

Por que os Gastos com Seguro-Desemprego Crescem?*

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha**

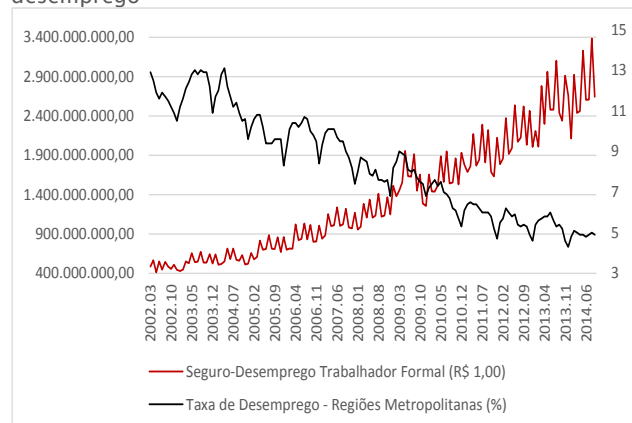
1. Introdução

Nos últimos anos, os gastos com seguro-desemprego no Brasil têm apresentado um expressivo crescimento em um período em que se tem observado reduções na taxa de desemprego, bem como condições no mercado de trabalho próximas ao pleno emprego, conforme argumentam alguns analistas. O Gráfico 1 a seguir apresenta, de maneira ilustrativa, essa relação antagônica observada entre as despesas com seguro-desemprego trabalhador formal e a taxa de desemprego nas regiões metropolitanas, no período de março de 2002 a junho de 2014.

O que explica esse paradoxo observado entre o crescimento das despesas com seguro-desemprego e a redução das taxas de desemprego? Segundo Pires e Lima Júnior (2014), tal crescimento dos gastos com seguro-desemprego pode ser explicado por uma série de fatores, entre os quais se destacam: (i) a política de valorização do salário mínimo; (ii) a crescente formalização da economia; e (iii) a elevada taxa de rotatividade, principalmente dos recém-inseridos no mercado de trabalho formal¹.

O presente estudo tem por objetivo apresentar os argumentos relacionados à política de valorização do salário mínimo e a elevada taxa de rotatividade da mão-de-obra brasileira que procuram responder a esse paradoxo.

Gráfico 1: Taxa de desemprego e as despesas com seguro-desemprego



Nota: elaboração do autor. Fonte: IPEADATA; Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

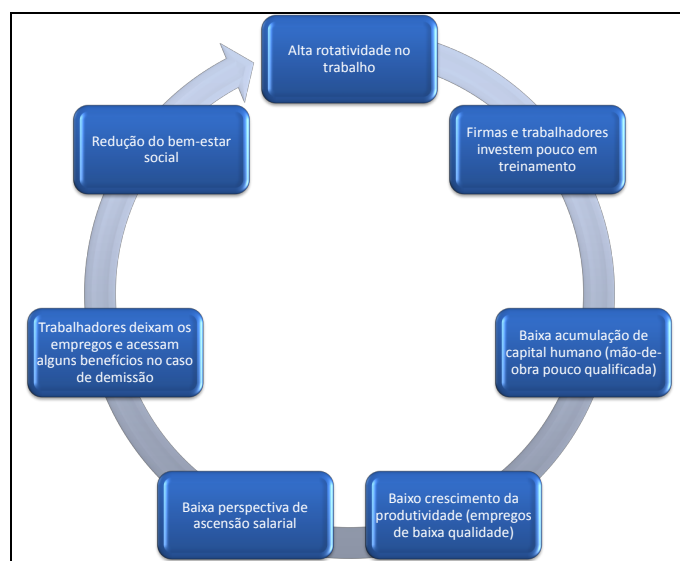
¹ É importante destacar também que outras pesquisas na área da economia do trabalho mostram que o aumento da demanda por mão-de-obra e as regras vigentes até o final de 2014 para a concessão dos pagamentos desse benefício social criaram um mecanismo irregular de renda paralela em que, ao invés de amparar apenas os trabalhadores demitidos de maneira involuntária, os pagamentos favorecem também pessoas que pedem demissão para ficarem paradas e receberem a remuneração. Outros desistem do emprego formal e acumulam rendimentos obtidos em "bicos" não identificados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Uma terceira vertente de distorção, mais grave, são as fraudes.

2. Seguro-Desemprego e Taxa de Rotatividade no Mercado de Trabalho

2.1 Rotatividade e produtividade

A rotatividade no mercado de trabalho (*job turnover*) representa intensa movimentação (grande fluxo) de trabalhadores entre postos de trabalho, geralmente passando por períodos de desemprego, informalidade e/ou saídas da força de trabalho. De maneira específica, a rotatividade representa a substituição do ocupante de um posto de trabalho por outro, ou seja, a demissão seguida da admissão, em um posto específico, individual, ou em diversos postos, envolvendo vários trabalhadores. Em Economia do Trabalho, sabe-se que a produtividade do trabalho depende da qualificação da mão-de-obra (via educação), mas também de capital humano específico acumulado através de treinamento no ambiente de trabalho. Contudo, a alta rotatividade do trabalho, ao prejudicar o investimento em treinamento, impede um aumento da produtividade devido à baixa acumulação de capital humano. Isso resulta em um equilíbrio ruim com baixo investimento em treinamento, baixa perspectiva de ascensão salarial e baixo grau de compromisso entre trabalhadores e firmas pela manutenção do *matching* de trabalho, conforme destacado na Figura 1 a seguir:

Figura 1: Rotatividade no Mercado de Trabalho e Produtividade.



Nota: elaboração do autor.

Pode-se dizer, então, que a alta rotatividade no mercado de trabalho gera ganhos de curto prazo e perdas tanto para

trabalhadores quanto para empregadores, bem como perdas para o governo.

Do lado do trabalhador, os “ganhos de curto prazo” estão associados, por exemplo, ao recebimento do saldo do FGTS e da multa de 40% do FGTS, às parcelas do benefício com seguro-desemprego e outros benefícios trabalhistas não pagos durante o período de trabalho. Mas as perdas são maiores, pois a alta rotatividade resulta em baixo investimento em treinamento, baixa acumulação de capital humano (mão-de-obra pouco qualificada), interdição da aprendizagem e da experiência no exercício de certas ocupações e, principalmente, insegurança quanto ao contrato de trabalho, levando a períodos de desemprego, seguidos da busca de nova colocação no mercado de trabalho.

Do lado das firmas (empregadores), os “ganhos de curto prazo” estão associados ao incentivo à demissão de trabalhadores em momentos de baixo faturamento, bem como o uso recorrente do mecanismo da rotatividade como expediente de redução de custos das empresas. Mas as perdas também são maiores, por exemplo, as empresas incorrem nos custos decorrentes do processo de seleção e de investimento, bem como de avaliação do admitido contratado para substituir o trabalhador desligado. Além disso, deve-se destacar o baixo investimento em treinamento, a perda de “capital intelectual” e o baixo crescimento da produtividade.

Já para o lado do governo, só há perdas, definitivamente. Explicando melhor, tanto os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), quanto os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) constituem verbas para investimento em infraestrutura urbana (habitação e saneamento), investimento privado para capacidade física produtiva e desenvolvimento tecnológico, abono salarial e seguro-desemprego. Todavia, os desligamentos dos assalariados no mercado formal de trabalho impactam fortemente sobre os resultados contábeis dos fundos públicos FAT e FGTS, onerando o volume de recursos despendido com o seguro-desemprego, em detrimento das outras destinações dos recursos desses fundos.

Na avaliação de alguns técnicos do governo federal, o paradoxo comentado anteriormente é explicado pelo elevado crescimento do número de pessoas empregadas no setor formal e pela alta rotatividade da mão-de-obra, estimulada, entre outros fatores, pela possibilidade de saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela perspectiva de rápida recolocação no mercado de trabalho.

2.2 Rotatividade e incentivos perversos da legislação trabalhista

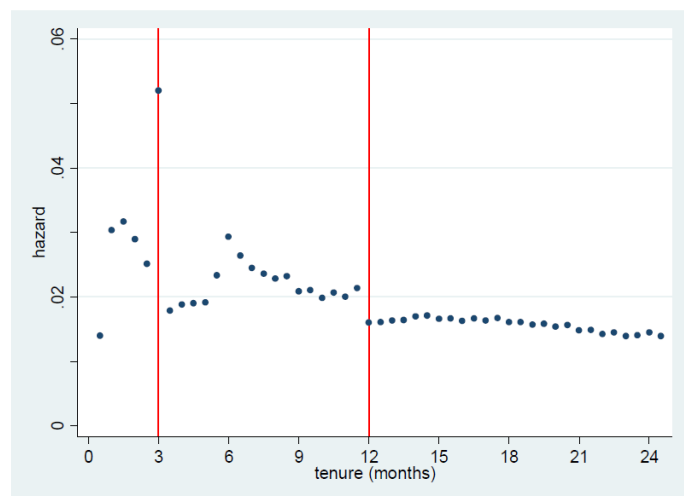
Mas, então, o que tem provocado a elevada taxa de rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho brasileiro? O estudo de Gonzaga e Pinto (2014) tem como objetivo revisar o debate sobre como os incentivos perversos na legislação trabalhista brasileira afetam a rotatividade do

mercado de trabalho, utilizando-se para essa finalidade as informações sobre taxas de contratação e de separação obtidas na RAIS, além de resultados obtidos por Corseuil *et al.* (2013) que cobrem o período de 1996 a 2010. São apresentados novos desdobramentos na discussão sobre como as instituições contribuem para o padrão de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, que sugerem que o caso brasileiro parece ser mesmo de uma hiperatividade nociva para o crescimento da produtividade do trabalho. Em particular, são apresentados também novos dados sobre o padrão de rotatividade por tempo de serviço dos trabalhadores, ilustrando a importância de vários outros aspectos da legislação trabalhista sobre a rotatividade, como o sistema de homologação de rescisões de contrato de trabalho e de fiscalização do trabalho.

No Gráfico 2 abaixo, construído a partir de regressões com descontinuidade (*regression discontinuity designs*) e apresentado no estudo de Gonzaga e Pinto (2014), é possível identificar três situações distintas de ruptura (ou separações) na taxa de demissão por tempo de serviço, que tratarei de chamá-las de “efeitos”. Assim, teremos, por assim dizer, o “efeito contrato de experiência”, o “efeito seguro-desemprego” e o “efeito homologação”. Esse gráfico ilustra que: (i) a maior parte das separações concentra-se no primeiro ano da relação de trabalho; (ii) observa-se uma enorme concentração de separações nos três primeiros meses da relação de trabalho (período de experiência) e logo após o sexto mês; (iii) as taxas variam descontinuamente quando o trabalhador atinge três, seis e doze meses no emprego. Esse padrão é determinado pelas separações por iniciativa da firma, sugerindo que os incentivos à demissão sem justa causa variam com o tempo de serviço. Além disso, esse padrão está associado ao atual desenho institucional brasileiro, refletindo os incentivos perversos existentes na legislação trabalhista. Irei explicar cada uma dessas três situações ou “efeitos” logo a seguir.

No que diz respeito ao “efeito contrato de experiência”, quando o período de experiência se aproxima do fim, a firma (empregador) avalia o empregado e, se concluir que há um alto risco de desejar demiti-lo em breve (por exemplo, devido à incerteza quanto ao desempenho do funcionário, ou às condições econômicas futuras), prefere fazê-lo antes que os custos de demissão tenham efeito. Como muitas demissões são antecipadas dessa forma, a taxa de separação cai imediatamente após esse momento, explicando o padrão descontínuo em torno de três meses (GONZAGA e PINTO, 2014).

Gráfico 2: Taxa de Demissão por Tempo de Serviço.



Fonte: Gonzaga e Pinto (2014)

Em relação ao “efeito seguro-desemprego”, é preciso que o leitor saiba que, de acordo com a legislação trabalhista que vigorou até o final de 2014, a partir do 6º mês de trabalho, o trabalhador estava habilitado a receber o benefício do seguro-desemprego nas seguintes proporções: (a) 3 parcelas: 6 a 11 meses de tempo de serviço; (b) 4 parcelas: 12 a 23 meses de tempo de serviço; (c) 5 parcelas: 24 a 36 meses de tempo de serviço. Como o benefício do seguro-desemprego é recebido pelo empregado, mas depende de a separação ter ocorrido por iniciativa do empregador, o padrão do Gráfico 2 sugere evidências de algum tipo de falso acordo de demissão sendo feito entre firmas (empregadores) e trabalhadores (BARROS *et al.*, 2001; GONZAGA, 2003). Nota-se que, após 6 meses de tempo de serviço, há um aumento substancial do número de demissões, pois o trabalhador já teria cumprido aquele prazo mínimo para recebimento do benefício do seguro-desemprego e saltaria de zero para três parcelas de benefícios (GONZAGA e PINTO, 2014).

Finalmente, tem-se o chamado “efeito homologação”. Sabe-se que a homologação da rescisão do contrato de trabalho se trata do acompanhamento e aprovação da rescisão pelo sindicato da categoria profissional do trabalhador, ou por um representante do Ministério do Trabalho e Emprego. Ocorre que as demissões de trabalhadores com mais de 12 meses de tempo de serviço têm que ser homologadas nos sindicatos ou no Ministério do Trabalho e Emprego. A homologação: (a) esclarece e verifica o cumprimento dos direitos do trabalhador; (b) verifica o pagamento não apenas das verbas rescisórias (aviso prévio, FGTS e multa), mas também dos encargos trabalhistas durante o período de emprego (depósitos do FGTS, horas extras, etc.); (c) as multas são aplicadas na hora (GONZAGA e PINTO, 2014).

No entanto, a homologação da rescisão do contrato de trabalho é custosa do ponto de vista do empregador que não cumpre a legislação trabalhista, pois: (a) a rescisão homologada é necessária para que o trabalhador possa retirar

o saldo do FGTS e requerer o seguro-desemprego; (b) ocorre a aplicação de sanção imediata (multa) ao empregador quando se observa falta de pagamento de alguma obrigação, seja relacionada à rescisão (multa sobre o saldo do FGTS, aviso-prévio), seja relacionada ao vínculo empregatício como um todo (contribuições ao FGTS, férias não gozadas, horas extras não pagas) (GONZAGA e PINTO, 2014).

Dessa forma, as firmas antecipam demissões antes do tempo de serviço chegar a 12 meses, pois, se a demissão ocorresse um pouco mais tarde, após o 12º mês, o trabalhador receberia uma quarta parcela do benefício, o que poderia levar a um aumento das demissões logo após o 12º mês. Logo, a descontinuidade em 12 meses vem da intensidade de demissões sem justa causa por iniciativa do empregador (PINTO e GONZAGA, 2014).

Em resumo, diversos aspectos da legislação trabalhista brasileira, combinados com o baixo cumprimento da legislação, geram incentivos à alta rotatividade do trabalho. Além disso, observam-se determinados padrões nas demissões: (a) há concentração de risco de demissões em momentos da relação de emprego que precedem a introdução de custos trabalhistas (com o fim do contrato de experiência, em 90 dias, e a homologação, em 12 meses) e em outros que representam aumentos dos ganhos da separação (por exemplo, o período aquisitivo de seis meses para o seguro-desemprego); (b) esse padrão ajuda a explicar porque mais de 40% dos trabalhadores brasileiros não chegam a completar um ano de tempo de serviço na mesma empresa (GONZAGA e PINTO, 2014).

Gonzaga e Pinto (2014) notam que são as firmas pequenas que geram a descontinuidade em torno de 12 meses. A explicação para essa descontinuidade reside no fato de que as firmas pequenas descumprem sistematicamente obrigações trabalhistas, logo, as firmas pequenas estão sujeitas ao efeito da homologação. Isso é consistente com o fato de que, na prática, apenas as firmas grandes são regularmente fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (CARDOSO e LAGE, 2007).

2.3 Taxas de rotatividade e análise setorial

O livro “Rotatividade e Flexibilidade no Mercado de Trabalho”, elaborado a partir de uma parceria entre o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), apresenta aspectos do problema da rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro, visando ao aprofundamento da reflexão sobre essas questões. Portanto, a rotatividade no mercado de trabalho não apenas é tema relevante ao atual debate acadêmico e de fundamental interesse aos formuladores de políticas, como também tem importantes implicações de política econômica, pois mesmo no cenário dos últimos anos, em que se observa crescimento econômico e redução do desemprego, as taxas de rotatividade apresentadas no país ainda são muito elevadas.

Em particular, os capítulos 1 e 4 desse livro abordam características intrinsecamente relacionadas ao mercado de trabalho brasileiro, principalmente no que se refere à rotatividade, a partir de uma análise descritiva dos dados constantes na RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). Sob os aspectos metodológicos, calculam-se dois tipos de taxa de rotatividade, e em seguida, realiza-se uma análise setorial da rotatividade do mercado de trabalho (DIEESE, 2011).

No tocante à flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, o livro indica que uma das principais características do mercado de trabalho formal brasileiro é a ampla flexibilidade contratual, que facilita tanto os desligamentos quanto as admissões, conforme se observa nos registros administrativos da RAIS. Milhões de trabalhadores são submetidos anualmente a um regime de contratação flexível que, associado à oferta crescente de força de trabalho do país, tem impacto sobre a política pública de emprego, trabalho e renda, em termos do volume de recursos necessários à formulação dos programas e investimentos (DIEESE, 2011). Segundo o livro, grande parte dos pesquisadores sobre mercado de trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) utilizam, há várias décadas, o conceito de substituição no cálculo da rotatividade no mercado formal de trabalho, mensurando-a com base no critério do valor mínimo entre admitidos e desligados, da movimentação promovida pelas empresas.

Assim, nesse livro, calcula-se a taxa de rotatividade no mercado de trabalho sob duas formas. Primeiramente, calcula-se a taxa de rotatividade no mercado formal de trabalho, mensurada com base no valor mínimo observado entre o total de admissões e o total de desligamentos anuais, comparado ao estoque médio de cada ano, utilizando-se informações (setor público e setor privado) da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), refletindo assim o conjunto do mercado de trabalho formal. Em seguida, calcula-se uma taxa descontada, destacando-se os desligamentos que não caracterizam necessariamente demissões imotivadas, ou seja, foi desconsiderado do valor do mínimo o quantitativo das demissões realizadas a pedido dos trabalhadores, quer dizer, (i) as demissões voluntárias, (ii) os desligamentos decorrentes de morte, (iii) os desligamentos decorrentes de aposentadorias dos trabalhadores, (iv) e os desligamentos originados das transferências que implicam apenas em mudança contratual. Esses quatro motivos de desligamentos são referenciais para o debate sobre a adoção da Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pois esses motivos expressam as demissões que não dependem das decisões unilaterais das empresas (DIEESE, 2011).

De acordo com os resultados apresentados no livro, na década passada, a rotatividade apresentou elevadas taxas para o mercado de trabalho: 45,1% (2001); 43,6%, (2004); 46,8% (2007); 52,5% (2008); 49,4% (2009) e 53,8% (2010). Os resultados revelam significativa rotação anual dos postos de trabalho, medida em relação ao estoque médio de cada exercício da RAIS. A magnitude das taxas indica que, para

cada 100 contratos de trabalho (vínculos) do estoque médio da RAIS, entre 2008 e 2010, aproximadamente 50 correspondem ao volume de desligamentos substituído pelo volume de admissões equivalentes, durante o decorrer de cada ano (DIEESE, 2011).

Os resultados da mensuração das taxas de rotatividade, mesmo depois de descontados os quatro motivos de desligamentos, indicam taxas de rotatividade ainda bastante expressivas: 34,5% (2001); 32,9% (2004); 34,3% (2007); 37,5% (2008); 36,5 (2009); e 37,3% (2010). Essas taxas de rotatividade expressam a demanda potencial de acesso ao benefício do seguro-desemprego e parte da demanda potencial ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A Tabela 1 a seguir apresenta os percentuais anuais das taxas de rotatividade reportadas no livro.

Segundo o DIEESE (2011), uma das principais características do mercado de trabalho formal brasileiro é a ampla flexibilidade contratual, que facilita tanto os desligamentos quanto as admissões, conforme se observa nos registros administrativos da RAIS. Milhões de trabalhadores são submetidos anualmente a um regime de contratação flexível que, associado à oferta crescente de força de trabalho do país, tem impacto sobre a política pública de emprego, trabalho e renda, em termos do volume de recursos necessários à formulação dos programas e investimentos. Os efeitos atingem substantivamente os gastos com os programas do seguro-desemprego, de intermediação de mão de obra, de qualificação profissional, bem como o saldo da conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, entre os principais. Por fim, argumenta-se que contribuição importante para esta conformação de rotatividade é dada pela plena liberdade de demitir que impera no mercado de trabalho, diante da ausência de mecanismos legais inibidores da demissão imotivada, conforme preconizado pela Organização Internacional do Trabalho.

Tabela 1: Taxa de Rotatividade Usual e Taxa de Rotatividade Descontada.

Ano	Taxa de Rotatividade Usual (a)	Taxa de Rotatividade Descontada (b)
2001	45,1%	34,5%
2004	43,6%	32,9%
2007	46,8%	34,3%
2008	52,5%	37,5%
2009	49,4%	36,0%
2010	53,8%	37,3%

Fonte: DIEESE (2011).

Ao realizar uma análise da taxa de rotatividade por setor de atividade econômica, observam-se os seguintes resultados: (i) o setor agrícola e a construção civil apresentam taxas de rotatividade superiores a 100% nos anos estudados, indicando que, para cada vínculo do estoque médio do setor, em cada ano, existiram um ou mais vínculos desligados; (ii) os setores do comércio e dos serviços apresentam taxas próximas ou superiores a 50%, portanto, acima da taxa de rotatividade do

mercado formal de trabalho; (iii) a indústria de transformação apresenta taxas bem próximas às do mercado formal, em todos os anos analisados; (iv) no setor da indústria extrativa mineral e dos serviços industriais de utilidade pública, as taxas situam-se abaixo da taxa média de rotatividade do mercado formal de trabalho (DIEESE, 2011).

No que diz respeito ao crescimento da taxa de rotatividade, também há diferenciação entre os setores. Na construção civil, na indústria extrativa mineral e no setor agrícola, entre 2001 e 2009, houve queda nas taxas. Quanto aos demais setores, todos apresentaram crescimento nesse período. Entretanto, chama atenção o comportamento da taxa de rotatividade na administração pública, que, embora apresente a menor taxa setorial, teve significativo crescimento entre 2001 com 2009. O impacto do forte “ajuste de pessoal”, decorrente da “crise internacional”, pode ser observado pela elevação da taxa de rotatividade em todos os setores, em 2008, seguida da redução em 2009. A exceção é verificada nos serviços de utilidade pública, para os quais a taxa de rotatividade de 2009 superou a de 2008 (DIEESE, 2011).

2.4 Perfil do trabalhador afetado pela alta rotatividade

Silva Filho e Santos (2013) analisam a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. Para isso, recorre-se a uma revisão de literatura e, em seguida, à construção de indicadores de rotatividade. O banco de dados utilizado é o da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e do Emprego (CAGED). A partir dessas informações, Silva Filho e Santos (2013) constroem quatro indicadores, a saber: (i) taxa de rotatividade da força de trabalho; (ii) taxa de criação de postos de trabalho; (iii) taxa de destruição de postos de trabalho; (iv) taxa de criação líquida de postos de trabalho.

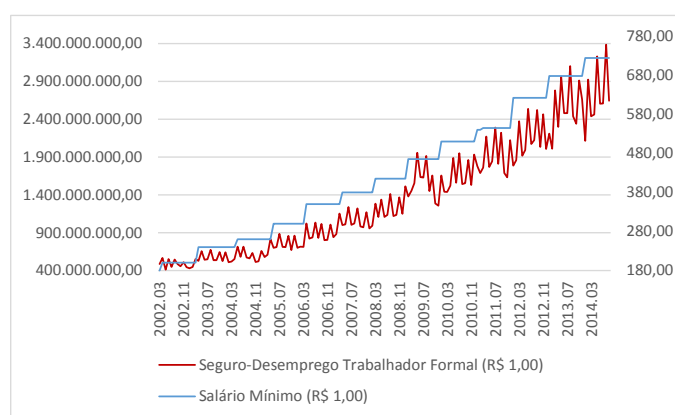
Os resultados obtidos por Silva Filho e Santos (2013) conferem taxas de rotatividade divergentes entre as macrorregiões brasileiras, mostrando-se as mais elevadas para as regiões mais dinâmicas economicamente, a saber, Sudeste e Sul. Além disso, registraram-se taxas de rotatividade mais elevadas para os setores de construção civil e agropecuária, em virtude da baixa intensidade tecnológica e da fácil substituição de mão-de-obra nessas atividades. No que concerne ao sexo, os homens são sobremaneira afetados pela rotatividade, assim como os jovens e menos escolarizados. Além disso, os postos de trabalho que ofertam rendimentos nas mais baixas faixas de remuneração experimentam maior tendência de entrada e saída da força de trabalho. Assim, pode-se traçar o seguinte perfil dos trabalhadores atingidos pela alta rotatividade do mercado de trabalho: (i) sexo masculino; (ii) jovens (idade entre 17 a 24 anos); (iii) baixa escolaridade (analfabetos e até o 5º ano completo); (iv) auferem rendimentos nas mais baixas faixas de remuneração (até 1 salário mínimo, ou então de 1 a 2 salários mínimos); (v) trabalhadores que atuam principalmente em setores com baixa qualificação de mão-de-

obra, por exemplo, setor de construção civil, assim como setores agrícola e de agropecuária; (vi) trabalhadores que atuam nas microempresas e nas pequenas empresas; (vii) trabalhadores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

3. Seguro-Desemprego e Política de Valorização do Salário Mínimo

O Gráfico 3 a seguir, que reporta as trajetórias da despesa com seguro-desemprego trabalhador formal e do salário mínimo, mostra claramente o impacto dos aumentos do salário mínimo sobre esse benefício.

Gráfico 3: Trajetória das despesas com seguro-desemprego (trabalhador formal) e salário mínimo.



Nota: elaboração do autor.

Apesar de a elevada rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho brasileiro ser apontada como uma das causas do aumento das despesas com seguro-desemprego, uma outra corrente de pesquisadores e analistas no governo tem apontado a política de valorização do salário mínimo como outro fator determinante do crescimento dessas despesas.

Sob essa perspectiva, Menezes Filho et al. (2014) buscam observar os movimentos do mercado de trabalho em anos recentes, examinando dados agregados obtidos das pesquisas domiciliares, como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambas divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Faz-se uso de análise descritiva dos dados, simulações e cenários contrafactuais. Inicialmente, uma análise descritiva dos dados da PME e da PNAD mostra que o crescimento do salário médio dos trabalhadores, do salário mínimo (SM) nacional (que é o piso do valor da parcela do benefício) e do valor máximo das parcelas evidencia que o aumento nos gastos pode ser relacionado a um crescimento no valor das parcelas do benefício, visto que o crescimento do valor máximo das parcelas é maior do que a variação do salário médio. Em seguida, simulações com os dados da PME e da PNAD mostram que foram subestimados os gastos que o governo teria realizado, já que o crescimento indicado pelas simulações foi menor do que o mostrado anteriormente. Por exemplo, em termos das despesas com seguro-desemprego,

observa-se um crescimento dos gastos em 4,5% ao ano, aproximadamente, nas Regiões Metropolitanas (PME), assim como um crescimento dos gastos em 5% ao ano, aproximadamente, para o Brasil (PNAD). Já em termos do número de beneficiários do seguro-desemprego, as divergências de resultados se devem ao fato de que os dados da PME mostram somente os beneficiários e com a abrangência reduzida às Regiões Metropolitanas, ao passo que os dados da PNAD mostram o número de pessoas que declararam ter usufruído do benefício, com uma redução importante entre 2008 e 2012. No que se refere aos cenários contrafactuais realizados no estudo, os resultados contrastam com os argumentos que associam a causa principal do crescimento das despesas governamentais ao aumento da rotatividade no mercado de trabalho, e sugerem que o aumento dos gastos pode ser devido principalmente ao crescimento salarial dos trabalhadores, em que se destacam o Salário Mínimo e, conseqüentemente, o aumento do valor das parcelas recebidas.

4. O que o governo federal tem feito para controlar o crescimento das despesas com seguro-desemprego?

O governo federal anunciou mudanças em alguns benefícios sociais por meio da publicação das Medidas Provisórias de nº(s) 664 e 665, em 30/12/2014, por exemplo, com alterações nas regras de concessão do benefício do seguro-desemprego. Sob essas novas regras, na primeira solicitação, o trabalhador poderá receber quatro parcelas se tiver trabalhado entre 18 e 23 meses nos 36 meses anteriores, e poderá receber cinco parcelas se tiver trabalhado a partir de 24 meses nos 36 meses anteriores. Já na segunda solicitação, ele poderá receber quatro parcelas se tiver trabalhado entre 12 e 24 meses nos 36 meses anteriores. A partir da terceira solicitação do seguro-desemprego, vale a regra anterior, que prevê o recebimento de três parcelas para quem trabalhou entre 6 e 11 meses nos 36 meses anteriores. Para receber quatro parcelas do seguro-desemprego, ele terá de ter trabalhado entre 12 e 23 meses nos 36 meses anteriores e, para receber cinco parcelas, terá de ter trabalhado por, pelo menos, 24 meses nos 36 meses anteriores. Ao aumentar o período de carência para a primeira solicitação do seguro-desemprego, o governo federal espera gerar maior economia para as contas públicas.

Outra alteração anunciada pelo governo diz respeito ao seguro-desemprego do pescador artesanal, o chamado seguro-defeso. Trata-se de benefício de um salário mínimo para os pescadores que exercem atividade exclusiva e de forma artesanal. O valor é concedido nos períodos em que a pesca é proibida para permitir a reprodução da espécie. As mudanças propostas pelo governo federal vedam o acúmulo de benefícios assistenciais e previdenciários com o seguro-defeso. O pescador que recebe, por exemplo, auxílio-doença não poderá receber o valor equivalente ao seguro-defeso.

Quem é beneficiário do programa Bolsa Família também não poderá receber o seguro-defeso. Além disso, será instituída uma carência de 3 anos a partir do registro oficial como pescador, para que o valor seja concedido. O governo informou que o pagamento está limitado a, no máximo, cinco meses, independentemente do prazo que durar o período de pesca proibida - necessária para garantir a reprodução das espécies.

Essas novas regras começarão a ter validade ao final de fevereiro ou início de março de 2015. Todavia, essas novas regras ainda precisam ser confirmadas pelo Congresso Nacional no prazo de até 120 dias para que sua eficácia seja mantida, e esse prazo comece a contar a partir do fim do recesso legislativo, em 2 de fevereiro. E a tendência é que as mudanças nas regras enfrentem resistência no Congresso Nacional.

5. O que a literatura econômica tem sugerido a respeito de seguro-desemprego ótimo?

Os estudos seminais sobre seguro-desemprego ótimo surgiram ao final dos anos 1970 (BAILY, 1978; FLEMMING, 1978; SHAVELL e WEISS, 1979), analisando o problema do desenho do seguro-desemprego em uma estrutura de tributação ótima. Os resultados desses estudos, de modo geral, mostraram que benefícios de seguro-desemprego mais generosos causavam menor intensidade na busca por emprego e, portanto, períodos mais longos de desemprego. Por exemplo, Baily (1978), em sua análise de dois períodos, sugeriu um caso para um pagamento redundante, a saber, uma transferência lump-sum para o trabalhador no início do período de desemprego.

O contrato ótimo de seguro-desemprego em um ambiente de risco moral foi primeiramente estudado por Shavell e Weiss (1979), cujo principal resultado é que um contrato ótimo é tal que a razão (relação) de substituição tem que decrescer ao longo do período do seguro-desemprego. Shavell e Weiss (1979) focaram, em particular, na sequência ótima dos benefícios de seguro-desemprego e, com base em um modelo de comportamento de busca do trabalhador por emprego, sugeriram que esses benefícios deveriam decrescer ao longo do período de desemprego, uma vez que o trabalhador desempregado pode influenciar sua probabilidade de procurar por emprego.

Hopenhayn e Nicolini (1997) estendem o estudo de Shavell e Weiss (1979) e introduzem um novo instrumento para o contrato ótimo: um imposto sobre o trabalho após o reemprego. De maneira específica, Hopenhayn e Nicolini (1997) propuseram introduzir um imposto crescente sobre o salário após o trabalhador ser reempregado, juntamente com uma sequência decrescente de benefícios com seguro-desemprego. Com esse imposto sobre o salário, o Principal fornece uma melhor suavização do consumo sem diminuir os

incentivos para procurar um emprego. Assim, Hopenhayn e Nicolini (1997) aumentam o número de instrumentos de política disponíveis e permitem que o administrador do seguro-desemprego (ou seja, o Governo) imponha um imposto sobre o salário após o reemprego que pode depender da duração do período de desemprego do trabalhador.

Os resultados obtidos por Hopenhayn e Nicolini (1997) mostraram que os benefícios com o seguro-desemprego devem diminuir ao longo do período de desemprego e que o imposto sobre o salário no novo emprego devia aumentar com a duração do período de desemprego. Comparado com o estudo de Shavell e Weiss (1979), esses dois instrumentos de política propostos por Hopenhayn e Nicolini (1997) têm a vantagem de melhorar a suavização do consumo intertemporal bem como os incentivos intertemporais. Em outras palavras, o principal resultado desse trabalho é que o imposto sobre o salário ótimo aumenta com o período de desemprego e melhora o contrato, reduzindo significativamente o custo para o Principal.

Malbouisson, Wanderley e Ramos (2010) aplicaram para o caso brasileiro o modelo Principal-Agente dinâmico proposto por Hopenhayn e Nicolini (1997). Devido à inexistência de um sistema complementar de monitoramento do comportamento de busca do trabalhador desempregado segurado, a forma considerada para incentivar o trabalhador à realização da busca é por meio de uma sequência de pagamentos decrescentes do benefício. Ademais, considera-se o efeito da inclusão de um imposto salarial após o reemprego, como função da duração do desemprego.

Os resultados da simulação ótima para o caso brasileiro evidenciam ser possível reduzir os custos com o seguro-desemprego, mantendo o mesmo nível de utilidade oferecida, ou ainda para um mesmo nível de custos aumentar a utilidade esperada descontada do trabalhador. As simulações para o Brasil mostraram que para o caso de cinco meses é possível reduzir o custo do seguro desemprego em cerca de 7% quando não há a implementação do imposto, somente através da trajetória de valores decrescentes do benefício. Quando considerado o imposto sobre o salário, a taxa de reposição apresentou valores mais elevados e uma trajetória de queda mais lenta, evidenciando o ajustamento do consumo entre os estados, dado que uma vez empregado o trabalhador receberá/pagará uma taxa de seu salário. No caso da simulação para doze meses, os resultados são semelhantes aos obtidos para cinco meses, sendo que a redução nos valores é ainda menor a cada período. O mais importante a ser dito, é que é possível para o governo aplicar essa estrutura alternativa de seguro-desemprego sem que haja perdas para ambos os agentes (MALBOUISSON, WANDERLEY e RAMOS, 2010).

Malbouisson, Wanderley e Ramos (2010) realizam uma análise econômica do seguro-desemprego brasileiro com o objetivo de avaliar o atual sistema e sugerir um desenho ótimo para esse programa considerando a existência de risco moral na

relação entre o governo que paga o benefício e o trabalhador desempregado. Estuda-se um desenho de mecanismo ótimo implementável para o caso do seguro-desemprego brasileiro. Para analisar o *trade-off* entre seguro-desemprego e incentivos de busca, foi aplicada uma relação principal-agente dinâmica entre um governo neutro ao risco e trabalhadores com aversão ao risco, em que a incapacidade do governo de observar o esforço de busca dos trabalhadores induz ao risco moral.

6. Considerações Finais

A rotatividade é uma característica marcante do mercado de trabalho formal brasileiro, afetando negativamente o mercado de trabalho brasileiro e se caracterizando como um dos principais desafios da sociedade brasileira na busca de relações de trabalho mais equilibradas e duradouras, e de postos de trabalho de melhor qualidade, com vistas à implementação da Agenda do Trabalho Decente da OIT, de acordo com compromissos tripartites assumidos pelo governo, empresários e trabalhadores. De maneira específica, a taxa de rotatividade anual é elevada, fruto dos “ajustes de mão-de-obra” praticados pelas empresas, por meio de milhões de desligamentos, seguidos de admissões no decorrer de cada exercício da RAIS, para os quais concorre decisivamente a flexibilidade contratual, ou seja, “plena liberdade de demitir”, que impera no mercado de trabalho no país, diante da ausência de mecanismos legais inibidores da demissão imotivada, conforme preconizado pela OIT (DIEESE, 2011).

O presente estudo procurou destacar os dois principais argumentos sobre as causas para o crescimento das despesas com seguro-desemprego, a saber, a política de valorização do salário mínimo e a elevada taxa de rotatividade do mercado de trabalho.

Para Gonzaga e Pinto (2014), a rotatividade é vista como geradora de ganhos de curto prazo, como o fácil acesso aos benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, assim como aos recursos do FGTS, por isso, poucos (trabalhadores e empregadores) investem em qualificação da mão-de-obra, resultando em sérios problemas de produtividade. Os incentivos perversos da legislação trabalhista brasileira à alta rotatividade do trabalho resultam em um baixo investimento em treinamento e uma tendência à perpetuação de uma baixa produtividade de mão-de-obra brasileira. As interações entre diversos aspectos da legislação trabalhista brasileira induzem discontinuidades substanciais no número de demissões por tempo de serviço, de tal modo que: (i) observam-se grandes aumentos no número de demissões aos 3 e 6 meses de duração do contrato de trabalho, (ii) e uma queda substancial de demissões com contratos superiores a 12 meses.

No estudo de Menezes Filho et al. (2014), de acordo com as simulações realizadas com dados da PME e da PNAD, apesar de o número de beneficiários ter apresentado crescimento no período como um todo, o fator que mais contribuiu para os

gastos parece ter sido o aumento do valor das parcelas, determinado pelos salários médios e pelos sucessivos reajustes determinados pelo governo. Em outras palavras, não se encontraram evidências de que o aumento da rotatividade teria sido fator de grande relevância para o aumento dos gastos.

Espera-se que as novas regras para a concessão do benefício do seguro-desemprego propostas pelo governo federal, ao final de 2014, possam não apenas reduzir a elevada taxa de rotatividade no mercado de trabalho, como também controlar o crescimento das despesas com o seguro-desemprego, contribuindo assim para o equilíbrio fiscal.

Referências

- BAILY, M. N. Some aspects of optimal unemployment insurance. *Journal of Public Economics*, v. 10, p. 379-402, 1978.
- BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. *Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão nº 784, Rio de Janeiro, 2001.
- CARDOSO, A.; LAGE, T. *As normas e os fatos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; GONZAGA, G.; RIBEIRO, E. *Youth Labor Market in Brazil through the Lens of the Flow Approach*. In: 41º Encontro Nacional de Economia, 2013, Foz do Iguaçu, Paraná. Anais do 41º Encontro Nacional de Economia (ANPEC). Foz do Iguaçu, Paraná, 2013. 1 CD-ROM.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo: DIEESE, 2011.
- FLEMMING, J. Aspects of optimal unemployment insurance: search, leisure, savings and capital Market imperfections. *Journal of Public Economics*, v. 10, p. 403-425, 1978.
- GONZAGA, G. Labor turnover and labor legislation in Brazil. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, v. 4, n. 1, p. 165-207, 2003.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. C. Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista. *Texto para Discussão nº 625*, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2014.
- HOPENHAYN, H.; NICOLINI, J. P. Optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, v. 105, n. 2, p. 412-438, 1997.
- MALBOUISSON, C. S.; WANDERLEY, A. L.; RAMOS, F. S. *Incentivos no seguro-desemprego brasileiro: uma abordagem principal-agente dinâmico*. In: 38º Encontro Nacional de Economia. Salvador, Bahia, 2010. Disponível em: <<<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/431-f67ab0a09f66e8a2912d40bc3ed64b98.pdf>>>. Acesso em 22 set. 2014.
- MENEZES FILHO, N. A.; CABANAS, P. H. F.; KOMATSU, B. K. *Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro*. In: Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 56, ano 20, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), fevereiro de 2014.
- PINTO, R.; GONZAGA, G. Monitoring of labor regulation and turnover in Brazil. 2014. No prelo.
- PIRES, M. C. C.; LIMA Júnior, A. B. *Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT*. In: Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 56, ano 20, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), fevereiro de 2014.
- SHAVELL, S.; WEISS, L. The optimal payment of unemployment benefits over time. *Journal of Political Economy*, v. 87, p. 1347-1362, 1979.
- SILVA FILHO, L. A.; SANTOS, J. M. O que determina a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano XV, n. 28, dezembro de 2013.

* As opiniões expressas neste estudo são de exclusiva responsabilidade do autor, não expressando, necessariamente, a posição da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Quaisquer erros ou omissões no estudo são de exclusiva responsabilidade do autor.

** Doutor em Economia pela Universidade Católica de Brasília. Mestrando em Estatística pela Universidade de Brasília. Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Professor no Centro de Estudos e Pesquisa em Economia e Gestão Governamental