

Como aperfeiçoar o Seguro-Desemprego no Brasil?¹

Hélio Zylberstajn

1. Introdução

O desemprego é um fenômeno que pode ser abordado a partir de múltiplas dimensões: existencial, social, econômica e psicológica. Este texto contempla a dimensão econômica e a formulação de políticas públicas para combatê-lo. Evidentemente, as outras dimensões não são menos importantes que a econômica, mas esta é a que oferece critérios e conceitos com os quais os formuladores de políticas públicas procuram combater o fenômeno.

A próxima sessão do texto resume a contribuição da Economia sobre o desemprego, e seguinte avalia as políticas públicas e descreve suas limitações. A terceira sessão avalia criticamente a experiência brasileira com duas políticas públicas de combate ao desemprego, o Programa de Seguro-Desemprego e o Fundo de Garantia do tempo de Serviço – FGTS. A sessão que finaliza o texto apresenta as linhas gerais de uma proposta para aperfeiçoar aquelas políticas.

2. Teoria econômica e desemprego²

Para estudar o desemprego, os economistas associam o fenômeno com fatores relacionados ao sistema econômico como um todo. Este nível de análise classifica o desemprego da seguinte maneira:

Estrutural: desemprego causado pelo desencontro entre o perfil dos desempregados e os requisitos das vagas existentes, designado como um “descasamento” (*mismatching*) entre a oferta de trabalho (os desempregados) e a demanda de trabalho (as vagas). Este tipo de desemprego tem sido uma característica permanente no mercado de trabalho brasileiro.

¹ Texto apresentado no IV Congresso Internacional de Direito do Trabalho, da ANDT – Academia Nacional de Direito do Trabalho, realizado em São Paulo, em 16/10/2014. O tema geral do Congresso foi “Crise econômica e desajustes sociais: Reinvenção do Direito do Trabalho”

² Esta e a próxima sessão se baseiam em Zylberstajn e Balbinotto (1999).

Historicamente, nosso país tem sido incapaz de educar e qualificar o conjunto da sua mão-de-obra para ocupar satisfatoriamente as vagas existentes. No início do processo de industrialização essa deficiência podia ser parcialmente sanada com programas de adiestramento, já que as tarefas a desempenhar em muitas das vagas existentes tinham conteúdos relativamente simples e repetitivos. Porém, o avanço da tecnologia e a transformação da estrutura do emprego na era pós-industrial, a natureza do trabalho tem evoluído e as tarefas se tornaram mais sofisticadas, exigindo competências dos trabalhadores que nosso sistema educacional não consegue atender. Essa forma de desemprego Nos primeiros anos do novo milênio, a expansão do emprego nas atividades de baixa produtividade e baixos níveis de qualificação conseguiu absorver o excedente de mão-de-obra do país a tal ponto que a taxa de desemprego se aproximou dos níveis considerados como de pleno emprego. O descasamento histórico da mão-de-obra se reduziu, mas a produtividade na economia brasileira como um todo deixou de evoluir.

Sazonal. Em todos os segmentos da economia, há sempre alguma flutuação no nível de atividade ao longo do ano. Em alguns deles, as flutuações são muito intensas, a ponto de provocar até mesmo a interrupção da produção. São exemplos o turismo, a agricultura, a indústria da confecção, e outros.

De demanda: Desemprego maciço causado por uma queda na atividade econômica em um segmento ou geral, na economia como um todo. A diminuição na atividade em um segmento pode estar ligada à perda de competitividade ou a mudança nas preferências dos consumidores ou ainda a inovações tecnológicas que criam um produto novo que vai substituir um produto tradicional ou que introduzem novos processos poupadores de mão-de-obra. Quando a economia entra em recessão, a queda de atividade se generaliza e o desemprego de demanda atinge um contingente maior porque todas as atividades são afetadas. O Brasil, assim como todos os países, experimentou por diversas vezes tanto a insuficiência de demanda localizada como a recessão generalizada.

Friccional. Muitas vezes, o trabalhador que é desligado (ou que pede o desligamento) de seu emprego já tem outro em vista. Nestes casos, o tempo transcorrido para a transição entre as duas posições é de alguns dias. Outras vezes, a transição pode levar um tempo maior, algumas semanas ou mesmo alguns meses. O desemprego friccional corresponde exatamente ao desemprego que se observa enquanto o trabalhador está transitando de uma

vaga para outra. Na verdade, todos os tipos de desemprego poderiam ser chamados de friccionais, mas este termo se associa mais à situação em que não se verificam os demais tipos de desemprego. Mesmo quando o mercado de trabalho não sofre de desemprego estrutural, sazonal ou de demanda, a taxa de desemprego não se anula porque sempre transcorrerá algum tempo entre a saída de um emprego e a entrada em outro. Haverá sempre algum tempo para o trabalhador conhecer as vagas disponíveis e/ou para a empresa conhecer trabalhadores à procura de trabalho. O encontro não é instantâneo, na maioria dos casos. Por essa razão, a taxa de desemprego não chega a zero, mesmo quando o mercado de trabalho está a todo vapor. Haverá sempre algum desemprego do tipo friccional. E quando o único tipo de desemprego é o friccional, os economistas dizem que o mercado de trabalho está a pleno emprego. Nos anos recentes, quando o Brasil teve taxas de desemprego próximas a 5%, muitos economistas consideram que estivemos em pleno emprego.

Há diversas teorias e modelos econômicos que oferecem explicações para o desemprego, tanto no nível microeconômico como no macroeconômico. Estas últimas apresentam grande diversidade de abordagens. Por exemplo, alguns autores explicam o desemprego de trabalhadores qualificados com a ideia de **sinalização**: para não se desvalorizar no mercado, trabalhadores qualificados quando desempregados não aceitam qualquer vaga e preferem esperar por uma oportunidade compatível com seu nível profissional. Outro exemplo: muitas empresas fazem questão de pagar salários acima dos níveis praticados no mercado, para exigir dos seus empregados maior dedicação e esforço. Os demais trabalhadores ambicionam trabalhar nestas empresas e se candidatam a emprego nelas, formando uma fila de desempregados. Ou seja, empresas que praticam o **salário eficiência** (este é o nome que os economistas dão a essa política) causam desemprego. Mais um exemplo: muitas vezes, o desemprego é causado por deslocamentos setoriais, ou seja, mudanças na estrutura produtiva. Segmentos econômicos perdem competitividade (e demitem trabalhadores que se especializaram naqueles segmentos) e, ao mesmo tempo, outros segmentos emergem (que necessitam de mão-de-obra com habilidades distintas dos trabalhadores desempregados).

O desemprego é explicado, também, a partir de estratégias de **procura de emprego** (*job search*) utilizadas pelos trabalhadores. Nesta abordagem, a atividade de procura de emprego é considerada como uma forma de investimento: quanto mais tempo o

trabalhador puder dedicar à procura do novo emprego, maior a probabilidade de encontrar uma posição compatível com seu perfil e seus interesses. Esta perspectiva atribui ao Seguro-Desemprego um papel estratégico, capaz de melhorar o desempenho do mercado de trabalho. A razão é simples: garantindo uma renda ao trabalhador, permite que este faça uma procura de trabalho mais cuidadosa e prolongada, até encontrar a vaga ideal, na qual vai permanecer um período grande o suficiente para compensar o gasto social com este benefício.

Os economistas tendem a concordar que cada trabalhador tem o seu **salário de reserva**, ou seja, um nível mínimo de remuneração, abaixo do qual preferem continuar desempregados. O valor do salário depende de diversos fatores. Por exemplo, depende da situação econômico-social do trabalhador: quanto mais precária essa condição, menor o salário de reserva. Depende também do custo implícito de aceitar o emprego: se, por exemplo, tiver que renunciar a um benefício social, o salário de reserva deverá compensar esta perda. No Brasil, muitos estudiosos atribuem ao Salário Família uma parte do desemprego exatamente por essa razão. Essa hipótese tem encontrado alguma evidência empírica no país. De uma maneira geral, há na literatura internacional abundante evidência de que o próprio Seguro-Desemprego tem um impacto na taxa de desemprego.

Finalmente, muitos economistas atribuem o crescimento da taxa de desemprego nos países desenvolvidos, observado nas últimas décadas do século passado, à assim chamada **histerese**. A histerese é um fenômeno físico que alguns materiais apresentam e que foi transplantada para a questão do desemprego, para ilustrar a ideia de que as políticas públicas de proteção aos desempregados aumentam a taxa de desemprego e assim realimentam a propensão de desempregados permanecerem nesta condição. De acordo com os formuladores desta hipótese, entre as políticas públicas responsáveis pela histerese estão a generosidade do Seguro-Desemprego (no valor e no prazo de concessão), a proteção ao emprego (por meio de restrições à demissão que desestimulam as empresas a expandir suas vagas) e a própria ação sindical, que pressiona os salários para cima e protege os *insiders* em detrimento dos *outsiders*.

Como se combate o desemprego?

As políticas públicas de combate ao desemprego podem ser divididas em dois grupos: passivas e ativas. São políticas passivas o Seguro Desemprego, a proteção contra a demissão e a redução da jornada (*work sharing*). No grupo de políticas ativas estão a expansão da demanda de trabalho (via empregos públicos ou subsídios ao setor privado), a informação/intermediação de mão-de-obra nas agências públicas de emprego e hoje em dia na internet, e o treinamento e a reciclagem de desempregados. Naturalmente, a mais importante é o Seguro-Desemprego, por meio do qual o Estado oferece ao desempregado uma assistência em termos de manutenção de sua subsistência, enquanto procura um novo emprego. Entre as qualidades do Seguro-Desemprego estão a capacidade de melhorar o casamento do desempregado com a vaga e, do ponto de vista macroeconômico, o seu caráter anticíclico dada a sua contribuição para manter a demanda agregada da economia.

Mas o Seguro-Desemprego tem também um defeito, o de prolongar o desemprego. Este defeito parece ser tanto mais provável quanto mais generoso o programa, tanto em termos de duração do benefício quanto em termos de valor do mesmo. Há diversas evidências que confirmam este aspecto, e o mais importante é a tendência de deixar para o final do período de benefício a intensificação da procura de emprego. O defeito da política não é razão para que os estudiosos proponham sua eliminação, mas é motivo para propostas de aperfeiçoamento. Uma delas é a ideia de reduzir o valor do benefício conforme avança o prazo de sua concessão. Outra é condicionar o recebimento do benefício à demonstração concreta de esforço na procura de emprego e/ou na frequência a um programa de treinamento e/ou uma reciclagem. Alguns propõem inclusive que o pagamento do benefício seja feito apenas depois de concluído o programa de treinamento.

Para aumentar a eficácia do treinamento, existe a proposta de oferecer ao desempregado um vale-treinamento (*voucher*) que é a moeda para se pagar o curso, que neste caso seria de livre escolha do beneficiário. Esta proposta procura evitar que a escolha dos conteúdos dos treinamentos seja atribuição do planejador estatal, cuja capacidade de conhecer a necessidade das empresas em termos de perfil e qualificação de empregados seria bastante limitada.

Algumas propostas de políticas têm como objetivo assistir os desempregados de longo prazo, os chamados desempregados crônicos. Para estes, as agências públicas de emprego utilizariam o conceito de perfil do desempregado (*profiling*), que constitui em priorizar o

atendimento e dar mais atenção aos desempregados mais vulneráveis). E para os trabalhadores mais pobres, existe a ideia de conceder benefícios na forma pura e simples de transferência de renda (o chamado imposto de renda negativo), que seria uma espécie de Seguro-Desemprego permanente.

Há também propostas voltadas para a empresa, os incentivos econômicos na forma de isenções de tributos para quem contrata desempregados e mesmo de subsídios ao próprio salário. Este tipo de proposta sofre críticas na medida sua implementação que pode criar outro problema, o deslocamento de empregados (*displacement*). Isso ocorreria na medida em, para se beneficiar do incentivo econômico de contratar um desempregado, a empresa demitiria um empregado.

Como se pode perceber, há uma grande variedade de desenhos nas políticas públicas de combate ao desemprego. O cardápio não é excludente, podendo cada país adotar um conjunto de políticas, cada uma com objetivos específicos. As políticas procuram atender os diferentes grupos de desempregados e utilizam diferentes instrumentos para assisti-los. A União Europeia é bom exemplo de diversidade de enfoques e de instrumentos, utilizados simultaneamente. Trata-se da proposta da existente desde 2009, denominada Flexsecurity, uma combinação de políticas ativas (ênfase em treinamento e intermediação) com Seguro-Desemprego generoso. Este conjunto de políticas pretende substituir a antiga política de proteção do emprego típica do mercado de trabalho europeu por um novo enfoque, a proteção no mercado de trabalho. O objetivo é oferecer ao trabalhador desempregado apoio vigoroso na busca de novo emprego, ao invés de dificultar a demissão.

Finalmente, um enfoque bastante criativo é oferecido por Stiglitz e Yun (2002). Que propõe a integração do Seguro-Desemprego com o benefício da aposentadoria, por meio de uma conta vinculada na qual seriam depositadas contribuições que podem ser utilizadas tanto para sobreviver em períodos de desemprego como para a renda de aposentadoria. Se o trabalhador utilizar os recursos para financiar seu desemprego, estaria sacando contra sua aposentadoria. Segundo os autores, esta proposta pode reduzir o oportunismo na utilização do Seguro-Desemprego, identificado por inúmeros pesquisadores. A propensão a utilizar ao máximo o direito, inerente a qualquer programa de Seguro-Desemprego seria substituída pelo incentivo de poupar para a aposentadoria.

3. O caso brasileiro: FGTS e Seguro Desemprego

Seguro-Desemprego. O Seguro-Desemprego brasileiro foi criado em 1986, mas ganhou fôlego apenas depois da promulgação da Constituição de 1988, que o incluiu entre os direitos dos trabalhadores (Artigo 7º - II) e destinou os recursos do PIS para seu financiamento. Para utilizar o benefício, o trabalhador deve estar desempregado, ter sido demitido sem justa causa e ter tido emprego com registro em carteira por pelo menos seis meses nos últimos 36 meses.

O quadro a seguir apresenta algumas informações básicas sobre o programa, no período 2003 a 2013.

Quadro 1: Programa do Seguro-Desemprego - Informações básicas (2003-2013)

Ano	Emprego formal RAIS-milhões	Beneficiários (milhões)	Taxa de desemprego	Gasto (R\$ milhões/2013)
2003	29,5	6,6	12,3%	9,0
2013	48,5	8,9	5,4%	31,9
Variação	64%	35%	-56%	254%

No período considerado, o emprego formal se expandiu bastante, passando de 29,5 milhões de trabalhadores para 48,5 milhões, um aumento de 64%. O número de beneficiários também cresceu, mas em menores proporções, passando de 6,6 milhões para 8,9 milhões, um crescimento de 35%. Por sua vez, a taxa de desemprego caiu de 12,3% em 2003 para 5,4% em 2013. Finalmente, o gasto com o programa cresceu de R\$9,0 bilhões para R\$31,9 bilhões (valores de 2013, ou seja, valores descontados da inflação), representando um crescimento de nada menos que 254%. Os números exibidos no Quadro I retratam uma situação aparentemente paradoxal: enquanto a taxa de desemprego caiu sensivelmente no período, os gastos com os benefícios do Seguro-Desemprego aumentaram de forma muitíssimo expressiva.

Para o governo, que tem manifestado muita preocupação com o crescimento dos gastos do programa, a causa está relacionada ao aumento na rotatividade da mão-de-obra. Mas essa explicação não se sustenta. De fato, a parcela da rotatividade que tem crescido é

causada pelo aumento nos desligamentos por iniciativa dos trabalhadores, que nesses casos não têm direito a pleitear o benefício do Seguro-Desemprego (o aumento dos desligamentos de iniciativa dos trabalhadores tem ocorrido devido à situação favorável no mercado de trabalho). Portanto, o diagnóstico do governo é falho e, na verdade, o crescimento dos gastos tem outras causas: de um lado, o aumento da formalização e de outro o aumento real e contínuo do Salário Mínimo, que é resultado da política adotada pelo próprio governo.³

FGTS. Criado em 1967, substituiu a estabilidade a que os trabalhadores tinham direito quando atingiam 10 anos de tempo de serviço na empresa. Para demitir um trabalhador com 10 anos de casa, a empresa tinha que pagar uma indenização igual a 20 salários e, para evitar que isso ocorresse, muitas empresas demitiam os empregados antes de atingir o período de estabilidade. O governo da época decidiu alterar essa regra, que era fonte de muitos conflitos, e criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, constituído por uma conta individual atrelada ao vínculo de emprego. O saldo acumulado nessa conta é remunerado com taxas menores que as vigentes no mercado e, às vezes inclusive abaixo da inflação. Os trabalhadores têm assim todo o incentivo para sacar seus saldos, o que é permitido no caso de doença grave, aposentadoria, morte, aquisição de casa própria, e demissão sem justa causa. O saldo de uma conta inativa pode ser sacado depois de três anos, desde que o trabalhador não tenha tido nenhum vínculo empregatício no período. O FGTS é, na verdade, uma forma inteligente de Seguro-Desemprego, mas que não tem cumprido adequadamente este papel. Assim como o programa de Seguro-Desemprego, o FGTS também cria incentivos à rotatividade, para sacar os saldos que são mal remunerados. E mais: o trabalhador demitido sem justa causa pode sacar seu FGTS, mesmo que obtenha um novo emprego imediatamente.

O conjunto de políticas constituído pelo Seguro-Desemprego e pelo FGTS tem algumas distorções conceituais que precisariam ser corrigidas. Por exemplo, o financiamento do Seguro-Desemprego é feito por meio de uma contribuição sobre o faturamento ou sobre

³ No final de 2014, o governo editou Medida Provisória alterando os critérios de concessão do benefício, que aumentou o número mínimo de meses com registro em carteira no período anterior à demissão. A medida casuística deverá reduzir significativamente a quantidade de trabalhadores preenchendo os requisitos para obter o benefício e reduzirá certamente os gastos, objetivo perseguido pelas autoridades.

o valor adicionado. O ideal seria financiá-lo por meio de contribuição sobre o salário, folha, para que o custo para a empresa estivesse relacionado com o tamanho de sua folha e também com a frequência de desligamentos. Assim, empresas intensivas em mão-de-obra e com taxas elevadas de rotatividade recolheriam contribuições maiores do que empresas intensivas em capital com baixa rotatividade. Hoje, na prática, ocorre o contrário, e muitas empresas que demitem pouco acabam contribuindo relativamente mais para o financiamento do Seguro-Desemprego do que empresas que demitem muito. Por sua vez, o FGTS padece de uma distorção importante: como seus recursos são utilizados para financiar programas habitacionais e de infraestrutura, os trabalhadores acabam pagando o subsídio a estes programas com a sub remuneração de seus ativos nas contas vinculadas.

Nos anos 1990, por causa do profundo processo de reestruturação da economia brasileira, havia muitas demissões. Os trabalhadores afluíam em massa às agências do Ministério do Trabalho e da Caixa Econômica Federal para solicitar o Seguro-Desemprego e iniciar os procedimentos de saque do FGTS. Como a rede de agências não estava equipada para atender o número grande de requerentes, o governo decidiu simplificar o procedimento e criou um formulário que passou a ser preenchido pela própria empresa, no ato da rescisão do contrato de trabalho. Com esse requerimento, o trabalhador pode se dirigir diretamente a uma agência da CEF e dar entrada no pedido de Seguro-Desemprego. Tudo isso somado, em síntese, leva à conclusão de que além de criarem distorções, os dois programas criam também incentivos ao conluio e à rotatividade e talvez contribuam para aumentar a taxa de desemprego no Brasil. Pior: aumentam desnecessariamente os gastos do governo e prejudicam a formação de poupança dos trabalhadores.

4. Uma proposta para aperfeiçoar nossas políticas de combate ao desemprego

Este texto procurou mostrar de um lado, a justificativa econômica para programas de combate ao desemprego e, de outro, as limitações e defeitos observados internacional na implementação e aplicação destas políticas. Procurou mostrar também que estes problemas estão presentes no caso brasileiro que é agravado pelos detalhes específicos e particulares dos nossos programas. Diante da magnitude dos gastos envolvidos e da

importância social e estratégica destes programas, é recomendável realizar uma reformulação para aperfeiçoá-los e livrá-los dos defeitos e distorções apontadas.

Para corrigir a situação apontada, o autor deste texto tem proposto a unificação dos dois programas. O Seguro-Desemprego e o FGTS seriam utilizados para acumular saldos nas contas vinculadas e estes saldos poderiam ser sacados apenas em duas ocasiões: no desemprego ou na aposentadoria. Seria a implantação do modelo sugerido por Stiglitz e Yun (2002), que teria condições de corrigir os incentivos perversos e as distorções atuais. Para viabilizar essa ideia, cada trabalhador teria apenas uma conta no FGTS, e não várias contas, uma em cada vínculo de emprego. A contribuição do PIS poderia ser extinta e substituída por um aumento no valor do depósito mensal, que hoje é 8% do salário recebido. Além disso, esse novo FGTS poderia ser estendido aos funcionários públicos, e, com isso, o país caminharia para a unificação dos sistemas de aposentadoria (Zylberstajn, 2014).

Referências

Stiglitz, Joseph e Jungyoll Yun; Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance; **Working Paper 9199 – National Bureau of Economic Research**, September 2002

Zylberstajn, Hélio e Giácomo Balbinotto, As Teorias de Desemprego e as Políticas Públicas de Emprego, in **Estudos Econômicos**, vol 29, No. 1, pg. 129-149, jan/mar 1999.

Zylberstajn, Hélio; Previdência Social: Vamos perder o bonde?, in **Digesto Econômico**, Ano 63, No. 479, pg. 12-13, Julho/Agosto 2014,