BOLETIM DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Janeiro de 2016

Volume 2, Nº 1

SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL
Otavio Ladeira de Medeiros

SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS FISCAIS

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS
Fabiana Rodopoulos
Alex Pereira Benício

GERÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICO-FISCAIS
Janete Duarte
Artur Santos

Equipe Técnica
João Bosco
Sergio R. B. Gadelha

SEGURO-DESEMPREGO E MERCADO DE TRABALHO: INDICADORES E *INSIGHTS*

Editorial

O Boletim de Avaliação de Políticas Públicas insere-se na agenda de avaliação e monitoramento do gasto público em nível federal. A ideia subjacente é promover avaliação de políticas públicas, considerando aspectos de planejamento, orçamento, eficiência e aprimoramento das políticas públicas. O objetivo é impulsionar a cultura de avaliação para qualidade do gasto público, que inclui, por exemplo, monitoramento e mensuração dos resultados e impactos das políticas públicas na economia. Esperamos que no médio prazo novas políticas sejam pré-desenhadas para estudos de impactos.

Nossa tarefa nesta edição é avaliar e entender os fatores determinantes dos gastos com seguro-desemprego (SD) na conjuntura atual e no decorrer dos anos 2000, trazendo *insights* e conclusões que podem auxiliar no redesenho da política. Como tem se comportado os gastos com SD? Quão relevante é essa despesa para o orçamento da União? Quais são os fatores determinantes desses gastos? Existe ineficiência na legislação que faça com que os gastos com seguro-desemprego não alcancem seu objetivo de política pública de forma plena? Naturalmente, tendo como pano de fundo importante a questão da escassez de recursos, discutimos questões de impacto fiscal.

A discussão atual da alteração no normativo do SD, o impacto dessa alteração, o debate sobre os fatores determinantes do aumento do gasto evidenciado desde os anos 2000 até o ano passado e a dinâmica dos gastos do SD com a nova realidade do mercado de trabalho brasileiro são questões, entre outras, abordadas no decorrer desse documento

TESOURONACIONAL

Sumário Executivo

Pode-se dizer que o mercado de trabalho brasileiro apresentou bons números no período entre março de 2002 e março de 2014: segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, a taxa de desocupação caiu de 12,9% para 5% e o rendimento médio real passou de R$ 1.898,92 para R$ 2.290,15 (ao mês). Apesar dessa tendência favorável, um fato curioso ocorreu na economia brasileira no mesmo período. O valor gasto com a principal modalidade do seguro – voltada para o trabalhador formal – era de R$ 4 bilhões em 2000. Esse **valor chegou a R$ 33,2 bilhões em 2014, um crescimento médio de 9,37% e de 239,81% acumulado no período 2001-2014, ambos em termos reais.** Como proporção do PIB, a despesa praticamente dobrou no período, passando de 0,34% em 2000 para 0,60% em 2014.

Atualmente, o mercado de trabalho brasileiro vive uma realidade diferente. Reflexo de retrações contínuas da atividade econômica, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**, a taxa de desocupação aumentou** de 6,77% para 8,88% entre o terceiro trimestre de 2014 e 2015; a população desocupada saltou de 6,7 milhões para 9 milhões. Segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, o número de admissões no mercado formal reduziu de 16,1 milhões para 13,5 milhões e, ainda que o número de desligamentos formais tenha diminuído de 15,4 milhões para 14,3 milhões, a diferença entre admissões e desligamentos acumulados no ano até o terceiro trimestre repercutiu uma redução de postos de trabalho formais em torno de 1,0 milhão de vínculos empregatícios.

Apesar do cenário negativo, o gasto com SD, em termos reais, tem se mostrado menor em 2015 comparado a 2014. No acumulado do ano até outubro, o valor gasto com o benefício diminuiu R$ 1,77 bilhão, em R$ de outubro de 2015, quando comparado com o mesmo período de 2014. É razoável pensar que esse dado pode indicar uma reversão da tendência observada na década passada e início da atual. Assim, seria razoável intuir que o seguro-desemprego teria um comportamento pró-cíclico na economia brasileira.

Contudo, antes de fazer qualquer julgamento desse tipo, é necessário levar em conta uma mudança institucional recente. Em junho do ano corrente, **o Congresso Nacional, aprovou a Lei nº 13.134/2015, que aumenta os prazos para a utilização do seguro nas 1ª e 2ª solicitações**. Portanto, essa nova regulamentação endureceu o acesso ao benefício, o que se espera que provoque uma queda no gasto. Com o propósito de mensurar o que gerou a redução recente de gastos com SD, **desenvolvemos uma simulação simples da evolução da despesa com o seguro. Estimou-se que a alteração da legislação gerou economia de R$ 3,5 bilhões, até outubro de 2015.** Por outro lado, a nova realidade do mercado de trabalho brasileiro (com um número maior de desligamentos sem justa causa) resultou em um aumento de gasto da ordem de R$ 1,8 bilhão. O resultado líquido desses efeitos explica uma redução de R$ 1,65 bilhão do gasto real, valor bem próximo do observado na prática de R$ 1,77 bilhão no acumulado de janeiro a outubro de 2015 em relação a 2014.

Neste Boletim, **o objetivo será de apresentar as explicações mais discutidas para o aumento do gasto com o seguro-desemprego nos últimos tempos, visando melhorar a focalização do programa em torno do seu objetivo de diminuir o ônus social causado pelo período de desocupação**. Em particular, duas explicações (não concorrentes) são discutidas: o aumento do valor médio do benefício e o aumento da demanda pelo benefício causado pela maior formalidade em um ambiente de rotatividade elevada. Analisando a evolução desses dois componentes – preço e quantidade –, conclui-se que ambos tiveram elevação expressiva. No período entre 2000 e 2014, o número de segurados cresceu 102,11% e o valor médio do benefício aumentou 75,11%, em termos reais.

Com relação ao valor médio do benefício, nota-se que **as faixas do cálculo do benefício e o valor médio deste acompanham a evolução do salário mínimo**. Como a parcela do seguro é calculada em fun-

ção do salário da pessoa antes da demissão, isso sugere que os reajustes do salário mínimo pressionam os salários da economia e, por sua vez, a despesa com SD. Assim, **é necessário ampliar a investigação sobre qual teria sido o gasto com seguro-desemprego se não tivesse havido a política de valorização do mínimo.**

Do lado da demanda pelo benefício, podemos inferir que o aumento da rotatividade não foi um dos fatores que provocou aumento dos gastos, pois, ao observar a taxa de rotatividade descontada dos motivos de desligamento que não provocam gastos com seguro-desemprego, verifica-se que não houve aumento significativo no período analisado. No entanto, **devido ao fato de a formalização ter aumentado, a elevada rotatividade brasileira contribuiu com a exposição dessas pessoas à consecutivos desligamentos e admissões no mercado de trabalho e impulsionou o volume de solicitantes do seguro-desemprego**.

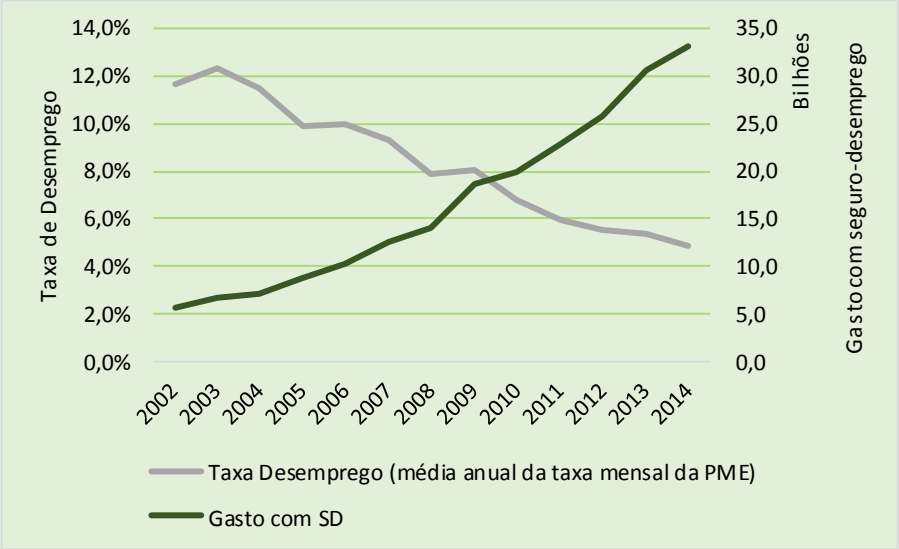
As recomendações de política pública são no sentido de se **avaliar mais a fundo se a legislação trabalhista vigente gera incentivos à ruptura dos contratos de trabalho.** Um possível reflexo desse incentivo perverso é a elevada taxa de rotatividade. Assim, menos desligamentos "forçados" levaria a menor pressão sobre o gasto com o seguro. Além disso, o **momento é oportuno para se regulamentar o artigo 239 da Constituição Federal, que visa punir (maior contribuição ao FAT) as empresas com índice de rotatividade superior à média do setor em que estão inseridas.**

Boa leitura!

1. Introdução

Pode-se dizer que o mercado de trabalho brasileiro apresentou bons números no período entre março de 2002 e março de 2014: segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –, a taxa de participação aumentou ligeiramente de 55% para 55,9%; a taxa de desocupação caiu de 12,9% para 5%; o rendimento médio real passou de R$ 1.898,92 para R$ 2.290,15 (ao mês); e a taxa de informalidade[1] caiu de 40,4% para 32,2%.

Gráfico1 - Gasto com Seguro-Desemprego Trabalhador Formal (R$ bilhões) e Taxa de Desemprego (média anual da taxa de desemprego da PME - %)



Fonte: Elaboração Própria com dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS – e da Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE

Apesar dessa tendência favorável, um fato curioso ocorreu na economia brasileira no mesmo período. Conforme pode ser observado no gráfico 1, a despesa com seguro-desemprego (SD) aumentou substancialmente nos anos 2000 até o ano passado. O valor gasto com a principal modalidade do seguro – voltada para o trabalhador formal[2] – era de R$ 4 bilhões em 2000. Esse valor chegou a R$ 33,2 bilhões em 2014, um crescimento médio de 9,37% e de 239,81% acumulado no período 2001-2014, ambos em termos reais[3]. Como proporção do PIB, a despesa praticamente dobrou no período passando de 0,34% em 2000 para 0,60% em 2014[4].

Para se ter uma noção mais ampla desse aumento, pode-se fazer uma comparação com outras despesas de natureza social durante aproximadamente o mesmo período. Entre 2000 e 2014, o gasto com benefícios previdenciários[5] passou de 5,47% para 7,14% do PIB e o gasto com benefícios assistenciais[6] (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – e Renda Mensal Vitalícia – RMV), entre 2003 e 2014, variou de 0,25% para 0,69%. Em educação[7], passou de 4% em 2000 para 6,3% em 2012 e em saúde[8], de 2,9% em 2000 para 4,7% em 2013.

Apesar de todas essas despesas terem subido de forma expressiva no período, o que reflete, em parte, uma orientação social forte do governo, observar que a despesa com o SD dobrou, em termos do PIB, em um momento de expansão do mercado de trabalho, é um fato preocupante.

Entre 2002 e 2014 a taxa de desemprego diminuiu a um nível menor que a metade, enquanto que os gastos com seguro-desemprego aumentaram mais de 200%.

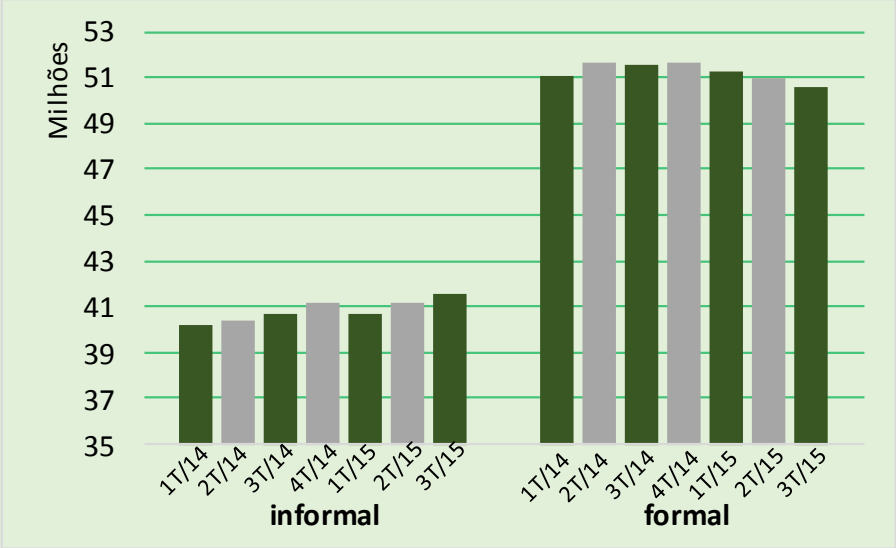
[1] Taxa de informalidade é definida como a razão entre o total de empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria em relação à população ocupada.
[2] Existem outras 4 modalidades: pescador artesanal, bolsa qualificação, empregado doméstico e trabalhador resgatado.
[3] Descontando-se pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.
[4] Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS
[5 e 6] Fonte: Relatório do Tesouro Nacional
[7 e 8] Fonte: Banco Mundial

Por outro lado, apesar do senso comum, não é possível afirmar que existe uma contradição entre uma taxa de desemprego cada vez mais baixa e aumentos do gasto com o seguro. A razão para isso é que o estoque de desocupados não é formado por apenas quem tem direito ao SD: há os que já usaram o seguro e continuam desempregados; os que vêm de fora da PEA – População Economicamente Ativa – e os que ficaram desempregados, mas não conquistaram o direito ao benefício. Portanto, deve-se ter o cuidado de não olhar somente para o estoque de desocupados (ou a taxa de desemprego) para avaliar se os gastos com seguro-desemprego estão altos ou baixos. Um indicador mais apropriado para isso é o fluxo de desligamentos e, dentro destes, a porção sem justa causa.

Em 2015, o mercado de trabalho brasileiro vive uma realidade diferente, com aumento da taxa de desocupação, crescimento da informalidade e redução real dos gastos com seguro-desemprego.

Atualmente, o mercado de trabalho brasileiro vive uma realidade diferente. Reflexo de retrações contínuas da atividade econômica, a taxa de desocupação[9] aumentou de 6,77% para 8,88% entre o terceiro trimestre de 2014 e 2015; a população desocupada[10] saltou de 6,7 milhões para 9 milhões; o número de admissões[11] no mercado formal reduziu de 16,1 milhões para 13,5 milhões e, ainda que o número de desligamentos[12] formais tenha diminuído de 15,4 milhões para 14,3 milhões, a diferença entre admissões e desligamentos acumulados no ano até o terceiro trimestre repercute em uma redução de postos de trabalho formais[13] em torno de 1,0 milhão de vínculos empregatícios. Essa dinâmica tem gerado aumento da informalidade, conforme pode ser visualizado no gráfico 2, pois, enquanto a quantidade de pessoas na formalidade teve queda, a quantidade de pessoas em ocupações consideradas informais aumentou de 40,7 milhões para 41,5 milhões.

Gráfico 2: Quantidade de Trabalhadores Formais e Informais por Trimestre (Milhões)



Fonte: Elaboração Própria com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC/IBGE

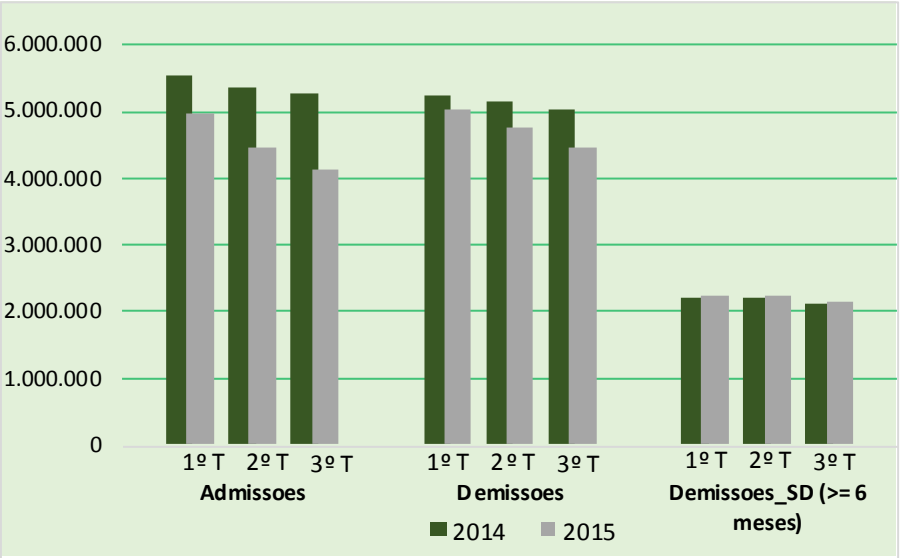
Apesar do cenário negativo, o gasto com SD, em termos reais, tem se mostrado menor em 2015 comparado a 2014. Os valores dispendidos no acumulado do ano até outubro com o benefício[14] diminuíram R$ 1,77 bilhão, em R$ de outubro de 2015[15], quando comparado com o mesmo período de 2014. É razoável pensar que esse dado pode indicar uma reversão da tendência observada na década passada e início da atual. Assim, o seguro-desemprego teria um comportamento pró-cíclico na economia brasileira.

Contudo, antes de fazer qualquer julgamento desse tipo, é necessário levar em conta uma mudança institucional recente. No início deste ano, entrou em vigor a Medida Provisória (MP) nº 665/2015, que prolon-

9, 10, 13 e 14 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.
11 e 12 Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED/MTPS.
14 Nas modalidades trabalhador formal e empregado doméstico.
15 Ajustado pelo IPCA.

gou o tempo necessário para a solicitação do seguro-desemprego nas 1ª e 2ª solicitações. O Congresso Nacional, ao debater a MP e votar a sua conversão em forma de lei (Lei nº 13.134/2015), alterou os prazos originais da MP necessários para a utilização do benefício, mas manteve a essência original: aumentar os tempos de trabalho mínimos da 1ª e 2ª solicitações do benefício. Essa nova regulamentação endureceu o acesso ao benefício, que se espera que provoque uma queda no gasto.

Gráfico 3: Admissões e Demissões por Trimestre



Fonte: Elaboração Própria com dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS – e da Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE

Por outro lado, a evolução recente do mercado de trabalho pode explicar um aumento do gasto. Quando se observa somente o quantitativo de desligamentos sem justa causa e com tempo de emprego maior ou igual a seis meses, tal como demostrado no gráfico 3, verifica-se que os desligamentos que eram elegíveis antes da alteração regulamentar não diminuíram no ano de 2015.

Com o propósito de mensurar o que gerou a redução recente de gastos com SD, a seção seguinte apresentará uma simulação simples[16] do impacto da mudança de legislação e da alteração da dinâmica do mercado de trabalho. No decorrer deste Boletim, o objetivo será de apresentar as explicações para o aumento do gasto com o seguro-desemprego nos últimos anos, visando a melhorar a focalização do programa em torno do seu objetivo de diminuir o ônus social causado pelo período de desocupação.

2. Estimativa de "impacto" da alteração de regulamento do SD e da dinâmica de mercado

A dificuldade de se estimar uma explicação para a queda real dos gastos com SD em 2015 provém do fato de que ocorreram dois eventos no mesmo período de tempo: (i) alteração da dinâmica do mercado de trabalho e (ii) alteração da legislação aplicada ao SD.

Antes de adentrar nas premissas assumidas nesse experimento, é necessário ter em mente dois importantes conceitos das estatísticas de gastos com seguro desemprego: **quantidade de segurados** do mês e quantidade de **benefícios emitidos.** O primeiro se refere ao quantitativo de pessoas que solicitaram a primeira parcela do SD naquele mês. O segundo conceito se refere à quantidade de pagamentos realizados a pessoas que solicitaram o benefício neste mês e nos meses anteriores, e que ainda têm direito de recebimento de parcelas do benefício. Esses conceitos são relacionados por um fator multiplicativo que representa a quantidade média de parcelas de benefícios emitidos por segurado.

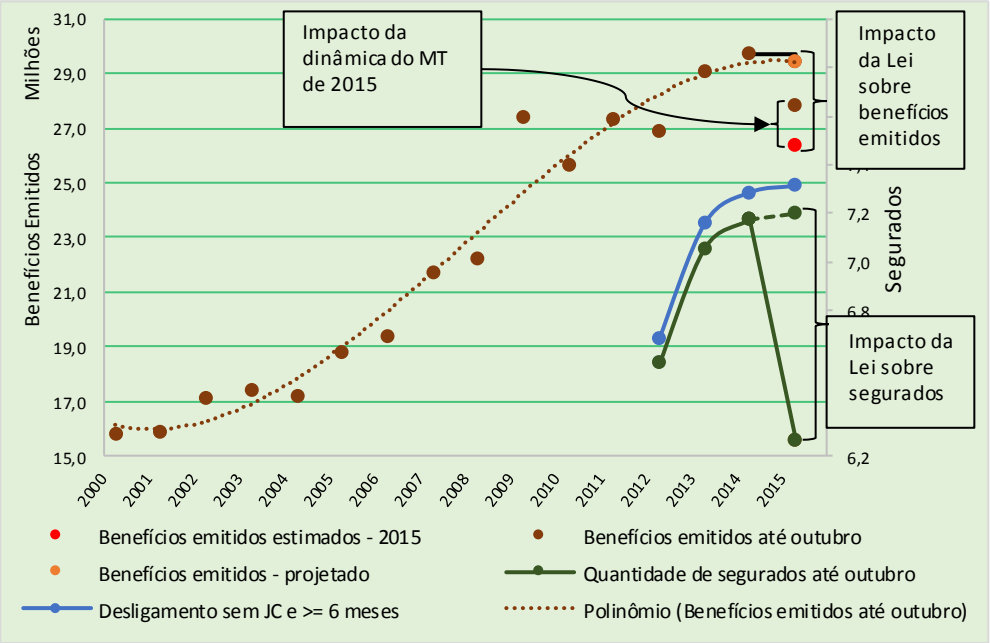
A primeira etapa do experimento foi estimar o efeito da mudança na legislação. Para isso, inicialmente estimamos a quantidade de segurados que ocorreria até outubro de 2015, caso não houvesse a mudança na lei. Assumimos que a taxa de crescimento da quantidade de segurados seria a mesma que verificada no percentual de demissões de vínculos formais com tempo de emprego maior ou igual a seis meses e

16, 17 e 18 Para maiores detalhes sobre a elaboração das simulações, veja os detalhes na nota metodológica anexa ao Boletim.

que os motivos do desligamento acarretassem o recebimento do SD, ou seja, demissões sem justa causa. Posteriormente, estimamos a quantidade de benefícios que deixaram de ser emitidos pela alteração de lei, por meio da multiplicação de um fator próximo a 3,5[17], uma vez que a alteração da legislação somente alterou os requisitos necessários para o recebimento do SD de três e quatro parcelas das 1ª e 2ª solicitações.

Para estimar o efeito da alteração da dinâmica de mercado, estimamos diretamente a quantidade de benefícios emitidos, pois esse conceito compreenderia alterações da dinâmica do mercado de trabalho tanto em termos de demissões quanto em termos de tempo de trabalho médio do trabalhador demitido. Assumimos quantidade de benefícios emitidos seguiria uma tendência de mercado dos últimos anos, descontando o efeito na mudança na legislação. A representação gráfica do metodologia descrita aqui pode ser observada no gráfico 4.

Gráfico 4: Representação Gráfica da Metodologia



Fonte: elaboração própria estimada com dados do MTPS.

Tabela 1: Resultados da Simulação de "Impacto" da MP nº 665/2015 e da Lei nº 13.134/2015, e da mudança de dinâmica do Mercado de Trabalho nas despesas com Seguro-Desemprego até 2015

	Impacto estimado da alteração na legislação acumulado até out/2015	Impacto estimado da alteração de dinâmica do mercado de trabalho acumulado até out/2015
Alteração no número de novos segurados até out/2015	-933.516	----------
Alteração no número de cheques emitidos até out/2016	-3.334.676	1.761.021
Alteração na despesa emitida SD (R$ milhões)	**-3.511**	**1.854**

Fonte: Elaboração Própria

Os resultados do experimento simples são demonstrados na tabela 1.Estimou-se, na simulação, que a alteração da legislação gerou economia de R$ 3,5 bilhões, uma vez que passou a exigir maior tempo de trabalho aos possíveis beneficiários do SD nas 1ª e 2ª solicitações. Por outro lado, a nova realidade do mercado de trabalho brasileiro passou a gerar um número maior de desligamentos sem justa causa, o que demandou um aumento de beneficiários do seguro-desemprego. Essa nova dinâmica do mercado de trabalho resultou em uma tendência de aumento de gasto na ordem de R$ 1,8 bilhão. O resultado líquido desses efeitos explicou a redução de R$ 1,65 bilhão de gasto real, a preços de outubro de 2015. O gasto em termos reais se reduziu, no acumulado até outubro, de 2014 para 2015 em R$ 1,77 bilhão. Assim, a diferença não explicada nessa tabela, um pouco mais de R$ 100 milhões, advém do aumento do valor médio real do benefício e da interação desse valor com a quantidade de benefícios emitidos[18].

2. Fatores determinantes do gasto com Seguro-Desemprego nos anos 2000

Figura 1: Fatores Determinantes da Despesa com Seguro-Desemprego

Fonte: Elaboração Própria.

Tanto a quantidade de beneficiários, quanto o valor real médio do benefício apresentaram expressivos aumentos a partir do início dos anos 2000 até 2014.

Dentro das possíveis explicações para o crescimento do gasto com seguro-desemprego, a literatura elenca dois determinantes principais, como poder ser notado na figura 1.

O primeiro fator é ligado à demanda pelo benefício, especificamente, à formalidade e à rotatividade. Segundo essa explicação, o aumento da formalidade eleva o público potencial de segurados, visto que o seguro só é concedido para os trabalhadores do setor formal. Em paralelo, a alta rotatividade característica do mercado brasileiro, aliada a um aumento do emprego formal[19], tenderia a aumentar as despesas também. O segundo fator decorre do aumento do valor médio pago de SD. Ele pode ser explicado pelo aumento dos salários (entre eles, o mínimo) e pela política de reajustes do benefício (MENEZES FILHO et al., 2014[20]). A favor dessa hipótese, há o simples fato de que o menor valor de seguro é igual ao salário mínimo. Logo, o aumento deste representa um fator de pressão sobre as despesas do seguro-desemprego. Para maiores informações, ver estudo de Pires e Lima Júnior (2014[21]).

Analisando a evolução desses dois componentes – preço e quantidade –, conclui-se que ambos tiveram elevação expressiva. No período entre 2000 e 2014, o número de segurados[22] cresceu 102,11% e o valor médio do benefício[23] aumentou 75,11%, em termos reais. Portanto, fica evidente que, para se construir uma explicação acerca do aumento da despesa com o seguro, deve-se levar em conta o comportamento dos dois componentes

2.1. O que provoca o aumento do valor médio do benefício?

No tocante ao valor do benefício, pode-se argumentar que há três possíveis canais de transmissão para o nível de gasto com o SD: (i) Política de reajuste do Benefício – PRB (para maiores detalhes sobre essa estrutura, veja o box sobre a Política de Reajuste do Seguro-Desemprego); (ii) Salários do mercado de

[19] Como a taxa de rotatividade brasileira é extremamente alta, mantendo a rotatividade constante, ao aumentar o volume de pessoas elegíveis a receber o SD (por meio do aumento da quantidade de pessoas empregadas em empregos formais), aumenta-se o número de segurados do SD em proporções expressivas. Isso ocorre em função do efeito multiplicador da rotatividade sobre o estoque de pessoas ocupadas (e nesse caso, sobre as pessoas ocupadas no mercado formal).

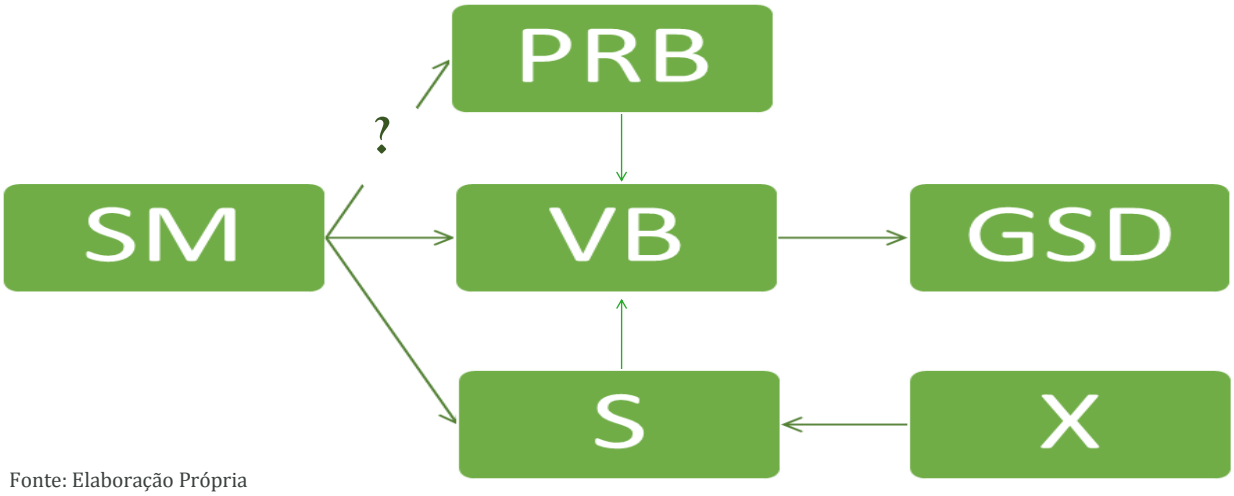
[20] MENEZES FILHO, N.; CABANAS, P.; KOMATSU, B.. Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. In: **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 56, ano 20, IPEA/MTE, fev. de 2014.

[21] 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, IPEA/MTE, fev. de 2014.

[22] e [23] MTPS

trabalho (S); e Política de valorização do Salário Mínimo – SM. A figura 2 ilustra esses canais:

Figura 2: Fatores Determinantes do Valor do Benefício do Seguro-Desemprego



Fonte: Elaboração Própria

BOX - Política de Reajuste do Seguro-Desemprego

A regra de cálculo do valor do benefício é baseada na comparação da média dos últimos três salários recebidos a dois valores limites (F1 e F2 no gráfico B1). Se a média for menor ou igual a F1, o valor do benefício será igual a 80% da média, não podendo ser inferior ao salário mínimo. Se a média for maior que F1 e menor ou igual a F2, o valor será igual a 80% de F1 mais 50% da diferença entre a média e F1. E, se a média for maior que F2, o valor pago será igual o limite máximo do benefício (F3), conforme demonstrado no gráfico B1.

Gráfico B1: Estrutura da Regra de Cálculo do Benefício do Seguro-Desemprego

Fonte: Elaboração Própria

Ao longo do tempo, F1, F2 e F3 têm sofrido reajustes. Até a Resolução Nº 685 de Dezembro de 2011, o CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) determinava os percentuais de reajuste desses limites, como se pode ver na tabela B1.

Em geral, no intervalo considerado, os reajustes ocorriam no começo de cada ano (entre janeiro e abril). No ano de 2009, houve dois reajustes: um em janeiro (coluna 2009) e outro em dezembro (coluna 2009.2). O reajuste de 2010 ocorreu em dezembro e os dois reajustes de 2011 ocorreram em janeiro (coluna 2011) e dezembro (coluna 2011.2).

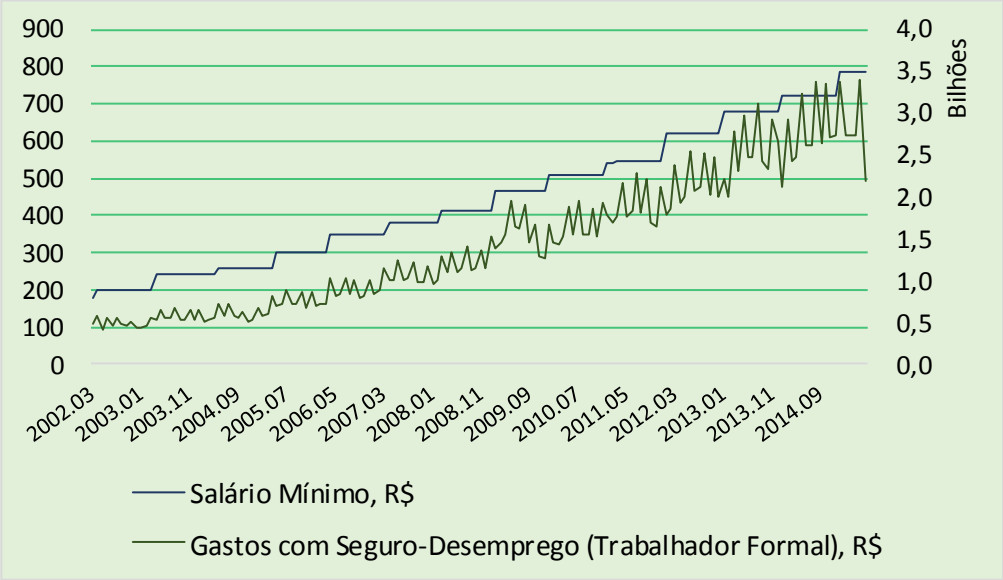
Com a Resolução nº 707 de janeiro de 2013, o CODEFAT determinou que os reajustes das faixas observariam a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) nos últimos doze meses anteriores ao mês de reajuste (que passou a ser janeiro).

Tabela B1: Limites das Faixas da Regra de Cálculo do SD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
F3	282,53	32536,7	374,2	449,05	486,46	561,3	654,85	710,97
F2	415,5	495,28	550,31	660,38	715,4	825,46	963,04	1045,58
F1	249,27	297,13	330,15	396,19	429,2	495,23	577,77	627,29
%	11,03	19,2	11,11	20	8,33	15,38	16,66	8,57
	2008	**2009**	**2009.2**	**2010**	**2011**	**2011.2**	**2013**	**2014**
F3	776,46	870,01	954,21	1010,34	1019,7	1163,76	1235,91	1304,63
F2	1141,8	1279,46	1403,28	1485,83	1499,5	1711,45	1817,56	1918,62
F1	685,06	767,6	841,88	891,4	899,66	1026,77	1090,43	1151,06
%	9,21	12,04	9,67	5,88	0,925	14,12	6,2	5,56

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 5: Salário Mínimo (eixo da esquerda) e Despesa com Seguro-Desemprego



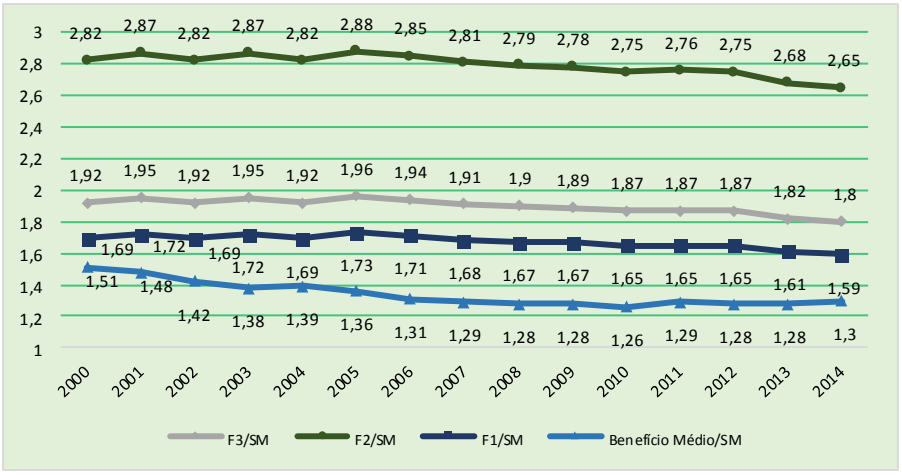
Fonte: Elaboração Própria com dados do Ipeadata e do MTPS

Como já afirmado, o salário mínimo (SM) é o menor valor possível a ser pago de seguro (VB). Logo, tudo mais constante, pode-se esperar que o gasto total com o seguro (GSD) aumente se o piso salarial da economia aumentar e esse impacto será tão maior quanto a fração de segurados que recebem o valor mínimo. Paralelamente, um aumento do salário mínimo pode exercer influência sobre os salários da economia (S), levando a um aumento do SD. É razoável imaginar também que outros fatores determinantes do salário (X) também podem ser responsáveis por um aumento do SD. Ao observar o gráfico 5, pode-se ter uma ideia da influência do Salário Mínimo sobre o gasto com o seguro-desemprego.

Por fim, a política de reajuste das faixas da regra de cálculo do benefício (PRB) teria efeito direto sobre o gasto total pelo aumento do valor máximo pago (F3) e efeito indireto pelo aumento de benefícios daqueles que não tiveram seus salários reajustados no mesmo ritmo[24]. Como o menor valor de seguro é um salário mínimo e este sofre reajustes periódicos, espera-se que a política de aumento das faixas tenha o propósito de evitar que os benefícios maiores percam valor em relação ao salário mínimo ao longo do tempo. Além disso, os maiores beneficiários do seguro são os trabalhadores de baixa renda, cuja remuneração está próxima do mínimo, sofrendo, provavelmente, influência deste. Assim, pode-se especular que o canal PRB seja resultante de SM (por isso, "?" em cima da seta da figura 2).

Uma evidência dessa hipótese pode ser vista no gráfico 6. Com a finalidade comparar os valores das faixas ao salário mínimo, suponha o gráfico 6 com os valores de F1, F2 (valor limite 1 e 2 da regra de cálculo do SD) e F3 (benefício máximo do SD) ao longo dos anos.

Gráfico[25] 6: Salário Mínimo (eixo da esquerda) e Despesa com Seguro-Desemprego



Fonte: Elaboração Própria com dados do Ipeadata e do MTPS

[24] Para ver esse efeito indireto, suponha que a remuneração do indivíduo em um primeiro momento seja maior que F1 e menor que F2. Logo, tem-se S > F1' e ele receberá de seguro 0,8F1' + 0,5(S – F1') = 0,3F1' + 0,5S. Suponha que F1 suba para F1'' e S < F1''. Assim, o indivíduo receberá de seguro 0,8S. Ele agora está recebendo um valor maior de benefício, pois: 0,8S > 0,3F1' + 0,5S; 0,3S + 0,5S > 0,3F1' + 0,5S e S > F1'.

[25] Como o segundo reajuste de 2009 ocorreu em dezembro, ele aparece na tabela como sendo o de 2010. O primeiro reajuste de 2011 será considerado o único no ano e o segundo reajuste de 2011 passa a ser o de 2012, uma vez que ocorreu ao final do ano.

Nota-se que todos os limites apresentam uma leve queda quando comparados com o salário mínimo. Isso mostra que o crescimento de F1, F2 e F3, apesar de alto, ainda ficou aquém do forte crescimento do piso salarial da economia (e do benefício mínimo do SD) no período considerado.

No mesmo período, o valor médio do benefício do seguro-desemprego apresentou a mesma dinâmica vista anteriormente: quando comparado com o salário mínimo, o valor médio do benefício cai de 1,5, em 2000, para 1,3 salários mínimos, 2014. A correlação entre os percentuais de aumento anual do valor médio do benefício (VMB) e o salário mínimo é de 87,36%.

Dessa forma, nota-se que as faixas do cálculo do valor do benefício e o valor médio deste acompanham a evolução do piso salarial da economia. Como o seguro-desemprego é calculado em função do salário da pessoa antes da demissão, isso sugere que, dos canais de transmissão mostrados acima, os que mais impactam a despesa do SD sejam os relacionados ao salário mínimo. Assim, a fim de separar e mensurar os efeitos de cada um dos fatores da figura 2, é necessário que se amplie a investigação sobre gasto com seguro-desemprego se não tivesse havido a política de valorização do mínimo.

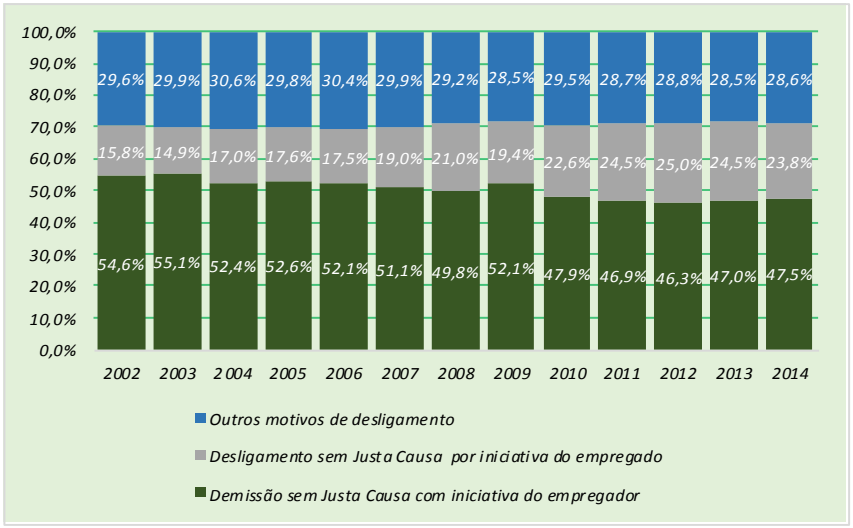
3.2. Rotatividade e Seguro-Desemprego

A rotatividade no mercado de trabalho representa intensa movimentação (grande fluxo) de trabalhadores entre postos 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 termos matemáticos, a taxa de rotatividade é determinada pelo menor valor entre admissões e desligamentos.

No que se refere à relação entre rotatividade do mercado de trabalho e o ciclo econômico, no Brasil, evidências tem mostrado que, em períodos de expansão econômica, quando o mercado de trabalho se aquece, eleva-se o número de desligamentos voluntários em função das chances de mobilidade em direção a empregos com maiores salários. Paralelamente, no contexto de pouca oportunidade de ascensão dentro das firmas brasileiras, o novo emprego tem grandes chances de ser tão bom quanto o emprego anterior. Nesse cenário, também há um grande incentivo para o trabalhador induzir sua demissão sem justa causa ou ainda, haver falsos acordos de demissão. Por conseguinte, este maior fluxo de trabalhadores, entrando e saindo das empresas, eleva a taxa de rotatividade.

Todavia em períodos de recessão econômica, diminuem tanto as contratações como os desligamentos voluntários. Mas, por outro lado, observa-se uma elevação das demissões por iniciativa do empregador (por exemplo, demissões sem justa causa). Nesse tipo de conjuntura recessiva, a taxa de rotatividade tende a diminuir, porque ao demitir, a empresa não substitui um trabalhador por outro e, além disso, os pró-

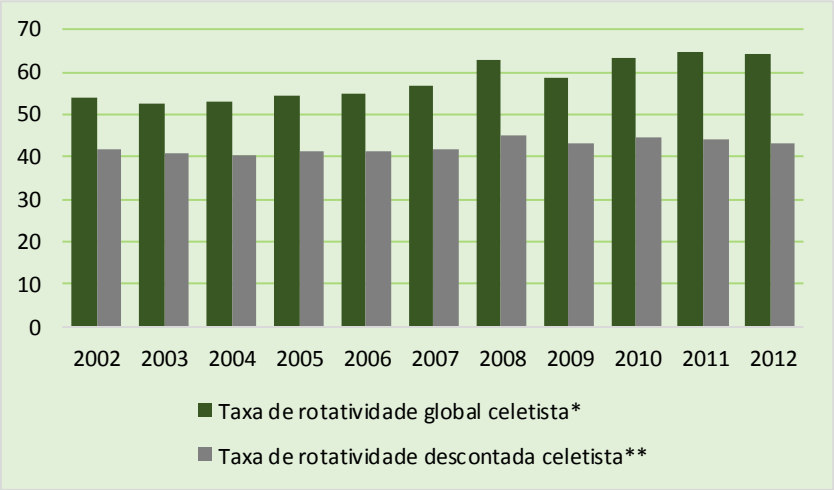
Gráfico 7: Evolução do Percentual de Desligamentos de Acordo com a Motivação



Fonte: Rais/MTPS

[26] DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.

Gráfico 8: Taxa de rotatividade dos vínculos celetistas – 2002 – 2012 (em %)



Fonte: DIEESE[26] (2014, p. 38)
Nota: (*) Considera todos os motivos de desligamento (**) Exclui os desligamentos por falecimento, aposentadoria, transferência e demissão a pedido do trabalhador

de o volume de desligamentos aumentar, pode-se observar no gráfico 7 que o percentual daqueles que acarretariam o seguro-desemprego se reduziu quando comparado com os desligamentos a pedido do empregado.

rios empregados evitam pedir demissão por receio de não encontrarem melhores oportunidades no mercado de trabalho.

Assim, a taxa de rotatividade apresenta um comportamento pró-cíclico. Como ela é pró-cíclica e a economia estava em expansão desde 2002, a taxa de rotatividade global aumentou nesse período, conforme pode ser observado no gráfico 8. Entretanto, quando se analisa o impacto da rotatividade sobre o SD, faz-se necessário selecionar somente os desligamentos, cujo motivo ensejam o recebimento do benefício. Nesse cenário, apesar

Apesar de a rotatividade descontada não ter aumentado no período, por ela ser internacionalmente alta, encontrar meios de reduzi-la tende a gerar economia fiscal

Com base nisso, podemos inferir que o aumento rotatividade não foi um dos fatores que provocou aumento dos gastos, pois, ao observar no gráfico 8 a taxa de rotatividade descontada dos motivos de desligamento que não provocam gastos com seguro-desemprego, verifica-se que não houve aumento significativo nesse período. No entanto, devido ao fato de a formalização ter aumentado no período em tela, a elevada rotatividade brasileira, considerada uma das maiores do mundo (GONZAGA, 2003[27]), contribuiu com a exposição dessas pessoas à consecutivos desligamentos e admissões no mercado de trabalho e impulsionou o volume de solicitantes do seguro-desemprego. Em decorrência disso, a seguir, analisaremos alguns determinantes da rotatividade brasileira para entendê-la e verificar a viabilidade de reduzi-la.

3.1.1. Determinantes da Rotatividade: Influência da Legislação Trabalhista

O estudo de Gonzaga e Pinto (2014[28]) revisita 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. Os autores estimaram a gráfico 9, construído a partir de regressões com descontinuidade, e observaram três determinados padrões nas demissões.

O primeiro deles, com três meses de tempo de trabalho, está relacionado aos contratos de experiência. Ele não acarreta despesas com SD. O segundo padrão se mostra relacionado com legislação trabalhista do seguro-desemprego que vigorou até o final de 2014, e que continua a vigorar para os beneficiários pela terceira vez de recebimento do benefício: a partir do 6º mês de trabalho, esse trabalhador está habi-

[26] DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.

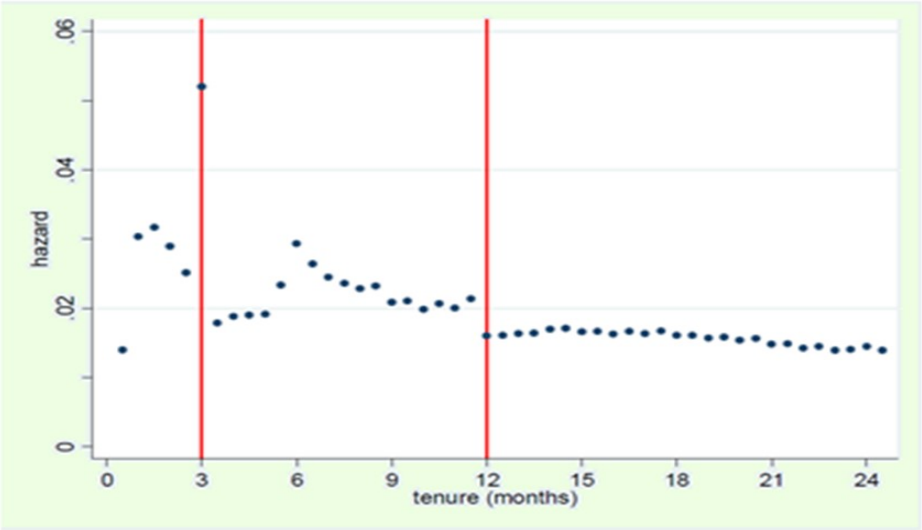
[27] GONZAGA, G.. Labor turnover and labor legislation in Brazil. **Journal of the LACEA: Economia**. p. 165-222. 2003.

[28] GONZAGA, G.; PINTO, R. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Texto para Discussão nº 625, Departamento de Economia, PUC-Rio, 2014.

litado a receber o SD.

Finalmente, o terceiro deles está relacionado com o tempo exigido pela legislação para a realização da homologação da rescisão de contrato a ser realizada pelo MTPS ou pelos sindicatos. Ela tem a finalidade de garantir os direitos trabalhistas e verifica o recebimento de encargos trabalhistas (FGTS, aviso prévio, horas extras etc) e multa. Caso o empregador não cumpra o estabelecido na legislação, ele tem interesse em demitir os empregados antes de 12 meses de tempo de trabalho.

Gráfico 9: Taxa de demissão por tempo de serviço



(GONZAGA; PINTO, 2014, p. 12)

Assim, verifica-se que a legislação trabalhista incentiva o aumento da rotatividade no mercado de trabalho. Desse modo, a fim de melhor formular novas legislações trabalhistas que reduzam esse efeito, é de suma importância aprofundar a análise desses efeitos, quantificá-los e verificar o seu impacto no orçamento e no mercado de trabalho.

4. Recomendações de Políticas e Encaminhamento

A alta taxa de rotatividade tem contribuído com o aumento do número de beneficiários do SD justamente quando tem havido mais vagas no mercado de trabalho. Tal como evidenciado por Gonzaga e Pinto (2014), existe um incentivo na legislação do seguro-desemprego para a descontinuidade do vínculo quando os trabalhadores têm alcançado seis meses de trabalho. De acordo com essa ótica, recomenda-se o redesenho de políticas públicas como o seguro-desemprego e FGTS, que possuem a mesma finalidade e incentivos adversos, a fim de estimular vínculos de trabalho mais duradouros, maior sustentabilidade fiscal e manutenção dos direitos e garantias do trabalhador.

Além disso, o momento é oportuno para se discutir a regulamentação do artigo 239 da Constituição Federal, que estabelece a criação de um índice de rotatividade da força de trabalho e direciona que a empresa com índice superior à média do setor deveria pagar uma contribuição adicional para o financiamento do seguro-desemprego. Esse mesmo artigo prevê uma lei regulamentando o índice, que ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Esse debate tem o potencial de alterar a política pública de modo a reduzir os gastos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), que financia o benefício, combater as fraudes, bem como não penalizar as micro e pequenas empresas por estarem mais vulneráveis à rotatividade.

Nesse contexto, é de suma importância que sejam desenvolvidos e aprofundados estudos no sentido de prover maior entendimento sobre os fatores determinantes do aumento dos gastos com seguro-desemprego; qual a representatividade de cada fator nesse aumento; como reduzir os gastos em um cenário de manutenção dos direitos trabalhistas; quais incentivos adversos provocados na legislação trabalhistas e como se pode corrigi-los, de modo a resultar em menores gastos e maior produtividade; e qual seria uma cesta ótima de política pública passiva trabalhista, que minimizasse a criação de incentivos adversos, contribuísse para sustentabilidade fiscal e aumentassem os direitos e garantias do trabalhador brasileiro.