

Nota Técnica

SEGURO-DESEMPREGO AO REDOR DO MUNDO: UMA VISÃO GERAL

Nº 55

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2019

Brunu Amorim

Charlotte Bilo



Nota Técnica

SEGURO-DESEMPREGO AO REDOR DO MUNDO: UMA VISÃO GERAL

Nº 55

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Brunu Amorim

Charlotte Bilo

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Nota Técnica

SEGURO-DESEMPREGO AO REDOR DO MUNDO: UMA VISÃO GERAL

Nº 55

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Julho de 2019

Brunu Amorim

Charlotte Bilo

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Brunu Amorim

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea).

***E-mail:* brunu.amorim@ipea.gov.br.**

Charlotte Bilo

Pesquisadora do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO 8

3 ASPECTOS DOS PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO DOS PAÍSES 9

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 16

REFERÊNCIAS 18

SEGURO-DESEMPREGO AO REDOR DO MUNDO: UMA VISÃO GERAL

7

Brunu Amorim¹

Charlotte Bilo²

SINOPSE

Este trabalho busca comparar os programas de seguro-desemprego do Brasil com os dos outros países que também oferecem benefício semelhante, em especial com os da América Latina. A comparação foi feita, primeiro, com base na forma de financiamento e na participação dos gastos com o programa no produto interno bruto (PIB) dos países. Segundo, teve como base alguns parâmetros importantes para o desenho desse tipo de assistência, tais como: i) período de qualificação para o acesso ao programa; ii) valor dos benefícios; iii) tempo de recebimento; e iv) taxa de cobertura. A análise feita mostra que o Brasil, no que diz respeito aos parâmetros mencionados e em comparação com o conjunto dos países que oferecem programa de seguro-desemprego, não está entre aqueles cujos critérios são mais permissivos. No caso específico da comparação dos valores dos benefícios, o modelo brasileiro de seguro-desemprego ainda oferece benefícios, em geral, maiores do que a maioria dos outros países da América Latina e Caribe. Quanto à taxa de cobertura efetiva, ela é relativamente baixa no Brasil e nos países da referida região, e isso tem, em parte, a ver com o desenho do programa, com o cenário de alto número de trabalhadores informais e com a alta taxa de rotatividade de trabalhadores observada nesses países.

Palavras-chave: seguro-desemprego; comparação internacional; taxa de cobertura; valor do benefício; período de qualificação.

ABSTRACT

This article seeks to compare Brazil's unemployment insurance programmes with those of other countries, especially in Latin America. First, programmes were compared based on their type of financing and their expenditure share of the countries gross domestic product (GDP). Second, some important programme design parameters were compared, such as: i) qualification period for access to the programme; ii) benefit value; iii) period of receiving the benefit; and, iv) coverage rates. The analysis of these parameters shows that in comparison with other countries that offer unemployment insurances, Brazil is not among those whose criteria are more permissive. When comparing benefit values, the Brazilian unemployment insurance programme still offers benefits that are generally higher than in most other Latin American and Caribbean countries. The effective coverage rate, however, is relatively low in both Brazil and other countries in Latin America and the Caribbean. This is partly due to the design of the programmes, the high numbers of informal workers and the high turnover rate observed in these countries.

Keywords: unemployment insurance; international comparison; coverage rate; benefit level; qualification period.

1 INTRODUÇÃO

O desemprego é visto como um problema de política pública porque ele priva os trabalhadores e suas famílias da renda do trabalho e diminui seu consumo corrente e o seu bem-estar. Ele também priva a economia da contribuição potencial para o produto interno bruto (PIB) de um país dos indivíduos desempregados.

O desemprego pode ser combatido por diversas políticas, por exemplo, ações de geração de emprego. Também são necessárias, porém, políticas, denominadas passivas, que apoiem os que perderam o emprego não por vontade própria, mas devido a um ciclo desfavorável na economia.³ O seguro-desemprego surgiu então como um programa que protege o indivíduo contra riscos no mercado de trabalho. Como consequência disso, acaba servindo como um “estabilizador automático”, isto é, uma compensação de renda para trabalhadores sem emprego que ajuda a sustentar a massa salarial em períodos de recessão.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Pesquisadora do International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

3. As explicações a seguir sobre a natureza do seguro-desemprego terão como referências os trabalhos de Boeri e van Ours (2008) e de Barbosa, Foguel e Bilo (2017).

Quanto aos efeitos do seguro-desemprego sobre o mercado de trabalho, a teoria dos mercados competitivos propõe que sejam os seguintes: aumentar o salário de reserva dos indivíduos; e elevar os impostos, em busca dos recursos necessários para implementar o programa.

Já no campo da teoria dos mercados imperfeitos, os efeitos do seguro-desemprego sobre o mercado de trabalho são: *i)* aumentar o salário de reserva do trabalhador, subsidiando a sua busca por emprego – melhorando a sua probabilidade de encontrar uma ocupação melhor –, reduzindo, como consequência, a intensidade de sua procura por emprego e aumentando o seu tempo de desemprego (efeito procura por emprego); *ii)* dar mais condições ao trabalhador para conseguir salários melhores – comparativamente à situação de não existência do benefício – na sua próxima ocupação (efeito salário); *iii)* induzir mais pessoas a participar do mercado de trabalho, aumentando o valor do emprego e do desemprego em relação ao do estado de inatividade (efeito titulação); *iv)* por meio da melhora do *matching* entre trabalhadores e empregadores, expresso nos itens 1 e 2, o seguro-desemprego pode trazer efeitos positivos sobre a duração do emprego e a produtividade; e *v)* induzir uma saída prematura do emprego, com consequente aumento da rotatividade e da informalidade, por meio de demissões simuladas.

Essas proposições teóricas deixam claro que o seguro-desemprego traz benefícios importantes, mas há questões que devem ser levadas em conta no momento de desenhar o programa, por exemplo: como financiá-lo; e como impedir que o seguro-desemprego aumente em demasia o tempo de procura por emprego e induza um aumento da rotatividade.

Para lidar com esses possíveis problemas, os formuladores de política precisam fazer escolhas quanto às seguintes variáveis, entre as quais: *i)* forma de financiamento; *ii)* critérios de elegibilidade; *iii)* definição do valor do benefício; e *iv)* tempo de recebimento do benefício.

Existem também diversas maneiras de se conceder assistência ao desempregado: seguro-desemprego; benefício assistencial ao desempregado; e indenizações. Dependendo da forma de assistência escolhida, os efeitos sobre o mercado de trabalho podem ser diferenciados. O foco deste trabalho recairá sobre o primeiro tipo, o seguro-desemprego. Este texto oferecerá uma comparação geral, entre os países, de aspectos que dizem respeito ao desenho desse tipo de programa, sendo que um dos focos será comparar o Brasil com os outros países, em especial os da América Latina.

2 VISÃO GERAL DOS PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO

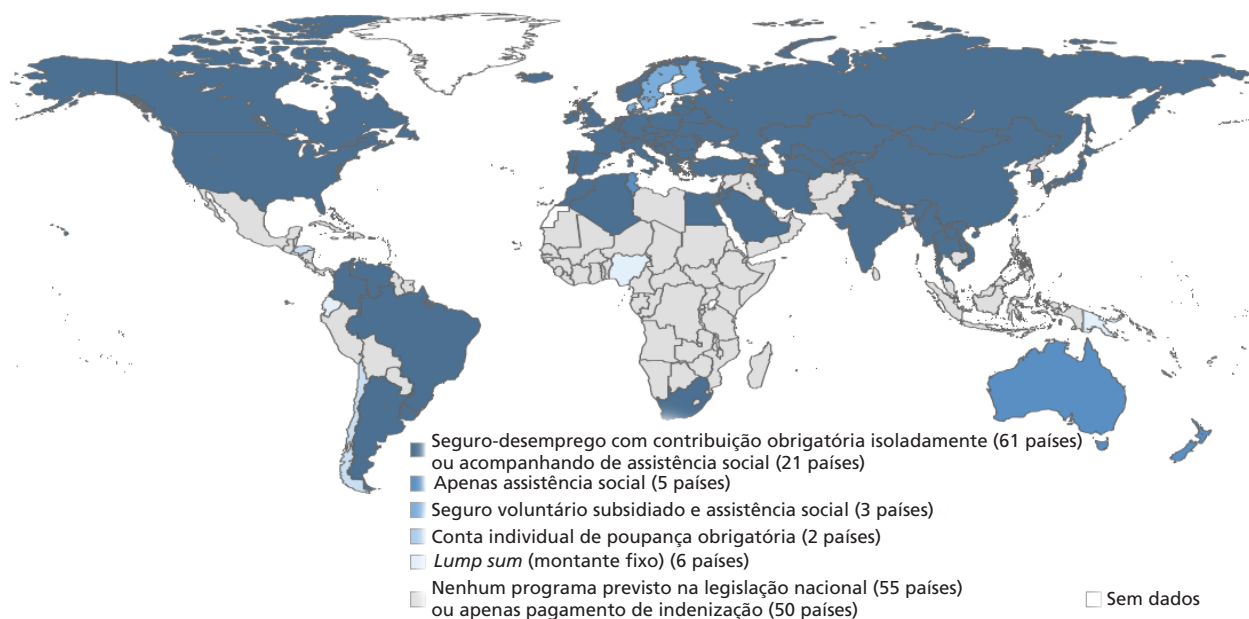
De acordo com o documento *ILO Social Protection Report 2017/19*, 98 dos 203 países analisados (48% do total) têm alguma previsão legal para fornecer benefícios de seguridade social no caso de desemprego (figura 1) (ILO, 2017). Sessenta e um desses países têm seguro-desemprego com contribuição obrigatória, enquanto vinte e um complementam esse sistema com programas de assistência social não contributivos. Muitos países possuem apenas programas dessa natureza, incluindo Austrália e Nova Zelândia. Na Escandinávia, são mais comuns os sistemas de seguro voluntário subsidiados, já que a proteção ao desemprego é tradicionalmente oferecida pelos sindicatos. Atualmente, cada vez mais países, tais como Chile e Jordânia, estão implementando contas de poupança para o seguro-desemprego (*unemployment insurance savings accounts*), nas quais os trabalhadores acumulam uma poupança para usar no caso de ficarem desempregados (*op. cit.*).

Ainda assim, 105 dos 203 países estudados, principalmente aqueles na África Subsaariana, não apresentam programas de seguro-desemprego em suas legislações. Em cinquenta desses países, a única forma de auxílio para os desempregados são as indenizações pagas pelo empregador. As indenizações são, normalmente, pagas em *lump sums* (montantes fixos) e, assim, tem poder limitado para fornecer apoio ao trabalhador desempregado (*op. cit.*).

Na América do Sul, apenas seis países possuem programas de seguro-desemprego (Pinto, 2014). Na maioria dos outros países, o pagamento de indenizações é a única forma de proteção disponível para os desempregados. Argentina, Venezuela e Uruguai têm sistemas contributivos, enquanto Chile e Equador têm sistemas híbridos combinando tanto componentes de seguro quanto componentes de assistência social. Nesses dois países, existem contas de poupança individuais ao lado dos denominados fundos de solidariedade, que são parcialmente financiados pelo governo.

FIGURA 1

Distribuição dos programas de proteção ao desempregado no mundo por tipo de programa (2015 ou último ano disponível)



Fonte: ILO (2017, p. 46).

3 ASPECTOS DOS PROGRAMAS DE SEGURO-DESEMPREGO DOS PAÍSES

3.1 Financiamento e gasto

3.1.1 Contribuições de empregadores, empregados e governo

Sistemas de seguro são usualmente financiados por meio de contribuições dos empregadores e, algumas vezes, pela contribuição conjunta de empregadores e empregados. Quanto à contribuição do governo, há casos em que ele não contribui, ou contribui através de um subsídio, ou então cobrindo o *deficit* do sistema. Comparações de estruturas de financiamento e gasto do programa de seguro-desemprego são difíceis de fazer e, por isso, o foco aqui recairá sobre os aspectos formais dessas estruturas.

A contribuição dos empregados e empregadores para o seguro-desemprego pode ser feita diretamente para o programa em si, ou então de forma indireta, para um fundo de seguridade social que vai financiar o programa do seguro-desemprego. Dos 36 países analisados nesta subseção, apenas oito,⁴ entre eles o Brasil, se situam nesse segundo caso.

Nos países com contribuição direta para o programa, apenas na Dinamarca não há contribuição do empregador.⁵ Nos outros países, a contribuição do empregador varia de 0,06% a 5,5% da folha de pagamento mensal (Eslovênia e Espanha, respectivamente). No caso dos empregados, eles não participam do financiamento do seguro-desemprego em nove países (gráfico 1). Nos outros, os empregados participam com 0,4% a 2,4% de seu salário (Bulgária e França, respectivamente) (SSA e ISSA, 2016a). Nos países onde o seguro-desemprego é financiado de forma indireta, verificam-se alíquotas de contribuição do empregado – sobre a sua remuneração – variando entre 4% e 12% (Irlanda e Reino Unido, respectivamente),⁶ enquanto, do lado do empregador, as alíquotas sobre a remuneração variam entre 7,8% e 23,75% (Chipre e Portugal, respectivamente). No entanto, nestes países não há como estimar o percentual das contribuições que é destinado diretamente para o seguro-desemprego. Ainda entre os países analisados onde o seguro-desemprego é financiado de forma indireta, o Brasil é o único no qual o empregado não contribui para o programa pois, como já mencionado, o empregador paga a contribuição social ao Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que é cobrada sobre o seu faturamento.

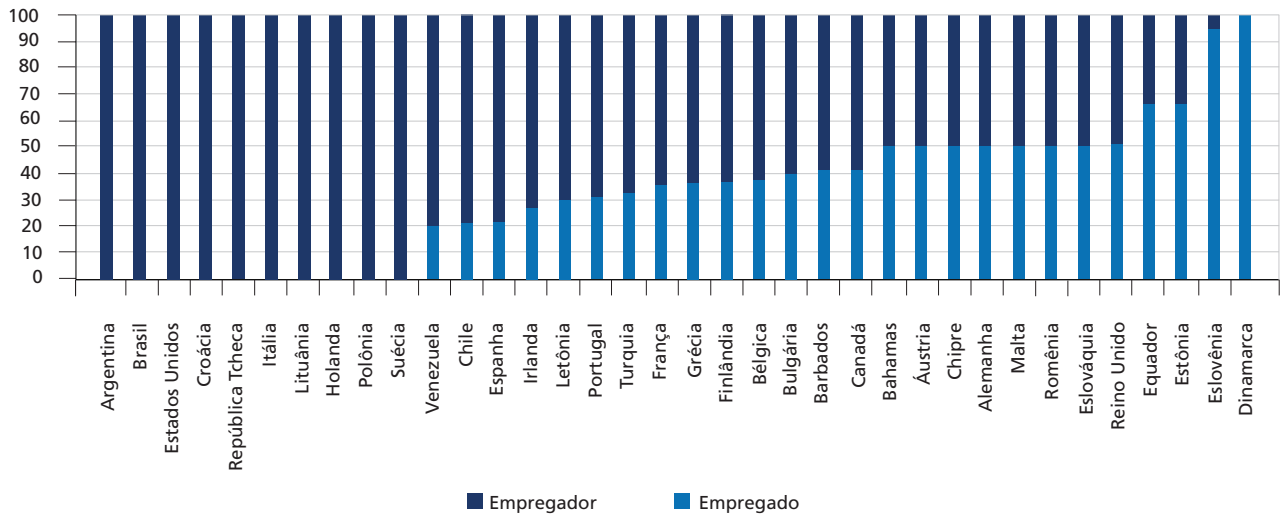
4. São eles: Brasil, Chipre, Irlanda, Letônia, Malta, Portugal, Reino Unido e Hungria. Enquanto, nos seis primeiros, os recursos do seguro-desemprego estão dentro de fundos de seguridade social provêm de empregadores e empregados, no caso da Hungria, a contribuição do empregado financia diretamente o programa, enquanto a participação do empregador ocorre de forma indireta por meio da sua contribuição para um fundo de seguridade social.

5. Na Dinamarca, apenas certos empregadores pagam contribuições para seus empregados membros de um fundo de desemprego (SSA e ISSA, 2016a).

6. No Reino Unido, há um acréscimo de 2% na contribuição para a parte da remuneração acima de £ 827. Na elaboração do gráfico 1, foi isso que foi levado em conta.

O gráfico 1 mostra a contribuição relativa do empregado e do empregador em países selecionados, numa elaboração inspirada em Esser *et al.* (2013).

GRÁFICO 1
Fontes de financiamento do seguro-desemprego em países selecionados (2016 ou último ano disponível)¹
(Em %)



Fonte: SSA e ISSA (2015; 2016a; 2016b).
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Nos Estados Unidos, só existe contribuição do empregado em três estados: Alasca, Nova Jersey e Pensilvânia. No caso de países como Irlanda, Chipre, Letônia, Malta, Portugal e Reino Unido, o empregador e o empregado realizam o pagamento para um fundo geral de seguridade social. Contudo, não há como estimar o percentual das contribuições que é destinado ao seguro-desemprego.

Existem somente alguns países na Europa em que o governo não contribui para o seguro-desemprego. Já na maioria dos casos, o governo participa por meio de uma contribuição fixa, de um subsídio ou cobrindo o *deficit* do sistema (Esser *et al.*, 2013).

TABELA 1
Seguro-desemprego na América Latina
(Em %)

País	Contribuição do empregador	Contribuição do empregado	Contribuição do governo
Argentina	0,89	0	Cobre o <i>deficit</i>
Bahamas	0,5	0,5	Cobre o <i>deficit</i>
Barbados	1,75	1,25	Nenhuma
Brasil	0,65% ou 1,65%, dependendo do regime de incidência, e alíquotas diferenciadas em outros setores	0	Impostos vinculados
Chile	2,4	0,64	Contribuição fixa
Equador	1	2	Fornece subsídio
Uruguai	Não se distingue da contribuição de 12,5% para a seguridade social geral	Não se distingue da contribuição de 12,5% para a seguridade social geral	Cobre o <i>deficit</i>
Venezuela	2	0,5	Cobre o <i>deficit</i>

Fonte: Pinto (2014); SSA e ISSA (2016b).
Elaboração dos autores.
Obs.: Taxas de contribuição não são diretamente comparáveis entre países, pois os rendimentos usados para calcular contribuições podem variar e algumas taxas são sujeitas a teto de contribuições.

Conforme apresentado na tabela 1, na América Latina, a contribuição do empregador varia entre 0,5% e 2,4% (Bahamas e Chile, respectivamente), enquanto a do empregado se situa entre 0,5% e 1,25% (Venezuela e Barbados, respectivamente). Ainda assim, em alguns países, tais como a Argentina, o empregado simplesmente não contribui. No caso uruguaio, não existe relação direta entre os benefícios e os custos do seguro-desemprego uma vez que as contribuições são parte do financiamento da seguridade social geral. O governo participa na maioria dos países, seja por meio de um subsídio, como no caso do Equador, seja cobrindo o *deficit*, como se observa nos casos da Argentina e da Venezuela. No caso do Chile, o governo contribui com um montante fixo (Pinto, 2014). O seguro-desemprego no

Brasil é financiado pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, por sua vez, é financiado por uma contribuição sobre o faturamento das empresas, pelo recebimento de remunerações sobre aplicações de recursos do fundo em programas de geração de emprego e renda, e por outros recursos, tais como as multas pagas pelas firmas. Há uma previsão de cobrança de um tributo sobre as empresas que mais demitem trabalhadores (o denominado “adicional de rotatividade”), que nunca foi regulamentado (Cunningham, 2000). Deve-se notar que a contribuição das empresas e do governo não é específica para o programa do seguro-desemprego, diferentemente da maioria dos outros países onde isso ocorre; nesses casos, pode-se realmente caracterizar o programa como um seguro.

3.1.2 Porcentagem do PIB gasta no seguro-desemprego

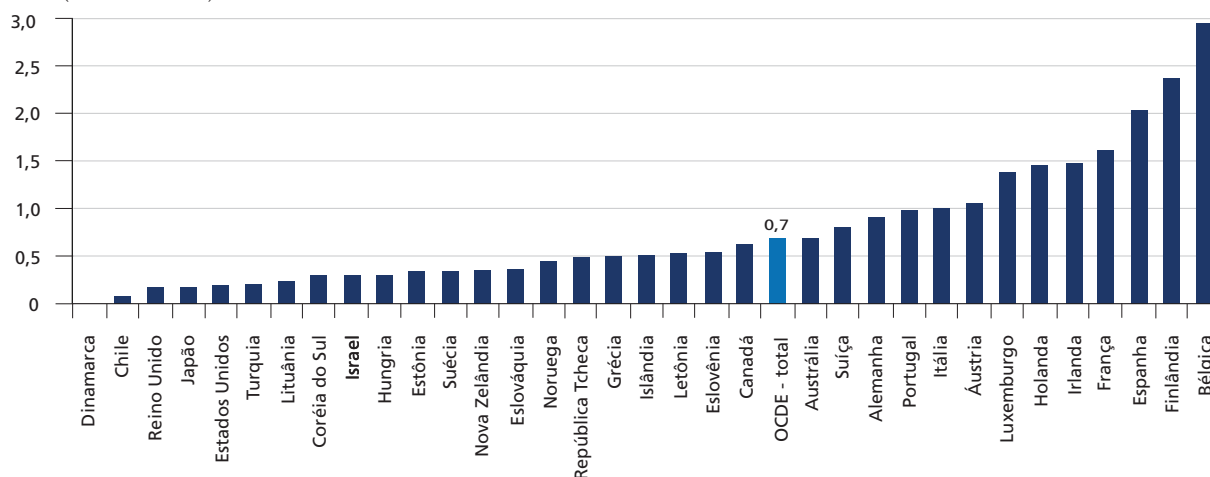
Os custos do seguro-desemprego variam bastante no mundo (gráfico 2), dependendo da generosidade do programa e das condições econômicas de um determinado país. Em média, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gastaram 0,7% do seu PIB nos seus programas de seguro-desemprego em 2015.⁷ Já para o Brasil, em 2015, essa proporção foi de 0,6%.⁸ Ao longo do tempo, o gasto com o seguro-desemprego no Brasil subiu quase 50%, passando de cerca de R\$ 14 bilhões em 2008 para um montante de cerca de R\$ 38,1 bilhões em 2015 (Brasil, 2015). Em 2015, então, foi promulgada a Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, que efetuou várias mudanças no seguro-desemprego que trouxeram, em resumo, uma elevação do tempo necessário de trabalho no setor formal para se ter acesso ao benefício e uma clara determinação de que o requerente do seguro deve se inscrever num curso de qualificação profissional. Após a promulgação dessa lei, verificou-se uma redução do número de beneficiários do programa já em 2016, fazendo com que os gastos com pagamento de benefícios caíssem para cerca de R\$ 37 bilhões.

Esse valor gasto no pagamento dos benefícios do seguro-desemprego representou 1,65% dos gastos públicos do Brasil naquele ano. Em comparação, os 28 países da União Europeia gastaram em média, no mesmo período, 2,8% dos seus gastos públicos em programas para pessoas desempregadas.⁹ Enquanto Dinamarca, Irlanda e Finlândia foram os países que gastaram mais (4,6%, respectivamente), outros países, como Bulgária, Romênia e Reino Unido, gastaram apenas 0,4 % ou menos dos seus gastos públicos em programas de desemprego, segundo o Eurostat.¹⁰

O que pode ser observado na América Latina em geral é que o gasto com o seguro-desemprego é regressivo. De acordo com Goñi, López e Servén (2008), cerca de 65% do gasto com o programa se dirige para os dois quintis mais altos, enquanto o quintil mais baixo recebe menos de 10% do gasto. Uma das razões para isso é o alto número de trabalhadores informais. Uma vez que os trabalhadores mais pobres se situam com mais frequência em empregos informais, eles acabam tendo pouco ou nenhum acesso aos sistemas de seguro.

GRÁFICO 2

Gasto público com o seguro-desemprego em países selecionados (2015)
(Com % do PIB)



Fonte: OCDE. Disponível em: <<https://data.oecd.org/social-exp/public-unemployment-spending.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

7. Deve-se notar, entretanto, que esses números da OCDE também incluem *redundancy payments* (indenizações por demissão) advindas de fundos públicos e pagamentos de pensões a beneficiários antes de eles alcançarem a idade padrão para recebê-los. Disponível em: <<https://data.oecd.org/social-exp/public-unemployment-spending.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

8. Inclui gastos com pagamento de benefícios referentes a todas as modalidades do seguro-desemprego. Esses dados foram extraídos de Brasil (2015). Já os dados do PIB foram extraídos do IBGE e estão disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=resultados>>.

9. Isso inclui todos os tipos de programas para pessoas desempregadas. Para uma definição dos tipos de programas incluídos, veja p. 180 disponível em: <<https://bit.ly/2WJaXrK>>. Para o Brasil, de modo a construir um indicador de gastos públicos totais comparável com o utilizado pelo EuroStat no referido link, foi utilizado os dados da Conta Intermediária de Governo, construídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2016. Estes dados estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2E23LzT>>.

10. *Government expenditure on social protection*. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hlgizd>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

3.2 Cobertura e elegibilidade

3.2.1 Tipos de trabalhadores e de demissões cobertos pelo programa

Os programas de seguro-desemprego normalmente se destinam a cobrir os trabalhadores do setor formal, especialmente aqueles com contratos por prazo indeterminado. Em muitos países da América Latina, os trabalhadores autoempregados não são cobertos, enquanto os trabalhadores do setor público têm seu próprio sistema de seguro (por exemplo, Argentina e Chile). Enquanto a maioria dos países também excluem classes específicas de ocupação, tais como os trabalhadores domésticos (por exemplo, Argentina), outros explicitamente os incluem, como o Brasil, que possui um programa específico para trabalhadores domésticos (SSA e ISSA, 2016b).

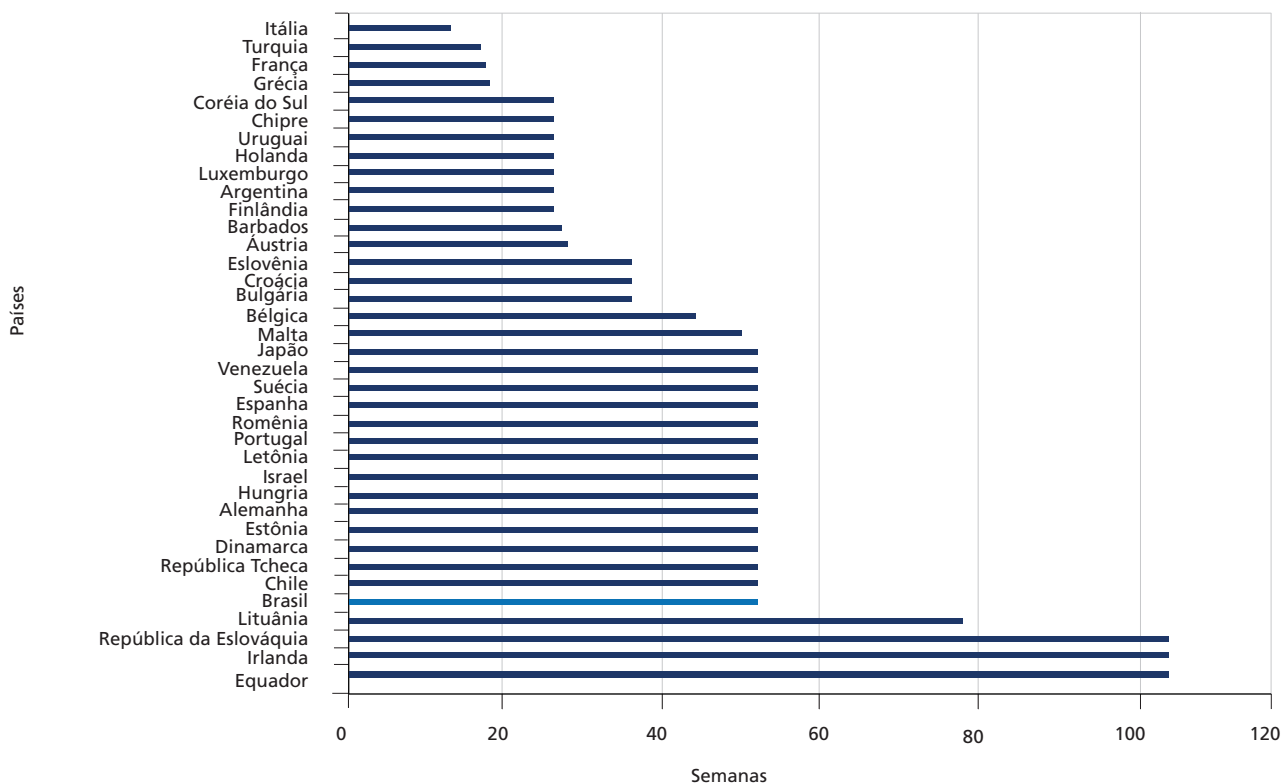
Além disso, cada país tem regras específicas sobre quais tipos de demissão são cobertos. No Brasil, o seguro-desemprego formal cobre apenas os demitidos sem justa causa.¹¹ No Uruguai, por exemplo, é especificado que não são cobertos os trabalhadores demitidos por razões disciplinares. Da mesma forma, o Chile não cobre aqueles que ficaram desempregados voluntariamente, mesmo que por razões justificáveis. Nesse caso, o trabalhador tem que entrar com uma ação legal. Ainda assim, esses trabalhadores podem requerer pagamentos integrais e imediatos do componente de poupança individual do programa do seguro-desemprego. Vários países introduziram um período de espera depois do qual aqueles que perderam seu emprego voluntariamente podem receber benefícios. Na Dinamarca, aqueles voluntariamente desempregados têm que esperar cinco semanas; enquanto na Alemanha e no Japão são três meses (Carter, Bédard e Bista, 2013).

3.2.2 Período de qualificação

O tempo mínimo requerido de contribuição do empregado para o sistema de seguro varia, indo de treze semanas na Itália até dois anos no caso da Eslováquia, da Irlanda e do Equador (gráfico 3). Nos países onde o empregado não contribui para esse sistema, um número mínimo de meses trabalhados é requerido para se ter acesso ao benefício. No Brasil, após as mudanças feitas em 2015, o período mínimo de qualificação para receber o seguro passou a ser de 52 semanas, um dos maiores entre os países analisados.

GRÁFICO 3

Período de qualificação para o seguro-desemprego (2016 ou último ano disponível)



Fonte: SSA e ISSA (2015; 2016a; 2016b).

Elaboração dos autores.

11. A recente reforma trabalhista feita no Brasil, expressa na Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, criou a hipótese de extinção do contrato de trabalho por meio de um acordo entre empregado e empregador, mas vetou o pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador que ficar desempregado dessa forma.

O valor dos benefícios pode ser determinado como um percentual do último salário, como é feito, por exemplo, na Bélgica e na Áustria, como um *flat rate* (um valor fixo, como o salário mínimo, por exemplo), que é aplicado em países como o Reino Unido, ou como resultado de uma fórmula incluindo esses dois elementos, com a possível adoção de limites mínimos e máximos. Outra fonte de diferenças na determinação dos valores dos benefícios entre os países é o fato de que, em vários deles, o valor varia ao longo do período de recebimento, sempre para menor. Em geral, as escolhas feitas quanto ao método de cálculo do valor do benefício, e também da mudança, ou não, de seu valor ao longo do período de recebimento, nascem da preocupação de não incentivar o aumento do período de procura de emprego de forma demasiada.

Além disso, enquanto alguns países permitem o acúmulo do seguro-desemprego com outros benefícios, outros restringem fortemente essa opção. No caso do Brasil, existe a restrição de acúmulo com o auxílio-desemprego, com benefícios previdenciários de prestação continuada, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar, além do abono de permanência em serviço. Na Bulgária, por exemplo, os benefícios podem ser combinados com uma pensão por incapacidade, com pensões não contributivas e com benefícios familiares. Da mesma forma, na Turquia, um trabalhador pode receber o benefício do seguro-desemprego junto com o auxílio-doença e o auxílio-maternidade (SSA e ISSA, 2016a; 2016b).

O Brasil faz parte do grupo de países onde o valor do benefício não varia ao longo do período de recebimento do seguro. Na América Latina, dos oito países com programa de seguro-desemprego, apenas Chile e Uruguai reduzem o valor do benefício pago ao longo do período de recebimento. Nos outros continentes, a manutenção do valor do benefício também é predominante – ocorre em 21 dos 34 países analisados aqui, todos na Europa. A diminuição do valor do benefício no período de pagamento do seguro ocorre em países como Bélgica, França, Itália, Espanha, Suécia, entre outros. O Brasil também faz parte do grupo de países com limites máximos e mínimos para o benefício do seguro-desemprego – no caso, com o menor benefício pago sendo o salário mínimo, e o máximo sendo cerca de 1,8 salário mínimo.

Para fazer um comparativo dos valores dos benefícios, utilizou-se duas hipóteses: *i)* se a remuneração utilizada no cálculo era igual ao salário mínimo do país; e *ii)* se a remuneração utilizada no cálculo era igual ao salário médio do país. A partir daí, fez-se a opção de utilizar o menor valor possível que o beneficiário pode receber diante das duas hipóteses de remuneração usadas como referência para o cálculo do benefício. No caso dos vários países onde o valor do benefício varia ao longo do período de recebimento, escolheu-se o menor valor do período.

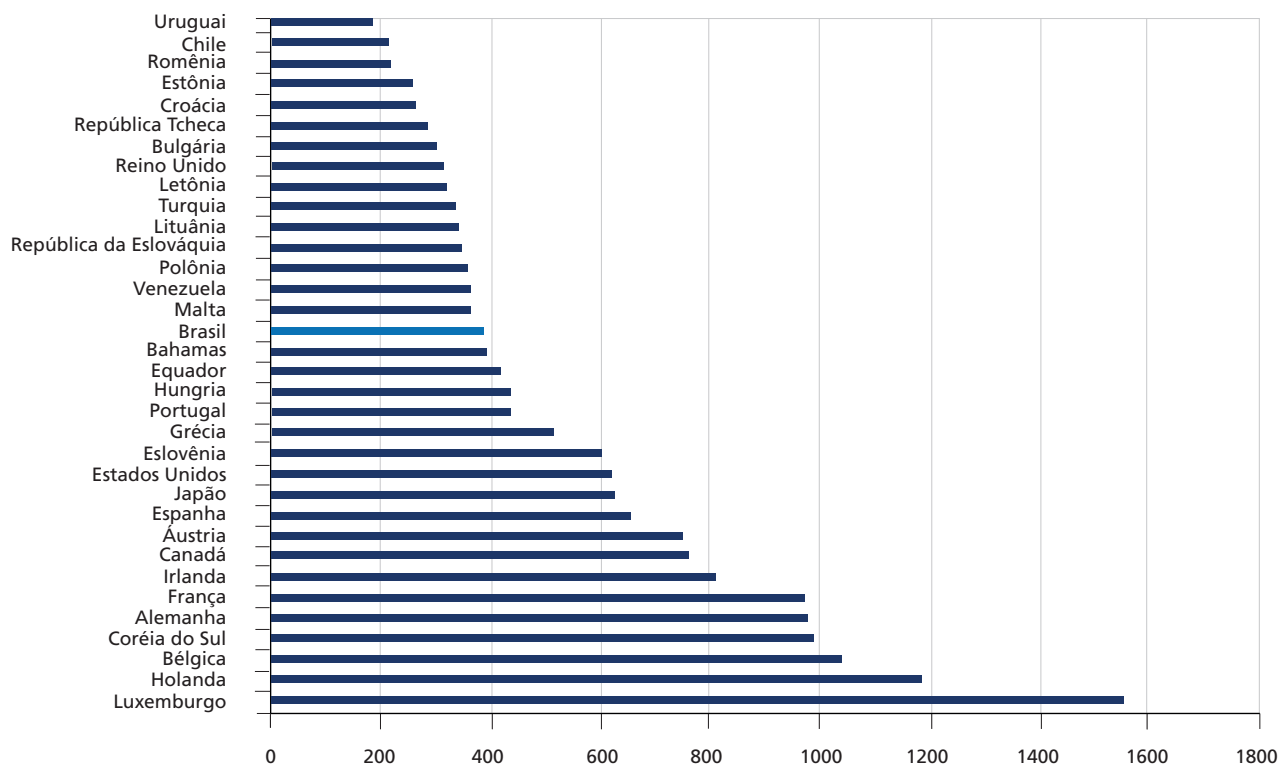
Nos gráficos 4 e 5, constam os valores pagos do benefício do seguro-desemprego em vários países, em 2015. Os benefícios foram calculados para cada país na sua moeda e depois convertidos para dólar, usando os deflatores da Paridade do Poder de Compra (PPC),¹² para ser possível compará-los. No gráfico 4, supôs-se que o salário de referência para o cálculo do benefício foi o salário mínimo. Pode-se notar que o Brasil não paga um valor alto do benefício em relação a um grande conjunto de países, mas está entre os maiores quando se considera apenas países da América Latina e do Caribe, pagando menos apenas do que o Equador. Já no gráfico 5, o parâmetro usado como base para o cálculo foi o salário médio. Nesse caso, o valor do benefício do Brasil ficou comparativamente mais baixo do que no gráfico 4.¹³ Ao mesmo tempo, o valor do benefício para o desempregado brasileiro que ganhava o salário médio foi maior do que o observado em todos os outros países da América Latina e do Caribe.

12. Os deflatores da PPC utilizados aqui foram extraídos da base de dados do World Development Indicator, desenvolvido pelo Banco Mundial. Disponível em: <<https://bit.ly/2yyUix5>>.

13. Os países que aparecem nos gráficos 4 e 5 não são exatamente os mesmos porque: *i)* há países que não possuem salário mínimo claramente determinado (não sendo possível calcular um valor mínimo de forma alternativa) ou então tem um salário mínimo determinado por acordos coletivos – caso de Chipre, Dinamarca, Finlândia, Itália e Suécia; e, *ii)* há países que, embora tivessem salário mínimo, não apresentaram estatísticas claras para o seu salário médio – caso de Bahamas, Venezuela, Croácia e Turquia. A Argentina não apareceu em nenhum desses dois gráficos porque seu deflator PPC não estava disponível.

GRÁFICO 4

Benefício mínimo – em dólar PPC se a base de cálculo for igual ao salário mínimo (2015)

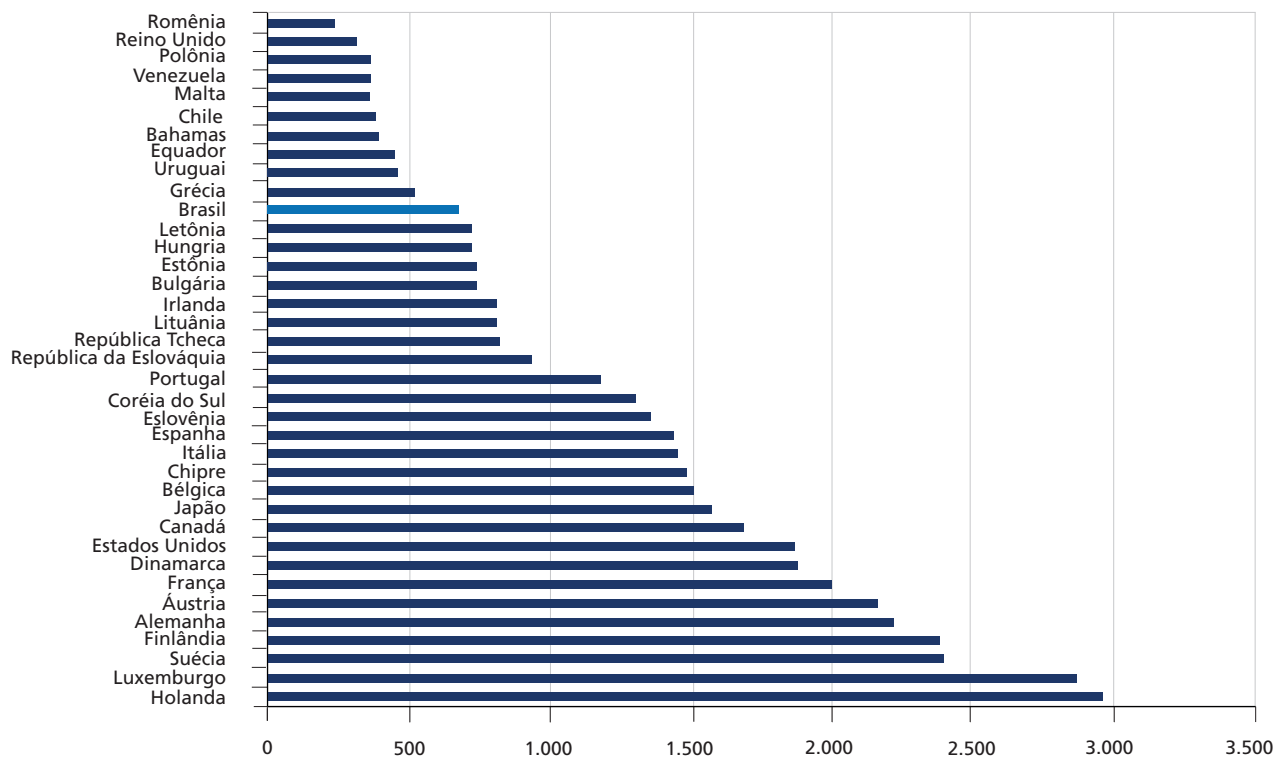


Fonte: SSA e ISSA (2015; 2016a; 2016b) e dados oficiais dos países.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5

Benefício mínimo – em dólar PPC se a base de cálculo for igual ao salário médio (2015)



Fonte: SSA e ISSA (2015; 2016a; 2016b) e dados oficiais dos países.

Elaboração dos autores.

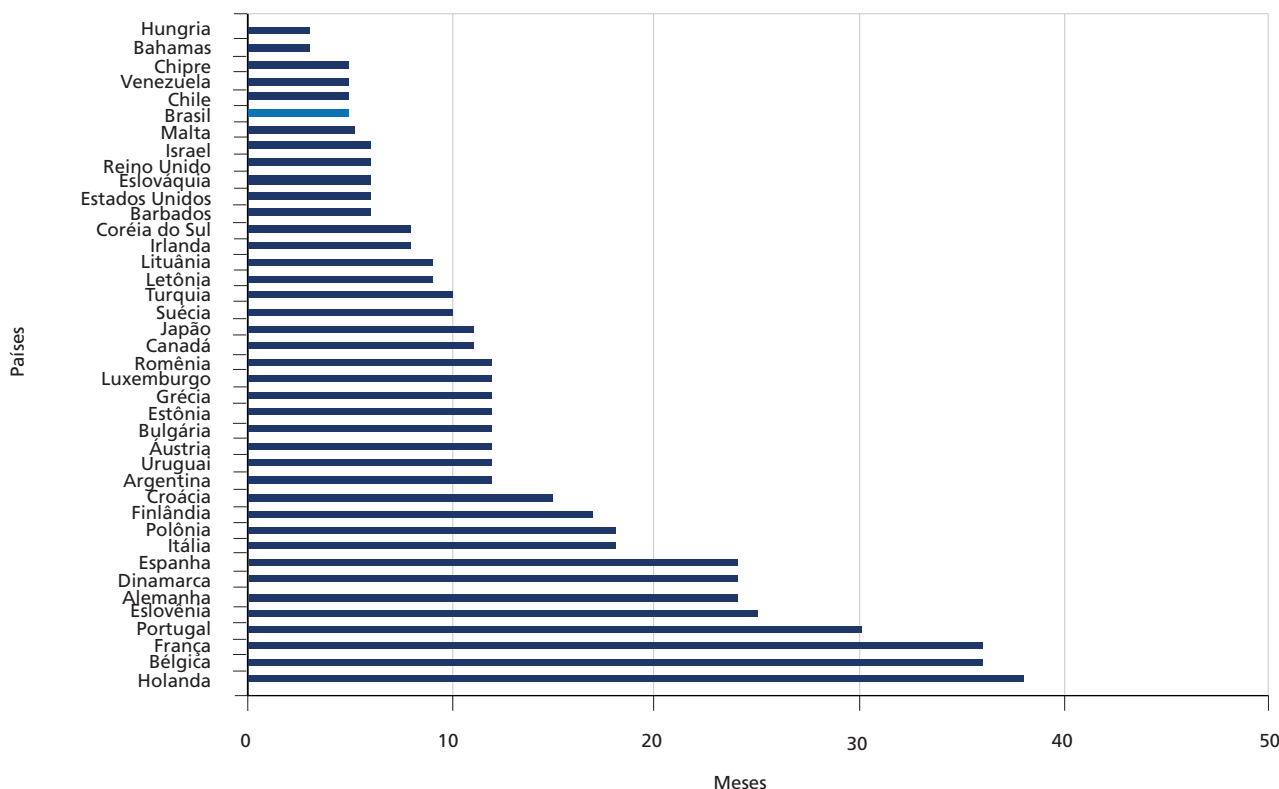
3.3.2 Tempo de recebimento do benefício

Os períodos máximos de recebimento de benefícios variam muito entre os países e dependem frequentemente do número de contribuições feitas e da idade dos beneficiários. Na Hungria, por exemplo, os benefícios são pagos por até

apenas noventa dias, enquanto um trabalhador desempregado na Holanda pode receber benefícios por até 36 meses, desde que tenha feito contribuições suficientes (SSA e ISSA, 2016a). O gráfico 6 mostra, para vários países, o tempo máximo de recebimento do benefício, ainda que o número de meses mostrado se refira, se for o caso, à faixa etária mais velha. Por exemplo, na Alemanha somente aqueles com idade superior a 58 anos e com pelo menos 48 meses de trabalho coberto podem requerer benefícios por um período de até 24 meses. Na América Latina, o benefício do seguro-desemprego são costumeiramente pagos por até cinco meses, com a exceção da Argentina, que paga o benefício por até um ano (SSA e ISSA, 2016b).

GRÁFICO 6

Período máximo de recebimento do benefício do seguro-desemprego (2016 ou último ano disponível)



Fonte: SSA e ISSA (2015; 2016a; 2016b).

Elaboração dos autores.

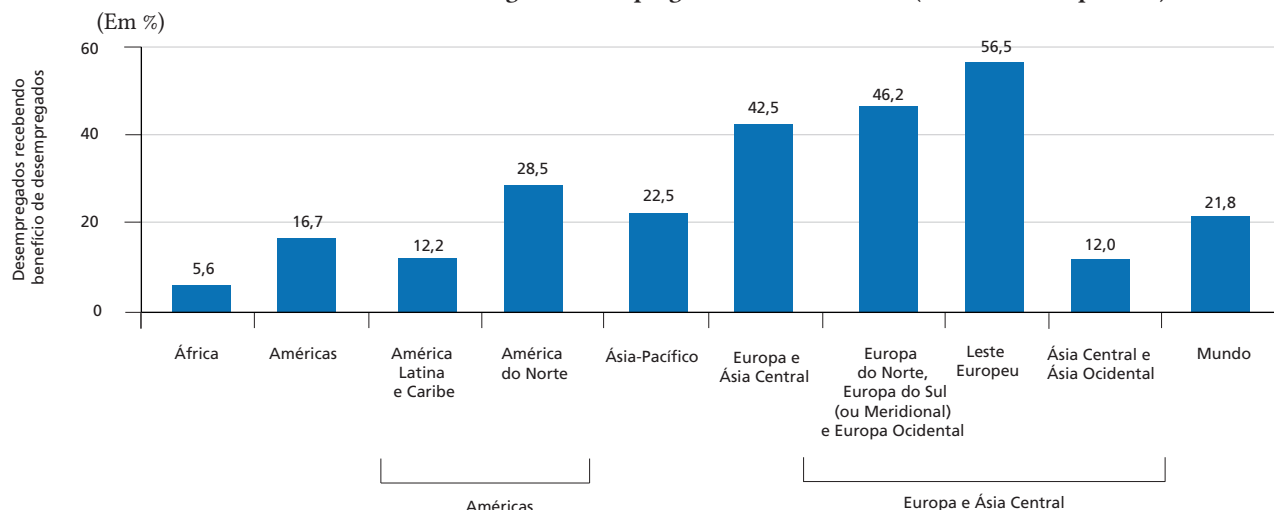
3.4 Taxa de cobertura

O gráfico 7 mostra a taxa de cobertura efetiva do seguro-desemprego ao redor do mundo. Os autores do documento *Social Protection Report 2017/19* enfatizam a grande diferença entre a taxa de cobertura legal e a taxa de cobertura efetiva, sendo que esta última é bem menor do que a primeira (ILO, 2017). Eles enfatizam, ainda, que a taxa de cobertura legal se refere às pessoas elegíveis para o benefício, como uma proporção da força de trabalho total, e definem a taxa de cobertura efetiva como a razão entre o número de pessoas que recebe o seguro-desemprego e o número de pessoas desempregadas. Pode-se perceber aí que essas taxas não são diretamente comparáveis, mas elas ajudam a entender a questão da cobertura do programa.

Os dados mostram que apenas 21,8% dos desempregados do mundo recebem efetivamente o seguro-desemprego, um número inferior à taxa de cobertura legal global, que é de 38,6%. Além disso, ainda no referido documento, num conjunto de 96 países analisados, apenas onze deles apresentam uma taxa de cobertura efetiva acima de dois terços do total, enquanto 48 países apresentam uma taxa de cobertura inferior a um terço, entre eles o Brasil. Essa baixa taxa de cobertura, de acordo com os autores, não é apenas resultado da falta de programas de proteção ao desemprego (em particular, em países com alta proporção de empregados informais), mas também de períodos longos de contribuição mínima e de períodos curtos de pagamento de benefícios. Adicionalmente, a cobertura efetiva varia muito entre as regiões e os países do mundo. A Europa apresenta as taxas mais altas: 56,5% na Europa Oriental, 46,2% na Europa Ocidental, do Norte e do Sul. No resto do mundo, a taxa de cobertura é menor: 28,5% na América do Norte, 12,0% na Ásia Central e Ocidental; 12,2% na América Latina e Caribe; e apenas 5,6% na África.

GRÁFICO 7

Cobertura efetiva dos benefícios do seguro-desemprego ao redor do mundo (último ano disponível)



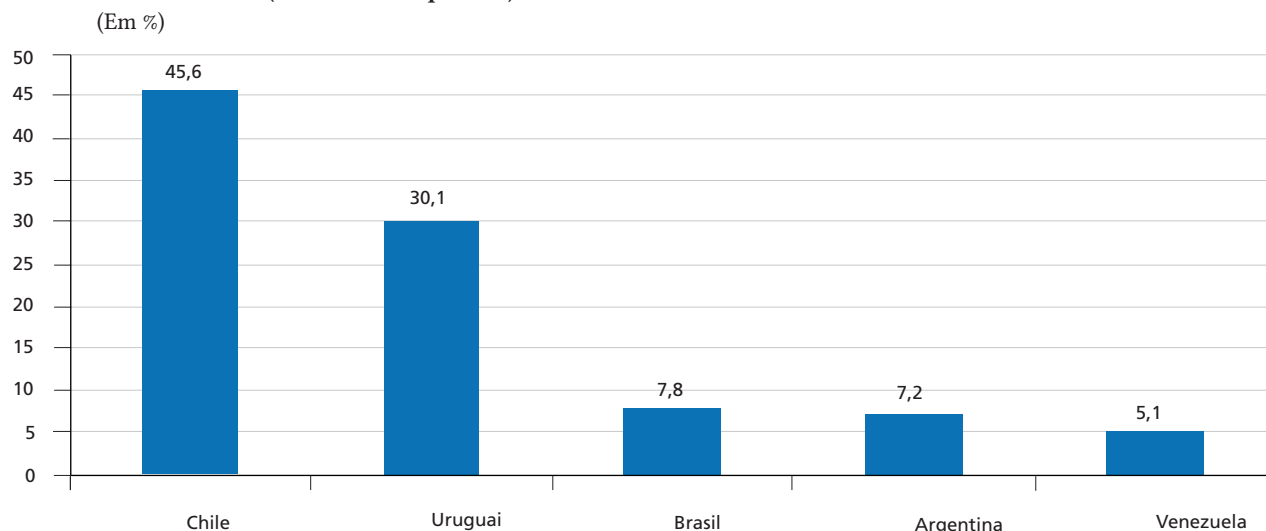
Fonte: ILO (2017, p. 48).

Obs.: Números de desempregados recebendo benefícios de desemprego coletados dos esquemas de desemprego da seguridade social nacional. A média global é ponderada pela força de trabalho de cada país.

A taxa de cobertura global na América Latina permanece, entretanto, baixa (gráfico 8), mesmo considerando que o Chile apresenta uma taxa de cobertura próxima a de países da Europa. No Brasil, a taxa de cobertura efetiva é de apenas 7,8%.¹⁴ Pinto (2014) explica que esse resultado para a América Latina ocorre por três principais fatores. O primeiro se relaciona ao desenho dos programas de seguro e seus critérios de elegibilidade, incluindo as taxas de contribuição mínimas. O segundo fator apontado pelo autor é o alto número de trabalhadores informais na região. Terceiro, a América Latina apresenta uma alta taxa de rotatividade, o que impede muitos trabalhadores de atingirem o tempo mínimo de trabalho para se qualificar para o benefício. Pinto (2014) aponta, ainda, que as mulheres e os jovens são os mais afetados pela baixa cobertura, uma vez que apresentam maiores taxas de desemprego e de rotatividade comparativamente aos homens. Além disso, as mulheres têm maior chance de trabalhar no setor informal.

GRÁFICO 8

Taxa de cobertura dos desempregados pelos programas de seguro-desemprego em países selecionados na América Latina (último ano disponível)



Fonte: ILO (2017).

Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi mencionado, o desemprego é um problema de política pública que pode ser combatido por políticas ativas, mas também são necessárias políticas passivas que apoiem os trabalhadores que perderam o emprego, não por vontade

14. A taxa de cobertura efetiva do seguro-desemprego para o Brasil foi calculada para março de 2015, dividindo-se o número de beneficiários pela população desocupada do primeiro trimestre de 2015, dado fornecido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>>.

própria, mas devido a um ciclo desfavorável na economia. Existe mais de um tipo de política que dá assistência ao desempregado, mas o foco deste trabalho foi o seguro-desemprego. Fizemos uma comparação geral de variáveis de desenho do programa, buscando traçar um perfil das escolhas feitas pelos países para atender os desempregados e mitigar os problemas potenciais de uma política de seguro-desemprego.

No mundo, existem 61 países com seguro-desemprego com contribuição obrigatória, e outros 21 que complementam seu sistema de seguro com programas de assistência social não contributivos. O Brasil faz parte de um pequeno conjunto de países da América Latina que possuem seguro-desemprego.

Quanto ao financiamento do programa do seguro-desemprego, foi feita uma análise de aspectos formais e gerais das estruturas de financiamento dos países. Na maioria dos países, verificou-se um desenho no qual o programa é financiado por contribuições diretas de empregados e/ou de empregadores. Viu-se que o Brasil se situou no grupo menor de países que escolheram um sistema de contribuição indireta – por meio de um fundo de seguridade social – para financiar o programa do seguro-desemprego. O Brasil também se situou numa minoria de países onde o seguro-desemprego é financiado apenas por contribuições dos empregadores. Quanto à participação do governo no programa do seguro-desemprego, existem somente alguns países na Europa em que o governo não contribui para o seguro-desemprego do país, enquanto que, na maioria dos casos, o governo participa por meio de uma contribuição fixa, de um subsídio ou cobrindo o *deficit* do sistema.

No tocante aos aspectos de desenho do seguro-desemprego, o público coberto, normalmente, são os trabalhadores do setor formal, mas existem muitas variações dentro disso. Esse mesmo padrão é observado sobre os tipos de demissão que são cobertos e nas regras de acúmulo do seguro-desemprego com outros benefícios. Já o tempo mínimo requerido para cumprir as regras de qualificação para receber o seguro-desemprego varia de treze semanas, na Itália, até dois anos, no caso do Equador. No Brasil, esse tempo, desde 2015, é de 52 semanas.

O valor dos benefícios pode ser determinado como um percentual do último salário, como um *flat rate* (um valor fixo, como o salário mínimo, por exemplo) ou como resultado de uma fórmula incluindo esses dois elementos, com a possível adoção de limites mínimos e máximos. Outra fonte de diferenças na determinação dos valores dos benefícios entre os países é o fato de que, em vários deles, o valor varia ao longo do período de recebimento, sempre para menor. O Brasil faz parte do grupo de países em que o valor do benefício não varia ao longo do período de recebimento do seguro, o que também ocorre na maioria dos países.

Os períodos máximos de recebimento de benefícios variam muito entre os países e dependem frequentemente do número de contribuições feitas e da idade dos beneficiários. Na América Latina, como no caso do Brasil, por exemplo, os benefícios do seguro-desemprego são costumeiramente pagos por até cinco meses, com a exceção da Argentina, que paga o benefício por até um ano.

Por fim, analisou-se aqui a denominada taxa de cobertura efetiva do seguro-desemprego nos vários países. Como foi mencionado nas seções anteriores, a taxa de cobertura efetiva é definida como a razão entre o número de pessoas que recebem o seguro-desemprego e o número de pessoas desempregadas. Os números mostraram que essa taxa, para o universo de desempregados do mundo, é baixa, de apenas 21,8%. Na comparação entre os continentes, as maiores taxas de cobertura são encontradas na Europa; e as menores, principalmente na África e depois na América Latina e no Caribe (com algumas exceções). No Brasil, a taxa de cobertura efetiva foi de apenas 7,8% em 2015, e cálculos feitos usando a mesma metodologia usada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que essa taxa se reduziu nos anos posteriores, chegando a 4,2% em 2018. As baixas taxas de cobertura efetiva encontradas na maioria dos países têm a ver com o desenho dos programas de seguro-desemprego e seus critérios de elegibilidade. No caso da América Latina e do Caribe, entre outras regiões do mundo, deve-se acrescentar o alto número de trabalhadores informais como uma dificuldade para se ter uma taxa de cobertura efetiva mais elevada, além da alta taxa de rotatividade dos trabalhadores.

Como se situa o Brasil no cenário mundial? Em poucas palavras, pode-se dizer, por um lado, que o programa do seguro-desemprego brasileiro não pode ser considerado comparativamente generoso no que diz respeito ao valor do benefício, nem no período de qualificação (que é um dos maiores do mundo) nem no número de parcelas – variáveis essas que costumam ser pontos de preocupação quando se procura desenhar um programa de seguro-desemprego que não gere distorções. Por outro lado, no Brasil, talvez por isso mesmo, também não foram utilizados instrumentos comuns para evitar a diminuição no empenho do trabalhador para procurar emprego, por exemplo, diminuir o valor do benefício ao longo do período de recebimento. Quanto à taxa de cobertura efetiva, percebe-se que o resultado para o Brasil foi relativamente baixa, devendo-se ressaltar a queda observada nos anos seguintes. No âmbito da América Latina, o Brasil paga benefícios de valor relativamente mais alto, mas, em geral, segue o padrão de um continente

onde há um grande número de trabalhadores informais, que trazem questões diferentes para a discussão do desenho do seguro-desemprego do que se observa nos países desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. L.; FOGUEL, M. N.; BILO, C. **FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego**: análise comparativa entre países e efeitos sobre o mercado de trabalho. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Mercado de Trabalho, n. 63).
- BOERI, T.; VAN OURS, J. **The economics of imperfect labor markets**. Princeton: University Press, 2008.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Boletim de informações financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: MTE, 2015.
- CARTER, J.; BÉDARD, M.; BISTA, C. P. **Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide**. Bangkok: ILO, 2013.
- CUNNINGHAM, W. V. **Unemployment insurance in Brazil**: unemployment duration, wages, and sectoral choice. Washington: The World Bank, 2000.
- ESSER, I. *et al.* **Unemployment benefits in EU member states**. European Commission, 2013.
- GOÑI, E.; LÓPEZ, H.; SERVÉN, L. **Fiscal redistribution and income inequality in Latin America**. Washington: The World Bank, 2008. (Policy Research Working Paper, n. 4487)
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **World Social Protection Report 2017/19**: universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. Geneva: ILO, 2017.
- PINTO, M. D. V. **Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 154).
- SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION OF THE UNITED STATES; ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security programs throughout the world**: Asia and Pacific, 2014. Washington: SSA, 2015.
- _____. **Social security programs throughout the world**: Europe, 2016. Washington: SSA, 2016a.
- _____. **Social security programs throughout the world**: the Americas, 2015. Washington: SSA, 2016b.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Bárbara Coutinho Ornellas (estagiária)

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: 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.