

Caetano, Marcelo Abi-Ramia; Campos, André Gambier; Chaves, José Valente;  
Corseuil, Carlos Henrique; Tomelin, Leon Faceira

**Working Paper**

## Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal

Texto para Discussão, No. 2067

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Caetano, Marcelo Abi-Ramia; Campos, André Gambier; Chaves, José Valente; Corseuil, Carlos Henrique; Tomelin, Leon Faceira (2015) : Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal, Texto para Discussão, No. 2067, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121517>

**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.*

# 2067

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**OS REFLEXOS DAS MEDIDAS  
PROVISÓRIAS 664 E 665 SOBRE AS  
PENSÕES, O ABONO SALARIAL E O  
SEGURO-DESEMPREGO EM SUAS  
MODALIDADES DEFESO E FORMAL**

**Marcelo Abi-Ramia Caetano  
André Gambier Campos  
José Valente Chaves  
Carlos Henrique Corseuil  
Leon Faceira Tomelin**

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters "ipea" in a white, sans-serif font. A yellow and green swoosh underline is positioned beneath the letters, starting under the "i" and ending under the "a".

**ipea**



### **OS REFLEXOS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 664 E 665 SOBRE AS PENSÕES, O ABONO SALARIAL E O SEGURO-DESEMPREGO EM SUAS MODALIDADES DEFESO E FORMAL**

Marcelo Abi-Ramia Caetano<sup>1</sup>

André Gambier Campos<sup>2</sup>

José Valente Chaves<sup>3</sup>

Carlos Henrique Corseuil<sup>4</sup>

Leon Faceira Tomelin<sup>5</sup>

---

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

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea.

3. Técnico de Desenvolvimento da Disoc do Ipea.

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea.

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

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Roberto Mangabeira Unger

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

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

Rogério Bouer Miranda

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

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Ruy Silva Pessoa

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H55; H53

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NAS REGRAS SOBRE PENSÕES POR MORTE .....	7
3 REFLEXOS DA MP Nº 665/2014 PARA O PERFIL E O MONTANTE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL .....	15
4 O SEGURO DEFESO E A MP Nº 665/2014 .....	23
5 OS REFLEXOS DA MP Nº 665 SOBRE A MODALIDADE FORMAL DO SEGURO-DESEMPREGO.....	34
6 SUMÁRIO E CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS .....	38
APÊNDICES.....	41



## SINOPSE

Este texto busca consolidar em uma única publicação análises de programas com regras modificadas pela Medida Provisória (MP) nº 664 e pela MP nº 665, ambas de 30 de dezembro de 2014. São analisados aqui as pensões por morte, o abono salarial, o seguro defeso e a modalidade formal do seguro-desemprego. A motivação do trabalho é contribuir para o debate que será travado no Congresso Nacional, provendo embasamento empírico da forma mais rigorosa possível.

**Palavras chave:** pensão por morte; abono salarial; seguro defeso; seguro-desemprego.

## ABSTRACT

The purpose of this text is to consolidate the analysis of social policies that were modified by a legal reform, fostered by the government through the so-called “Medidas Provisórias” nº 664 and 665, edited on 30 December 2014. The social policies analyzed in this text are pensions, wage bonuses and unemployment benefits of different types. The idea is to support the debate that will take place in the National Congress, providing empirical evidences about the social policies modified by the mentioned “Medidas Provisórias”.

**Keywords:** survivor benefit; wage bonuses; unemployment benefits.



## 1 INTRODUÇÃO

O texto busca consolidar em uma única publicação análises de programas com regras modificadas pelas Medidas Provisórias (MPs) nºs 664 e 665, ambas de 30 de dezembro de 2014. São analisados aqui as pensões por morte, o abono salarial, o seguro defeso e a modalidade formal do seguro-desemprego. A análise de cada um desses programas foi feita de forma independente por diferentes autores e constituirão seções específicas deste texto.

A concepção descentralizada que deu origem a este texto traz algumas diferenças entre as seções, principalmente no que diz respeito à maneira de se estruturar a discussão. No entanto, alguns traços em comum nortearam todas as análises aqui reunidas, com destaque para a motivação por contribuir para o debate que será travado no Congresso Nacional, provendo embasamento empírico da forma mais rigorosa possível.

Na sequência desta introdução, na seção 2, apresentamos a análise sobre alterações nas regras para concessão de pensões por morte. A seção 3 é dedicada às mudanças para recebimento de abono salarial. As modalidades defeso e formal do seguro-desemprego são temas das seções 4 e 5, respectivamente.

## 2 ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NAS REGRAS SOBRE PENSÕES POR MORTE<sup>1</sup>

### 2.1 Objetivo e diagnóstico

O objetivo desta seção é analisar a MP nº 664/2014, que alterou regras referentes à concessão de pensões por morte. Por uma questão de simplificação, o termo “pensões por morte” será, neste *Texto para discussão*, substituído simplesmente por “pensões”.

O diagnóstico é que todas as alterações propostas estão na direção correta e são necessárias. Demonstram também visão de Estado ao trazer custo político de curto prazo e benefícios que se sentirão nas contas públicas majoritariamente no longo prazo. Além disso, aproximam as regras previdenciárias brasileiras daquelas observadas

---

1. Esta seção reproduz o conteúdo da nota técnica de mesmo nome, de autoria de Marcelo Abi-Ramia Caetano, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

internacionalmente. Porém, são insuficientes para uma reforma completa no regime de pensões do Brasil. As razões da sua falta de completude são, primeiramente, a exclusão de grupos relevantes, como militares e servidores de estados e municípios. Em segundo lugar, a manutenção de regras relativas à acumulação de aposentadoria e pensão por morte sem restrição. Em terceiro lugar, a manutenção de um piso equivalente ao salário mínimo (SM) por benefício, e não por beneficiário, o que limita o impacto fiscal da reforma. Por fim, o tratamento desigual dado aos grupos afetados: os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os servidores civis da União. O primeiro grupo teve alteradas suas condições de acesso e fórmula de cálculo; o segundo, somente os critérios de elegibilidade.

Em termos de equidade, a consequência da reforma diferenciada entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – a previdência dos funcionários públicos – é a tendência a tornar o sistema previdenciário brasileiro mais desigual, por ser mais rígida para com o regime considerado progressivo, ou neutro, e por ser mais complacente para com o regime tido como mais regressivo.

O caráter necessário, mas insuficiente, da MP reforça o apoio que ela deve receber, porque são ajustes que, mesmo com suas limitações, tornam as regras brasileiras mais próximas das internacionais e permitem, mesmo que numa perspectiva de longo prazo, trajetória menos explosiva do gasto previdenciário. Esse é um ponto importante para o Poder Executivo durante o processo de negociação com o Congresso Nacional. Como a tendência é que o Legislativo arrefeça a reforma, seu perfil necessário mas insuficiente demandará do Executivo postura determinada no que concerne a desvios mínimos em relação à redação original.

O autor desta seção supõe que o alcance limitado da reforma decorreu da opção por fazer alterações que não exigissem emendas constitucionais (ECs) e negociações com os demais entes federativos.

Importante ressaltar que a análise ora apresentada pode ser alterada, de modo radical, em função de modificações aprovadas pelo Congresso Nacional.

As subseções 2.2 a 2.7 apresentam as modificações implantadas pela MP nº 664/2014 e, quando possível, a estimativa de impacto fiscal. A subseção 2.8 discorre

sobre as limitações da MP em análise. Na sequência, a subseção 2.9 expõe as considerações finais. No apêndice A, são indicados estudos anteriores sobre o tema e bases de dados.

## **2.2 Quem foi afetado, o que mudou e estimativas de impacto**

A reforma proposta pela MP nº 664/2014 em nada afeta militares e servidores de estados e municípios. Tampouco, por uma questão de direito adquirido, é modificada qualquer pensão já concedida por qualquer regime previdenciário. Alterar-se-ão as pensões a serem concedidas aos servidores civis da União e aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O autor desta seção não está seguro quanto à aplicabilidade das regras aos policiais federais. As novas regras entraram em vigor a partir de 1º de março de 2015, exceto para a carência de dois anos de casamento para as pensões geradas pelo INSS (mas não pelo RPPS da União), cuja vigência se deu a partir de meados de janeiro de 2015. Mudam-se no INSS regras referentes à fórmula de cálculo e os critérios de elegibilidade, enquanto o RPPS dos servidores civis da União sofre alteração apenas nas condições de acesso.

O respeito aos direitos adquiridos faz com que se mantenham as regras de todo o estoque de benefícios ativos. As novas regras se aplicam somente às pensões a se conceder. Por essa razão de segurança jurídica, as repercussões fiscais surgirão de modo paulatino ao longo do tempo.

Apresentam-se a seguir todas as alterações propostas e, quando possível, sua estimativa de impacto fiscal.

## **2.3 Carência de 24 contribuições mensais**

Passa-se a exigir 24 contribuições mensais para concessão da pensão tanto no RGPS quanto no RPPS civil do governo federal. As exceções se referem às mortes por acidente de trabalho e doença profissional, assim como para os falecidos quando em gozo de auxílio-acidente ou aposentadoria por invalidez. Não havia exigência de qualquer carência de tempo de contribuição antes da edição da MP nº 664/2014.

Essa alteração inibe o comportamento oportunista de alguns dependentes de segurados do INSS que possam vir a inscrevê-lo na Previdência Social em momento próximo ao seu falecimento com o intuito de se beneficiar do recebimento de uma pensão governamental.

O prazo de 24 meses parece ser amplo o suficiente para prevenir o comportamento oportunista, mas também curto o bastante para dar cobertura às famílias contra o risco de falecimento de um provedor.

O autor desta seção considera que seja passível de alteração no Congresso a ampliação da exceção para as mortes causadas por acidente de qualquer natureza, e não somente as originadas por acidente do trabalho.

Não há dados disponíveis ao público que possibilitem inferir os impactos fiscais dessa medida. É provável que a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) tenham dados relativos ao tempo de contribuição dos instituidores de pensão, de modo a ser possível a realização de estimativas.

## **2.4 Carência para casamento ou união estável**

Passa-se a exigir tempo mínimo de dois anos de casamento ou de união estável para concessão da pensão, exceto nos casos de morte por acidente de qualquer natureza e caso o cônjuge tenha sido considerado, por junta médica, incapaz para o exercício de atividade remunerada. Nenhuma carência relativa a tempo de casamento ou de união estável era demandada antes da publicação da MP nº 664/2014.

O prazo de 24 meses inibe, mas, naturalmente, não elimina a realização de casamentos oportunistas cujo intuito seja garantir o recebimento de pensão. Este prazo parece ser amplo o suficiente para prevenir o comportamento oportunista, mas também curto o bastante para dar cobertura às famílias do risco do falecimento de um provedor.

Não há dados disponíveis ao público para que seja possível inferir os impactos fiscais dessa medida. Há de se averiguar se a Dataprev e o Siape têm dados relativos ao tempo de casamento ou de união estável dos instituidores de pensão, de modo a ser possível a realização de estimativas.

## **2.5 Duração da pensão**

A pensão passa a ser temporária para viúvas ou viúvos jovens e sua duração passa a ser definida de acordo com a idade do cônjuge, conforme resumido no quadro 1. Até o lançamento da MP nº 664/2014, as pensões para cônjuges eram vitalícias, independentemente da sua idade.

QUADRO 1

**Duração do benefício da pensão por morte em função da expectativa de vida do cônjuge ou companheiro**

Expectativa de sobrevida ( $E(x)$ ) do cônjuge ou companheiro	Duração da pensão (Em anos)
$55 < E(x)$	3
$50 < E(x) < 55$	6
$45 < E(x) < 50$	9
$40 < E(x) < 45$	12
$35 < E(x) < 40$	15
$E(x) < 35$	Vitalícia

Fonte: Brasil (2014a).

A definição de expectativa de sobrevida se dará pela tábua completa de mortalidade para ambos os sexos, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vigente no momento do óbito do instituidor. De acordo com a última edição desta tábua, relativa ao ano de 2013, as idades de corte seriam: *i*) 22 anos de idade para a pensão com duração de três anos; *ii*) 28 para a pensão de seis anos; *iii*) 33 para a pensão de nove anos; *iv*) 39 para a de doze anos; e *v*) 44 para a de quinze anos. Pessoas que enviuvarem a partir dos 45 anos manterão o direito à pensão vitalícia. A cada ano, haverá revisão dessas idades de corte em função das novas tábuas a serem publicadas pelo IBGE.

Há duas motivações para pensões temporárias para jovens. A primeira é porque, em função de sua baixa idade, ainda há espaço para inserção produtiva no mercado de trabalho sem necessidade de transferência governamental vitalícia para seu sustento. A segunda visa desestimular casamentos oportunistas intergerações cujo intuito seja receber renda do governo de modo perene, sem contrapartida de trabalho algum.

A MP adotou dispositivo inteligente ao definir o tempo de duração do benefício em função da expectativa de sobrevida, porque dessa forma, ao menos nesse aspecto em particular, o ajuste às alterações demográficas se tornou endógeno e, por consequência, independente do marco normativo.<sup>2</sup>

2. Importante frisar que há posições contrárias a vincular a duração do benefício à expectativa de vida sob o argumento de dificultar o planejamento de vida dos segurados. O autor desta seção discorda dessa linha de argumentação, porque as idades nas quais se concedem pensões temporárias são baixas e a duração do benefício permite tempo de reingresso ao viúvo ou à viúva no mercado de trabalho. Além disso, as alterações nas expectativas de vida se processam de modo muito paulatino e previsível ao longo do tempo. Nesse sentido, caso as famílias adotem essa perspectiva tão racional de planejamento em relação à pensão por morte, conforme preconiza o argumento, a endogeneização pode ser antecipada pelas famílias, em pouco afetando a capacidade de planejamento.

Não há dados disponíveis ao público para estimar o impacto dessa medida para o RPPS civil federal. Entretanto, alguns dados disponíveis para o RGPS permitem visualizar superficialmente seu efeito fiscal. Primeiramente, essa alteração será sentida de modo muito gradativo ao longo do tempo. Somente a partir de 2018 seus efeitos aparecerão, porque o menor prazo de recebimento de pensão é de três anos, para aqueles que enviúvam com até 22 anos. Assim mesmo, o impacto até o final da década de 2010 será marginal, pois, de acordo com dados do *Anuário estatístico da Previdência Social* (Aeps) 2013, publicado pelo Ministério da Previdência Social (MPS), apenas 0,4% dos recebedores de pensão são cônjuges com 22 anos ou menos (Brasil, 2013a). Entretanto, dentro de uma perspectiva de longuíssimo prazo, a tendência é que 6,5% do estoque de benefícios de pensão que hoje é vitalício se transformem em temporário, por ser essa a proporção de viúvos e viúvas com menos de 45 anos no estoque de pensionistas nas estatísticas de 2013.

## 2.6 Taxa de reposição da pensão por morte

A fórmula de cálculo da pensão foi alterada somente para o INSS, em nada se aplicando a qualquer servidor público vinculado ao RPPS. Antes da MP nº 664/2014, o valor da pensão correspondia sempre à integralidade da aposentadoria do aposentado falecido, independentemente da quantidade de beneficiários. A partir da edição da norma, a taxa de reposição será de 50%, acrescida de 10% por dependente até atingir o limite de 100%. As cotas não são reversíveis. Por exemplo, se uma viúva divide a pensão com dois filhos não inválidos, o valor da pensão será de 80% do benefício recebido pelo aposentado, ou seja, 50% somados a 10% para cada um dos três pensionistas. A partir do momento em que cada filho completa 21 anos, sua cota é extinta. Quando somente a viúva passa a receber o benefício, a taxa de reposição total fica em 60%. Ademais, o valor mínimo da pensão é o salário mínimo, mesmo após aplicação das taxas de reposição.

Essa alteração torna as regras do Brasil mais próximo das internacionais, mas peca por manter intactas as regras referentes aos servidores públicos. É certo que se necessita de EC para tal modificação no RPPS, mas isso sequer foi aventado na atual reforma.

Há tendência ao aumento da regressividade do sistema previdenciário por ajustar as regras do regime mais progressivo (RGPS) e em nada alterar o mais regressivo (RPPS) e por manter este ainda mais benéfico, em termos comparativos, que aquele.

A manutenção do salário mínimo como piso previdenciário, mesmo para aqueles que acumulam aposentadoria com pensão – modificação que também demandaria EC –, reduz de modo significativo o alcance fiscal da reforma. Dados da edição de novembro de 2014 do *Boletim estatístico da previdência social* (Beps) apontam que, respectivamente, 62% e 42% do estoque de beneficiários e do total da despesa do RGPS referem-se àqueles que recebem 1 SM (Brasil, 2014c). Em outras palavras, mesmo dentro do INSS, a reforma deixou de fora parte substancial da despesa.

Tal como qualquer reforma que respeite direitos adquiridos referentes à concessão e fórmula de cálculo dos benefícios, seus efeitos fiscais se farão sentir de modo gradativo com o passar dos anos. Cálculos do autor desta seção estimam que a redução da despesa, em reais constantes de 2014, será equivalente a R\$ 304 milhões em 2015; R\$ 1.059 milhões em 2016; R\$ 1.765 milhões em 2017; e R\$ 2.422 milhões em 2018.

## 2.7 Demais modificações

Junto às medidas acima elencadas, foram realizadas duas modificações com impacto moral expressivo, mas marginal do ponto de vista fiscal. A partir da nova MP, o condenado por prática de crime doloso que resulte na morte do segurado não terá direito à pensão. Ademais, veda-se no RPPS civil da União a acumulação de pensão deixada por mais de um cônjuge, bem como a de mais de duas pensões.

No conjunto, há de se louvar a iniciativa de promover reformas cujos benefícios ao setor público se sentirão no longo prazo, mas os custos políticos são de curto prazo. Isso demonstra visão de Estado, e não apenas de governo.

## 2.8 Limitações

As limitações da atual reforma se referem majoritariamente ao que se deixou de fazer. Não há discordância em relação às alterações propostas, exceto pelo instrumento adotado por MP. Naturalmente que as regras previdenciárias são passíveis de alteração, mas um limite mínimo de estabilidade jurídica se faz importante para que os contribuintes tenham a segurança de que as regras serão alteradas somente após discussão democrática no Congresso Nacional. O uso de MP para matérias não urgentes, ainda que muito relevantes, indica potencial de o governo alterar regras para só posteriormente haver debate no Legislativo.

No mais, apesar de todas as alterações propostas merecerem completo apoio por sua direção correta, há quatro omissões relevantes que trarão a necessidade de nova rodada de reformas no campo dos benefícios previdenciários das pensões por morte.

Primeiramente, grupos relevantes, como militares e servidores de entes subnacionais, foram excluídos da reforma. Em segundo lugar, o impacto sobre os servidores civis do governo federal fica reduzido, por não afetar sua fórmula de cálculo das pensões, mas apenas suas condições de acesso referentes a tempo de contribuição, tempo de casamento e possibilidade de recebimento de pensão temporária. Em terceiro lugar, a manutenção de um piso para as pensões equivalente ao salário mínimo mesmo no caso de acumulação com outros benefícios reduz o impacto fiscal da reforma. Por fim, a ausência de qualquer restrição relativa à acumulação de aposentadorias com pensões também se constitui em relevante limitador dos benefícios para as contas públicas.

## **2.9 Considerações finais relativas às pensões por morte**

As reformas propostas são necessárias, e há muito tempo requeridas, para tornar as regras brasileiras mais próximas dos padrões internacionais e demonstram compromisso com o Estado e com o longo prazo. Optou-se por medidas que, no curto prazo, trarão custo político e pequenos benefícios para as contas públicas. Entretanto, os ganhos fiscais se consolidarão e ampliarão com o passar dos anos, permitindo trajetória mais sustentável do gasto previdenciário.

Ademais, a opção por reformas pontuais parece ter se originado de duas considerações. Primeiramente, da decisão por trazer impacto social mínimo em detrimento de um ajuste fiscal mais profundo. De fato, se o escopo da reforma fosse fiscal, sua intensidade deveria ir bem além do proposto. Naturalmente que os limites impostos na MP têm repercussões positivas para as contas públicas, mas se direcionam fundamentalmente à correção de distorções que fazem do Brasil um ponto fora da curva nas regras internacionais. Em segundo lugar, parece ter havido a opção de realizar reformas sem necessidade de ECs ou de negociação com entes subnacionais.

Entretanto, em decorrência de suas omissões, as medidas ora em proposição não esgotam a necessidade de reformas futuras relativas às pensões. A exclusão de grupos como militares e servidores dos entes federativos subnacionais, a manutenção

da fórmula de cálculo das pensões dos servidores civis da União, a possibilidade de acumulação de aposentadorias com pensões e a manutenção do salário mínimo como piso da pensão são itens que exigirão reforma em algum momento no futuro.

Trata-se, enfim, de uma reforma necessária, mas insuficiente. Tal limitação, conjuntamente com o fato de ser esta a primeira reforma mais arrojada, ainda que pontual, no sistema brasileiro de pensões impõe a necessidade de um apoio categórico aos seus princípios e que o Poder Executivo se atenha ao máximo possível à redação original no processo de negociação com o Congresso Nacional.

### **3 REFLEXOS DA MP Nº 665/2014 PARA O PERFIL E O MONTANTE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL<sup>3</sup>**

#### **3.1 Pano de fundo**

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

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

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

---

3. Esta seção reproduz o conteúdo da nota técnica de mesmo nome, de autoria de Carlos Henrique Corseuil e Leon F. Tomelin, respectivamente, técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e bolsista assistente de pesquisa II no Ipea.

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

Nos últimos anos, houve um aumento notável no número de beneficiários. Por exemplo, entre 2002 e 2013, houve um crescimento de aproximadamente 176% no número de elegíveis.<sup>4</sup> Vale lembrar também que o salário mínimo, que baliza o valor do benefício, teve um aumento real de 82% nesse mesmo período. Dessa forma, o montante gasto com o pagamento do abono mostra uma trajetória que traz questões sobre a sua sustentabilidade.

### **3.2 As mudanças introduzidas pela MP nº 665/2014**

A MP nº 665, de 30 de dezembro de 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 subseções 3.3 e 3.4.

### **3.3 Mudança no critério de elegibilidade**

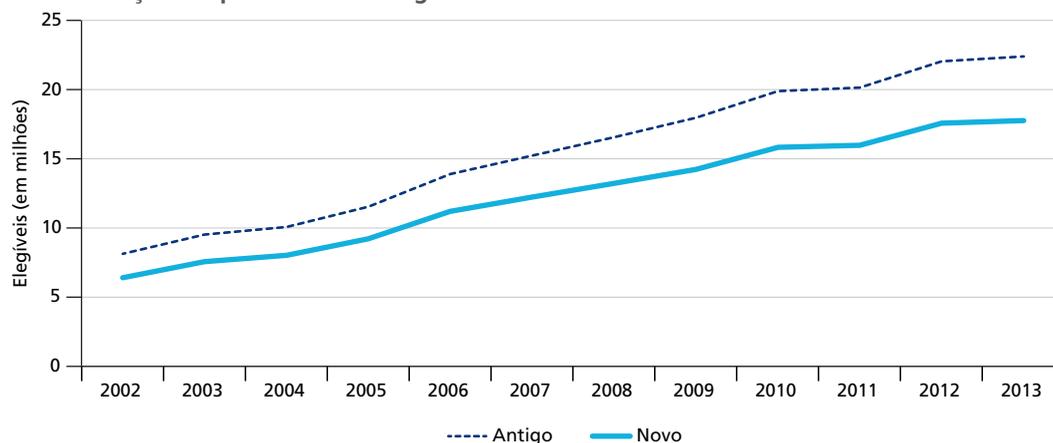
A MP nº 665/2014 muda a exigência de tempo de atividade remunerada no ano-base para fazer jus ao abono. Segundo o novo critério, o trabalhador passa a precisar trabalhar 180 dias ininterruptos, ou seja, sem estar desempregado nenhum período durante esse tempo. Com isso, é de se imaginar que a quantidade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

---

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

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

GRÁFICO 1  
Evolução da quantidade de elegíveis ao abono salarial



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

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

Como podemos observar, não somente o critério novo fez com que a quantidade de elegíveis diminuísse como também vem gerando um descolamento ao longo do tempo, com os elegíveis pelo critério antigo crescendo mais em termos absolutos do que os elegíveis pelo critério novo. O crescimento pelo critério antigo é da ordem de

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

14,3 milhões de indivíduos (de 8,12 milhões elegíveis, em 2002, para 22,41 milhões, em 2013), e pelo critério novo é de cerca de 11,4 milhões de indivíduos (de 6,38 milhões de indivíduos, em 2002, para 17,76 milhões, em 2013). No entanto, em termos proporcionais, as evoluções são muito parecidas. Há um aumento estimado de 176% de elegíveis pelo critério antigo e de 178% de elegíveis pelo critério novo.

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

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

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

**TABELA 1**  
**Distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios e dos elegíveis ao abono salarial (2013)**

	Atingidos	Elegíveis pelo critério antigo	Elegíveis pelo critério novo
<b>Gênero</b>			
Masculino	61,6	55,3	53,7
Feminino	38,4	44,7	46,3
<b>Faixa de idade</b>			
24 anos ou menos	12,4	8,9	8,0
De 25 a 29 anos	24,7	19,7	18,5
De 30 a 54 anos	58,0	63,3	64,6
De 55 a 59 anos	2,8	4,7	5,2
60 anos ou mais	2,0	3,3	3,7
<b>Faixa de educação</b>			
Até o fundamental incompleto	20,7	20,0	19,8
Fundamental completo e médio incompleto	24,2	23,4	23,2
Médio completo e superior incompleto	51,9	51,4	51,3
Superior completo	3,3	5,1	5,6
<b>Região</b>			
Norte	5,09	5,23	5,27
Nordeste	17,61	20,65	21,44
Centro-Oeste	8,37	8,10	8,03
Sul	18,32	17,43	17,20
Sudeste	50,61	48,59	48,06

Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

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

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

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

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

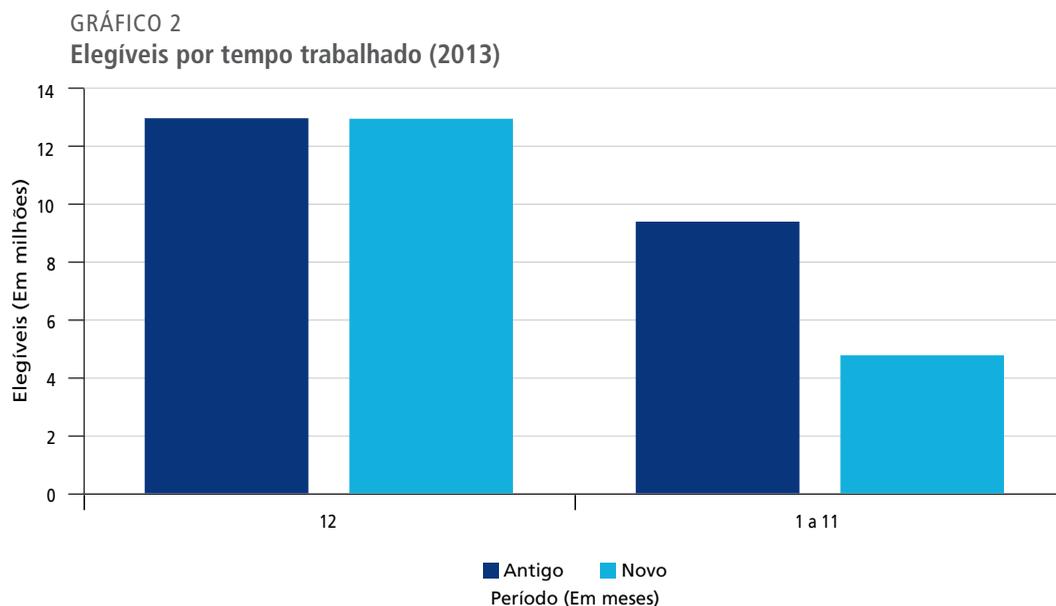
### 3.4 Mudança no valor do benefício

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

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

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

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



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

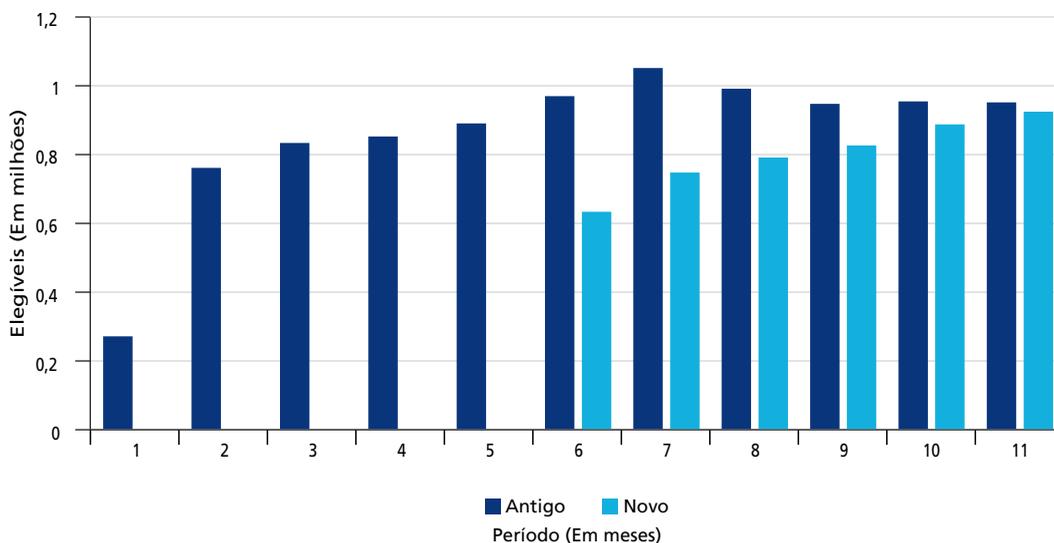
Obs.: Critério antigo – ter trabalhado um mês no ano indicado. Critério novo – ter trabalhado seis meses ininterruptamente no ano indicado.

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

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

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

GRÁFICO 3  
**Distribuição dos elegíveis em relação ao período trabalhado (2013)**  
 (Em meses)



Fonte: Rais.

Elaboração dos autores.

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

### 3.5 Considerações finais relativas ao abono salarial

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

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

## 4 O SEGURO DEFESO E A MP Nº 665/2014<sup>7</sup>

Esta seção versa sobre o Programa Seguro Defeso (SD), que é objeto de nova regulação por parte da MP nº 665/2014, ao lado do seguro-desemprego e do abono salarial.<sup>8</sup>

Tal programa situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais. De um lado, ampara os pescadores artesanais, impedidos de subsistir com seu trabalho, durante o chamado período de “defeso”. De outro, oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres, que integram o ecossistema de várias partes do país.<sup>9</sup>

Em que pese a relevância de seus papéis sociais e ambientais, tal programa defronta-se hoje com diversos problemas, relacionados ao fato de direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais (ou sequer pescadores).<sup>10</sup>

Tais problemas abrem possibilidades de descaracterização e fragilização do SD. E, dados os vários méritos do programa, não só sociais como também ambientais, isso certamente não é algo desejável.

### 4.1 Evolução do seguro defeso

O gráfico 4 traz informações sobre a execução física do SD. Mais especificamente sobre o número de beneficiários do seguro entre 1992 e 2012, permitindo enxergar dinâmicas distintas nesse período de vinte anos.

No decorrer da primeira década, quando o programa era regido pela Lei nº 8.287/1991,<sup>11</sup> esse número cresceu de maneira relativamente constante e moderada, saindo de 2,7 mil, em 1992, para 92,0 mil, em 2002 (Brasil, 2013b). Isso representou a

7. Esta seção reproduz o conteúdo da nota técnica de mesmo nome, de autoria de André Gambier Campos e José Valente Chaves, respectivamente, Técnico de Planejamento e Pesquisa e Técnico de Desenvolvimento e Administração, ambos do Ipea.

8. Uma descrição detalhada do SD – seu propósito, sua regulação, seu foco social e ambiental, sua evolução física e orçamentária etc. – pode ser encontrada em Campos e Chaves (2014).

9. Apesar da diversidade de objetivos, o SD é concebido como parte integrante do Programa Seguro-Desemprego. Isso porque a situação experimentada pelo pescador artesanal, durante o período de defeso, é equiparada à de desemprego involuntário – em que, por motivos alheios à sua vontade, o trabalhador encontra-se impedido de subsistir por meio de seu trabalho.

10. Sobre o conceito de pescador artesanal que se encontra no cerne do SD, tanto sob o prisma trabalhista quanto sob o previdenciário, ver Campos e Chaves (2014).

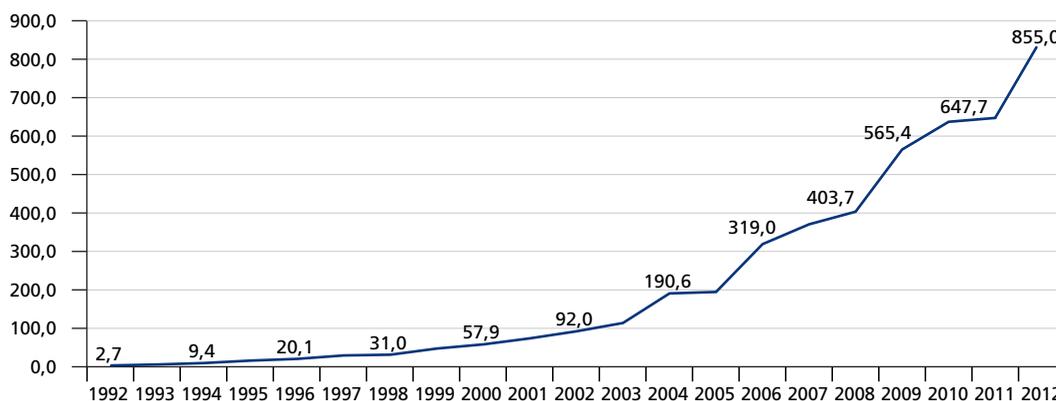
11. Para consultar a íntegra da lei, consultar a página do Palácio do Planalto na internet: <<http://goo.gl/cEP2H1>>.

entrada de 89,3 mil novos beneficiários no programa no lapso de dez anos – em média, 8,9 mil a cada ano.

Após a Lei nº 10.779/2003,<sup>12</sup> esse número passou a aumentar de forma cada vez mais acentuada, passando de 92,0 mil, em 2002, para 855,0 mil, em 2012 (Brasil, 2013c). Isso significa que 763,0 mil novos beneficiários se incorporaram ao SD no período de uma década – ou 76,3 mil a cada ano, em média, quase nove vezes mais que antes.

Enfim, desde seu início, o programa assistiu a duas fases bastante distintas: uma até 2002 e outra a partir de 2003, sendo esta última caracterizada por um incremento expressivo e bastante rápido no número de beneficiários.

GRÁFICO 4  
Evolução do número de beneficiários do SD  
(Em mil)



Fonte: Brasil (2013b) – 1992-2002; Brasil (2013c) –2003-2011.  
Elaboração dos autores.

Por sua vez, o gráfico 5 traz informações sobre a execução orçamentária do SD. Ainda sob a Lei nº 8.287/1991, ela mostrou um crescimento reiterado e ao mesmo tempo comedido dos valores, que passaram de R\$ 62,50 milhões, em 2000, para R\$ 111,12 milhões, em 2002.<sup>13</sup> Isso significou, em média, o dispêndio de R\$ 24,31 milhões a mais a cada ano do início da década.

12. Para consultar a íntegra da lei, consultar a página do Palácio do Planalto na internet: <<http://goo.gl/3PN37J>>.

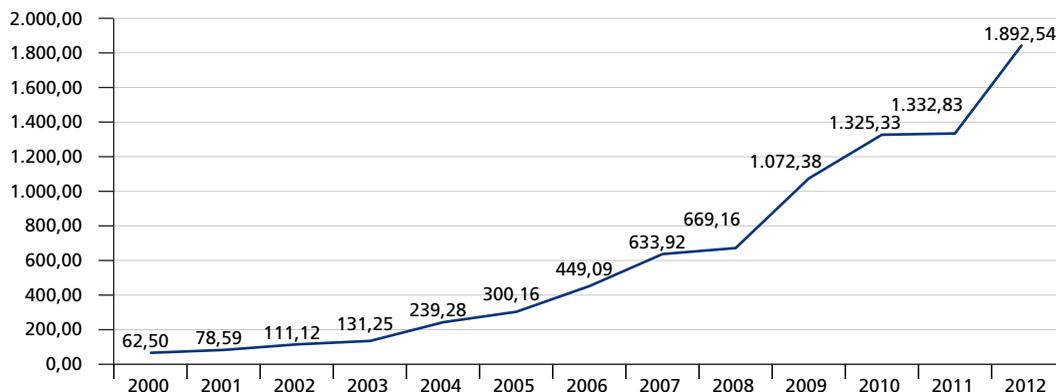
13. Em reais médios de 2012, com atualização realizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) geral, do IBGE.

Após a Lei nº 10.779/2003, a execução do programa se acelerou e exibiu um aumento expressivo dos valores, que passaram de R\$ 111,12 milhões, em 2002, para R\$ 1,89 bilhão, em 2012. Em média, isso representou o dispêndio de R\$ 178,14 milhões adicionais a cada ano – cerca de sete vezes o valor do começo dos anos 2000.

Como pode ser visto a partir da sobreposição dos gráficos 4 e 5, em todo o período analisado, a execução orçamentária do SD esteve estreitamente correlacionada com a execução física.

Ou seja, o aumento no número de beneficiários resultou no crescimento no dispêndio do programa, ainda que não tenha sido o único fator responsável por isso. Outro fator foi a valorização do salário mínimo – que é o valor de referência dos benefícios pagos pelo SD – em todo o período.<sup>14</sup>

GRÁFICO 5

**Evolução da execução orçamentária – liquidada (2000-2012)**(Em R\$ milhões médios de 2012)<sup>1</sup>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Acesso em: 3 dez. 2013.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup>Atualização de valores pelo IPCA/IBGE.

Em que pese essa valorização do salário mínimo, o aumento no número de beneficiários se mostrou importante para explicar o crescimento no dispêndio do SD. Entretanto, o que poderia explicar o aumento no número de beneficiários?

14. De acordo com o IpeaData, em termos reais, o salário mínimo valorizou-se 149,7% entre janeiro de 1995 e dezembro de 2012 – atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) geral, do IBGE.

Há três hipóteses principais:<sup>15</sup>

- alteração das normas reguladoras do SD, no sentido de facilitar o acesso aos seus benefícios a partir de 2003;<sup>16</sup>
- implantação de novos defesos, em outros locais, por períodos estendidos, envolvendo outras espécies e mais pescadores, principalmente de 2003 em diante;<sup>17</sup> e
- ampliação do conhecimento sobre o SD e seus benefícios em meio aos pescadores, especialmente a partir de 2003.

Apesar dessas hipóteses justificadoras, há algumas evidências de problemas no aumento do número de beneficiários do programa. Tais evidências surgem, por exemplo, na comparação entre os beneficiários e aqueles que realmente poderiam se beneficiar do programa, dadas as suas normas reguladoras.

#### 4.2 Discrepâncias no seguro defeso

De acordo com os dados administrativos do MTE, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e da Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2010, 584,7 mil indivíduos receberam ao menos uma parcela do SD em todo o Brasil. Por sua vez, de acordo com o Censo Demográfico 2010, do IBGE, no mesmo ano, registraram-se somente 275,1 mil pescadores artesanais, com o perfil exigido pelas normas do programa, em todo o país.<sup>18</sup>

---

15. Um detalhamento dessas hipóteses pode ser encontrado em Campos e Chaves (2014).

16. A regulação do SD contou com diversas normas, que se sucederam ao longo do tempo. Entre elas, podem-se mencionar as leis nºs 8.287/1991, 10.779/2003 e 11.959/2009, bem como as resoluções nºs 468/2005 e 657/2010, ambas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a Instrução Normativa do MTE nº 1/2011 e as diversas portarias e instruções normativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). As normas do programa se alteraram, ora no sentido de ampliar o seu acesso, ora no sentido de restringi-lo – mas, de acordo com a literatura, a alteração das regras no sentido de ampliar tal acesso prevaleceu, de modo claro e incisivo. Sobre isso, ver Campos e Chaves (2014).

17. Implantação definida essencialmente pelas portarias e instruções normativas do Ibama, MMA e MPA.

18. Apesar da importância assumida pelo SD nos anos recentes, há poucas informações disponíveis sobre ele. Para analisá-lo, conta-se essencialmente com informações derivadas de sua administração. Entre elas, destacam-se aquelas geradas pelo MTE e pelo MPA e disponibilizadas pela CGU – por meio do Portal da Transparência Federal. Elas contemplam, entre outras coisas, a evolução do número de beneficiários do SD ao longo do tempo, bem como a evolução do número e do valor dos benefícios por eles recebidos. Pode-se ampliar a disponibilidade de informações sobre o SD, ao trazer para sua análise o Censo Demográfico do IBGE, em sua versão mais recente (ano de 2010). Entre outros aspectos, as informações do censo contemplam o número de pescadores no período de interesse. E não se está a falar de quaisquer pescadores, mas sim dos artesanais – que correspondem ao foco específico do SD. Com os dados do censo, é possível verificar a diferença entre os números de pescadores artesanais, por um lado, e os de beneficiários do SD, por outro – que podem incluir, entre outros, pescadores não artesanais e até mesmo não pescadores. Para mais detalhes a respeito, ver Campos e Chaves (2014).

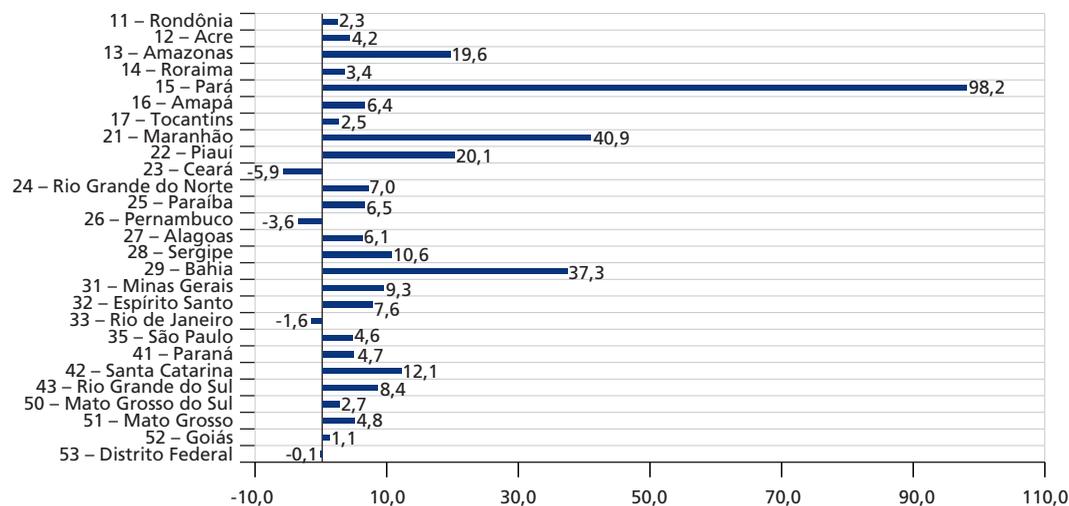
Do contraste entre ambos os números, chega-se à diferença de 309,6 mil indivíduos – que, aparentemente, corresponde ao número dos que auferiram benefícios do SD, mesmo sem apresentar o perfil demandado pelo programa.<sup>19</sup>

Levando em conta apenas os estados do Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina, visualizados no gráfico 6, soma-se 73,8% da diferença identificada em todo o país.

Isso indica uma relativa concentração dessa diferença em localidades específicas, ainda que o programa dê sinais dela em quase todos os estados brasileiros – com exceção de Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Ou seja, no ano de 2010, o SD parece direcionar-se a indivíduos que, ao menos do ponto de vista das normas reguladoras, não deveriam ser por ele protegidos – consistindo em pescadores não artesanais ou até mesmo em não pescadores, entre outras situações.

GRÁFICO 6  
Diferença entre número de beneficiários do SD e de pescadores artesanais (2010)  
(Em mil)



Fonte: IBGE – Censo Demográfico; MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência – Registro administrativo.  
Elaboração dos autores.

19. Perfil definido, particularmente, na Lei nº 10.779/2003 e na Resolução Codefat nº 468/2005 – normas vigentes em julho de 2010, instante adotado como referência para análise, dadas as fontes de informações utilizadas. Há mais detalhes sobre isso em Campos e Chaves (2014).

Pelo que se percebe da comparação entre o número de pescadores artesanais e de beneficiários, o SD parece ter problemas de dimensionamento, principalmente em estados como Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina.

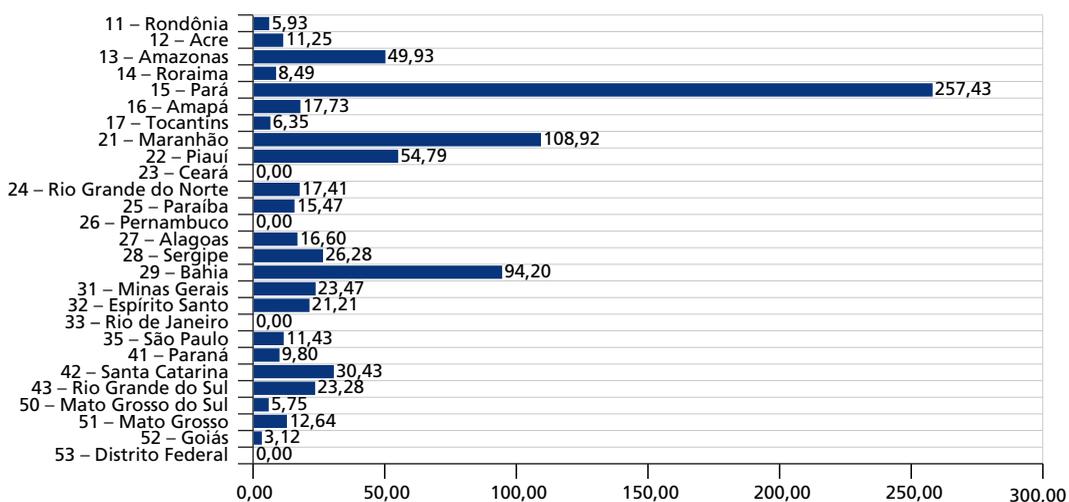
Isso pode ser traduzido em termos orçamentários, representando uma espécie de “sobrecusto” do SD. Algo que o programa não precisaria contabilizar se apresentasse o dimensionamento definido com base nas informações do censo, a respeito do número de pescadores artesanais.<sup>20</sup>

O valor do “sobrecusto” do SD é apresentado no gráfico 7. No Brasil como um todo, ao longo de 2010 (mas em moeda de janeiro de 2015), esse valor é estimado em R\$ 831,9 milhões.<sup>21</sup> Analisando-se a sua distribuição territorial, esse valor mostra-se mais elevado nos estados destacados a seguir.

GRÁFICO 7

**“Sobrecusto” em que incorre o SD por conta da diferença entre o número de beneficiários do SD e de pescadores artesanais (2010)**

(Em R\$ milhões de jan./2015)



Fonte: IBGE – Censo Demográfico; MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência – Registro administrativo.

Elaboração dos autores.

Obs.: Atualização de valores – de R\$ de jul./2010 para R\$ de jan./2015 – realizada pelo IPCA-geral/IBGE.

20. Esse “sobrecusto” é calculado do seguinte modo: em cada estado em que há mais beneficiários do que pescadores artesanais, se multiplica essa diferença pelo número médio de parcelas recebidas pelos beneficiários ao longo do ano de 2010, bem como pelo valor médio de tais parcelas – idêntico ao valor de 1 SM, R\$ 510 nominais nesse ano. Para mais detalhes a respeito, ver Campos e Chaves (2014).

21. Atualização de valores – de reais de julho de 2010, instante adotado como referência para análise, dadas as fontes de informações utilizadas, para reais de janeiro de 2015, instante com as informações mais atualizadas sobre inflação ao se escrever este texto – realizada pelo IPCA-geral/IBGE.

### 4.3 Medida Provisória nº 665/2014

A MP nº 665/2014 parece ter sido editada basicamente por razões vinculadas aos diversos problemas em que se envolveu a política fiscal do governo federal. Problemas que se acumularam nos últimos anos e que entraram no debate público no final de 2014 e no início de 2015.

Essa norma traz novas regulações para alguns programas da seguridade social situados na área de trabalho e renda, como o abono salarial e o seguro-desemprego, em sua modalidade formal e em sua modalidade defeso. E, *grosso modo*, ao impor novas condições (ou mesmo reforçar antigas), essas regulações tendem a restringir o acesso a tais programas.

No que se refere especificamente ao SD, destacam-se os seguintes aspectos trazidos pela MP:<sup>22</sup>

- a Lei nº 10.779/2003 exige, para a concessão do benefício do SD, que o pescador possua o registro geral de pesca (RGP) há apenas um ano – contado da data de início do defeso. Por sua vez, a MP nº 665/2014 estabelece um período mínimo de três anos de posse do RGP, reduzindo o número de possíveis beneficiários do SD;<sup>23</sup>
- a Lei nº 10.779/2003 prevê, para a concessão do benefício do SD, que os pescadores não podem contar com transferências continuadas, previdenciárias ou assistenciais – com exceção de pensão por morte e auxílio-acidente. Mas a percepção de transferências condicionadas de renda – como o Bolsa Família – é comum entre os pescadores. Agora, a MP nº 665/2014 define expressamente que a percepção de transferências condicionadas de renda não é permitida, reduzindo o número de possíveis beneficiários do SD;<sup>24</sup>

22. Pode-se dizer que a MP nº 665/2014 altera, principalmente, as leis nºs 10.779/2003 e 11.959/2009, bem como as resoluções Codefat nºs 468/2005 e 657/2010. Ainda que a MP não faça qualquer referência direta ou explícita à Lei nº 11.959/2009, estritamente para fins de acesso ao SD, pode-se afirmar que a primeira “altera” o conceito de atividade pesqueira (e de pescador) da segunda.

23. Nas palavras do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: i – registro como Pescador Profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP, emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, com antecedência mínima de três anos, contados da data do requerimento do benefício” (Brasil, 2014b).

24. Nos termos do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “Para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de nenhum benefício decorrente de programa de transferência de renda com condicionalidades ou de benefício previdenciário ou assistencial de natureza continuada, exceto pensão por morte e auxílio-acidente” (Brasil, 2014b).

- a Lei nº 11.959/2009<sup>25</sup> prevê um conceito amplo de atividade pesqueira, incluindo atividades de preparação antes da pesca e, também, de apoio após a pesca. Já a MP nº 665/2014 utiliza um conceito estrito, reduzindo o nº de possíveis beneficiários do SD;<sup>26</sup>
- a Lei nº 10.779/2003 não prevê restrições à cumulação de benefícios do SD devidos aos mesmos pescadores por conta da existência de defesos de espécies distintas. Contudo, a MP nº 665/2014 veda expressamente tal cumulação, reduzindo o número de possíveis benefícios do SD atribuídos aos mesmos beneficiários;<sup>27</sup>
- a Lei nº 10.779/2003 estabelece que o número de parcelas do SD a ser recebido pelos pescadores depende do número de meses de defeso das espécies a serem protegidas. Já a MP nº 665/2014 define um limite – idêntico ao do seguro-desemprego, modalidade “formal”, ou seja, de cinco meses –, reduzindo o número máximo de parcelas do SD pagas aos pescadores;<sup>28</sup> e
- ao longo do tempo, a gestão do SD esteve quase sempre a cargo do MTE – ainda que essa gestão tenha sido influenciada pelo MMA e pelo MPA. Agora, a MP nº 665/2014 transfere a gestão do programa para o MPS – mais especificamente, para o INSS.<sup>29</sup>

Considerando que a MP nº 665/2014 parece ter sido editada especialmente por conta dos problemas da política fiscal do governo, bem como considerando que as regulações trazidas por essa norma tendem a restringir o acesso ao SD, surge a pergunta: qual o seu provável impacto sobre o dispêndio do programa?<sup>30</sup>

Uma estimativa preliminar, construída a partir dos microdados de 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, é apresentada a seguir. O gráfico 8, que traz informações para o Brasil como um todo, mostra que o conceito mais estrito de atividade pesqueira pode fazer com que o número de beneficiários do

---

25. Para mais detalhes, ver Brasil (2009).

26. Conforme a MP nº 665/2014: “A concessão do benefício não será extensiva às atividades de apoio à pesca e nem aos familiares do pescador profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei” (Brasil, 2014b).

27. Nos termos da MP nº 665/2014: “O pescador profissional artesanal não fará jus a mais de um benefício de seguro-desemprego no mesmo ano decorrente de defesos relativos a espécies distintas” (Brasil, 2014b).

28. Nas palavras do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “O período de recebimento do benefício não poderá exceder o limite máximo variável de que trata o caput do art. 4º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ressalvado o disposto no § 4º do referido artigo” (Brasil, 2014b).

29. Nos termos do Artigo 2º da MP nº 665/2014: “Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários nos termos do regulamento” (Brasil, 2014b).

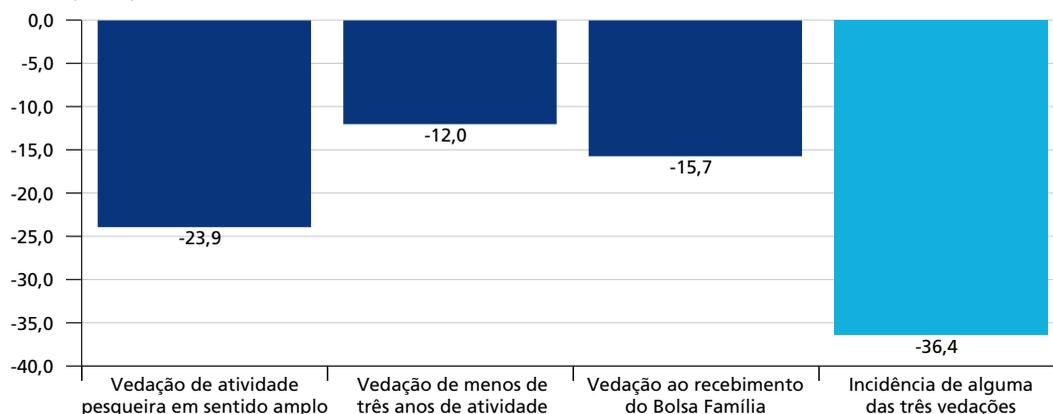
30. Considerando, como já visto antes, que tal dispêndio é determinado principalmente pelo número de beneficiários do SD.

SD se reduza em 23,9%.<sup>31</sup> A exigência de ao menos três anos de atividade pode fazer com que o número de beneficiários do SD diminua 12,0%. Já a vedação do recebimento de Bolsa Família pode fazer com que o número de beneficiários se contraia em 15,7%. Se considerada a incidência de quaisquer dessas condições trazidas pela MP nº 665/2014, nota-se que o número de beneficiários do SD pode refluir em 36,4%.

O gráfico 9 replica a mesma estimativa, apenas acrescentando a comparação de dois conjuntos regionais: Norte e Nordeste, de um lado, e Sudeste, Sul e Centro-Oeste, de outro. *Grosso modo*, destaca-se a maior importância dos anos de atividade pesqueira no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste, assim como a maior relevância da vedação do recebimento de Bolsa Família no Norte e no Nordeste.<sup>32</sup> Comparando-se ambos os conjuntos regionais, percebe-se que a incidência de quaisquer das condições suscitadas pela MP nº 665/2014 pode fazer com que o número de beneficiários do SD se reduza quase o mesmo percentual – pouco mais de 36%.

**GRÁFICO 8**  
**Estimativa de variação no número de beneficiários do SD por conta da MP nº 665/2014 – Brasil (2013)**

(Em %)



Fonte: IBGE – Pnad.  
Elaboração dos autores.

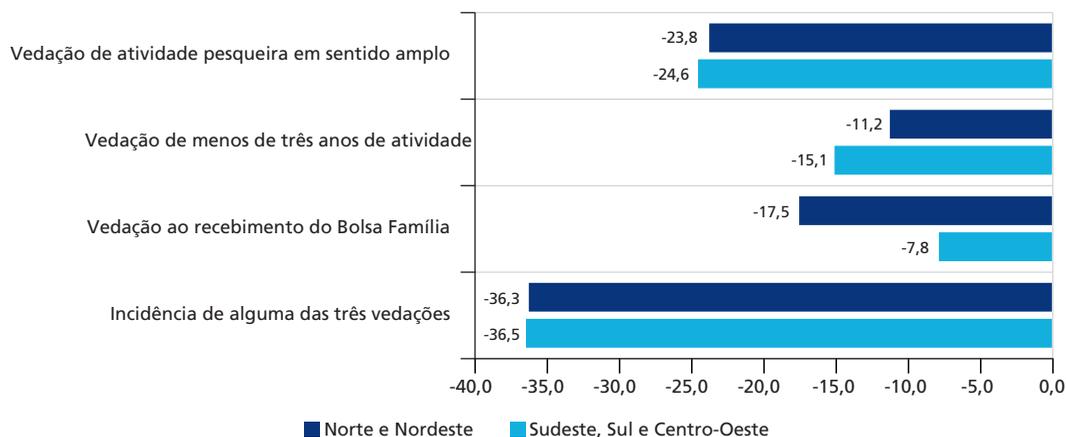
31. Ressalve-se que, na verdade, a estimativa é construída ao se testar o impacto de cada novo aspecto trazido pela MP nº 665/2014 sobre o número de pescadores artesanais com o perfil demandado pelo SD. Assume-se aqui que esse impacto é exatamente o mesmo sobre o número de beneficiários do programa, o que não deixa de ser uma suposição, a ser futuramente validada.

32. O que parece ser algo esperado, dada a maior presença do Bolsa Família entre a população dessas duas regiões do país. A este respeito, ver Campello e Neri (2013).

GRÁFICO 9

**Estimativa de variação no número de beneficiários do SD após a MP nº 665/2014 – regiões do Brasil (2013)**

(Em %)



Fonte: IBGE – Pnad.  
Elaboração dos autores.

Acrescente-se que não se estima o impacto de duas condições trazidas pela MP nº 665/2014: *i*) o número de parcelas do SD a serem recebidas pelos pescadores; e *ii*) a cumulação de benefícios por conta da existência de defesos de espécies distintas. Isso ocorre por se supor que tal impacto é diminuto, dado que o número médio de parcelas recebidas por conta do SD não excede quatro no Brasil como um todo, bem como a cumulação de benefícios por espécies distintas é uma situação bastante rara no país como um conjunto.

Enfim, se a pergunta versa sobre o provável impacto da MP sobre o dispêndio do SD, pode-se dizer que ele é estimado, em caráter preliminar, em R\$ 981 milhões ao ano – em R\$ de janeiro de 2015 –,<sup>33</sup> dados os seguintes supostos: *i*) a existência de 855 mil beneficiários do SD – dado mais atual usado neste texto; *ii*) o valor do salário mínimo em 2015 – R\$ 788; *iii*) o número médio de parcelas recebidas por cada beneficiário – quatro; e *iv*) a incidência de alguma das três condições suscitadas pela MP e acima analisadas, o que pode reduzir em 36,4% o número de beneficiários – cerca de 311,2 mil pessoas.

33. Momento com as informações mais atualizadas sobre inflação (IPCA-Geral/IBGE) ao se escrever este texto.

#### 4.4 Considerações finais relativas ao seguro defeso

É necessário ter em mente que a MP nº 665/2014 foi editada por conta dos vários dilemas da política fiscal do governo federal. E, com o foco centrado nestes últimos, ela restringe o acesso aos programas da seguridade social situados na área de trabalho e renda, com o intuito básico de reduzir seu dispêndio.

No que se refere especificamente ao SD, ele parece defrontar-se com problemas, por direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais – ou sequer pescadores. Isso pode resultar na descaracterização e na fragilização do SD, o que é algo a ser evitado, tendo em vista seus méritos sociais e ambientais.

Alguns desses problemas do SD – que incluem seu superdimensionamento em diversos pontos do país – até podem eventualmente ser enfrentados pela MP, mas é relevante ter em mente que o foco desta última é outro: a redução de dispêndio com o programa.

Até por conta desse foco centrado nos dilemas fiscais, vale a pena mencionar alguns aspectos que ficaram um pouco à margem das preocupações da MP, mas que podem afetar o funcionamento futuro do SD:<sup>34</sup>

- no que se refere à gestão, o MPS/INSS – a nova instituição responsável – conta com a estrutura física e pessoal – inclusive com a *expertise* – necessária para a operacionalização do programa?
- no que tange à definição de um conceito mais estrito de atividade pesqueira – conceito que agora não considera as atividades de apoio à pesca –, como será realizado o acompanhamento da sua operacionalização?
- no que concerne à exigência de um tempo ampliado de exercício de atividade pesqueira – mínimo de três anos a partir de agora –, como será efetuado o monitoramento desse requisito?

---

34. Mencionam-se apenas aspectos explicitamente alterados pela MP nº 665/2014 – como a gestão pelo MPS/INSS, o conceito estrito de atividade pesqueira, o tempo ampliado desta atividade, a vedação do Bolsa Família, a vedação da acumulação de defesos distintos e a vedação de benefícios acima de cinco parcelas. Outros aspectos que também podem afetar o funcionamento futuro do SD, mas que não foram alterados pela MP, não são aqui mencionados – mas o são em Campos e Chaves (2014).

- no que diz respeito à vedação do recebimento do Bolsa Família, como será realizado o acompanhamento da sua operacionalização e, em paralelo, como ocorrerá a compatibilização com os objetivos desse outro programa – eliminação/redução da miséria/pobreza?<sup>35</sup>
- no que se refere à limitação do número de parcelas do SD e à vedação de benefícios cumulados por conta de defesos distintos, como será realizada a compatibilização com os objetivos ambientais do próprio programa?

Enfim, esses são alguns dos aspectos que ficaram à margem na edição da MP, podendo implicar problemas para o futuro do SD. Seja como for, a nova norma parece trazer não só problemas, mas também soluções. A principal delas é a de trazer o programa para o debate público, não só no Congresso Nacional, mas também na sociedade civil.

Esse debate deve incidir tanto sobre os méritos quanto sobre os deméritos do SD, se é que é possível assim dizer. E, entre estes últimos, talvez se possa destacar a escassez de avaliações dos impactos sociais e, principalmente, ambientais do programa – tão pouco estudados até hoje no Brasil.

## **5 OS REFLEXOS DA MP Nº 665 SOBRE A MODALIDADE FORMAL DO SEGURO-DESEMPREGO<sup>36</sup>**

Além da dispensa involuntária, dois requisitos da Lei nº 7.998/1990 são norteadores para acesso ao seguro-desemprego: *i)* exigência de que o trabalhador comprove um mínimo de seis salários nos últimos 36 meses; e *ii)* estabelecimento de prazo de carência de dezesseis meses entre uma e outra solicitação.

As exigências para acesso ao benefício seguro-desemprego requeridas pela Medida Provisória nº 665/2014 trouxeram alteração no prazo mínimo de trabalho exigido para

---

35. Note-se que, com a vedação do recebimento simultâneo de benefícios do SD e do Bolsa Família, é possível que os indivíduos optem por abandonar os segundos e por manter os primeiros (caso esse direito de opção efetivamente exista para os indivíduos). Isso porque o valor médio dos benefícios do SD é superior ao valor médio daqueles do Bolsa Família (em termos mensais ou mesmo anuais). Desse modo, é possível que, após a implantação das regras da MP nº 665/2014, não se reduza tanto o número de beneficiários do SD, mas sim o de beneficiários do Bolsa Família.

36. O conteúdo desta seção resume aquele da Nota Informativa CGSAP/DES nº 94/2015, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, intitulada *Mudança nos critérios de habilitação ao benefício seguro-desemprego*. Agradecemos a Diego dos Santos Fernandes e Márcio Alves Borges, responsáveis pela elaboração da referida nota, pela autorização para reproduzirmos aqui seus resultados.

que o trabalhador dispensado involuntariamente requeira o benefício, quando houver a primeira e segunda solicitações, conforme exposto no quadro 2.

QUADRO 2

**Seguro-desemprego: critérios para acesso ao seguro-desemprego que sofreram alteração com a imposição da MP nº 665/2014**

Solicitação	Critérios exigidos para direito ao seguro-desemprego	A publicação da medida provisória trouxe alteração na norma legal?
Primeira solicitação	Ter recebido salários por pelo menos dezoito meses nos últimos 24 anteriores à data da dispensa.	Sim. A exigência anterior exigia seis meses trabalhados nos últimos 36 meses, independentemente do número de vezes que retornou ao benefício.
Segunda solicitação	Ter recebido salários por pelo menos doze meses nos últimos dezesseis anteriores à data da dispensa.	
Terceira solicitação ou mais	Ter recebido salários nos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	Não. Os critérios exigidos na norma anterior foram preservados, ou seja, a partir do terceiro retorno ao Programa Seguro-Desemprego, são exigidos seis meses de trabalho em um período de 36 meses.

Elaboração dos autores.

Estabelecidas as considerações iniciais, o cenário de estudo deteve-se no conjunto de trabalhadores que, no ano de 2014, solicitaram o benefício pela primeira e pela segunda vez, num total de 6.121.681 trabalhadores. Consideraram-se, assim, as seguintes variáveis:

- universo de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego no período de janeiro a dezembro de 2014, em nível de Brasil;
- identificação da quantidade de vezes que os trabalhadores requerentes do seguro-desemprego em 2014 haviam solicitado o benefício nos últimos dez anos – 2014-2005;
- recorte, para estudo, do conjunto de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego pela primeira ou pela segunda vez em 2014, em nível de Brasil;
- no universo de trabalhadores impactados com as mudanças da Medida Provisória nº 665/2014, foram desconsiderados aqueles trabalhadores que possuíam menos de seis meses trabalhados em 2014, visto que este conjunto de trabalhadores não atendia a regra anterior de exigência mínima de seis meses de trabalho para acesso ao seguro-desemprego;
- averiguação da quantidade de meses trabalhados de cada trabalhador requerente do seguro-desemprego, tendo por referência as informações de data de admissão e data de dispensa informada nos requerimentos; e
- finalmente, deve-se levar em consideração que o número de trabalhadores impactados com as mudanças tende a diminuir nos casos em que houver trabalhadores requerentes com mais de um vínculo a ser considerado no cálculo do tempo trabalhado.

A tabela 2 estratifica o conjunto dos 3,6 milhões de trabalhadores requerentes do seguro-desemprego da *primeira solicitação* em quatro grupos: *i)* trabalhadores requerentes com menos de seis meses de trabalho; *ii)* com seis a onze meses de trabalho; *iii)* com doze a dezessete meses de trabalho; e *iv)* com dezoito ou mais meses de trabalho.

TABELA 2  
**Seguro-desemprego: quantidade de trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez (2014)**

Grupo	Primeira solicitação (42,42%)		
	Quantidade de meses de trabalho	Quantidade de trabalhadores	Proporção (%)
A	Menos de 6	195.564	5,39
B	De 6 a 11	1.048.630	28,90
C	De 12 a 17	552.880	15,24
D	18 ou Mais	1.831.308	50,47
	<b>Total</b>	<b>3.628.382</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MTE – Base de Gestão do seguro-desemprego.<sup>37</sup>

A tabela 2 indica que, do total dos 3,6 milhões de trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez em 2014, cerca de 195,6 mil (5,39%) possuem menos de seis meses de trabalho. Assim, não atendem às exigências da regra anterior nem à regra atual da MP.

O conjunto de trabalhadores que se encontram nos grupos B e C da tabela 3 permitem-nos concluir que, embora estivessem aderentes às regras anteriores para acesso ao seguro-desemprego, seriam impactados com as regras atuais, caso a MP estivesse em vigor no ano de 2014. São trabalhadores que possuem o mínimo de seis meses de trabalho, mas não possuem os dezoito meses mínimos exigidos pela nova regra.

Os grupos B e C seriam impactados com as regras atuais. Juntos respondem, dessarte, por um total de 1.601.510 trabalhadores, ou 44,14% do total de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego pela primeira vez em 2014.

Finalmente, o grupo D responde pelo conjunto de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego pela primeira vez em 2014 e que possuem um mínimo de dezoito

37. Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

meses de trabalho, atendendo, portanto, às atuais regras exigidas pela MP. Estão neste grupo D um total de 1,8 milhão de trabalhadores, que respondem por 50,5 p.p. dos trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego pela primeira vez em 2014.

A tabela 3 apresenta o contingente de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego pela segunda vez no ano de 2014. Respondem por 29,15% do total de solicitações do referido ano e estão agrupados por grupos que consideram o total de meses de trabalho, a fim de identificar o grau de aderência às regras impostas pela MP nº 665/2014.

**TABELA 3**  
**Seguro-desemprego: quantidade de trabalhadores que requereram o benefício pela segunda vez (2014)**

Grupo	Segunda solicitação (29,15% )		
	Quantidade de meses de trabalho	Quantidade de trabalhadores	Proporção (%)
E	Menos de 6	155.595	6,24
F	De 6 a 11	672.097	26,96
G	De 12 a 17	407.065	16,33
H	18 ou mais	1.258.542	50,48
<b>Total</b>		<b>2.493.299</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MTE – Base de Gestão do seguro-desemprego.

Do total de 2,49 milhões de trabalhadores identificados na tabela 3 que em 2014 estavam retornando ao seguro-desemprego pela segunda vez, 155.595 (6,24%) não atendem aos requisitos exigidos pela regra anterior nem pela MP nº 665/2014, pois estes trabalhadores têm menos de seis meses de trabalho.

Os trabalhadores com seis a onze meses de trabalho correspondem a 26,96% (672.097). Este grupo F, embora atenda às exigências da regra anterior para acesso ao seguro-desemprego, não atenderia às regras exigidas pela MP nº 665/2014, caso estivesse em vigor no ano de 2014.

Por fim, encontram-se nos grupos G e H o conjunto de trabalhadores que atendem ao tempo mínimo de trabalho exigido para acesso ao seguro-desemprego, tanto na regra anterior quanto na regra atual da MP nº 665/2014. O somatório de trabalhadores com um mínimo de doze meses de trabalho requeridos para a segunda habilitação é de 1.665.607, que em números percentuais correspondem a 66,81%.

Em suma, se as regras da MP nº 665/2014 fossem aplicadas no referido ano (2014), o quantitativo de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego passaria de 8.553.755 de trabalhadores para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos pela MP nº 665/2014 seria de 2.273.607.

Em termos financeiros, esse número de 2,27 milhões de trabalhadores corresponde a uma redução estimada em R\$ 8,9 bilhões.

## **6 SUMÁRIO E CONCLUSÃO**

A nossa análise das MPs nº 664 e 665 aponta que a orientação geral parece ter sido combinar um objetivo de redução de gasto com uma preocupação de combater distorções de diversas naturezas. É bom frisar que essa combinação aparece com diferentes pesos, de acordo com o programa abordado pelas respectivas MPs. No caso da MP nº 664/2014, argumentamos que a redução imediata de gasto não deve ter sido uma das principais motivações, ainda que a busca por uma trajetória de menor crescimento previsto no futuro tenha sido vislumbrada. Nesse sentido, a orientação nas mudanças propostas para recebimento das pensões por morte procura combater distorções do caso brasileiro ante a norma internacional que poderiam estar incentivando um comportamento oportunista por parte de certos agentes da sociedade, com prejuízo para o Estado.

Já na MP nº 665 como um todo, a preocupação com contenção de gastos no curto prazo já parece ter tido um papel mais relevante. São várias as restrições implementadas em critérios de elegibilidade dos programas abarcados na MP nº 665/2014, tornando-os mais restritivos, sem uma contrapartida de melhora inequívoca de focalização. Esse é o caso, por exemplo, da restrição de acesso às primeiras duas parcelas da modalidade formal do seguro-desemprego, ou da exigência de um tempo mais ampliado de atividade pesqueira, no caso de seguro defeso.

### **REFERÊNCIAS**

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/CLLtgr>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Evolução do seguro-desemprego do pescador artesanal**. Brasília: MTE, 2013b (Mimeografado).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 524, de 19 de fevereiro de 2013. Brasília: TCU, 2013c.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Brasília: Presidência da República, 2014a. Disponível em: <<http://goo.gl/SW3TJm>>.

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

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, nov. 2014c. Disponível em: <<http://goo.gl/tXn9x>>. Acesso em: 10 jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/nVmhzo>>.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro Defeso: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1956).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANISILIERO, G.; CONSTANZI, R. N.; PEREIRA, E. S. A pensão por morte no âmbito do Regime Geral de Previdência Social: tendências e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 42, p. 89-146, jul./dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Instrução normativa nº 1, de 27 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos operacionais referentes ao benefício seguro-desemprego do pescador profissional artesanal durante o período de defeso, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília: SPPE, 2011.

CAETANO, M. A. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário**: aspectos conceituais e comparações internacionais. Brasília: Ipea, out. 2006. (Texto para Discussão, n. 1226).

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, mar. 2008. (Texto para Discussão, n. 1331).

TAFNER, P. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2007. (Texto para discussão, n. 1264).

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

#### BASES DE DADOS E ESTUDOS ANTERIORES

Relativo a dados administrativos, faz-se necessário separar a análise para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) daquela do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis da União. Dados mais agregados para o RGPS podem ser facilmente obtidos pelo sítio do Ministério da Previdência Social (MPS),<sup>38</sup> por meio de consultas aos *Anuários estatísticos da Previdência Social*, aos *Boletins estatísticos da Previdência Social* e ao Aeps Infologo. Para dados administrativos em nível de desagregação superior ou distinto ao apresentado nessas publicações, será necessária a realização de apuração especial junto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

Em relação ao RPPS dos servidores civis da União, dados mais agregados podem ser obtidos por meio do *Boletim estatístico de pessoal* publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).<sup>39</sup> Informações distintas daquelas apresentadas no referido boletim necessitam de apuração especial no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Para dados não administrativos, há de se averiguar a compatibilidade e as limitações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a análise a ser feita.

38. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>>.

39. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br/index.asp?index=82&ler=s1025>>.

## APÊNDICE B

**DISTRIBUIÇÃO DOS ELEGÍVEIS AO ABONO SALARIAL POR UF**

Na tabela B1, apresentamos a distribuição dos atingidos pelas mudanças de critérios do abono salarial e elegíveis pelos critérios antigo e novo, por estado, no ano de 2013.

TABELA B1  
**Distribuição, por estado, dos elegíveis ao abono salarial e dos atingidos pelas mudanças de critérios (2013)**  
 (Em %)

Unidade da Federação	Atingidos	Elegíveis pelo critério antigo	Elegíveis pelo critério novo
Acre	0,21	0,23	0,23
Amazonas	1,33	1,21	1,18
Amapá	0,20	0,20	0,20
Pará	1,97	2,17	2,23
Rondônia	0,73	0,72	0,72
Roraima	0,16	0,16	0,16
Tocantins	0,48	0,54	0,55
Alagoas	1,27	1,26	1,25
Bahia	4,64	5,40	5,60
Ceará	3,12	3,69	3,84
Maranhão	1,17	1,47	1,56
Paraíba	1,15	1,55	1,65
Pernambuco	3,61	3,94	4,02
Piauí	0,69	0,97	1,04
Rio Grande do Norte	1,22	1,46	1,53
Sergipe	0,73	0,90	0,94
Distrito Federal	1,74	1,67	1,65
Goiás	3,13	3,31	3,36
Mato Grosso do Sul	1,56	1,45	1,42
Mato Grosso	1,95	1,67	1,60
Paraná	6,78	6,46	6,38
Rio Grande do Sul	6,64	6,31	6,22
Santa Catarina	4,91	4,66	4,60
Espírito Santo	2,35	2,23	2,20
Minas Gerais	12,81	12,63	12,59
Rio de Janeiro	8,40	8,81	8,92
São Paulo	27,04	24,91	24,35

Fonte: Rais.  
 Elaboração dos autores.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

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

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)











### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

