

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

Programas seguro-desemprego e abono salarial no Brasil: Aspectos normativos e efeitos da lei no 13.134/2015 sobre trajetória orçamentária e capacidade protetiva

Texto para Discussão, No. 3117

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2025) : Programas seguro-desemprego e abono salarial no Brasil: Aspectos normativos e efeitos da lei no 13.134/2015 sobre trajetória orçamentária e capacidade protetiva, Texto para Discussão, No. 3117, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td3117-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/322127>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3117

**PROGRAMAS SEGURO-DESEMPREGO
E ABONO SALARIAL NO BRASIL:
ASPECTOS NORMATIVOS E EFEITOS
DA LEI Nº 13.134/2015 SOBRE
TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA
E CAPACIDADE PROTETIVA**

SANDRO PEREIRA SILVA



**PROGRAMAS SEGURO-DESEMPREGO
E ABONO SALARIAL NO BRASIL:
ASPECTOS NORMATIVOS E EFEITOS
DA LEI Nº 13.134/2015 SOBRE
TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA
E CAPACIDADE PROTETIVA**

SANDRO PEREIRA SILVA¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e diretor do Departamento de Gestão de Fundos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *E-mail:* sandro.pereira@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)

JOANA SIMÕES DE MELO COSTA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Silva, Sandro Pereira

Programas seguro-desemprego e abono salarial no Brasil: aspectos normativos e efeitos da lei nº 13.134/2015 sobre trajetória orçamentária e capacidade protetiva / Sandro Pereira Silva. – Brasília, DF: Ipea, 2025.

35 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3117).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Seguro-desemprego. 2. Abono Salarial. 3. Políticas de Emprego e Renda. 4. Finanças Públicas. 5. Impacto Regulatório. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 368.44

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

SILVA, Sandro Pereira. **Programas seguro-desemprego e abono salarial no Brasil**: aspectos normativos e efeitos da lei nº 13.134/2015 sobre trajetória orçamentária e capacidade protetiva. Brasília, DF: Ipea, maio 2025. 35 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3117). DOI: [https:// dx.doi.org/10.38116/td3117-port](https://dx.doi.org/10.38116/td3117-port)

JEL: E62; H53; J38; J68.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3117-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO FAT	9
3 TRAJETÓRIA DE DESPESAS COM SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL ANTES E APÓS A LEI Nº 13.134/2015	13
3.1 Programa Seguro-Desemprego	13
3.2 Programa Abono Salarial	20
4 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DE DESPESAS COM OS PROGRAMAS SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS	31

SINOPSE

Este estudo se propôs a analisar o impacto regulatório da Lei nº 13.134/2015 sobre os programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial, que constituem os principais itens de despesa obrigatória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As análises foram feitas em torno de três problemáticas centrais, considerando o período entre 2011 e 2023: i) trajetória de despesas e economia potencialmente gerada; ii) implicações sobre a cobertura social dos programas; e iii) relação com outras decisões de política fiscal que também intervieram sobre as receitas do FAT no mesmo período. Os resultados indicam que a lei, por um lado, permitiu a reversão da trajetória de crescimento das despesas com os dois programas, resultando em uma economia potencial em torno de R\$ 100 bilhões até 2023; por outro lado, as mudanças de critérios de elegibilidade e cálculo dos benefícios acarretaram impactos bastante restritivos sobre alguns grupos de trabalhadores, com redução de sua capacidade protetiva. Ademais, a economia realizada não se reverteu em novos recursos para os outros serviços aos trabalhadores, já que foi mais que compensada pela perda de receitas do FAT no mesmo período.

Palavras-chave: seguro-desemprego; abono salarial; políticas de emprego e renda; finanças públicas; impacto regulatório.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the regulatory impact of Law No. 13,134/2015 on the Unemployment Insurance and Salary Bonus programs, which constitute the main mandatory expenditure items of the Workers' Support Fund (FAT). The analyses focused on three central issues, considering the period between 2011 and 2023: i) expenditure trajectory and potential savings generated; ii) implications on the social coverage of the programs; and iii) relationship with other fiscal policy decisions that also intervened on FAT revenues in the same period. The results indicate that the law, on the one hand, allowed the reversal of the growth trajectory of expenditures on both programs, resulting in potential savings of around R\$ 100 billion by 2023; on the other hand, the changes in eligibility criteria and calculation of benefits had quite restrictive impacts on some groups of workers, reducing their protective capacity. Furthermore, the savings achieved did not translate into new resources for other services to workers, since they were more than offset by the loss of FAT revenues in the same period.

Keywords: unemployment insurance; salary bonus; employment and income policies; public finances; regulatory impact.

1 INTRODUÇÃO

As políticas de transferência de renda para trabalhadores formais no Brasil desempenham um papel marcante na proteção social e na estabilidade econômica. Entre os principais programas, destacam-se o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, inseridos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no art. 7º, como integrantes do sistema nacional de seguridade social. Ambos possuem lógica contributiva e universalizante, isto é, abrangem todo o conjunto de trabalhadores brasileiros formalizados, desde que cumpram alguns critérios de elegibilidade.

O Programa Seguro-Desemprego possui a premissa de proteger os trabalhadores formais contra a perda involuntária do emprego (demissão imotivada e sem justa causa), garantindo-lhes uma renda temporária enquanto buscam a recolocação profissional. O benefício pode variar de três a cinco parcelas em cada período aquisitivo, a depender do tempo de vínculo empregatício (com carência mínima de dezesseis meses entre diferentes habilitações), e seu valor é calculado com base na média salarial dos três meses anteriores à demissão, tendo como piso o salário mínimo (SM) e como teto um valor a ser estabelecido pelo governo. Para acessá-lo, é necessário que o solicitante faça o requerimento em uma agência do Sistema Nacional de Emprego (Sine)¹ ou na plataforma digital Seguro-Desemprego *web* e comprove um período mínimo de vínculo anterior. Além disso, precisa estar inscrito no sistema de intermediação de vagas para receber ofertas de recolocação compatíveis com seu perfil ou participar de cursos de qualificação profissional (Amorim, Sousa e Silva, 2024).

Por sua vez, o Abono Salarial tem como premissa a redistribuição de renda para trabalhadores formais de baixa renda, tanto do setor privado quanto do setor público, o que contribui para reduzir a desigualdade salarial. São elegíveis ao benefício os trabalhadores que recebam até 2 SMs mensais,² com registro profissional há pelo menos cinco anos e que tenham exercido atividade remunerada por pelo menos trinta dias no ano-base. O valor máximo a ser recebido é equivalente a 1 SM, pago anualmente em parcela única, de acordo com o calendário estabelecido pelo governo federal (Silva *et al.*, 2021).

1. As agências do Sine são estruturas descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nas capitais e em outros municípios de grande porte que fazem o atendimento do público requerente das políticas de mercado de trabalho e atuam, muitas vezes, em parceria com governos estaduais e municipais.

2. Durante a elaboração deste texto, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional (EC) nº 135/2024, que trouxe uma alteração na regra de elegibilidade ao Abono Salarial: a partir de 2026, o valor máximo da remuneração média elegível passará a ser reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e não mais pelo índice de reajuste do SM, até que esse valor corresponda a 1,5 SM. Com isso, pretende-se controlar o fluxo de novos trabalhadores elegíveis ao benefício, considerando um contexto de reajustes reais anuais do SM, para evitar o crescimento contínuo das despesas com o programa.

TEXTO para DISCUSSÃO

O financiamento desses programas é realizado por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Suas bases normativas, definidas em dispositivo constitucional, estão regulamentadas na Lei nº 7.998/1990, tendo como principais fontes de receita outros dois fundos cuja criação remete aos anos 1970: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que incidem sobre a receita operacional de empresas privadas e públicas, independentemente da folha de pagamento ou da frequência de demissões dessas empresas.

O FAT permite ainda financiar outros programas complementares de promoção do emprego. Porém, apesar do aparato regulatório que condiciona a utilização de suas receitas, há uma disputa constante quanto ao controle desses recursos, sobretudo em momentos de crescimento econômico lento e de restrições orçamentárias. Consequentemente, na busca por maior espaço fiscal no orçamento federal, o fundo se torna objeto de pressões periódicas de ajuste para restringir o volume de suas despesas anuais (Silva, 2024).

Foi justamente em um contexto de desafios e pressões desse tipo que o governo federal promulgou a Lei nº 13.134/2015, introduzindo medidas de ajuste sobre o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial com o objetivo de reduzir os gastos públicos e favorecer o equilíbrio contábil do FAT.³ No entanto, suas implicações em termos de total de despesas e cobertura social precisam ser exploradas de maneira mais profunda, dada a importância desses programas para a segurança econômica dos trabalhadores brasileiros.

Diante de tal panorama, este estudo se propôs a analisar o impacto das medidas de ajuste – nos critérios de concessão e de cálculo de benefícios – promovidas pela Lei nº 13.134/2015, após quase uma década de sua vigência. Buscou-se, portanto, entender os efeitos dessas alterações sobre a trajetória anual de despesas e a cobertura protetiva dos programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Para esse fim, os referidos programas não foram abordados de forma isolada, mas sim enquanto componentes de uma complexa estrutura orçamentária susceptível à incidência de diversos interesses na disputa pela condução de seus recursos.⁴

3. Tais objetivos estão presentes na Exposição de Motivos da Medida Provisória (MP) nº 665/2014, cuja discussão e aprovação no Congresso Nacional deu origem à Lei nº 13.134/2015.

4. Durante o período analisado, a Lei nº 13.145/2015 não foi o único fator a interferir na execução do Programa Seguro-Desemprego, pois o país também passou por uma combinação de crise econômica (2015-2016), fraca recuperação (2017-2019) e impactos da pandemia de covid-19 (a partir de 2020). Em 2021, o contingente de postos formais de trabalho voltou a se elevar gradativamente. Por isso, o que se observa neste estudo não é uma análise causal, e sim uma comparação de trajetórias antes e após uma mudança institucional relevante.

As análises foram conduzidas em torno de três problemáticas associadas à dinâmica contábil e programática do FAT. A primeira teve o intuito de verificar possíveis quebras de tendência e comparar os gastos efetivamente realizados com o gasto potencial caso as regras anteriores tivessem se mantido, para então estimar a economia total obtida. A segunda averiguou as implicações dessas novas regras tanto sobre a cobertura social dos programas, tendo em vista o estoque de vínculos formais de emprego no Brasil medidos pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e pelo Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged), quanto sobre os valores dos benefícios médios recebidos pelos trabalhadores elegíveis. De posse dessas informações, por fim, foi possível compará-las com o impacto de outras decisões de política fiscal que também intervieram sobre o fluxo de receitas do FAT, em busca de compreender tais efeitos em um contexto regulatório ampliado. O recorte temporal definido foi de 2011 a 2023, para ser possível observar os fluxos de informações antes e após a Lei nº 13.134/2015.

Importante mencionar ainda que, como os dois programas estão diretamente associados ao mercado de trabalho, o período de análise deste estudo passou por altas variações nos indicadores de emprego e desemprego. Após uma sequência favorável até 2014 – elevação do estoque de vínculos empregatícios (alcançando 49,6 milhões) e queda na taxa de desemprego –, os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma severa crise econômica que se refletiu na deterioração dos indicadores de ocupação, com queda líquida acumulada de cerca de 6,5 milhões de postos salariais formais. Por sua vez, a taxa de desemprego quase dobrou, ao saltar de 7,0% no final de 2014 para 13,0% em 2016 (Barbosa, 2019; Silva, 2018). Nos anos seguintes, o que se observou foi: uma fase de semiestagnação entre 2017 e 2019, sob contexto de crise política; nova retração no biênio 2020-2021, devido às ações necessárias de contenção da pandemia da covid-19; e recuperação da geração de empregos com consequente queda da taxa de desemprego a partir de 2022 (Ipea, 2024). Ou seja, não apenas os programas analisados estiveram submetidos a condições distintas do mercado de trabalho ao longo da série, como também a Lei nº 13.134/2015 foi aprovada logo no início de um período recessivo da economia, que levaria à elevação do público demandante potencial do Seguro-Desemprego em função do fluxo intenso de demissões no país.⁵

5. Outra mudança, ao longo do período em análise, ocorreu com a aprovação da Lei nº 13.467/2017 (reforma trabalhista). Ela instituiu um novo tipo de rescisão de contrato de trabalho, a rescisão por acordo, na qual, por não se tratar de uma demissão involuntária padrão, o trabalhador não pode solicitar o benefício de Seguro-Desemprego (Oliveira e Silva, 2018). Contudo, essa modalidade de demissão se mantém residual, de modo que não foi considerada neste estudo.

TEXTO para DISCUSSÃO

O texto segue então organizado em cinco seções, inclusa esta introdução. Na seção 2, há um breve panorama da estrutura orçamentária do FAT para subsidiar as discussões subsequentes. A seção 3 apresenta um conjunto de dados sobre a execução do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial entre 2011 e 2023, considerando os efeitos da mudança normativa em 2015. Em seguida, apresenta-se uma síntese analítica dos principais resultados. Por fim, na seção 5, constam algumas considerações conclusivas.

2 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO FAT

O FAT foi criado como um fundo orçamentário dotado de dupla finalidade: i) financiar programas de proteção social e inserção laboral; e ii) financiar projetos de infraestrutura produtiva e social. Ele conta com receitas advindas do PIS/Pasep, além da remuneração dos empréstimos concedidos por meio de seu patrimônio financeiro, formado pelos repasses anuais ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para desempenhar operações de crédito, e outras aplicações financeiras. O orçamento para os programas cobertos pelo FAT é projetado tanto no Plano Plurianual (PPA) quanto nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), sob a responsabilidade administrativa do MTE.

Seus principais itens de despesa primária são os programas Seguro-Desemprego e Abono Salarial, que consistem em transferências de renda associados à participação dos indivíduos no mercado de trabalho, com regras próprias de elegibilidade e cálculo de benefícios. Por serem previstos constitucionalmente, ambos são de despesa obrigatória, não sendo, portanto, objeto de cortes ou contingenciamentos orçamentários. Por esse motivo, a Lei nº 8.352/1991 estipulou a manutenção de uma reserva mínima de liquidez (RML) como provisionamento contábil, aplicado em títulos do Tesouro Nacional (fundos extramercado), cuja remuneração também é computada como receita financeira. A RML cobre uma necessidade estrutural de médio prazo em situações de déficit nominal para garantir o pagamento desses benefícios.⁶ O FAT financia ainda serviços de intermediação de emprego (com o objetivo de conectar trabalhadores e vagas disponíveis) e de qualificação profissional para auxiliar na preparação dos demandantes, conformando-se no pilar básico de estruturação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil (Silva, 2020a, 2020b).

Com base nessas diretrizes, o quadro 1 apresenta um esquema sintético da estrutura orçamentária do FAT, com seus principais elementos de arrecadação e obrigações.

6. O provisionamento na forma de RML deve ser suficiente para o pagamento de três meses de benefícios do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, com base em projeções da equipe gestora do FAT.

QUADRO 1**Estrutura orçamentária simplificada do FAT⁷**

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS/Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical 2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração sobre repasses ao BNDES 2.2. Remuneração sobre depósitos especiais 2.3. Remuneração sobre o fundo extramercado 3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais	1. Despesas constitucionais correntes 1.1. Seguro-Desemprego 1.2. Abono Salarial 2. Outras despesas correntes 2.1. Intermediação de emprego (Sine) 2.2. Qualificação profissional 2.3. Outras despesas 3. Repasse constitucional ao BNDES (patrimônio) 4. RML (patrimônio) 5. Depósitos especiais (patrimônio)

Fonte: Silva (2018).

Elaboração do autor.

Apesar de contar com um arranjo institucional bem definido quanto às receitas e às obrigações, os recursos do FAT estão sujeitos a disputas pelo controle de suas aplicações. Como consequência, uma série de decisões de política fiscal, tomadas ao longo dos anos, afetou sua capacidade de garantir o funcionamento de um sistema público de emprego cada vez mais efetivo e concatenado com as mudanças do mundo do trabalho.

Três artifícios provenientes dessas decisões valem ser destacados. O primeiro refere-se à ação de desvinculação orçamentária, iniciada no contexto do Plano Real em 1994, quando foi lançado o Fundo Social de Emergência (FSE), aprovando a desvinculação de receitas provenientes de contribuições sociais (incluindo o PIS/Pasep) para a livre disponibilização por parte da União. Apesar de ter vigência até 31 de dezembro de 1995, a norma foi seguidamente renovada, primeiro como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, por meio da EC nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), quando se fixou uma alíquota de 20%. Em 2016, a EC nº 476/2016 elevou o percentual retido das receitas do PIS/Pasep via DRU para 30%, comprometendo ainda mais a contabilidade do FAT. A partir de 2020, a incidência da DRU sobre a receita primária do FAT deixou de ocorrer.

7. O FAT, por ser um fundo público, segue os procedimentos aplicados às atividades de execução orçamentária e financeira do governo federal. A movimentação financeira ocorre via Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o que facilita a verificação da conformidade e do controle dos processos de empenho, liquidação e pagamento dos gastos e aplicações (MTE, 2023).

TEXTO para DISCUSSÃO

O segundo artifício refere-se às desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário), ao incidirem sobre o recolhimento do PIS/Pasep de alguns setores econômicos, sobretudo após a crise global de 2008, com a finalidade de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional.⁸ As regras de desoneração são discutidas e aprovadas pelo Legislativo, muitas vezes atendendo a grupos de pressão, e são periodicamente renovadas, sem uma análise mais precisa que justifique sua relevância para a sociedade.⁹

O terceiro remete à alteração inserida na EC nº 103/2019, que possibilitou a retenção de parte da arrecadação obtida via PIS/Pasep para o custeio do Regime Geral de Previdência Social. Esse artifício funciona, na prática, como um substituto para a DRU, que deixou de incidir sobre a receita do PIS/Pasep em decorrência da mesma EC. Porém, não houve até o momento uma regulamentação legal sobre o cálculo do volume desses repasses, ficando a cargo do Ministério da Fazenda estabelecer um valor fixo no ato da elaboração da LOA. Dessa forma, o FAT ficou imerso em novas incertezas (risco regulatório), em face da imprevisibilidade quanto ao comprometimento de sua receita primária anual (Silva, 2024).

Esses três mecanismos distintos configuraram sérios “vazamentos” que comprometem a dinâmica orçamentária do FAT, cuja evolução anual desde 2011 está demonstrada no gráfico 1, o qual permite compará-los com a evolução anual da receita líquida do PIS/Pasep, ou seja, o valor final destinado ao FAT para o pagamento de suas obrigações correntes. É possível notar que os valores foram crescentes no tempo, totalizando conjuntamente R\$ 50,8 bilhões em 2023, maior valor da série. As desonerações tributárias, além de manterem valores anuais crescentes, elevaram-se ainda mais a partir de 2021, quando cresceram 57,3% em relação ao ano anterior. Já as desvinculações orçamentárias, por meio da DRU, tiveram elevação mais acentuada em 2016, em função da EC nº 476/2016, que alterou a alíquota de retenção das contribuições sociais de 20% para 30%. Em 2020, a DRU deixou de incidir sobre as arrecadações do PIS/Pasep, mas, em contrapartida, iniciaram-se os repasses do FAT para o custeio da previdência social em 2021, conforme relatado anteriormente. Com isso, os repasses previdenciários não apenas substituíram a DRU, como a superaram em 2023, comparando-se com o último lançamento ocorrido em 2019. Em 2020, ano em que o país foi

8. Para essa análise, as renúncias fiscais englobam um conjunto de medidas que promovem a contração de receitas tributárias como redução de alíquotas e de bases de cálculos de tributos, créditos presumidos e resultado dos diferimentos tributários no exercício (Anfip, 2023).

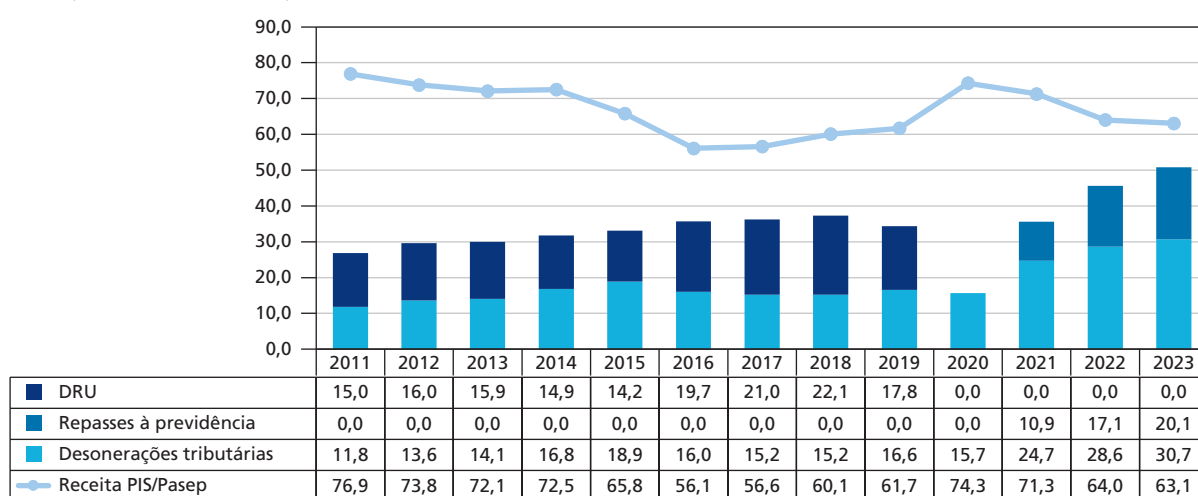
9. Algumas evidências na literatura apontam a baixa eficácia das desonerações sobre a capacidade de geração de novos empregos e melhorias na estrutura produtiva do país (Britto *et al.*, 2024; Hecksher, 2023; Mattei, 2024).

bastante afetado pela pandemia de covid-19,¹⁰ não houve incidência de desvinculação ou repasse previdenciário e, por isso, o valor das perdas foi menor que nos demais anos.

GRÁFICO 1

Evolução das desonerações, da desvinculação e dos repasses à previdência sobre a contribuição do PIS/Pasep – Brasil (2011-2023)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Valores de dezembro de 2023.

No agregado, entre 2011 e 2023, as perdas do FAT com esses instrumentos chegaram a R\$ 324,5 bilhões, o que representou, para o mesmo período, 56,6% do total das receitas primárias com o PIS/Pasep. Ademais, esse percentual foi crescente, saindo de 34,9% em 2011 para 80,5% em 2023, quando se pode notar a aproximação da curva de receita com a barra de perdas no gráfico. Logo, além de financiar as políticas de mercado de trabalho no Brasil, o FAT também tem exercido função estratégica de política fiscal em diferentes momentos, sem que tais decisões tenham passado por sua estrutura interna de governança (Silva, 2019a).

Portanto, os interesses em torno das receitas do FAT causaram desequilíbrios cumulativos nos seus balanços contábeis, ainda que seu patrimônio financeiro tenha crescido ao longo dos anos (Silva, 2019b, 2024). Isso fez com que, a partir de 2009, o fundo passasse a demonstrar alguns resultados operacionais negativos, isto é, anos

10. Sobre os impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e as políticas de mitigação por parte do governo federal, ver Silva, Corseuil e Costa (2022) e Costa *et al.* (2022).

TEXTO para DISCUSSÃO

em que, mesmo com as receitas financeiras, não foi possível cobrir o déficit primário (receitas primárias menos despesas correntes). Resta saber como se deu o comportamento dos itens de despesa e qual o nível de pressão sobre a contabilidade do FAT que eles incorreram nesse período.

3 TRAJETÓRIA DE DESPESAS COM SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL ANTES E APÓS A LEI Nº 13.134/2015

Esta seção analisa a evolução das despesas com os principais programas financiados pelo FAT: o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial. Para isso, levou-se em consideração um fato institucional marcante, que foi a promulgação da Lei nº 13.134/2015, a qual alterou a operacionalidade dos programas, mais precisamente quanto aos critérios de elegibilidade e de cálculo dos benefícios.

Vale ressaltar que o estudo se concentrou nos elementos de despesa dos programas e, de forma complementar, no seu potencial protetivo junto ao conjunto dos trabalhadores brasileiros, dadas as mudanças normativas recentes. Portanto, não teve como foco realizar uma análise do desenho institucional ou de possíveis propostas de modelagem alternativa de seus parâmetros operacionais. Tais fatores ficam como objetos relevantes para a continuidade dessa agenda de pesquisa.

Passa-se então a uma discussão mais aprofundada sobre cada um desses programas.

3.1 Programa Seguro-Desemprego

Programas de seguro-desemprego têm se consolidado internacionalmente desde as primeiras décadas do século XX, sobretudo na Europa, como um dos pilares do que se convencionou chamar de Estado de bem-estar social (Atkinson, 1991; Azeredo, 1998; Kerstenetzky, 2012). Eles cobrem, com a garantia estatal, os riscos inerentes à dinâmica laboral, e seus desenhos normativos precisam tratar sobre três elementos básicos: cobertura social, magnitude de benefícios e estrutura de financiamento (Hamermesh, 1992).

Fruto de reivindicações da classe trabalhadora, o seguro-desemprego possui inúmeras justificativas para sua adesão: no nível microeconômico, ao garantir um fluxo de renda em período de desocupação, ele permite que o trabalhador tenha tempo para se reempregar em condição mais favorável, além de contribuir para o não endividamento familiar; no nível macroeconômico, destaca-se a estabilização do consumo das famílias, com uma compensação anticíclica da demanda agregada (Amorim, Sousa e Silva, 2024). Em termos operacionais, programas de seguro-desemprego também estão associados a serviços complementares de ativação do mercado de trabalho

tais como intermediação de emprego e qualificação profissional, confirmando o conceito cunhado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) de *sistema público de emprego* (Silva, 2020a).

No Brasil, o programa foi instituído tardiamente via Decreto-Lei nº 2.284/1986 e Decreto nº 92.608/1986. Segundo Chahad (1986, p. 101), essa ação “veio suprir uma necessidade histórica que há muito se impunha no plano de assistência aos desempregados, fazendo também emergir uma nova realidade na economia brasileira e, principalmente, no mercado de trabalho”. Em 1988, o seguro-desemprego tornou-se direito constitucional, mediante o atendimento de alguns critérios de concessão (Oliveira e Silva, 2018). Desde então, ele vem funcionando continuamente em todo o território nacional, com efeitos relevantes na renda familiar e na queda da desigualdade de rendimentos das unidades familiares (Kerstenetzky, 2012; Neri, Vaz e Souza, 2013; Silva *et al.*, 2021).¹¹

Para determinar o volume e as variações de suas despesas anuais, são considerados três fatores: i) valor individual do benefício; ii) número de beneficiários; e iii) duração do benefício. Estudos sobre o tema apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do Seguro-Desemprego, pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,3 (entre 2011 e 2014) e 4,4 (a partir de 2015) parcelas emitidas em média (Pires e Lima Júnior, 2014; Ipea, 2015; Amorim, Sousa e Silva, 2024). Logo, esse não é um fator que tem explicado as variações recentes das despesas.

No tocante ao valor do benefício, o SM corrente exerce grande influência por ser definido pela CF/1988 como o piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária no país.¹² Nas últimas duas décadas, seu valor de referência nacional obteve reajustes acima da inflação em vários anos, decorrentes em especial da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, após acordo com as centrais sindicais, que resultou na Lei nº 12.255/2010.¹³ Como se pode verificar a partir da tabela 1, no período em análise, houve ganho real acumulado do SM na ordem de 26,7%. Esses aumentos reais se concentram em grande medida na primeira parte do período, somando

11. Além desses efeitos, pesquisas indicam que o Seguro-Desemprego atua em outras dimensões de coesão social, por exemplo, na mitigação da taxa de criminalidade no Brasil (Britto, Pinotti e Sampaio, 2022).

12. Em consonância com o padrão da maioria dos países, as regras brasileiras permitem acumular o Seguro-Desemprego com alguns outros benefícios, como o auxílio-acidente e a pensão por morte. No entanto, veda-se seu acúmulo com aposentadorias, Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou qualquer outro tipo de rendimento (Pires e Lima Júnior, 2014).

13. A regra acordada havia sido definida pela MP nº 474/2009. Por ela, o valor do SM passa a ser calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC no período de referência (Ipea, 2015).

TEXTO para DISCUSSÃO

20,2% até 2015. A sequência de elevação encerrou-se em razão da queda do produto interno bruto (PIB) brasileiro em 2015 e 2016, seguida pela semiestagnação de 2017 a 2019. A partir de 2019, com a edição da MP nº 916/2019 pelo poder Executivo à época, a regra deixou oficialmente de ser considerada, e o SM passou a ser corrigido apenas pela variação do INPC. Em 2023, a nova gestão do governo federal retomou a política de valorização do SM, por meio da Lei nº 14.663/2023, sob os mesmos parâmetros da lei anterior (Ipea, 2024), o que permitiu um novo salto de ganho real nesse ano (5,2 pontos percentuais).¹⁴

TABELA 1

Evolução do SM nominal e ganhos reais – Brasil (2010-2023)

Ano	Valor do SM nominal (R\$)	Reajuste anual do SM (%)	Inflação anual ¹ (%)	Ganho real (%)	Ganho real acumulado (%)
2010	510	9,7	3,5	6,0	6,0
2011	545	6,9	6,5	0,4	6,4
2012	622	14,1	6,1	7,6	14,0
2013	678	9,0	6,2	2,6	16,6
2014	724	6,8	5,6	1,2	17,8
2015	788	8,8	6,2	2,5	20,2
2016	880	11,7	11,3	0,4	20,6
2017	937	6,5	6,6	-0,1	20,5
2018	954	1,8	2,1	-0,3	20,3
2019	998	4,6	3,4	1,1	21,4
2020	1.045	4,7	4,5	0,2	21,6
2021	1.100	5,3	5,5	-0,2	21,4
2022	1.212	10,2	10,2	0,0	21,5
2023	1.320	8,9	3,7	5,2	26,7

Fonte: Costanzi (2023).

Elaborado pelo autor.

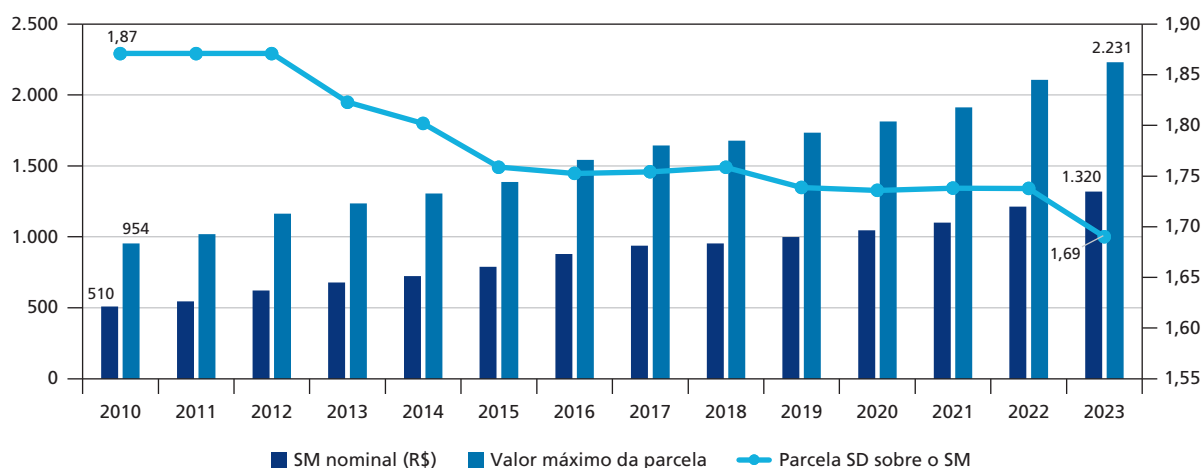
Nota: ¹ Inflação medida pelo INPC.

Um detalhe a complementar é que, em função do impacto dos ganhos reais do SM sobre as despesas totais do Seguro-Desemprego, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) aprovou em 2013, via Resolução nº 707, uma mudança na sistemática de cálculo de reajuste do valor das parcelas. Por essa medida, aprovada apesar da resistência da bancada trabalhista, as parcelas que excedessem em valor o piso constitucional passariam a ser reajustadas pelo INPC, enquanto o piso do benefício permaneceria indexado ao SM corrente (Silva, 2019a). O piso do benefício (igual ao SM) passou a ser limitado entre 0,6% e 2,5%, de acordo com os limites previstos no chamado Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar – LC nº 200/2023).

Como demonstra o gráfico 2, antes da Resolução nº 707/2013, o valor máximo da parcela era fixo na proporção de 1,87 SM. Com a nova regra, essa proporção foi decaindo, primeiramente até 2015, quando chegou a 1,76 SM, patamar de que permaneceu próximo nos anos seguintes, até cair novamente para 1,69 SM em 2023, com a retomada da política de valorização do SM. Consequentemente, houve uma limitação para o crescimento do valor médio das parcelas, o que permitiu esterilizar parte dos efeitos da valorização salarial sobre as despesas anuais com o Seguro-Desemprego.

GRÁFICO 2

SM nominal, valor nominal máximo da parcela do Seguro-Desemprego e proporção da parcela – Brasil (2010-2023)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

No que se refere à quantidade de segurados, o fator determinante é o estoque de vínculos formais de emprego, que saltou de 37,6 milhões em 2011 para algo em torno de 44 milhões em 2023. Outro fator refere-se à rotatividade da força de trabalho, característica historicamente marcante das relações de emprego no Brasil (Dieese, 2014; Seidl, Borges-Andrade e Neiva, 2019). A complementaridade entre formalização e rotatividade até 2014 ajuda a explicar o aparente paradoxo que relacionou queda do desemprego e elevação de gastos com Seguro-Desemprego na primeira parte da série analisada.

Porém, o número de beneficiários variou principalmente em decorrência da Lei nº 13.134/2015, que restringiu o acesso de parte dos trabalhadores formais ao Seguro-Desemprego, em especial daqueles que buscam o programa pela primeira ou segunda vez (art. 4º, § 2º). Trata-se, em geral, daqueles trabalhadores mais jovens e que ocupam postos de maior rotatividade, como demonstram alguns estudos

TEXTO para DISCUSSÃO

sobre o tema (Borges e Fernandes, 2015; Corseuil e Tomelin, 2015; Amorim, Sousa e Silva, 2024). Ou seja, a partir dessa mudança regulatória, para o mesmo estoque de empregos formais no país, há uma quantidade menor de trabalhadores elegíveis ao benefício em caso de dispensa imotivada. Para fins de esclarecimento, o quadro 2 sintetiza as distinções nos critérios de acesso ao programa antes e após a referida lei.

QUADRO 2

CrITÉRIOS de acesso ao Programa Seguro-Desemprego

CrITÉRIOS ¹	Antes da Lei nº 13.134/2015	Após a Lei nº 13.134/2015
1ª solicitação	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, seis meses nos últimos 36 meses	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, doze meses nos últimos dezoito meses
2ª solicitação	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, seis meses nos últimos 36 meses	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, nove meses nos últimos doze meses
3ª solicitação e demais	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, seis meses nos últimos 36 meses	Ter trabalhado com carteira assinada por, no mínimo, seis meses nos últimos seis meses
Número de parcelas	De três a cinco parcelas, dependendo do tempo trabalhado: três parcelas (seis a onze meses); quatro parcelas (doze a 23 meses); cinco parcelas (a partir de 24 meses)	Inalterado
Valor das parcelas	Com base na média dos últimos três salários recebidos	Inalterado

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: ¹ Esses critérios referem-se à modalidade do Seguro-Desemprego para trabalhador formal.

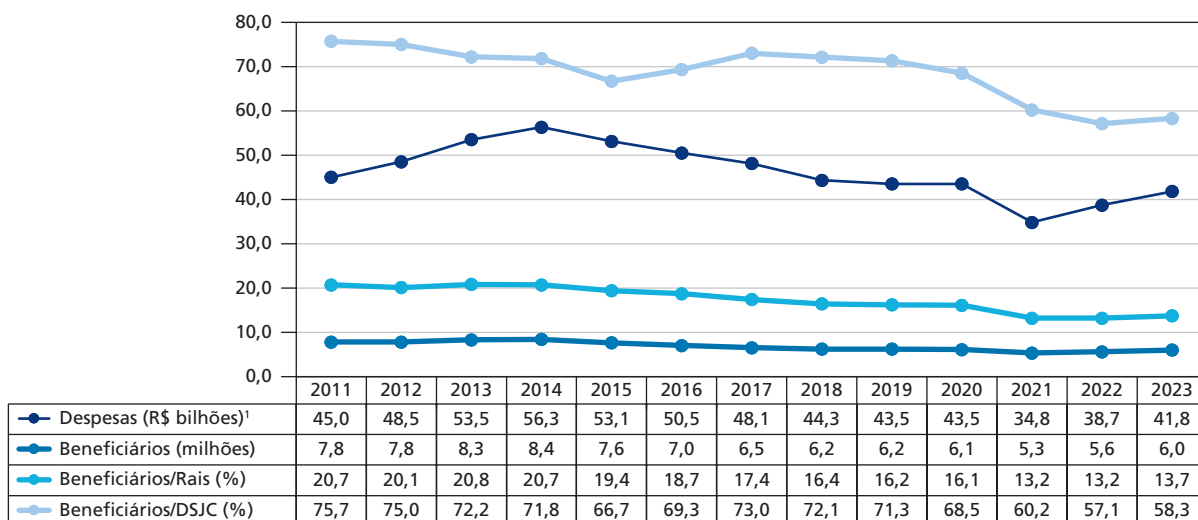
As alterações citadas levaram a uma reversão nos números do Seguro-Desemprego desde então. Após alcançar o pico histórico de 8,4 milhões de trabalhadores beneficiados em 2014, iniciou-se um declínio até fechar 2023 com 6,0 milhões, ou seja, 28,5% a menos que em 2014.¹⁵ Isso representou uma queda substancial no grau de cobertura do programa: em relação ao estoque de trabalhadores da Rais, enquanto, na primeira fase da série (entre 2011 e 2014), o total de beneficiários representava algo em torno dos 20%, esse percentual finalizou a série com apenas 13,7% em 2023; em termos do

15. As quedas abruptas do total de beneficiários em 2020 e 2021 podem estar relacionadas aos acordos decorrentes do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (MP nº 927/2020), que envolveu mais de 20 milhões de trabalhadores nesse período, como resposta do governo federal aos impactos da covid-19 no mercado formal de trabalho no Brasil (Russo, Silva e Corseuil, 2022).

total de demitidos sem justa causa, ou seja, aqueles trabalhadores potencialmente aptos a solicitarem o benefício, essa relação saiu de algo em torno de 75% no início da série para 61,4% ao final dela. Como consequência, as despesas anuais caíram para R\$ 41,8 bilhões em 2023, valor 27,3% inferior ao observado em 2014, que foi de R\$ 56,3 bilhões, em valores atualizados.¹⁶ O gráfico 3 ilustra esses dados.

GRÁFICO 3

Evolução anual do gasto, do número de beneficiários e do percentual de beneficiários do Programa Seguro-Desemprego (trabalhadores formais) sobre o estoque de trabalhadores formais e o total de demitidos sem justa-causa – Brasil (2011-2023)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores atualizados para dezembro de 2023.

Obs.: DSJC – Demitidos sem justa causa.

Salienta-se que, para os padrões internacionais, o Brasil não possui uma despesa elevada com Seguro-Desemprego em proporção do PIB. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o país ocupa uma posição intermediária, com despesa em torno de 0,4% do PIB, bem abaixo de países como Holanda, Bélgica, França e Espanha, que detêm índices superiores a 1%,

16. Não entram no cômputo, portanto, as modalidades de seguro para pescadores artesanais (Lei nº 8.287/1991), trabalhadoras domésticas (Lei nº 10.208/2001) e trabalhadores em condição análoga à de escravo (Lei nº 10.608/2002). A título de informação, essas modalidades mantiveram trajetória crescente de despesas desde 2011, fazendo com que sua participação nas despesas totais com Seguro-Desemprego no país subisse de 5,7% para 14,1% ao longo da série.

TEXTO para DISCUSSÃO

além de estar abaixo da média geral dos países da OCDE, que orbita próximo a 0,7% do PIB (Amorim e Bilo, 2019). Por sua vez, em relação a esses países, o Brasil possui um tempo médio elevado para acesso ao benefício (52 semanas) e menor tempo de extensão do recebimento (até cinco meses), o que limita a proteção de trabalhadores submetidos a situações de desemprego de longo prazo.¹⁷ Já a taxa de reposição salarial média mensal é em torno de 85% e é maior quanto menor for o salário anterior, pelo fato de o SM ser o piso para o valor das parcelas (Menezes, 2024).

Ainda assim, para uma parte dos trabalhadores elegíveis, em especial os de menores salários, os valores recebidos, tão logo ocorre a demissão, podem ser elevados em relação à renda anterior, uma vez que eles também fazem jus ao recebimento do saldo de seu Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS),¹⁸ além de multa rescisória e da própria parcela inicial do Seguro-Desemprego. Isso pode induzir a um comportamento estratégico por alguns desses desempregados para acessar esses recursos no curto prazo, mas, embora haja literatura que identifique tal comportamento, ele estaria presente em apenas cerca de 10% das demissões (Carvalho, Corbi e Narita, 2018; DoorNIK, Schoenherr e Skrastins, 2018), de modo que essa indução é pouco relevante para explicar o total das despesas com o programa. Ademais, qualquer sistema normativo está imbuído de ambiguidades, em especial na definição de limites e condicionalidades, sobre as quais os atores envolvidos buscam alcançar ganhos pessoais ou coletivos, como apontam Mahoney e Thellen (2010).

No entanto, não se pode perder de vista que, em função das características do mercado de trabalho brasileiro, altamente marcado por relações informais de emprego,¹⁹ uma grande quantidade de trabalhadores segue sem a capacidade de cumprir os requisitos de acesso tanto ao Seguro-Desemprego quanto ao Abono Salarial, objeto da próxima subseção.

17. Segundo Ipea (2024), o percentual de desocupados de longo prazo (que se mantêm nessa condição por mais de um ano), no final de 2023, foi de 33,6%.

18. O FGTS é um fundo de natureza híbrida que compõe um patrimônio do trabalhador atrelado ao vínculo formal de emprego e proporcional ao salário nominal. Foi instituído pela Lei nº 5.107/1966 e atualmente é regulamentado pela Lei nº 8.036/1990, com o objetivo de proteger o trabalhador em situações de demissão sem justa causa, ou em casos de aposentadoria, doenças graves ou situações de calamidade pública. O fundo é formado por depósitos mensais feitos pelos empregadores em contas vinculadas, correspondentes a 8% do salário dos empregados. O FGTS também é utilizado como *funding* para financiar projetos de habitação, saneamento básico e infraestrutura em todo o território nacional.

19. Ao final de 2023, apenas 48% (ou seja, menos da metade) dos trabalhadores ocupados no país estavam na condição de assalariados formais (Ipea, 2024).

3.2 Programa Abono Salarial

O Programa Abono Salarial pode ser entendido como parte da classe dos programas de suplementação salarial e incentivo à formalização do trabalho.²⁰ Ele se insere na CF/1988 como um benefício monetário para trabalhadores formais, sujeito ao atendimento de determinados critérios de elegibilidade que envolvem tempo de registro no emprego e limite de remuneração média mensal de até 2 SMs (Amorim e Silva, 2022).

Embora o Abono Salarial também tenha sido objeto da Lei nº 13.134/2015, a alteração ficou restrita ao cálculo do valor dos benefícios, que passou a ser definido proporcionalmente aos meses trabalhados no ano de referência: 1/12 do SM por cada mês (similar ao cálculo do 13º salário), a ser recebido em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência, mantendo atendidos os demais critérios, para que o indivíduo tivesse o direito ao recebimento de uma parcela no valor fixo de 1 SM. Com a mudança legislativa, é necessário ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral. Essa mudança, portanto, não limitou a elevação do quantitativo de beneficiários, mas comprometeu o potencial redistributivo do programa, afetando principalmente trabalhadores que não conseguem manter a formalização por longos períodos.

Os aumentos reais do SM ao longo do período da análise atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público elegível a recebê-lo. Em outras palavras, os reajustes salariais verificados nos últimos anos, aliados à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, reduziram a dispersão dos salários entre os trabalhadores formais. Com isso, o grupo dos trabalhadores com remuneração até de 2 SMs, enquadráveis no critério de renda do Abono Salarial, elevou sua participação no estoque de vínculos formais no país de 55,7% em 2011 para 59,3% em 2023. Esse foi um dos fatores pelos quais o total de beneficiários saltou de 19,1 milhões para 24,7 milhões no mesmo intervalo temporal, aliado ao próprio crescimento da população ocupada.

O gráfico 4 ilustra o fluxo anual do Abono Salarial em termos de gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais. Nota-se que, diferentemente do ocorrido com o Seguro-Desemprego, o total de beneficiários manteve trajetória de elevação ao longo de toda a série. No ano anterior à promulgação da Lei nº 13.134/2015, 22,4 milhões de trabalhadores brasileiros recebiam o benefício; em 2023, esse número subiu para 24,7 milhões, o que representou a inclusão de 2,3 milhões de

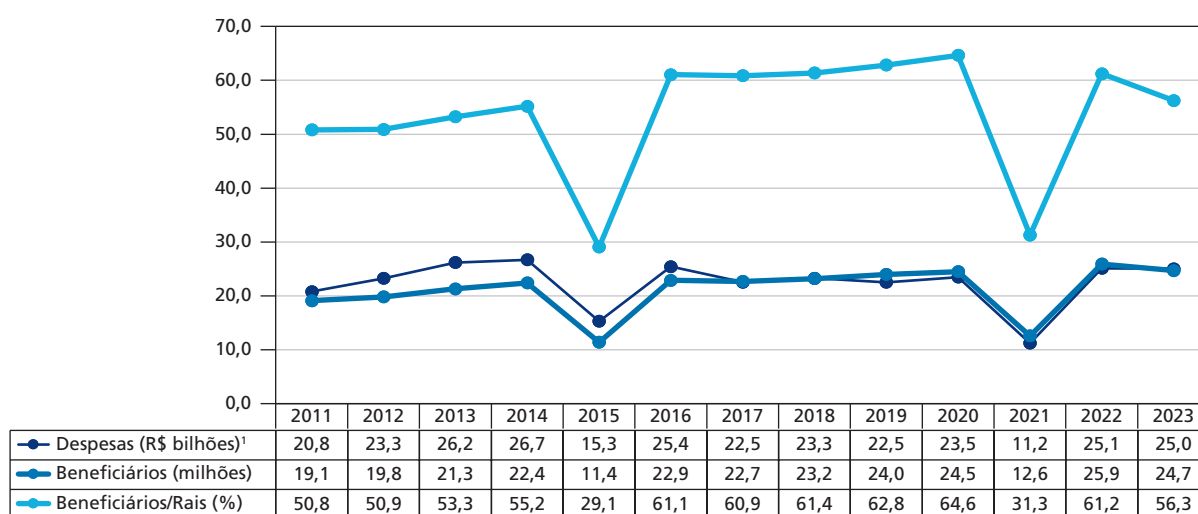
20. Na literatura sobre esse assunto, destaca-se o estudo de Blundell e Hoynes (2004), que analisaram duas experiências: uma na Inglaterra e outra nos Estados Unidos.

TEXTO para DISCUSSÃO

novos beneficiários. Quanto à razão anual entre o total de beneficiários e o estoque de trabalhadores formais, após partir do patamar de 50,8% em 2011 e alcançar o pico em 2020 (64,6%), encerrou a série com 56,3% em 2023. Em termos da despesa com o Abono Salarial, assim como no caso do Seguro-Desemprego, podem ser identificadas duas trajetórias nitidamente distintas: entre 2011 e 2014, houve crescimento de 28,4% nos gastos anuais; com a entrada em vigência da referida lei, observou-se uma contenção dessa tendência, com certa constância dos valores nos anos seguintes, até finalizar a série com R\$ 25,4 bilhões em 2023. Ao final, observou-se a queda de 4,9% em relação ao pico de 2014, em valores reais.

GRÁFICO 4

Evolução anual do gasto, do número de beneficiários e do percentual de beneficiários do Abono Salarial sobre o estoque de trabalhadores formais – Brasil (2011-2023)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores atualizados para dezembro de 2023.

Sobre essa queda, Silva, Amorim e Russo (2020) mostraram que, com a vigência da nova regra de cálculo, até 43% dos trabalhadores formalizados com direito de acesso ao Abono Salarial tiveram perda no valor do benefício, ou seja, passaram a receber valores inferiores ao SM. O benefício médio baixou então para 86% do SM corrente, segundo o cálculo com base nos dados da Rais para o ano de 2019. Dessa forma, houve certo descolamento na evolução das curvas do total de beneficiários e de gastos anuais com o programa a partir de 2016.

Destaca-se ainda que as fortes variações da quantidade de beneficiários do Abono Salarial em dois momentos da série (queda acentuada em 2015, seguida de normalização em 2016 e repetição desse processo em 2021/2022) ocorreram devido à mudança na sistemática de identificação dos beneficiários e aos ajustes no cronograma de pagamento. Consequentemente, parte dos trabalhadores elegíveis só receberam o benefício no ano seguinte, diminuindo assim a concessão e a despesa total executada em 2015 e em 2021.

4 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DE DESPESAS COM OS PROGRAMAS SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL

Inicialmente, o gráfico 5 ilustra a evolução das despesas com os programas em análise desde 2011 na forma de números-índice (2011 = 100). Como se nota, as três trajetórias consideradas (Seguro-Desemprego total, Seguro-Desemprego trabalhador formal e Abono Salarial) demonstraram elevação entre 25% e 30% até 2014. A partir de 2015, iniciou-se a reversão de trajetória, e as três variáveis encerraram a série em patamares inferiores aos de 2014. No caso do Seguro-Desemprego, considerando apenas a modalidade trabalhador formal, o gasto real em 2023 foi inferior ao observado no início da série, em 2011. Quanto ao Abono Salarial, os gastos em 2023 foram inferiores em valores reais aos de 2014, mesmo com a inclusão de 2,3 milhões de novos beneficiários nesse intervalo de tempo.

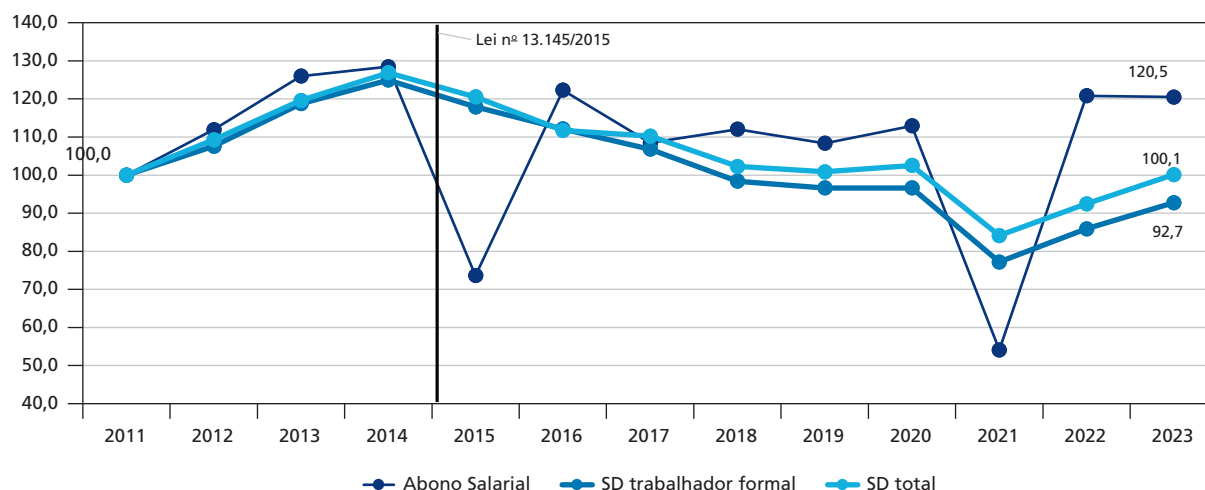
Em seguida, a tabela 2 traz uma síntese da evolução da despesa com os dois programas, comparando as variações antes e após a Lei nº 13.134/2015. No caso do Seguro-Desemprego, após alta de 26,9% nos gastos de 2014, comparados aos de 2011, houve retração de -21,1% em 2023. Ao se dividirem as modalidades, nota-se que essa variação negativa esteve concentrada na modalidade de Seguro-Desemprego trabalhador formal, uma vez que as demais, cujos requisitos não foram alterados, seguiram em crescimento (sobretudo a modalidade voltada aos pescadores artesanais), finalizando a série em 12,4% do total. Para o Abono Salarial, a diferença foi menor, mas sem deixar de ser considerável: se, entre 2011 e 2014, o gasto anual com o programa elevou-se em 28,4%, no segundo subperíodo, houve queda em valores reais de -15,6%, em que pese o número de beneficiários continuar crescente, conforme demonstrado anteriormente. Com isso, a variação total de despesas anuais com os dois programas, após crescer 27,4% no primeiro recorte analisado, apresentou queda de -9,4% no segundo recorte temporal, mesmo em um contexto de ampliação do estoque dos trabalhadores formais.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 5

Evolução dos gastos em valores reais com Seguro-Desemprego e Abono Salarial – Brasil (2011-2023)

(Em número-índice: 2011 = 100)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

TABELA 2

Evolução dos gastos com Seguro-Desemprego e Abono Salarial e variações antes e após a Lei nº 13.134/2015 – Brasil

(Em R\$ 1 bilhão)

Programas	Antes da Lei nº 13.134/2015				Após a Lei nº 13.134/2015					Variação (%)	Variação (%)
	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2019	2021	2023	(2011/2014)	(2014/2023)
SD – trabalhador formal	45,0	48,5	53,5	56,3	53,1	48,1	43,5	34,8	41,8	24,9	-25,8
SD – outros	2,6	3,6	3,5	4,2	4,3	4,4	4,6	5,3	5,9	60,4	41,5
Total (SD)	47,7	52,1	57,0	60,5	57,4	52,5	48,1	40,1	47,7	26,9	-21,1
Abono Salarial	20,8	23,3	26,2	26,7	15,3	25,4	22,5	23,3	22,5	28,4	-15,6
Total (SD + AS)	68,4	75,3	83,2	87,2	72,7	78,0	70,6	63,4	70,2	27,4	-19,4

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2023.

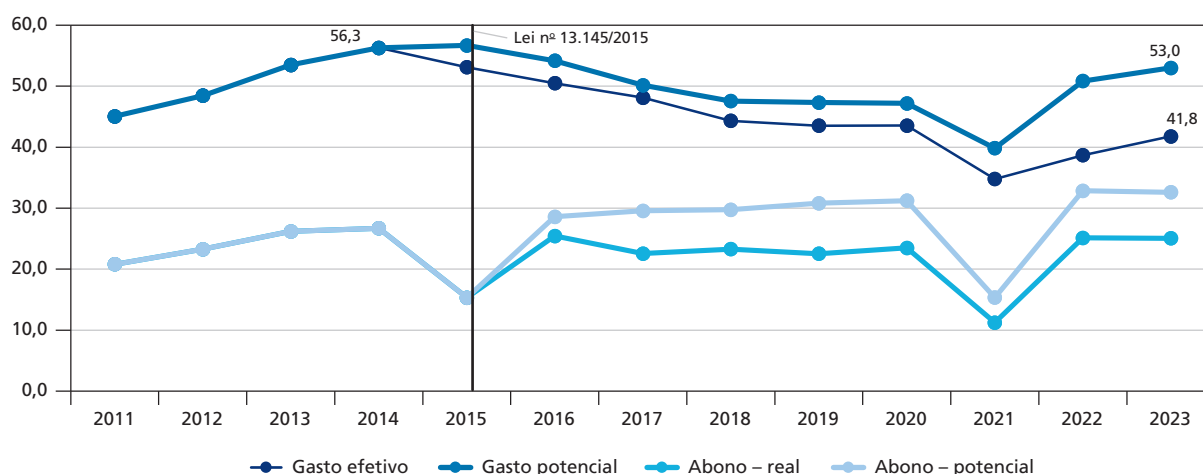
Diante dessa alteração de trajetória após 2014, é possível estimar o quanto o governo federal deixou de gastar com os dois tipos de benefícios, ou seja, a economia potencial com a execução do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial na vigência da Lei nº 13.134/2015. Para se obter os contrafactuais necessários ao cálculo, adotaram-se os seguintes métodos: i) para o Seguro-Desemprego, foi feita uma estimativa, de acordo com as regras anteriores, do total de beneficiários elegíveis e dos valores relativos a esses benefícios com base nos dados anuais da Rais, de modo que a economia foi calculada como a diferença entre o gasto potencial caso fossem mantidas as regras anteriores e o gasto efetivo com os benefícios desde 2015;²¹ e ii) para o Abono Salarial, o gasto potencial foi obtido com a multiplicação do total de beneficiários pelo valor corrente do SM em cada ano, como previa a regra anterior, e a diferença desse montante com o total efetivamente gasto refere-se à economia potencial gerada no período.²²

Para ilustrar os resultados, o gráfico 6 mostra as trajetórias de despesas, comparando os gastos efetivos com os potenciais caso não houvesse as mudanças nas regras em 2015. Ele demonstra o descolamento das curvas para ambos os programas.

GRÁFICO 6

Evolução dos gastos (efetivos e potenciais) com Seguro-Desemprego e Abono Salarial – Brasil (2011-2023)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>.

Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2023.

21. As estimativas do número potencial de beneficiários e dos valores dos benefícios foram realizadas pela equipe da Subsecretaria de Estudos e Estatísticas do Trabalho (Seet/MTE).

22. Não se considerou nesse cômputo o ano de 2015 devido à mudança no calendário de pagamento ocorrido.

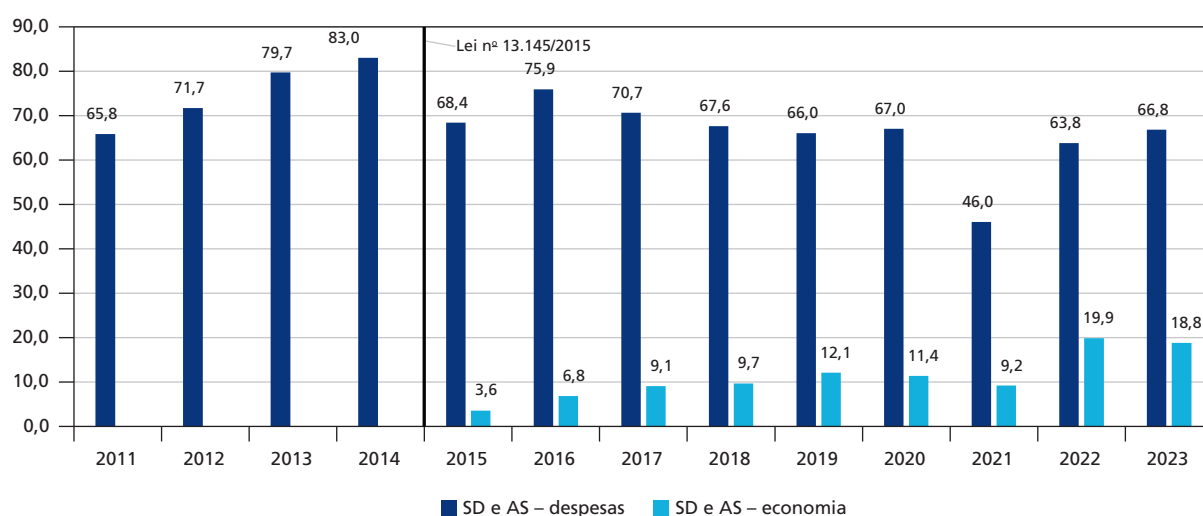
TEXTO para DISCUSSÃO

Em complemento, o gráfico 7 indica os valores das despesas somadas e a economia potencialmente gerada a partir de 2015. Nota-se que a economia calculada tem crescido a uma taxa média superior à dos gastos efetivamente realizados, em função tanto do enrijecimento das normas de elegibilidade para os primeiros acessos ao Seguro-Desemprego quanto da mudança da regra de cálculo do Abono Salarial. Em 2023, ainda que com pequena queda em relação ao ano anterior, a economia conjunta foi de R\$ 18,8 bilhões, em valores atualizados. Ao longo de todo o período, a economia potencial estimada após a Lei nº 13.134/2015 foi de R\$ 100,4 bilhões, sendo R\$ 48,4 bilhões no Seguro-Desemprego e R\$ 52,0 bilhões no Abono Salarial.²³ Como a despesa total, entre 2015 e 2023, foi de R\$ 592,2 bilhões, essa economia representa 16,9% do montante efetivamente dispendido.

GRÁFICO 7

Evolução conjunta dos gastos com Seguro-Desemprego e Abono Salarial e da economia potencial pós-Lei nº 13.134/2015 – Brasil (2011-2023)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fontes: Portal do FAT (disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financieira-do-fat-2/>; acesso em: 11 fev. 2025) e tabulações por demanda da Seet/MTE.

Elaboração do autor.

Obs.: valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2023.

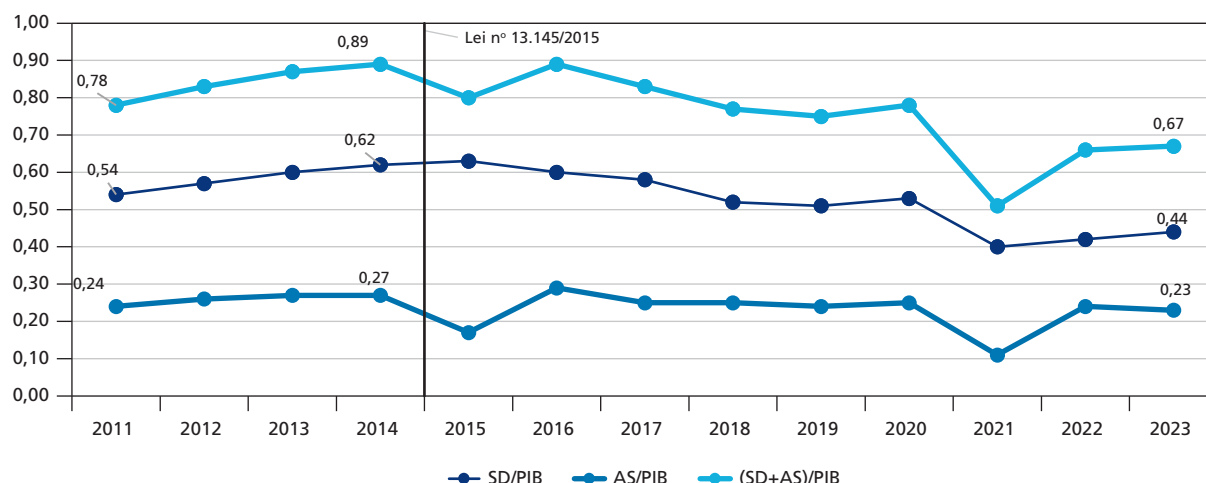
Para finalizar, verificou-se a trajetória de gastos com os programas em relação ao PIB nacional. Essa comparação é relevante porque o PIB é um preditor da arrecadação primária anual do FAT, tanto a líquida quanto a potencial (somatório entre

²³ Nesse valor não está inclusa a economia com o Abono Salarial de 2015 devido à mudança de calendário para o pagamento, que dificultou o cálculo.

arrecadação líquida e os vazamentos de receita referentes a cada ano, conforme demonstrado na seção 2). Como é possível observar no gráfico 8, o dispêndio total, que em 2014 chegou a 0,89% do PIB, encerrou a série com 0,67% em 2023. Embora a queda tenha sido mais proeminente no Seguro-Desemprego, também houve diminuição no Abono Salarial, e todas as relações verificadas fecharam a série em níveis inferiores aos de 2011. Ou seja, não apenas houve reversão das curvas, como também a queda observada foi expressiva de um subperíodo para o outro.

GRÁFICO 8

Comparação dos gastos com Seguro-Desemprego e Abono Salarial em relação ao PIB nacional – Brasil (2011-2023)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Elaboração do autor.

Portanto, os dados indicam que a Lei nº 13.134/2015, de fato, interrompeu a trajetória de crescimento da despesa governamental com Seguro-Desemprego e Abono Salarial. No entanto, tal reversão ocorreu com redução significativa na cobertura social e na capacidade de compensação de renda aos trabalhadores formais, sobretudo aqueles em vínculos mais instáveis de emprego.

Outro fator a ser ressaltado é que, em um contexto ampliado de mudanças regulatórias apontadas neste estudo, a economia realizada pouco contribuiu para o equilíbrio contábil do FAT, pois ela foi mais que compensada pelas perdas de receitas decorrentes de outras decisões de política fiscal, tais como: i) a DRU, que em 2016 elevou-se de 20% para 30% sobre as receitas primárias do PIS/Pasep, ainda que extinta em 2019; ii) a previsão de repasses para o custeio da previdência social, que começou a ocorrer em 2021, sem haver uma regulamentação para os valores a serem repassados; e

TEXTO para DISCUSSÃO

iii) as desonerações tributárias, isto é, as renúncias de receitas (gastos tributários) para atender a alguns setores econômicos, que vêm sendo seguidamente renovadas e ampliadas pelo Congresso Nacional, sem haver uma compensação previsível para o FAT. Os dados apresentados demonstram que, enquanto as despesas com esses programas caíram, em valores reais, -19,4% entre 2014 (último ano antes da Lei nº 13.134/2015) e 2023, o total das perdas de receita do FAT se elevou em 60,2% no mesmo período.

Para uma comparação em valores monetários, enquanto a economia potencialmente gerada pela lei foi de R\$ 100,4 bilhões, o total de perdas no mesmo intervalo temporal foi de R\$ 324,5 bilhões,²⁴ isto é, um valor mais de três vezes superior. Ou, ainda, enquanto a média anual das perdas de receita, entre 2011 e 2014, foi de R\$ 29,5 bilhões, nos anos posteriores, justamente aqueles em que a referida lei passou a vigorar, esse valor chegou a R\$ 36,1 bilhões, uma elevação de 22,0%.

Esse balanço desfavorável ao arranjo contábil do FAT manteve a asfixia sobre suas disponibilidades financeiras. Com isso, a economia gerada não foi revertida para o aprimoramento de outras ações do SPETR, mas, sim, serviu de margem para o atendimento de outros compromissos do orçamento público federal (via DRU e repasses previdenciários) e de interesses setoriais (via desonerações tributárias).

Por sua vez, o desarranjo na oferta de serviços auxiliares, que permaneceram residuais em relação ao total das despesas correntes, compromete o funcionamento do SPETR como um todo, enfraquecendo sua capacidade alocativa e de ativação do mercado de trabalho, que poderia auxiliar na própria economia de despesas com o Seguro-Desemprego, com a recolocação mais rápida dos beneficiários, além de estender a cobertura do SPETR brasileiro aos trabalhadores em situação de desemprego ou informalidade (Banco Mundial, 2020; Borges, Lobo e Foguel, 2017; Ramos, Lobo e Anze, 2015). Logo, não se pode analisar os efeitos da mudança regulatória proporcionada pela Lei nº 13.134/2015 sem levar em conta esse conjunto de fatores que, direta ou indiretamente, foram afetados ou ativados após a vigência das novas regras, sobretudo quando se considera a complexidade que envolve o sistema de financiamento e de operação programática em torno do FAT.

24. Esse valor é referente à soma, para o período de 2015 a 2023, dos seguintes itens de vazamento de receita primária do FAT: R\$ 181,6 bilhões de desoneração tributária; R\$ 94,8 bilhões de DRU; e R\$ 48,0 bilhões de repasses previdenciários. Todos esses valores são atualizados pelo IPCA até dezembro de 2023.

O quadro 3 traz um comparativo sintético entre pontos positivos e negativos resultantes (direta e indiretamente) da referida lei com base nas duas principais dimensões de análise a serem consideradas neste estudo.

QUADRO 3

Síntese analítica: impactos da Lei nº 13.134/2015 sobre o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial

Dimensões de análise	Pontos positivos	Pontos negativos
Quanto aos critérios de elegibilidade e concessão de benefícios	• Maior rigor na concessão de benefícios pode incentivar a busca e a permanência em empregos formais por parte dos trabalhadores.	• Maior tempo de trabalho necessário ao Seguro-Desemprego exclui trabalhadores com vínculos mais instáveis e de curta duração. • Critérios mais rígidos para o Abono Salarial reduzem o potencial do benefício em compensar a desigualdade de rendimentos no mercado de trabalho.
Quanto à despesa com os programas	• As medidas tomadas contiveram as trajetórias de crescimento e reduziram as despesas anuais do FAT, contribuindo para o equilíbrio fiscal.	• A economia fiscal ocorreu em detrimento da capacidade de proteção social e da redistribuição de renda. • Houve redução no consumo das famílias de trabalhadores afetados pelas novas regras. • A economia gerada foi mais que compensada por mecanismos que retiraram receita do FAT, comprometendo sua capacidade de investir em outros programas que compõem o SPETR.

Fonte: Elaboração do autor.

Vale ressaltar também algo que pouco se discute em relação a esses programas, mas que está longe de ser trivial: em que pese a magnitude em termos de valores e número de beneficiários, conforme demonstrado ao longo deste texto, tanto o Seguro-Desemprego quanto o Abono Salarial são executados anualmente com todos os controles necessários para minimizar riscos de falhas ou mesmo fraudes e desvios nos pagamentos. Para isso, envolve-se um arranjo complexo de capacidades estatais, que inclui: o MTE como órgão executor; as agências do Sine para o atendimento direto

TEXTO para DISCUSSÃO

aos trabalhadores que buscam a habilitação,²⁵ além de sistemas digitais para ampliar e modernizar sua cobertura; os registros administrativos historicamente confiáveis (Rais e Caged), que dão precisão à habilitação dos beneficiários; os bancos públicos na função de agentes pagadores (Caixa e Banco do Brasil); os órgãos de controle e fiscalização a nível federal (Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU); e o Codefat como entidade tripartite definidora das diretrizes programáticas, de acordo com recomendações da OIT. Todo esse arranjo foi construído e consolidado ao longo de anos e garante que as políticas financiadas em torno do FAT se mantenham de forma contínua e previsível em todos os municípios do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Seguro-Desemprego e o Abono Salarial são programas importantes de transferência de renda para trabalhadores formais, com números expressivos de beneficiários em todo o território nacional (mais de 6 milhões e cerca de 25 milhões, respectivamente, em 2023). Eles auxiliam na mitigação dos efeitos do desemprego e na redução da desigualdade salarial, especialmente quando se consideram as características de rotatividade e baixa remuneração do mercado de trabalho brasileiro. No entanto, os desafios de continuidade são constantes, dada a disputa em torno de seus instrumentos de financiamento, consolidados em torno do FAT.

Diante do que foi observado, a evolução das despesas com os dois programas, embora também esteja relacionada ao curso da estrutura ocupacional brasileira, foi fortemente afetada por mudanças regulatórias ao longo do percurso, em especial aquelas decorridas da Lei nº 13.134/2015. O ajuste promovido, por um lado, reverteu a trajetória de elevação das despesas que vinha ocorrendo nos anos anteriores, de modo que, em 2023, o gasto total foi inferior ao ocorrido em 2014, antes da aprovação da lei, gerando uma economia estimada (em relação a como seria o gasto se mantidas as regras anteriores) de R\$ 100,4 bilhões. Também houve redução percentual das despesas em relação ao PIB de 0,89% para 0,67% no mesmo período. Ou seja, seu objetivo primordial foi, de fato, cumprido desde então, de modo que não há qualquer descontrole nos gastos com esses programas.

Por outro lado, essa reversão teve como contrapartida a restrição da capacidade protetiva dos trabalhadores, sobretudo aqueles com vínculos em condições de maior vulnerabilidade. No caso do Seguro-Desemprego, os mais atingidos foram aqueles que

25. No momento de elaboração deste texto, havia 1.441 postos ativos do Sine em todo o país. Para mais informações sobre a atuação dos postos do Sine e da política de intermediação no Brasil, ver Cardoso (2023) e Martins Junior (2023).

buscam o benefício pela primeira ou segunda vez, pois passaram a ter que comprovar um período maior de relação empregatícia: em vez de seis meses a cada nova solicitação, como ocorria até então, a exigência passou a ser de doze meses na primeira e de nove meses na segunda solicitação. Em função disso, houve queda significativa no total de segurados (de 8,6 milhões em 2014 para 6,0 milhões em 2023) e na cobertura do programa sobre o estoque anual de trabalhadores com vínculos formais no país (de 20,7% para 13,7%).

Quanto ao Abono Salarial, embora o total de elegíveis tenha aumentado no período (2,3 milhões de novos beneficiários), já que os critérios de recebimento não foram alterados, uma parcela considerável (mais de 40% do total) foi submetida à redução no valor a receber, que passou a ser proporcional à quantidade de meses trabalhados no ano-base de pagamento. Essa alteração comprometeu, em parte, a função redistributiva do programa, pois os trabalhadores com vínculos mais instáveis tendem a receber valores inferiores ao teto anual do benefício, que é igual a 1 SM.

Dessa forma, pode-se dizer que o público demandante do conjunto de políticas financiadas pelo FAT sofreu um triplo revés desde a aprovação da Lei nº 13.134/2015: i) queda na cobertura de atendimento (no caso do Seguro-Desemprego); ii) queda nos valores médios dos benefícios (no caso do Abono Salarial); e iii) enfraquecimento sistemático dos programas de ativação do mercado de trabalho (que atendem ou deveriam atender, inclusive, trabalhadores sem contratos formais de trabalho).

Ademais, os dados demonstraram que a economia realizada com a adoção dessas medidas não se reverteu em novos recursos para outros programas do SPETR brasileiro – tais como qualificação profissional e intermediação de emprego –, que se mantiveram em patamares residuais no conjunto das obrigações do FAT, sempre susceptíveis a novos cortes e contingenciamentos nos exercícios orçamentários de cada ano (por se tratar de itens de despesa discricionária no orçamento federal).²⁶ Isso porque, no mesmo período, o FAT esteve constantemente sujeito a perdas de receitas primárias, por diferentes mecanismos listados neste texto, cujo montante superou a economia estimada em mais de três vezes (R\$ 324,5 bilhões contra R\$ 100,4 bilhões). Tais perdas prejudicam a previsibilidade da capacidade arrecadatória do FAT, necessária para sustentar o planejamento das políticas públicas de proteção dos trabalhadores em sua totalidade.

26. Para fins de ilustração, os programas auxiliares de ativação do mercado de trabalho (intermediação de emprego e qualificação profissional) chegaram a representar conjuntamente em torno de 8% de toda a despesa corrente do FAT em 2000 (Silva, 2022). Contudo, sua participação foi seguidamente reduzida, até configurar apenas 0,3% do total das despesas em 2023. Nesse sentido, os serviços associados ao SPETR, cuja execução é de caráter discricionário, são frequentemente alvos de contingenciamento e cortes orçamentários, tornando-se residuais em termos do total de obrigações (Ipea, 2024).

TEXTO para DISCUSSÃO

Por fim, eis alguns pontos de atenção para a continuidade desse debate. É fato que as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular necessitam de ajustes periódicos para manterem a sustentabilidade e a capacidade de atendimento diante das inúmeras transformações que ocorrem na economia, que trazem implicações diretas sobre o mercado de trabalho. Tais ajustes podem ser ainda mais imperiosos na conjuntura atual do país, que, por um lado, retorna com a política de revalorização do SM, o que tende a acentuar novamente a trajetória de despesas com os dois programas analisados (caso o país alcance uma estabilidade no desempenho positivo da economia). Por outro lado, o governo federal está sujeito a uma nova regra fiscal – LC nº 200/2023 –, que limita o crescimento real das despesas primárias entre 0,6% e 2,5% ao ano. Para evitar pressões sobre os demais gastos governamentais, programas como o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, entre outras ações que incorrem em despesas primárias do governo, podem passar por adequações a esses novos parâmetros. Um deles, decorrente da EC nº 135/2024, veio nesse sentido, ao estabelecer limites tanto para o reajuste do valor base dos benefícios quanto para a remuneração máxima elegível ao Abono Salarial.

Contudo, é necessário que qualquer decisão a ser tomada passe antes por amplo debate na sociedade, além de basear-se em estudos criteriosos, para que não venha a enfraquecer o sistema de proteção social no Brasil, sobretudo quanto a sua capacidade de cobertura populacional e de enfrentamento das desigualdades de renda. Ou seja, deve-se partir de um diagnóstico bem definido sobre os parâmetros de mudança e seus efeitos quanto ao público demandante, para não penalizar ainda mais aquelas parcelas da classe trabalhadora em situação de maior vulnerabilidade. Por isso, é fundamental a manutenção de uma agenda permanente de pesquisa que aprofunde a compreensão sobre o equilíbrio possível entre eficiência nos gastos, justiça distributiva e capacidade de financiamento de políticas dessa natureza.

REFERÊNCIAS

AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-Desemprego ao redor do mundo**: uma visão geral. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica Disoc, n. 55).

AMORIM, B.; SILVA, S. P. **A evolução da abrangência do Programa Abono Salarial**: análise dos fluxos de entrada e saída (2011-2019). Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2794).

AMORIM, B.; SOUSA, V. E. C. M.; SILVA, S. P. **Perfil e padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3059).

ANFIP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da seguridade social 2022**. Brasília: Anfip, 2023.

ATKINSON, A. B. Social insurance. **The Geneva Risk and Insurance Review**, v. 16, n. 2, p. 113-131, 1991.

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Aumentar a cobertura e a eficiência da proteção ao desemprego no Brasil**: aprendizados da experiência internacional. Washington: Banco Mundial, 2020.

BARBOSA, R. J. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 67, 2019.

BLUNDELL, R.; HOYNES, H. Has “in-work” benefit reform helped the labor market? *In*: CARD, D.; BLUNDELL, R.; FREEMAN, R. B. (Ed.). **Seeking a premier economy**: the economic effects of British economic reforms, 1980-2000. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

BORGES, M. A.; FERNANDES, D. S. Mudança nos critérios de habilitação ao benefício seguro-desemprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, 2015.

BORGES, M. A.; LOBO, V.; FOGUEL, M. **Análise da contribuição do programa de intermediação de mão de obra para os gastos com seguro-desemprego e para arrecadação previdenciária no período recente (2015-2016)**. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica Disoc, n. 34).

BRITTO, D. G. C.; PINOTTI, P.; SAMPAIO, B. The effect of job loss and unemployment insurance on crime in Brazil. **Econometrica**, v. 90, n. 4, 2022.

BRITTO, G. *et al.* **Desoneração da folha salarial**: uma caracterização setorial a partir dos dados da RAIS e das Contas Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2024. (Nota Técnica, n. 1-2024).

CARDOSO, C. B. Análise da correspondência entre pretensão dos trabalhadores e oferta de vagas no sistema nacional de emprego no período 2003-2019. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 76, 2023.

CARVALHO, C. C.; CORBI, R.; NARITA, R. Unintended consequences of unemployment insurance: evidence from stricter eligibility criteria in Brazil. **Economics Letters**, v. 162, p. 157-161, 2018.

CHAHAD, J. P. O Impacto do Seguro-Desemprego na economia brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 16, n. especial, p. 83-102, 1986.

TEXTO para DISCUSSÃO

CORSEUIL, C. H.; TOMELIN, L. F. Reflexos da MP nº 665/2014 para o perfil e o montante de beneficiários do Abono Salarial. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, 2015.

COSTA, J. *et al.* Análise da incidência do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD Covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 74, 2022.

COSTANZI, R. N. Evolução do salário mínimo real no Brasil entre 2002 e 2022. **Informações Fipe**, n. 508, 2023.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.

DOORNIK, B. van; SCHOENHERR, D.; SKRASTINS, J. **Unemployment insurance, strategic unemployment, and firm-worker collusion**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018. (Working Papers, n. 483).

HAMERMESH, D. S. **Unemployment insurance for developing countries**. Washington: World Bank, 1992. (Working Papers, n. 897).

HECKSHER, M. Os setores que mais (des)empregam no Brasil. **Radar**, Brasília, n. 73, 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 77, 2024.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTINS JUNIOR, L. A. Panorama recente do Sistema Nacional de Emprego: uma análise da infraestrutura e dos aparatos burocráticos da política de emprego e renda no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 76, 2023.

MATTEI, L. **Desoneração da folha de pagamento: lobbies e falácias em nome da geração de melhores empregos e salários**. Florianópolis: UFSC, 2024. (Texto para Discussão, n. 57/2024).

MENEZES, V. M. A história do Seguro-Desemprego no Brasil: regras, dinâmicas do mercado de trabalho e proteção social. **Dados**, v. 67, n. 2, 2024.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório de gestão**: exercício 2022. Brasília: MTE/Codefat, 2023.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 193-206.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**: 1988-2018. São Paulo: FPA, 2018.

PIRES, M. C. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 56, Brasília, 2014.

RAMOS, C. A.; LOBO, V.; ANZE, V. R. A importância alocativa das políticas de emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, 2015.

RUSSO, F.; SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. *In*: SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 485-504.

SEIDL, J.; BORGES-ANDRADE, J. E.; NEIVA, E. R. Rotatividade: análise de vinte anos da produção científica brasileira. **Revista de Administração FACES**, v. 18, n. 2, p. 44-64, 2019.

SILVA, S. P. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, 2018.

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil**: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

SILVA, S. P. **O paradigma de Sistema Público de Emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).

TEXTO para **DISCUSSÃO**

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social:** contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).

SILVA, S. P. **Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil:** o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022). Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2978).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto do covid-19.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 76).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. S. (Org.). **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2022.

SILVA, S. P. *et al.* Caracterização socioeconômica de beneficiários do Abono Salarial no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Lucas Sales Lyra

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.