

ANÁLISE ECONÔMICA DO PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO: UMA REFLEXÃO SOBRE O ESPAÇO DISPONÍVEL PARA AJUSTE DAS DESPESAS DO FAT*

Manoel Carlos de Castro Pires**
Arnaldo Barbosa Lima Júnior***

1 INTRODUÇÃO

As políticas de proteção aos trabalhadores são divididas em dois grandes grupos: as políticas passivas e as ativas. O grupo composto pelas políticas passivas busca oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade, que pode ser causada pelo desemprego involuntário ou por baixos salários. Entre estas políticas, destaca-se o seguro-desemprego, que concede um benefício pecuniário ao trabalhador desempregado por determinado período de tempo, sendo o número de parcelas e o valor do benefício normalmente atrelados à duração do vínculo empregatício e ao salário de contribuição, respectivamente.¹ Já as políticas ativas buscam promover ações a fim de prolongar o tempo de permanência dos trabalhadores na condição de empregados, reduzir o tempo para (re)colocação dos trabalhadores desempregados, aumentar a probabilidade de obtenção de emprego ou, ainda, fomentar a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda. Entre estas, ressaltam-se os programas de proteção do emprego, intermediação de mão de obra e qualificação e orientação profissional.

Os especialistas tendem a preferir as políticas ativas às passivas, porque visam aumentar a produtividade do trabalhador e da economia, gerando maiores ganhos de bem-estar para toda a população no longo prazo (Borjas, 2012). No entanto, a realidade observada é que as políticas passivas recebem mais recursos públicos na maioria dos casos,

* As opiniões expressas neste texto são de inteira responsabilidade dos autores, não representando, necessariamente, a posição do Ministério da Fazenda. Os autores agradecem a Bruno Rocha da Silva, Fernando Lima Madeira e Pedro Marcante Arruda dos Santos pela disponibilização de dados e elaboração de gráficos. Quaisquer erros no trabalho ou omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea, cedido para a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

*** Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério da Saúde, cedido para a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

1. No Brasil, também existem modalidades de seguro-desemprego que não são contributivas, como as destinadas ao pescador artesanal por ter de interromper a pesca devido ao período de proibição para preservação da espécie (defeso) e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Destarte, as análises e comparações internacionais sobre o seguro-desemprego nesta nota restringem-se à modalidade contributiva formal, salvo na seção 5, quando o seguro defeso é discutido em separado.

haja vista ser muito difícil evitar as demissões que tendem a ocorrer em virtude do ciclo econômico ou de situações de mercado de trabalho mais estruturais, como as observadas na Europa atualmente. Além disso, o custo econômico do desemprego é muito elevado e recai de forma assimétrica sobre parte da sociedade (Khan, 2010).

No Brasil, as políticas públicas de emprego, tanto as ativas quanto as passivas, são financiadas, majoritariamente, pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Entre as políticas ativas financiadas pelo FAT estão a intermediação de mão de obra operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e as políticas de qualificação profissional, que foram reforçadas com o advento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Entre as políticas passivas financiadas pelo FAT, cabe destacar o seguro-desemprego e o abono salarial² que, juntos, consumiram R\$ 40 bilhões ou 99% do orçamento de 2012 daquele fundo.

Recentemente, as despesas com seguro-desemprego fizeram parte de uma controvérsia por conta do seu expressivo crescimento nos últimos anos, em que pese o mercado de trabalho se encontrar numa condição bem próxima do pleno emprego, segundo alguns analistas. Com efeito, os gastos do programa de seguro-desemprego saíram de R\$ 12,3 bilhões em 2004 para R\$ 26,4 bilhões em 2013. Tal crescimento pode ser explicado por uma série de fatores, entre os quais destacam-se: *i*) a política de valorização do salário mínimo (SM); *ii*) a crescente formalização da economia; e *iii*) a elevada taxa de rotatividade, principalmente dos recém-inseridos no mercado de trabalho formal.

Além desses três grandes condicionantes amplamente relatados na literatura, o crescimento das despesas com seguro-desemprego tem gerado uma série de reflexões mais profundas a respeito de uma eventual benevolência das regras brasileiras e do seu descompasso em relação à aceleração do crescimento econômico e do emprego experimentada entre 2006 e 2010.

Esta nota técnica pretende investigar essas duas proposições. Para tanto, a próxima seção apresenta uma comparação das regras brasileiras com as dos vários países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A terceira seção, com vistas a dimensionar o tamanho do programa no Brasil, apresenta comparações internacionais de gastos e quantidade de beneficiários. A quarta seção exhibe a evolução do seguro-desemprego, comparando-o com o desempenho da economia. A quinta seção explora a necessidade de ajuste nas outras políticas passivas de emprego. Por último, são tecidas as principais conclusões em relação ao desenho do seguro-desemprego no Brasil.

2 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO BENEFÍCIO

Um desafio importante para qualquer comparação internacional é contextualizar o desenho do programa à realidade de cada país. Por exemplo, parece sensato que um país que atravessa um problema de desemprego elevado e crônico possua um programa mais abrangente. Como parece igualmente sensato que um país com economia aquecida se preocupe em adotar regras que buscam lidar apenas com o desemprego friccional. Além dessas questões conjunturais, é importante ter claro que o programa deve ser afetado pela estrutura da economia. Países com elevado peso dos salários na renda nacional devem

2. Este texto não tem como objetivo exaurir as discussões em torno do abono salarial. Nesse sentido, as peculiaridades acerca desse tema são objeto de estudos vindouros.

consumir mais recursos com esses programas que países onde os salários representam um peso menor na distribuição funcional da renda.

Feitas as devidas ressalvas, optou-se por utilizar, nesta seção, com o objetivo de manter um bom padrão de comparação, a base de dados dos Programas de Proteção Social ao Redor do Mundo – *Social Security Programs throughout the World*, cuja elaboração, a cargo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), compara os principais programas sociais dos países e tenta utilizar a mesma metodologia para tornar os programas comparáveis. A tabela A.1, do anexo, apresenta a sistemática de funcionamento do seguro-desemprego em diversos países selecionados.

A segunda coluna dessa tabela mostra que a quase totalidade dos programas de seguro-desemprego tem como característica básica a de funcionarem como um seguro social. Em outras palavras, na maioria dos países estudados, existe algum tipo de contribuição, seja do empregado, seja do empregador (colunas 4 e 5). Em geral, a contribuição incide sobre a folha de salários com uma parcela do empregado e outra do empregador, sendo que, na maioria dos casos, o governo cobre os eventuais *deficit*.

Em relação ao financiamento do programa, tem-se, no Brasil, a formação do FAT,³ vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que recebe recursos do PIS/PASEP. Dado que a contrapartida da contribuição não é, necessariamente, o dispêndio com o seguro-desemprego, pode-se dizer que o governo e os empregadores financiam o programa, mas de forma indireta. Nos demais países, em sua maioria, a contribuição é específica para o programa, agindo, assim, de fato, como um seguro.

Interessante notar que a quase totalidade dos países tem nos trabalhadores assalariados seu público-alvo (terceira coluna da tabela A.1). Apenas a Nova Zelândia destoa desse padrão ao conceder o benefício para toda a população.

A tabela A.2 apresenta um conjunto de parâmetros que indicam como funciona o benefício do ponto de vista do seu acesso pelo trabalhador. Cabe destacar que, em praticamente todos os países de que se tem informação, a idade máxima para receber o benefício é a de aposentadoria – ou alguma próxima a ela. Apenas o Chile não possui limitante de idade.

Do ponto de vista do cálculo do benefício, é habitual que se estabeleça um percentual em cima dos últimos salários. Uma segunda modalidade estabelece que o benefício seja um montante fixo, não variando, portanto, com as características do trabalhador. No Brasil, o benefício é calculado não em cima do salário integral, mas de uma parcela do mesmo (80%), com base no salário médio dos últimos três meses. Quando comparado a outros países, conclui-se que o Brasil tem uma das maiores taxas de reposição do benefício. Essa constatação levou o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) a mudar recentemente a forma de reajuste do benefício de seguro-desemprego. A Resolução CODEFAT nº 707, de 10 de janeiro de 2013, reajustou todas as faixas maiores que o SM

3. Operacionalmente, as receitas obtidas com o Programa de Integração Social (PIS) e com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), após a desvinculação de 20% do valor permitido pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), são repassadas para o FAT. Deste repasse, 40% é diretamente destinado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, o retorno das aplicações financeiras dos saldos de anos anteriores contribui para formar fonte adicional de recursos para o FAT.

pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Até então, o cálculo de todas as faixas seguia o reajuste do SM.⁴

Ainda seguindo o padrão da maioria dos países, as regras brasileiras permitem acumular o benefício com o auxílio-acidente e pensão por morte. No entanto, a legislação vigente veda o acúmulo do seguro-desemprego com aposentadorias, demais benefícios de prestação continuada (BPCs) ou com qualquer outro tipo de rendimento.⁵ Outra característica do seguro-desemprego brasileiro é que o valor do benefício não muda em função da idade e não tem relação com os membros da família. Nesse quesito, portanto, o Brasil não possui um programa com regras destoantes das dos demais países.

A tabela A.2, do anexo, apresenta uma comparação entre os países pelo critério do tempo de duração do benefício. Nesse quesito, o Brasil aparece como aquele que possui o menor número de parcelas juntamente com o Chile e a Argentina. Segundo a legislação brasileira, a duração do benefício é de três meses (doze semanas) a cinco meses (vinte semanas).⁶ Em sentido contrário, tem-se exemplo de países que podem pagar o benefício indefinidamente, como é o caso da Nova Zelândia e da Austrália, ou com um número bastante grande de parcelas, como é o caso da Dinamarca.⁷

Continuando a comparação, a tabela A.3, do anexo, mostra mais algumas características do seguro-desemprego para os países selecionados. Nota-se que o Brasil está em uma posição intermediária quanto ao tempo necessário de trabalho para se tornar elegível para o recebimento do benefício. Estados Unidos, França e Canadá são os que demandam menos tempo para receber o benefício mínimo. A maioria dos países exige 52 semanas (um pouco mais de um ano) para que a pessoa se torne elegível ao recebimento do benefício. Assim, parece haver algum espaço para aumentar a carência para o recebimento do benefício mínimo. No caso do benefício máximo, o Brasil exige maior tempo de permanência no emprego para poder receber o benefício. No entanto, cabe ressaltar que a insuficiência de informações nesse caso limita a análise.

Devido a essas características, pode-se notar que o seguro-desemprego no Brasil, se comparado com outros países, não se mostra benevolente com os desempregados, não parecendo se constituir, portanto, um benefício que por si só estimula a permanência do trabalhador na condição de desempregado. A exceção a esse diagnóstico é a taxa de reposição do salário que já foi objeto de alteração pelo CODEFAT. Parece haver também algum espaço para ampliação da carência mínima. Todavia, o pouco período de duração do benefício e a carência necessária para ter direito a recebê-lo são características importantes de um mercado de trabalho em expansão e com elevada rotatividade.

3 DIMENSIONAMENTO DOS CUSTOS DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO NO BRASIL

Do ponto de vista do dimensionamento do programa seguro-desemprego, é importante avaliar duas questões: *i*) o volume de recursos gastos; e *ii*) o público atingido. Comparando o nível de gastos de cada país com o seguro-desemprego, pode-se notar, por meio do

4. A economia prevista à época, em relação à regra anterior, foi estimada em R\$ 700 milhões.

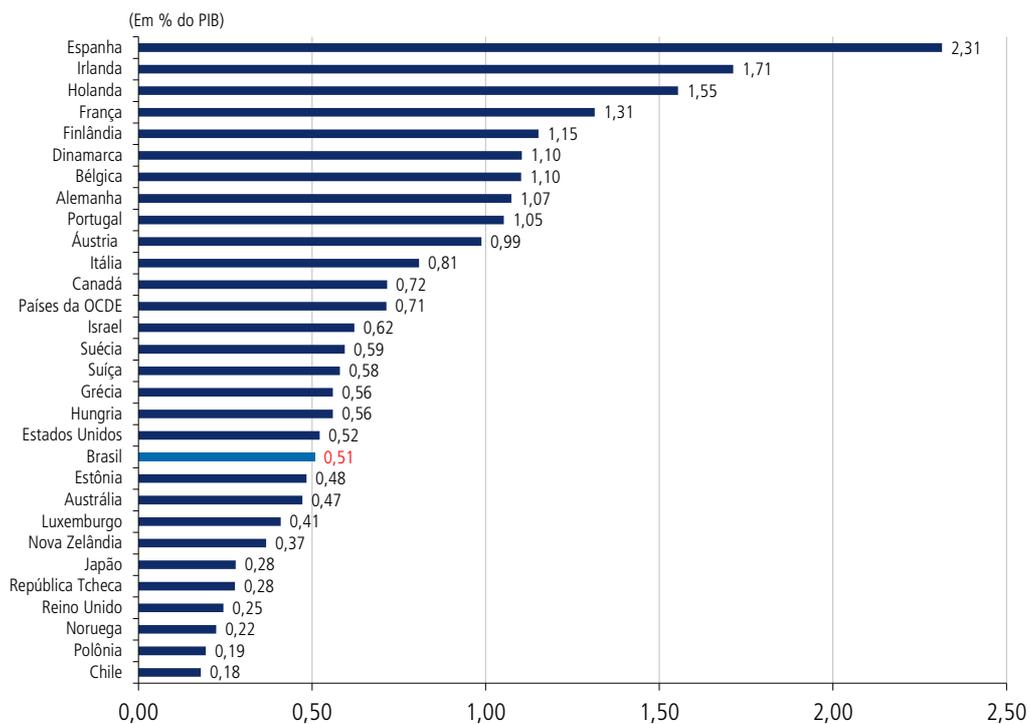
5. Incisos III e V do Artigo 3º da Lei nº 7.998/1990. Ressalta-se que não há vedação legal ao recebimento cumulativo do benefício do seguro-desemprego e do Programa Bolsa Família (PBF).

6. A tabela reporta o número médio ponderado pelos beneficiários.

7. Em que pese terem sentido econômico, não foram identificadas, nos países pesquisados, regras baseadas na duração do desemprego ou do tempo de (re)inserção laboral do segurado por setor de atividade.

gráfico 1, que o Brasil não possui um programa de seguro-desemprego dispendioso. Com efeito, enquanto a Espanha gastou 2,31% do produto interno bruto (PIB) com o benefício; na média entre 2007 e 2011, o Brasil gastou 0,51% do PIB, número bastante próximo ao dos Estados Unidos e da Austrália. O Chile, que possui o menor nível de gasto, despendeu 0,18% do PIB durante o mesmo período.

GRÁFICO 1

Gasto com o seguro-desemprego: países selecionados (média 2007-2011)

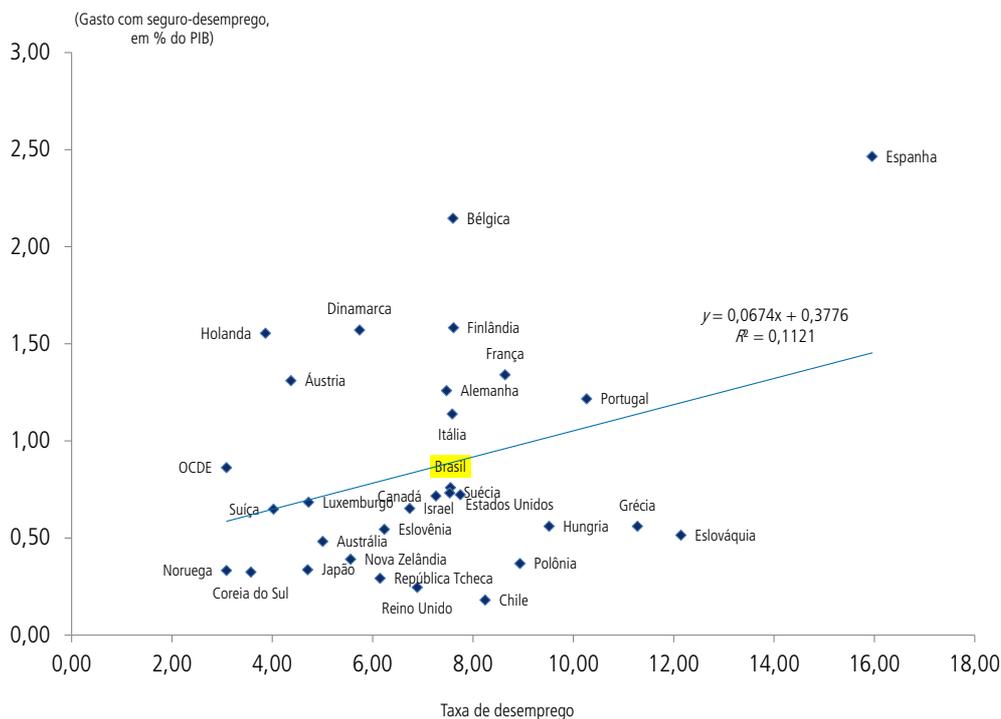
Fonte: Gastos do Seguro-Desemprego (em % do PIB): Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), StatExtracts. Para o Brasil, Siga Brasil.

À evidência apresentada pelo gráfico 1, cabe a ressalva de que o volume de recursos despendido no programa depende da situação do mercado de trabalho. Assim sendo, uma tentativa de explicar o alto nível de gastos é correlacionar o mesmo com um determinante: o desemprego. O gráfico 2 aponta uma associação positiva entre os gastos com seguro-desemprego e a taxa de desemprego, embora essa relação tenha se mostrado bastante fraca ($R^2 = 0,11$), o que enfraquece o argumento de que a redução do desemprego deveria controlar as despesas do seguro-desemprego.

A evidência mostra que, apesar de a Espanha possuir elevada taxa de desemprego, a mesma não consegue explicar bem o montante despendido com seguro-desemprego, caracterizando-se, portanto, como um *outlier*. Os demais países se concentram mais próximos da reta de tendência, inclusive no caso do Brasil, demonstrando que os gastos com o programa de seguro-desemprego, por esse critério, parecem estar em consonância com os observados em outros países.

GRÁFICO 2

Gasto com o seguro-desemprego e taxa de desemprego: países selecionados (média 2007-2011)

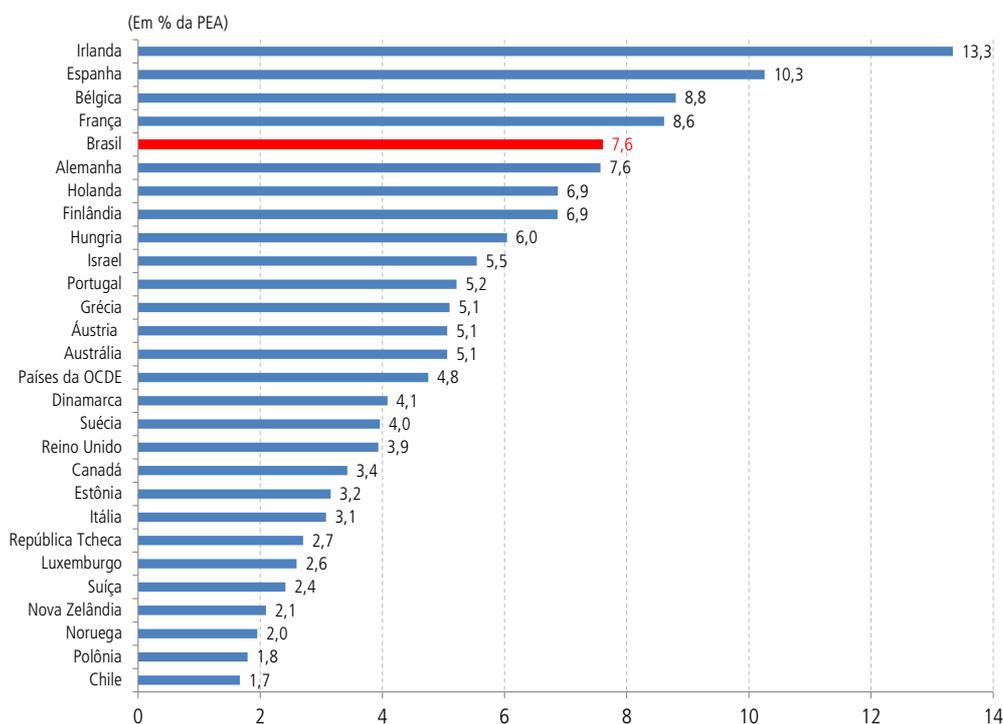


Fonte: Gastos do Seguro-Desemprego (em % do PIB): OECD, StatExtracts. Para o Brasil, Siga Brasil. Taxa de desemprego: OECD Employment and Labour Market Statistics (database). Para o Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Em relação à segunda dimensão do tamanho do programa de seguro-desemprego, o gráfico 3 apresenta o número de beneficiários em relação ao total da população economicamente ativa (PEA). Contrariamente ao nível de gastos, o número de beneficiários do seguro-desemprego no Brasil está em quinto lugar entre os países analisados. Com efeito, 13,3% dos trabalhadores da Irlanda são beneficiários do seguro-desemprego, seguidos pelos trabalhadores da Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%), França (8,6%) e Brasil (7,6%). Entre os países que menos alcançam a força de trabalho com o benefício, encontram-se a Polónia (1,8%) e o Chile (1,7%).

A evidência apresentada pelo gráfico 3 é mais um indicativo de que o programa de seguro-desemprego não é dispendioso, pois gasta relativamente pouco frente ao número elevado de beneficiários. Entretanto, o número de beneficiários parece exagerado. Para averiguar essa segunda evidência, o gráfico 4 mostra o número de beneficiários e a sua relação com a taxa de desemprego.

GRÁFICO 3

Beneficiários do seguro-desemprego (média 2007-2011)

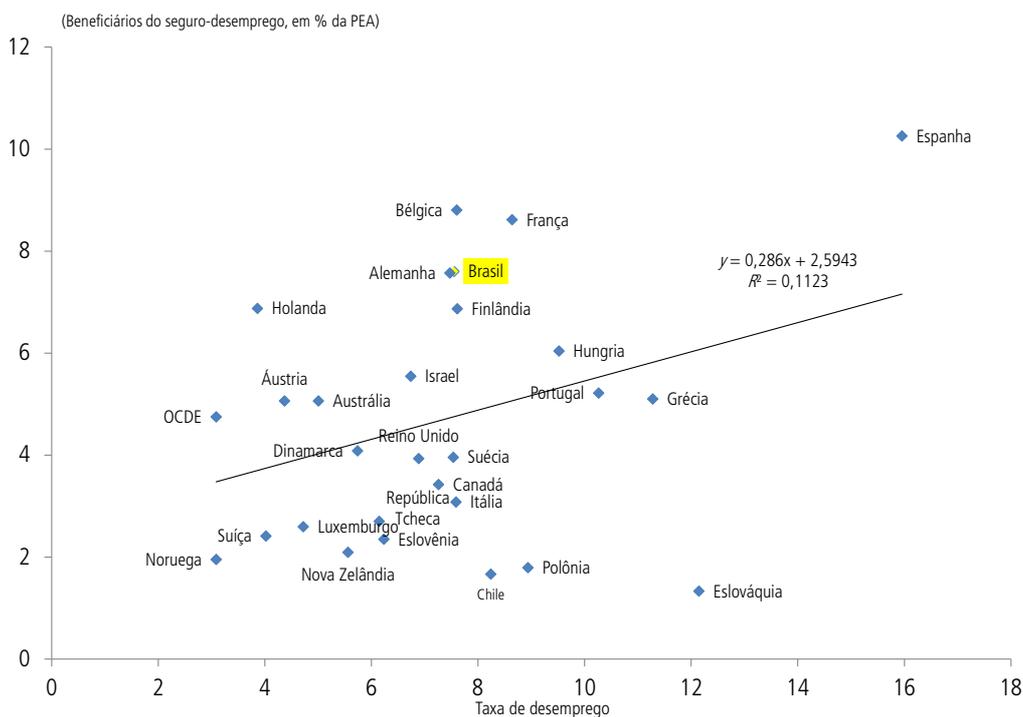
Fonte: OECD, StatExtracts. Para o Brasil, Siga Brasil.

Nesta segunda dimensão (gráfico 4), pode-se constatar que existe uma associação positiva entre o número de beneficiários e a taxa de desemprego, porém essa relação também se revelou fraca ($R^2 = 0,11$). Nesse item, o programa de seguro-desemprego no Brasil mostrou-se bem acima do padrão internacional, apresentando número de beneficiários desproporcional à taxa de desemprego. Como destacado anteriormente, já que há pouco espaço para considerar as regras brasileiras como benevolentes, há que se identificar as causas do elevado contingente de beneficiários do seguro-desemprego e outras razões mais estruturais do mercado de trabalho.

Um candidato importante é a elevada rotatividade. De acordo com a PNAD, apenas 21,5% dos trabalhadores com carteira assinada permaneceram no mesmo emprego em 2012. Em países como França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido, esse mesmo grupo não representou mais que 3% do total de trabalhadores naquele ano. Não obstante, o tempo de duração do desemprego no Brasil é bem menor. Em 2012, 78,2% dos trabalhadores brasileiros demoraram menos que seis meses para encontrar um novo emprego, enquanto a média da OCDE foi de 50,9% (OCDE, 2014).

Nesse contexto, a elevada rotatividade, em conjunto com o processo de formalização, tem tornado o programa de seguro-desemprego pró-cíclico. Esse fato tem sido objeto de política por meio da obrigatoriedade de curso de formação para os reincidentes ou do cancelamento do benefício em virtude da recusa por parte do trabalhador desempregado de aceitar outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração anterior. Contudo, essas ações ainda têm alcance limitado dado que a rotatividade continua elevada (Dieese, 2011).

GRÁFICO 4

Beneficiários do seguro-desemprego e taxa de desemprego: países selecionados (média 2007-2011)**4 SEGURO-DESEMPREGO E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

O efeito da atividade econômica sobre o seguro-desemprego no Brasil tem sido alvo de perplexidade. Com a aceleração do crescimento econômico e o concomitante aumento das despesas do seguro-desemprego, muitos analistas concluíram que havia um paradoxo no comportamento dessa despesa, já que o mesmo estaria reagindo de forma pró-cíclica.

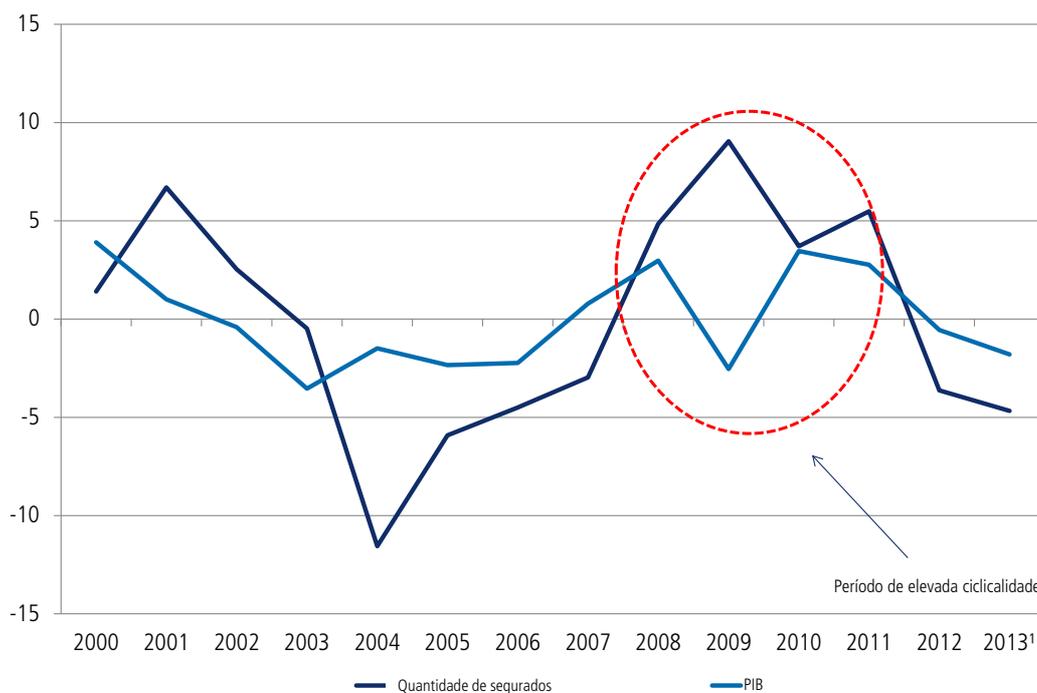
Apesar de ser válido, de uma maneira geral, o raciocínio possui uma imprecisão. Não são as despesas com seguro-desemprego que devem flutuar com a evolução do PIB, mas o número de beneficiários. Com a política de valorização do SM e os consequentes reajustes reais, as despesas tendem a crescer em linha ou mesmo acima do PIB, mas a quantidade de beneficiários, que é índice de quantidade relevante, é que deve flutuar com o ciclo da economia. Além disso, como se viu na seção anterior, a relação entre gasto com seguro-desemprego e taxa de desemprego é baixa.

Para avaliar o comportamento cíclico das duas séries, foram estimados os componentes cíclicos como a diferença da série em relação à sua tendência de crescimento a partir de um filtro HP (gráfico 5). O componente cíclico das duas séries mostra, de fato, uma tendência pró-cíclica até 2007, seguida por um período com comportamento anticíclico até 2010 e voltando a apresentar comportamento pró-cíclico⁸ a partir de então. Cabe destacar que o período entre o final de 2008 e início de 2010 é marcado por uma ampliação do número de parcelas do seguro-desemprego nos setores mais atingidos pela crise, o que pode ter caracterizado uma resposta anticíclica dessa variável. Com o fim

8. A metodologia de decomposição de ciclos a partir de filtros possui o problema de viés de margem, o que pode também alterar os resultados. Para maiores detalhes, ver Barbosa (2009).

desse ajuste, o seguro-desemprego volta a ter caráter pró-cíclico. Torna-se, nesse sentido, importante analisar questões estruturais de mercado de trabalho, tais como o efeito da formalização e da rotatividade sobre o seguro-desemprego, que parecem ser os principais elementos que explicam o seu crescimento.

GRÁFICO 5
Ciclicidade do seguro-desemprego e do PIB (2000-2013)



Fonte: MTE e Sistema de Contas Nacionais (SCN)/IBGE.

Nota: ¹ Acumulado em quatro trimestres até 2013/03.

5 BREVES OBSERVAÇÕES SOBRE O ABONO SALARIAL E O SEGURO DEFESO

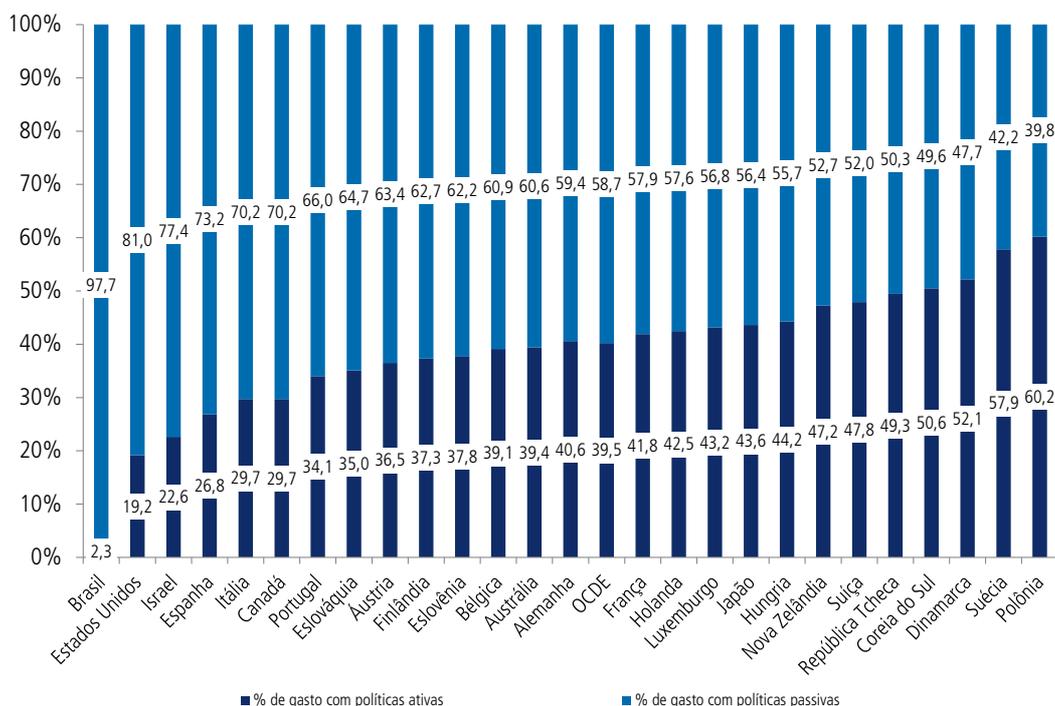
Inicialmente, cabe destacar que enquanto o FAT alocou, na média de 2007 a 2011, aproximadamente 97,7% dos seus recursos em políticas passivas de emprego, a média dos países da OCDE foi de 58,7% conforme observado no gráfico 6. Contribuem para essa distorção o crescimento dos dispêndios com abono salarial e seguro defeso, que tiveram suas participações elevadas de 10,9% e 0,7% do total gasto em 2002 para 22,4% e 3,0% em 2012, respectivamente.

O abono salarial prevê o pagamento de um SM para o trabalhador inscrito há pelo menos cinco anos no PIS/PASEP que receba até dois SMs de remuneração mensal e que tenha trabalhado pelo menos trinta dias no ano de referência. Na prática, prevê o pagamento de 14º salário para um conjunto específico de trabalhadores.⁹

9. Os gastos com o abono salarial cresceram de R\$ 1,3 bilhão em 2002 para R\$ 12,3 bilhões em 2012.

GRÁFICO 6

Distribuição do gasto em políticas ativas e passivas (média 2007-2011)



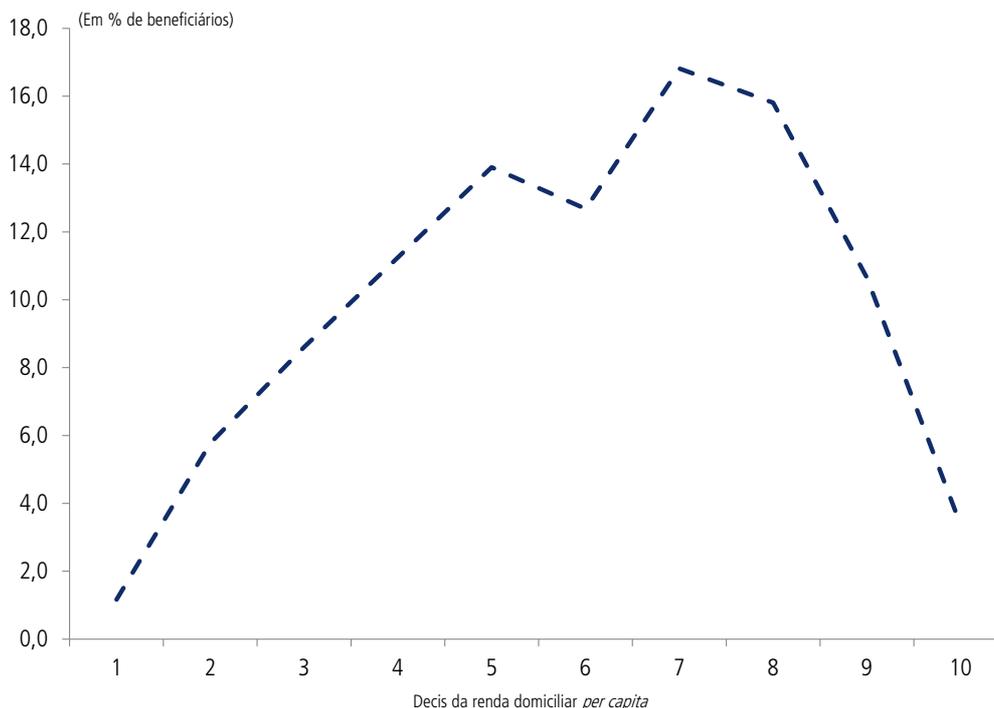
Fonte: OECD, StatExtracts. Para o Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Apesar de instituído em um momento em que os direitos trabalhistas eram menores do que hoje e de o SM ter sido utilizado como um indicador mais tradicional de pobreza, os estudos atuais têm mostrado que o abono tem se constituído em uma política de distribuição de renda regressiva, pois as pessoas que ganham até dois SMs e são formais estão concentradas nos decis intermediários da população. A referida regressividade pode ser constatada no gráfico 7.

Não obstante, a regra que concede o benefício para os trabalhadores que tenham trabalhado apenas trinta dias no ano de referência não parece ser adequada. Assim, em um momento em que o mercado de trabalho sofre com problemas de elevada rotatividade, talvez fosse mais interessante modelar esse benefício em favor de políticas direcionadas à manutenção do emprego, tendo em vista que o tempo médio de duração do vínculo trabalhista no Brasil é de 7,7 anos, enquanto a maioria dos países da OCDE possui uma média superior a dez anos.

Outro benefício que tem gerado muitas despesas para o FAT é o seguro-desemprego para o pescador artesanal. Esse benefício prevê o pagamento de um SM para os pescadores artesanais em períodos de defeso, quando a atividade pesqueira fica proibida para a reprodução da espécie marítima. As despesas com esse benefício e o número de beneficiários aumentaram substancialmente, passando de R\$ 82 milhões e 106 mil em 2003 para R\$ 1,9 bilhão e 970 mil em 2012, respectivamente.

GRÁFICO 7

Distribuição dos ocupados (com carteira e RJU¹) com renda do trabalho até dois SMs²

Acredita-se que a aprovação da Lei nº 10.779/2003 e a decisão judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.464 contribuíram para que as despesas com esse benefício crescessem de forma substancial nos últimos anos, assim como o número de beneficiários. Em outros termos, a Lei nº 10.779/2003 reduziu o tempo mínimo no Registro Geral de Pesca (RGP) de três para um ano para que o pescador profissional pudesse se habilitar ao benefício. No mesmo sentido, a ampliação do conceito de pescador artesanal beneficiou os familiares e demais trabalhadores da cadeia produtiva, haja vista as divergências conceituais expressas nos vários atos legais e infralegais. Por sua vez, a ADI nº 3.464 determinou que a exigência do atestado da Colônia de Pescadores viola os princípios da liberdade de associação no Artigo 5º, inciso XX, da Constituição Federal 1988 (CF/1988) e da liberdade sindical (Artigo 8º, inciso V, CF/1988).

Dessa forma, parece interessante uma reforma mais abrangente no sistema de concessão desse benefício, com o intuito de eliminar as divergências conceituais legais existentes, restringir a extensão do benefício às atividades de apoio à pesca e aos familiares, fortalecer a estrutura de identificação e fiscalização dos ministérios envolvidos, criar documento que acompanhe a origem do pescado, verificar a continuidade da atividade pesqueira de forma ininterrupta, fomentar a inscrição do pescador como microempreendedor individual e exigir frequência dos segurados em cursos de qualificação do PRONATEC quando da paralisação da pesca.

6 CONCLUSÕES

As despesas com o seguro-desemprego no Brasil têm crescido substancialmente nos últimos anos. Esta nota teve o objetivo de analisar esse programa com base nas regras que ditam seu funcionamento e por meio de comparações internacionais com sistemas semelhantes. Mostrou-se que a legislação brasileira não é extremamente benevolente se comparada à dos demais países. Além disso, o montante gasto também pode ser considerado baixo em relação à evidência internacional. A regra que poderia ser considerada benevolente refere-se à taxa de reposição do benefício, que já foi objeto de alteração pelo CODEFAT. Um possível caminho a percorrer talvez seja o aumento do tempo mínimo para requerer o valor mínimo.

No entanto, a evidência internacional aponta que, apesar do baixo gasto, o diferencial do programa brasileiro está no número de beneficiários que acessam o sistema. Com efeito, em uma amostra de dezenove países, o Brasil é o quinto em número de beneficiários. Mesmo quando controlado pela taxa de desemprego, o número daqueles que se utilizam do programa no Brasil permanece elevado.

Em razão desses resultados, investigou-se como se comporta o número de beneficiários do seguro-desemprego com relação à evolução da atividade econômica. Em primeiro lugar, pode-se constatar um comportamento pró-cíclico dos beneficiários do programa. No entanto, entre 2008 e 2010, as evidências apontaram que o comportamento se tornou contracíclico. Durante esse período, o prazo para recebimento do benefício foi aumentado nos setores mais atingidos pela crise, o que pode ter contribuído para essa mudança de comportamento. No entanto, a partir de 2011, a evolução da quantidade de beneficiários voltou a ter comportamento pró-cíclico.

Em relação ao nível de beneficiários, outro fator que merece destaque é a elevada rotatividade em um contexto de maior formalização, que leva a uma ampliação da população potencialmente requerente do seguro. Assim, uma parte relevante dos recursos do FAT deverá ser direcionada para reduzir a rotatividade e para fortalecer o vínculo empregatício, tornando-se necessárias mudanças na modelagem do abono salarial e do seguro defeso para que possam ser realocados para a construção de programas de proteção do emprego e para o fortalecimento do sistema de intermediação de mão de obra.

Do ponto de vista social, a redução do gasto com abono salarial é duplamente efetiva, pois além de este benefício ter se mostrado menos incidente sobre a população mais pobre, o fortalecimento das políticas ativas do FAT poderá reduzir o tempo de duração do desemprego que, por definição, atinge os trabalhadores mais vulneráveis. Igualmente importante é o aperfeiçoamento das regras de concessão de benefícios para o pescador artesanal.

Sob o prisma econômico, essas mudanças são recomendáveis, tendo em vista que a economia gerada com políticas passivas poderá ser direcionada para ações ativas, que podem aumentar a eficácia das políticas públicas de emprego no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, N. H. Estimando e revisando o produto potencial do Brasil: uma análise do filtro Hodrick-Prescott com função de produção. *In*: GENTIL, D.; MESSEMBERG, R. **Crescimento econômico**: produto potencial e investimento. Ipea, 2009.

BORJAS, G. **Economia do trabalho**. 5. ed. AMGH Editora Ltda., 2012.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo, 2011.

KHAN, L. The long term labor market consequences of graduating from college in a bad economy. **Labour economics**, n. 17, v. 2, p. 303-316, 2010.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Labour market programmes**. 2014. Disponível em: <stats.oecd.org>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Brasília: Ipea/Disoc, 2013.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **ILO Social Security Database**: programmes and mechanisms. 2013. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/sesame/IFPSES.SocialDatabase>>.

ANEXO

TABELA A.1
Características do seguro-desemprego: países selecionados

	Tipo de programa	Cobertura	Contribuição do empregado
Argentina	Seguro social	Empregados do setor privado	Sem contribuição
Austrália	Assistência social	População que está trabalhando	Sem contribuição
Bélgica	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	0,87
Brasil	Seguro social	Trabalhadores com carteira e outras categorias	Sem contribuição
Canadá	Seguro social	População que está trabalhando	1,73
Chile	Responsabilidade do empregador	Trabalhadores assalariados e categorias afins	Sem contribuição
Dinamarca	Seguro obrigatório	População que está trabalhando	8
França	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	2,4
Alemanha	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	1,4
Itália	Seguro social	Empregados do setor privado	0,3
Japão	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	0,6
México	Responsabilidade do empregador	Trabalhadores assalariados e categorias afins	Sem contribuição
Holanda	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	3,5
Nova Zelândia	Assistência social	Toda população	Sem contribuição
Noruega	Seguro social	População que está trabalhando	1 contribuição global, quando idoso
Portugal	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	1 contribuição global, quando idoso
Espanha	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	1,55
Suécia	Universal	Trabalhadores assalariados e categorias afins	Sem contribuição
Suíça	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	1
Reino Unido	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	1 contribuição global, quando idoso
Estado Unidos	Seguro social	Trabalhadores assalariados e categorias afins	Sem contribuição

Fonte: International Labour Organization (ILO), Social Security Database. Para o Brasil, MTE.

TABELA A.2
Características do seguro-desemprego: países selecionados

	Idade máxima para receber o benefício (anos)	Taxa máxima de cálculo dos benefícios	Duração do benefício (semanas) com o cálculo do benefício máximo	Acumulação do seguro-desemprego com outros rendimentos	Seguro-desemprego especial para idosos
Argentina	-	50	17	-	-
Austrália	Idade legal de aposentadoria	Taxa de montante fixo	Sem limites	Não é possível acumular	Sim
Bélgica	Idade legal de aposentadoria	60	52	Não é possível acumular	Sim
Brasil	Sem máximo de idade	80	17	Acumulação parcial possível	Não
Canadá	-	55	45	Acumulação parcial possível	Não
Chile	Sem máximo de idade	Taxa de montante fixo	13	Não é possível acumular	Não
Dinamarca	63	90	208	Acumulação parcial possível	Sim
França	Idade legal de aposentadoria	75	52	Acumulação parcial possível	Sim
Alemanha	Idade legal de aposentadoria	60	26	Acumulação parcial possível	Sim
Itália	Idade legal de aposentadoria	60	26	Acumulação parcial possível	Sim
Japão	65	80	43	-	Sim
México	n.d.	Montante fixo	Montante fixo	-	Não
Holanda	Idade legal de aposentadoria	75	8	Não é possível acumular	Sim
Nova Zelândia	Idade legal de aposentadoria	Taxa de montante fixo	Sem limites	Não é possível acumular	Não
Noruega	67	87,6	52	Não é possível acumular	Sim
Portugal	62	65	52	Acumulação parcial possível	Sim
Espanha	Idade legal de aposentadoria	70	26	Não é possível acumular	Sim
Suécia	65	Taxa de montante fixo	60	-	-
Suíça	Idade legal de aposentadoria	70	57	Acumulação parcial possível	Sim
Reino Unido	Idade legal de aposentadoria	Taxa de montante fixo	26	Não é possível acumular	Não
Estados Unidos	-	50	26	Não é possível acumular	-

Fonte: ILO, Social Security Database. Para o Brasil, MTE.
n.d. = não disponível

TABELA A.3

Características do seguro-desemprego: países selecionados

	Tempo de período de trabalho (ou contribuição) para ser qualificado ao benefício mínimo (semanas)	Tempo de período de trabalho (ou contribuição) para ser qualificado ao benefício mínimo (período)	Tempo de período de trabalho (ou contribuição) para ser qualificado ao benefício máximo (semanas)	Tempo de período de trabalho (ou contribuição) para ser qualificado ao benefício máximo (período)
Argentina	13	90 dias em 12 meses	26	6 meses de contribuição em 3 anos
Austrália	Nenhum	n.d.	Nenhum	n.d.
Bélgica	44	312 dias nos últimos 18 meses	44	312 dias nos últimos 18 meses
Brasil	26	Entre 6 a 11 meses de cobertura nos últimos 36 meses	104	24 meses ou mais de cobertura
Canadá	12	420 a 700 horas de emprego durante o último ano	20	120 a 700 horas de emprego durante o último ano
Chile	52	12 meses de contribuição nos últimos 2 anos	-	n.d.
Dinamarca	52	52 semanas de emprego nos últimos 3 anos	-	n.d.
França	13	4 meses de trabalho nos últimos 28 meses	-	n.d.
Alemanha	52	12 meses empregado nos últimos 2 anos	-	n.d.
Itália	52	52 semanas de contribuição nos últimos 2 anos	-	n.d.
Japão	26	6 meses durante os últimos 12 meses	-	n.d.
México	-	n.d.	-	n.d.
Holanda	26	Pelo menos 26 semanas durante 36 meses	n.d.	n.d.
Nova Zelândia	104	24 meses de residência	-	n.d.
Noruega	52	n.d.	-	n.d.
Portugal	52	365 dias de recebimento nos últimos 24 meses	-	n.d.
Espanha	52	360 dias de contribuição nos últimos 6 anos	312	2.160 dias de contribuição
Suécia	26	Empregado por no mínimo 6 meses (no mínimo 70 horas por mês)	26	Empregado por no mínimo 6 meses
Suíça	52	12 meses de emprego nos últimos 2 anos	-	n.d.
Reino Unido	Nenhum	n.d.	Nenhum	n.d.
Estados Unidos	15	Em alguns estados: de 15 a 20 semanas	n.d.	n.d.

Fonte: ILO, Social Security Database. Para o Brasil, MTE.

n.d. = não disponível.