinação e frequência escolar dos filhos, de forma a criar externalidades positivas.

Percebe-se uma grande semelhança entre o Salário-Família e o Abono Salarial, notadamente no que tange ao público-alvo, sendo os beneficiários do Salário-Família, vinculados a empregadores contribuintes do PIS/PASEP, um subgrupo dos beneficiários do Abono Salarial<sup>9</sup>. Todavia, o Salário-Família tende a ser mais focalizado na população de baixa renda que o Abono, pois, além de possuir um limite de elegibilidade menor, também é proporcional ao número de filhos, variável essa que, *ceteris paribus*, é negativamente correlacionada com a renda familiar per capita. Baars (2019) chama a atenção para a possibilidade de unificação desses programas, o que teria o efeito de simplificá-los, mas também corrigir suas distorções. Ressalta-se, no entanto, que o funcionamento de ambos é bastante distinto (o Abono é uma despesa direta, enquanto o Salário-Família é uma dedução tributária na contribuição previdenciária realizada pelo trabalhador), o que necessariamente implicaria um completo redesenho de pelo menos um dos dois programas.

---

<sup>6</sup> Considerando-se que o Abono Salarial representa uma continuidade do antigo saque anual das contas individuais do PIS/PASEP, conforme já discutido no texto (seção 2.1).

<sup>7</sup> O Salário-Família foi instituído pela Lei nº 4.266/1963.

<sup>8</sup> A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou o art. 7º, inciso XII, da Constituição Federal, para destinar o benefício apenas ao “trabalhador de baixa renda”, embora, assim como o Abono, o programa utilize critério de remuneração, e não renda.

<sup>9</sup> O Salário-Família se estende a todos os trabalhadores formais que cumpram o requisito de salário, ao passo que o Abono é pago apenas aos trabalhadores vinculados a empregadores contribuintes do PIS/PASEP, excluindo trabalhadores empregados por pessoas físicas, por exemplo.

Adicionalmente, cabe ressaltar a relação entre o Abono e a progressividade das alíquotas de imposto de renda e contribuição previdenciária. De fato, em vários países, como, por exemplo, os Estados Unidos (*Earned Income Tax Credit – EITC*), as políticas do tipo *employment-conditional benefits* são desenhadas como uma dedução tributária, de forma a incentivar o trabalho por meio de uma redução da carga tributária líquida incidente sobre os trabalhadores de menor renda. No Brasil, há o benefício de isenção do IRPF para indivíduos com renda mensal inferior a R\$ 1.903,99, ao passo que o Salário-Família também assume a forma de uma dedução tributária (contribuição ao INSS). Por sua vez, o Abono Salarial, ao aumentar o salário líquido do trabalhador de menor renda, funciona de forma similar a uma dedução tributária – à exceção da defasagem observada no pagamento do Abono. Nesse sentido, o Abono pode ser também visto como uma política “alternativa” a uma redução das alíquotas tributárias incidentes sobre a renda ou sobre a própria contribuição previdenciária. No caso do imposto de renda, entretanto, a isenção surtiria pouco efeito já que a maior parte dos beneficiários do Abono se encontra na faixa de isenção do IR.

Por fim, um terceiro aspecto relevante do Abono Salarial é seu papel de formação de poupança para os trabalhadores de menor renda. Este seria um dos objetivos originais do programa, presente desde a sua criação quando atrelado ao PIS. Embora a medida tradicional de pobreza seja a renda, ela é somente uma de suas dimensões. A renda baixa muitas vezes é fruto de uma condição de pobreza que se perpetua por gerações. São muitos os fatores que levam à reprodução dessa condição, mas certamente o baixo acúmulo de poupança é um deles. A integração social que dava nome ao programa originalmente seria o resultado de um acúmulo de patrimônio que possibilitaria o trabalhador de menor renda superar a condição de pobreza.

O estímulo à poupança é um poderoso instrumento no combate à pobreza e tende a complementar programas de transferência de renda. Uma crítica comum a programas de combate à pobreza ou de transferência de renda é que esses programas têm pouca efetividade em eliminar a pobreza, servindo apenas como paliativos. Nas últimas duas décadas, diversos países têm amadurecido a ideia de estimular a poupança e acumulação de capital como forma de combater a pobreza, o que vai ao encontro dos objetivos originais do Abono Salarial. Em especial, os países da América Latina têm incluído estímulos à poupança em programas de transferência de renda, potencializando assim a capacidade de emancipação dos atendidos pelo programa. No México, o programa *Oportunidades* já era uma referência internacional no combate à pobreza quando começou estimular também a formação de poupança. O programa optou por um estímulo pequeno, mas efetivo, de realizar os pagamentos em uma conta poupança, permitindo, inclusive, que os participantes fizessem depósitos nessa mesma conta. Já em 2003, um programa complementar ao *Oportunidades* foi criado para incentivar a formação de poupança e a conclusão do ensino médio. O programa *Jóvenes con Oportunidades* consiste em depósitos realizados em contas individuais, em nome dos estudantes, que estariam disponíveis para o saque a partir da conclusão do ensino médio. No Peru, um programa de contas de capitalização pessoais foi desenhado com um estímulo mais firme para a formação de poupança. O programa peruano é direcionado à população de baixa renda rural, especialmente mulheres, e oferece incentivo financeiro para aqueles que abrirem uma conta de poupança, além de cursos sobre educação financeira para os beneficiários.

O Quadro 4 apresenta as principais características dos programas citados.

**Quadro 4 – Programas de Incentivo à Poupança – América Latina.**

	Início	Objetivos	População Alvo	Abrangência
México: Oportunidades	1997	Melhoria da educação, saúde e consumo de alimentos entre as famílias pobres, além de melhorar suas condições sociais e econômicas e elevar seus padrões de vida.	Famílias extremamente pobres.	5 milhões de famílias
México: Jóvenes con Oportunidades	2003	Aumento das taxas de conclusão do ensino médio e acúmulo de ativos entre os jovens pobres	Famílias beneficiárias do programa Oportunidades com dependentes no ensino médio.	Desde a sua criação, mais de 330.000 abriram contas de poupança.
Peru: Contas de capitalização pessoais	2003	Promover a poupança da população do campo mais pobre	População rural pobre	30.000 contas de poupança abertas.

Fonte: Adaptado de Zimmermann (2009).

Winkler (2014) chama atenção para diversos fatores que dificultam a formação de poupança para as classes mais baixas, para além da menor renda. Os trabalhadores pobres frequentemente têm menos acesso a opções de crédito para investimento ou estabilização financeira em momentos de emergências. Além disso, períodos de desemprego podem acabar por comprometer os montantes poupados ou gerar dívidas. A intervenção pública nesse sentido seria justificada pelas externalidades negativas da propagação da pobreza para as demais gerações e pelas falhas de mercado que dificultam a formação de poupança.

Nesse sentido, é importante chamar a atenção para a reformulação do Abono Salarial no período da Constituinte, que não necessariamente convergiu com os objetivos iniciais do programa. Em seu formato original, a formação de patrimônio ocorria por uma poupança forçada em nome do trabalhador. Contudo, o formato adotado na CF1988 eliminou a poupança forçada, de forma que o acúmulo de patrimônio ocorreria mediante a elevação da renda do trabalhador, que assim teria um saldo disponível para poupar e, a longo prazo, formar patrimônio. Dessa forma, desde a reformulação do programa, em 1988, não existe qualquer estímulo direto ou exigência de que os trabalhadores poupem ou invistam os valores recebidos. Assim, ainda que, formalmente, o Abono Salarial mantenha o objetivo de formação de patrimônio para os trabalhadores, o programa atualmente não dispõe de mecanismos para fomentar esse objetivo. Apenas mais recentemente, no final de 2020, seguindo a experiência do auxílio emergencial, é que o Abono Salarial passou a ser pago via conta poupança, em linha, portanto, com programas de estímulo à poupança adotados em outros países da América Latina.

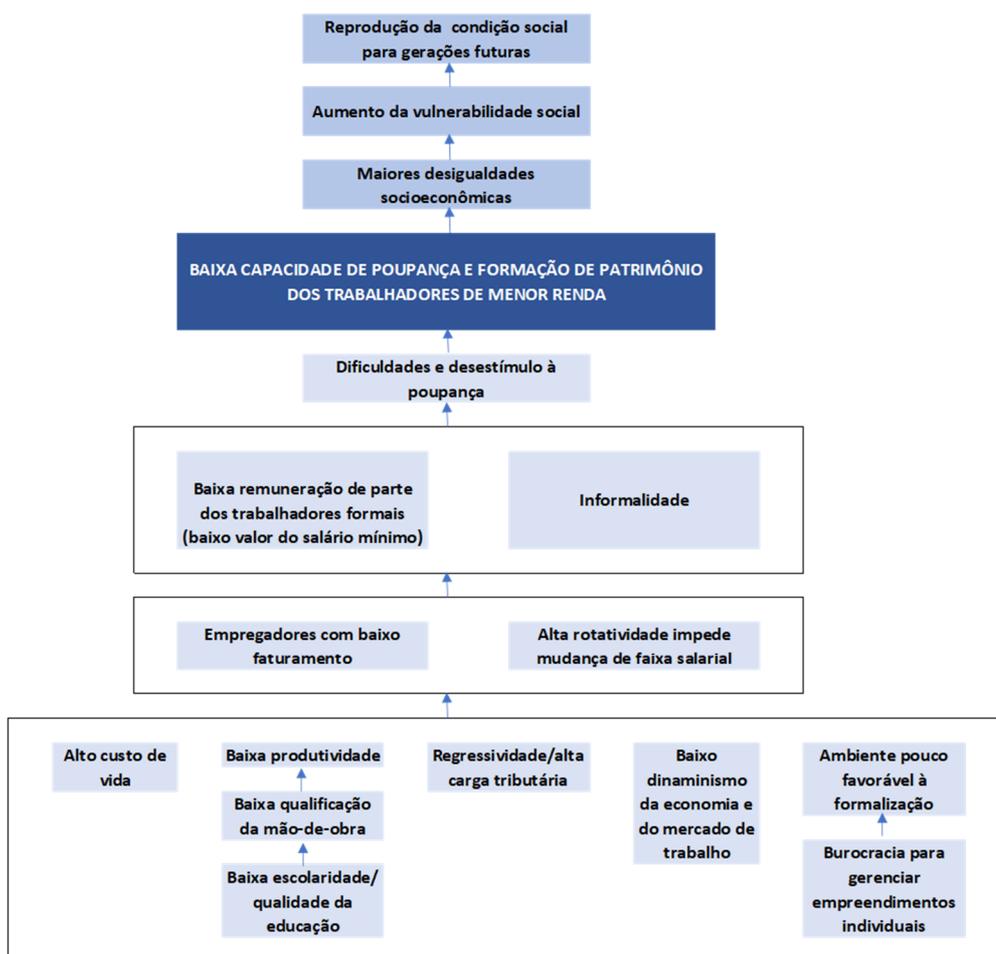
## 4 Desenho da política

A seguir, é analisado o desenho do Abono Salarial, com base na árvore de problemas, modelo lógico e teoria do programa. Tais instrumentos foram construídos a partir de oficinas colaborativas que contaram com a participação de diferentes órgãos envolvidos com a política.

## 4.1 Diagnóstico do problema

Conforme discutido na Subseção 2.3, foram realizadas oficinas com intuito de realizar uma análise de desenho do Abono Salarial, tendo como base as metodologias apresentadas no Guia de Avaliação Ex Post (Brasil, 2018b). Primeiramente, deve-se estabelecer a chamada Árvore de Problemas relativa ao programa, com o intuito de identificar o problema central a ser atacado pela política. A Figura 1 apresenta a Árvore do Problema construída, a qual apresenta como problema central a “baixa capacidade de poupança e formação de patrimônio dos trabalhadores de menor renda”. Conforme discutido anteriormente, esse problema pode ser visto como o objetivo “histórico” de atuação do Abono Salarial, o qual nunca foi explicitamente abandonado, embora as modificações realizadas no PIS/PASEP pela Constituição Federal de 1988 tenham eliminado o seu caráter de poupança forçada, o qual era mais diretamente associável a uma política de estímulo à formação de patrimônio. Abaixo do problema central, são apresentadas as causas do problema, cuja delimitação é de suma importância devido ao fato de que as políticas públicas raramente conseguem atacar o problema central, mas atuam justamente sobre essas causas precedentes, de maneira a quebrar a cadeia de causalidade que leva ao problema central. No caso do Abono, a atuação se daria principalmente pelo incremento da remuneração do indivíduo e, potencialmente, pelo estímulo ao trabalho formal.

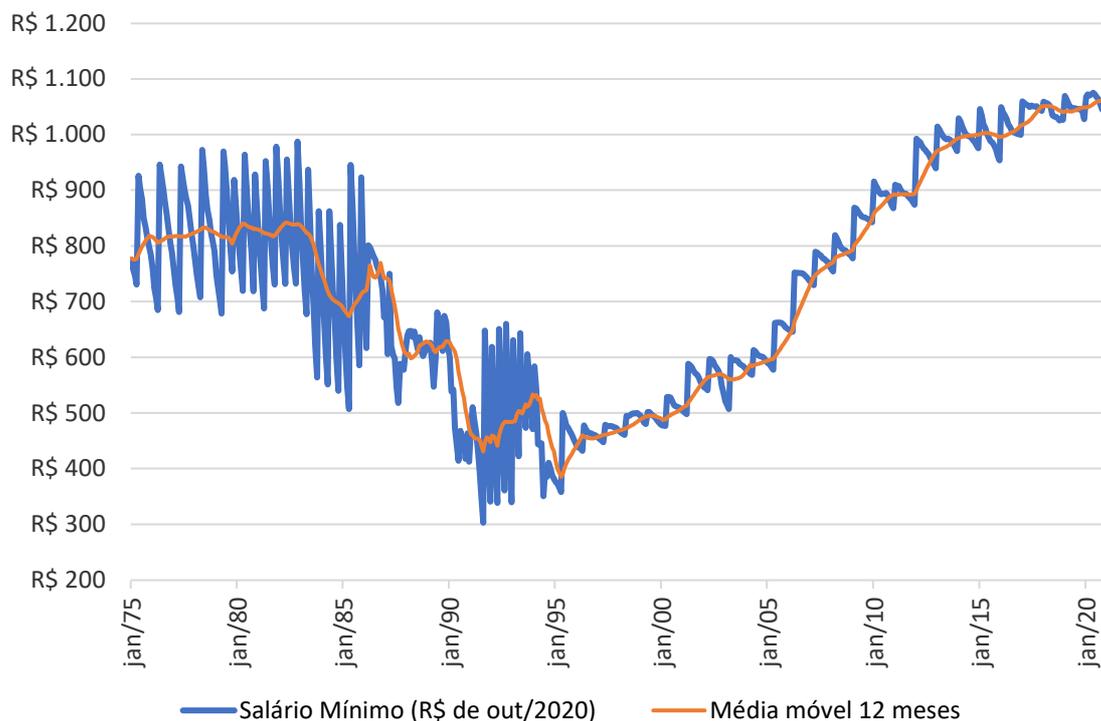
Figura 1 – Árvore de Problemas do Abono Salarial.



Fonte: elaborado pela oficina de avaliação.

O Abono Salarial é um programa voltado ao trabalhador formal de baixa remuneração, sendo a elegibilidade ao mesmo vinculada ao salário mínimo. Conforme se observa no Gráfico 3, na década de 1970, período de criação do PIS/PASEP e do benefício de saque anual precursor do Abono, o valor real (deflacionado pelo INPC) do salário mínimo nacional não era baixo em comparação à média histórica<sup>10</sup>, embora a inflação elevada fazia com que ocorresse significativa variação mês a mês. Consequentemente, a diferença de poder de compra entre os pontos mais altos, logo após os reajustes, e os mais baixos, frequentemente superava o valor de R\$ 250 a preços atuais (out/2020). Já partir da década de 1980, ocorreu uma queda da volatilidade, pois os reajustes se tornaram menores que a inflação, o que levou a uma rápida queda do valor real do salário mínimo, atingindo os níveis mais baixos da série histórica durante a década de 1990.

**Gráfico 3 – Evolução do salário mínimo real – jan/1975 a out/2020.**



Em R\$ de outubro/2020.

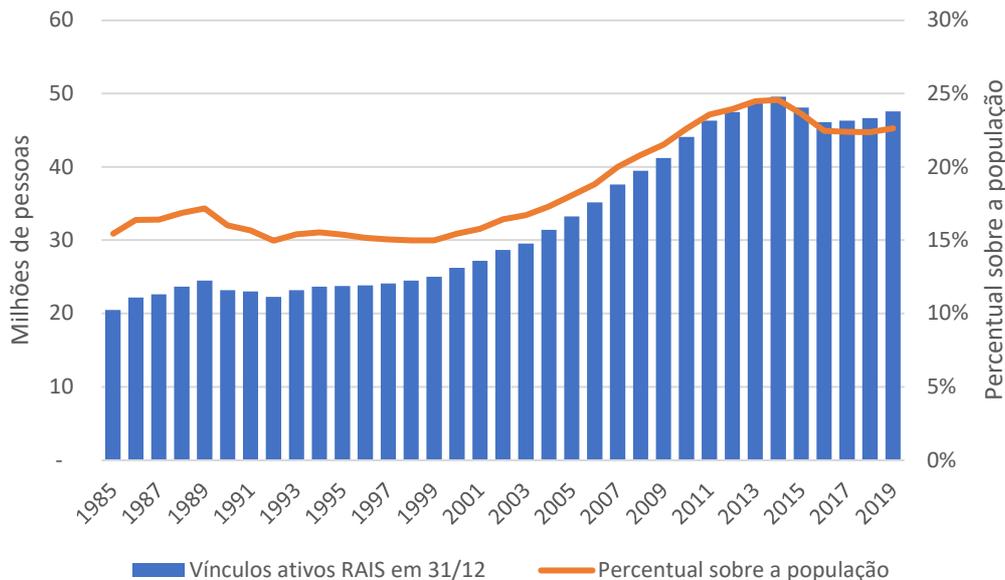
Fonte: IPEADATA. Nota: 1) Série em reais (R\$) constantes de outubro de 2020, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de mar/1979, e pelo IGPC-Mtb (jan/1975-mar/1979).

Posteriormente à estabilização inflacionária, observou-se uma forte recuperação do valor real do salário mínimo, notadamente no período compreendido entre 1995 e 2014. Paralelamente, outra transformação importante ocorrida no período diz respeito ao avanço do trabalho formal. Conforme se observa no Gráfico 4, houve grande elevação do número de vínculos formais no país a partir dos anos 2000, tendência essa interrompida apenas pela crise observada a partir de 2014. No período 1985-2019, o número de vínculos formais passou de 15% da população para quase 25%, impulsionado

<sup>10</sup> Ressalte-se, entretanto, que tal afirmação deve ser interpretada com cautela, dados os problemas envolvidos em deflacionar séries temporais de longa duração, notadamente em países que experimentaram períodos de elevada inflação.

não apenas por questões ligadas ao mercado de trabalho, mas também por efeitos educacionais e demográficos. De fato, Barbosa Filho e Moura (2015) concluem que o aumento da escolaridade e da experiência médias – essa última em função da transição demográfica – chega a explicar quase 80% da queda na informalidade verificada no Brasil entre 2002 e 2012. Tal observação é importante também do ponto de vista prospectivo, já que implica que o processo de aumento na escolaridade média deverá contribuir para uma continuidade desse aumento da formalização.

**Gráfico 4 – Evolução do emprego formal no Brasil: 1985 a 2019 – RAIS.**



Fonte: elaboração própria a partir da RAIS.

No que tange ao objetivo histórico da política, temos que, no Brasil, não existem bases que compilem dados de patrimônio, dificultando, portanto, analisar em que medida haveria um déficit de acúmulo de patrimônio dos trabalhadores formais de baixa renda. Entretanto, parece seguro afirmar que a inflação elevada das décadas de 1970 e 1980, associada a uma dificuldade de acesso a contas bancárias e outros instrumentos de proteção financeira, tornava as contas individuais do PIS/PASEP (e do FGTS) importantes mecanismos de preservação do patrimônio dos trabalhadores formais.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que diversos mecanismos de proteção social, em um sentido amplo, notadamente voltados para indivíduos de baixa renda, foram criados apenas posteriormente à Constituição de 1988, tais como o BPC/Loas, Seguro-Desemprego, Bolsa Família, entre outros. Sendo assim, o Abono Salarial era, no momento de sua criação, um dos poucos benefícios voltados ao incremento e proteção da renda.

## 4.2 Teoria do Programa

Conforme abordado nas seções anteriores, a origem do Abono Salarial remonta ao benefício de saque anual de um salário mínimo, para os trabalhadores formais de baixa remuneração, previsto pela LC nº 26/1975. Tal benefício era parte de um arcabouço, consubstanciado pelos fundos PIS e PASEP, que visava fortalecer a capacidade de poupança e de formação do patrimônio desses trabalhadores. Depreende-se, então, como objetivo principal e problema a ser atacado pela política, os seguintes:

**Problema:** baixa capacidade de poupança e formação de patrimônio dos trabalhadores de menor renda.

**Objetivo da política:** elevar a capacidade de poupança e formação de patrimônio dos trabalhadores de menor renda.

Atualmente, o Abono Salarial consiste na transferência de um benefício de até 1 salário mínimo anual, proporcional ao número de meses trabalhados, para os indivíduos inscritos há pelo menos 5 anos no Programa PIS-PASEP, e que auferiram salário médio de, no máximo, 2 salários mínimos.

Na atual sistemática, os principais insumos necessários à execução da política são a disponibilidade orçamentária, as regras de elegibilidade, definidas pela Lei nº 7.998/1990, e a base de dados composta por informações empregatícias dos trabalhadores formais. Atualmente, tais informações são prestadas anualmente pelos empregadores, mediante preenchimento da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, instituída pelo Decreto nº 76.900/1975, com os objetivos de (i) fornecer informações necessárias à execução de políticas públicas, notadamente as relacionadas ao PIS-PASEP, FGTS e previdência, e (ii) subsidiar a realização de estudos técnicos. A partir de 2021, tais informações passarão a ser prestadas pelos empregadores por meio do e-Social, que unificará a prestação de informações desse público junto ao governo federal, incorporando as informações atualmente prestadas por meio da RAIS e CAGED.

Atualmente, a Secretaria de Trabalho/ME (STrab) é responsável pelo encaminhamento dos dados trabalhistas à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Banco do Brasil (BB). As duas instituições bancárias são responsáveis por identificar os trabalhadores elegíveis ao benefício no setor privado e público, respectivamente, conforme as regras vigentes. Uma vez identificados os beneficiários, tal informação é repassada à STrab, que realiza o repasse dos recursos vinculados ao programa à CEF e ao BB, que realizam o pagamento, segundo calendário mensal estabelecido para cada instituição.

Como citado anteriormente, o mecanismo de poupança forçada existente no PIS/PASEP foi eliminado na CF1988, com a extinção dos depósitos nas contas individuais, ao passo que a possibilidade de saque anual, até então existente, foi substituída pelo Abono Salarial. Assim, o desenho do programa se fundamenta na concepção de que esse benefício adicional concedido ao trabalhador permitirá ao mesmo um incremento da renda que possibilite a melhoria de seu padrão de vida e/ou um incremento da sua capacidade de poupança, contribuindo para uma elevação de seu patrimônio no longo prazo. Além disso, por ser um benefício concedido ao trabalhador formal de baixa renda, mais comumente exposto a episódios de desemprego ou informalidade, entende-se que o Abono Salarial também tem o potencial de incentivar a formalização, na medida em que reduz o impacto líquido da carga tributária sobre o trabalho formal, tornando-o mais atrativo relativamente à informalidade.

Para o adequado funcionamento do programa, é necessário o atendimento de algumas hipóteses, como:

- Empregadores fornecerão as informações necessárias à identificação dos beneficiários com fidedignidade e tempestividade adequada;
- Regras de elegibilidade do programa são adequadas ao seu objetivo principal;
- Orçamento suficiente;
- Identificação dos beneficiários realizada de maneira correta;
- Transferência de recursos tempestiva;
- Pagamento do Abono é realizado ao beneficiário correto, não ocorrendo fraudes;
- Indivíduos empregarão renda adicional na acumulação de patrimônio ou em despesas que aumentem seu bem-estar;

- Escolha de ocupação no setor formal ou informal não é apenas resultado de características pessoais ou do ciclo econômico, mas podem, em alguma medida, resultar da decisão individual.

No Quadro 5 é apresentado o Modelo Lógico da política. Os principais impactos esperados seriam aumentar o tempo no emprego formal, assim como estimular a formação do patrimônio dos trabalhadores de menor renda e garantir a sua preservação.

**Quadro 5 – Modelo lógico.**

Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impacto
RAIS/e-Social	Identificação dos beneficiários	Pagamento do Abono	Estimular a formalização	Aumentar o tempo no emprego formal
			Reduzir rotatividade	
Regras de elegibilidade ao programa			Aumentar a renda disponível	Garantir a preservação do patrimônio dos trabalhadores de menor renda
			Diminuir a inadimplência dos beneficiários	
Orçamento	Transferência de recursos para os bancos		Aumentar a capacidade de poupança	Estimular a formação de patrimônio dos trabalhadores de menor renda
			Elevar o padrão de poupança	

## 5 Aspectos orçamentários

### 5.1 Pagamento do Abono

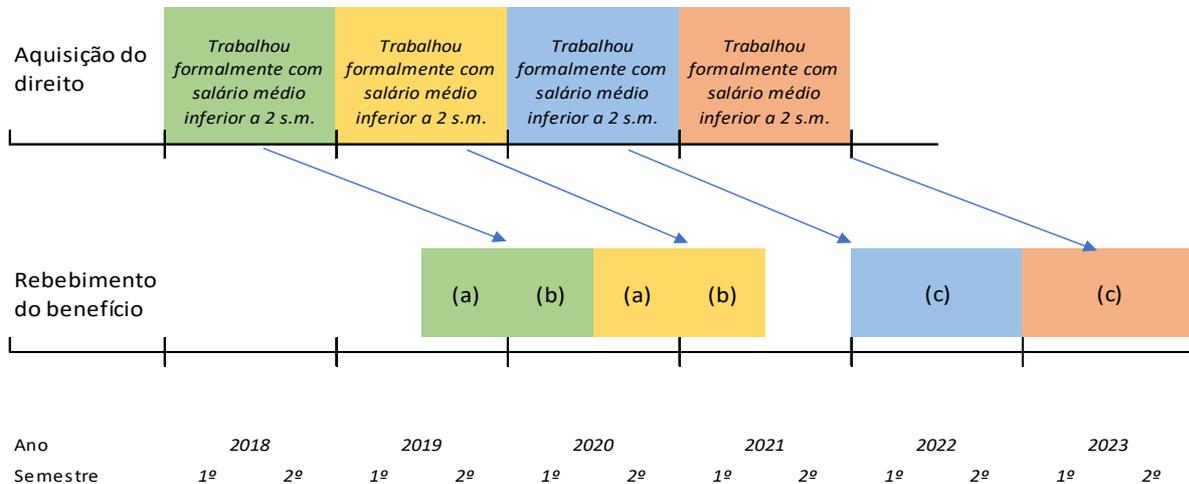
A Figura 2 exemplifica o funcionamento do calendário de pagamento do Abono Salarial. Percebe-se que ocorre uma defasagem relativamente grande entre a aferição do benefício, ou seja, o ano base<sup>11</sup> e o seu efetivo pagamento. Até o ano-base de 2019, cerca de 50% dos trabalhadores considerados elegíveis no ano-base ( $t$ ) receberam o benefício no 2º semestre do ano seguinte ( $t + 1$ ) e os 50% restantes no 1º semestre do ano  $t + 2$ . A partir do ano-base 2020<sup>12</sup>, os trabalhadores considerados

<sup>11</sup> O ano base do benefício é aquele a que se referem os dados utilizados para a verificação do cumprimento do limite salarial, assim como para o cálculo da proporção do benefício a ser recebida pelo indivíduo. O valor do benefício, por sua vez, é calculado com base no salário mínimo vigente no ano de pagamento.

<sup>12</sup> Conforme Resolução CODEFAT nº 896, de 23 de março de 2021.

elegíveis no ano-base ( $t$ ) receberão o benefício no ano  $t + 2$ . Assim, o calendário de pagamentos antigo se encerrou no primeiro semestre de 2021 e o novo calendário entrará em vigor em 2022.

**Figura 2 – Calendário de pagamento do Abono Salarial.**



**Regras que determinam o semestre de pagamento:**

(a) **Recebem no 2º semestre do ano seguinte:** PIS (Caixa Econômica): nascidos de julho a dezembro; PASEP (BB): número de inscrição terminando em 0, 1, 2, 3 ou 4.

(b) **Recebem no 1º semestre do segundo ano subsequente ao do direito:** PIS (Caixa Econômica): nascidos de janeiro a julho; PASEP (BB): número de inscrição terminando em 5, 6, 7, 8 ou 9.

(c) **Recebem no segundo ano subsequente ao do direito:** calendário não divulgado.

Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, no ano de 2020, por exemplo, foi verificado o cumprimento das regras de elegibilidade do programa com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2019. Verificada a elegibilidade e calculado o valor a ser recebido, os pagamentos seriam realizados ao longo do segundo semestre de 2020 e primeiro semestre de 2021, em função do mês de nascimento do indivíduo, no caso do PIS, ou do último dígito do respectivo número de inscrição, no caso do PASEP. Por sua vez, no ano de 2021, será verificado o cumprimento das regras de elegibilidade do programa com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2020. Verificada a elegibilidade e calculado o valor a ser recebido, os pagamentos serão realizados ao longo do ano de 2022.

## 5.2 Custo do Programa

A Tabela 1 apresenta as despesas do governo federal com o Abono Salarial no período 2011-2020, a preços de 2020. Já o Gráfico 5 apresenta o gasto em proporção do PIB, para o período 2009-2020.

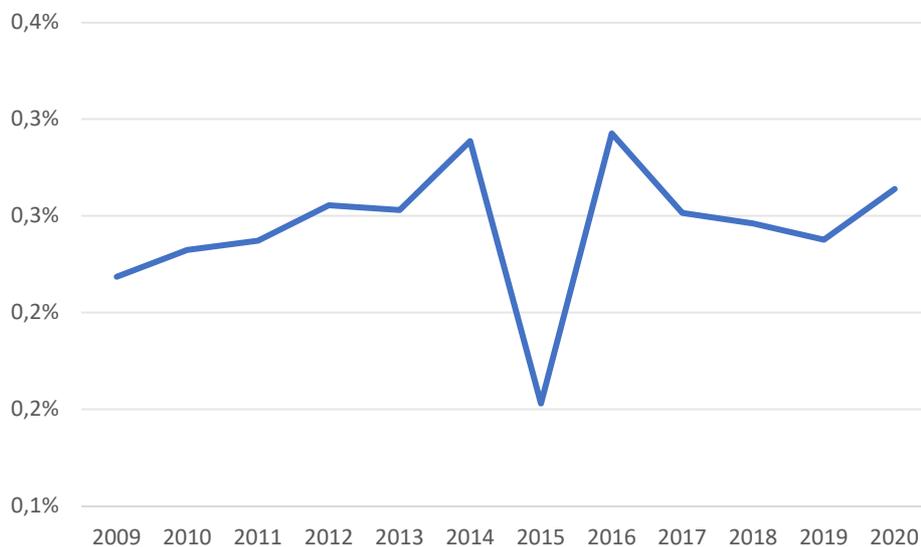
**Tabela 1 – Despesas com o pagamento do Abono Salarial – 2011/2020.**

DESCRIÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Abono Salarial</b>	<b>16,98</b>	<b>19,35</b>	<b>19,91</b>	<b>22,86</b>	<b>11,49</b>	<b>21,38</b>	<b>18,74</b>	<b>18,79</b>	<b>18,40</b>	<b>19,58</b>
Pagamento do Abono Salarial	16,96	18,94	19,64	22,85	11,36	21,37	18,74	18,79	18,40	19,58
Remuneração dos agentes financeiros e operadores	0,03	0,42	0,27	0,01	0,12	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Percentual do PIB</b>	<b>0,237%</b>	<b>0,256%</b>	<b>0,253%</b>	<b>0,289%</b>	<b>0,153%</b>	<b>0,293%</b>	<b>0,252%</b>	<b>0,246%</b>	<b>0,238%</b>	<b>0,264%</b>

Dados em: R\$ bilhões de 2020.

Fonte: Tesouro Gerencial.

**Gráfico 5 – Despesas com o Abono Salarial em % do PIB – 2009-2020.**



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional - RTN.

Observa-se, inicialmente, um crescimento contínuo dos gastos no período 2011-2014. Em 2015, uma mudança no cronograma de pagamentos do benefício reduziu as despesas, que apresentaram valor muito abaixo da série histórica. Como essa foi uma mudança pontual, a despesa voltou a crescer nos anos seguintes.

Por sua vez, conforme discutido no item 2.2, a reforma do Abono Salarial de 2015 tornou o pagamento do benefício proporcional aos meses trabalhados. Contudo, devido à sistemática de pagamento, seu impacto fiscal se deu apenas a partir do 2º semestre de 2016. Assim, a reforma afetou cerca de metade dos pagamentos realizados em 2016, passando a ter efeito integral apenas de 2017 em diante. Desde então, a despesa permaneceu relativamente estável em termos reais, voltando a crescer em 2020, mas num patamar ainda inferior ao observado em 2013. Tal estabilidade, entretanto, decorre principalmente da recuperação relativamente lenta do emprego formal no período (conforme se observa no Gráfico 4 da subseção 4.1), assim como da não ocorrência de reajustes reais significativos do salário mínimo a partir de 2016. De fato, a política de valorização real do salário mínimo vigorou até 2019, a qual previa que o reajuste do salário mínimo deveria ser igual ao INPC do ano anterior, acrescido da variação, se positiva, do PIB de dois anos antes. Contudo, os índices de reajuste real entre

2016 e 2019 foram baixos, ou mesmo nulos (em 2017 e 2018), devido ao baixo crescimento econômico observado no período.

Verifica-se, portanto, que o programa tem um caráter relativamente pró-cíclico. Quando a economia está em expansão, há uma maior tendência de ocorrerem aumentos reais do salário mínimo, assim como há uma elevação do emprego formal (tanto via redução do desemprego, quanto via transição do setor informal para o formal), processos esses que, combinados, levam a um crescimento do valor do benefício e do número de beneficiários. As alterações empreendidas em 2015 resultaram em uma mudança de nível da despesa, mas não alteraram esses fatores.

Tal comportamento é favorecido pela vinculação ao salário mínimo tanto do valor do benefício quanto do critério de elegibilidade. Tais vinculações acabam sendo contraproducentes do ponto de vista distributivo, pois uma eventual valorização do salário mínimo elevaria o valor do benefício, assim como aumentaria o número de beneficiários potenciais, mesmo com a conseqüente redução na vulnerabilidade social dos trabalhadores de baixa renda, já que o aumento do salário mínimo elevaria os menores salários do setor formal. Por outro lado, se o salário mínimo ficasse defasado, como ocorreu ao longo da década de 1980, ocorreria o efeito contrário: menos trabalhadores seriam beneficiados e o valor do benefício cairia em termos reais. O mesmo pode ser dito em relação à taxa de desemprego, já que o menor nível de emprego também reduz o número de beneficiários.

### 5.3 Financiamento do programa

A Constituição Federal (CF) de 1988, além de reformular o Abono Salarial, tratou também da sua forma de financiamento. O artigo 239 da constituição federal determina que os recursos arrecadados com o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) financiem o Abono Salarial e demais políticas trabalhistas. O PIS/PASEP é uma contribuição social de natureza tributária que incide sobre pessoas jurídicas de direito privado e público, conforme art. 2º da Lei nº 9.715/1998:

*Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:*

*I - pelas pessoas jurídicas de direito privado e as que lhes são equiparadas pela legislação do imposto de renda, inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, com base no faturamento do mês;*

*II – revogado.*

*III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.*

De maneira a operacionalizar tal determinação, foi criado, em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com o intuito de custear o Seguro-Desemprego e Abono Salarial, assim como as demais políticas voltadas ao mercado de trabalho. O Quadro 6 resume a estrutura de recursos do PIS/PASEP, que financia o Abono Salarial:

**Quadro 6 – Estrutura orçamentária simplificada do PIS/PASEP.**

<p><b>1. Receita primária</b></p> <p>1.1. Arrecadação PIS/Pasep</p> <p>1.2. Cota-parte da contribuição sindical</p> <p><b>2. Receitas financeiras</b></p> <p>2.1. Remuneração (juros + correção monetária): paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais</p> <p>2.2. Remuneração (juros + correção monetária): paga pelos agentes executores sobre os depósitos especiais</p> <p>2.3. Remuneração (juros + correção monetária): aplicações próprias do FAT no fundo extramercado (RML)</p> <p>2.4. Remuneração (juros + correção monetária): recursos não desembolsados</p> <p><b>3. Outras receitas</b></p> <p>3.1. Restituição de benefícios não desembolsados</p> <p>3.2. Restituição de convênios</p> <p>3.3. Multas e juros devidos ao FAT</p> <p>3.4. Outras receitas patrimoniais: devolução de exercícios anteriores + multas judiciais</p>	<p><b>1. Desvinculações de recursos PIS/Pasep</b></p> <p>1.1. FSE (EC nº 01/1994)</p> <p>1.2. FEF (EC nº 10/96)</p> <p>1.3. DRU (EC nº 27/2000 à EC nº 93/2016)</p> <p><b>2. Repasse constitucional BNDES (28% PIS/Pasep)</b></p> <p><b>3. Despesas constitucionais correntes</b></p> <p>3.1. Seguro-desemprego</p> <p>3.2. Abono salarial</p> <p><b>4. Outras despesas correntes</b></p> <p>4.1. Intermediação de mão de obra (Sine)</p> <p>4.2. Qualificação profissional</p> <p>4.3. Outras despesas</p> <p><b>5. Reserva Mínima de Liquidez.</b></p> <p><b>6. Depósitos especiais remunerados (bancos públicos)</b></p>
--	---

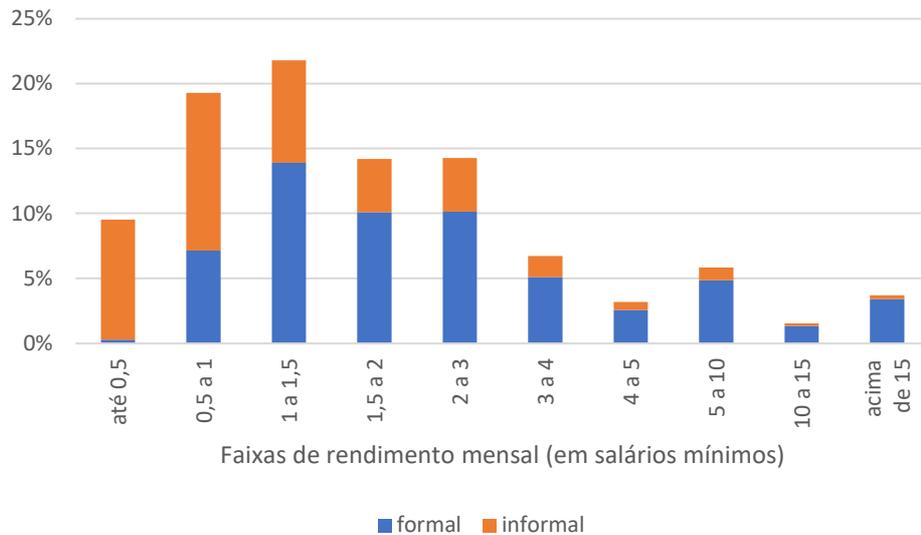
Fonte: adaptado de Cardoso Júnior e Gonzalez (2007) e Silva (2018).

## 6 Efeitos distributivos

Conforme discutido na seção 4, que analisa o desenho da política, o Abono Salarial é um programa que visa estimular a formação de patrimônio e o consumo dos trabalhadores formais com menores rendimentos. Contudo, assim como os demais programas destinados ao mercado de trabalho, seu público-alvo abrange uma parcela de trabalhadores não pobres. Isso se deve ao fato do mercado formal ser constituído por trabalhadores de maior qualificação e escolaridade e, conseqüentemente, com maiores rendimentos relativamente aos trabalhadores informais. Além disso, não há atualmente no programa restrição de acesso relacionada à renda familiar per capita.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), em 2019, a informalidade atingiu 41,9% da população ocupada. Por sua vez, o rendimento mensal médio dos trabalhadores informais em 2019 foi de aproximadamente 1,2 salário mínimo, o que representou menos da metade do rendimento mensal médio dos trabalhadores formais – de aproximadamente 2,7 salários mínimos. O Gráfico 6 evidencia tal disparidade salarial, mostrando que cerca de dois terços da população ocupada está concentrada nas faixas de rendimento até 2 salários mínimos (faixa de elegibilidade do Abono), sendo metade destes pertencentes ao mercado informal.

**Gráfico 6 – Distribuição da população ocupada por faixa de rendimento mensal (salário mínimo).**



Dados em % da população ocupada - 2019.

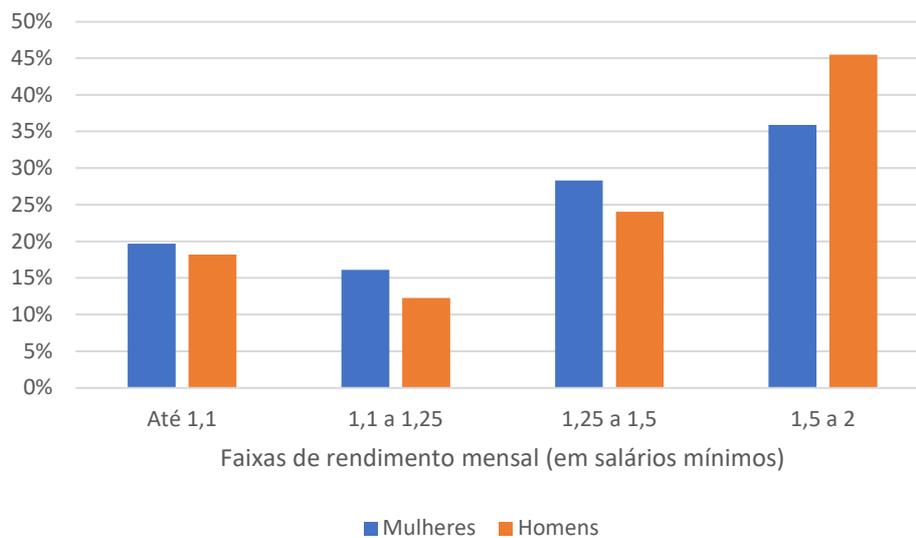
Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD contínua 2019.

Dessa forma, observa-se a existência de uma parcela da população que, apesar de se encontrar em situação de relativa vulnerabilidade, é desassistida por políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, por estarem em situação de informalidade, ao passo que, por vezes, também não tem direito às políticas assistenciais, por possuírem nível de renda per capita superior ao nível de elegibilidade<sup>13</sup>.

Além disso, um importante aspecto do mercado de trabalho diz respeito aos diferenciais de gênero. A análise do rendimento por gênero dos beneficiários do Abono mostra a existência de desigualdade salarial também observada no mercado de trabalho como um todo: os homens constituem a maior parte dos beneficiários (52,8%), enquanto as mulheres ocupam empregos de menor remuneração. O Gráfico 7 mostra que, do total de beneficiárias do Abono, 64% destas estão na faixa de rendimento de até 1,5 salário mínimo, enquanto este percentual é de 55% para os beneficiários do sexo masculino.

<sup>13</sup> O Bolsa Família, por exemplo, requer renda familiar per capita inferior a R\$ 178,00 mensais, que, em 2020, correspondia a 0,17 salário mínimo.

**Gráfico 7 – Distribuição dos beneficiários do Abono por faixa de rendimento mensal (salário mínimo) e gênero.**



Dados em % dos beneficiários por gênero - 2017.

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos beneficiários do PIS – ano-base 2017.

Em suma, observa-se que os diferentes critérios de acesso e delimitação de público-alvo adotados pela política, mesmo quando não relacionados diretamente à renda familiar per capita, podem ter importantes implicações distributivas. Torna-se, assim, de suma importância entender os efeitos distributivos do Abono ao longo dos últimos anos, assim como sua adequação enquanto política voltada a trabalhadores de menor renda, notadamente em um contexto de maior modernização das políticas públicas de transferência de renda relativamente ao período de sua criação.

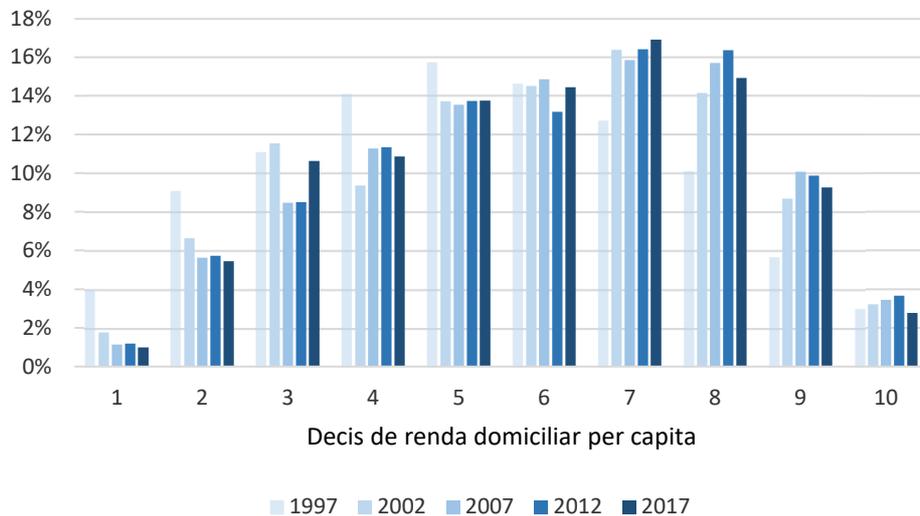
## 6.1 Efeitos sobre a distribuição de renda

Silva et al. (2020) estimam três Índices de Gini<sup>14</sup>, instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, utilizando diferentes base de dados referentes ao ano de 2018. O primeiro considera o total dos rendimentos do trabalho captado pela PNAD, que inclui uma amostra da situação ocupacional de toda população ativa no país, incluindo os empregadores e os trabalhadores não registrados ou informais. O segundo considera o total dos rendimentos registrados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que registra as informações do mercado formal de trabalho. Já o terceiro considera o mesmo conjunto populacional da RAIS, mas com uma imputação do ganho proveniente do abono a todos os trabalhadores elegíveis ao benefício. Os dados mostram que o Gini entre os empregados formais é de 0,46 e, quando se imputa a renda do Abono, esse índice cai para 0,38. Portanto, verifica-se que o benefício contribui para diminuir a desigualdade do rendimento do trabalho no mercado formal.

<sup>14</sup> O Índice de Gini aponta a diferença dos rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, variando de 0, em uma situação de igualdade total, ou seja, todas as renda da economia são iguais, até a 1, em uma situação máxima de desigualdade, ou seja, apenas um indivíduos possui toda a renda da economia.

Entretanto, a análise dos efeitos distributivos do Abono Salarial mostra uma elevada e crescente<sup>15</sup> concentração do benefício nas faixas de renda mais elevadas da população. O Gráfico 8 ilustra essa concentração nos últimos 20 anos: em 1997, o pico da distribuição do benefício era o quinto decil de renda, enquanto em 2017 saltou para o sétimo decil de renda.

**Gráfico 8 – Distribuição do benefício do Abono Salarial por decil de renda.**



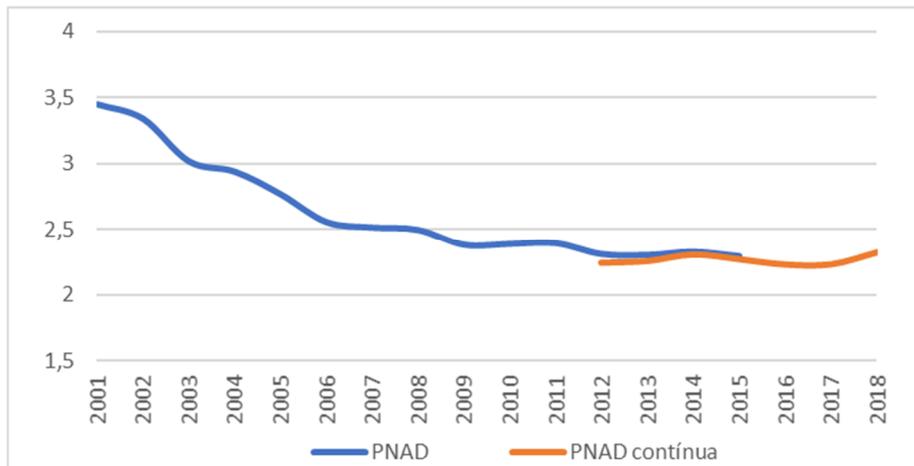
Fonte: elaboração própria a partir de dados das PNAD (1997 a 2012) e PNAD Contínua (2017).

Estima-se que, em 1997, os 30% mais pobres dentre os domicílios brasileiros recebiam cerca de 24% do benefício distribuído, enquanto, em 2017, esses domicílios passaram a receber cerca de 17%, evidenciando uma piora do efeito distributivo do Abono nos últimos 20 anos.

Tal fato decorre principalmente da tendência de valorização real do salário mínimo ocorrida nas três décadas seguintes à criação do Abono e sua conseqüente aproximação ao salário médio da economia, conforme apresentado no Gráfico 9. Para fins comparativos, o salário mínimo em 1997, atualizado pela inflação, corresponderia a menos da metade (aproximadamente 45%) do salário mínimo atual.

<sup>15</sup> Além das mudanças provocadas pelo fim da PNAD anual e sua substituição pela PNAD contínua, temos que, anteriormente a 2004, a PNAD não incluía as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Porém, considera-se que tais modificações não afetam as conclusões aqui apresentadas.

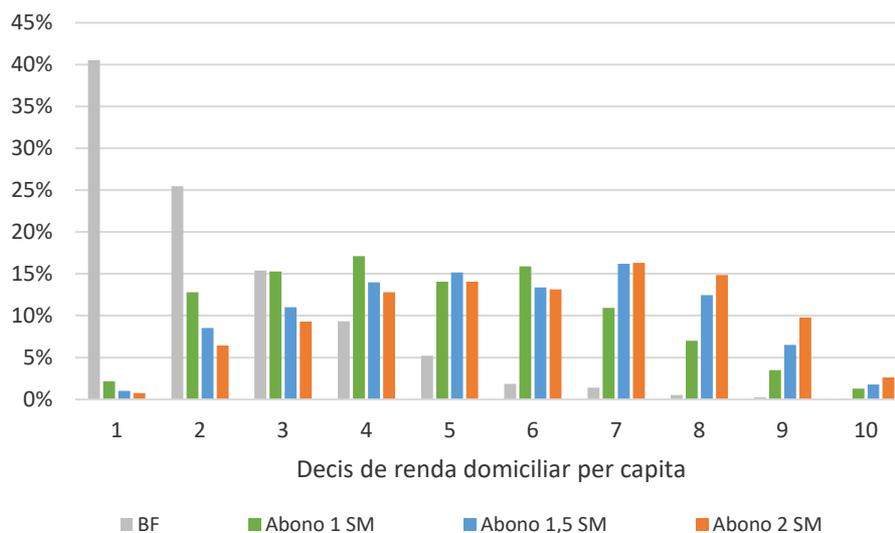
Gráfico 9 – Razão entre salário médio e salário mínimo – 2001/2018.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE/Pnad e Pnad Contínua. Considera o salário médio no trabalho principal dos empregados com carteira assinada. Para a PNAD contínua foram considerados os dados do terceiro trimestre.

O Gráfico 10 apresenta uma distribuição simulada, com base em dados da PNAD Contínua de 2018, do percentual de beneficiários do Abono Salarial por decil de renda, segundo diferentes limites de elegibilidade para a remuneração média. A título de comparação, é incluída também a distribuição do percentual de beneficiários referente ao Programa Bolsa Família. O gráfico em questão evidencia que o Abono possui foco bastante diferente de uma política de transferência de renda focada na redução da pobreza, como o Bolsa Família. No caso desse último, cerca de dois terços dos beneficiários estão entre os 20% mais pobres da população. Já no caso do Abono, mais da metade está entre dos 50% mais ricos, mesmo com o limite de elegibilidade de 2 salários mínimos.

Gráfico 10 – Distribuição simulada por decil do Abono Salarial com limites de elegibilidade alternativos.



Dados em % dos beneficiários - 2018.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD contínua 2018.

Reduzir esse limite de salário médio melhora apenas marginalmente o efeito distributivo do benefício, notadamente quando se compara o Abono a uma política cujo foco principal é o combate à pobreza. Atualmente, 17% dos beneficiários do Abono estão entre os 30% mais pobres da população. Caso o limite de elegibilidade fosse reduzido de 2 para 1 salário mínimo, tal percentual se elevaria para 20%. Já o percentual do benefício destinado à metade mais rica da população cairia de cerca de 50% para 39%, com a mesma redução de elegibilidade.

Dessa forma, reduzir o limite de elegibilidade seria pouco eficaz para aprimorar os efeitos distributivos do Abono Salarial. Nesse sentido, seria mais eficaz a adoção de critério de elegibilidade adicional baseado na renda domiciliar per capita, o qual permitiria restringir o acesso ao benefício por parte de indivíduos pertencentes aos decis mais altos da distribuição de renda.

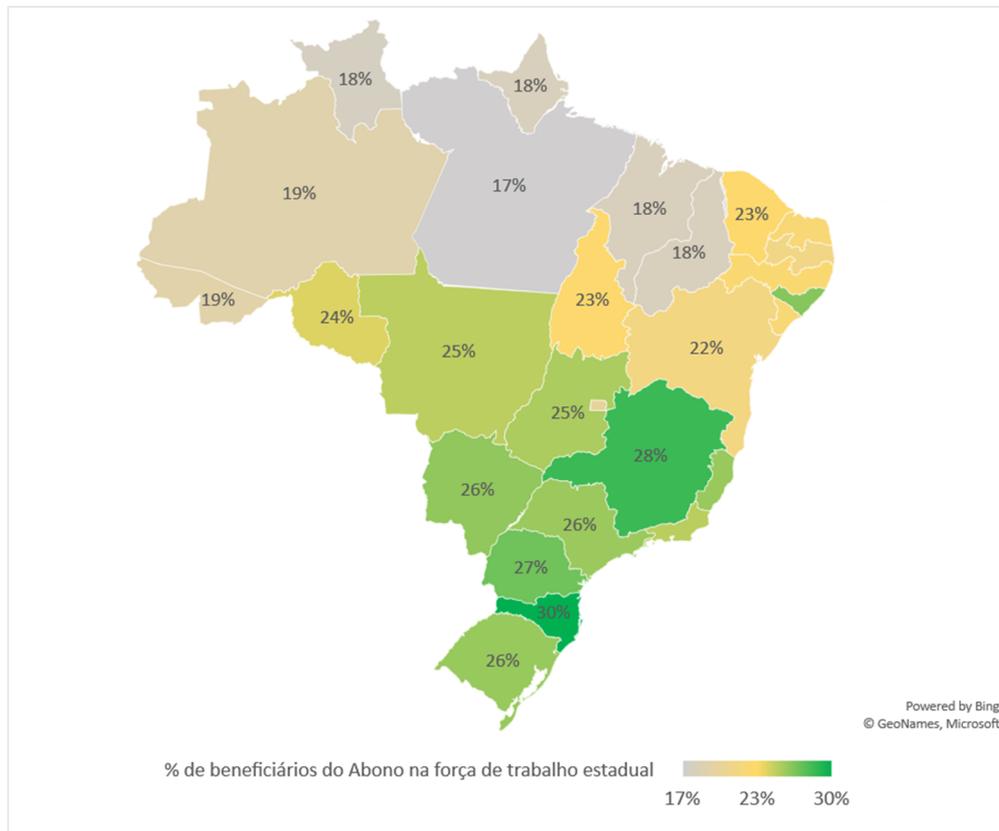
## 6.2 Distribuição regional

A Figura 3 apresenta o percentual de beneficiários do Abono sobre a força de trabalho total de cada Unidade da Federação<sup>16</sup>. Observa-se que o percentual de beneficiários do Abono é bastante relacionado à formalização, sendo, em geral, maior nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e menor nos estados do Norte e Nordeste, que possuem maior taxa de informalidade.

---

<sup>16</sup> A *força de trabalho* corresponde à soma dos indivíduos ocupados e desocupados na semana de referência, sendo consideradas desocupadas as pessoas sem trabalho/ocupação nessa semana que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência.

Figura 3 – Percentual de beneficiários do Abono na força de trabalho estadual.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS 2018 e PNAD contínua 2018.

## 7 Efeitos sobre a empregabilidade no setor formal

Não foram localizados na literatura acadêmica estudos que realizem análises de impacto do Abono Salarial. Nas seções anteriores, identificou-se que o objetivo histórico do Abono era o de incentivar a formação do patrimônio dos trabalhadores, o que, inicialmente, se dava mediante o mecanismo de poupança forçada representado pelas contas individuais do PIS/PASEP. Posteriormente, foi extinta a poupança forçada, ao passo que a possibilidade de saque anual até então existente foi mantido sob a forma do Abono Salarial. Apesar de existirem vários estudos sobre o tema, o caráter de longo prazo do objetivo dificulta a construção de análises de impacto para esse tipo de política (Crossley *et al.*, 2012). Nesse sentido, no que tange ao incentivo à formação de patrimônio, existem evidências de medidas que têm impacto positivo sobre a poupança<sup>17</sup>, embora tais estudos sejam pouco frequentes na literatura, notadamente no contexto de países em desenvolvimento. É importante ressaltar, ainda, que a maior parte das políticas internacionais de incentivo à poupança possui foco previdenciário, em ambientes nos quais a previdência pública não permite a manutenção de um padrão de vida similar ao observado durante o período de atividade laboral. No Brasil, entretanto, o Abono não é visto com um programa de caráter previdenciário, ao passo que, como observado anteriormente, muitas das características originais do programa que buscavam incentivar a poupança foram abandonadas.

<sup>17</sup> Um exemplo é adesão automática a planos de previdência. Madrian e Shea (2001) observam que a mudança do padrão de adesão a planos de previdência, de adesão opcional para adesão automática, com opção de desligamento, promove um aumento da taxa de poupança.

Assim, considerou-se que o aspecto de incentivo à participação no mercado de trabalho formal (ou seja, enquanto política do tipo *in-work benefits*) seria, no contexto atual, mais propício para uma avaliação de impacto. Assim como no caso das políticas de incentivo à poupança, mesmo a literatura internacional sobre programas de incentivo ao trabalho tende a ser escassa nesse tema (Heckman et al., 2002), sendo a maior parte dos estudos existentes focada nos casos britânico (*Working Tax Credit*) e, principalmente, norte-americano (*Earned Income Tax Credit - EITC*).

Blundell e Hoynes (2004) analisam os casos britânico e norte-americano, e concluem que os *in-work benefits* foram eficazes em incentivar alguns grupos a ingressarem no mercado de trabalho, notadamente no caso dos Estados Unidos. O programa norte-americano EITC foi criado inicialmente como uma forma de compensar trabalhadores de baixa remuneração pela carga tributária incidente sobre os salários. Com o tempo, o programa sofreu diversas rodadas de expansão<sup>18</sup>, sendo que, atualmente, o benefício é pago a todos os trabalhadores de baixa renda, mas é bem mais generoso para famílias com filhos (Hoynes, 2019).

Os estudos relacionados ao EITC, em geral, dividem os efeitos entre a margem intensiva (número de horas trabalhadas) e extensiva (decisão de trabalhar ou não). No caso de indivíduos solteiros, os incentivos do programa na margem extensiva são substanciais, especialmente para indivíduos de menor renda. Todavia, diferentemente do Abono, o benefício pago pelo programa tende a cair à medida em que a renda do indivíduo cresce<sup>19</sup>, tornando o incentivo, em geral, negativo na margem intensiva, ou seja, para vários trabalhadores, o rendimento adicional pelas horas “extras” trabalhadas tende a ser menor que o benefício perdido pelo incremento de renda. Tal característica pode ser vista como uma justificativa para adoção, por parte de vários países, de critério de carga horária mínima trabalhada, já que, na ausência dessa restrição, o indivíduo teria incentivos para trabalhar, para ter acesso ao benefício, mas por poucas horas, de maneira a maximizar o seu valor. Por outro lado, como a elegibilidade ao programa depende da renda familiar, os incentivos para indivíduos casados são diferentes, de forma que o programa acaba tendo incentivos negativos para a maior parte das rendas secundárias da família (Hoynes, 2019).

Nichols e Rothstein (2015) e Hoynes (2019) revisam a literatura a respeito do EITC e concluem que as pesquisas realizadas a respeito do programa nas últimas duas décadas apontam importantes impactos do mesmo sobre a pobreza e sobre a saúde e escolaridade das crianças nessas famílias. No que tange ao estímulo ao trabalho, o programa é eficaz para estimular a participação no mercado de trabalho por parte de mães solteiras, mas existem evidências de pequenos efeitos negativos sobre a participação de mulheres casadas. No caso dos homens, como ressaltam Nichols e Rothstein (2015), o programa não apresenta efeitos significativos. De fato, a literatura sobre mercado de trabalho aponta que a elasticidade da oferta de trabalho masculina em relação aos salários é, em geral, muito baixa, sendo virtualmente nula, mesmo porque as taxas de participação já são muito altas (Dickert *et al.*, 1995; Keane, 2011). Tal fato, embora reduza a probabilidade de se estimular o trabalho masculino mediante incentivos financeiros, não elimina, a princípio, a possibilidade de incentivar a formalização, ou seja, a transição do setor informal para o formal.

Em geral, as evidências a respeito desse tipo de programa se concentram em países desenvolvidos, cujos mercados de trabalho apresentam características bastante diversas das observadas no Brasil. Uma exceção é o Chile, cujo programa similar ao Abono (*Bono al Trabajo de la Mujer*), voltado apenas às mulheres de baixa renda, apresenta impacto positivo sobre a participação, notadamente no caso

---

<sup>18</sup> Em 2016, o programa custou 67 bilhões de dólares, beneficiando 27 milhões de pessoas (Hoynes, 2019).

<sup>19</sup> Essa redução progressiva do benefício, em contraposição a um corte abrupto, como ocorre no Abono, é bastante comum em políticas similares internacionais, sendo chamada de *phase out*.

das mulheres pertencentes aos primeiro quintil de renda (20% mais pobres) da população<sup>20</sup> (Larraín Aylwin, 2017).

No contexto brasileiro, apesar da inexistência de evidências empíricas relativa aos efeitos do Abono, existem fortes evidências de que a permanência no emprego formal é afetada por incentivos financeiros, conforme observado a partir da reforma das regras de acesso ao Seguro-Desemprego, empreendida em 2015. Até 2014, antes da reforma, todos os trabalhadores formais há pelo menos seis meses no emprego faziam jus, em caso de demissão sem justa causa, a quatro parcelas do Seguro-Desemprego. Contudo, estudos demonstravam que havia um forte salto na probabilidade de demissão justamente quando o indivíduo completava seis meses no emprego (Gonzaga e Pinto, 2014; Santos, 2019). Dessa forma, havia a preocupação de que a regra de elegibilidade ao Seguro-Desemprego, a possibilidade de saque do FGTS e a possibilidade de recebimento de um salário mínimo do Abono Salarial tornava atrativa a permanência por seis meses no mercado formal, período a partir do qual o trabalhador poderia “induzir” a própria demissão.

Nesse sentido, a reforma alterou as condições de elegibilidade ao Seguro-Desemprego, aumentando o período mínimo de emprego necessário para a aquisição do direito ao benefício, para 12 meses na primeira solicitação e para 9 meses na segunda solicitação. Além disso, o número de parcelas recebidas também passou a depender do período trabalhado, sendo 3 parcelas: para trabalhadores a menos de 12 meses no emprego; 4 parcelas: para trabalhadores entre 12 e 24 meses (exclusive) no emprego; e 5 parcelas: para trabalhadores a partir de 24 meses no emprego.

Santos (2019) demonstra que, anteriormente à reforma, ocorria um salto de 1,28 p.p. na probabilidade de demissão após o trabalhador completar 6 meses no emprego. Com a mudança de regra, tal descontinuidade desapareceu para os trabalhadores que tiveram seu acesso ao Seguro-Desemprego adiado, ou seja, os trabalhadores em primeira ou segunda solicitação.

Analisado de maneira mais geral, tal efeito pode ser considerado uma evidência de que os indivíduos reagem a incentivos financeiros na definição de seu comportamento no mercado de trabalho, de forma que mecanismos que incentivam financeiramente a permanência no emprego formal – ou a saída, no caso do Seguro-Desemprego – podem, de fato, afetar a decisão de formalização.

## 7.1 Impacto da elegibilidade ao Abono Salarial

Esta seção busca avaliar se existem evidências de que o Abono Salarial seja capaz de incentivar o ingresso ou permanência no mercado de trabalho formal pelos indivíduos beneficiários do programa. Nesse sentido, a principal dificuldade em estimar o efeito de políticas públicas sobre alguma variável de interesse consiste no fato de que a elegibilidade à política nunca é aleatória, dado que, via de regra, a própria escolha de seu público-alvo se dá com base em alguma característica compartilhada pelos indivíduos a ele pertencentes. Dessa forma, o principal problema da avaliação de políticas consiste em identificar um grupo de indivíduos com características comparáveis (chamados de grupo de *controle*) às dos indivíduos beneficiados (chamados de grupo de *tratamento*), mas que não pertençam a esse último grupo, e que representem fidedignamente qual seria a situação dos indivíduos beneficiados caso os mesmos não fossem atingidos pela política. Em outras palavras, a mensuração dos efeitos da política consiste em encontrar um *contrafactual* que represente a situação de não participação na política.

Tal identificação é, na prática, bastante complexa, devido ao fato de que muitas das características relevantes podem não ser observáveis, de forma que o simples controle por meio de características individuais mensuráveis – como gênero, idade, escolaridade, entre outras – pode não ser suficiente para a obtenção de grupos de *tratamento* e *controle* comparáveis. Como ressaltam Duflo *et al.* (2007),

---

<sup>20</sup> A população-alvo do programa engloba os 40% mais pobres.

em princípio, a forma ideal de obter grupos comparáveis é a randomização, ou seja, a construção de um RCT (*Randomized Control Trial*), que consiste em um experimento que divide aleatoriamente um grupo de interesse entre indivíduos tratados e não tratados (controle), obtendo o efeito da política como a diferença média observada entre os grupos para a variável de interesse.

Entretanto, a realização de tais experimentos é, na prática, custosa, e não necessariamente justificável, pois implicaria privar uma parte da população dos benefícios da política pública em análise. Dessa forma, uma alternativa a essa estratégia frequentemente empregada na literatura é a utilização de métodos *quase-experimentais*. Nesse sentido, uma das principais formas utilizadas para a avaliação de impacto de políticas públicas consiste em identificar pontos de descontinuidade nas regras de elegibilidade da política, de maneira a permitir a comparação de indivíduos que, por uma pequena margem, foram elegíveis à política, e aqueles que, também por uma pequena margem, não o foram. Tal abordagem é chamada de RDD (*Regression Discontinuity Design*). A atratividade desse método consiste no fato de que a definição exata do ponto de corte é, em geral, arbitrária e, desde que a regra não seja manipulada, os indivíduos próximos à vizinhança do corte tendem a ser parecidos, tal como ocorreria em um experimento.

No caso do Abono, existem duas descontinuidades nas regras de elegibilidade: (i) a remuneração média de, no máximo, dois salários mínimos e (ii) o prazo mínimo de 5 anos de inscrição no PIS-PASEP. Contudo, ambas as descontinuidades apresentaram características que inviabilizam a utilização de um RDD. No caso da remuneração, temos que o salário só é observado, nas bases utilizadas, para indivíduos que trabalharam formalmente, o que dificulta a formação de grupos de comparação. A título de exemplo, teríamos que comparar a taxa de formalização de indivíduos com salário médio logo abaixo dos 2 salários mínimos com a taxa de formalização de indivíduos com salário médio logo acima de 2 salários mínimos. Porém, para o cálculo da taxa de participação no mercado formal, precisaríamos conhecer os totais de indivíduos com salário logo acima e logo abaixo de 2 salários mínimos, que trabalharam ou não, mas o salário “formal” não pode ser observado para indivíduos que não trabalharam formalmente.

O prazo de inscrição no PIS-PASEP, por outro lado, é mais promissor, pois pode ser observado também para indivíduos que não trabalharam. Com relação a essa descontinuidade, entretanto, observou-se que, na prática, a elegibilidade depende apenas do ano de inscrição, sendo indiferente em qual dia/mês desse ano o indivíduo começou a trabalhar. Isso faz com que o tempo de inscrição, para fins de elegibilidade, seja, na prática, uma variável discreta, e que, portanto, não satisfaz a hipótese de continuidade requerida pelo RDD. Ainda assim, é possível utilizar o *momento* da elegibilidade de maneira a tentar mensurar o efeito do programa sobre a empregabilidade, ou seja, a partir da comparação de indivíduos elegíveis com outros que ainda não são elegíveis à política.

Um ponto de atenção, no entanto, refere-se ao fato de que se pretende medir o efeito de ser elegível ao programa sobre a empregabilidade no setor formal, mas as próprias regras fazem com que haja uma causalidade reversa. Em outras palavras, a empregabilidade é o principal determinante da elegibilidade, dado que essa última ocorre precisamente no 5º ano desde o primeiro emprego formal, contanto que sejam cumpridos os demais requisitos.

Queremos calcular o efeito do programa como:

$$P(\text{trabalhar}_t | \text{tratamento e tratado}) - P(\text{trabalhar}_t | \text{tratamento e não tratado}) \quad (1)$$

ou seja, o efeito do tratamento corresponde à diferença na probabilidade de trabalhar entre o grupo de indivíduos tratados, relativamente a uma situação em que *os mesmos* indivíduos não tivessem sido tratados, ou seja, não tivessem sido alvo da política. Entretanto, como não podemos observar um

mesmo indivíduo como tratado e não tratado ao mesmo tempo<sup>21</sup>, precisamos de um grupo comparável. Assim, redefinimos o problema como:

$$P(\text{trabalhar}_t | \text{tratamento e tratado}) - P(\text{trabalhar}_t | \text{controle e não tratado}) \quad (2)$$

As duas equações anteriores são iguais desde que:

$$P(\text{trabalhar}_t | \text{controle e não tratado}) = P(\text{trabalhar}_t | \text{tratamento e não tratado}) \quad (3)$$

Ou seja, o grupo de controle deve ter comportamento comparável ao que ocorreria com o grupo de tratamento, caso o mesmo não tivesse sido tratado. Tal hipótese é de suma relevância para a efetiva identificação de um efeito *causal*, pois, sem essa igualdade, a diferença de resultados observada para os grupos de controle e tratamento incorporaria tanto o efeito da política quanto as diferenças preexistentes entre os grupos. Satisfeita essa condição de igualdade, o impacto do programa pode ser estimado pela segunda equação, ao invés da primeira, não observável.

Uma primeira definição de grupos de controle e tratamento seria utilizar os indivíduos tais que  $\theta \leq 4$  (controle) e  $\theta \geq 5$  (tratamento), onde  $\theta$  é o número de anos decorridos desde o ingresso no mercado de trabalho ( $\theta = 1$  no primeiro ano em que o indivíduo trabalhou formalmente). Dessa forma, estariam sendo comparados os indivíduos que já são elegíveis ao Abono com os indivíduos que ainda não se tornaram elegíveis por terem menos de 5 anos desde o ingresso no mercado formal. O problema de tal método é que, necessariamente,  $P(\text{trabalhar}_t | \theta = 1) = 1$ , ou seja, a probabilidade de ter trabalhado no primeiro ano em que o indivíduo trabalhou é igual a 1. Além disso, existe uma relativa persistência temporal na probabilidade de trabalhar, por exemplo, porque o indivíduo pode continuar no mesmo emprego, de forma que a probabilidade de um indivíduo estar empregado no ano  $t$  é maior se ele já estava empregado em  $t - 1$ . Isso faz com que indivíduos com  $\theta$  mais baixo, tudo o mais constante, tenham maior probabilidade de estar trabalhando formalmente, de forma que  $P(\text{trabalhar}_t | \theta \leq 4) > P(\text{trabalhar}_t | \theta \geq 5)$ , contrariando a equação 3. Em outras palavras, tais grupos não são diretamente comparáveis, pois partem de situações de empregabilidade diferentes: o indivíduo com  $\theta = 1$  necessariamente trabalhou no ano corrente, o indivíduo com  $\theta = 2$  necessariamente trabalhou no ano anterior, o que aumenta a probabilidade de trabalhar no ano corrente, e assim por diante<sup>22</sup>.

Uma forma de contornar esse problema seria utilizar apenas indivíduos que foram demitidos por empresas que encerraram suas atividades. A escolha de utilizar apenas os demitidos por empresas que encerraram as suas atividades, e não de todos os demitidos, se refere ao fato de que a demissão devido ao encerramento, em tese, ocorreu por fatores exógenos às características do trabalhador. Assim, não há nenhum motivo a priori para considerar que um indivíduo que foi demitido devido ao encerramento de uma empresa em  $\theta = 3$  seja diferente de um indivíduo que foi demitido pelo mesmo motivo em  $\theta = 4$ , exceto pelo maior tempo de experiência. Nesse caso, uma vez controlada a experiência, qualquer diferença sistemática de empregabilidade no ano seguinte à demissão se deveria ao fato de que o segundo trabalhador seria elegível ao Abono nesse ano (pois, no ano seguinte,  $\theta = 5$ ), enquanto o primeiro não.

A abordagem explicitada anteriormente é aplicada a uma base de trabalhadores formada por indivíduos nascidos em 1990, que trabalharam formalmente no setor privado em algum momento no

<sup>21</sup> Esse fato é conhecido na literatura de avaliação de políticas como *Problema Fundamental da Avaliação*.

<sup>22</sup> Com o tempo, o efeito vai se diluindo, e a probabilidade de trabalhar converge para um nível normal.

período 2006-2018<sup>23</sup>, foram desligados por empregador que encerrou as suas atividades no mesmo ano, e que, no ano de sua demissão, receberam até 2 salários mínimos de remuneração média<sup>24</sup>. Além disso, para garantir uma relativa independência entre as características do trabalhador e o encerramento das atividades da empresa, foram considerados apenas trabalhadores demitidos de empresas com pelo menos 10 empregados no ano de encerramento. A sensibilidade dos resultados a essa escolha foi testada também para empresas maiores (pelo menos 50 ou pelo menos 100 vínculos), não tendo sido observadas diferenças significativas em relação às empresas com pelos menos 10 empregados.

Nesse sentido, o método empregado consiste basicamente em avaliar se, uma vez desligados devido ao encerramento das atividades da empresa em que trabalhavam, os trabalhadores elegíveis ao Abono Salarial retornariam mais rapidamente ao mercado de trabalho formal, comparativamente aos não beneficiários. Dessa forma, a estratégia de identificação se baseia em uma hipótese de exogeneidade do *timing* da demissão/encerramento das atividades em relação ao *timing* de elegibilidade ao Abono, de forma que os trabalhadores demitidos antes de se tornarem elegíveis ao benefício sejam comparáveis aos trabalhadores demitidos logo após a aquisição do direito ao benefício, exceto pela elegibilidade ao benefício.

Ressalta-se que a estratégia de utilizar o encerramento de atividades ou demissões em massa, com o objetivo de encontrar episódios de demissão não correlacionadas com as características individuais dos trabalhadores, é relativamente comum na literatura de mercado de trabalho, tendo sido utilizada em diversos estudos. Gibbons e Katz (1991) foram provavelmente os primeiros a utilizar essa estratégia, com o objetivo de medir o custo ocasionado por uma demissão, medido em termos de perda salarial ao longo da carreira do indivíduo desligado. Salm (2009) analisa se a perda de emprego afeta negativamente a saúde dos trabalhadores. Chan e Stevens (1999) analisam o efeito sobre a probabilidade de aposentadoria. Coelli (2011) e Hilger (2016), por sua vez, analisam se a perda de emprego afeta negativamente os resultados educacionais dos filhos dos trabalhadores demitidos, notadamente a probabilidade de seu ingresso no ensino superior.

A abordagem aqui utilizada, no entanto, difere dos trabalhos citados no sentido de que a exogeneidade necessária refere-se não à demissão em si, mas sim à temporalidade da demissão, relativamente ao momento de conquista da elegibilidade ao benefício<sup>25</sup>. Em outras palavras, é preciso que o momento da demissão – no início ou no final da carreira – seja independente das características individuais<sup>26</sup>.

A Tabela 2 apresenta estatísticas descritivas da base utilizada na análise. Verifica-se que os indivíduos com maior experiência tendem a retornar mais rapidamente ao mercado de trabalho. Indivíduos demitidos no primeiro ano de carreira tem 49% de probabilidade de trabalhar no ano  $\theta = 2$ , ao passo que os indivíduos demitidos no ano 12 tem 73% de probabilidade de trabalhar formalmente no ano  $\theta = 13$ . Consequentemente, o padrão observado indica que é crucial que a análise leve em conta o

---

<sup>23</sup> A escolha do ano de 1990 se deve ao fato de que esses indivíduos não poderiam ter trabalhado formalmente antes de 2006, ano em que completariam 16 anos de idade.

<sup>24</sup> Foi considerada encerrada a atividade no ano  $t$  se o CNPJ do empregador apresentou zero vínculos ativos em 31 de dezembro do ano  $t$  e não voltou a apresentar vínculos ativos até 2018. Além disso, não foram considerados na análise indivíduos que perderam o emprego, mas possuíam outro vínculo, o qual não foi perdido, ou seja, foram considerados apenas indivíduos que perderam todos os vínculos. Para os indivíduos que foram demitidos pelo encerramento por mais de uma vez no período, foi considerada apenas a primeira ocorrência.

<sup>25</sup> Dessa forma, ao invés de compararmos demitidos com não demitidos, são comparados os demitidos antes da elegibilidade com os demitidos após a elegibilidade.

<sup>26</sup> Fackler e Müller (2018), por exemplo, indicam que a iminência do fechamento da empresa poderia ocasionar um viés de seleção, por exemplo, se os melhores empregados deixassem a empresa, se antecipando ao fechamento. Esse tipo de efeito poderia viesar estimativas baseadas na hipótese de exogeneidade da demissão, mas não necessariamente as baseadas em uma hipótese de exogeneidade do *timing* da demissão.

nível de experiência do indivíduo, comparando apenas indivíduos com valores similares para essa característica.

**Tabela 2 – Estatísticas descritivas – indivíduos demitidos no ano anterior devido ao encerramento da empresa.**

<i>Tempo de carreira no ano t (<math>\theta</math>)</i>	<i>Percentual de reemprego</i>	<i>Elegível ao Abono Salarial</i>	<i>Experiência formal até a demissão (meses)</i>		
			<i>Média</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
2	49%	0	5,54	1	11
3	53%	0	12,62	2	22
4	62%	0	21,27	2	34
5	65%	1	28,69	2	47
6	68%	1	34,98	4	59
7	67%	1	42,51	5	71
8	64%	1	49,19	2	83
9	63%	1	55,50	5	95
10	63%	1	64,24	9	107
11	68%	1	71,89	13	117
12	63%	1	78,26	17	127
13	73%	1	84,30	30	134

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS 2006 a 2018.

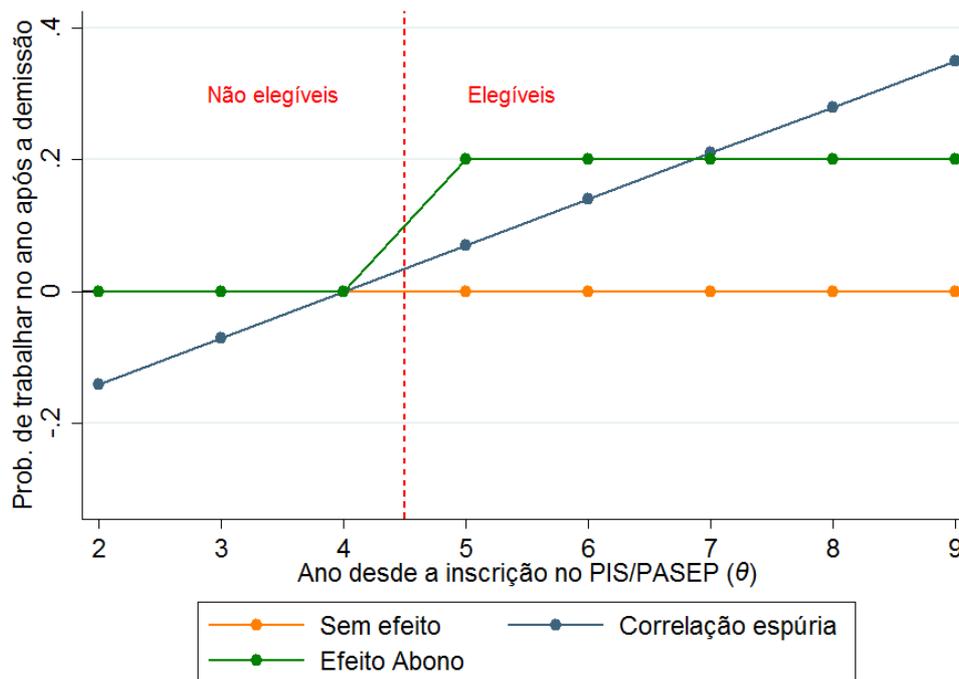
A estratégia descrita anteriormente é aplicada de duas formas. Primeiramente, foi estimado o efeito médio da elegibilidade ao Abono, a partir da variável *elegível*, que assume valor 1 se o indivíduo é elegível ao Abono naquele ano, e 0 caso contrário. Além disso, de maneira a conferir robustez à análise anterior, é realizada também uma estimativa do efeito ano a ano. Tal análise é necessária porque ser demitido mais à frente na carreira pode refletir uma maior persistência no mercado formal<sup>27</sup>, já que um indivíduo que “desistiu” do emprego formal no início de sua vida laboral não teria a possibilidade de ser demitido mais à frente. Dessa forma, pode ocorrer um problema de seleção que faça com que os indivíduos demitidos mais à frente sejam, em média, mais persistentes. Tal efeito, entretanto, ocorreria de forma progressiva, diferentemente do que ocorreria com um efeito do Abono Salarial, que tenderia a se concentrar nos anos iniciais da elegibilidade. Sendo assim, a visualização do efeito ano a ano permitiria, em tese, diferenciar os dois efeitos.

O Gráfico 11 representa, de maneira teórica, possíveis impactos do Abono Salarial sobre a empregabilidade ao longo do tempo, já controlando para a experiência. A linha laranja reflete a situação em que o programa não teria impacto sobre a empregabilidade, relativamente à empregabilidade observada no ano  $\theta = 4$  (último ano antes da elegibilidade), tomada como base. Já linha verde reflete um formato de curva consistente com um impacto positivo do Abono sobre a empregabilidade, situação na qual há uma elevação da probabilidade de trabalhar logo após a conquista da elegibilidade. Por fim, a linha azul reflete uma situação na qual seria obtida uma estimativa positiva para o efeito do Abono, mas o efeito estimado seria provavelmente espúrio, dado

<sup>27</sup> O que chamamos de persistência seria alguma característica não observável do indivíduo que reflita uma preferência pelo mercado formal.

que a temporalidade do mesmo é inconsistente com a da elegibilidade ao programa, que ocorre precisamente do ano 4 para o ano 5. Tal correlação, portanto, seria resultante não de um verdadeiro impacto do Abono, mas sim de alguma variável, correlacionada com a elegibilidade, omitida do modelo (por exemplo a persistência). Assim, a estimação dos efeitos anuais é realizada com o propósito de avaliar se o *timing* dos efeitos é consistente com o *timing* da elegibilidade ao Abono.

**Gráfico 11 – Impacto teórico do Abono Salarial sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão.**



Fonte: elaboração própria.

A Tabela 3 apresenta os resultados da primeira abordagem, estimada a partir do método *probit*. Os coeficientes apresentados se referem a impactos marginais, ou seja, um coeficiente de 0,01 indicaria 1 ponto percentual adicional na probabilidade de retornar ao mercado formal já no ano seguinte. Nenhuma das especificações utilizadas apresentou resultado estatisticamente significativo. Na primeira coluna, são incluídos como controles adicionais apenas a experiência e experiência ao quadrado<sup>28</sup>, dado que essa variável, conforme visto na Tabela 2, afeta positivamente a probabilidade de retornar ao mercado de trabalho no ano seguinte à demissão. Tal efeito é confirmado pelos resultados obtidos.

<sup>28</sup> A especificação quadrática para a experiência é padrão na literatura de mercado de trabalho, notadamente em estimativas da equação minceriana, já que o efeito da experiência tende a ser maior no início, decrescendo ao longo do tempo, podendo, inclusive, se tornar negativo.

**Tabela 3 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – parte 1.**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Sem controles	Controles: demografia	Controles: demografia, setor e ocupação	Apenas fins lucrativos	+ de 100 empregados
Elegível ao Abono	0,015 (0,015)	0,011 (0,015)	0,009 (0,015)	0,011 (0,015)	0,019 (0,022)
Experiência	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,008*** (0,001)	0,009*** (0,001)
Experiência <sup>2</sup>	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Ensino médio		0,008 (0,015)	0,005 (0,016)	0,007 (0,016)	0,030 (0,022)
Ensino superior		0,027 (0,021)	0,030 (0,023)	0,029 (0,022)	0,037 (0,032)
Feminino		-0,055*** (0,010)	-0,052*** (0,011)	-0,054*** (0,010)	-0,071*** (0,014)
Observações	10071	10071	10071	9897	4479
EF de ano	sim	sim	sim	sim	sim
EF de setor	-	-	sim	-	-
EF de ocupação	-	-	sim	-	-
Pseudo R2	0,043	0,045	0,073	0,045	0,055

Erros padrão robustos entre parênteses. Significância estatística: \* p < 0,10, \*\* p < 0,05, \*\*\* p < 0,01. EF = Efeito fixo.

Fonte: elaboração própria.

Na coluna (2) são incluídos controles demográficos<sup>29</sup>, com um indicador igual a um se o indivíduo é do sexo feminino e indicadores de *currou o ensino médio* (completo ou incompleto) e *currou o ensino superior* (completo ou incompleto). O coeficiente relativo ao ensino médio foi bastante próximo a zero, ao passo que o referente ao ensino superior foi um pouco maior, mas não estatisticamente diferente de zero, indicando que possuir ensino médio ou superior não tornou o retorno ao mercado formal mais rápido relativamente aos indivíduos com ensino fundamental ou menor escolaridade. O indicador

<sup>29</sup> Os dados identificados da RAIS também incluem a variável *raça*. Contudo, os dados dessas variáveis, provavelmente por serem declarados pelos empregadores, e não pelos próprios indivíduos, apresentam baixa qualidade. Nos testes em que essa variável foi incluída, não reportados nesse trabalho, a mesma, em geral, não foi estatisticamente significativa.

*feminino*, por outro lado, foi altamente significativo, indicando que mulheres tem menor probabilidade de retornar rapidamente ao mercado formal. A inclusão de efeitos fixos de setor e ocupação – ambos ao nível de dois dígitos na CNAE 2.0<sup>30</sup> e CBO<sup>31</sup>, respectivamente – não altera os resultados obtidos anteriormente. Estimar apenas para indivíduos que foram demitidos de empresas com fins lucrativos – coluna (4) – e empresas com mais de 100 empregados – coluna (5) – também não altera os resultados.

A Tabela 4 estima especificações adicionais apenas para indivíduos de menor renda, medida pelo salário médio no ano em que foram demitidos, apenas para indivíduos com maior renda (salário médio maior que 1,5 salários mínimo) e indivíduos de baixa escolaridade. Entretanto, não foi verificado efeito significativo do Abono Salarial sobre a empregabilidade desses subgrupos.

---

<sup>30</sup> Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

<sup>31</sup> Classificação Brasileira de Ocupações.

**Tabela 4 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – parte 2.**

	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Até 1,1 sm	Até 1,25 sm	Até 1,5 sm	Mais de 1,5 sm	Até ensino fundamental
Elegível ao Abono	0,018 (0,041)	0,041 (0,026)	0,024 (0,019)	-0,008 (0,024)	0,028 (0,041)
Experiência	0,010*** (0,002)	0,008*** (0,002)	0,007*** (0,001)	0,009*** (0,001)	0,009*** (0,003)
Experiência <sup>2</sup>	-0,000** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000 (0,000)
Ensino médio	-0,032 (0,046)	-0,015 (0,030)	0,026 (0,021)	-0,015 (0,023)	
Ensino superior	0,059 (0,066)	0,040 (0,044)	0,063** (0,029)	-0,025 (0,031)	
Feminino	-0,048* (0,028)	-0,065*** (0,018)	-0,061*** (0,013)	-0,030** (0,015)	-0,081** (0,035)
Observações	1259	2938	5905	4166	1077
EF de ano	sim	sim	sim	sim	sim
EF de setor	-	-	-	-	-
EF de ocupação	-	-	-	-	-
Pseudo R2	0,051	0,044	0,047	0,037	0,062

Erros padrão robustos entre parênteses. Significância estatística: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ . EF = Efeito fixo.

Fonte: elaboração própria.

Importa ressaltar que a resposta de homens e mulheres ao incentivo representado pelo Abono pode ser diferente. Como citado anteriormente, os homens possuem baixa elasticidade da oferta de trabalho em relação ao salário e renda, ao passo que, para as mulheres, tal elasticidade é maior. Dessa forma, um mesmo incremento de salário tenderia, em tese, a gerar um efeito maior no caso feminino. Nesse sentido, é provável que, no caso dos homens, a única margem de incentivo possível seja a de transição do mercado informal para o formal, ao passo que, no caso das mulheres, poderia ocorrer em maior medida uma transição também da não participação para o mercado formal.

Entretanto, um importante limitador nesse sentido é a preferência que alguns indivíduos podem ter pelo mercado informal, seja na condição de empregados ou autônomos. Os dados de Perry *et al.* (2007) indicam que, no caso do Brasil, 67,9% dos homens e 55,5% das mulheres que trabalhavam

informalmente em 1990 declararam que não deixariam seu trabalho atual por um emprego formal<sup>32</sup>. Quanto ao fator que motivava tal decisão, mais de um terço das mulheres indicava que a mesma era devida à necessidade de cuidar da casa ou de tempo para outras atividades (29,6% e 6,7%, respectivamente). No caso dos homens, apenas 0,2% indicaram a necessidade de cuidar da casa e 2,9% de tempo para outras atividades. Além disso, a mesma pesquisa indica que 43,7% dos homens declararam que ganhavam mais no setor informal, contra 12,2% no caso das mulheres.

Embora os dados referentes a essa análise sejam bastante antigos, tais resultados apontam possíveis diferenças entre homens e mulheres também no que tange à informalidade, o que acentuaria a diferença de respostas frente a um incentivo ao trabalho formal, como no caso do Abono Salarial. Nesse sentido, a Tabela 4 apresenta especificações que estimam os efeitos do Abono Salarial separadamente para homens e mulheres.

**Tabela 5 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – parte 3.**

	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
	Mulheres	Homens, +50 emp, até 1,25 sm	Mulheres, +50 emp, até 1,25 sm	Mulheres, +100 emp, até 1,25 sm	Mulheres, +100 emp, até 1,5 sm
Elegível ao Abono	0,018 (0,022)	-0,012 (0,052)	0,129*** (0,044)	0,129*** (0,049)	0,064* (0,038)
Experiência	0,008*** (0,001)	0,011*** (0,003)	0,005* (0,003)	0,005 (0,003)	0,007*** (0,002)
Experiência^2	-0,000*** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
Ensino médio	0,022 (0,033)	0,017 (0,046)	0,008 (0,066)	0,011 (0,074)	0,028 (0,055)
Ensino superior	0,053 (0,038)	0,082 (0,088)	0,071 (0,083)	0,083 (0,094)	0,055 (0,067)
Observações	4587	789	1001	827	1451
EF de ano	sim	sim	sim	sim	sim
Tamanho Estab	10	50	50	100	100
Pseudo R2	0,042	0,060	0,038	0,039	0,045

Erros padrão robustos entre parênteses. Significância estatística: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ . EF = Efeito fixo.

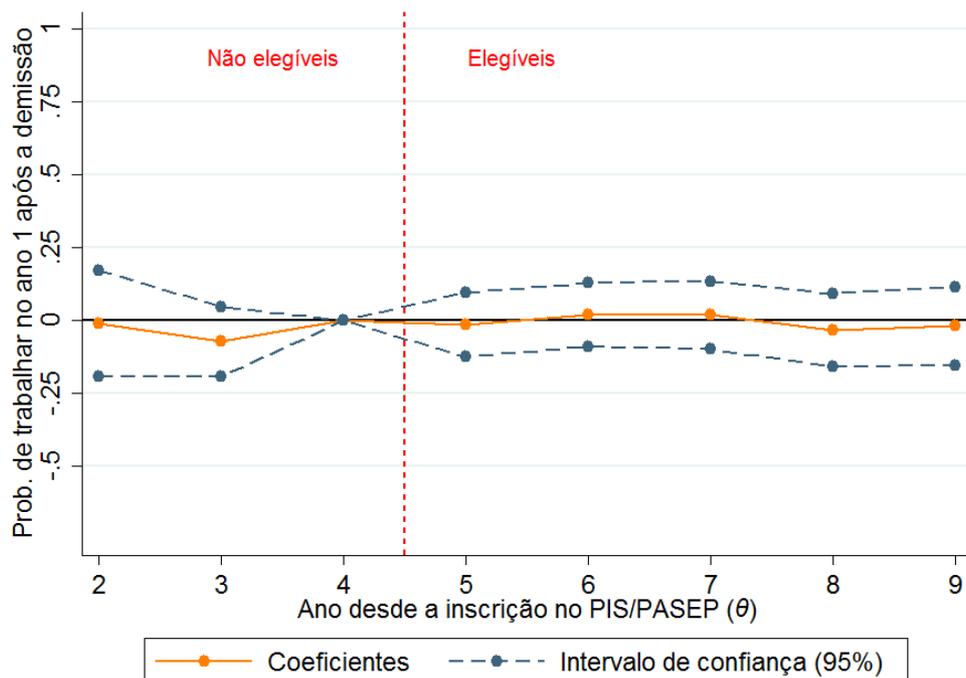
Fonte: elaboração própria.

<sup>32</sup> Embora tais percentuais sejam mais baixos para indivíduos mais jovens.

Observa-se que o efeito continua não significativo quando se considera toda a amostra de mulheres – coluna (11). Entretanto, quando se considera apenas trabalhadores de baixa renda, o efeito é nulo para homens – coluna (12) –, mas passa a ser estatisticamente significativo, e a apresentar dimensão considerável, no caso das mulheres – coluna (13). As colunas (13) e (14) indicam que as trabalhadoras de baixa renda (até 1,25 s.m.) elegíveis ao Abono Salarial tem probabilidade de trabalhar formalmente no ano seguinte à demissão 12,9 p.p. maior, relativamente às trabalhadoras não elegíveis. Dado que a probabilidade de uma mulher de baixa remuneração não beneficiária do Abono retornar no ano seguinte era de cerca de 44%, tal efeito implicaria um salto para 57% da probabilidade de retorno, basicamente eliminando a diferença de gênero observada. Para homens nessa faixa de renda, a probabilidade de retorno já no ano seguinte é cerca de 59%, tanto para beneficiários quanto para não beneficiários do Abono. Por fim, a coluna (15) demonstra que o nível salarial é bastante relevante: considerar a faixa mais ampla de até 1,5 salários mínimos reduz o efeito médio estimado da elegibilidade ao abono para as mulheres pela metade, relativamente às colunas (13) e (14)<sup>33</sup>.

De maneira a conferir robustez aos resultados obtidos anteriormente, são estimados efeitos ano a ano para as principais especificações. O Gráfico 12 apresenta essa estimativa a partir de especificação similar à apresentada na coluna (2) da Tabela 3.

**Gráfico 12 – Efeito da elegibilidade ao Abono sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão.**



Observação: A linha sólida laranja representa o efeito estimado (relativamente ao ano “4”), ao passo que as linhas tracejadas azuis representam os limites superior e inferior do intervalo de confiança de 95%. Para fins de comparabilidade, foi utilizada escala para o eixo y similar à do Gráfico 13.

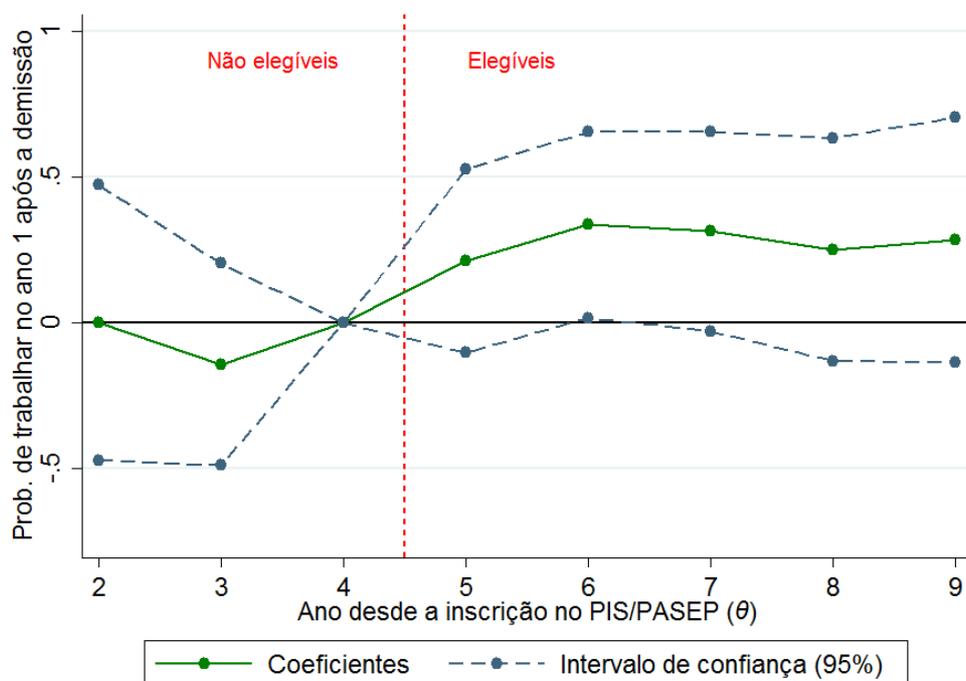
Fonte: elaboração própria.

<sup>33</sup> O efeito estimado considerando-se apenas as mulheres com salário entre 1,25 (exclusive) e 1,5 salários mínimos não é estatisticamente diferente de zero.

O padrão observado confirma o resultado de que não há diferença aparente na probabilidade de retornar ao mercado de trabalho formal para indivíduos antes e após a elegibilidade ao Abono, já que nenhum ano apresentou probabilidade estatisticamente diferente da observada no primeiro ano antes da elegibilidade (ano 4), o qual foi tomado com base. Caso o Abono apresentasse um efeito positivo sobre a empregabilidade, os coeficientes estimados para os anos 2 a 4 deveriam ser menores que os estimados para os anos 5 a 9.

Já o Gráfico 13 apresenta a estimativa ano a ano para um modelo equivalente ao apresentado na coluna (13) da Tabela 5 – mulheres com renda até 1,25 salários mínimos. Embora os efeitos ano a ano não sejam individualmente significativos a 5%, com exceção do referente ao ano 6, os resultados indicam que, de fato, a probabilidade de trabalhar formalmente aumenta logo no período inicial da aquisição da elegibilidade (anos 5 e 6), permanecendo nesse patamar nos anos subsequentes.

**Gráfico 13 – Efeito da elegibilidade ao Abono Salarial sobre a probabilidade de trabalhar no ano seguinte à demissão – indivíduos com maior probabilidade de serem afetados.**



Observação: A linha sólida verde representa o efeito estimado (relativamente ao ano “4”), ao passo que as linhas tracejadas azuis representam os limites superior e inferior do intervalo de confiança de 95%.

Fonte: elaboração própria.

Dessa forma, conclui-se que o efeito estimado ano a ano é consistente com o padrão teórico esperado (curva verde do Gráfico 11) e, portanto, não parece ter sido causado por eventual correlação espúria com alguma variável omitida que fosse relacionada ao tempo desde o ingresso no setor formal. Como mencionado anteriormente, caso tal correlação fosse espúria, não seria observado um aumento da probabilidade logo após a elegibilidade (e estabilidade posterior), mas sim uma curva crescente ao longo do tempo.

Em resumo, a análise empreendida não aponta, em geral, efeitos significativos do Abono enquanto incentivo à formalização. Entretanto, foi observado efeito relevante no caso de mulheres de baixa

remuneração (até 1,25 salários mínimos). É importante ressaltar, nesse aspecto, que o efeito de uma política que incentive a formalização é limitado pelo fato de que, por um lado, muitos indivíduos já se formalizariam de qualquer forma, e, por outro, muitos indivíduos, de fato, preferem o mercado informal ou a inatividade. Consequentemente, apenas os indivíduos que não pertencem a esses dois grupos poderiam ser impactados pela política, ou seja, se formalizariam *apenas* por causa da mesma. No caso dos homens, tanto o grupo de indivíduos que preferem a formalização, mesmo sem o benefício, quanto o grupo de indivíduos que prefere a informalidade (Perry *et al.*, 2007), representam percentuais maiores da população, relativamente às mulheres, o que provavelmente explica a maior resposta dessas ao incentivo.

Particularmente, observa-se que o benefício parece ineficaz para incentivar indivíduos com níveis salariais mais próximos ao limite de 2 salários mínimos. Por fim, cabe destacar que a composição familiar também pode ter grande influência sobre os efeitos do programa, mas as bases utilizadas não possuem variáveis dessa natureza. Conforme apontado anteriormente, no caso do *Earned Income Tax Credit - EITC*, programa norte-americano de incentivo ao trabalho, foram observados efeitos significativos apenas para mães solteiras, ao passo que o efeito sobre mulheres casadas parece ser negativo.

Muitos dos programas similares ao Abono, apresentados no Quadro 2, utilizam características familiares para a elegibilidade e determinação do valor do benefício, notadamente a renda familiar e o número de filhos. É interessante notar ainda que, dentre os programas similares, o Chile possui um programa bastante similar ao Abono, mas focado apenas em mulheres de baixa renda familiar (*Bono al Trabajo de la Mujer*).

## 8 Consistência dos pagamentos de Abono Salarial com as normas de concessão vigentes à época

### 8.1 Operacionalização do pagamento do Abono Salarial.

A operacionalização do pagamento do Abono Salarial envolve o processo de identificação dos beneficiários que possuem direito ao benefício referente a determinado ano-base, a disponibilização dos valores para os agentes operadores (CAIXA e BB<sup>34</sup>) e o pagamento do benefício aos trabalhadores, conforme detalhado em sequência.

O processo de identificação de beneficiários é realizado a partir dos dados dispostos na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que deve ser enviada pelos empregadores até o final de cada exercício, sendo composta de informações declaratórias sobre os vínculos de trabalhadores no período a que se refere. A recepção das declarações da RAIS é realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) que, após processar e validar os dados por meio de cruzamento de dados com arquivos de outros órgãos, fornecidos pelo contratante, encaminha as bases de dados aos agentes operadores para a identificação dos beneficiários do Abono Salarial.

As atribuições dos agentes operadores no âmbito da operacionalização do Abono Salarial, por sua vez, preveem a depuração do cadastro do trabalhador nas bases do PIS e do PASEP, bem como a troca prévia de informações entre BB e CAIXA, denominada troca “Interprogramas”, cujo objetivo é evitar

---

<sup>34</sup> Conforme disposto na Lei nº 7.998/1990, Art. 9º-A, §1º, a CAIXA é a responsável pelo pagamento do Abono Salarial aos empregados dos contribuintes do PIS (iniciativa privada); ao passo que o BB é o responsável pelo pagamento do Abono Salarial aos servidores e empregados dos contribuintes do PASEP (setor público).

duplicidades no pagamento no PIS e no PASEP, e, por fim, a identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial de acordo com os critérios definidos em Lei.

Encerrado o processo de identificação dos elegíveis ao Abono Salarial, os agentes operadores comunicam oficialmente o quantitativo de trabalhadores declarados na RAIS com direito ao benefício para a STRAB. Assim, com base nas informações apresentadas pelos agentes operadores, a Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios (CGGB), da STRAB, do Ministério da Economia, encaminha o pedido de descentralização de recursos financeiros à Coordenação-Geral de Recursos Financeiros (CGFIN), da Secretaria Especial de Fazenda, do Ministério da Economia, que posteriormente disponibiliza os recursos aos agentes operadores.

Destaca-se, por fim, que o Abono Salarial é pago aos trabalhadores, pelos agentes operadores, mediante débito em contas de suprimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mantidas junto ao BB e à CAIXA para essa finalidade.

Os beneficiários e valores do Abono Salarial são conhecidos no primeiro semestre do ano subsequente àquele que deu origem ao benefício, viabilizando a elaboração da programação de desembolso, conforme especificado na Seção 5.1. Especialmente em relação ao direito adquirido relativo ao ano-base de 2018, o calendário de pagamentos foi estabelecido pela Resolução CODEFAT nº 834/2019 e os pagamentos foram realizados de julho de 2019 a maio de 2020, tendo sido pagos 22.759.294 benefícios do Abono Salarial, conforme disposto na Tabela 6.

**Tabela 6 – Abono Salarial pago a trabalhadores no ano-base 2018.**

<b>Agente Operador</b>	<b>Quantidade de benefícios</b>	<b>Valor Pago (R\$)</b>
Banco do Brasil (PASEP)	2.895.862	2.684.963.473,84
Caixa Econômica Federal (PIS)	19.785.461	15.803.117.780,92
<b>Total</b>	<b>22.681.323</b>	<b>18.438.898.317,71</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir dos resultados dos cruzamentos de dados realizados.

Registra-se que, conforme informações disponíveis nas bases de pagamentos, esses ocorreram por meio de crédito em conta (54,5%); no caixa das agências (15,1%); nos canais de auto atendimento (13,8%); e em Lotéricas e Caixa Aqui<sup>35</sup> (14,3%). Houve, ainda, pagamentos para os quais não foi informado o meio de pagamento (2,3%).

## **8.2 Fragilidades nos controles internos relativos à gestão do Abono Salarial**

O Relatório nº 817228 da CGU<sup>36</sup>, que traz os resultados da Auditoria Anual de Contas (AAC) referente à gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no exercício de 2019, identificou fragilidades de controle interno que podem impactar no processo de reconhecimento, mensuração e evidenciação das informações contábeis do fundo. Um dos riscos existentes nesse processo é a identificação de trabalhadores que não atendem os requisitos de políticas públicas como a do Abono Salarial, o que, conseqüentemente, incorre em apropriação de uma despesa indevida. O escopo da referida auditoria

<sup>35</sup> “Caixa aqui” é uma empresa contratada pela CAIXA para prestar serviços à comunidade em seu nome e com critérios por ela estabelecidos, conforme disposto no site da CAIXA acessado em 05.03.2021 (<https://www.caixa.gov.br/atendimento/correspondente-caixa-aqui/Paginas/default.aspx>).

<sup>36</sup> Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/925193>.

esteve restrito à avaliação do desenho dos controles estabelecidos tanto pelos gestores da política como pelos agentes operadores, não tendo sido realizados, em seu escopo, testes substantivos para validar as informações fornecidas. Considerando o escopo descrito, foram verificadas as seguintes fragilidades no desenho dos controles avaliados:

### **8.2.1 Ausência de mecanismos de controle interno relativos à supervisão do processo de identificação de beneficiários.**

Conforme foi verificado a partir de inspeções realizadas no Ministério da Economia, as atividades realizadas no âmbito do processo de identificação de beneficiários do Abono Salarial estão restritas à aprovação das rotinas executadas pelos agentes operadores e à gestão e fiscalização contratual. No entanto, verificou-se que os gestores não têm acesso aos sistemas operacionais e não há rotinas de controle para respaldar a validação das atividades exercidas, o que implica em alto nível de assimetria de informações e risco para os gestores responsáveis pela validação.

A atividade de controle referente ao processo de identificação de beneficiários do Abono Salarial, nesse sentido, é realizada integralmente pelos agentes operadores Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, sem a existência das atividades de supervisão sob a responsabilidade da Secretaria de Trabalho. Os “procedimentos de autorização e aprovação”, embora existentes, não são efetivos, pois são meramente formais e não mitigam riscos.

Do mesmo modo, como o controle chave é executado integralmente pelos agentes operadores, há ausência de mecanismos de segregação de funções. Essas fragilidades apontadas, somadas ao fato de inexistirem rotinas de verificações e conciliações, resultam na ausência de mecanismos efetivos de supervisão, implicando em riscos.

### **8.2.2 Fragilidades nos controles exercidos pelos agentes operadores.**

Com relação ao controle exercido nos agentes operadores, os mesmos estão em nível superior de estruturação das rotinas, em comparação aos controles estabelecidos pelo gestor da política, haja vista a existência, nos agentes operadores, de manuais e de rotinas internas formalizadas.

No entanto, em que pese a materialidade dos recursos envolvidos no Abono Salarial, verificou-se que o processo de identificação de beneficiários carece de metodologias mais robustas para cruzamento das bases de dados internas com fontes externas.

A ausência de confronto da base de dados utilizada com outras bases governamentais implica em risco de identificação de beneficiários que não atendem aos requisitos legalmente previstos e, conseqüentemente, em realização de pagamentos indevidos. Cita-se, a título de exemplo, alguns cruzamentos que são realizados<sup>37</sup> no âmbito do Seguro Desemprego e que poderiam ser implementados no Abono Salarial, quando cabível: base do SISOBI (registro de óbitos); beneficiários do PIS com renda no SIAPE; beneficiários que constam do cadastro de empresário; beneficiários com renda previdenciária.

Outra fragilidade identificada refere-se à ausência de mapeamento e de estudos envolvendo novas situações de risco, incluindo fraudes, prática essa que já ocorre, por exemplo, no âmbito do Seguro Desemprego. Conforme previsto no COSO ICIF 2013, e na IN MP/CGU nº 01/2016, os controles internos devem ser preventivos. Essa visão também consta do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, conforme se verifica a seguir:

---

<sup>37</sup> Relatório de Auditoria da CGU nº 201900981, relatório disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855592>.

*O sistema de controles internos não deve focar-se exclusivamente em monitorar fatos passados, mas também contemplar visão prospectiva na antecipação de riscos. A diretoria deve assegurar-se de que o sistema de controles internos estimule os órgãos da organização a adotar atitudes preventivas, prospectivas e proativas na minimização e antecipação de riscos.*

Desse modo, tomando por referência os procedimentos de controle existentes no Seguro Desemprego, que são geridos pela mesma Coordenação-Geral, verifica-se que há espaço para melhorias dos controles internos implementados.

### **8.2.3 Risco decorrente da relação contratual com os agentes operadores.**

Outra fragilidade decorre do relacionamento contratual do Ministério da Economia, no caso específico representado pela STRAB, com os agentes operadores. Nesse caso, a delegação a esses agentes de atividades pela STRAB acarreta situação de possível conflito de interesse entre o agente delegante (principal) e o agente delegado (agente), pois os interesses do principal e do agente não necessariamente são coincidentes, e implicam em risco para o principal. Uma das maneiras de solucionar os conflitos de agência é por meio de mecanismos de incentivo para mitigar os riscos da relação.

No caso do Abono Salarial, não se identifica o monitoramento ou a criação de mecanismos de incentivo que reduzam esses riscos. Pelo contrário, há incentivo para que o agente cumpra o mandato estabelecido com o principal de forma ineficiente, ou seja, realize com menos diligência o processo de identificação dos beneficiários, já que os contratos celebrados preveem remuneração que varia conforme o número de trabalhadores identificados para recebimento do Abono Salarial. Na relação proposta, o interesse do agente é maximizar o seu ganho, o que implica na identificação do maior número possível de beneficiários com o menor custo unitário para realização dessa atividade.

Ocorre que o menor custo, aliado à remuneração apenas nos casos em que foram identificados trabalhadores para o recebimento do Abono, implica, em tese, em menor qualidade ou rigor dos testes realizados. Desse modo, o desenho da forma de remuneração estabelecida resulta em maior risco de pagamento de benefícios em que os critérios de elegibilidade previstos não são adequadamente validados, situação potencializada em função da ausência de mecanismos de monitoramento e/ou de mecanismos adequados de incentivo.

## **8.3 Avaliação da consistência dos pagamentos de Abono Salarial - ano-base 2018**

Foram realizados testes substantivos por meio de cruzamentos de dados, utilizando-se bases governamentais, com o objetivo de avaliar a consistência dos pagamentos realizados em 2019 e 2020 referentes ao Abono Salarial devido aos trabalhadores que atenderam as condicionalidades para recebimento desse benefício no exercício de 2018<sup>38</sup>.

Os resultados apontaram para as seguintes situações de inconsistência no pagamento desse benefício e referentes ao ano-base 2018, consolidadas na Tabela 7:

---

<sup>38</sup> O detalhamento dos resultados obtidos em decorrência dos cruzamentos de dados realizados consta do Relatório nº 826368, a ser publicado em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>.

**Tabela 7 – Resultado dos cruzamentos que apontam para situações de inconsistência nos pagamentos de Abono Salarial.**

<b>Situação</b>	<b>Quantidade de benefícios pagos indevidamente (% do total)</b>	<b>Valor Pago (R\$)</b>
<i>Total de pagamentos de Abono Salarial – ano-base 2018</i>	22.681.323 (100%)	18.438.898.317,71
Trabalhadores que constam como falecidos em data anterior ao início do período registrado como trabalhado no ano-base 2018	149 (0,0007%)	99.746,00
Trabalhadores com vínculo registrado na RAIS com empresas cujo CNPJ não consta na base de dados da RFB	90.244 (0,4%)	35.276.958,43
Trabalhadores com vínculos com empresas cuja inscrição do CNPJ estava em situação diferente de ativa na base de dados da RFB	1.728 (0,008%)	1.210.261,36
Beneficiários cujo CPF não foi identificado na base de dados do CPF mantida pela RFB	664.842 (2,9%)	556.402.000,00
Trabalhadores cujo CPF encontrava-se em situação diferente de regular na base de dados mantida pela RFB	172.657 (0,8%)	137.162.529,79
Trabalhadores com registro de possuírem renda média mensal superior a dois salários mínimos no exercício de 2018.	117.628 (0,5%)	111.698.801,17
Trabalhadores cujos dados registrados nas bases de pagamentos do benefício do Abono Salarial diferem da base CPF	10.684 (0,05%)	9.259.158,67
Trabalhadores cujos dados registrados nas bases de pagamentos do benefício do Abono Salarial diferem da RAIS 2018	9.393 (0,04%)	7.283.893,36
Trabalhadores que receberam dois ou mais pagamentos de Abono Salarial referentes ao ano-base 2018	29.683 (0,1%)	10.791.406,66
Trabalhadores que foram identificados com período total inferior a trinta dias trabalhados conforme a RAIS de 2018	6.842 (0,03%)	3.546.321,38
Trabalhadores que não atendiam o requisito de estarem inscritos há ao menos cinco anos no cadastro do PIS/PASEP <sup>39</sup>	866.366 (3,8%)	684.858.401,37

Assim, com base nos achados de auditoria sumarizados na Tabela 7, bem como em decorrência dos resultados das demais análises realizadas, conclui-se que os pagamentos de Abono Salarial referentes ao ano-base de 2018 não são, em sua totalidade, consistentes com as normas de concessão à época vigentes.

É importante destacar que alguns dos resultados podem decorrer do fato de que retificações realizadas na RAIS eventualmente não constavam da base de dados encaminhada à CGU, requerendo, assim, análise e revisão, pelo órgão gestor, das situações apontadas. Ademais, a maior parte das inconsistências identificadas no cálculo de renda média e de tempo de inscrição no PIS/PASEP derivam 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,

<sup>39</sup> Cumpre registrar que houve o pagamento de 60.253 benefícios a trabalhadores para os quais não havia registro da data de vinculação ao PIS na base enviada pela CAIXA, o que equivale ao pagamento de R\$ 46.641.540,12 sem que houvesse validação desse critério.

necessitando, assim, que o gestor avalie a conformidade dos normativos infralegais com a Lei instituidora do benefício. Enfatiza-se a possibilidade de haver sobreposição nos quantitativos apontados, o que significa que a soma das situações identificadas como inadequadas não é igual ao montante eventualmente pago de forma indevida.

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 (BB e CAIXA). Desse modo, o Programa apresenta falhas quanto ao critério de focalização, considerando a realização de pagamentos a um público que não teria direito ao benefício.

Adicionalmente, verifica-se que a Secretaria do Trabalho não exerce controle e supervisão adequados no âmbito do Programa Abono Salarial, os quais, se corretamente realizados, poderiam ter evitado, ou minimizado, a ocorrência das inconsistências apontadas e, em consequência, prevenido a realização de pagamentos indevidos. Cumpre registrar que, apesar de os contratos firmados com o SERPRO e com os agentes operadores do Abono Salarial (BB e CAIXA) conterem cláusulas relacionadas a validações de dados e depurações a serem executados por cada contratado, a Secretaria do Trabalho não realizou o devido acompanhamento da implantação desses dispositivos, o que permitiu a realização de pagamentos indevidos do Abono Salarial referente ao ano-base de 2018. Não obstante, chama atenção o fato de a mesma Secretaria dispor de alguns controles utilizados para o acompanhamento dos desembolsos relacionados ao Seguro-Desemprego Formal e que poderiam ser incorporados aos processos de processamento, identificação e pagamento do Abono Salarial, mesmo que se constituam em mecanismos iniciais de controle e que venham a ser posteriormente aprimorados.

Observa-se, ainda, que existe o risco de a condição encontrada ter se repetido nos anos anteriores, uma vez que o processamento da RAIS e a identificação dos beneficiários foram realizados pelas mesmas instituições contratadas para operacionalizar o Abono Salarial referente ao ano-base 2018, bem como de ter se repetido em relação aos pagamentos do Abono Salarial ano-base 2019, cujos pagamentos foram efetuados até fevereiro de 2021, e, ainda, de se repetirem em exercícios subsequentes, caso não sejam adotadas providências para a qualificação dos controles relacionados e da supervisão sob a responsabilidade da STRAB, gestora da política pública.

Acerca das providências necessárias para a mitigação das fragilidades identificadas, destacam-se o aprimoramento dos controles realizados pelas instituições contratadas e o aperfeiçoamento das ações de supervisão da Secretaria do Trabalho em relação ao Programa Abono Salarial. Tais medidas, se implementadas, apresentam o potencial de reduzir a quantidade de pagamentos indevidos, resultando em uma melhor focalização do programa, bem como em maior adequação na aplicação de recursos que são direcionados à proteção do trabalhador, em decorrência de não pagamento do benefício àqueles que não cumprem os requisitos legalmente previstos para sua concessão.

Destaca-se, outrossim, que providências iniciais para a implementação de melhorias nos controles, em princípio, não demandariam um prazo expressivo, pois as inconsistências mais relevantes referem-se à necessidade de cadastramento da informação do CPF nas bases de pagamento, informações essas que já constariam da base da RAIS, e de revisão normativa no que se refere à forma de apuração do critério de tempo de inscrição no PIS/PASEP, considerando a necessidade de alinhamento à Lei de instituição do Abono Salarial. Inclusive, cumpre registrar que alguns aprimoramentos já foram contemplados no novo sistema desenvolvido sob demanda da STRAB.

Nesse contexto, considerando os avanços relevantes informados pela STRAB e voltados à implementação do novo Sistema do Abono Salarial, bem como informação de que a RAIS do ano-base 2019 já utilizava dados do eSocial, a implementação de outras melhorias necessárias, em sistema, normatização e fluxos, não devem causar prejuízo ao calendário de identificação e de pagamento do benefício, havendo, inclusive, a possibilidade de antecipação da identificação dos beneficiários com a

migração completa da entrada de dados pela GD RAIS para o eSocial, pois esta nova forma de acessar as informações do trabalhador não mais necessitaria do prazo de envio das mesmas para a GD RAIS<sup>40</sup>, bem como já contemplaria validações de informações com outras bases governamentais, como CPF e CNPJ.

## 9 Considerações Finais

Ao longo da avaliação, o Abono Salarial foi analisado sob diferentes aspectos, tais como desenho da política e contexto de sua criação, aspectos distributivos, orçamentários, e, por fim, seus eventuais impactos sobre o mercado de trabalho, sob a ótica de incentivo ao ingresso no mercado formal. São apresentados a seguir alguns pontos de destaque com relação às análises empreendidas.

Em primeiro lugar, verifica-se uma ausência de definição clara e atualizada a respeito do objetivo do programa. Em sua criação, o Abono era um benefício que permitia o saque das contas individuais do PIS/PASEP, apenas para trabalhadores de baixa renda, no valor de até um salário mínimo. Com o redirecionamento dos recursos do PIS/PASEP para o financiamento do FAT, o saque então existente foi mantido sob a forma do atual Abono Salarial, seguindo grande parte das regras adotadas desde a década de 1970, como o valor do saque, o foco em trabalhadores de menor renda e a restrição de 5 anos de inscrição no fundo PIS/PASEP para direito ao benefício. Ademais, o objetivo inicial do programa, de estímulo à formação do patrimônio do trabalhador, 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.

Ressalta-se também a rigidez derivada do fato de que grande parte das regras do programa está definida no próprio texto constitucional. Com relação a esse aspecto, observa-se que a vinculação do valor do benefício e do critério de elegibilidade ao salário mínimo é contraproducente do ponto de vista distributivo, pois uma eventual política de valorização do salário mínimo, acima do crescimento do salário médio, elevaria o valor do benefício, assim como aumentaria o número de beneficiários potenciais, mesmo com a conseqüente redução na vulnerabilidade social dos trabalhadores de baixa renda. Da mesma forma, se o salário mínimo ficasse defasado, como aconteceu ao longo da década de 1980, ocorreria o efeito contrário: menos trabalhadores seriam beneficiados e o valor do benefício cairia em termos reais. O mesmo pode-se dizer em relação à taxa de desemprego, já que o menor nível de emprego também reduz o número de beneficiários. Dessa forma, o Abono acaba se tornando um benefício relativamente pró-cíclico, devido ao efeito do aumento do emprego e formalização nos períodos de crescimento econômico, com movimento contrário em fases de contração.

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 duas ou mais políticas nesse formato. Todas essas políticas partem de uma base comum, composta pelos trabalhadores formais, embora possuam, em geral, diferentes objetivos, os quais se traduzem nas diferentes restrições de acesso que são impostas a esse grupo.

Nesse sentido, um aspecto marcante do Abono em relação a programas similares adotados em outros países é o caráter genérico de sua população-alvo. Em geral, políticas similares estabelecem diversos

---

<sup>40</sup> Conforme informado no sítio do Ministério da Economia (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/trabalho/fevereiro/prazo-para-entrega-da-rais-comeca-em-13-de-marco>, acessado em 09.04.2021), para fins de pagamento do abono salarial, no caso das empresas eSocial, serão consideradas as informações enviadas até o dia 31/01/2021, enquanto para as demais empresas, o prazo para prestação de informações à Rais é até o dia 12/04/2021.

critérios para o acesso e para o cálculo do valor do benefício, principalmente relacionados com a renda familiar per capita e um mínimo 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 salário médio (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. Dessa forma, apesar de a análise empreendida ter evidenciado que o Abono não se constitui como uma política de transferência de renda, entende-se que a adoção de mais critérios de acesso, em especial os relacionados à renda familiar per capita e ao número de horas trabalhadas, seria consistente com qualquer dos formatos geralmente adotados em programas de benefícios condicionados ao emprego.

Do ponto de vista distributivo, observou-se que o Abono tem pouco efeito sobre o nível geral de desigualdade da economia, embora contribua para uma redução da desigualdade dentro do grupo de trabalhadores formais. No entanto, seu efeito sobre a pobreza, por exemplo, é negligível, já que a maior parte do benefício tende a se concentrar nas camadas de renda média da população. Ademais, restringir a elegibilidade de remuneração para valores inferiores aos atuais 2 salários mínimos tem pouco efeito sobre esse quadro. Nesse sentido, seria mais eficaz adicionar ao programa um critério de renda familiar per capita máxima, que restringisse o acesso dos indivíduos de maior renda ao benefício.

Quanto ao efeito do Abono enquanto incentivo ao ingresso no mercado de trabalho formal, a análise de impacto identificou que o programa foi eficaz apenas para mulheres com remuneração inferior a 1,5 salários mínimos, com impacto mais acentuado entre aquelas que possuíam remuneração de até 1,25 salários mínimos. Particularmente, o programa parece ineficaz para estimular o trabalho no caso de indivíduos com salário médio acima de 1,5 salários mínimos.

A seguir, são discutidas resumidamente as questões orientadoras da avaliação, associando-as às principais conclusões decorrentes das análises realizadas ao longo do estudo.

#### *1A. A focalização do programa é adequada?*

Com relação à focalização, 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, dada a ausência de definição clara e atualizada a respeito do objetivo do programa. Nesse sentido, 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 mais elevada.

Dessa forma, considera-se desejável que a política assuma uma postura mais ativa em termos de objetivos a serem alcançados, a qual dependeria de aprimoramentos quanto à população-alvo, a julgar pela análise de políticas similares internacionais. Particularmente, a maioria dos programas similares tende a adotar critérios voltados a: (i) incentivar a inclusão produtiva, notadamente para beneficiários de programas de assistência social; (ii) complementar a remuneração oriunda do trabalho para trabalhadores de baixa renda familiar per capita, que podem coincidir, ou não, com trabalhadores de baixa remuneração.

#### *1B. Há sobreposição com outros programas/políticas?*

A análise de sobreposição é dificultada pela ausência de definição clara dos objetivos atuais do programa. Há uma grande interseção de beneficiários do Abono com outras políticas, notadamente no caso do Salário-Família, mas também com outros instrumentos cujos efeitos são similares, como a isenção do imposto de renda, por exemplo. Contudo, para que seja observada uma sobreposição, tais políticas precisariam ter objetivos similares.

Tomando-se como base o objetivo histórico da política, cujo foco era fomentar a acumulação de patrimônio, haveria clara sobreposição com o FGTS. Por outro lado, caso fosse adotada uma abordagem mais moderna para a política, em linha com as práticas internacionais, essa sobreposição se daria com o Salário-Família, sendo que esse último possui um desenho mais aderente ao observado em outros países. O benefício do Salário-Família é proporcional ao número de filhos, e, ainda, são impostas as condicionalidades de comprovação de frequência escolar e vacinação atualizada. Todavia, o Abono Salarial tem governança mais estabelecida do que o Salário-Família.

Por esses motivos, verifica-se que a questão da sobreposição de políticas poderia ser endereçada apenas na medida em que fosse realizada uma atualização dos objetivos do Abono Salarial.

## *2. O Abono Salarial incentiva a 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 encontrados efeitos para os demais grupos (mulheres com remuneração superior a 1,25 salários mínimos e homens).

## *3. Os pagamentos são realizados em conformidade com os normativos vigentes?*

Após a realização de testes substantivos por meio 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.

Verificou-se, no processamento de dados da RAIS, na identificação e no pagamento de beneficiários, fragilidade quanto ao processo de validação com outras bases governamentais. Adicionalmente, a Secretaria do Trabalho não demonstrou exercer controle e supervisão adequados no âmbito do Programa Abono Salarial. Por fim, apontou-se a necessidade de o gestor avaliar a conformidade dos normativos infralegais com a Lei instituidora do benefício.

É importante ressaltar que o gestor informou sobre um novo sistema em desenvolvimento que já contempla aprimoramentos que supririam as fragilidades apontadas, o que possibilita o aperfeiçoamento da política pública sem prejudicar o cronograma físico-orçamentário para pagamento do Abono.

## Referências bibliográficas

- ABBAS, Joan Elizabeth. What role for 'in-work benefits'? A comparison of policies in EU Member States, 2006–2017. Tese de Doutorado. University of Bath, 2020.
- BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; MOURA, Rodrigo Leandro de. Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 45, n. 1, 2015.
- BARROS, Ricardo; CORSEUIL, Carlos Henrique; FOGUEL, Miguel Nathan. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. IPEA, Texto para discussão, v. 784, 2001.
- BLUNDELL, Richard; HOYNES, Hilary W. Has "In-Work" Benefit Reform Helped the Labor Market?. In: *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000*. University of Chicago Press, 2004. p. 411-460.
- BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.
- BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília-DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.
- BREWER, Mike et al. Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. *Labour economics*, v. 13, n. 6, p. 699-720, 2006.
- CARD, David et al. Inference on causal effects in a generalized regression kink design. *Econometrica*, v. 83, n. 6, p. 2453-2483, 2015.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GONZALEZ, R. Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1313).
- CASSIOLATO, Maria Martha. Modelo lógico e a teoria do programa: uma proposta para organizar avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), , 2010.
- CHAN, Sewin; STEVENS, Ann Huff. Employment and retirement following a late-career job loss. *American Economic Review*, v. 89, n. 2, p. 211-216, 1999.
- CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John; OLSEN, Toren; PISTAFERRI, Luigi. Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 2, p. 749-804, 2011.
- COELLI, Michael B. Parental job loss and the education enrollment of youth. *Labour Economics*, v. 18, n. 1, p. 25-35, 2011.
- CORSEIL, C.H., FOGUEL, M. e TOMELIN L. A Evolução Recente da Abrangência do Programa de Abono Salarial. Relatório de Pesquisa. Ipea, 2016.
- CROSSLEY, Thomas F.; EMMERSON, Carl; LEICESTER, Andrew. Raising household saving. Institute For Fiscal Studies, London. February, 2012.
- DICKERT, Stacy; HOUSER, Scott; SCHOLZ, John Karl. The earned income tax credit and transfer programs: a study of labor market and program participation. *Tax policy and the economy*, v. 9, p. 1-50, 1995.
- DUFLO, Esther; GLENNERSTER, Rachel; KREMER, Michael. Using randomization in development economics research: A toolkit. *Handbook of Development Economics*, v. 4, p. 3895-3962, 2007.
- GIBBONS, Robert; KATZ, Lawrence F. Layoffs and lemons. *Journal of labor Economics*, v. 9, n. 4, p. 351-380, 1991.

- GONZAGA, Gustavo; CAYRES PINTO, Rafael. Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. PUC-Rio. Texto para discussão nº 625, 2014.
- HECKMAN, James; LOCHNER, Lance; COSSA, Ricardo. Learning-by-doing vs. on-the-job training: Using variation induced by the EITC to distinguish between models of skill formation. National Bureau of Economic Research, 2002.
- HILGER, Nathaniel G. Parental job loss and children's long-term outcomes: evidence from 7 million fathers' layoffs. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 8, n. 3, p. 247-83, 2016.
- HOYNES, Hilary. The Earned Income Tax Credit. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 686, n. 1, p. 180-203, 2019.
- IMMERVOLL, Herwig; PEARSON, Mark. A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD, IZA Policy Paper, No. 3, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, 2009.
- KEANE, Michael P. Labor supply and taxes: A survey. *Journal of Economic Literature*, v. 49, n. 4, p. 961-1075, 2011.
- KLEVEN, Henrik Jacobsen. Bunching. *Annual Review of Economics*, v. 8, p. 435-464, 2016.
- LARRAÍN AYLWIN, Juan Ramón. Bono al trabajo de la mujer y su impacto en la ocupación laboral femenina. Tesis para optar al grado de Magíster. Santiago. Universidad de Chile, 2017.
- LEE, David S.; LEMIEUX, Thomas. Regression discontinuity designs in economics. *Journal of Economic Literature*, v. 48, n. 2, p. 281-355, 2010.
- MADRIAN, Brigitte C.; SHEA, Dennis F. The power of suggestion: Inertia in 401 (k) participation and savings behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 116, n. 4, p. 1149-1187, 2001.
- MAGNAVITA, Andréa Costa. Considerações sobre a remuneração a agentes financeiros no âmbito do orçamento federal. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 7, n. 2, p. 142-159, 2017.
- MALONEY, William F. Informality revisited. *World development*, v. 32, n. 7, p. 1159-1178, 2004.
- McCRARY, Justin. Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of Econometrics*, v. 142, n. 2, p. 698-714, 2008.
- MICHALOPOULOS, Charles; ROBINS, Philip K.; CARD, David. When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of public economics*, v. 89, n. 1, p. 5-29, 2005.
- NICHOLS, Austin; ROTHSTEIN, Jesse. The Earned Income Tax Credit. In: *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States, Volume 1*. University of Chicago Press, 2015. p. 137-218.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits. In: *OECD Employment Outlook 2005*. Paris: OECD Publishing, 2005.
- PAIVA, L. H. O Dilema do Financiamento Orçamentário das Políticas Públicas de Emprego. *Boletim Mercado de Trabalho*, nº 30, Ipea, Maio, 2016.
- PAIVA, Luis Henrique; SOUSA, Marconi Fernandes de; NUNES, Hugo Miguel Pedro. A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no período 2012-2018, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 2567, 2020.
- PATERNOSTRO, Renata Baars. Análise dos programas de transferência de renda federal: Saário Família, Abono Salarial, Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados, setembro, 2019.

- PERRY, Guillermo; MALONEY, William F.; ARIAS; Omar S.; FAJNZYLBER, Pablo; MASON, Andrew D.; SAAVEDRA-CHANDUVI, Jaime. *Informality: Exit and exclusion*. Washington DC: The World Bank, 2007.
- SALM, Martin. Does job loss cause ill health?. *Health Economics*, v. 18, n. 9, p. 1075-1089, 2009.
- SANTOS, A. H. S. *Seguro-desemprego : avaliação sobre o seguro ao trabalhador formal e o seguro-defeso*. 2019. 246 f., il. Tese (Doutorado em Economia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- SILVA, I. F. et al. *Seguro desemprego e abono salarial anual: algumas contribuições sobre os programas de garantia de renda no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2003.
- SILVA, S. P. *Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil*. Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2018. n. 65.
- \_\_\_\_\_. *Financiamento das Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 2437, 2018.
- 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 nº 76, 2020.
- SOARES, F.V. *Some Stylized Facts of the Informal Sector in Brazil*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 1020, 2004.
- STN. *Secretaria do Tesouro Nacional. Aspectos Fiscais do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia, 2019.
- \_\_\_\_\_. *PIS-PASEP: sobre*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/ativos-da-uniao/fundos-governamentais/pis-pasep/sobre>.
- ULYSSEA, G. *Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura*. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 26, n. 4, p. 596-618, 2006.
- WINKLER, G. *Encouraging Savings Behavior through Conditional Cash Transfers: Lessons from Latin America*. *Policy Perspectives*, p. 92-104, 2014.
- ZIMMERMANN, J., MOURY, Y.. *Savings-Linked Conditional Cash Transfers—A New Policy Approach to Global Poverty Reduction*. Global Asset Project Policy Brief. Washington DC: New America Foundation, 2009.