

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS MPs 664 e 665





Relatório de Avaliação das MPs 664 e 665

1. Contextualização

Ao final de 2014, o governo encaminhou ao Congresso Nacional duas medidas provisórias que buscaram corrigir distorções em alguns programas sociais. As medidas propostas tinham dupla importância. Primeiro, alguns benefícios apresentavam crescimento dos valores desembolsados incompatível com a dinâmica da economia e da demografia. Isso porque possuíam regras de concessão que precisavam ser alinhadas às melhores práticas e ter incentivos econômicos mais adequados. Segundo, o programa de reequilíbrio macroeconômico estabeleceu metas de resultado primário crescentes com 1,2% do PIB para 2015 e 2% do PIB para 2016 com o objetivo de obter uma trajetória de queda gradual da dívida pública em proporção do PIB. Dessa forma, essas medidas integraram parte importante de uma estratégia mais geral para a política fiscal.

A Medida Provisória 664 de 30 de dezembro de 2014 propôs alterações nas regras de concessões das pensões por morte e nas regras de concessão do auxílio-doença, buscando alinhar esta política às melhores práticas internacionais e à realidade do mercado de trabalho.

Por sua vez, a Medida Provisória 665, de 30 de dezembro de 2014, propôs alterações nas regras de concessões do seguro-desemprego, inclusive o destinado ao pescador artesanal, e do abono salarial com o objetivo de reduzir as elevadas taxas de rotatividade do mercado de trabalho, aumentar a permanência no emprego e a produtividade do trabalho. Este relatório apresenta uma avaliação geral dos impactos esperados por essas mudanças.

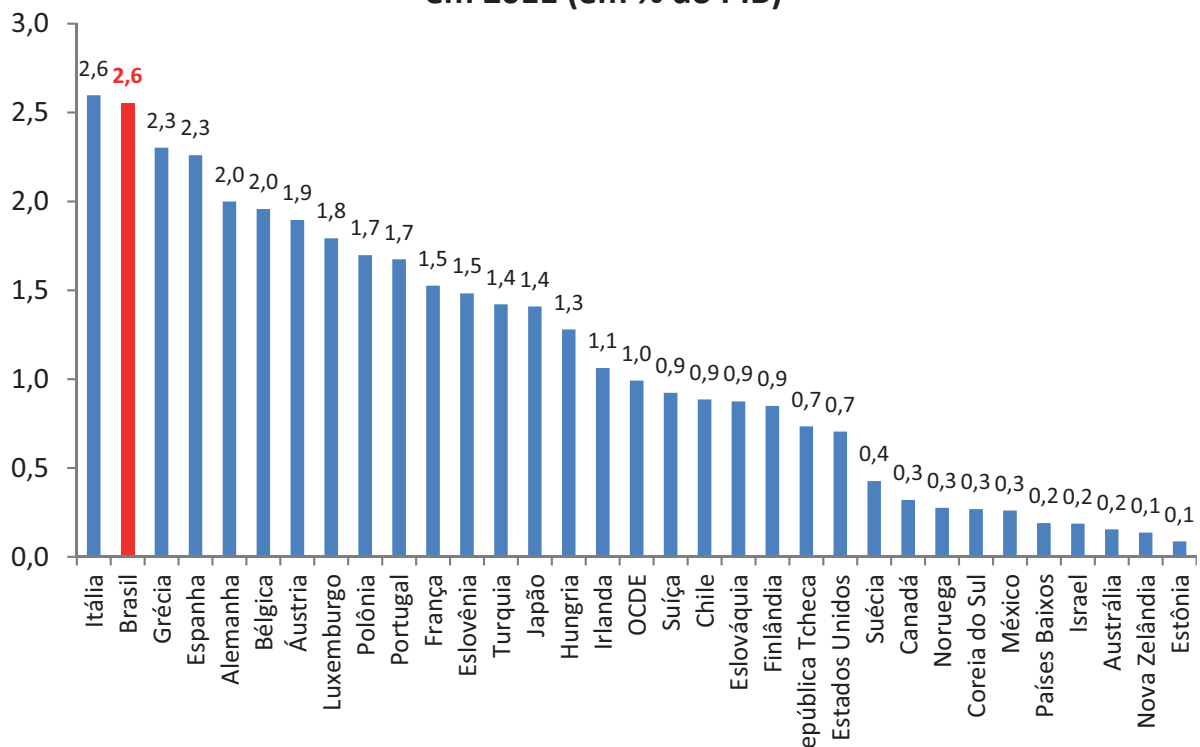
2. Evolução recente dos programas

A Medida Provisória 664 estabeleceu novas regras para a concessão de pensões por morte e do auxílio-doença. As mudanças foram propostas a partir do diagnóstico de que as regras vigentes criavam distorções para o sistema previdenciário e para a economia. Dentre as principais distorções, estava o desincentivo criado pelo sistema para a inserção no mercado de trabalho ou para o prolongamento do vínculo de trabalho, o que gerava ineficiências e baixa produtividade do trabalho na economia.

A pensão por morte é um benefício de risco que é concedido em caso de falecimento do segurado com objetivo de evitar que o dependente incorra em situação de pobreza e que suavize a perda de bem-estar da família. As pensões por morte do INSS gastaram R\$ 94,8 bilhões em 2014, equivalente a 1,72% do PIB daquele ano. Considerando os regimes próprios de previdência, estima-se que o total do dispêndio seja de 2,6% do PIB, sendo o Brasil o segundo país com o maior gasto em comparação internacional, perdendo apenas para a Itália.



Gráfico 1 – Comparativo Internacional de Pensões por Morte em 2011 (em % do PIB)

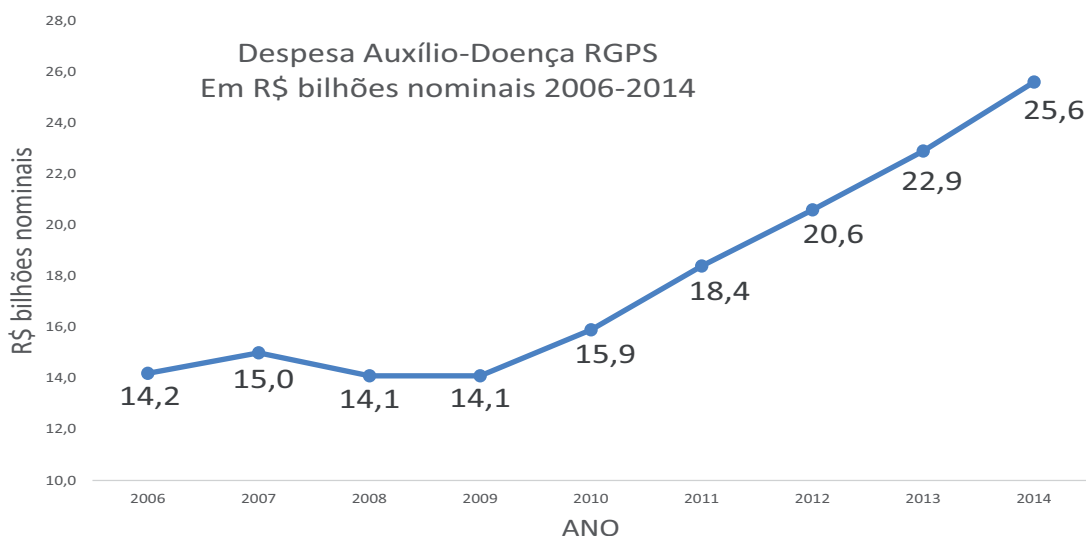


Fonte: OCDE

As outras mudanças produzidas por esta medida provisória foram sobre as regras de concessão e cálculo do auxílio-doença. O benefício é pago pela previdência social para o trabalhador que perde capacidade laboral de forma temporária em função de alguma enfermidade. Uma vez recuperado, o benefício se encerra e o segurado retoma o trabalho.

A despesa com auxílio-doença no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), em 2014, foi de R\$ 25,6 bilhões, respondendo por 6,7% da despesa total com benefícios do regime naquele ano (R\$ 382,9 bilhões).

Gráfico 2 – Evolução das despesas com auxílio doença (em R\$ bilhões)



Fonte: MPS

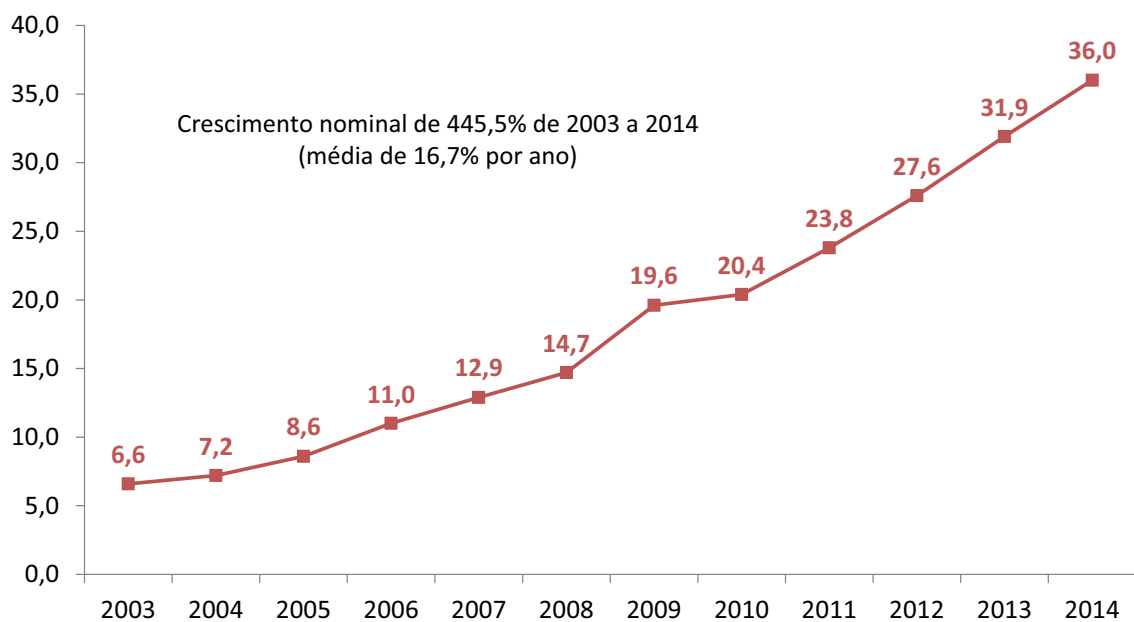


A Medida Provisória 665 estabeleceu novas regras para a concessão do seguro-desemprego, inclusive para a modalidade destinada ao pescador artesanal, e abono salarial. Ao longo dos últimos anos, as despesas com esses programas cresceram muito acima da taxa de crescimento do PIB, pressionando o orçamento e o Fundo de Amparo ao Trabalhador -FAT, responsável pelo financiamento dessas despesas.

O programa de seguro-desemprego tem por objetivo suavizar a perda de renda do trabalhador desempregado sem justa causa, pagando-lhe uma remuneração por um período de tempo predeterminado. Assim, o programa busca socorrer trabalhadores desempregados por um período de tempo em que seria possível encontrar um novo emprego. Já o abono salarial é um benefício no valor de um salário mínimo pago ao trabalhador com vínculo empregatício mínimo de 30 dias e que recebeu até dois salários mínimos no ano de referência.

As despesas com seguro-desemprego foram de R\$ 36 bilhões em 2014, alcançando uma taxa de crescimento nominal, em média, de 16,7% ao ano desde 2003. A evolução do abono salarial é ainda mais forte, pois os gastos em 2014 alcançaram R\$ 15,9 bilhões e cresceram 21,9% em média ao ano entre 2003 e 2014.

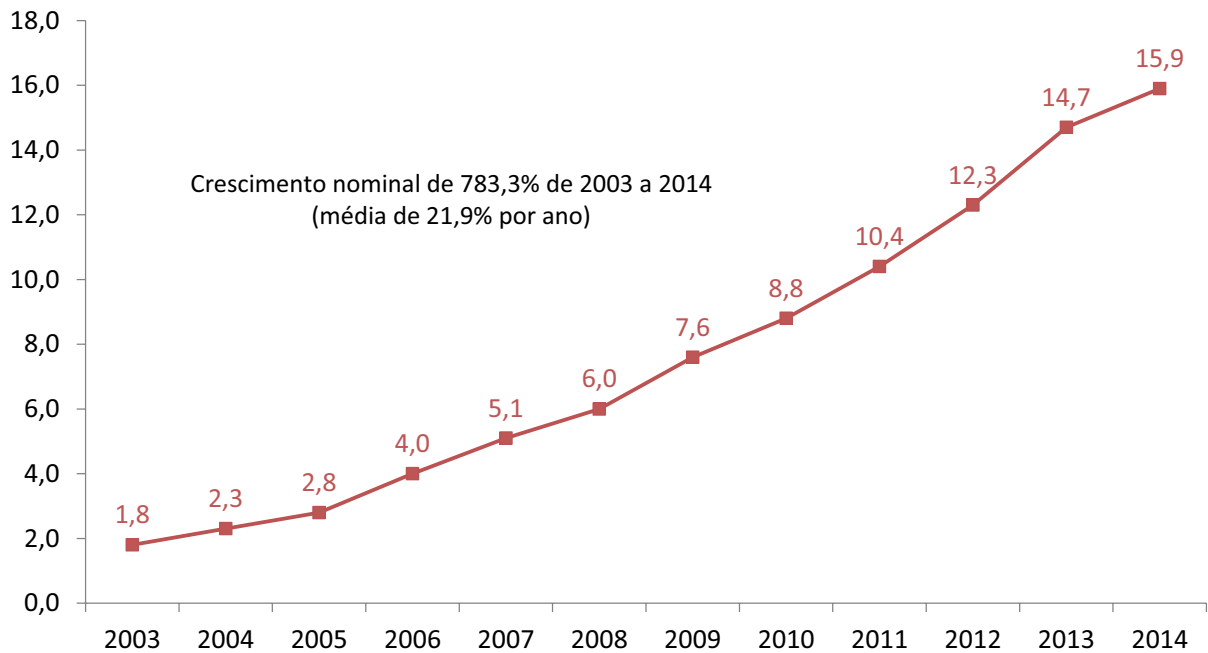
**Gráfico 3 – Evolução dos gastos com seguro-desemprego
(em R\$ bilhões)**



Fonte: MTE



**Gráfico 4 – Evolução dos gastos com abono salarial
(em R\$ bilhões)**



Fonte: MTE

O crescimento nestas despesas é em boa parte explicada por fenômenos recentes no mercado de trabalho. A primeira explicação é a expansão do número de segurados em função do aumento do nível de emprego e da taxa de formalização da economia. Isso elevou o número de beneficiários potencial desses dois benefícios. A segunda explicação é o crescimento do salário mínimo que indexa o valor da maior parcela de beneficiários. No caso do abono salarial, a vinculação ao salário mínimo é integral e no caso do seguro-desemprego essa cobertura corresponde a cerca de 50% dos benefícios concedidos.

O seguro-desemprego para o pescador artesanal é um benefício no valor de um salário mínimo para o trabalhador que tem sua atividade de pesca interrompida em função da instalação do defeso - período em que a espécie se reproduz. O benefício é pago por todo o período do defeso.

A despesa com esse benefício totalizou R\$ 2,2 bilhões em 2014, registrando crescimento de 35% ao ano desde 2003. O número de beneficiários alcançou 861 mil em 2014. A explicação para este crescimento também reside no crescimento do salário mínimo, mas o sistema de governança no processo de concessão tem se mostrado muito frágil, havendo dificuldade de identificar o pescador que deve fazer jus a esse benefício por ter sido afetado pelo defeso, o que fez crescer o número total de beneficiários.



3. As alterações efetuadas

A comparação de regras internacionais para acesso ao benefício de pensão por morte mostra que a regra brasileira é frágil em três principais aspectos: carência, taxa de reposição e o tempo de duração do benefício. Com efeito, em um levantamento feito em 132 países constatou-se que 78% possuem alguma regra de carência, 82% adotam regra que limita a taxa de reposição do benefício e 77% estabelecem condicionantes adicionais para dependentes, tais como idade mínima ou cessação do benefício em situação de novo casamento¹.

As propostas para as pensões por morte tentaram alinhar essas regras estabelecendo carência de 24 meses para contribuição e casamento. Também definiu a idade mínima de 44 anos para recebimento de pensão vitalícia e para idades inferiores estabelecendo um tempo limitado para a percepção do benefício. Por último, estabeleceu um limite para a taxa de reposição do benefício de 50% do valor da aposentadoria acrescido de 10% por dependente até o limite de cinco. A última proposta era um esclarecimento na legislação para impedir a concessão do benefício ao segurado que cometesse crime doloso.

Para o auxílio-doença, o governo encaminhou três propostas. A primeira foi para aplicar um teto para o valor do benefício nos casos em que o seu valor, equivalente a 80% dos maiores salários de contribuição, ficasse acima da média dos últimos doze meses. Essa mudança buscou corrigir alguns benefícios que ficavam superiores ao salário corrente do trabalhador. Além de gerar despesas desnecessárias para a previdência, gerava incentivos para o prolongamento do tempo médio de percepção do benefício.

A segunda proposta foi alterar a divisão de tempo em que o pagamento do auxílio-doença era pago pela empresa de 15 dias para 30 dias. Além de balancear os custos do benefício, gerava incentivos para as empresas aperfeiçoarem seus serviços de segurança no trabalho e permitia descongestionar os serviços e a rede do INSS para ampliar o tratamento e reduzir o tempo médio de duração do benefício.

A terceira proposta foi permitir convênios de perícia médica com o objetivo de aperfeiçoar o atendimento. Como a perícia médica era exclusiva do INSS, não era permitido aproveitar outros diagnósticos como, por exemplo, do SUS. Isso também comprometia a velocidade do atendimento, congestionava a rede tanto do INSS quanto do SUS, reduzindo a produtividade do serviço.

A Tabela 1 apresenta o histórico e o resultado final das principais propostas.

1 “A pensão por morte no âmbito do regime geral de previdência social: tendências e perspectivas, PPP, 2014 (42) –Graziela Ansiero, Rogério Nagamine Costanzi e Eduardo da Silva Pereira.”



Tabela 1 – Histórico das principais alterações da MP 664/2014

Regra antes da MP	Proposta da MP 664	Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015
Sem carência contributiva	Carência de 24 meses de contribuição	Carência de 18 meses de contribuição
Sem carência de casamento	Carência de 24 meses para casamento	Carência de 24 meses de casamento
Benefício integral	Benefício de 50% acrescido de cotas de 10% até o limite de 5 dependentes	Benefício integral
Pensão vitalícia	Pensão vitalícia a partir de 44 anos de idade e abaixo o tempo varia conforme a idade. Reajustado pela tábua do IBGE (ver anexo).	Pensão vitalícia a partir de 44 anos de idade abaixo dessa idade o tempo varia conforme a idade. Reajustado pela tábua do IBGE (ver anexo).
Sem restrição para crime doloso	Fica impedida a concessão do benefício em caso de crime doloso	Fica impedida a concessão do benefício em caso de crime doloso transitado em julgado
Benefício do auxílio-doença equivalente a 80% dos maiores salários de contribuição	Aplicação de teto equivalente aos últimos doze salários de contribuição	Aplicação de teto equivalente aos últimos doze salários de contribuição
Pagamento do auxílio pela empresa por 15 dias	Pagamento do auxílio pela empresa por 30 dias	Pagamento do auxílio pela empresa por 15 dias
Exclusividade da perícia médica ao INSS	Permissão para uso de convênios para perícia médica	Permissão para uso de convênios para perícia médica junto ao SUS

Com relação às políticas de emprego, o diagnóstico principal residia em um crescimento das despesas muito superior à taxa de crescimento do PIB. Isso ocorria por várias razões. Em um âmbito mais geral, o crescimento dessas despesas decorria do aumento do emprego formal e do crescimento do salário mínimo. Ao mesmo tempo, cada programa tinha sua especificidade.

No programa de seguro-desemprego a regra de acesso era diferenciada: o segurado que acessava a primeira vez precisava comprovar vínculo empregatício nos seis meses anteriores à demissão. Para os demais acessos era necessário ter os mesmos seis meses e, além disso,



ter pelo menos 16 meses contados do pedido anterior. Assim, a regra era mais acessível para o primeiro pedido. Essa distorção fez com que, em 2014, por exemplo, 42% dos acessos no seguro-desemprego tivessem ocorrido pela primeira vez, percentual desproporcional com a realidade do mercado de trabalho.

O governo encaminhou uma proposta que elevava o requerimento para o primeiro acesso. Nesse caso, o acesso seria possível se o segurado comprovasse ter trabalhado 18 meses nos últimos 24 meses. Para o segundo acesso, seria necessário ter trabalhado 12 meses nos últimos 16 meses. Daí em diante, seria necessário ter trabalhado nos últimos seis meses e ter 16 meses do pedido anterior tal como antes.

No caso do abono salarial, era necessário trabalhar ao menos 30 dias no ano de referência para ter acesso ao salário mínimo. Dessa forma, o benefício era o mesmo para quem trabalhava 30 dias ou 360 dias no ano. O governo propôs que o valor do benefício fosse proporcional ao tempo trabalhado e que se instituisse carência de 180 dias de trabalho ininterrupto.

O seguro defeso é uma modalidade do seguro-desemprego com objetivo socioambiental: (i) amparar financeiramente os pescadores artesanais que ficam impedidos de trabalhar durante o período de defeso; e (ii) proteger as espécies marinhas, fluviais e lacustres de várias regiões do País.

Ou seja, o FAT concede o benefício pecuniário no valor de um salário mínimo para os pescadores artesanais em períodos de defeso, quando a atividade pesqueira fica proibida para a reprodução da espécie marítima. Apesar de ter sido criado em 1991, foi na última década que as despesas e o número de beneficiários aceleraram, passando de R\$ 82 milhões e 106 mil em 2003 para R\$ 2,2 bilhões e 861 mil em 2014, respectivamente.

Tabela 2 - Histórico das principais alterações da MP 665/2014

Regra antes das MP	Proposta da MP	Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015
Para o 1º acesso ter trabalhado nos últimos seis meses e para os demais possuir além do tempo trabalhado, 16 meses entre um pedido e o anterior	Para o 1º acesso ter trabalhado 18 em 24 meses e para o 2º acesso ter trabalhado 12 em 16 meses. Sem alteração para os demais acessos	Para o 1º acesso ter trabalhado 12 em 18 meses e para o 2º acesso ter trabalhado 9 em 12 meses. Sem alteração para os demais acessos
Pagamento de um salário mínimo para o segurado que trabalhou 30 dias no ano de referência	Pagamento de um salário mínimo proporcional ao número de meses trabalhado no ano e carência de 180 dias	Pagamento de um salário mínimo proporcional ao número de meses trabalhado no ano e carência de 30 dias

4. Impactos Econômicos

O principal efeito econômico esperado com as mudanças na previdência e nas políticas de emprego se dará no mercado de trabalho. Com a maior dificuldade na concessão desses benefícios a oferta de trabalho na economia, refletida na taxa de participação, deverá aumentar.

O conjunto das políticas de emprego incentivam em muitos casos o encurtamento do vínculo trabalhista. Por exemplo, um trabalhador que se mantém no emprego por seis meses e que ganha R\$ 1.000,00 acumula ao longo desse período uma reserva que lhe garante um ganho financeiro com a demissão 277% acima do seu salário. Isso acaba por gerar um incentivo de curto prazo relevante para o encurtamento do vínculo de trabalho.

No exemplo da Tabela 3, pela regra da MP 665 esse trabalhador não teria mais acesso ao seguro e sua taxa de reposição no primeiro mês cairia para 197%. Ao longo de quatro meses, período em que receberia o seguro pela regra anterior, sua taxa de reposição cairia para 66%.

Tabela 3: Seguro-desemprego como incentivo para demissão

Regra Antiga		MP 665/2014	
Salário Mensal (R\$) [A]	1.000	Salário Mensal (R\$) [A]	1.000
13º, Férias Proporcionais e 1/3 Férias [B]	1.167	13º, Férias Proporcionais e 1/3 Férias [B]	1.167
FGTS (8% - trabalhador) [C = (A x 6 + B) x 8%]	573	FGTS (8% - trabalhador) [C = (A x 6 + B) x 8%]	573
Multa FGTS - Empregador (40%) [D=C x 40%]	229	Multa FGTS - Empregador (40%) [D=C x 40%]	229
3 Parcelas do Seguro-Desemprego [E]	2.400	Sem Parcelas do Seguro-Desemprego [E]	0
Valor a receber no 1º mês após demissão [F=B+C+D+E/3]	2.769	Valor a receber no 1º mês após demissão [F=B+C+D+E/3]	1.969
Reposição em relação ao Salário [G=F/A]	277%	Reposição em relação ao Salário [G=F/A]	197%
Valor Acumulado (3 meses) [I=B+C+D+E]	4.369	Valor Acumulado (3 meses) [I=B+C+D+E]	1.969
Valor Acumulado (Mensal) [J=I/3]	1.456	Valor Acumulado (Mensal) [J=I/3]	656

Elaboração: MPOG

Ao realizar o pagamento do abono salarial de forma proporcional ao tempo trabalhado, tenta-se criar uma associação mais direta entre o prolongamento do vínculo trabalhista e a remuneração. Com a regra do pagamento proporcional, o trabalhador receberá mais quanto maior for seu tempo no emprego.

Em direção análoga, o fim da pensão vitalícia para pensionistas jovens e o teto do auxílio-doença tentam retirar os estímulos que as políticas podiam gerar para saídas precoces do mercado de trabalho.

Assim, ao redesenhar as políticas de emprego e previdência pretende-se estimular a permanência ou a entrada no mercado de trabalho. A permanência no emprego tende a aumentar a produtividade, aumenta os incentivos à capacitação por parte das empresas e reduz seus custos com contratação e demissão. Redirecionar as políticas públicas de emprego e previdência no sentido de incentivar a permanência no emprego tendem a aumentar a produtividade da economia. Os estudos que relacionam a permanência no emprego à remuneração têm mostrado que os salários aumentam em média em torno de 2,5% a cada ano a mais no mesmo emprego.



5. Impactos Fiscais

Quando as duas medidas provisórias foram anunciadas, projetou-se uma economia em termos anualizados de R\$ 18 bilhões, equivalente a 0,3% do PIB. Ao longo do debate legislativo, as medidas foram alteradas com impacto sobre a economia estimada. As próprias estimativas foram refeitas com informações mais atualizadas e a partir de bases de dados mais precisas.

O efeito mais concreto das alterações provocadas na tramitação da MP foi sobre o seguro-desemprego. Conforme demonstra a Tabela 4, a proposta original alteraria as regras para 26% do total de requerentes utilizando a base de dados de 2014. Com as alterações realizadas, a mudança de regras se daria para 16,6% dos requerentes de 2014.

Tabela 4 – Efeito comparado das mudanças de regras do seguro-desemprego

	MP 665		Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015	
	Número de requerentes	Percentual do total	Número de requerentes	Percentual do total
Total	8.553.733	100,0%	8.553.755	100,0%
Requerentes que mantém o acesso	6.280.126	73,4%	7.129.986	83,4%
Demais	2.273.607	26,6%	1.423.769	16,6%
Primeira solicitação	1.601.510	18,7%	1.048.630	12,3%
Segunda solicitação	672.097	7,9%	375.139	4,4%

Fonte: MTE

A tabela 5 apresenta a estimativa de impacto fiscal das medidas com as novas regras. No caso das pensões, a economia é crescente porque o benefício deixa de ser concedido por vários anos. O fim da vitaliciedade das pensões só gera economia na medida em que o benefício é extinto, o que pelas novas regras começa a produzir impacto a partir de três anos.

Em relação ao abono salarial, deve-se perceber que o impacto da mudança das regras só ocorrerá nos benefícios pagos no ano calendário de 2016-17. Isso se dá em função do direito

adquirido dos trabalhadores que conseguiram o direito no ano de 2014 e, portanto, quando vigia a regra antiga, e receberão o benefício no ano calendário 2015-16.

No total, a estimativa atual é que as duas medidas provisórias produzam um impacto fiscal sobre a redução dos gastos de R\$ 7,3 bilhões em 2015. Em 2016, quando é possível anualizar os efeitos, o impacto total é estimado em R\$ 18,5 bilhões.

Tabela 5 – Estimativa final das alterações (R\$ milhões)

	2015	2016
Pensões - Carência	138	275
Pensões - 2 anos de casamento	369	735
Teto do auxílio-doença	471	1.255
Seguro-desemprego	6.336	8.177
Abono salarial	0	8.006
Seguro defeso	ND	ND
Total MP 664	978	2.265
Total MP 665	6.336	16.183
Total das MPs	7.314	18.448

Fonte: MPS e MPOG



6. Conclusão

Nos últimos doze anos, presenciou-se a inclusão de 18,3 milhões de trabalhadores com carteira assinada e mais de 30 milhões na base de segurados da Previdência Social. Concomitantemente, a recuperação do poder de compra do salário mínimo registrou valorização real de 76%. Esses três fatos contribuíram para que as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e da Previdência subissem de 0,5% e 6,3% para 1,1% e 7,7% do PIB entre 2003 e 2014, respectivamente.

O resultado do desenvolvimento econômico observado, nos últimos anos, que incentivou a geração de novos empregos formais e elevou o peso dos salários na economia, impôs um novo desafio: adequar as políticas públicas de emprego às transformações estruturais em curso no mercado de trabalho.

No mesmo sentido, o processo de envelhecimento populacional, decorrente da combinação de queda da fecundidade e aumento da expectativa de vida, exigiu um aperfeiçoamento das regras previdenciárias para fortalecer o equilíbrio financeiro atuarial do regime.

Nesse contexto, os objetivos precípuos das duas medidas provisórias foram: i) incentivar a permanência no emprego, o que tende a reduzir a rotatividade e impactar positivamente a produtividade do trabalho; e ii) alinhar a concessão de benefícios previdenciários às melhores práticas internacionais.

Cabe destacar, também, que o envio dessas propostas esteve associado à necessidade de reequilíbrio fiscal, fazendo parte, portanto, de uma estratégia de ajuste gradual e bem distribuída. Dessa forma, a redução permanente nessas despesas obrigatórias da União é necessária para recuperar a capacidade de gerar resultados fiscais em bases recorrentes para se obter a estabilidade fiscal.

7. Anexos

Tabela 6 – Proposta da MP 664/2014 para o tempo de duração da pensão por morte

Expectativa de sobrevivência à idade x do cônjuge, companheiro ou companheira, em anos ($E(x)$)	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
$55 < E(x)$	3
$50 < E(x) \leq 55$	6
$45 < E(x) \leq 50$	9
$40 < E(x) \leq 45$	12
$35 < E(x) \leq 40$	15
$E(x) \leq 35$	vitalícia

Tabela 7 – Cálculo da duração da pensão por morte aprovado pela Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015.

Idade do beneficiário na data de óbito do segurado	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
Menos que 21 anos de idade	3
Entre 21 e 26 anos de idade	6
Entre 27 e 29 anos de idade	10
Entre 30 e 40 anos de idade	15
Entre 41 e 43 anos idade	20
Com 44 anos ou mais de idade	vitalícia

Ministério do
Planejamento

