

A Evolução Recente do Tamanho do Programa de Abono Salarial

Carlos Henrique L. Corseuil*

Miguel Nathan Foguel**

Leon Faceira Tomelin***

Resumo: O principal objetivo deste artigo é analisar a evolução da quantidade de elegíveis ao programa de Abono Salarial na última década. Particular atenção é dada à contribuição relativa ao aumento de beneficiários oriunda da valorização do salário mínimo *vis-à-vis* àquela oriunda da formalização do mercado de trabalho. Para isso analisamos a influência dos critérios básicos de elegibilidade (faixa de remuneração, tempo de emprego e inscrição no PIS/PASEP) sobre a escala do programa. Também é objeto de nossa análise o potencial impacto que as alterações recentemente propostas pela MP 665 podem ter. Os principais resultados apontam para um crescimento do programa impulsionado pela entrada de trabalhadores no mercado formal. Por sua vez, as mudanças propostas pela MP 665 afetariam os beneficiários devido à exigência de 6 meses trabalhados ininterruptamente, porém sem alterações significativas no perfil dos beneficiários, ao menos nas variáveis observadas neste estudo.

Palavra-chave: abono salarial, salário mínimo, formalização da força de trabalho

Código JEL: H53, J38

1. Introdução

O principal objetivo deste artigo é analisar a evolução do programa de Abono Salarial na última década. Especificamente, a análise se centra na dimensão do tamanho do programa com foco na evolução do número de trabalhadores elegíveis a receber o Abono. Particular atenção é dada à influência dos critérios básicos de elegibilidade (faixa de remuneração, tempo de emprego e inscrição no PIS/PASEP) sobre a escala do programa. Também é objeto de nossa análise o potencial impacto que as alterações recentemente propostas pela MP 665 podem ter.¹

O artigo faz amplo uso dos dados da RAIS identificada, que fornece informações censitárias de salário e emprego dos trabalhadores formais brasileiros ao longo do tempo. Na segunda seção, a evolução do tamanho do programa é analisada com base nos fluxos de entrada e saída dos trabalhadores elegíveis para o programa. Nesta parte, esses fluxos são

* IPEA

** IPEA

*** Bolsista no IPEA e aluno de mestrado no Instituto de Economia da UFRJ.

¹ Analisaremos o efeito da referida MP tal como ela foi proposta e não como na Lei 13.134 que foi sancionada pela Presidência da República após as votações no Congresso Nacional.

medidos separadamente para dois grupos de trabalhadores: (i) os que se encontravam na base da RAIS entre dois anos consecutivos e (ii) os que entraram ou saíram da base entre os mesmos anos. Para o primeiro grupo, faz-se distinção da entrada ou saída por critério de elegibilidade, ao passo que para o segundo grupo, a entrada ou saída são analisadas levando todos os critérios em consideração simultaneamente. A vantagem de separar os grupos é poder acessar as contribuições dos trabalhadores que já estão no setor formal² em relação àqueles que entram ou saem desse setor.

A terceira seção do artigo está dedicada a analisar os potenciais impactos das mudanças recentemente propostas pela MP 665 sobre o tamanho e perfil do programa. Para tanto, simula-se também com os dados da RAIS identificada, o que ocorreria com o programa caso os novos critérios propostos já estivessem em vigência desde 2002. Os resultados dessas simulações revelam o peso que as alterações podem ter sobre o montante e o perfil dos beneficiários do programa e, nesse sentido, permite conhecer os grupos que potencialmente serão mais afetados pelas mudanças propostas.

Apesar de esse artigo estar centrado na análise da evolução histórica e nos impactos das alterações recentes sobre o tamanho do programa, é importante assinalar que a discussão sobre o Abono Salarial é muito mais ampla. Assim, na última seção do artigo são feitas algumas considerações sobre outros aspectos relacionados ao programa. Em particular, esses comentários focam nos objetivos originais do programa de redução de pobreza e desigualdade, articulando-os com possibilidades de reformas mais profundas que as recentemente propostas.

2. Evolução do tamanho do Abono Salarial

2.1. Descrição do programa

O programa do Abono Salarial é um benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que recebem até dois salários mínimos 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), conforme determina o artigo 239, §3º da Constituição Federal, e que atendam aos critérios definidos pela Lei Nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, especificamente em seu artigo 9º. Para atender tais critérios, o trabalhador deve:

- ter exercido atividade remunerada por, no mínimo, 30 dias no ano-base;
- estar cadastrado há pelo menos 5 anos no Fundo de Participação PIS/PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador;
- ter recebido de empregadores que contribuem para o PIS ou PASEP até 2 salários mínimos de remuneração mensal no período trabalhado.

² Quando nos referimos a trabalho formal, consideramos os trabalhadores empregados com carteira assinada e estatutários, para os quais temos dados disponíveis através da RAIS Identificada. Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de trabalho formal, ver Krein e Proni (2004).

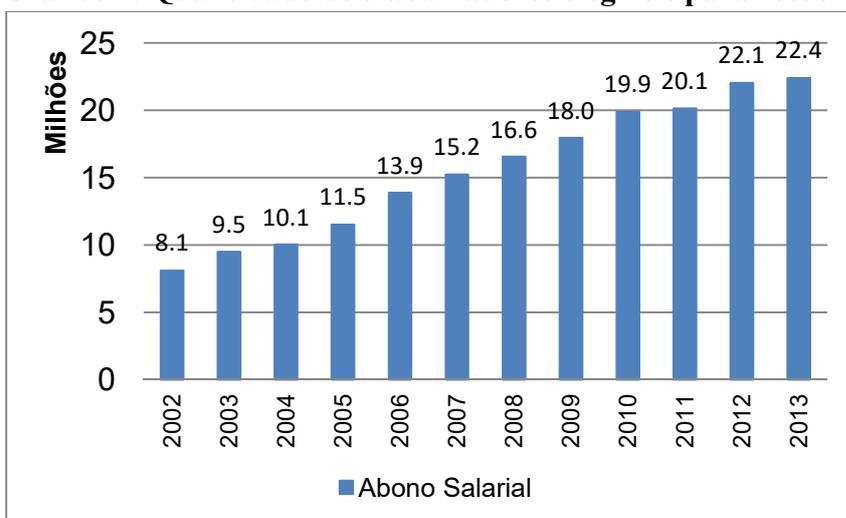
O requerimento deste benefício é automático e realizado pelos empregadores (empresas) ao preencherem a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Com o preenchimento das informações dos trabalhadores, o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) seleciona os beneficiários elegíveis e realiza o 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 (CEF, 2015).

2.2. Evolução do tamanho do programa

Ao acompanharmos a evolução da quantidade de trabalhadores beneficiados pelo Abono Salarial, vemos que o crescimento é maior do que o verificado para o seguro desemprego. Enquanto o seguro desemprego apresenta expansão na ordem de 700 mil beneficiários por ano entre 2003 e 2012, segundo dados do MTE, o Abono Salarial apresenta uma variação média na ordem de 1,4 milhões por ano durante o mesmo período, o dobro do seguro desemprego. Nográfico 1, apresentamos a evolução do número de trabalhadores elegíveis para recebimento do Abono Salarial (dados de 2002 até 2013), lembrando que, no caso do Abono, os trabalhadores considerados elegíveis no ano-base recebem o benefício no ano seguinte. Mais adiante, entraremos em maiores detalhes sobre como calculamos os números de elegíveis apresentados.

O gráfico 1 mostra que o número de trabalhadores elegíveis para o programa vem crescendo todos os anos desde 2002, embora o crescimento de 2010 para 2011 tenha sido pequeno (na ordem de 250 mil trabalhadores). Outro fato revelado pelo gráfico 1 é que a quantidade de elegíveis mais que dobrou em um espaço de 10 anos. Esse crescimento expressivo pode ser explicado de diversas maneiras. Neste artigo, faremos a decomposição dessa evolução e abordaremos os principais fatores que podem ter causado o incremento observado.

Gráfico 1: Quantidade de trabalhadores elegíveis para recebimento do Abono Salarial

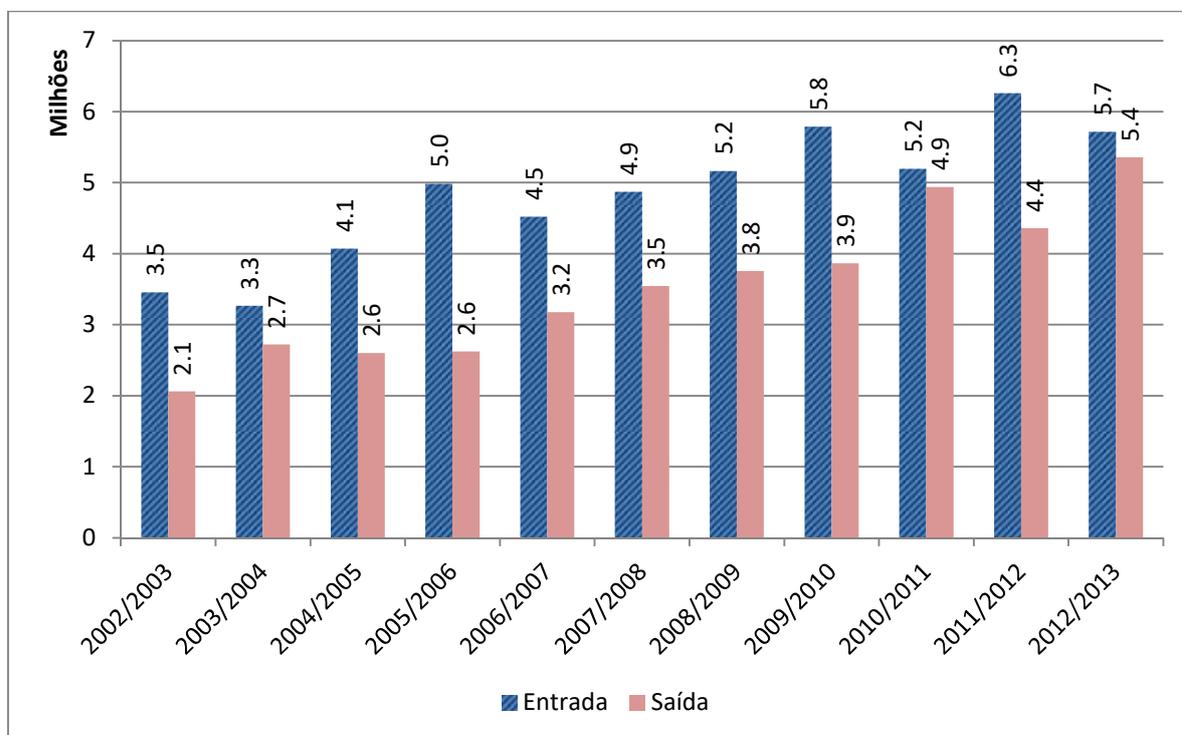


Fonte: RAIS. Elaboração própria

A nossa decomposição será feita em duas etapas. Em primeiro lugar, analisaremos separadamente a quantidade de trabalhadores que se tornaram elegíveis de um ano para o outro e os que eram elegíveis e o deixaram de ser no ano seguinte.³ Designaremos essas duas direções de fluxo de trabalhadores como Entrada e Saída do programa, respectivamente.

Comohouve crescimento do total de elegíveis para o programa em todos os anos desde 2002, é natural que o fluxo de entrada seja superior ao fluxo de saída. De fato, observamos no gráfico 2 que, em todos os pares de anos, os fluxos de entrada são maiores que os fluxos de saída. De uma forma geral, ambos os fluxos apresentam uma tendência de crescimento ao longo do período analisado, embora com algumas oscilações.

Gráfico 2: Fluxos de entrada e saída de elegíveis ao recebimento do Abono Salarial, para cada par de anos



Fonte: RAIS. Elaboração própria

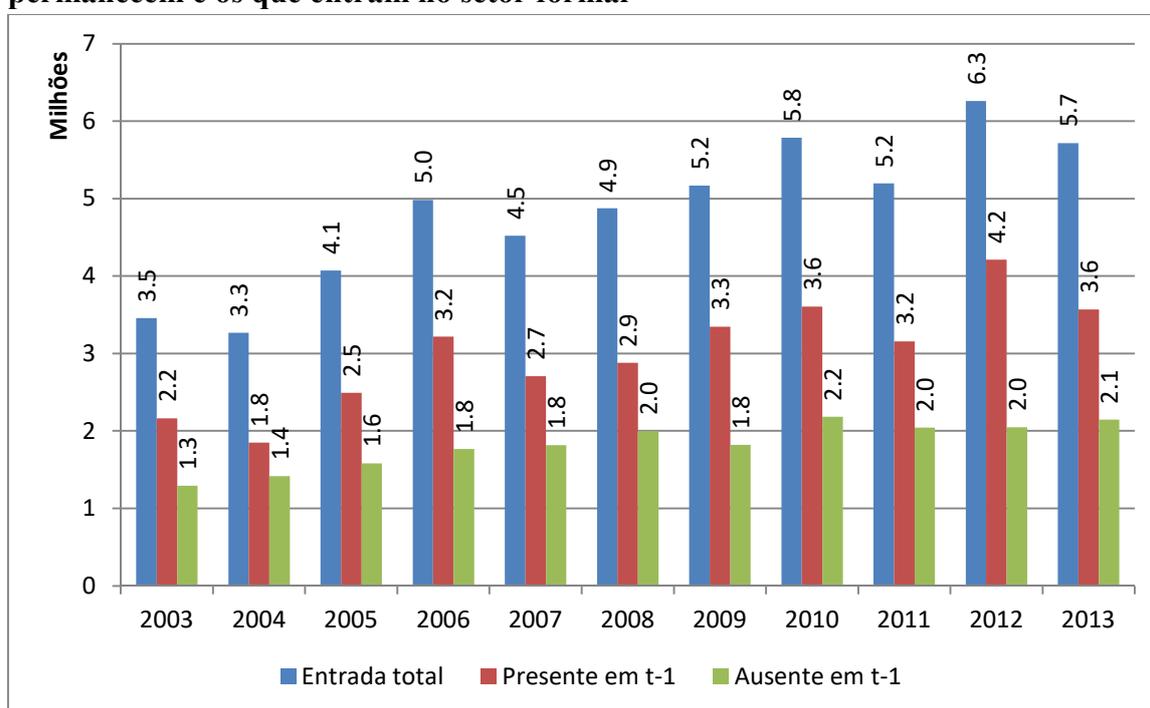
³ Para isso exploramos o aspecto longitudinal da RAIS identificada, que nos permite acompanhar a trajetória de cada trabalhador. Identificamos um fluxo para dentro do conjunto de trabalhadores elegíveis ao abono quando um determinado trabalhador não atendia alguma das condições de elegibilidade no ano t e passa a atender todas no ano $t+1$. Movimentos de saída do conjunto de trabalhadores elegíveis podem ser identificados de forma análoga. Os detalhes sobre a identificação de cada uma das condições de elegibilidade serão esclarecidos mais adiante.

2.3. Decompondo os fluxos de entrada e saída

A seguir, decompostemos os fluxos de entrada e saída da seguinte forma: para a entrada no grupo de elegíveis, dividimos entre aqueles que já estavam na RAIS e, portanto, empregados no setor formal, no ano anterior (t-1) e aqueles que não estavam na RAIS (estavam fora do setor formal) no ano t-1 e passaram a ser registrados na RAIS (conseguiram emprego formal) no ano t. Para a saída do grupo de elegíveis, dividimos entre aqueles que continuaram na RAIS (continuaram empregados no setor formal) no ano base (t) e aqueles que saíram da RAIS (perderam o emprego formal no ano t).⁴

No gráfico 3, mostramos a decomposição da entrada de trabalhadores no grupo de elegíveis. Nele podemos observar claramente que a maior parte dos entrantes é constituída por trabalhadores que já estavam na RAIS (empregados no setor formal) no ano anterior. Isso indica que a maioria dos novos elegíveis passou a fazer parte deste grupo por atendera algum dos critérios que não atendia anteriormente, e não ter se inserindo no mercado de trabalho formal. Além disso, vemos ainda que a parcela do fluxo de entrada de trabalhadores no abono associado aos que já estavam registrados na RAIS é bem mais expressiva no final do período analisado do que no início. Essa distinção pode ser vista diretamente no gráfico 3 comparando as barras anteriores e posteriores a 2009.

Gráfico 3: Decomposição do fluxo de entrada no abono entre trabalhadores que permanecem e os que entram no setor formal

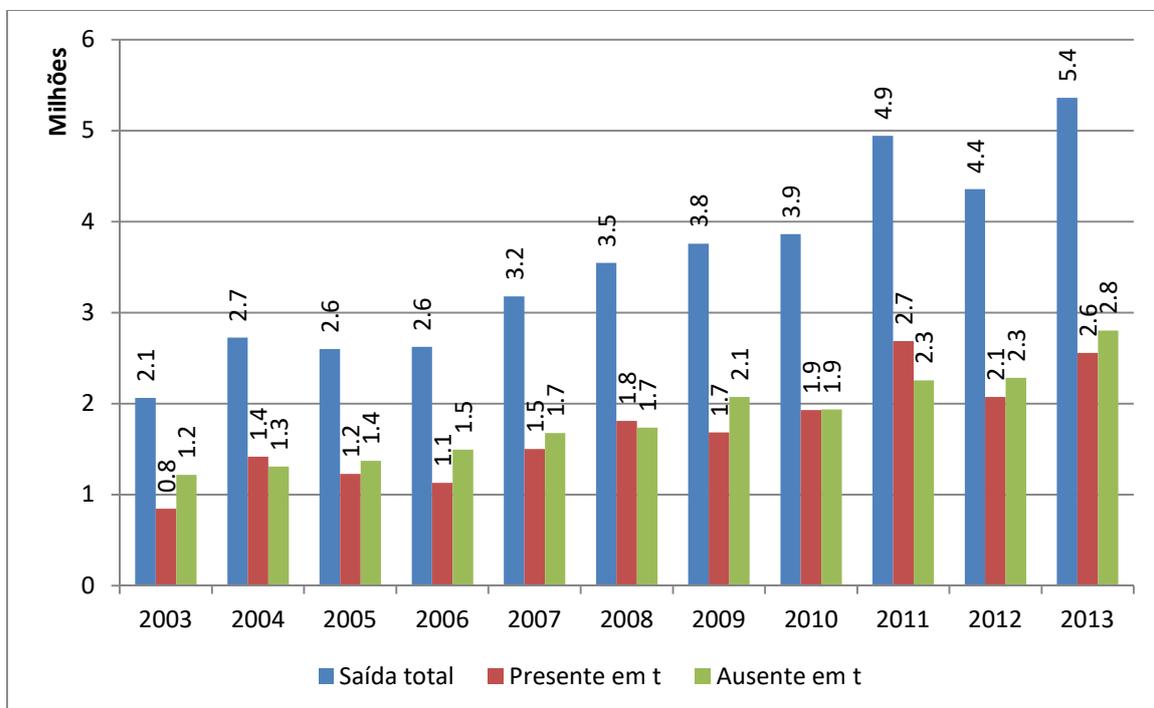


Fonte: RAIS. Elaboração própria

⁴ É possível identificar movimentos de entrada do setor formal pela RAIS identificada quando um determinado trabalhador não estava relacionado por nenhuma empresa na RAIS no ano t e passa a ser relacionado por uma empresa no ano t+1. Movimentos de saída do setor formal podem ser identificados de forma análoga.

Já no gráfico 4, observamos o detalhamento do fluxo de saída dos elegíveis ao Abono Salarial. Notamos que, diferentemente do gráfico 3, as colunas que representam aqueles que saíram das faixas de elegibilidade do programa e continuaram na RAIS (trabalhando no setor formal) são bastante parecidas com aquelas que representam os trabalhadores que saem da RAIS (não trabalharam no setor formal) no ano t. Logo, a quantidade de trabalhadores que deixam de ser elegíveis ao programa é distribuída quase de forma igualitária entre aqueles que simplesmente não estão mais empregados no setor formal e aqueles que deixam de satisfazer um ou mais critérios de elegibilidade. Veremos mais adiante um detalhamento ainda maior sobre a entrada e saída de elegíveis por cada um dos critérios.

Gráfico 4: Quantidade de trabalhadores que saíram do programa e suas situações no ano base

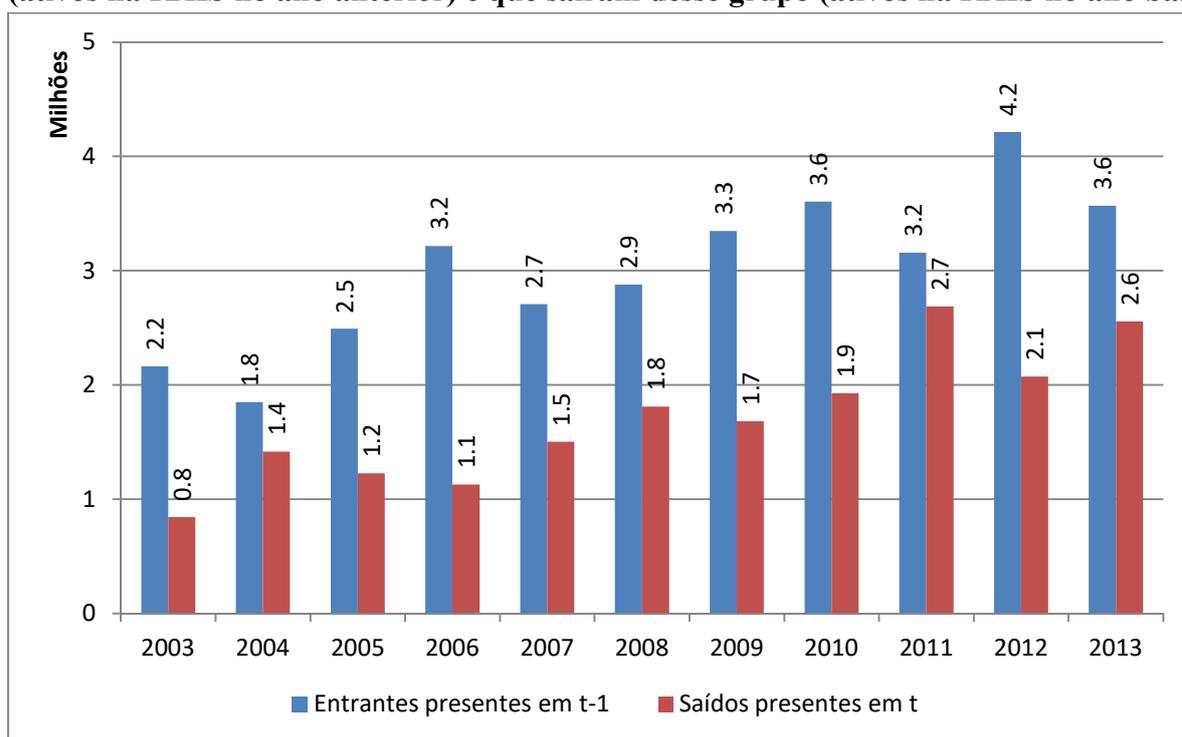


Fonte: RAIS. Elaboração própria

No gráfico 5, compararmos a evolução das parcelas dos fluxos de entrada e saída referentes a trabalhadores que permanecem na RAIS em ambos os anos do biênio considerado em cada uma das barras. Ou seja, nas barras da esquerda de cada par temos a parcela do fluxo de entrada referente aos trabalhadores que já estavam na RAIS (trabalhando no setor formal) no ano anterior (t-1), enquanto nas barras à direita de cada par temos a parcela do fluxo de saída referente aos que continuam registrados na RAIS (trabalhando no setor formal) no ano base (t). É possível notar um padrão muito semelhante aquele apresentado no gráfico 2, o que nos indica que esse componente, além de numericamente maior, também predomina na determinação do contraste entre os fluxos de entrada e saída.

Dada a importância relativa dos fluxos de trabalhadores que permanecem na RAIS em ambos os anos de cada biênio considerado, aprofundaremos nossa análise desses fluxos. Na seção seguinte, investigaremos os pesos relativos de cada um dos critérios de elegibilidade ao abono nos fluxos de trabalhadores empregados em ambos os anos de cada biênio. Apresentaremos também argumentos para explicar os pesos relativos dos diferentes critérios e suas mudanças ao longo do tempo.

Gráfico 5: Quantidade de trabalhadores que entraram no grupo de elegíveis ao Abono (ativos na RAIS no ano anterior) e que saíram desse grupo (ativos na RAIS no ano base)



Fonte: RAIS. Elaboração própria

2.4. Análise dos pesos relativos de cada critério de elegibilidade nos fluxos de trabalhadores que permanecem empregados no setor formal

Nesta seção, analisaremos detalhadamente os critérios de elegibilidade do Abono Salarial e a importância de cada um deles para a evolução dos fluxos de entrada e saída, entre aqueles trabalhadores que permanecem na RAIS de um ano para outro. Conforme apresentado na seção 2.1, existem 3 critérios que definem a elegibilidade ao programa do Abono Salarial: ter recebido menos de dois salários mínimos por mês de remuneração média; ter trabalhado pelo menos 30 dias; e estar inscrito há pelo menos 5 anos no Fundo de Participação PIS/PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador. Logo, a fim de acompanharmos com maior clareza a evolução dos fluxos de trabalhadores elegíveis ao programa, utilizaremos essas exigências como base para a decomposição dos fluxos dos trabalhadores que permanecem empregados no setor formal.

Por conveniência, chamaremos os fatores determinantes de entrada ou saída do programa da seguinte forma: critério de remuneração, critério de PIS, e critério de tempo. Para calcular essas estatísticas, utilizamos a RAIS para cada ano e, posteriormente, comparamos os anos dois a dois para contabilizar as entradas e saídas do programa. Nas bases da RAIS, cada linha representa um trabalhador, com suas devidas características. Nessas bases, criamos variáveis binárias (*dummies*) assumindo valores 0 ou 1 para cada critério. Assim, a *dummy* de remuneração assume valor 1 se o trabalhador atende a esse critério, e valor 0 caso contrário, por exemplo. O mesmo se aplica às outras duas exigências do programa. Especificamente no critério de PIS, para definirmos se o trabalhador em questão já possuía cadastro há 5 anos, procuramos por ele na RAIS de 4 anos antes do ano-base e numa janela de 5 anos para trás. Para ilustrar, tomamos como exemplo o ano-base de 2003: procuramos se cada trabalhador ativo nesse ano estava também ativo em 1999, 4 anos antes. Os trabalhadores que não foram encontrados nesse passo são então procurados em 1998 e assim por diante até 1995. Para identificarmos os trabalhadores que entraram ou saíram da RAIS de um ano para o outro, criamos duas novas *dummies* ao compararmos os anos em duplas. Essas variáveis assumem valor 1 se o trabalhador não trabalhava no ano t , mas sim no ano $t+1$, e valor 0, caso contrário, para a variável de entrada e o oposto para a variável de saída.⁵

No gráfico 6, apresentamos a decomposição dos trabalhadores que se tornaram elegíveis ao programa no ano t e estavam empregados no setor formal no ano $t-1$.

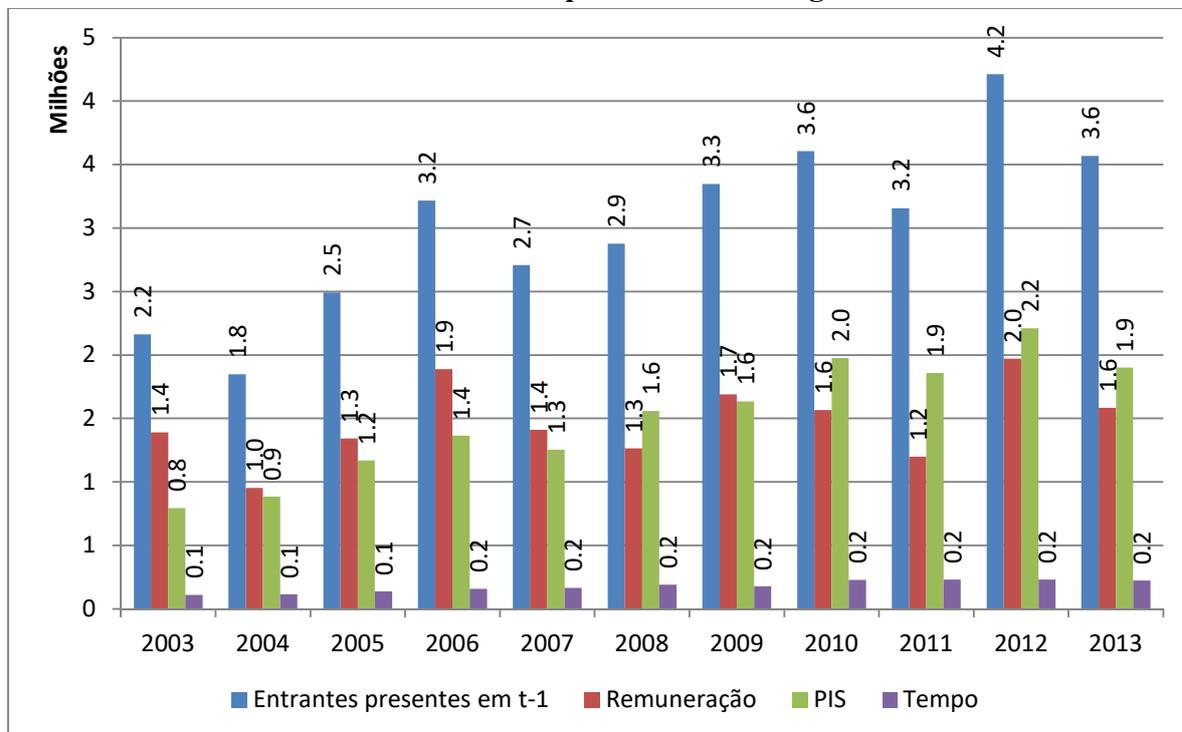
Vale notar que a soma das colunas dos critérios não é igual à coluna do total de entrantes. Isso ocorre porque um indivíduo pode se tornar elegível em um ano devido a mais de um critério, o que pode causar uma dupla contagem. Um mesmo trabalhador pode, por exemplo, se tornar elegível por ter sua remuneração reduzida para menos de 2 salários mínimos e pelo critério de inscrição no PIS simultaneamente, sendo contabilizado como entrante nesses dois critérios. Para melhor entendimento, atentem para o seguinte exemplo prático. Um trabalhador possui, no ano t , as seguintes características: está inscrito no PIS/PASEP há 4 anos e recebe 2,5 salários mínimos como remuneração média. No ano $t+1$, este mesmo trabalhador passa a receber 1,9 salários mínimos, ao mesmo tempo em que completa 5 anos de inscrição no PIS/PASEP. Este trabalhador estaria sendo contabilizado como entrante por dois critérios simultaneamente: o de remuneração e o de inscrição no PIS/PASEP, gerando uma forma de dupla contagem.

Mesmo com essa observação, é válido utilizar esses dados, uma vez que a ocorrência de dupla contagem é pouco significativa, sendo da ordem de 3% do total de entradas e 0.7% do total de saídas. Vemos no gráfico 6 que nos primeiros anos da análise, o critério mais importante para determinação da entrada era o de remuneração. Porém, nos anos mais recentes, o critério de PIS passou a ter maior peso relativo, embora a remuneração continue

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 checar o primeiro ano em que o mesmo 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.

sendo relevante para a entrada no programa. Já o critério de tempo parece ser pouco determinante para o crescimento da quantidade de entrantes durante todo o período.

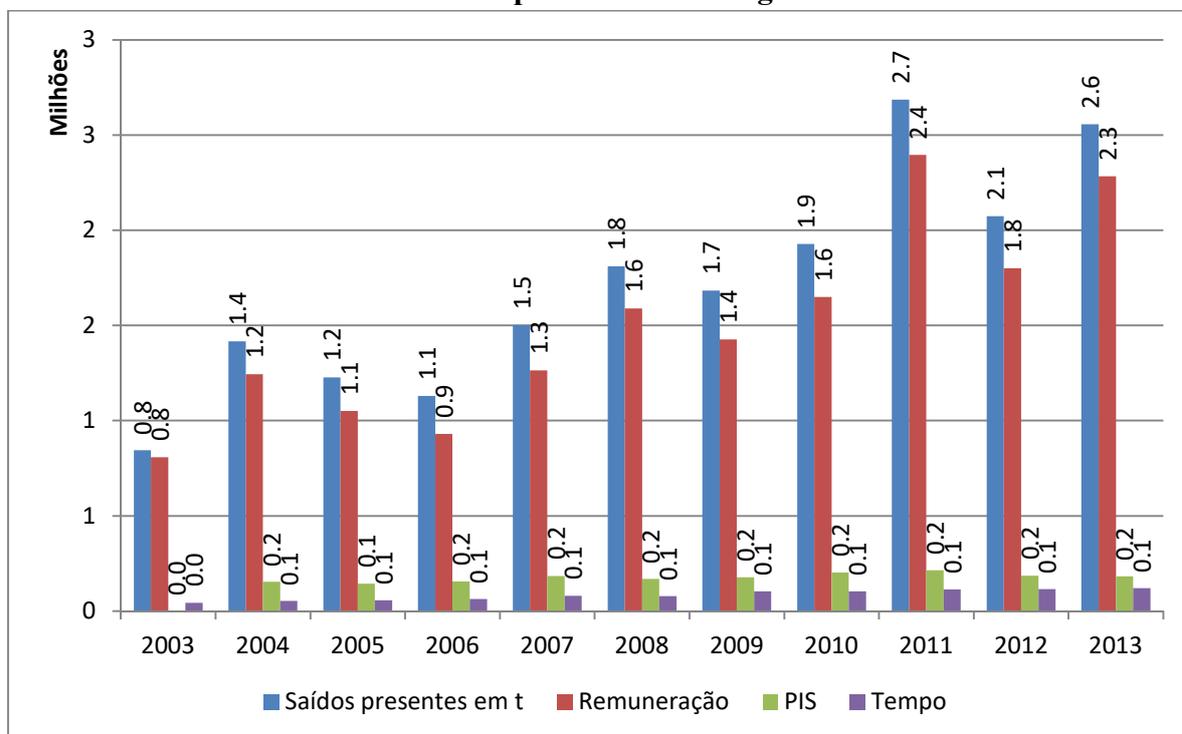
Gráfico 6: Decomposição da quantidade de trabalhadores que entraram no programa e estavam ativos na RAIS no ano anterior por critério de elegibilidade



Fonte: RAIS. Elaboração própria

No gráfico 7, realizamos o mesmo exercício do gráfico 6, porém com o fluxo de saída dos elegíveis ao abono entre os trabalhadores que permaneceram empregados no setor formal. Atestamos que, diferente do gráfico de entradas, as saídas entre os trabalhadores que permanecem na RAIS são extremamente concentradas. A saída devido ao critério de remuneração concentra quase a totalidade do fluxo. Ou seja, a grande maioria dos trabalhadores que saem do programa e continuam no mercado de trabalho formal o fazem por obter um aumento salarial, não estando mais na faixa de menos de 2 salários mínimos. O critério de tempo apresenta novamente um efeito pequeno no total. Já o critério de PIS, que em tese não deveria existir, é residual devido a nossa metodologia de identificação verificar a elegibilidade nesse critério num intervalo finito de tempo.

Gráfico 7: Decomposição da quantidade de trabalhadores que saíram do programa e estavam ativos na RAIS no ano base por critério de elegibilidade



Fonte: RAIS. Elaboração própria

2.5. Algumas Explicações para os Fluxos Observados

Nos últimos 15 anos, o salário mínimo nominal vem aumentando consistentemente, passando de 200 reais em 2002 para 678 reais em 2013, um aumento médio de 43,45 reais por ano. Esse aumento do salário mínimo tem efeito direto no programa do Abono Salarial, uma vez que o critério de remuneração é medido com base no salário mínimo. É de se esperar que quanto maior for o valor do salário mínimo, mais trabalhadores estarão dentro da faixa elegível para receber o benefício. Como grande parte dos salários não é negociada em função do salário mínimo, um aumento deste não é acompanhado por um aumento proporcional da remuneração, fazendo com que o trabalhador que não estava na faixa de elegibilidade do Abono Salarial entre nesse limite.⁶

De fato, como podemos observar nos resultados apresentados anteriormente, a quantidade de trabalhadores que entram na faixa de elegibilidade do Abono devido ao critério de remuneração é bastante significativa. Como esses trabalhadores estavam acima da faixa de 2

⁶Uma forma de captar o crescimento relativo do mínimo com os demais salários no setor formal é calcular a razão entre os salários médio e mediano e o valor do salário mínimo. Utilizando a RAIS entre 2002 e 2013, observa-se uma queda de 4,1 para 2,7 no caso do salário médio e de 2,3 para 1,7 no caso do salário mediano.

salários mínimos em um ano e passaram a estar abaixo dessa faixa, é razoável pensar que pelo menos uma parte deles ultrapassou esse limite devido ao aumento do salário mínimo.

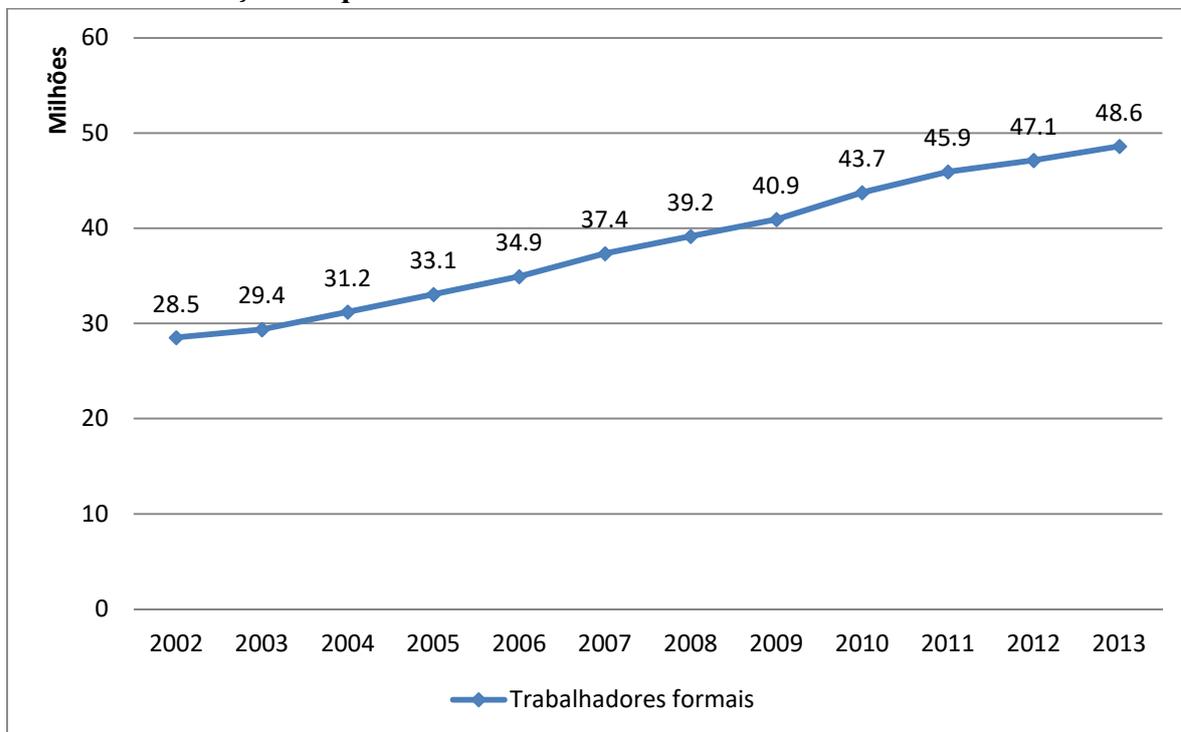
Por outro lado, há também uma trajetória no sentido contrário na qual o trabalhador aumenta seu salário ao longo do tempo, em proporções maiores que o mínimo, saindo assim da faixa de recebimento do benefício. Vemos que essa situação também é bastante comum, já que a quantidade de trabalhadores que deixam de ser elegíveis devido ao critério da remuneração também é muito grande.

Vale notar que, ainda que a quantidade de entrantes na faixa de elegibilidade seja significativa, o número dos trabalhadores que saem é maior se considerarmos todo o período observado (embora os entrantes tenham sido maiores em alguns anos). Isso sugere que, embora haja um efeito do aumento do salário mínimo de aumentar os números do Abono, o resultado líquido desse critério é ainda negativo, com mais trabalhadores saindo da faixa devido a um aumento de salário do que entrando devido ao aumento do mínimo.

Os fluxos gerados pela entrada e saída da RAIS e pelo critério de PIS estão intimamente ligados. Ambos podem ser relacionados diretamente com o desenvolvimento e crescimento do mercado de trabalho formal brasileiro. Embora a quantidade de entrada e saída do Abono devido à entrada ou saída da RAIS seja maior em magnitude que a do critério de PIS, sua importância líquida acaba sendo menor, uma vez que poucas pessoas deixam de ser elegíveis devido ao PIS (residual). De fato, de acordo com as resultados apresentadas, o fluxo formado pela entrada ou saída da RAIS é, na verdade, negativo. Porém, ao observarmos os dados mais profundamente, vemos que esse fluxo era positivo em todos os anos até 2008/2009, quando ele se inverte e passa a ser negativo daí em diante, exceto por 2009/2010. As razões dessa inversão fogem do escopo desse trabalho, embora seja importante notar a sua ocorrência. Já o fluxo pelo critério de PIS é consistentemente positivo, sendo o principal responsável pelo incremento líquido no número de elegíveis ao Abono Salarial.

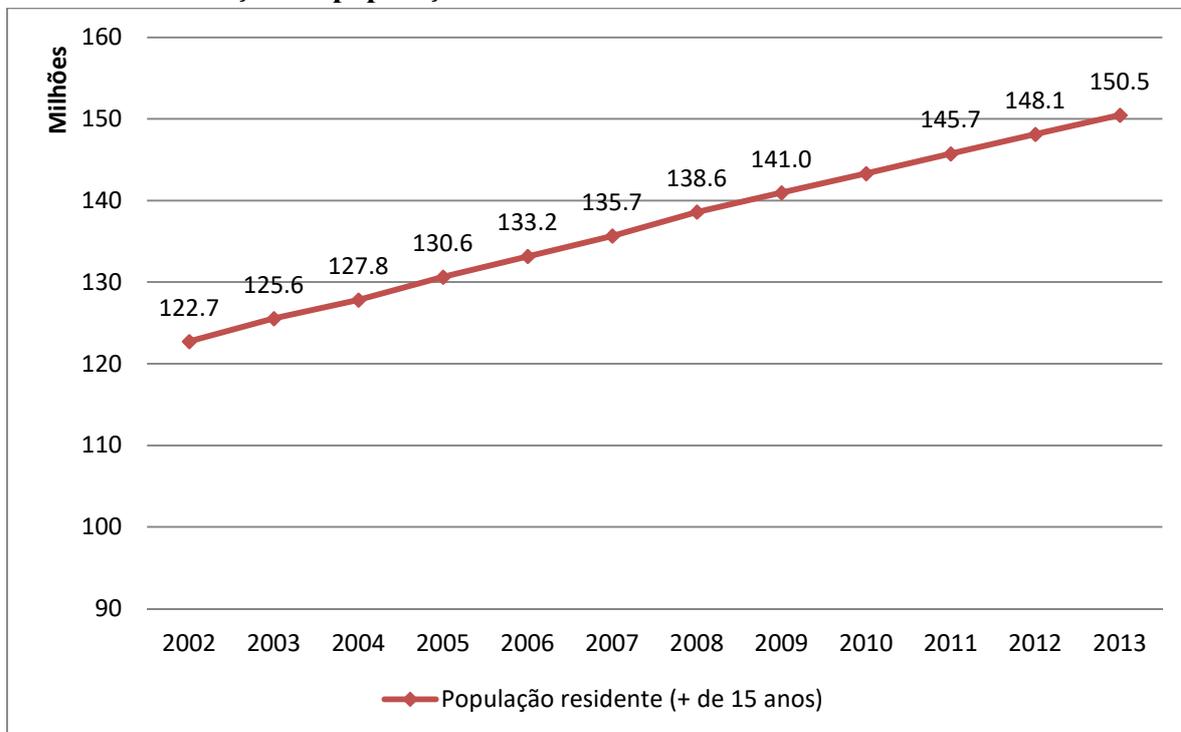
Com a análise de todos os critérios, percebemos que o maior responsável pela evolução do programa do Abono Salarial é o crescimento do mercado de trabalho formal. Podemos observar esse crescimento de duas maneiras distintas. Primeiramente, o próprio aumento do número de trabalhadores ao longo dos últimos 15 anos. Como vemos nos gráficos 8 e 9, a quantidade de trabalhadores no setor formal aumentou consideravelmente de 1998 até 2013, assim como a população residente brasileira com mais de 15 anos (logo, elegíveis para exercer emprego formal sem ser aprendiz). Assim, vemos que o crescimento da população como um todo gera também um aumento da população dos elegíveis do programa.

Gráfico 8: Evolução da quantidade de trabalhadores no setor formal



Fonte: RAIS. Elaboração própria

Gráfico 9: Evolução da população residente com mais de 15 anos de idade



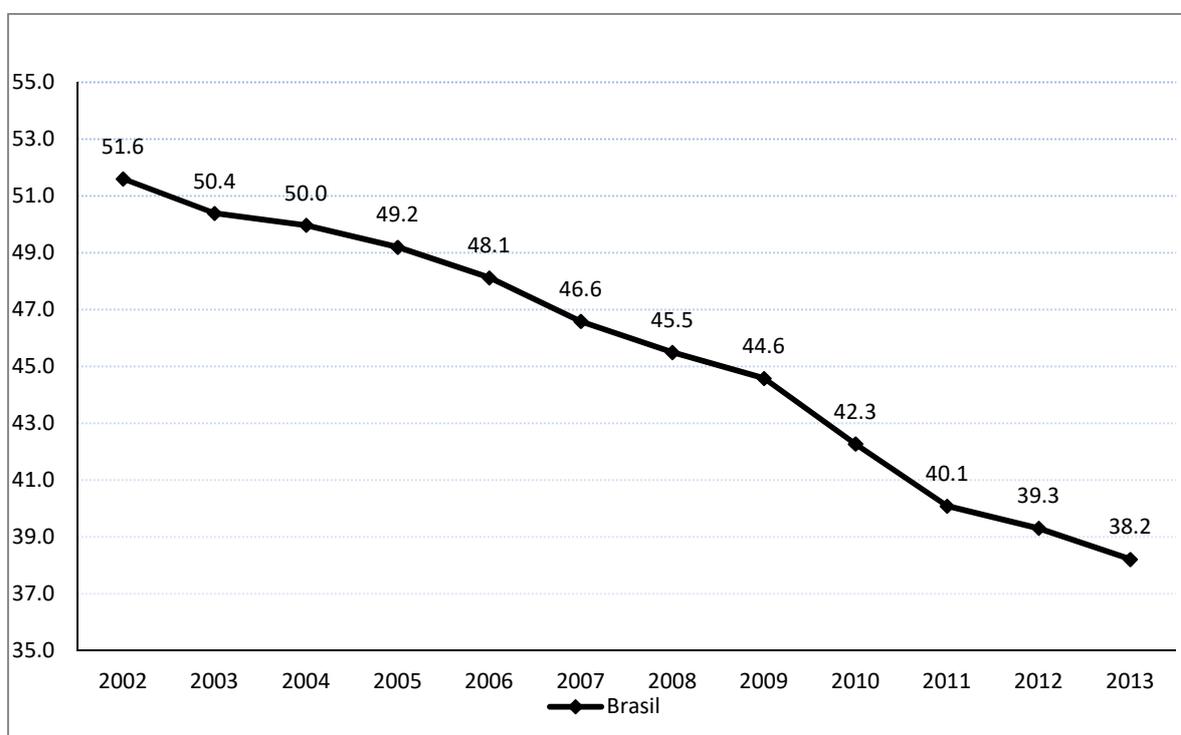
Fonte: PNAD. Elaboração própria

Obs: O valor referente ao ano de 2010 foi calculado pela média geométrica entre os valores de 2009 e 2011

O segundo motivo, que ilustramos mais adiante no gráfico 10, é a redução do mercado de trabalho informal. Com os trabalhadores migrando do mercado informal para o mercado formal, é natural pensar que certa quantidade deles estará na faixa de elegibilidade do Abono. Além disso, como o critério de PIS tem carência de 5 anos, os efeitos da redução da informalidade são vistos apenas algum tempo depois. Comparando o gráfico de informalidade com o total de entradas no programa, o fluxo devido ao critério de PIS aumentou consideravelmente a partir de 2007/2008, período compatível com a queda da informalidade observada a partir de 2001. Isso sugere fortemente que a maior participação do trabalhador brasileiro no mercado de trabalho formal foi o fator mais determinante para o crescimento do Abono Salarial nos últimos 10 anos.

Na próxima seção, analisaremos brevemente as mudanças propostas pela Medida Provisória 665 (MP 665), que altera algumas das exigências para recebimento do Abono Salarial. Essa MP foi concebida a fim de realizar uma redução nos gastos públicos federais, limitando a participação no programa a critérios mais restritivos. Primeiro, dissertaremos sobre as alterações introduzidas pela nova medida e apresentaremos algumas projeções realizadas utilizando a série histórica disponível da RAIS.

Gráfico 10: Evolução da taxa de informalidade (%)



Fonte: PNAD. Elaboração própria

3. Análise dos potenciais impactos da reforma proposta pela MP 665

A MP 665 de 30/12/2014 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 próximas duas subseções.

3.1. Mudança no critério de elegibilidade

A MP665 muda a exigência de tempo de atividade remunerada no ano base para fazer jus ao abono. Segundo o novo critério, o trabalhador passaria a precisar trabalhar 180 dias ininterruptos, ou seja, precisaria estar continuamente empregado no setor formal durante esse tempo. Com isso, é de se esperar 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 1 a 5 meses no ano, ii) aqueles que trabalharam de 6 a 11 meses mas com interrupção, isto é, sem ter completado 180 dias contínuos de emprego.⁷

Para ter uma ideia do quão mais restrito ficaria 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 11, que também contempla os outros dois critérios não alterados pela MP665 (remuneração média no ano base entre 1 e 2 salários mínimos; e inscrição há pelo menos 5 anos no PIS/PSEP). Ela é complementada com uma estimativa da evolução dos elegíveis pelo critério anterior a MP665, ilustrada pela linha tracejada no mesmo gráfico. Os anos marcados no eixo horizontal correspondem aos anos bases, onde se checa a elegibilidade para receber o benefício no ano seguinte. Ou seja, mostramos a quantidade de elegíveis de 2002 a 2013 que viriam a ser os beneficiários de 2003 a 2014.

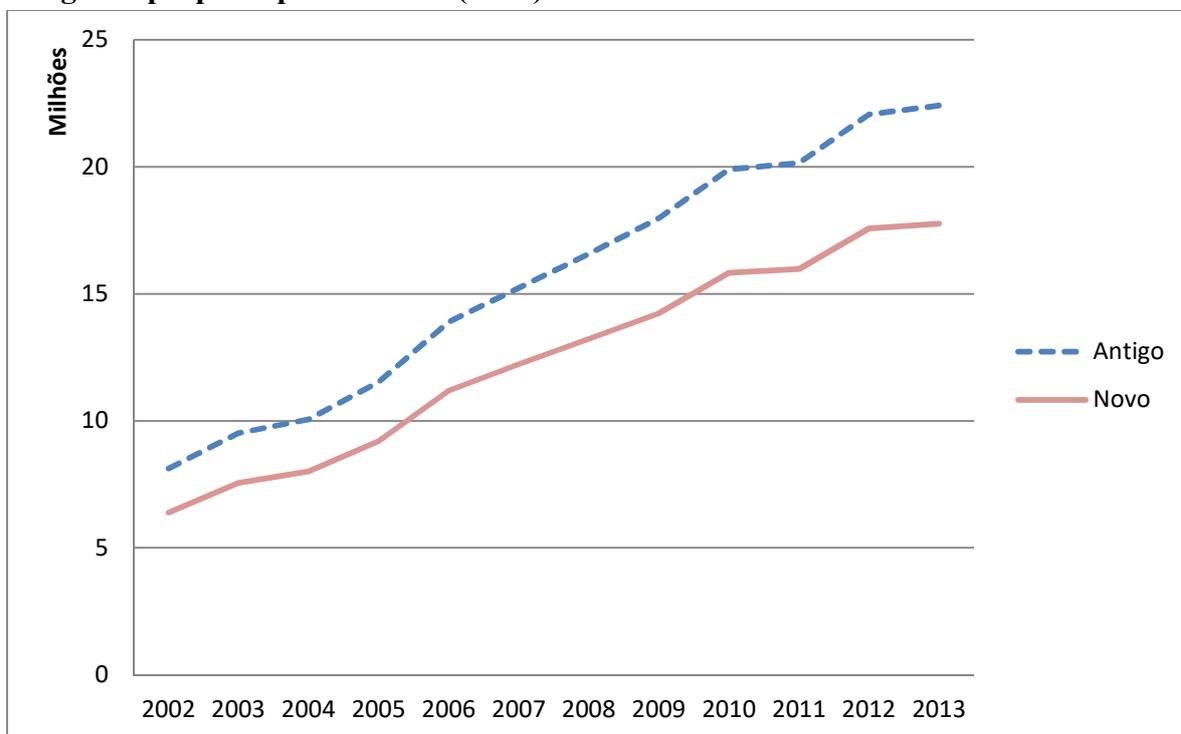
Como podemos observar, o critério novo não somente fariacom que a quantidade de elegíveis diminuísse como também geraria valores absolutos cada vez menores ao longo do tempo. O crescimento pelo critério antigo é da ordem de 14,3 milhões de indivíduos (de 8,1 milhões elegíveis em 2002 para 22,4 milhões em 2013), e pelo critério novo seria de cerca de 11,4 milhões de indivíduos (de 6,3 milhões de indivíduos em 2002 para 17,7 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 adiante, 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 seria do sexo masculino, estaria na faixa etária de 30 a 54

⁷ Após as negociações com o Congresso Nacional, retirou-se a exigência de 180 dias ininterruptos de trabalho no setor formal. Portanto, os resultados desta subseção não correspondem aos impactos das regras de carência atualmente vigentes, mas sim aos impactos potenciais associados à MP 665 original.

anos, tendo como mais alto grau de instrução o ensino médio completo ou o superior incompleto, e trabalham na região Sudeste.

Gráfico 11: Evolução da quantidade de elegíveis ao Abono Salarial segundo o critério antigo e o proposto pela MP 665 (novo)



Nota: Antigo – ter trabalhado 1 mês no ano indicado. Novo – ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado.

Fonte: RAIS. Elaboração própria

Note que mudanças na distribuição dos elegíveis em decorrência da alteração de critério só ocorrerão caso a distribuição de elegíveis pelo critério antigo não fosse 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 dúvidas 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 pontos percentuais (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 ponto percentual. O baixo impacto da

mudança de critério no perfil do beneficiário no aspecto regional é confirmado nas últimas linhas da tabela, bem como quando computamos os dados por UF.⁸

Tabela 1: Distribuição no ano de 2013 por gênero, idade, escolaridade e grandes regiões dos atingidos pelas mudanças de critérios e dos elegíveis ao Abono Salarial pelos critérios antigo e novo

	Atingidos	Critério Antigo	Critério Novo
Gênero			
Masculino	61.6%	55.3%	53.7%
Feminino	38.4%	44.7%	46.3%
Faixa de Idade			
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%
Faixa de Educação			
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%
Região			
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%

Nota: Antigo – ter trabalhado 1 mês no ano indicado. Novo – ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado.

Fonte: RAIS. Elaboração própria

Um fato curioso ocorre com a parcela daqueles na faixa etária de 30 a 54 anos. Apesar de ser a faixa onde se concentram os atingidos pela mudança de critério, há um aumento de 1,3 pontos percentuais 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 programa. A queda é da ordem de 2 pontos percentuais 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,

⁸ Ver tabela 2 apresentada no apêndice

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.

3.2.Mudança no valor do benefício

Outra modificação proposta pela MP665 é de mudar o valor pago aos beneficiários do Abono Salarial. No modelo antigo, o valor era de 1 salário mínimo por trabalhador. Com a nova MP, o valor passaria a ser proporcional à quantidade de meses trabalhados no ano, sendo o máximo de 1 salário mínimo, se o trabalhador trabalhou 12 meses. O cálculo do benefício passaria 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.⁹

Essa alteração pode trazer dois tipos resultados. Por um lado, diminui os gastos devido à redução no benefício oferecido aos que trabalham menos de 12 meses. Por outro lado, introduz uma recompensa relativa para aqueles que permanecem 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.

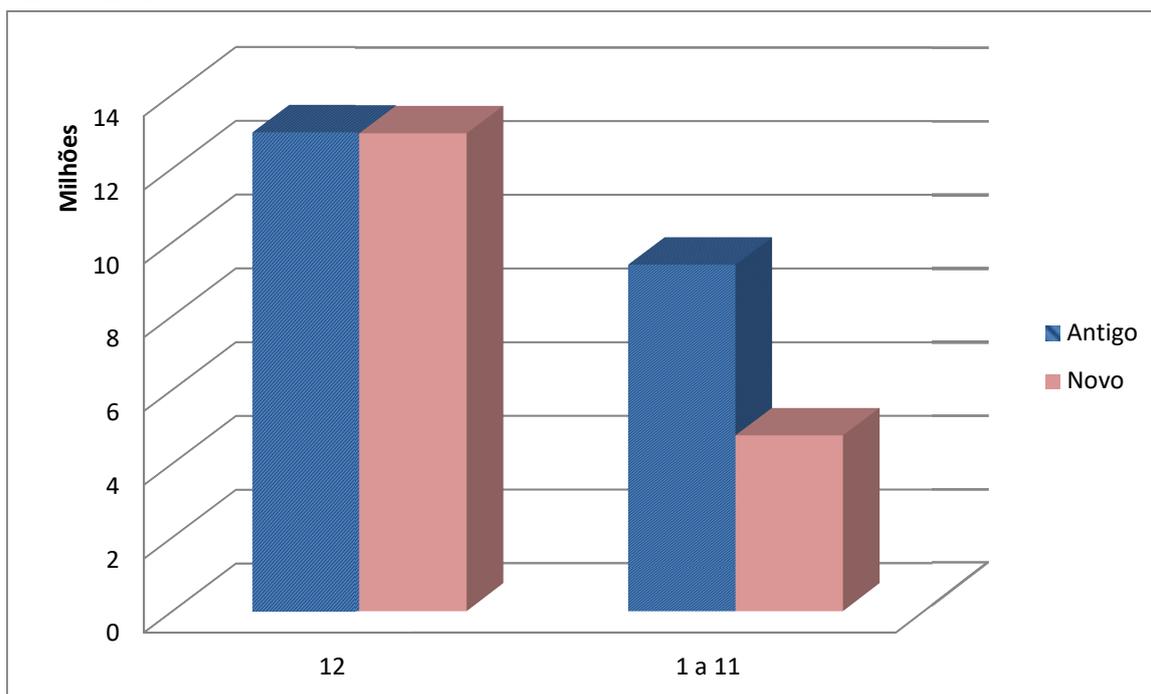
A magnitude de ambos os ganhos depende da distribuição dos beneficiários de acordo com a quantidade de meses trabalhados no ano base. O gráfico 12 indica a quantidade de trabalhadores elegíveis ao abono por cada um dos dois critérios aqui considerados e divididos nas seguintes categorias: i) aqueles que trabalharam os 12 meses do ano, ii) aqueles que trabalharam 11 meses ou menos. Pelo gráfico, fica evidente que a maioria dos trabalhadores elegíveis a receber o Abono Salarial trabalha 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.

A fim de detalhar mais a informação a respeito da queda de elegíveis com tempo de trabalho entre 1 a 11 meses no ano base, computamos esses números por cada um dos onze valores possíveis no gráfico 13. Vale ressaltar que qualquer fração de mês trabalhado é computada como mês inteiro nos nossos resultados.¹⁰

⁹ Essa regra não foi alterada pela Lei 13.134.

¹⁰ Como não dispomos da data exata, mas apenas do mês de admissão e de desligamento, consideramos todos os meses trabalhados como completos.

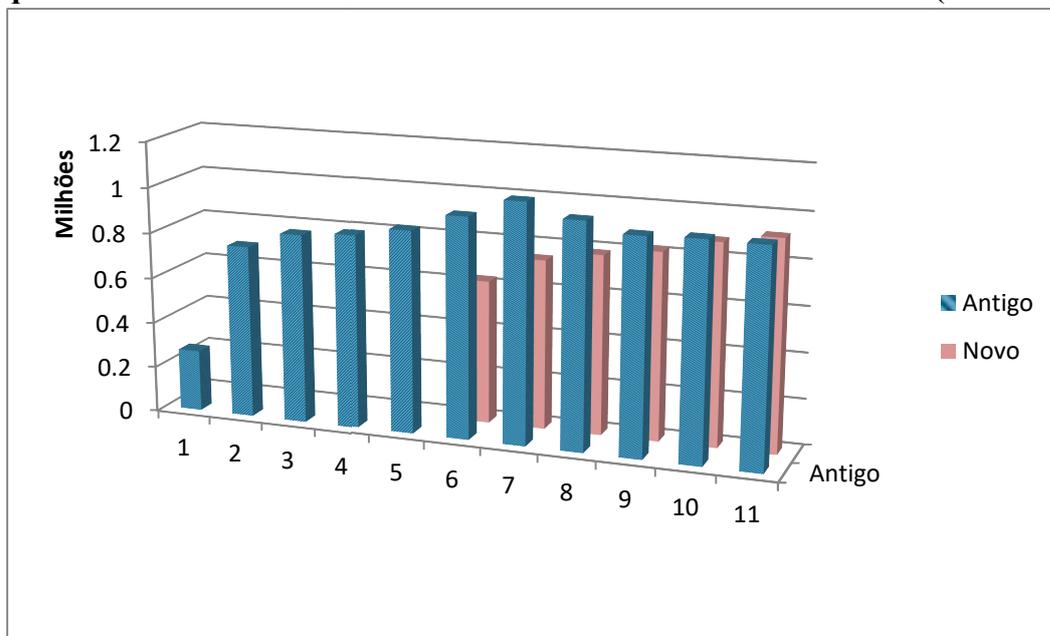
Gráfico 12: Quantidade de elegíveis por tempo trabalhado nos critérios novo e antigo no ano de 2013



Nota: Antigo – ter trabalhado 1 mês no ano indicado. Novo – ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado.

Fonte: RAIS. Elaboração própria

Gráfico 13: Distribuição dos elegíveis pelos critérios novo e antigo em relação à quantidade de meses trabalhados no ano de 2013 (1 a 11 meses)



Nota: Antigo – ter trabalhado 1 mês no ano indicado. Novo – ter trabalhado 6 meses ininterruptamente no ano indicado.

Fonte: RAIS. Elaboração própria

Verificamos nesse gráfico que, conforme o esperado, não existem trabalhadores elegíveis segundo o novo critério com menos de 6 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.

4. Considerações sobre o papel do Abono Salarial e as reformas propostas

As seções anteriores centraram-se nas mudanças no tamanho do programa de Abono Salarial decorrentes de diversos fatores que impactam a escala desse programa. No entanto, não se pode esquecer que o Abono Salarial é uma intervenção que se insere no arcabouço institucional não só das políticas de emprego como também da política social brasileira. Procurando reinserir o programa dentro desse contexto mais amplo, o principal objetivo desta seção é discutir aspectos do programa mais alinhados com os objetivos originais do Abono de reduzir os níveis de pobreza e desigualdade do país.¹¹ Vale notar também que as mudanças propostas pela MP 665 não foram efetivadas de forma integral.

Ao conceder um salário mínimo aos trabalhadores com salários na faixa entre um e dois salários mínimos, o Abono Salarial objetiva complementar a renda dos trabalhadores com baixos rendimentos. Nesse sentido, o programa pode ser visto como um dos instrumentos da política social brasileira que visa a reduzir a pobreza e a desigualdade no país.¹² No entanto, os critérios de elegibilidade do Abono requerem que os beneficiários potenciais estejam no setor formal do mercado de trabalho, isto é, trabalhem no setor privado com carteira assinada ou atuem como servidores públicos. Embora essa exigência represente um incentivo para que o trabalhador busque emprego no setor formal, ela introduz uma importante dificuldade para que o programa atinja os trabalhadores mais pobres do país. Isso se deve em boa medida ao fato de que uma fração elevada dos trabalhadores pobres está no setor informal, muitos dos quais com rendimento laboral inferior ao salário mínimo.¹³

Outro fator que limita o poder do Abono de reduzir a pobreza e a desigualdade é que uma parte considerável dos elegíveis ao programa encontra-se nas camadas superiores da

¹¹ Ver Azeredo e Ramos (1995) para uma discussão que insere o programa de Abono Salarial dentro do arcabouço das políticas públicas de emprego no Brasil. O programa também é incluído na discussão sobre o Sistema Público de Emprego brasileiro em Cardoso Jr. (2000).

¹² Dieese (2003) enfatiza o papel do Abono Salarial como instrumento de redistribuição de renda no país.

¹³ Utilizando a PNAD (IBGE) de 1997, Barros *et al.* (2000) mostram que a cobertura do Abono é relativamente baixa para as famílias (extremamente) pobres: do total de beneficiários do programa apenas 36% (10%) encontravam-se em famílias abaixo da linha de (extrema) pobreza naquele ano. Com base na PNAD de 2004, Paiva (2006) também mostra evidências de que o Abono atinge proporcionalmente menos as famílias nos décimos inferiores da distribuição de renda. Parte da explicação para essa reduzida cobertura do Abono é o programa cobrir apenas os trabalhadores formais.

distribuição de renda brasileira.¹⁴ Uma das razões para essa situação é que o salário mínimo sofreu um expressivo aumento em seu valor real na última década, levando a que uma parcela significativa dos trabalhadores formais com salário na faixa de elegibilidade do Abono tenham se movido para cima na distribuição de renda.

Dado esse quadro, em se mantendo o objetivo original de que o programa alcance os trabalhadores mais pobres, é necessário pensar em reformas mais profundas que as atualmente propostas. A questão é que aumentar a cobertura para atingir os mais pobres traz uma tensão com questões operacionais que podem inviabilizar o cumprimento desse objetivo. Por exemplo, haveria que se estender o benefício para os trabalhadores informais. No entanto, haveria uma dificuldade de natureza operacional de conceder o benefício a esses trabalhadores, uma vez que eles não estão registrados, assim como naturalmente não se sabe os valores de rendimento e tempo de emprego para checar critérios de elegibilidade. Outra questão para aumentar o grau de cobertura entre os mais pobres é que se teria que diminuir a faixa de salário de elegibilidade, pois os trabalhadores informais com rendimento na faixa atual muito provavelmente também não são os mais pobres. Finalmente, há que se considerar a magnitude do impacto que uma reforma como essa poderia ter sobre os gastos públicos.

Uma solução para estender o Abono para os informais que requer uma mudança bem mais simples no desenho atual do programa consiste em diminuir ou mesmo eliminar a exigência de que o trabalhador esteja cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos cinco anos. Esse critério de elegibilidade não é atendido por muitos trabalhadores informais, especialmente os mais jovens, que são os com menor chance de terem passado em algum momento pelo setor formal. A eliminação dessa exigência permitiria que qualquer trabalhador que esteja num certo ano no setor formal faça jus ao Abono, independentemente de sua situação ocupacional passada no mercado de trabalho. Note-se que, além de aumentar a atratividade de ter um emprego formal a qualquer momento, uma mudança como essa atingiria, ainda que indiretamente, os trabalhadores informais.

Outras mudanças no desenho do programa também poderiam ser pensadas para torna-lo um instrumento mais adequado de transferência de renda aos trabalhadores formais com baixa remuneração. Parte delas já está contemplada na MP 665, por exemplo, tornar o benefício pago proporcional ao tempo de emprego do trabalhador no setor formal. Essa proporcionalidade tem a vantagem de estimular o período de emprego nesse setor, com consequências positivas sobre a rotatividade do trabalho no país, que é bastante elevada. Outras alterações, não contempladas na MP 665, envolveriam a antecipação do pagamento desse benefício para o ano corrente do emprego do trabalhador (ao invés do subsequente, como atualmente). A vantagem da antecipação do pagamento para o ano corrente ao do empregoseria a de engendrar uma maior percepção do trabalhador de que o Abono está relacionado ao emprego que possui, especialmente se o pagamento for mensal, como no caso

¹⁴ Utilizando a PNAD (IBGE) de 2013 para obter uma aproximação da localização dos potenciais beneficiários do Abono, tem-se que cerca de metade dos trabalhadores que estão no setor formal com salário entre um e dois salários mínimos encontram-se acima da mediana da distribuição de renda domiciliar per capita. Somente 15% situam-se entre os 30% mais pobres dessa distribuição.

do programa Salário-Família. Essas propostas já foram discutidas por outros analistas com mais detalhes em SAE (2013).

O programa de Abono também poderia ser redirecionado para aumentar o investimento em treinamento da mão de obra com menores salários no país. Uma forma de atingir esse objetivo seria converter pelo menos parte do benefício monetário atual em um tipo de voucher que o trabalhador poderia utilizar para realizar cursos de qualificação. As empresas também deveriam fazer parte desse esquema financiando parte do treinamento do trabalhador. As principais vantagens de um sistema como esse é que ele pode não só elevar o nível de qualificação do trabalhador através dos cursos de treinamento, mas também estimular o aumento na duração do vínculo entre o trabalhador e a empresa, com reflexos positivos sobre a produtividade e o salário do trabalhador. Esse tipo de reforma no programa também está mais longamente discutido em SAE (2013).

5. Conclusão

Analisamos neste trabalho a evolução do tamanho, medido em quantidade de elegíveis ao recebimento, do programa Abono Salarial na última década. Fizemos uma decomposição dos fluxos de entrada e de saída do programa considerando todos os critérios de elegibilidade. Além disso, avaliamos os impactos que ocorreriam se as mudanças propostas pela MP 665 estivessem em vigor ao longo da década.

Os principais resultados reportados apontam para um crescimento acelerado do programa nos últimos anos, principalmente de 2004 a 2010, período no qual a quantidade de elegíveis dobrou. Esse crescimento ocorreu em grande parte por dois fatores: em primeiro lugar, pelo crescimento do mercado de trabalho formal, seja pela redução da informalidade ou pelo aumento da força de trabalho; depois, pela valorização do salário mínimo, que é usado como base para um dos critérios de elegibilidade, o que permitiu que mais trabalhadores entrassem na faixa de remuneração necessária para recebimento do benefício.

Os resultados referentes às mudanças propostas pela MP 665 mostraram que essas gerariam pouco impacto no perfil dos beneficiários do programa, ainda que gerem maiores dificuldades para o ingresso no grupo elegível para o benefício. Argumentamos que, embora a quantidade de trabalhadores elegíveis fosse diminuir consideravelmente, principalmente devido àqueles que trabalham menos de 6 meses no ano, esse efeito não muda de forma significativa o perfil do indivíduo elegível, ao menos considerando as variáveis que pudemos observar.

Considerando que o objetivo do programa (complementar a renda de trabalhadores com baixo rendimento) visa uma melhora do bem estar da população de menor renda, chamamos atenção para o fato da perda de poder dessa política na dimensão originalmente objetivada. Desta forma, outras medidas para além da MP 665 seriam necessárias caso seja perseguido o ideal do programa causar maior impacto na distribuição de renda da população.

Recent trends in the scope of “Abono Salarial” program

Abstract: The aim of this paper is to analyze the evolution of the amount of workers eligible for *Abono Salarial* program in the last decade. Particular attention is given to the relative contribution arising from minimum wage appreciation *vis-à-vis* the one arising from the labor market formalization trend. For this purpose, we analyzed the influence of the basic eligibility criteria (wage range, length of employment and enrollment in PIS/PASEP) on program scale. It is also object of our analysis the potential impact that the changes recently proposed by the MP 665 can have. Our main results point to a program growth driven by the entry of workers in the formal sector. In turn, the changes proposed by the MP 665 would affect the beneficiaries because of the 6-month uninterrupted work requirement, but no significant changes in the beneficiaries’ profiles were found, at least considering the variables observed in this study.

Keywords: wage bonus program, minimum wage, labor force formalization

JEL Codes: H53, J38

Referências

Azeredo, B. e Ramos, C.A. (1995): Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios, *Planejamento e Políticas Públicas*, 12: 91-116.

Barros, R.P, Corseuil, C.H. e Foguel, M. N. (2000): Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil, *Planejamento e Políticas Públicas*, 22: 3-44.

Caixa Econômica Federal (CEF), (2015). Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/pis/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 19 de abril de 2016.

Cardoso Jr. J.C. (2000): Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro e Limites dos seu Sistema Público de Emprego, Texto para Discussão 751, Ipea.

Dieese (2003): Seguro Desemprego e Abono Salarial Anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil, mimeo.

Krein, J. D., Proni, M. W. (2010). Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. *Brasília: OIT*

Paiva, L.H. (2006): Dilema Orçamentário das Políticas Públicas de Emprego, Nota Técnica, Boletim de Mercado de Trabalho, Ipea, 30: 27-40.

SAE (2013): Dando Continuidade ao Crescimento da Remuneração dos Empregos Formais, Vozes da Nova Classe Média, Caderno N° 4.

Recebido para publicação em outubro de 2015.

Aprovado para publicação em março de 2016.

Apêndice

Na tabela abaixo, apresentamos 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 2: Distribuição por estado dos elegíveis ao Abono Salarial pelos critérios antigo e novo e dos atingidos pelas mudanças de critérios no ano de 2013

	Atingidos	Critério Antigo	Critério Novo
UF			
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. Elaboração própria