

# REFLEXOS DA MP Nº 665 PARA O PERFIL E O MONTANTE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL<sup>1</sup>

Carlos Henrique Corseuil<sup>2</sup>  
Leon Faceira Tomelin<sup>3</sup>

## 1 PANO DE FUNDO

O Programa do Abono Salarial é um benefício monetário anual cujo valor é atrelado ao salário mínimo, assegurado aos empregados que recebem até 2 salários mínimos (SMs) de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). O arcabouço legal do programa é baseado fundamentalmente no Artigo 239, parágrafo 3º da Constituição Federal, e na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Segundo a Lei nº 7.998/1990, especificamente em seu Artigo 9º, para fazer jus ao abono, o trabalhador deve:

- ter exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias no ano-base (Brasil, 1990, inciso I);
- estar cadastrado há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS/Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador (Brasil, 1990, inciso II); e
- ter recebido de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep até 2 SMs de remuneração mensal no período trabalhado (Brasil, 1990, inciso I).

Além disso, o marco legal mencionado acima fixa em 1 SM o valor anual do benefício. O requerimento deste benefício é automático e realizado pelos empregadores (empresas) ao preencherem a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Com o preenchimento das informações dos trabalhadores, o próprio MTE seleciona os beneficiários elegíveis e realiza o pagamento do benefício, de acordo com um calendário disponibilizado em todas as agências do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, além das casas lotéricas e dos postos de informação do MTE. Os trabalhadores elegíveis também são informados por meio de correspondência.

Nos últimos anos, houve um aumento notável no número de beneficiários. Por exemplo, entre 2002 e 2013, houve um crescimento de aproximadamente 176% no número de elegíveis.<sup>4</sup> Vale lembrar também que o salário mínimo, que baliza o valor

1. Este artigo foi publicado anteriormente em março de 2015, na coleção *Textos para Discussão* do Ipea, número 2067.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e mestrando na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

4. Esse número é baseado em estimativas próprias, com base na Rais, e podem diferir do número oficial do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

do benefício, teve um aumento real de 82% nesse mesmo período. Dessa forma, o montante gasto com o pagamento do abono mostra uma trajetória que traz questões sobre a sua sustentabilidade.

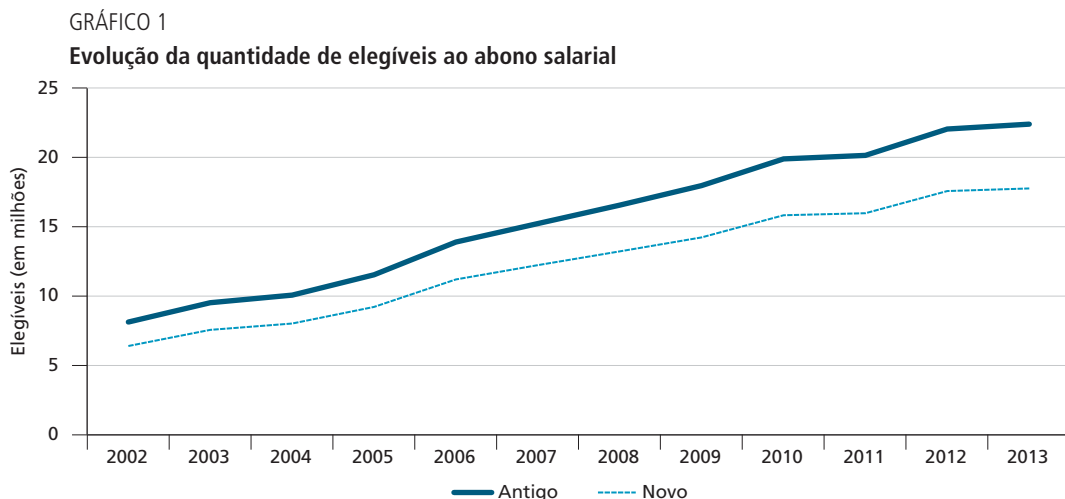
## 2 AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA MP Nº 665/2014

A MP nº 665, de 30 de dezembro de 2014 (Brasil, 2014), estipula mudanças tanto para o valor do benefício como para uma das exigências que definem a elegibilidade. As mudanças nessas duas dimensões serão analisadas separadamente nas seções 3 e 4.

## 3 MUDANÇAS NO CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE

A MP nº 665/2014 muda a exigência de tempo de atividade remunerada no ano-base para fazer jus ao abono. Segundo o novo critério, o trabalhador passa a precisar trabalhar 180 dias ininterruptos, ou seja, sem estar desempregado nenhum período durante esse tempo. Com isso, é de se imaginar que a quantidade de elegíveis diminua, uma vez que algumas trajetórias profissionais que faziam jus ao abono deixam de fazê-la, a saber: *i)* todos os trabalhadores que só trabalharam de um a cinco meses no ano; *ii)* aqueles que trabalharam de seis a onze meses, mas com interrupção, sem ter completado 180 dias ininterruptos.

Para se ter uma ideia do quão mais restrito ficou o acesso ao abono, fizemos uma simulação, a partir dos dados da Rais, da evolução do número de elegíveis no passado recente caso o novo critério fosse o utilizado. Essa evolução aparece na linha cheia do gráfico 1, que também contempla os outros dois critérios não alterados pela MP nº 665/2014 (remuneração média no ano-base entre 1 e 2 SMs; e inscrição há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep).<sup>5</sup> Ela é complementada com uma estimativa da evolução dos elegíveis pelo critério anterior à MP nº 665/2014, ilustrada pela linha tracejada. Os anos marcados no eixo horizontal correspondem aos anos-base onde se checa a elegibilidade para receber o benefício no ano seguinte. Ou seja, mostramos a quantidade de elegíveis de 2002 a 2013 que podem vir a ser os beneficiários de 2003 a 2014.



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

5. A verificação do critério referente ao valor médio da remuneração no ano-base é trivial nos dados da Rais. Já a verificação do critério da inscrição no PIS/Pasep requer um procedimento de encadeamento das informações do histórico de cada trabalhador na Rais, a fim de se checar o primeiro ano em que o trabalhador aparece registrado com um PIS. Esse procedimento dificulta sobremaneira o processamento das informações. Por esse motivo, limitamos o encadeamento das informações de cada trabalhador a uma janela de tempo que vai de cinco a nove anos antes do ano-base.

Como podemos observar, não somente o critério novo fez com que a quantidade de elegíveis diminuísse como também vem gerando um descolamento ao longo do tempo, com os elegíveis pelo critério antigo crescendo mais em termos absolutos do que os elegíveis pelo critério novo. O crescimento pelo critério antigo é da ordem de 14,3 milhões de indivíduos (de 8,12 milhões elegíveis, em 2002, para 22,41 milhões, em 2013), e pelo critério novo é de cerca de 11,4 milhões de indivíduos (de 6,38 milhões de indivíduos, em 2002, para 17,76 milhões, em 2013). No entanto, em termos proporcionais, as evoluções são muito parecidas. Há um aumento estimado de 176% de elegíveis pelo critério antigo e de 178% de elegíveis pelo critério novo.

Com a troca de critérios, é interessante identificar quais grupos foram atingidos. Definimos aqui como atingidos aqueles que eram elegíveis ao recebimento do abono segundo os critérios antigos, mas não o são mais segundo os novos. Na primeira coluna da tabela 1, apresentamos as distribuições dos atingidos pela mudança de critério no ano de 2013 por gênero, idade, escolaridade e pelas grandes regiões geográficas. Os dados revelam que a maior parte dos atingidos é do sexo masculino; estão na faixa etária de 30 a 54 anos; têm como mais alto grau de instrução o ensino médio completo ou o superior incompleto; e trabalham na região Sudeste.

Note-se que mudanças na distribuição dos elegíveis em decorrência da mudança de critério só ocorrerão se a distribuição de elegíveis pelo critério antigo não for concentrada nessas mesmas categorias. Por exemplo, se trabalhadores na região Sudeste são os mais atingidos mas também eram os mais frequentes entre os beneficiários pelo critério antigo, então pode ocorrer de eles continuarem a ser os mais frequentes entre os beneficiários pelo novo critério. Para sanar esse tipo de dúvida, adicionamos mais duas colunas à tabela 1, que trazem respectivamente as distribuições de elegíveis em 2013 pelos critérios antigo e novo.

Os dados mostram mudanças tênues nas distribuições de elegíveis entre os dois critérios. Entre os grupos destacados acima como mais atingidos pela mudança de critério, a maior mudança veio para os homens, cuja parcela entre os elegíveis cai apenas cerca de 1,5 ponto percentual (p.p.) – de 55,3%, no critério antigo, para 53,7%, no critério novo. A perda para o grau de instrução de ensino médio completo ou superior incompleto foi praticamente inexistente e da região Sudeste foi de apenas 0,5 p.p. O baixo impacto da mudança de critério no perfil do beneficiário no aspecto regional é confirmado quando computamos os dados por Unidade da Federação (UF), conforme demonstrado no apêndice A.

TABELA 1

**Distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios e dos elegíveis ao abono salarial (2013)**

(Em %)

	Atingidos	Elegíveis pelo critério antigo	Elegíveis pelo critério novo
<b>Gênero</b>			
Masculino	61,6	55,3	53,7
Feminino	38,4	44,7	46,3
<b>Faixa de idade</b>			
24 anos ou menos	12,4	8,9	8,0
De 25 a 29 anos	24,7	19,7	18,5
De 30 a 54 anos	58,0	63,3	64,6
De 55 a 59 anos	2,8	4,7	5,2
60 anos ou mais	2,0	3,3	3,7

(Continua)

(Continuação)

	Atingidos	Elegíveis pelo critério antigo	Elegíveis pelo critério novo
<b>Faixa de educação</b>			
Até o fundamental incompleto	20,7	20,0	19,8
Fundamental completo e médio incompleto	24,2	23,4	23,2
Médio completo e superior incompleto	51,9	51,4	51,3
Superior completo	3,3	5,1	5,6
<b>Região</b>			
Norte	5,09	5,23	5,27
Nordeste	17,61	20,65	21,44
Centro-Oeste	8,37	8,10	8,03
Sul	18,32	17,43	17,20
Sudeste	50,61	48,59	48,06

Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado; critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

Um fato curioso ocorre com a parcela daqueles na faixa etária de 30 a 54 anos. Apesar de ser a faixa em que se concentram os atingidos pela mudança de critério, há um aumento de 1,3 p.p. na parcela dessa faixa entre os elegíveis sob o critério novo em relação à parcela dessa faixa computada sob o critério antigo.

Como contrapartida desse aumento, há uma redução na parcela de jovens entre os elegíveis para o abono. A queda é da ordem de 2 p.p. quando olhamos para o grupo com idade inferior a 30 anos e é distribuída de forma relativamente proporcional entre os grupos de 25 a 29 anos, cuja parcela entre os elegíveis passa de 19,7% a 18,5%, e aqueles com idade até 24 anos, cuja parcela cai de 8,9% para 8%. Isso pode acontecer devido, principalmente, à alta rotatividade dos jovens no mercado de trabalho, o que dificulta que eles cumpram a nova exigência de 180 dias ininterruptos de trabalho no ano.

Ou seja, a mudança de critério para o abono introduzida pela MP nº 665/2014 tende a diminuir a parcela de jovens entre os elegíveis, mas essa diminuição é de magnitude limitada e bem menos expressiva do que aquela a ser relatada mais adiante, referente às mudanças para a elegibilidade no módulo formal do seguro-desemprego.

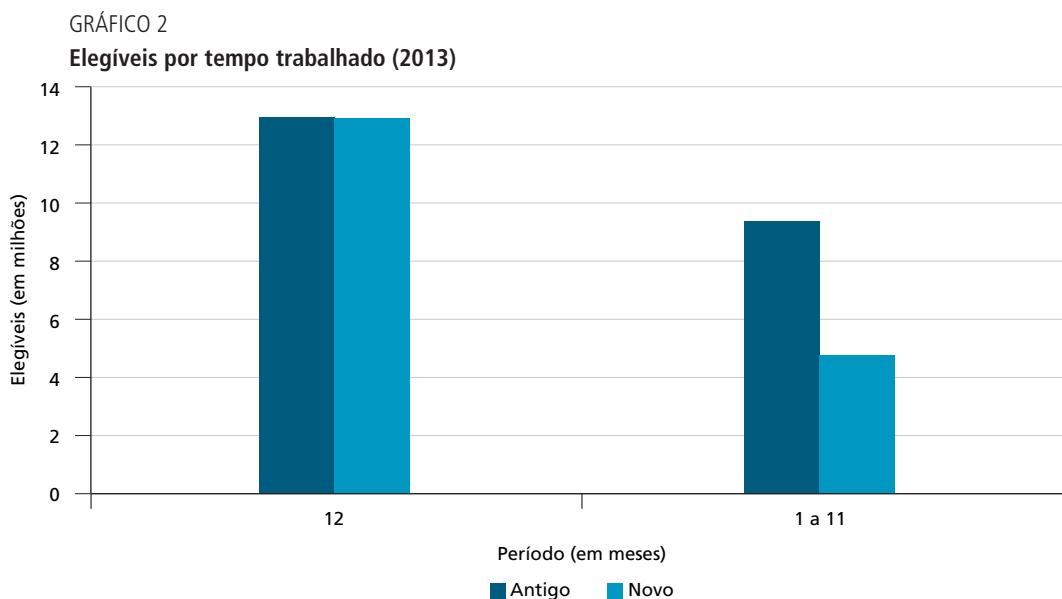
#### 4 MUDANÇA NO VALOR DO BENEFÍCIO

Outra modificação proposta pela MP nº 665/2014 é a mudança no valor pago aos beneficiários do abono salarial. No modelo antigo, o valor era de 1 SM por trabalhador. Com a nova MP, o valor passa a ser proporcional à quantidade de meses trabalhados no ano, sendo o máximo de 1 SM se o trabalhador tiver trabalhado doze meses. O cálculo do benefício passa a ser  $(1/n) \times SM$ , onde  $n$  representa a quantidade de meses trabalhados no ano-base e SM é o valor do salário mínimo vigente.

Essa alteração pode trazer dois tipos de ganho para a sociedade. Por um lado, tende a haver uma redução de gastos, decorrente da redução no benefício oferecido aos que trabalharam menos de doze meses. Por outro lado, introduz-se uma recompensa relativa para aqueles que permaneceram empregados formalmente por mais tempo, o que pode vir a ajudar a diminuir as altas taxas de rotatividade vigentes hoje no mercado de trabalho brasileiro, mesmo no seu segmento formal.

A magnitude de ambos os ganhos depende da distribuição dos beneficiários de acordo com a quantidade de meses trabalhados no ano-base. O gráfico 2 indica a quantidade de trabalhadores elegíveis ao abono por cada um dos dois critérios aqui considerados e divididos nas seguintes categorias: *i*) aqueles que trabalharam os doze meses do ano; e *ii*) aqueles que trabalharam onze meses ou menos.

Com esse gráfico, fica evidente que a maioria dos trabalhadores elegíveis a receber o abono salarial trabalhou durante todo o ano. Sendo assim, a maior parte da redução do gasto com abono viria da redução da quantidade de elegíveis, e não da regra de proporcionalidade do benefício.



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

A fim de detalhar mais a informação a respeito da queda de elegíveis com tempo de trabalho entre um e onze meses no ano-base, computamos esses números por cada um dos onze valores possíveis no gráfico 3. Vale ressaltar que qualquer fração de mês trabalhado é computada como mês inteiro nos nossos resultados.<sup>6</sup>

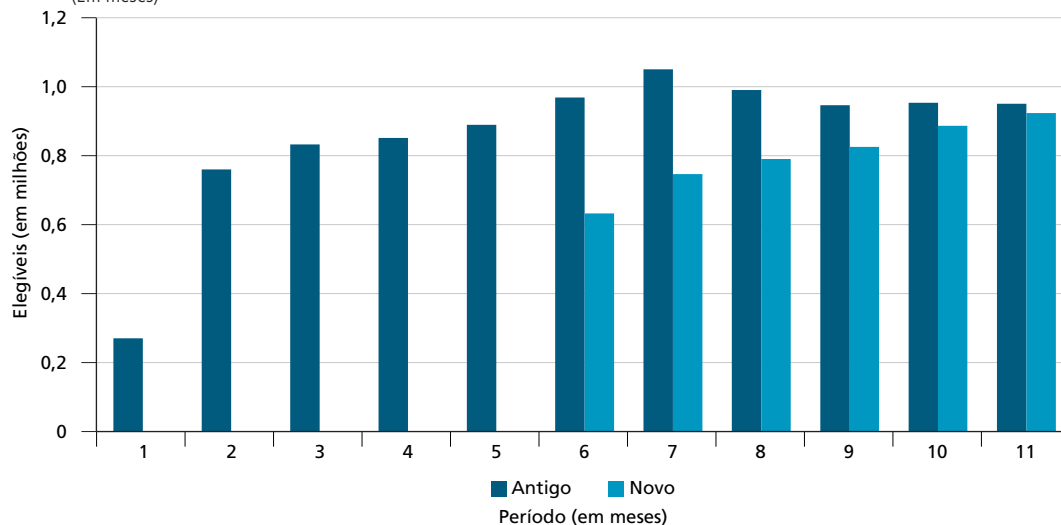
Verificamos nesse gráfico que, conforme o esperado, não existem trabalhadores elegíveis segundo o novo critério com menos de seis meses trabalhados no ano, o que é natural, visto que esses não chegaram a completar 180 dias trabalhados, mesmo considerando possíveis interrupções. Podemos ver também que, quando a quantidade de meses trabalhados aumenta, os valores dos critérios antigo e novo tendem a convergir. Esse resultado é também natural, uma vez que com mais meses do ano trabalhados, é mais provável que haja um período de 180 dias intermitente, fazendo com que o trabalhador seja também elegível com a nova exigência.

6. Como não dispomos da data exata, mas apenas do mês de admissão e de desligamento, consideramos todos os meses trabalhados como completos.

GRÁFICO 3

**Distribuição dos elegíveis em relação ao período trabalhado (2013)**

(Em meses)



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As medidas propostas pela MP nº 665/2014 que dizem respeito ao acesso ao abono salarial restringiriam o público elegível a esse benefício de 22,41 milhões a 17,76 milhões trabalhadores se já fossem aplicadas em 2014. A despeito desse impacto quantitativo, o perfil dos beneficiários tende a ser muito pouco impactado, pelo menos nas dimensões de gênero, idade, grau de instrução e região.

Em relação à proposta da MP nº 665/2014 de tornar o benefício proporcional ao tempo de emprego no ano-base, vimos que o impacto direto nos gastos não deve ser muito significativo. Há um possível impacto indireto, entretanto, decorrente de uma eventual menor taxa de rotatividade.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <<http://goo.gl/kc3Fp1>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

## APÊNDICE A

Na tabela A.1 será apresentada a distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios do abono salarial e elegíveis pelos critérios antigos e novos por estado no ano de 2013.

TABELA A.1

**Distribuição por estado dos elegíveis ao abono salarial no ano de 2013 pelos critérios antigo e novo e dos atingidos pelas mudanças de critérios**  
(Em %)

UF	Atingidos	Critério antigo	Critério novo
AC	0,21	0,23	0,23
AM	1,33	1,21	1,18
AP	0,20	0,20	0,20
PA	1,97	2,17	2,23
RO	0,73	0,72	0,72
RR	0,16	0,16	0,16
TO	0,48	0,54	0,55
AL	1,27	1,26	1,25
BA	4,64	5,40	5,60
CE	3,12	3,69	3,84
MA	1,17	1,47	1,56
PB	1,15	1,55	1,65
PE	3,61	3,94	4,02
PI	0,69	0,97	1,04
RN	1,22	1,46	1,53
SE	0,73	0,90	0,94
DF	1,74	1,67	1,65
GO	3,13	3,31	3,36
MS	1,56	1,45	1,42
MT	1,95	1,67	1,60
PR	6,78	6,46	6,38
RS	6,64	6,31	6,22
SC	4,91	4,66	4,60
ES	2,35	2,23	2,20
MG	12,81	12,63	12,59
RJ	8,40	8,81	8,92
SP	27,04	24,91	24,35

Fonte: Rais/MTE.  
Elaboração dos autores.