

# Aspectos Fiscais do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial

Introdução

1

Evolução dos gastos entre 2009 e 2018

2

Dinâmica do mercado de trabalho e suas implicações sobre o Abono e o Seguro-Desemprego

3

A reforma do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego

4

Focalização e eficácia do Abono Salarial

5

Projeção da despesa de Abono Salarial e Seguro-Desemprego

6



**Ministro da Economia**  
Paulo Roberto Nunes Guedes

**Secretário-Executivo do Ministério da Economia**  
Marcelo Pacheco dos Guarany

**Secretário Especial da Fazenda**  
Waldery Rodrigues Júnior

**Secretário do Tesouro Nacional**  
Mansueto Facundo de Almeida Júnior

**Secretário Adjunto do Tesouro Nacional**  
Otavio Ladeira de Medeiros

**Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal**  
Pedro Jucá Maciel

**Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF**  
Rafael Cavalcanti de Araujo  
Alex Pereira Benicio

**Equipe Técnica**  
Camila Cavalcante  
Guilherme Ceccato  
Jorge Ávila  
Luciana Toldo  
Rodrigo Luz

**Arte**  
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)  
Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros e Hugo Pullen

**Informações**  
Telefone (061) 3412-1843  
Correio eletrônico [ascom@tesouro.gov.br](mailto:ascom@tesouro.gov.br)  
Disponível em: [www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)  
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

**Última alteração:** 27/11/2019

# Sumário Executivo

## ■ Evolução recente da despesa

A trajetória da despesa foi marcada por dois períodos distintos. Entre 2009 e 2014, a despesa com Abono Salarial cresceu 11,7% ao ano em termos reais, enquanto a despesa real com Seguro-Desemprego cresceu 6,3% ao ano, ambas acima do crescimento real do PIB no período (3,4% ao ano). Dentre as despesas com Seguro-Desemprego, a maior expansão observada foi a do Seguro Defeso ao Pescador Artesanal, que atingiu 14,3% ao ano, seguida pelo Seguro-Desemprego do Trabalhador Doméstico, que se expandiu à taxa de 9,6% ao ano. Já no período 2014-2018, houve decréscimo real da despesa com Abono e Seguro-Desemprego (5,7% a.a. e 6,1% a.a., respectivamente), derivado da reforma na concessão dos benefícios ocorrida no período.

## ■ Impacto das reformas do Abono Salarial e Seguro-Desemprego

A queda da despesa com Abono e Seguro-Desemprego decorreu das alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 665, de 30/12/2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.134, de 16/06/2015. Estima-se que a reforma resultou em uma economia de R\$ 28 bilhões, a preços de 2018, no período 2015-2018, sendo que 73% dessa economia decorreu do Abono Salarial.

## ■ Dinâmica do mercado de trabalho e seus efeitos sobre a despesa do Seguro-Desemprego

A redução da taxa de ocupação formal ocorrida a partir de 2014 não se deveu a um aumento da probabilidade de perda do emprego, mas sim a uma redução da probabilidade de retorno ao mercado for-

mal. Em outras palavras, o principal efeito da crise não foi o de aumentar a ocorrência de demissões, mas sim o de dificultar o retorno dos trabalhadores demitidos. Um efeito dessa probabilidade de demissão relativamente constante é que o número total de trabalhadores demitidos acaba variando principalmente em função do estoque de mão de obra ocupada. Como consequência, quanto maior o nível de emprego, mais pessoas são demitidas a cada mês, gerando uma despesa pró-cíclica, ou seja, o governo tende a gastar mais com o Seguro-Desemprego justamente quando a taxa de desemprego é menor.

## ■ Focalização do Abono Salarial

O Abono Salarial tem apresentado perda de focalização ao longo do tempo, principalmente em decorrência da valorização do salário mínimo, que se aproximou do salário mediano da economia nas últimas décadas. Em 2017, estima-se que 58,3% do benefício foi apropriado pelos 50% mais ricos. Entre 1997 e 2017, os 30% mais pobres viram sua fatia no benefício total cair de 24% para 17%.

## ■ O Abono Salarial incentiva a formalização?

O Abono Salarial “devolve” ao trabalhador beneficiado uma parcela substancial da carga tributária incidente sobre o emprego formal, o que, em tese, deveria estimular a formalização dos trabalhadores nessa faixa de renda. Isso ocorreria caso o indivíduo compute adequadamente o efeito do benefício sobre o seu rendimento. Entretanto, há evidências de que os indivíduos não respondem estrategicamente à existência do Abono.

## ■ Introdução

O Abono Salarial é um benefício que assegura o valor de até um salário mínimo anual aos trabalhadores brasileiros que recebem 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.

Já o Seguro-Desemprego é um benefício que oferece auxílio financeiro por um período de três a cinco meses, em caso de perda do emprego. Fazem jus ao benefício: (i) trabalhador formal dispensado sem justa causa; (ii) trabalhador doméstico; (iii) trabalhador resgatado em condição análoga à escravidão; e (iv) pescadores artesanais em período de defeso.

Tais benefícios configuram despesas de natureza obrigatória, tendo sido criados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei nº 7.998, de 11/01/1990. Ambos os programas são custeados com recursos vinculados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>1</sup>, que, além de custear os programas do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, 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).

<sup>1</sup> Os recursos do FAT provêm da arrecadação do PIS/PASEP, o qual corresponde a uma contribuição incidente sobre o faturamento das pessoas jurídicas de direito privado. Até 1988, os recursos oriundos da arrecadação do PIS eram depositados em contas individuais e funcionavam como um mecanismo de “poupança forçada”. Com a Constituição de 1988, tais recursos passaram a ser destinados ao FAT.

## Evolução dos gastos entre 2009 e 2018

# 2

Em 2018, os gastos com Abono Salarial e Seguro-Desemprego totalizaram R\$ 53,6 bilhões. De 2009 a 2014, a despesa com esses programas apresentou trajetória crescente tanto em termos absolutos como em proporção do PIB. Essa trajetória passa a ser revertida com a promulgação da Lei nº 13.134/2015, que alterou as regras de concessão dos benefícios, reduzindo a despesa a partir de 2016. As alterações instituídas e o impacto fiscal da reforma desses benefícios serão discutidos na próxima seção.

A Tabela 1 apresenta a evolução do gasto público, em termos reais e em percentual do PIB, referente ao Abono Salarial e Seguro-Desemprego para o período de 2009 a 2018.

Os gastos com Abono Salarial aumentaram continuamente no período 2009-2014. Em 2015, entretanto, as despesas apresentaram valor muito abaixo da série histórica devido a uma mudança no cronograma de pagamento do benefício<sup>2</sup>. Já o impacto fiscal da reforma se deu a partir do 2º semestre de 2016, dado o espaço temporal entre a aferição do direito ao benefício e seu recebimento<sup>3</sup>. Desde então, a despesa permaneceu relativamente estável tanto em termos reais quanto em proporção do PIB.

As despesas com Seguro-Desemprego também apresentaram tendência de crescimento no período 2009-2014. A estabilização da despesa a partir de 2015 e sua posterior redução deve-se à reforma do benefício ocorrida naquele ano, mas

<sup>2</sup> Até 2014, a quase totalidade do pagamento do benefício era feita no segundo semestre do ano seguinte ao de referência do benefício. A partir de 2015, cerca de metade do benefício total passou a ser paga no segundo semestre do ano seguinte, e a outra metade no primeiro semestre do ano subsequente. Nesse sentido, o valor pago em 2015 correspondeu a um pouco mais da metade devida, sendo regularizado o fluxo de pagamento no ano subsequente.

<sup>3</sup> Há um espaço temporal de um ano e meio entre a aferição do benefício e o seu pagamento: cerca de 50% dos trabalhadores considerados elegíveis no ano-base recebem o benefício no 2º semestre do ano seguinte (t+1) e os 50% restantes no 1º semestre do ano t+2.

**Tabela 1 – Gastos com Abono Salarial e Seguro-Desemprego 2009-2018 (R\$ bilhões constantes de 2018)**

|                          | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>TOTAL</b>             | <b>46,8</b>  | <b>48,2</b>  | <b>53,2</b>  | <b>57,8</b>  | <b>62,5</b>  | <b>68,4</b>  | <b>58,0</b>  | <b>63,0</b>  | <b>56,4</b>  | <b>53,6</b>  |
| Abono Salarial           | 12,5         | 14,8         | 16,2         | 17,9         | 18,7         | 21,8         | 11,3         | 20,6         | 17,1         | 17,2         |
| Seguro-Desemprego        | 34,3         | 33,5         | 37,1         | 39,9         | 43,9         | 46,6         | 46,8         | 42,4         | 39,2         | 36,3         |
| Demissão sem justa causa | 32,6         | 31,5         | 35,1         | 37,1         | 41,2         | 43,4         | 43,1         | 40,0         | 35,9         | 33,0         |
| Trabalhador doméstico    | *            | *            | *            | *            | *            | *            | 0,1          | 0,4          | 0,7          | 0,6          |
| Trabalhador resgatado    | *            | *            | *            | *            | *            | *            | *            | *            | *            | *            |
| Pescador artesanal       | 1,6          | 1,9          | 2,0          | 2,7          | 2,5          | 3,1          | 3,4          | 1,6          | 2,5          | 2,6          |
| Outros                   | 0,1          | *            | *            | -            | *            | 0,1          | 0,2          | 0,3          | 0,2          | 0,1          |
| <b>PIB</b>               | <b>6.071</b> | <b>6.526</b> | <b>6.788</b> | <b>6.917</b> | <b>7.124</b> | <b>7.160</b> | <b>6.909</b> | <b>6.681</b> | <b>6.752</b> | <b>6.828</b> |
| <b>TOTAL (% do PIB)</b>  | <b>0,82%</b> | <b>0,76%</b> | <b>0,78%</b> | <b>0,82%</b> | <b>0,85%</b> | <b>0,91%</b> | <b>0,79%</b> | <b>0,89%</b> | <b>0,83%</b> | <b>0,78%</b> |
| <b>Abono Salarial</b>    | <b>0,22%</b> | <b>0,23%</b> | <b>0,24%</b> | <b>0,25%</b> | <b>0,25%</b> | <b>0,29%</b> | <b>0,15%</b> | <b>0,29%</b> | <b>0,25%</b> | <b>0,25%</b> |
| <b>Seguro-Desemprego</b> | <b>0,60%</b> | <b>0,53%</b> | <b>0,54%</b> | <b>0,57%</b> | <b>0,59%</b> | <b>0,62%</b> | <b>0,64%</b> | <b>0,60%</b> | <b>0,58%</b> | <b>0,53%</b> |

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE. Obs: \* valores positivos porém inferiores a 0,05.

também ao acirramento da crise econômica, como se verá na seção seguinte.

Conforme se observa na Tabela 2, nos últimos dez anos, a despesa real com Abono Salarial e Seguro-Desemprego cresceu acima do crescimento real do PIB (1,5% contra 1,3%). Entretanto, a trajetória da despesa foi marcada por dois períodos distintos. Entre 2009 e 2014, a despesa cresceu 7,9% ao ano em termos reais, acima do crescimento real do PIB no período (3,4% ao ano). A maior expansão observada foi a da despesa com o Seguro Defeso (Pescador Artesanal), que atingiu 14,3% ao ano, seguida pelo Abono Salarial, que se expandiu à taxa de 11,7% ao ano.

Já no período 2014-2018, houve um decréscimo real da despesa na maioria dos itens considerados, sendo que o resultado total foi uma queda de 5,9% em termos reais, enquanto o PIB real caiu 1,2% no mesmo período.

Percebe-se ainda, pela Tabela 2, que os componentes da

**Tabela 2 - Taxas de crescimento real dos gastos com Abono Salarial e Seguro-Desemprego.**

|                          | Var. real (%a.a.)<br>2009-2014 | Var. real (%a.a.)<br>2014-2018 | Var. real (%a.a.)<br>2009-2018 |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| <b>TOTAL</b>             | <b>7,9%</b>                    | <b>-5,9%</b>                   | <b>1,5%</b>                    |
| <b>Abono Salarial</b>    | <b>11,7%</b>                   | <b>-5,7%</b>                   | <b>3,6%</b>                    |
| <b>Seguro-Desemprego</b> | <b>6,3%</b>                    | <b>-6,1%</b>                   | <b>0,6%</b>                    |
| Demissão sem justa causa | 5,9%                           | -6,6%                          | 0,2%                           |
| Trabalhador doméstico    | 9,6%                           | 93,1%                          | 41,0%                          |
| Trabalhador resgatado    | -10,8%                         | -8,6%                          | -9,8%                          |
| Pescador artesanal       | 14,3%                          | -4,9%                          | 5,3%                           |
| <b>PIB</b>               | <b>3,4%</b>                    | <b>-1,2%</b>                   | <b>1,3%</b>                    |

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE.

despesa apresentaram trajetórias diferentes nos dois subperíodos analisados (2009-2014 e 2014-2018), à exceção da despesa do Seguro-Desemprego pago ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravidão, a qual tem caído em termos reais a uma taxa próxima de 10% ao ano ao longo de todo o período analisado.

Os gastos com Seguro-Desemprego para trabalhadores domésticos, embora tenham crescido durante todo o período considerado, apresentaram salto substancial posteriormente à promulgação da Lei Complementar nº 150/2015, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 72/2013, a qual estabeleceu a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais. Somente em 2016, ano imediatamente seguinte à medida, o número de beneficiários do programa saltou 395% em relação a 2015<sup>4</sup>.

O período 2014-2018 também apresentou variação negativa dos gastos com Abono Salarial e com Seguro-Desemprego para trabalhadores demitidos sem justa causa, o que, dada sua elevada participação no total do gasto, reduziu a taxa de crescimento real das despesas totais.

<sup>4</sup> Segundo dados do Ministério da Economia, o número de beneficiários que era de 14 mil em 2012 e 17 mil em 2014, saltou para 27 mil em 2015, chegando a 137 mil em 2016, 226 mil em 2017 e 223 mil em 2018.

# Dinâmica do mercado de trabalho e suas implicações sobre o Abono e o Seguro-Desemprego

## 3

Nas últimas décadas, o mercado de trabalho brasileiro passou por um processo de crescente formalização, interrompido pela desaceleração da economia ocorrida a partir de 2014. Em 2001, a população ocupada com carteira assinada correspondia a 26,6% da população economicamente ativa, fração esta que chegou a alcançar 37,2% em 2013. Como resultado, considerando o crescimento populacional do período, o número de pessoas com carteira assinada em 2013 era 70% maior que o verificado em 2001<sup>5</sup>. Esse crescimento impacta diretamente as despesas com Abono Salarial e Seguro-Desemprego, na medida em que aumenta a população alvo de tais programas.

Além da formalização, a despesa desses programas também é influenciada por aumentos reais do valor do salário mínimo. No caso do Abono Salarial, a valorização do salário mínimo implica tanto na elevação do valor do benefício quanto em um potencial aumento do número de trabalhadores com direito a recebê-lo. Isto se deve ao fato de que a política de valorização real do salário mínimo aumenta o valor deste relativamente ao rendimento mediano da economia, aumentando assim a proporção de trabalhadores aptos ao benefício pela incorporação neste grupo de indivíduos – anteriormente – com rendimentos superiores a dois salários mínimos.

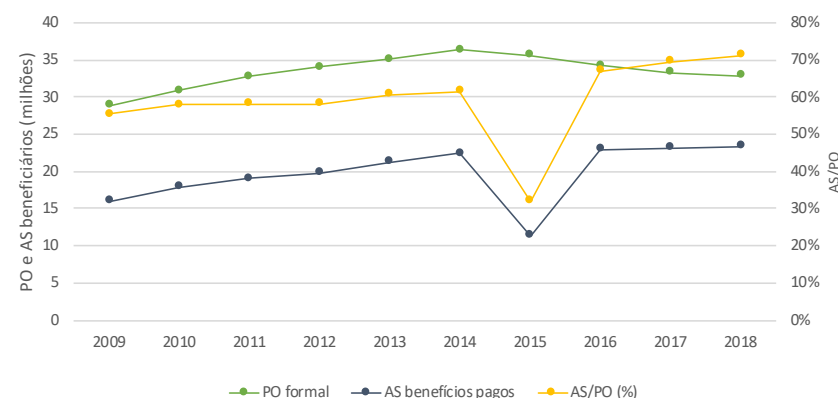
No caso do Seguro-Desemprego, a maior parte da despesa se deve ao benefício pago aos trabalhadores demitidos sem justa causa, sobre o qual se concentrará a análise realizada nesta seção e nas seções seguintes. A despesa dessa rubrica está diretamente relacionada com: (i) o número de demissões sem

justa causa; (ii) o valor do benefício, o qual depende do salário recebido pelo trabalhador enquanto estava empregado e do salário mínimo; e (iii) a duração do benefício, a qual depende do número de meses trabalhados pelos indivíduos antes da demissão. Assim, tal como no caso do Abono Salarial, o aumento da formalização e a valorização do salário mínimo também impactam positivamente o gasto do Seguro-Desemprego.

O Gráfico 1 apresenta a evolução da população ocupada com emprego formal (PO formal), do número de beneficiários do Abono Salarial (AS beneficiários) e sua proporção em relação à população ocupada (AS/PO %).

<sup>5</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

**Gráfico 1 – População ocupada com carteira de trabalho e benefícios do Abono Salarial**



Fonte: IBGE e Ministério do Trabalho.

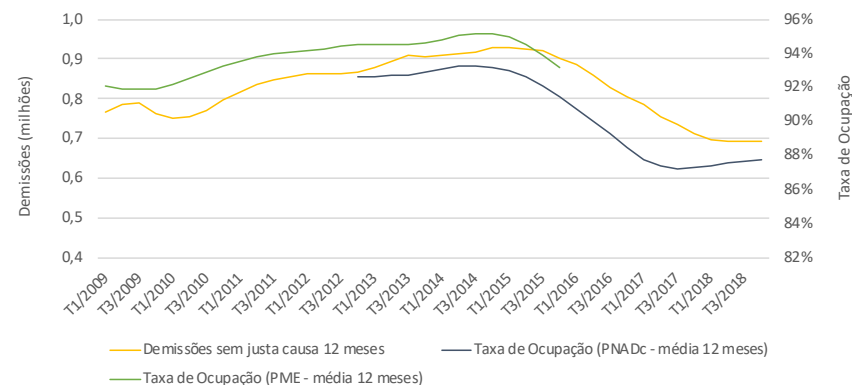
A despeito da redução do emprego formal verificada a partir de 2015, observa-se, ao longo do período, aumento contínuo do número de benefícios pagos do Abono Salarial, bem como da sua proporção dentre os trabalhadores formais, à exceção da queda em 2015, oriunda da alteração no cronograma de pagamento. Essa proporção passou de 55% em 2009 para 71% em 2018.

Já no caso do Seguro-Desemprego, espera-se que esse benefício funcione como um estabilizador econômico automático, isto é, seu comportamento, em tese, deveria ser anticíclico, com a despesa aumentando em períodos de desaceleração econômica e aumento do desemprego. De fato, é bastante difundida a visão de que haveria uma relação direta e positiva entre a despesa com o Seguro-Desemprego e a taxa de desemprego.

Entretanto, a relação observada na última década tem sido justamente a oposta: o gasto com o Seguro-Desemprego foi maior quando a taxa de desemprego era menor. Tal fato pode ser observado no Gráfico 2, o qual mostra que a trajetória do número de beneficiários do Seguro-Desemprego (medido pelo número de demissões sem justa causa) segue tendência similar à da taxa de ocupação total da economia (emprego formal + informal), a qual corresponde a 1 menos a taxa de desemprego. Ambas as variáveis cresceram até 2014, passando a decrescer no período 2015-2018. São utilizadas duas séries para a taxa de ocupação devido ao fato de que a PME foi descontinuada em fevereiro/2016, enquanto a PNAD contínua passou a ser realizada apenas a partir do 1º trimestre de 2012.

Dessa forma, observa-se que no Brasil o volume de demissões sem justa causa – as quais geram o direito ao benefício – apresenta uma relação positiva com relação ao nível da atividade econômica. Ou seja, a melhora da atividade econômica causou um aumento, e não uma redução, dos gastos com

**Gráfico 2 – Demissões sem justa causa e taxa de ocupação.**



Fonte: CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - MTE), PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) contínua e PME (Pesquisa Mensal de Emprego). Obs.: No caso da PME, se refere à População Ocupada dividida pela População Economicamente Ativa. No caso da PNAD contínua, se refere à População Ocupada dividida pela Força de Trabalho.

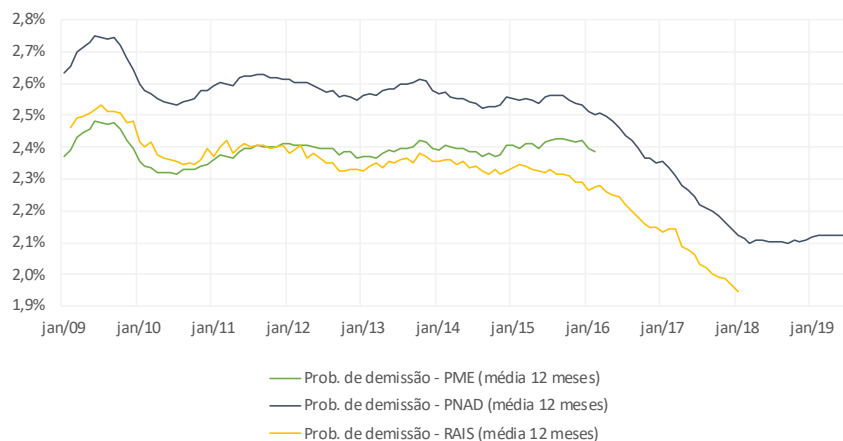
Seguro-Desemprego. Tal relação, aparentemente contraintuitiva, é explicada pelo fato de que, na maior parte do período analisado, a probabilidade de demissão – dada pela razão entre o fluxo de demissões no mês e o estoque de mão de obra empregada no final do mês anterior – permaneceu relativamente constante. O Gráfico 3 apresenta diferentes estimativas para a média móvel de 12 meses da probabilidade de demissão, obtidas da divisão entre o número de trabalhadores demitidos sem justa causa a cada mês (informados pelo CAGED) e o estoque de mão de obra ocupada com carteira assinada no setor privado no mês anterior (calculado a partir de diferentes fontes: RAIS, PNAD contínua ou PME<sup>6</sup>).

Percebe-se que, independentemente da fonte de dados utilizada, a probabilidade de demissão, após um pico em 2009 e uma ligeira queda em 2010, varia pouco entre 2011 até meados de 2015, apresentando uma forte queda a partir de en-

<sup>6</sup> No caso da PME (Pesquisa Mensal de Emprego), os dados se referem apenas às regiões metropolitanas cobertas pela pesquisa (Recife, Salvador, Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, e Belo Horizonte). No caso da PNAD Contínua, foi utilizada a divulgação mensal, que se refere a médias trimestrais móveis.

tão. Com base nos dados do CAGED e da RAIS, estima-se que, em média, 2,36% dos trabalhadores formais eram demitidos a cada mês no período 2011-2014.

**Gráfico 3 – Probabilidades de demissão estimadas segundo diferentes fontes para a população ocupada total.**



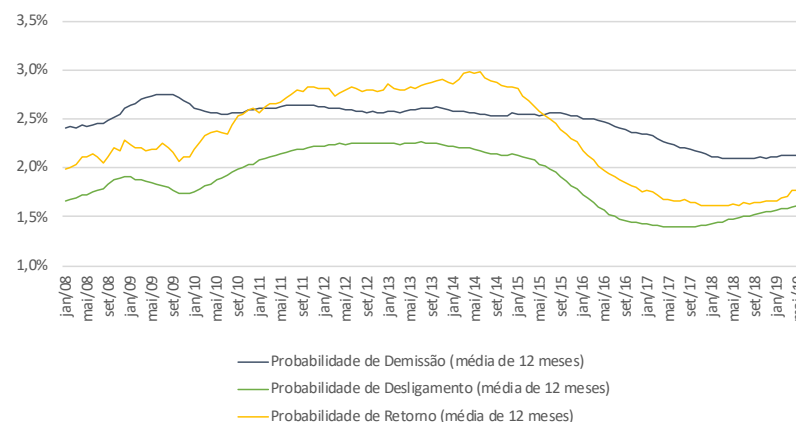
Fontes: elaboração própria a partir de dados de demissões sem justa causa do CAGED e dados de ocupação de RAIS, PNAD contínua e PME. Obs.: valores anteriores a março/2012 para a PNAD são estimados com base na variação observada na PME.

Com a elevação do nível de emprego formal verificada no período 2009-2014, uma probabilidade de demissão mensal relativamente constante implicou em uma elevação do número absoluto de trabalhadores demitidos a cada mês<sup>7</sup>, contribuindo para um expressivo aumento da despesa com o Seguro-Desemprego, mesmo em um contexto de melhora da atividade econômica e redução do desemprego.

A partir de meados de 2015, mesmo com a piora da situação econômica do país, passa ocorrer uma queda na probabilidade de demissão, a qual dura até o início de 2018. Tal queda coincide com a reforma do Seguro-Desemprego, conforme discutido na próxima seção.

Dessa forma, conclui-se que a taxa de desemprego subiu no período 2015-2018 não devido a uma maior probabilidade de demissão do emprego, mas sim devido a uma acentuada queda na probabilidade de admissão em empregos com carteira assinada<sup>8</sup>. De fato, a taxa de desemprego aumentou mesmo em um contexto de redução da probabilidade de demissão. O Gráfico 4 permite observar que as probabilidades de desligamento (exceto demissão sem justa causa) e, principalmente, de retorno ao emprego formal privado<sup>9</sup> são muito mais sensíveis ao ciclo econômico, apresentando maior variação ao longo do período considerado.

**Gráfico 4 – Probabilidades de demissão sem justa causa, outro tipo de desligamento e de retorno ao emprego formal no setor privado.**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do CAGED e PNAD contínua. Obs.: (i) demissão se refere a demissão sem justa causa; (ii) desligamento se refere aos demais tipos de desligamento do emprego, exceto demissão sem justa causa; (iii) retorno se refere ao retorno ao emprego privado formal.

<sup>7</sup> Pois o número de demissões é igual à probabilidade de demissão multiplicada pelo estoque de trabalhadores com carteira no setor privado.

<sup>8</sup> A probabilidade de desligamento do emprego por outras razões que não a demissão sem justa causa (não incluída no gráfico), conforme esperado, apresentou comportamento pró-cíclico, assim como o da probabilidade de admissão.

<sup>9</sup> A probabilidade de retorno  $\theta_t$  foi calculada a partir da fórmula:

$$E_t = (1 - d_t^{sjc} - d_t^{outros})E_{t-1} + \theta_t \times (PEA_{t-1} - E_{t-1})$$

dados os valores de  $E_t$  e  $E_{t-1}$  (estoque de trabalhadores formais no setor privado em  $t$  e  $t - 1$ ),  $d_t^{sjc}$  (probabilidade de desligamento por demissão sem justa causa),  $d_t^{outros}$  (probabilidade de desligamento por outros motivos) e  $PEA_{t-1}$  (população economicamente ativa).



# A reforma do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego

## 4

A reforma do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego foi inicialmente instituída pela Medida Provisória nº 665/2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.134/2015. Essa medida alterou os critérios de acesso e de definição do valor dos benefícios, o que resultou na reversão da tendência de crescimento dos gastos nesses programas, conforme discutido anteriormente.

A reforma do Abono Salarial atuou na regra de pagamento do benefício. Antes da reforma, todo trabalhador formal que atendesse aos critérios de elegibilidade recebia o benefício de um salário mínimo. Dessa forma, um trabalhador que trabalhasse formalmente por apenas um mês faria jus ao recebimento do benefício integral. Após a promulgação da referida Lei, o valor do benefício passou a ser proporcional ao número de meses trabalhados no ano-base. Assim, um trabalhador que trabalhasse por 9 meses no ano-base, por exemplo, faria jus à uma fração de 9/12 do salário mínimo, desestimulando, em alguma medida, o desligamento do indivíduo do emprego.

A reforma do Seguro-Desemprego atuou primordialmente com o objetivo de reduzir a rotatividade. Antes da reforma, todos os trabalhadores com pelo menos seis meses no emprego faziam jus, em caso de demissão sem justa causa, ao Seguro-Desemprego. A reforma alterou as condições de elegibilidade para:

**Na primeira solicitação:** pelo menos 12 meses trabalhados nos últimos 18 meses imediatamente anteriores à data de dispensa;

**Na segunda solicitação:** pelo menos 9 meses trabalhados nos últimos 12 meses imediatamente anteriores à data de dispensa;

**Nas demais solicitações:** ter trabalhado em cada um dos 6 meses imediatamente anteriores à data de dispensa.

Já o número de parcelas passou a ser de:

**Três parcelas:** para trabalhadores a menos de 12 meses no emprego;

**Quatro parcelas:** para trabalhadores entre 12 e 24 meses (exclusive) no emprego;

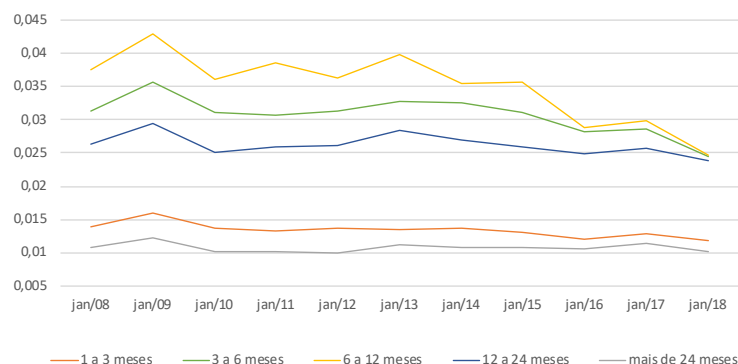
**Cinco parcelas:** para trabalhadores a mais de 24 meses no emprego.

Conforme ressaltado anteriormente, a reforma foi sucedida temporalmente por uma queda na probabilidade de demissão. Apesar disso, uma explicação plausível é a de que a queda na probabilidade de demissão decorreria não das mudanças na regra de concessão, mas sim da própria crise econômica. De fato, o aumento da duração do desemprego – ou seja, uma maior dificuldade em encontrar trabalho – eleva o custo de uma eventual demissão, o que poderia afetar o comportamento dos trabalhadores.

Caso esse seja o fator determinante, seria esperada uma

redução generalizada da probabilidade de demissão, independentemente do tempo no emprego. Entretanto, o Gráfico 5, mostra que o comportamento da probabilidade de demissão não foi similar entre as faixas de tempo no emprego<sup>10</sup>.

**Gráfico 5 – Probabilidade de demissão em janeiro por faixa de tempo no emprego.**



Fonte: RAIS e CAGED (MTE). A probabilidade estimada se refere ao número de demissões sem justa causa ocorridas em janeiro de cada ano (CAGED), dividida pelo estoque de vínculos de trabalho ativos no dia 31 de dezembro do ano anterior (RAIS).

Observa-se que a maior parte da queda na probabilidade de demissão verificada a partir de 2015 foi concentrada no grupo de trabalhadores que estavam entre “6 a 12 meses” no emprego, justamente o grupo que havia sido o mais afetado pelas mudanças na elegibilidade do Seguro-Desemprego. Com a mudança, o número de parcelas pagas a esta faixa caiu de 4 para 3, e o direito ao benefício deixou de existir na primeira solicitação e na segunda foi restringido para indivíduos que trabalharam pelo menos 9 dos últimos 12 meses. A partir da terceira solicitação em diante, manteve-se a elegibilidade inalterada (para indivíduos que trabalharam nos últimos 6 meses). Para esses trabalhadores, a probabilidade de demissão sem justa causa caiu da faixa de 3,5%-4% no início do período

para 2,5% em janeiro de 2018. Esse grupo representou, na média do período jan/2011-dez/2014, cerca de 26,8% das demissões, sendo tal queda, portanto, bastante relevante para o resultado agregado.

Quanto à queda verificada no grupo de “3 a 6 meses” no emprego, é importante ressaltar que as faixas do Gráfico 5 se referem ao tempo de trabalho no emprego atual, enquanto a concessão do benefício depende do tempo de trabalho total (o que pode envolver mais de um emprego, desde que não tenha sido requerido o Seguro-Desemprego). Dessa forma, caso o trabalhador mude de emprego sem ter sido demitido, o tempo de trabalho anterior se soma ao tempo de trabalho no emprego atual para fins de solicitação do benefício. Logo, existem indivíduos no grupo de “3 a 6 meses” que possuem direito ao benefício e também foram afetados pela reforma, pois possuem tempo de trabalho total superior a 6 meses. Para esses trabalhadores, a probabilidade de demissão sem justa causa caiu da faixa de 2,5%-3% no início do período para menos de 2,5% em janeiro de 2018. As demais faixas não apresentaram variação substancial.

As quedas observadas na probabilidade de demissão corroboram a visão de que parte da alta rotatividade de trabalho observada no Brasil era induzida pela estrutura de incentivos vigentes no mercado de trabalho brasileiro, na medida em que algumas das características do Abono Salarial, Seguro-Desemprego e FGTS acabam por “premiar” a alternância entre períodos de formalidade e inatividade/informalidade por parte do trabalhador. A título de exemplo, até 2014, um trabalhador que recebesse um salário mínimo ao mês durante 6 meses e fosse demitido sem justa causa faria jus a três parcelas de um salário mínimo do Seguro-Desemprego, uma parcela de um salário mínimo do Abono Salarial, 67,2% de um salário mínimo referente aos aportes pelo empregador no FGTS (6 vezes de 8%, acrescidos da multa de 40% do saldo decorrente da demissão) e 66,7% de um salário mínimo referentes a férias e

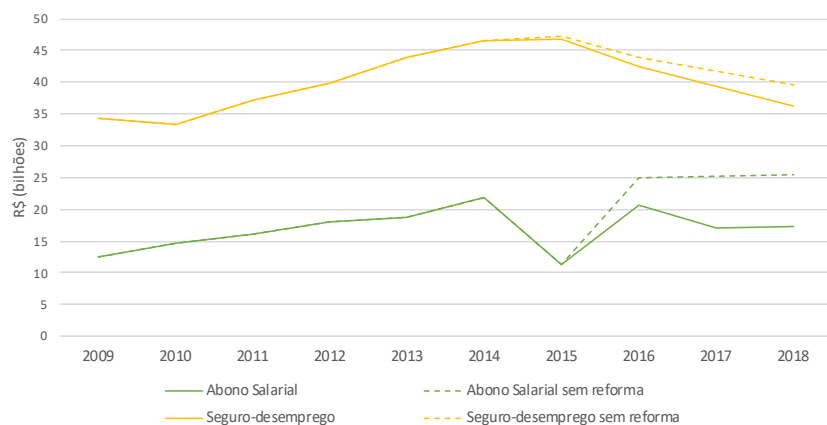
<sup>10</sup> Ressalta-se que os dados do gráfico se referem apenas ao mês de janeiro e, portanto, podem diferir da probabilidade verificada nos demais meses do ano. Entretanto, as conclusões se baseiam não nos níveis de probabilidade de demissão, mas sim em sua trajetória ao longo do período.

décimo terceiro proporcionais, o que totalizaria um adicional de aproximadamente 5,3 salários mínimos sobre os 6 salários mínimos recebidos no período de emprego.

A observação de que a reforma atuou no sentido de reduzir a probabilidade de demissão, a qual se apresentava relativamente constante, permite construir um cenário contrafactual da despesa com o Seguro-Desemprego na ausência da reforma. Para a construção do cenário contrafactual “sem reforma” foram adotadas as hipóteses de que as probabilidades de retorno ao mercado formal e desligamento (exceto demissão sem justa causa) teriam se mantido as mesmas observadas no período 2015-2018 e que a probabilidade de demissão teria se mantido na média observada em 2014<sup>11</sup>.

O Gráfico 6 ilustra a trajetória da despesa real com Abono Salarial e Seguro-Desemprego e a simulação da despesa (linha pontilhada) nos cenários contrafactuais sem a reforma instituída em 2015<sup>12</sup>.

**Gráfico 6 – Despesa efetiva e estimada (cenário sem reforma da Lei nº 13.134/2015) – (R\$ bilhões constantes de 2018).**



Fonte: Tesouro Gerencial e elaboração própria.

A economia estimada, em valores de 2018, nos quatro anos subsequentes à reforma foi de aproximadamente R\$ 28,2 bilhões – montante suficiente para custear um ano do Programa Bolsa Família –, sendo que 73% dessa economia decorreu do Abono Salarial. No caso do Seguro-Desemprego, percebe-se que haveria uma queda da despesa mesmo sem a ocorrência da reforma, na medida em que a crise levou a uma redução da população ocupada e, como argumentado anteriormente, a probabilidade de demissão tem apresentado pouca sensibilidade com relação ao ciclo econômico na última década.

<sup>11</sup> O número de demissões sem justa causa contrafactual é obtido a partir da multiplicação da probabilidade de demissão média do período 2013-2014 pelo estoque de trabalhadores formais no setor privado contrafactual, o qual é calculado dinamicamente por meio da fórmula  $E_t = (1 - \bar{d} - d_t^{justas})E_{t-1} + \theta_t \times (PEA_{t-1} - E_{t-1})$  onde  $\bar{d}$  é probabilidade de demissão média do período 2013-2014.

<sup>12</sup> A alteração do calendário de pagamento do Abono Salarial não foi considerada para fins de cálculo da economia com a reforma.

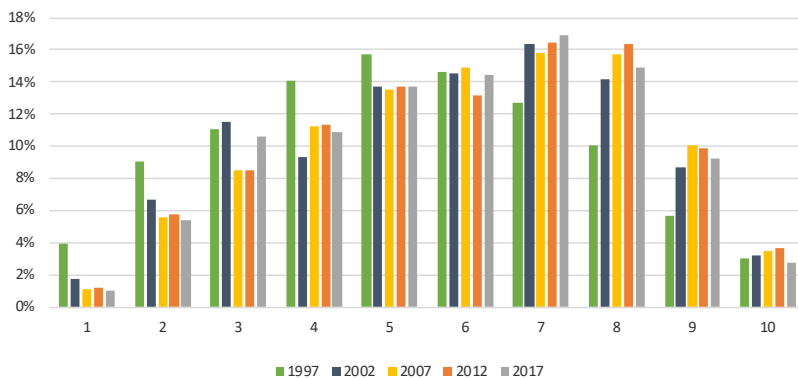
# Focalização e eficácia do Abono Salarial

# 5

A criação do Abono Salarial se deu inicialmente com o objetivo de incrementar a renda dos trabalhadores de menor renda. Além disso, o benefício “devolve” ao trabalhador beneficiado uma parcela substancial da carga tributária, o que, em tese, deveria estimular a formalização dos trabalhadores nessa faixa de renda.

A análise da focalização do Abono Salarial, entretanto, mostra uma elevada e crescente<sup>13</sup> concentração do benefício nas faixas de renda mais elevadas da população. O Gráfico 7 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 7 – Distribuição do benefício do Abono Salarial por decil de renda**



Fonte: PNAD (1997 a 2012) e PNAD Contínua (2017).

(\*) Ressalta-se que a estimativa de 2017 foi obtida a partir da PNAD Contínua, enquanto as demais foram obtidas a partir da antiga PNAD anual. Dessa forma, parte da pequena variação

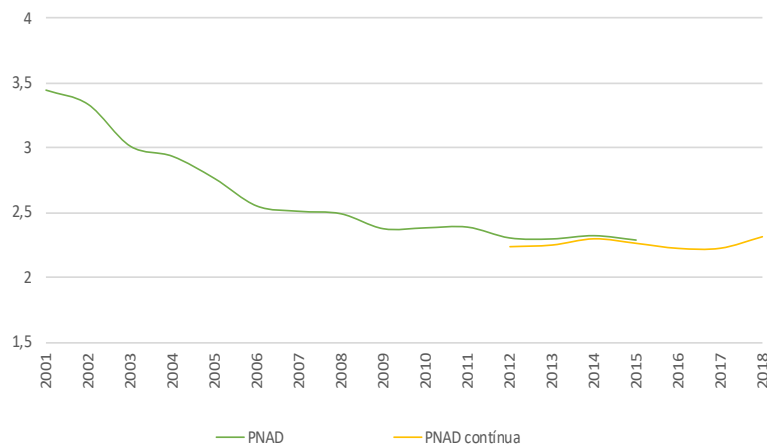
observada entre 2012 e 2017 – período no qual se observa uma ligeira melhora de focalização – pode se dever a diferenças metodológicas entre as duas pesquisas.

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

Tal fato decorre principalmente da valorização real do salário mínimo ocorrida nas três décadas seguintes à criação do Abono e sua conseqüente aproximação em relação ao salário médio da economia, conforme apresentado no Gráfico 8. Para fins comparativos, o salário mínimo em 1997 atualizado pela inflação corresponderia a menos da metade (aproximadamente 45%) do salário mínimo atual.

<sup>13</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. Entretanto, considera-se que tais modificações não afetam as conclusões aqui apresentadas.

**Gráfico 8 – 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.

Por outro lado, enquanto potencial estímulo à formalização, há evidências de que o efeito do Abono pode ser prejudicado pelo fato de o mesmo não ser bem entendido pelos trabalhadores, o que provavelmente se deveria ao grande lapso de tempo decorrido para o recebimento do benefício, que ocorre apenas de 7 a 15 meses após o fim do ano a que se refere o benefício. O Gráfico 8 apresenta o número de vínculos de trabalho formais por faixa de remuneração, essa última medida em proporção do salário mínimo.

**Gráfico 9 – Número de trabalhadores formais por faixa salarial (2017).**



Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS (MTE). Cada ponto corresponde ao número de vínculos em grupo com tamanho de 0,04 salários mínimos, ou seja, o ponto 2,0, por exemplo, se refere aos vínculos com salário entre 1,96 (exclusive) e 2,0 (inclusive) salários mínimos.

Observa-se que, caso o trabalhador compreendesse bem o funcionamento do Abono e respondesse estrategicamente à existência do mesmo, não deveria existir um número significativo de vínculos de trabalho na faixa salarial compreendida entre 2 a 2,08 salários mínimos (área sombreada no gráfico). Isto porque, nesta faixa, o ganho adicional de salário não é suficiente para compensar a perda do Abono. Entretanto, observa-se que a distribuição da quantidade de vínculos não se altera bruscamente nessa faixa, indicando uma ausência de resposta ao benefício por parte dos trabalhadores.

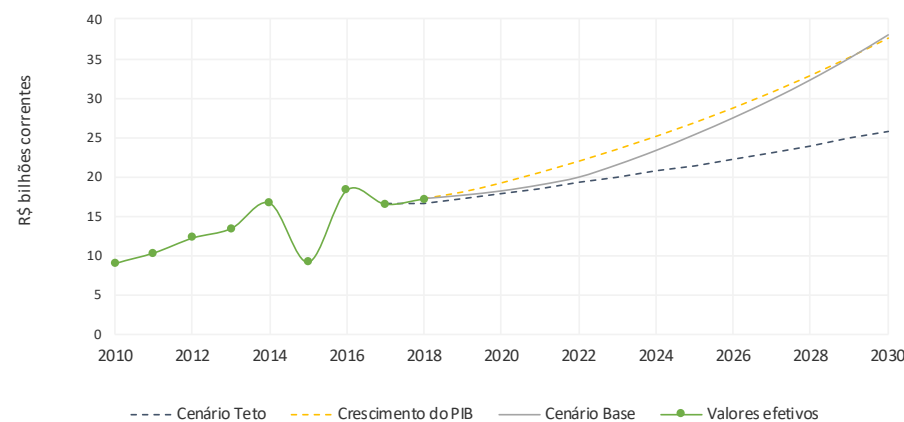
# Projeção da despesa de Abono Salarial e Seguro-Desemprego

## 6

Os Gráficos 10 e 11 apresentam as projeções das despesas de Abono e Seguro-Desemprego, respectivamente, considerando as atuais regras de concessão dos benefícios – denominado Cenário Base. Para a construção do cenário, supõe-se que o salário mínimo será reajustado pelo INPC do ano anterior até 2022, retornando-se à regra atual (INPC do ano t-1 acrescido do crescimento real do PIB em t-2) a partir de 2023. O Cenário PIB corresponde ao nível de despesa caso a mesma crescesse à taxa de crescimento projetada para o PIB. De maneira similar, o Cenário Teto corresponde ao nível de despesa que seria obtido caso o seu crescimento fosse similar ao crescimento do Teto de Gastos, o qual é reajustado no ano t pela inflação acumulada entre julho de t-2 e junho de t-1.

Considerando a regra atual do Abono Salarial, isto é, fazem jus ao benefício os trabalhadores que recebem até dois salários mínimos, a projeção indica crescimento real da despesa de 41,6% (cerca de 2,9% ao ano) no período 2018-2030. Até 2022, a despesa crescerá em velocidade similar à inflação, dada a hipótese de ausência de reajuste real do salário mínimo no período. A partir de 2023, o crescimento se tornará mais rápido que o crescimento nominal do PIB, dada a combinação do reajuste real do salário mínimo, que elevaria o valor do benefício, com a expansão do número de trabalhadores com carteira assinada decorrente da recuperação da economia, o que aumentaria o número de beneficiários do Abono.

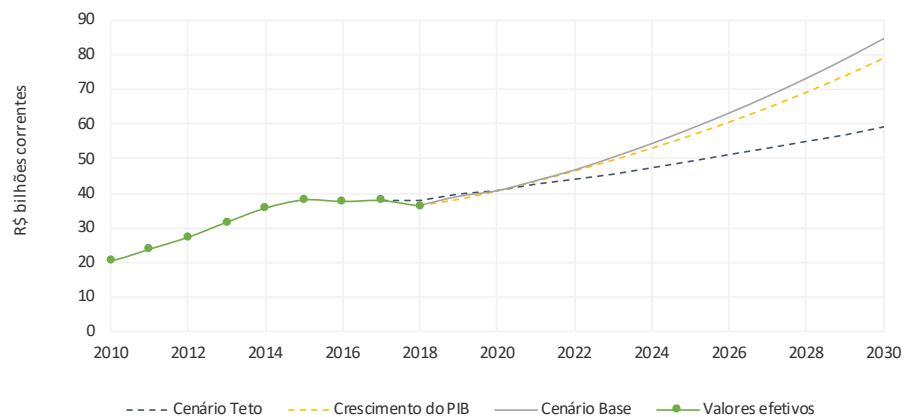
**Gráfico 10 – Despesas realizadas e projetadas com Abono Salarial (R\$ bilhões correntes).**



Fonte: Tesouro Gerencial e elaboração própria. Nota: Cenários de projeção consideram salário mínimo sem reajuste real até 2022 e reajuste real conforme crescimento do PIB em t-2 no período 2023-2030.

Por sua vez, a projeção do Seguro-Desemprego indica crescimento real da despesa de 50,1% (cerca de 3,4% ao ano) até 2030. A trajetória da despesa seria, assim como no caso do Abono Salarial, superior ao crescimento do PIB no médio prazo, exercendo pressão sobre o Teto de Gastos. A expansão da despesa com esse programa também é influenciada pela valorização do salário mínimo, porém em menor grau, assim como pela expansão do emprego com carteira assinada.

**Gráfico 11 – Despesas realizadas e projetadas com Seguro-Desemprego (R\$ bilhões correntes).**



Fonte: Tesouro Gerencial e elaboração própria. Nota: Cenários de projeção consideram salário mínimo sem reajuste real até 2022 e reajuste real conforme crescimento do PIB em t-2 no período 2023-2030.