



DIÁLOGOS UNIÃO EUROPEIA
SETORIAIS BRASIL

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UE - BRASIL

Gestão e Controle dos Sistemas de Seguro-Desemprego

Relatório Versão Final

Perito Nacional



União Europeia



DIÁLOGOS UNIÃO EUROPEIA
SETORIAIS BRASIL

Ministério do
Planejamento



PERGUNTAS E RESPOSTAS

1. Enquadramento – caracterização do fenômeno do desemprego

1.1. Como se apresenta a evolução e quais as principais características do fenômeno do desemprego, bem como do sistema de proteção ao desempregado (variáveis que afetam o desemprego, taxa de rotatividade do mercado de trabalho, taxa de formalidade, valorização do salário mínimo, taxa de substituição, faixa etária, gênero, escolaridade)?

Diante das intempéries da vida laboral, em momentos de perda do trabalho assalariado formal, o seguro-desemprego (SD) serve como um “estabilizador automático”, isto é, uma compensação de renda para trabalhadores sem emprego que ajuda a sustentar a massa salarial na adversidade da perda do emprego.

O SD é garantido pelo art.7º, inc. II dos Direitos Sociais da Constituição Cidadã, tendo por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado involuntariamente e é uma prestação da Seguridade Social constitucionalmente prevista (art. 201, inc. III).

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998);

(...)

Com essa inclusão constitucional, o benefício passou a integrar o Programa do Seguro-Desemprego (PSD), objetivando prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e

auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, embora esse auxílio ainda esteja aquém de uma eficácia plena.

Do lado da demanda por trabalho, o crescimento econômico no Brasil foi baixo durante boa parte dos anos 80 e 90, favorecendo o desemprego elevado e o subemprego. Além disso, as privatizações reformistas no final dos anos 90 também contribuíram para aumentar o desemprego em função das demissões causadas pelos programas de reestruturação pelos quais as empresas passaram antes ou após serem privatizadas.

Nos anos 2000 tivemos uma situação bem diferente. O número de empregos formais no país cresceu 53,6% entre 2003 e 2010, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), citado pela OIT, mostram que 15,4 milhões de postos formais de trabalho foram criados no Brasil entre 2003 e 2010.

Essas situações antagônicas, no entanto, refletem um dilema, na verdade uma crítica massificada sobre o SD. Como pode em um período tão promissor, de aumento da formalidade, aumentar os gastos com SD? Não há resposta única: aumento da rotatividade no mercado formal; aumento do número de postos formais de trabalho nos últimos anos; e aumento dos salários reais que esses trabalhadores recebem, impulsionados pelo aumento real do salário mínimo (SM) respondem a pergunta. Mas excetuando a alta rotatividade, não podemos, de forma alguma, caracterizar aumento real do salário mínimo e geração de empregos formais como problemas econômicos. Pelo contrário, de modo geral corroboram para a prosperidade econômica.

Contrastando com o baixo crescimento do PIB nos últimos anos, os indicadores de ocupação, quais sejam, desemprego, informalidade² e rendimentos, continuam melhorando, como mostra a Tabela 1. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego e Salário – PME, do IBGE, que estima apenas o desemprego aberto (desempregado que procurou emprego) em seis regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte,

¹ GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as unidades da Federação. Brasília: OIT, 2012.

² Taxa de informalidade é a razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e não remunerados sobre o total de ocupados.

Salvador, Recife e Porto Alegre), o ano de 2012 fechou com as menores taxas de desemprego e informalidade desde o início da série, em 2002. O rendimento médio do trabalho também foi o maior dos últimos anos.

TABELA 1
Evolução do desemprego e da informalidade e rendimento médio no Brasil (2003-2012)

Anos	Tx de desemprego aberto (%)	Tx de informalidade (%) ⁽¹⁾	Rendimento médio (R\$) ⁽²⁾
2003	12,3	42,9	1.376,65
2004	11,5	43,8	1.359,07
2005	9,8	42,6	1.379,93
2006	9,9	41,6	1.434,51
2007	9,3	40,8	1.480,29
2008	7,9	39,2	1.530,54
2009	8,1	38,4	1.579,12
2010	6,7	37,0	1.638,38
2011	6,0	35,1	1.682,86
2011 ⁽³⁾	6,3	35,6	1.665,72
2012 ⁽³⁾	5,9	34,1	1.745,03

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE, vários anos) *in* Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 21. Brasília: Ipea, 2013.

Notas: (1) Razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e não remunerados sobre o total de ocupados.

(2) Valores habitualmente recebidos, com base em agosto de 2012, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

(3) Média do primeiro semestre – de janeiro a junho.

Apesar do crescimento, tanto dos rendimentos, quanto dos empregos formais, não se pode desprezar alguns problemas graves presentes em nosso mercado de trabalho, em particular o da rotatividade.

Ao longo dos últimos anos houve um crescimento do fenômeno *turnover*, caracterizado aqui como sendo a entrada e saída de pessoal das empresas, com maior presença na faixa de renda até 2 salários mínimos e nos setores da construção civil e agricultura.

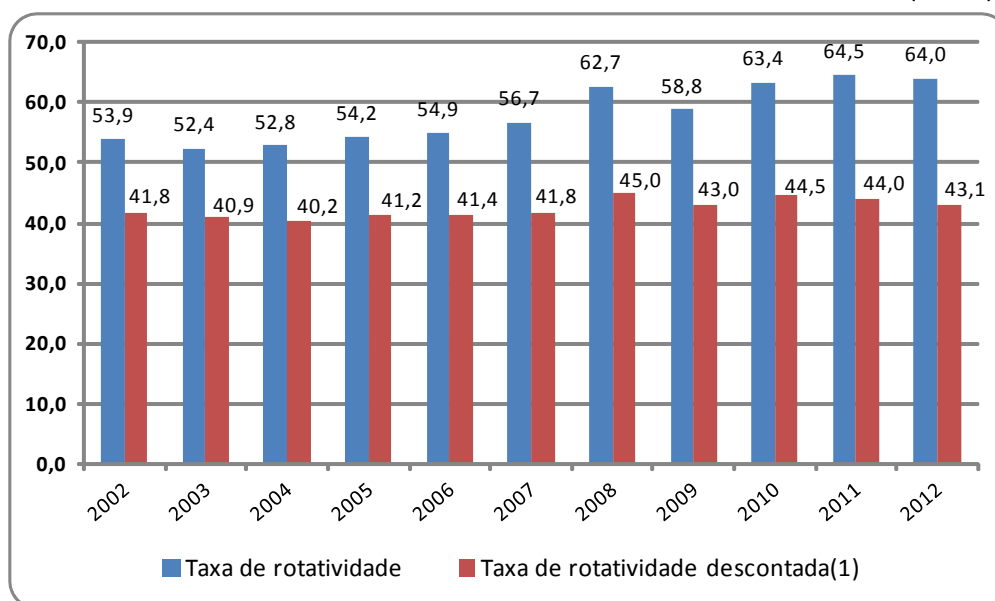
Uma explicação razoável para o aumento dessa rotatividade está centrada em problemas estruturais, casados com a expansão da oferta de emprego, isso porque em uma situação de taxas menores de desemprego, com tantas oportunidades, o empregado

tende a migrar para um emprego mais rentável. O inverso não ocorre em momentos de crise, com escassez de oferta de trabalho.

De acordo com estudo realizado pelo Dieese (2014), utilizando-se de dados da RAIS e desconsiderando as demissões voluntárias (a pedido do trabalhador), os desligamentos por morte, aposentadorias, além de transferências, que apenas implicam em mudança contratual, a taxa de rotatividade, que era de 41,8% em 2002, cresceu, chegando a 45% em 2008 e se situando em 2012 em 43,1%. Se não considerarmos esse efeitos a taxa que era de 53,9% em 2002 foi para 64% em 2012, um aumento de 10 p.p. O estudo afirma, conclusivamente, que a taxa de rotatividade do mercado formal tem um caráter pró-cíclico, onde a rotatividade cresce concomitante a formalização (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Taxa de rotatividade do mercado formal de trabalho - anos selecionados (em %)



Fonte: MTE. RAIS. Elaboração DIEESE

Nota: (1) Exclui quatro motivos de desligamentos: transferências, aposentadoria, falecimento e demissão voluntária.

Assim, apesar do importante desempenho do mercado formal de trabalho brasileiro revelado, sobretudo, como já dito, a partir de 2004, com um saldo³ de mais de 11 milhões de empregos formais, entre 2005 e 2011; do crescimento da formalização dos empregos; da queda significativa da taxa de desemprego, entre outros pontos, persiste o

³ Considerando os seguintes setores de atividade econômica: Extrativa Mineral, Indústria, Construção Civil, Comércio, Serviços, Administração Pública e Agricultura.

problema da rotatividade, que afeta negativamente o mercado de trabalho brasileiro, sobretudo o dispêndio com o SD.

Em uma análise setorial feita pelo DIEESE a situação não é diferente. A Construção Civil apresenta as maiores taxas, tanto global quanto descontada, seguida de Alojamento e Alimentação e do Comércio. Entretanto, salienta-se que, na Metalurgia, as taxas de rotatividade são crescentes entre 2007 e 2012. No caso dos Bancos, a separação entre instituições públicas e privadas permitiria uma visão distinta do que efetivamente ocorre no setor. Já os segmentos que compõem o setor Químico mostram comportamentos distintos no período analisado. A Tabela 2 é um fiel retrato da situação nos últimos seis anos.

TABELA 2

Taxas de rotatividade global e descontada em setores selecionados, Brasil - 2007 a 2012 (em %)

Tx de Rotatividade		Construção	Bancos	Comércio	Alojamento e alimentação	Metalurgia	Químicos
Global	2007	103,2	23,2	55,2	63,7	37,2	51,6
	2008	117,5	22,1	60,2	70,0	44,9	55,2
	2009	107,5	26,7	57,7	69,5	38,8	48,2
	2010	117,3	28,4	60,8	74,9	42,3	48,9
	2011	114,6	19,9	64,9	77,8	44,7	49,1
	2012	114,3	20,8	63,9	78,1	45,3	47,2
Descontada	2007	82,5	4,0	40,4	45,7	27,0	37,7
	2008	91,4	5,0	42,7	48,4	33,3	41,0
	2009	85,6	4,1	41,7	49,0	33,2	36,9
	2010	90,0	3,7	41,8	50,1	30,3	35,0
	2011	86,6	4,1	42,7	50,7	31,8	34,0
	2012	86,6	5,1	41,4	49,6	32,4	33,3

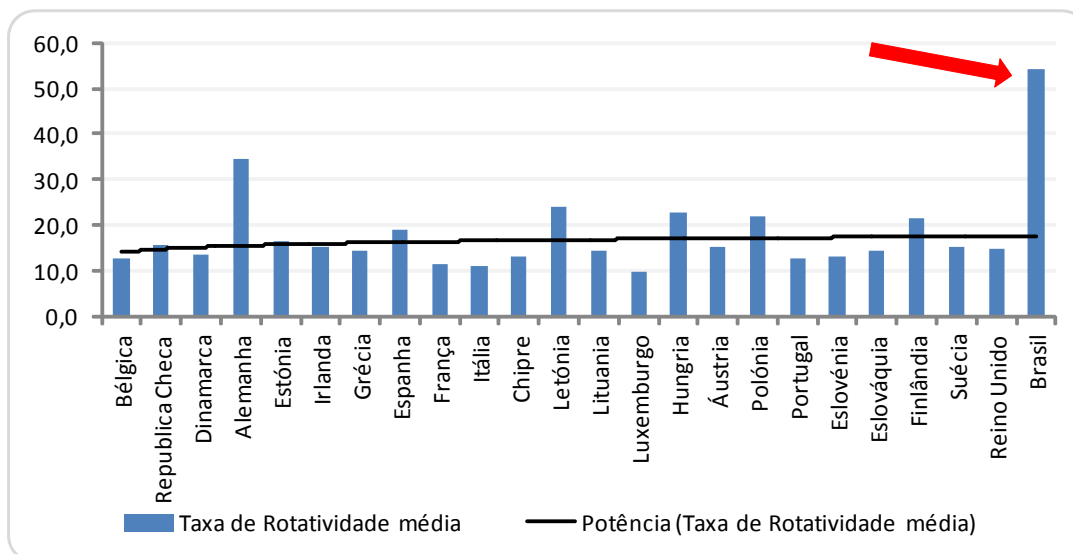
Fonte: MTE. Rais. Elaboração: DIEESE

Obs.: A taxa de rotatividade descontada exclui os desligamentos por transferências, aposentadorias, falecimentos e a pedido do próprio trabalhador

Um nível mínimo de rotatividade é aceitável em qualquer mercado de trabalho, mas no Brasil as taxas (labour flows) são muito elevadas, principalmente se comparada a de outros países, como os da União Europeia (Gráfico 2). A rotatividade no Brasil, por exemplo, chega a ser quatro ou cinco vezes superior a média de rotatividade da UE .

GRÁFICO 2

Taxa de Rotatividade média (labour flows): UE e Brasil - 2002 a 2007



Fonte: MTE/Rais (Brasil); Eurostat (UE)

Resolver esse problema caracteriza um dos principais desafios 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*, onde o trabalho não pode ser entendido como mero fator de produção. A prerrogativa da OIT é a afirmação do papel do Estado democrático na consolidação de um padrão civilizado de relações sociais, baseando-se no pressuposto de que o trabalho continua sendo a via fundamental para a superação da pobreza e inclusão social.

Muito comum também, e que precisa ser revisto, é a facilidade para se demitir trabalhadores no Brasil, permitindo que as empresas utilizem esse mecanismo de rotatividade para reduzir os custos salariais, desligando profissionais que recebem maiores salários e contratando outros por menores salários. Não por outro motivo que os salários dos trabalhadores admitidos nos últimos anos têm sido sempre inferiores aos dos trabalhadores demitidos⁴.

⁴ Ver mais em: A Convenção 158 da OIT e a garantia contra a dispensa imotivada. Nota Técnica, nº 81, DIEESE, março de 2008.

Por fim é importante mostrar que a alta rotatividade entre os trabalhadores formais terceirizados apresenta uma situação ainda pior que os não terceirizados, contribuindo negativamente para a previdência social, como mostra estudo do Sindeepres⁵.

Diante destas distintas modalidades empresariais de terceirização de mão de obra, destacam-se alguns dos principais impactos gerados no emprego da mão de obra. Inicialmente, a presença de forte rotatividade no emprego da mão de obra, cuja taxa chega a ser duas vezes maior à praticada ao trabalhador não terceirizado. Na sequência, o pagamento de remuneração ao trabalhador terceirizado que representa, em média, a metade do equivalente pago à mesma função exercida por trabalhador não terceirizado.

A título de exemplo, no ano de 1995 a quantidade de empresas com empregados formais terceirizados no estado de São Paulo cresceu 18,6 vezes. No intervalo dos anos de 1995 e 2010, o aumento no número de empresas terceirizadas foi de 2,6 vezes superior as não terceirizadas. Essa talvez seja uma das explicações para o aumento da rotatividade e o quanto as empresas de terceirização encontram-se submetidas à forte rotatividade. No ano de 2010, por exemplo, a taxa de rotatividade da mão de obra terceirizada no estado foi de 63,6%, enquanto em 1985 era de 50,5%.

Estamos diante de mais um grave problema para o universo da Seguridade Social, pois esse contingente terceirizado⁶ acaba contribuindo menos para a previdência social que os não terceirizados. Nesse caso, o problema é que estamos em um regime previdenciário onde, para se alçar a aposentadoria, é preciso ter 35/30 anos de contribuição, o que, em algum momento, afetará o financiamento previdenciário e o tempo de aposentadoria desse pessoal. Muitos irão preferir se aposentar por idade, sem precisar ter contribuído 35/30 anos para a previdência, o que implica num rebaixamento salarial e em maior ônus para a Seguridade.

⁵ As relações do trabalho terceirizado. Seminário 20 anos de terceirização no Brasil. Disponível em: <http://www.sindeepres.org.br/var/www/html/sindeepres.org.br/web/images/stories/pdf/pesquisa/terceirizacaoabrasil.pdf>

⁶ A rotatividade em si é um problema para a previdência e não somente a rotatividade entre os terceirizados.

Talvez o caminho para a solução desse grave problema que assola nosso mercado de trabalho, em particular o aumento de gastos com SD, seja uma melhor regulação do trabalho com o propósito de diminuir a alta rotatividade e contribuir para um maior equilíbrio das finanças públicas.

No que diz respeito a variável salário mínimo (SM), que estabelece estreita relação com o SD e abono salarial, é importante discorrer sobre a controvérsia envolvendo o aumento do SM e seus impactos sobre o SD e o FAT. Os parágrafos seguintes tratarão desse assunto sob um olhar oculto nos atuais debates⁷.

Talvez a mais importante análise é aquela que procura relacionar os impactos que possíveis aumentos reais do SM teriam sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego agregado como sobre a determinação do nível e distribuição dos salários. De antemão, cabe a advertência de que qualquer efeito de aumentos reais do SM (e outros salários) sobre qualquer variável econômica do sistema não pode jamais ser desvinculada do ambiente geral no qual ocorrem, particularmente, dentro do contexto macroeconômico que no fundo é quem vai sancionar ou não os movimentos deflagrados por determinado aumento real do SM.⁸ Exemplificando: é de se esperar que em contexto de crescimento do produto agregado, ou melhor ainda, de *expectativa de crescimento futuro do nível de renda*, aumentos reais de salários sejam mais facilmente incorporáveis às estruturas de custos das empresas e famílias, do que em contextos de retração das atividades econômicas.⁹

Assim, aumentos reais de SM's poderão ter impacto positivo sobre o mercado de trabalho, tanto no que diz respeito ao nível de emprego como ao nível dos salários, sempre que a trajetória esperada de comportamento de variáveis-chaves da economia – como investimento, produto, renda e lucro – forem ascendentes. Em tais condições, não

⁷ Ver mais em CARDOSO Jr., J.C. ; MUSSE, J.S. Salário Mínimo e Desenvolvimento: desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil. Regulação do trabalho e instituições públicas / José Dari Krein *et al.* (orgs.). São Paulo: editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

⁸ Esta advertência de cunho metodológico é pertinente porque muitos estudos empíricos em torno desta questão simplesmente esquecem este detalhe, extraíndo conclusões gerais de contextos bastante particulares.

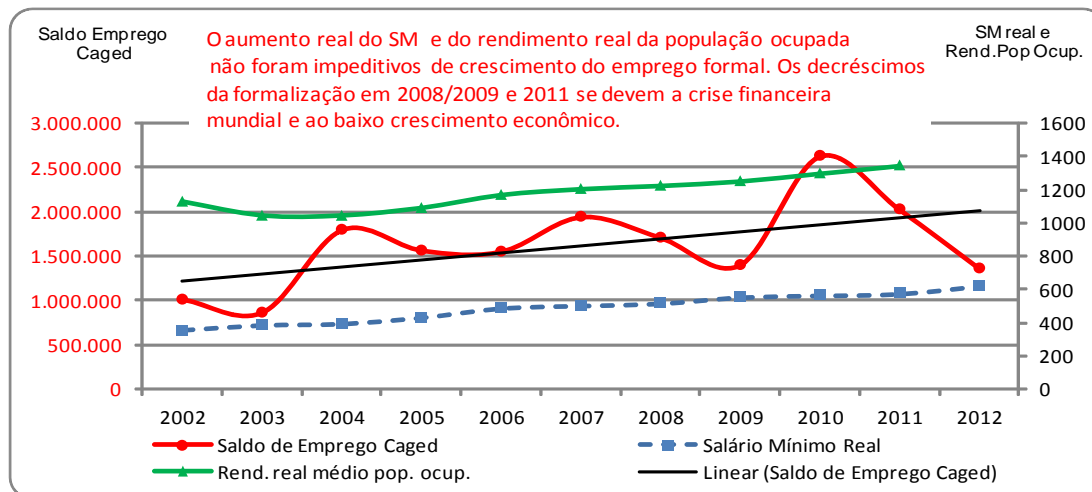
⁹ A menção também às famílias é importante porque grande parte das trabalhadoras que recebem em torno do SM são domésticas em residências particulares.

só o nível geral de emprego não deve se reduzir, como há indicações de que o aumento real do SM não seja capaz de informalizar as relações de trabalho.

O Gráfico 3 nos dá pistas sobre o que fora mencionado. Observa-se que o aumento do SM real e do rendimento real médio da população ocupada é perfeitamente compatível, no período de tempo sob estudo, com saldos positivos (admitidos menos demitidos) do Caged (ver linha de tendência). Ademais, no que se refere ao nível salarial e sua distribuição, é de se esperar que ele afete tanto as remunerações de base do mercado de trabalho formalizado, como também as remunerações de base do mercado informal. Nos dois casos, ainda que a influência não seja direta e imediata (repasse automático), ela funcionará, de maneira indireta e diferida, como referência para futuras negociações. Evidente que o poder de barganha sindical em cada categoria profissional definirá as possibilidades de sucesso da empreitada. Mas independente disto, também em ambos os casos, é provável que, subindo o nível salarial da base da pirâmide distributiva, ocorra alguma redução na enorme heterogeneidade do leque de remunerações.¹⁰

GRÁFICO 3

Evolução do saldo de emprego do Caged, do rendimento médio da população ocupada e do SM real - 2002 a 2012



Fonte: MTE - Caged (saldo de emprego); Ipeadata (salário mínimo real). Elaboração própria

Nota: Saldo de emprego com série ajustada.

¹⁰ De fato, em ampla compilação de estudos sobre o assunto, Corseuil & Servo (2001) contabilizaram muitas evidências de determinação positiva entre SM e demais salários da economia, como também entre SM e melhoria da distribuição de renda.

Sobretudo ao longo desse período de análise, esta conjunção favorável de fatores parece ter ocorrido. Apesar do comportamento oscilante do PIB e das inúmeras especificidades setoriais, as expectativas empresariais eram majoritariamente positivas com relação às perspectivas de crescimento econômico e sua sustentação no futuro imediato. Isto parece ter sido verdade particularmente para os setores econômicos vinculados às exportações e àqueles sensíveis à expansão do crédito pessoal verificada no período (setores produtores de bens de consumo duráveis, como automotivo, eletroeletrônico e moveleiro; e setores produtores de bens de consumo não duráveis, como têxtil, calçados, bebidas e alimentos). Com isso, os aumentos reais de SM puderam ser absorvidos pelo sistema econômico *em simultâneo* a aumentos do nível geral de ocupações, da formalização dos contratos de trabalho e da redução da desigualdade de rendimentos, evidenciando a não-inexorabilidade das teorias que advogam em favor de um *trade-off* inevitável entre aumentos reais de salários e queda do nível de emprego ou informalização dos contratos.

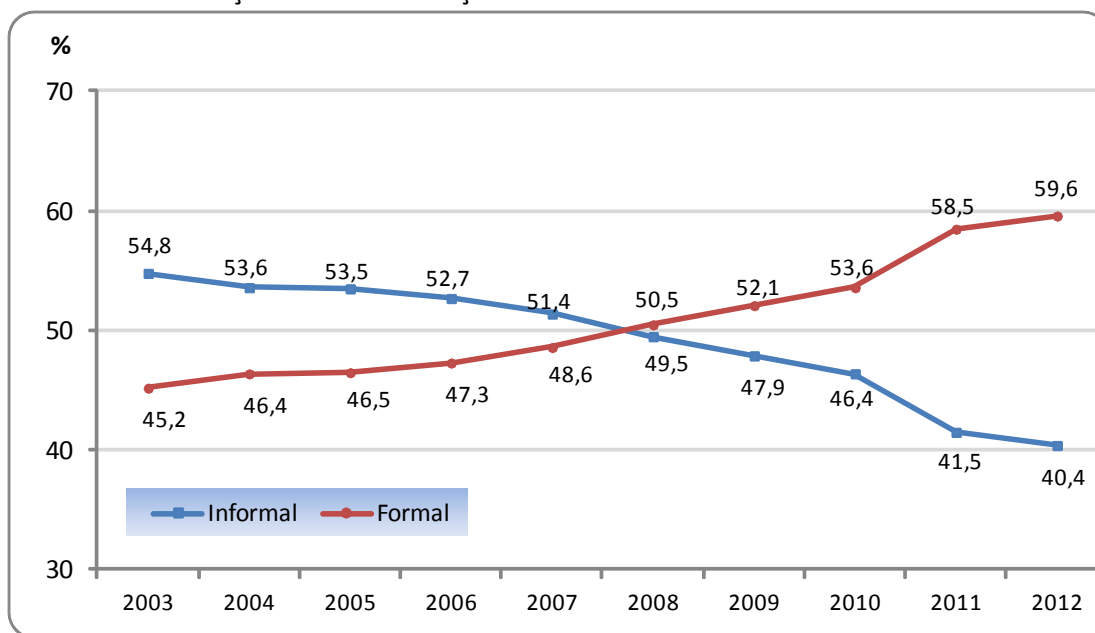
A taxa de formalização é outro indicador que mostra a significativa melhora do mercado de trabalho nos últimos anos, como mostra o Gráfico 4. Aquele crescimento do trabalho sem carteira assinada, tipicamente associadas à informalidade no mercado de trabalho metropolitano, da década de 90 já não existe mais. Grande parte se deve melhoria na faixa dos jovens brasileiros ocupados entre 15 e 24 anos. Para se ter uma ideia o total de jovens ocupados em trabalhos informais diminuiu de 52,6%, em 2007, para 41,6% em 2011.

Para a Organização Mundial do Trabalho (OIT)¹¹, está havendo maior retenção de jovens no sistema de ensino do país, o que reduz o total de ocupados expostos a condições precárias no mercado de trabalho.

¹¹ Relatório: “Trabalho decente e juventude: políticas para a ação”.
www.dialogossetoriais.org

GRÁFICO 4

Taxa de Formalização^(*) e Informalização do Mercado de Trabalho brasileiro - 2003 a 2012



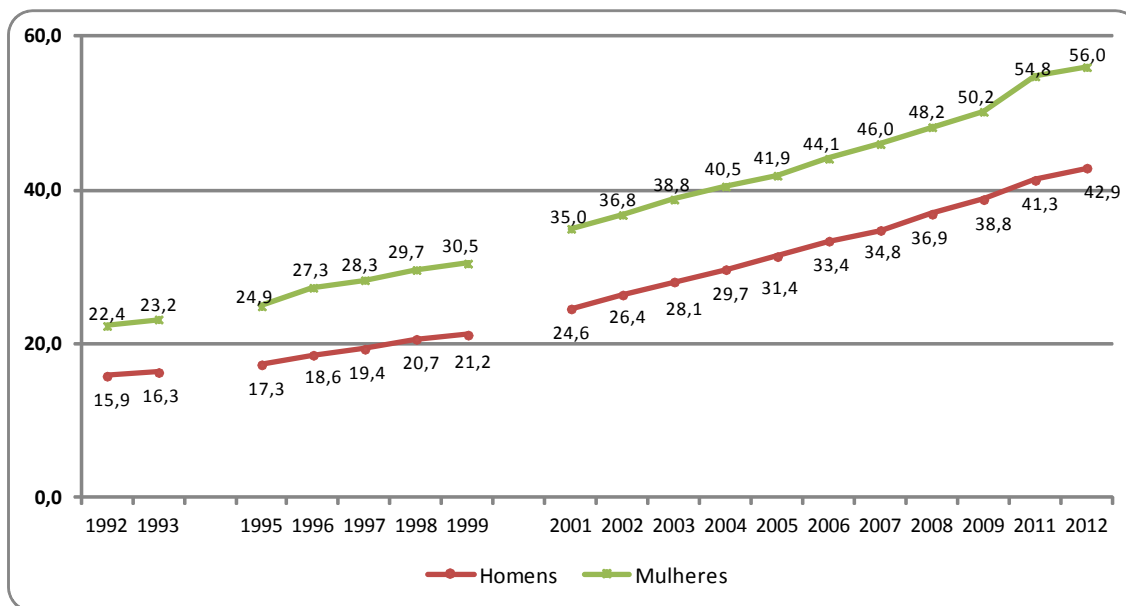
Fonte: PNAD/IBGE

(*) Trabalhadores que contribuíram para a Previdência Social do Brasil

Dentro desse do ambiente formal de trabalho percebe-se uma forte ascensão do percentual de pessoas ocupadas e com mais de 11 anos de estudo, com destaque para aumento do hiato entre mulheres e homens. Hoje, essa diferença em prol das mulheres é de 13 p.p, diferença que já foi bem menor no início da década de 90 (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Percentual de pessoas com 11 anos ou mais de estudo, na população de 10 anos ou mais de idade ocupada - 1992 a 2012



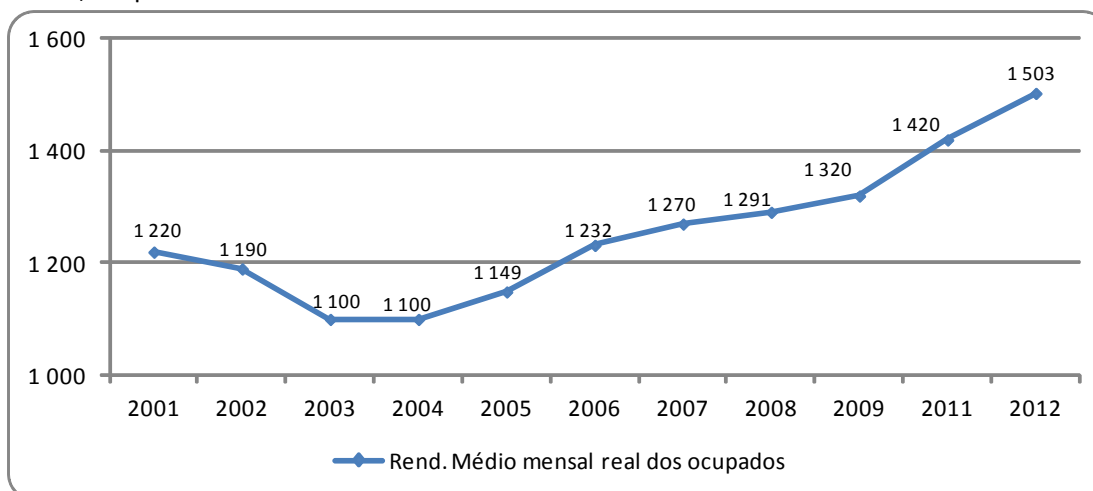
Fonte: PNADs / IBGE

Notas: 1. Excluídas as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; 2. Em 1994 e 2000 a PNAD não foi a campo

Os rendimentos reais dos ocupados, de maneira geral também melhoraram. Havia um movimento declinante no início dos anos 2000, mas que obteve gradativa recuperação após 2004, como mostra o Gráfico 6.

GRÁFICO 6

Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas com rendimento de trabalho - 2001 a 2012



Fonte: PNADs/IBGE

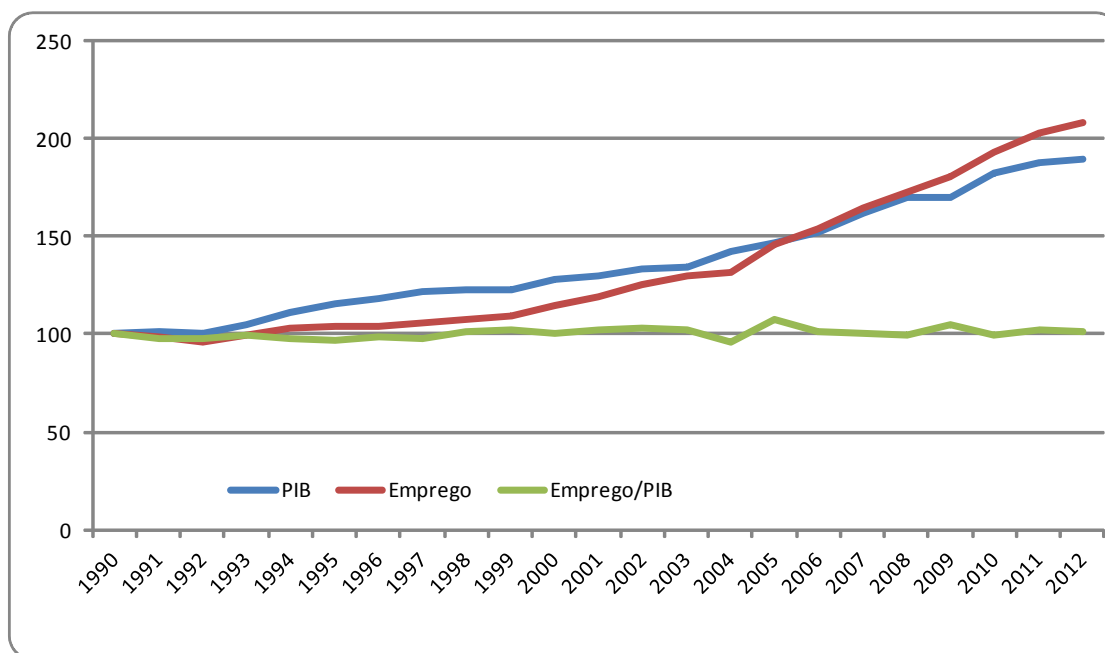
Notas: 1. Excluído o rendimento das pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; 2. Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 2012.

Outro indicador importante é comparação entre os desempenhos do produto e do emprego formal, evidência incontestável do período vigoroso do mercado de trabalho nos últimos anos (Gráfico 7). Verifica-se uma clara convergência entre os comportamentos do produto e do emprego, jogando por terra a tese da impossibilidade de relacionar a recuperação econômica com a do mercado de trabalho.

É importante ressaltar que se houvesse maior crescimento econômico, o que não tem sido o caso, poder-se-ia produzir efeitos ainda mais punjantes sobre o mercado de trabalho. Essa continua a ser uma contradição da política do atual Governo, que busca fomentar o crescimento e o emprego e, ao mesmo tempo, reitera instrumentos de política econômica que freiam o processo, colocando em risco a continuidade do movimento em um novo contexto de crise mundial mais severa.

GRÁFICO 7

Variação do PIB, do emprego formal e da relação emprego formal/PIB - 1990 a 2012



Fonte: Contas Nacionais, IBGE; Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, MTE.

TAXA DE REPOSIÇÃO

(aguardando MTE)

O sistema de financiamento do SD

1.2. Quais são as fontes de recursos financeiros do sistema de proteção ao desemprego? Quem financia (empregador, empregado, governo) e qual a forma de financiamento (impostos, contribuições)?

FONTES DE CUSTEIO

A partir da sua criação, pelo Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, as despesas do SD correram por conta do Fundo de Assistência ao Desempregado (Lei n.º 6.181, de 11 de dezembro de 1974).

Durante o exercício de 1986, o benefício foi custeado pelos recursos provenientes de créditos suplementares, quais sejam: a) o excesso de arrecadação; b) a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei.

Com a promulgação da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, a fonte de recursos necessários ao pagamento do benefício foi assegurada por meio do redirecionamento das receitas provenientes das contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

Dos recursos que constituem a receita do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, 40% são repassados ao BNDES para aplicação no financiamento em programas de desenvolvimento econômico.

O restante dos recursos são destinados ao custeio do Programa do SD, que compreende: o pagamento do benefício do SD, inclusive o benefício do Pescador Artesanal, a orientação, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional executadas pelos Estados e DF mediante convênios; do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER; do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF; do Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador - PROEMPREGO e ao pagamento do Abono Salarial do PIS/PASEP.

PROPOSTA DE AVANÇO: PROJETO DE LEI 6573 DE 2013

Um fato novo e de grande interesse para o mundo do trabalho é o Projeto de Lei 6573 de 2013 que trata de retomar a agenda de estruturação e articulação (interna e federativa) dos programas já existentes sob a lógica de um Sistema Único do Trabalho - SUT e instituir o Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda -SINTER.

Para tanto, o Projeto estabelece que o FAT seguirá sendo a sua principal fonte de financiamento, mudando apenas de nome (FNT, Fundo Nacional do Trabalho), mas agora sob a gestão e coordenação do CNT (Conselho Nacional do Trabalho).

Abaixo, alguns dos principais artigos do PL supracitado:

(...)

V – integrar suas ações e serviços em todas as esferas de governo, em articulação com as macropolíticas de desenvolvimento econômico e social, especialmente com as setoriais de previdência social, assistência social, educação e saúde;

VI – descentralizar a coordenação e execução das ações e serviços estabelecendo as responsabilidades dos atores nas esferas federal, estadual e municipal, em consonância com as normas e diretrizes nacionais de operação;

IX – estabelecer condições para a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho em todos os níveis de ocupação e qualificação;

X – organizar sistema integrado de informações e pesquisas sobre o mundo do trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização das ações e serviços do Sistema em nível local, regional e nacional;

XI – fornecer subsídios técnicos e estatísticos ao sistema de educação e de qualificação profissional e tecnológica para a elaboração de suas políticas;

XII – padronizar o atendimento, a estrutura física e operacional, a organização e a oferta das ações e serviços do sistema em todo território nacional, observando-se as especificidades regionais e locais;

Art. 7º Constituem ações e serviços essenciais do SUT, sem prejuízo de outros que lhes forem atribuídos:

I – concessão dos benefícios Seguro Desemprego e Abono Salarial;

II – intermediação de mão de obra;

III – certificação profissional;

IV – orientação profissional;

V – qualificação profissional;

VI – identificação do trabalhador;

VII – registro profissional de profissões regulamentadas que não possuem entidades fiscalizadoras do exercício profissional;

VIII – aprendizagem profissional e estágio;

IX – fomento ao empreendedorismo e ao crédito para a geração de trabalho, emprego e renda;

X – fomento e concessão de microcrédito produtivo orientado;

XI – fomento e assessoramento técnico ao trabalho autônomo, autogestionário e associado;

XII – classificação de ocupações;

XIII – geração e divulgação de informações sobre o trabalho;

XIV – assistência à homologação da rescisão do contrato de trabalho;

XV – negociação coletiva e mediação pública de conflitos trabalhistas;

XVI – registrar e arquivar convenções e acordos coletivos de trabalho;

XVII – orientação trabalhista;

XVIII – assistência aos trabalhadores resgatados de situação análoga à de escravo;

XIX – atendimento preliminar de crianças e adolescentes afastados do trabalho infantil e encaminhamento aos órgãos competentes;

XX – registro de empresas de trabalho temporário;

XXI – concessão de autorização de trabalho para o migrante;

XXII – organização e manutenção de cadastros públicos na área trabalho.

Art. 32. Fica o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, transformado em Fundo Nacional do Trabalho (FNT), de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao financiamento dos programas, projetos, benefícios, ações, serviços e gestão do SUT.

§ 1º O FAT, em todas as suas destinações, aplicações, direitos, obrigações, receitas, despesas, patrimônio, e em tudo o mais que a ele se referir, passa a ser sucedido pelo FNT.

Em linhas gerais, as medidas são positivas e muito bem-vindas. Resta saber se o MTE conseguirá de fato integrar os seus programas de modo sistêmico e principalmente de efetivar o novo pacto federativo (União, estados e municípios) proposto no PL.

Se isso acontecer, será de fato um grande avanço no campo de atuação do Estado, e os trabalhadores poderão, em alguns anos, sentir melhorias com essas políticas.

FORMAS DE FINANCIAMENTO

O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a arrecadação do PIS/Pasep passaria a financiar os programas de SD e de Abono-Salarial. O mesmo artigo fixou que pelo menos 40% da arrecadação seriam destinados ao financiamento de

programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos realizados.

Em janeiro de 1990 foi efetivamente criado o FAT, pela Lei n. 7.998/90, que veio a regulamentar o referido artigo constitucional. Essa lei também estipulou que o Programa do SD teria por finalidade, além da assistência financeira temporária, *“auxiliar os trabalhadores requerentes ao SD na busca de novo emprego, podendo, para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional”*¹².

Abriu-se, assim, a possibilidade de custear, com recursos do FAT, as despesas para manutenção do SINE e dos programas de Qualificação Profissional.

Um segundo passo na consolidação do FAT foi dado pela Lei nº 8.352/91, a qual determinou que: *i)* parte das disponibilidades financeiras do FAT formasse a Reserva Mínima de Liquidez, destinada a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao SD e ao Abono Salarial; *ii)* os recursos da Reserva Mínima de Liquidez somente poderiam ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil (Bacen); e *iii)* o montante das disponibilidades financeiras do FAT que excedesse o valor da Reserva Mínima de Liquidez poderia ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais, as quais o utilizariam como *funding* para linhas de crédito, desde que autorizado pelo Codefat. Da mesma forma que os depósitos constitucionais, os recursos tanto da Reserva Mínima de Liquidez quanto dos depósitos especiais geram remunerações que constituem-se em receita corrente do FAT.

Conformou-se a partir desse momento o desenho atual de funcionamento do FAT. De um lado, uma receita composta tanto de arrecadação de contribuições, principalmente do PIS/Pasep, quanto de retornos financeiros – sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais, e sobre a Reserva Mínima de Liquidez. De outro, despesas correntes com benefícios constitucionais (SD e Abono Salarial), Intermediação de mão de obra (SINE), programas de Qualificação Profissional e alocação de fundos para

¹² A redação atual, modificada pela Lei nº 8.900/94, é *“auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”*.

linhas de crédito ligadas a programas de geração de emprego e renda ou de apoio a microempreendimentos. O Quadro 1 apresenta em maior detalhe este desenho.

QUADRO 1

Composição das Fontes de Financiamento do FAT

Fontes	Base de arrecadação
PIS/Pasep	<p>PIS: o faturamento (receita operacional bruta) das empresas privadas com ou sem fins lucrativos, a utilização do trabalho assalariado ou quaisquer outros que caracterizem a relação de trabalho, a entrada de bens estrangeiros no território nacional, ou o pagamento, o crédito, a entrega, o emprego ou a remessa de valores a residentes ou domiciliados no exterior como contraprestação por serviço prestado. Contribuintes pelo faturamento: empresas do setor privado com fins de lucro, sociedades civis de prestação de serviços relativos ao exercício de profissões legalmente regulamentadas, sociedades cooperativas que praticam operações com não-cooperados, serventias extrajudiciais não-oficializadas. Contribuintes pela folha de pagamento: entidades sem fins lucrativos que tenham empregados e que não realizem habitualmente venda de bens ou serviços, sociedades cooperativas que praticam operações com cooperados, condomínios em edificações.</p> <p>Alíquota sobre faturamento: 1,65% para as empresas que declaram com base no lucro real e 0,65% para aquelas que declaram com base no lucro presumido.</p> <p>Alíquota sobre folha de pagamento: 1% sobre folha de salários.</p> <p>Pasep: arrecadação efetiva de receitas correntes da União, estados, Distrito Federal e municípios; e as transferências correntes e de capital realizadas a entidades da administração pública.</p> <p>Contribuintes: pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas; e as entidades sem fins lucrativos definidas como empregadoras pela legislação trabalhista, inclusive as fundações, com base na folha de salários.</p> <p>Alíquota: 1% sobre o total da folha de pagamento mensal dos empregados da pessoa jurídica.</p>
Receitas Financeiras	<p>BNDES: juros e correção monetária pagos pelo BNDES sobre os repasses constitucionais (40% da arrecadação).</p> <p>Depósitos especiais: juros e correção monetária pagos pelos agentes executores [BNDES, BB, Caixa, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Banco da Amazônia S.A. (Basa)] sobre os depósitos especiais. BB extramercado: juros e correção monetária sobre aplicações financeiras próprias do FAT.</p> <p>Recursos não-desembolsados: juros e correção monetária sobre recursos não-desembolsados.</p>
Outras receitas	<p>Cota-parte da contribuição sindical.</p> <p>Restituição de benefícios não-desembolsados.</p> <p>Restituição de convênios.</p> <p>Multas e juros devidos pelos contribuintes ao FAT.</p> <p>Devolução de recursos de exercícios anteriores e multas judiciais.</p>
Contribuição pelo índice de rotatividade	<p>Arrecadação adicional das empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho for superior à média do setor.</p>
<p>Obs.:</p> <p>1) Fundamentos legais: Artigo 234 da CF; leis complementares 7 e 8 de 1970; Lei Complementar 26/75; Lei 9.715/98; Lei 10.637/02; Decreto 4.524/02; e Lei 10.865/04.</p> <p>2) Até a legislação de 2002, que alterou as alíquotas de contribuição e a base de incidência do PIS, as empresas privadas recolhiam uniformemente 0,65% das suas receitas operacionais brutas.</p> <p>3) A contribuição adicional dos empregadores pelo índice de rotatividade jamais foi regulamentada e, portanto, não existe na prática</p>	

Fonte: MTE. Elaboração própria.

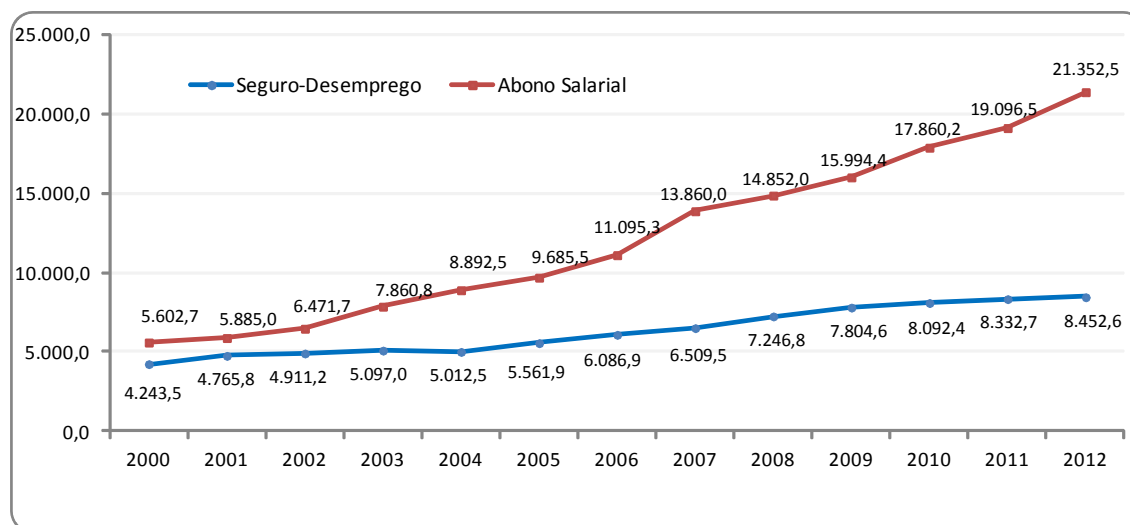
1.3. Quais são as séries históricas do volume de gastos anual e do número de beneficiários (2000 a 2012/2013)?

Além de tratar basicamente dos números relativos aos gastos e quantitativo de beneficiários é importante imbricar outros argumentos.

Sabe-se que os gastos com SD e Abono Salarial vêm aumentando nos últimos anos, fruto, obviamente, do aumento do número de beneficiários como mostra o Gráfico 8.

GRÁFICO 8

Quantitativo de Beneficiários do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial - 2000 a 2012 (em mil)



Fonte: DES/SPPE/MTE - RAIS in Boletim de Informações Financeiras do FAT/MTE - 6º bimestre de 2013. Elaborado pela CGFAT/SPOA/S/MTE

No entanto, uma das mais legítimas e eficazes medidas capaz de reduzir o dispêndio com o SD, juntamente com o fim da DRU, - ou, no mínimo, garantir sua sustentabilidade mediante maior afluxo de recursos vinculados – é omitida há vinte e cinco anos pelo Estado brasileiro. Trata-se da regulamentação do art. 239 § 4º da Constituição Federal, em cujos termos “o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor”.

Conjugada ao aumento do emprego registrado e, por consequência, do acesso ao seguro-desemprego, essa omissão começa a ter consequências sobre o fluxo de caixa do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Embora sua situação esteja ainda longe de ser preocupante, este apresentou déficit em seu resultado nominal nos anos de 2009 e 2010,

como mostra a Tabela 3¹³, com pequena recuperação das receitas em 2011 e 2012, fruto de entradas de recursos provenientes de depósitos judiciais, mas ainda longe dos superávits alcançados em meados de 2000.

Em um cenário conjuntural de expectativa de continuidade do incremento do mercado formal de trabalho, que aumenta o número potencial de trabalhadores com direito ao recebimento de benefícios do SD e do abono salarial, *ceteris paribus*, as despesas do FAT tendem a ser incrementadas em certa proporção do aumento real do salário mínimo e do crescimento do mercado formal de trabalho.

Tabela 3

Execução Financeira - Receitas e obrigações do FAT entre 2002 e 2012 (em R\$ milhões de dez/2012 corrigidos pelo IPCA)

Anos	Receita Prim. (a)	Obrigações							(b)	c = a-b	Outras rec. (d)	Resultado Nominal (c+d)
	Contribuição PIS/Pasep - FAT	Empréstimos ao BNDES 40%	Seguro-Desemprego	Abono Salarial	Apoio operacional benefícios	Qualificação Profissional	Intermediação de Emprego	Outros Projetos/atividades	Total	Resultado Primário		
2002	18.570,55	7.540,75	10.411,5	2.310,9	104,7	276,4	166,1	540,5	21.350,7	-2.780,2	12.239,90	9.459,73
2003	21.701,83	8.844,00	10.999,08	2.965,6	235,08	77,6	217,3	201,0	23.539,6	-1.837,7	13.446,39	11.608,66
2004	23.579,52	9.708,85	11.166,89	3.511,9	261,76	110,8	119,6	228,4	25.108,3	-1.528,7	12.246,15	10.717,42
2005	24.985,96	9.949,93	12.529,55	3.980,5	309,44	121,1	121,6	228,5	27.240,6	-2.254,7	14.206,51	11.951,86
2006	27.387,27	10.640,66	15.279,45	5.509,2	475,69	113,6	124,3	225,4	32.368,3	-4.981,1	12.835,04	7.853,98
2007	26.087,17	11.131,33	17.307,08	6.821,3	443,31	107,4	123,9	229,9	36.164,3	-10.077,1	13.106,96	3.029,85
2008	31.989,89	12.127,49	18.746,40	7.532,9	353,32	170,6	127,1	253,1	39.311,0	-7.321,1	12.729,83	5.408,76
2009	29.583,16	11.684,48	23.776,58	9.134,1	209,94	184,1	111,3	220,6	45.321,1	-15.737,9	12.991,96	-2.745,94
2010	33.263,69	13.395,68	23.647,45	10.088,5	154	164,3	79,2	222,3	47.751,3	-14.487,6	14.121,75	-365,88
2011	39.710,25	14.737,56	25.814,05	11.185,2	200,42	80,0	101,2	217,5	52.335,8	-12.625,6	13.451,28	825,70
2012	38.954,74	15.549,92	28.424,97	12.617,0	106,42	58,5	141,6	230,1	57.128,5	-18.173,7	21.210,23	3.036,50

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT /MTE - 6º bimestre de 2013.

Obs.: 1. Valores atualizados mensalmente pelo IPCA a preços de dez/2012

Pela Tabela 4, que mostra o resultado das contas do FAT com a suposta devolução da DRU¹⁴ é possível perceber que no período de 2002 a 2012 foram direcionados ao Caixa Único do Tesouro cerca de R\$ 72,8 bilhões. Se expandirmos o limite temporal, desde a criação da DRU em 1994, na época denominada Fundo Social de Emergência (FSE), até 2012, foram arrecadados como contribuição do PIS/Pasep cerca de R\$ 558,4 bilhões (corrigidos pelo IPCA a preços de dez/2012). Desse total, cerca de R\$118,7 bilhões (quase 1/5 do arrecadado) foram desvinculados via DRU para o Caixa Único. Como receitas do FAT o montante foi de R\$ 439,7 bilhões¹⁵.

¹³ Os dados sobre despesas da Tabela 2 divergem dos da Tabela 3 devido aos diferentes deflatores utilizados.

¹⁴ Extraído do livro: Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho. DIEESE. São Paulo: DIEESE, 2014.

¹⁵ Ver mais em Nota Técnica Nº 043/2013- CGFAT/SPOA/SE/MTE.

TABELA 4

Resultado das Contas do FAT - simulação da devolução da DRU Brasil, 2002-2012 (em R\$ milhões de dez/2012 corrigidos pelo IGPM)

Ano	1 - Total Receita ⁽¹⁾	2 - Total Despesa	3 - Resultado econômico FAT (2-1)	4 - Empréstimo ao BNDES	5 - Resultado Financeiro do FAT (3-4)	6 - Devolução da DRU	7 - Resultado FAT c/ devolução ⁽²⁾ da DRU (5-6)
2002	35.124,1	16.628,6	18.495,5	8.913,3	9.582,2	5.478,3	15.060,5
2003	36.050,51	15.199,1	20.851,5	9.143,1	11.708,4	5.562,7	17.271,1
2004	35.956,78	15.533,2	20.423,6	9.776,3	10.647,3	5.918,0	16.565,3
2005	39.527,96	17.513,3	22.014,7	10.066,7	11.948,0	6.302,0	18.249,9
2006	41.594,12	22.511,0	19.083,1	11.017,0	8.066,1	7.085,0	15.151,1
2007	40.022,87	25.594,3	14.428,6	10.526,5	3.902,1	6.658,1	10.560,2
2008	43.242,06	26.473,7	16.768,3	11.763,6	5.004,7	7.708,1	12.712,8
2009	42.388,44	33.592,8	8.795,6	11.657,6	-2.861,9	7.347,1	4.485,2
2010	45.776,19	34.186,0	11.590,2	13.314,7	-1.724,5	7.010,0	5.285,5
2011	51.554,31	36.737,6	14816,7	14303,9	512,8	9.559,9	10.072,7
2012	53.222,40	40.481,2	12741,2	15061,3	-2320,1	4.171,4	1.851,3

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE. Relatórios de Gestão do FAT 2006-2010. NT 043-2012 *in* Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho. DIEESE. São Paulo: DIEESE, 2014.

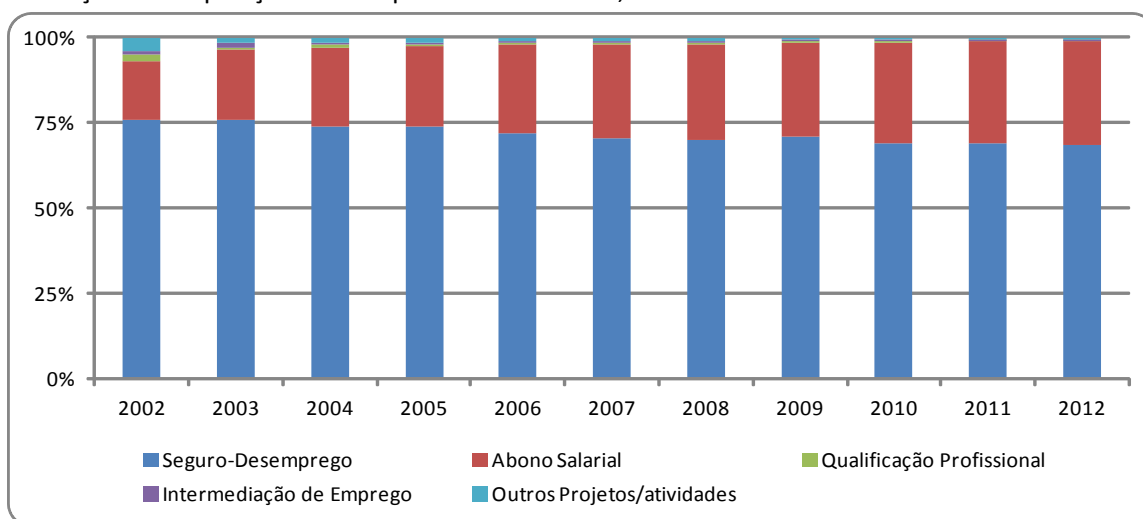
Nota: (1) Os repasses do Tesouro Nacional foram excluídos da Receita. Estes totalizaram R\$ 6,7 bilhões, de 2008 a 2012

(2) Simulação

A composição do FAT como fonte de recursos para o seguro-desemprego e demais políticas de emprego, foi fundamental para o desenvolvimento, ainda que incompleto e inconstante, de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país. Isso porque se assegura ao fundo a receita de tributos específicos (a contribuição PIS/PASEP), o que lhe permite acumular ativos que são remunerados. Por conta disso, o FAT acumulou, desde sua instituição, patrimônio crescente e dispõe de receita financeira secundária cuja importância tem sido grande para cobrir despesas correntes e refinar operações de crédito. Ainda assim, o FAT enfrenta limites para o financiamento das suas despesas correntes, o que tem levado à redução dos gastos não-obrigatórios, afetando principalmente a manutenção do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dos programas de qualificação profissional, conforme Gráfico 9.

GRÁFICO 9

Evolução e Composição das Despesas com o SPETR, Brasil: 2002 a 2012



Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT/MTE - 6º bimestre de 2013.

Obs.: 1. Valores atualizados mensalmente pelo IPCA a preços de dez/2012

2. Exceto Empréstimos ao BNDES (40%)

Quando se compara a situação brasileira com a europeia é possível perceber o tamanho da disparidade. Enquanto as políticas ativas de emprego na UE representam, em 2011, cerca de 0,5% do PIB, na média, no Brasil as políticas ativas de intermediação e qualificação representam um dispêndio de apenas 0,004% do PIB. Essa é uma das possíveis explicações para os inúmeros postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE) espalhados por todos os estados estruturalmente fragilizados e muitos inoperantes.

1.4. Qual é o principal gestor do SD (governo local, regional, federal)?

O MTE, ao mesmo tempo em que executa algumas ações por meio das suas próprias unidades (as Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs – e os Sistemas Nacionais de Emprego – SINEs), depende da rede de atendimento das instituições financeiras federais (CEF, BB e BNB) para outras ações.

Especificamente, as do Programa do SD são executadas, via de regra, de maneira descentralizada por meio do SINE, entidades contratadas pelos estados, municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o MTE, com a participação das Comissões de Emprego locais (Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs). O pagamento do SD fica a cargo da Caixa Econômica Federal –CEF.

O Quadro 2 detalha a ocorrência de descentralização em cada uma das políticas de trabalho e renda, identificando, também, os respectivos agentes executores e o âmbito da participação social.

QUADRO 2

Níveis de Descentralização, Participação Não-Estatal e Esferas de Participação Social nas Políticas do SPETR no Brasil

Tipo de Política	Agentes Executores: Níveis de Descentralização e Participação Não-Estatal nas políticas do SPETR	Esferas de Participação Social
Intermediação de Mão de obra	Estados, Centrais Sindicais, Municípios	CODEFAT: conselho tripartite e paritário
Seguro-Desemprego Habilitação Pagamento	MTE-DRT, SINE-CEF CEF	CODEFAT: conselho tripartite e paritário
Qualificação Profissional	Estados, Municípios, Centrais Sindicais, Sistema S, ONGs	CODEFAT: conselho tripartite e paritário Comissões Estaduais e Municipais de Emprego
Geração de Trabalho e Renda Fomento à Economia Solidária	Inst. Financeiras Oficiais (BB, CEF, BNB, BASA, BNDES) ONGs	Proger: CODEFAT Economia Solidária: Conselho Consultivo

Fonte: MTE.

1.5. Realize uma análise comparativa entre a situação brasileira e a europeia do sistema de financiamento do SD.

O Quadro 3, a seguir, estabelece um comparativo entre o Brasil e a generalidade dos países da UE no que se refere ao sistema de financiamento do SD.

QUADRO 3**Análise situacional do financiamento do Sistema de Seguro-Desemprego**

Brasil	União Europeia (28 países)
<p>No Brasil, diferentemente dos países da União Europeia (UE), o financiamento é feito através do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado não só ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, mas também do Abono Salarial e do financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.</p>	<p>Na generalidade dos países da UE o financiamento dos sistemas de proteção de desemprego é assegurada pelas contribuições dos beneficiários, sendo que em muitos casos uma parcela da contribuição é assegurada pelo trabalhador e outra pelo empregador. O sistema assume normalmente a natureza de um seguro obrigatório.</p>
<p>Diferente da EU, no Brasil não há extensão a outro tipo de empregado que não o formal. O direito cabe àquele trabalhador dispensado sem justa causa; que estiver desempregado, quando do requerimento do benefício; que tiver recebido salários consecutivos, no período de 6 meses anteriores à data de demissão; que tiver sido empregado de pessoa jurídica, por pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses; não possuir renda própria para o seu sustento e de sua família; não estiver recebendo benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente.</p> <p>A Constituição Federal de 1988 (art. 239) determinou que 60% do PIS/Pasep (O Programa de Integração Social (PIS) - funcionários de empresas privadas - e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) - servidores de empresas públicas - são contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas) seriam destinados ao financiamento do SD e Abono Salarial. Os outros 40% seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES com intuito não de apenas proteger o trabalhador desempregado, mas gerar oportunidades de emprego.</p>	<p>O sistema cobre normalmente os trabalhadores existindo muitos países em que é possível a adesão dos empregados por conta própria e outras situações de regime voluntário.</p> <p>Em alguns países como Dinamarca, Finlândia, Itália, Letônia, Eslovênia e Espanha, o sistema é também financiado com parcelas provenientes das receitas gerais de impostos que são alocadas a esta finalidade.</p> <p>No caso do Luxemburgo, o sistema assume a forma de um fundo, sendo que os benefícios estão ligados à remuneração auferida antes da situação de desemprego. Esse fundo é financiado por uma parcela do imposto de solidariedade pago pelos indivíduos e empresas existindo uma contribuição anual do Estado. Com base nesses recursos são pagos os benefícios de desemprego que, como referido, são ligados à remuneração auferida antes da situação de desemprego.</p>

2. O sistema de gestão do SD

2.1. Quais são os requisitos para concessão e manutenção do benefício (público alvo, modalidades, critérios para concessão, prazos e condições)?

Para requerer o SD, o trabalhador apresenta, no ato da solicitação, o formulário do SD específico de cada modalidade de benefício, preenchido pelo empregador e entregue ao trabalhador na sua dispensa sem justa causa.

O trabalhador formal tem direito de três a cinco parcelas do benefício, a cada período aquisitivo de 16 meses, sendo esse o limite de tempo que estabelece a carência para recebimento do benefício, contado a partir da data de dispensa que deu origem à última habilitação ao SD.

A quantidade de parcelas refere-se à quantidade de meses trabalhados nos últimos 36 meses anteriores à data da dispensa, na forma a seguir:

- De 6 a 11 meses: 3 parcelas;
- De 12 a 23 meses: 4 parcelas;
- De 24 a 36 meses: 5 parcelas.

A quantidade de parcelas, de três a cinco meses, poderá ser excepcionalmente prolongada em até dois meses, para grupos específicos e segurados, conforme Lei nº 8.900, de 30/6/1994.

A lei garante ao pescador artesanal receber tantas parcelas quantos forem os meses de duração do período de defeso. Se o período de proibição da pesca durar além do prazo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o pescador tem direito a mais uma parcela.

O empregado doméstico e o trabalhador resgatado recebem, no máximo, três parcelas.

Modalidades

1. Trabalhador formal

É o benefício destinado ao trabalhador que possuía vínculo empregatício com pessoa jurídica ou com pessoa física equiparada à jurídica (inscrita no CEI), sob o regime da CLT.

2. Empregado doméstico

É o benefício destinado ao trabalhador sem vínculo empregatício com pessoa jurídica e que exercia suas atividades sob contrato de trabalho com pessoa física inscrita no CEI, em regime de trabalho doméstico (ex.: cozinheira, copeira, jardineiro, motorista particular), sob o regime da CLT.

3. Pescador artesanal

É o benefício destinado ao pescador profissional que exerce atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, durante o período de proibição da pesca para a preservação da espécie. Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da mesma família é indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregados.

4. Trabalhador resgatado

É o benefício destinado ao trabalhador que foi submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo e dessa situação resgatado em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego.

5. Bolsa de qualificação profissional

É o benefício destinado somente ao trabalhador formal com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, conforme disposto em convenção ou acordo coletivo celebrado para esse fim.

Prazos

O trabalhador deve requerer o benefício nos prazos abaixo, conforme a modalidade do benefício:

- **Trabalhador formal** – Do 7º ao 120º dia, contados da data de dispensa;
- **Bolsa Qualificação** – Durante a suspensão do contrato de trabalho;
- **Empregado doméstico** – Do 7º ao 90º dia, contados da data de dispensa;
- **Pescador artesanal** – Durante o defeso, em até 120 dias do início da proibição;
- **Trabalhador resgatado** – Até o 90º dia, a contar da data do resgate.

Critérios de habilitação

Para requerer o benefício do SD, é necessário que o trabalhador atenda aos critérios de habilitação a seguir, conforme a modalidade do benefício:

Trabalhador formal

- Ter sido dispensado sem justa causa;
- Ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica (inscrita no CEI), no período de seis meses consecutivos, imediatamente anteriores à data de dispensa;
- Estar desempregado quando do requerimento do benefício;
- Não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família;
- Não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, com exceção do Auxílio Acidente e Pensão por Morte;
- Ter sido empregado de pessoa jurídica ou de pessoa física equiparada à jurídica, pelo menos seis meses nos últimos 36 meses que antecedam a data de dispensa.

Bolsa de qualificação profissional

- Estar com o contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador. A periodicidade, valores e

quantidade de parcelas são as mesmas do benefício para o trabalhador formal, conforme o tempo de duração do curso de qualificação profissional.

Empregado doméstico

- Ter sido dispensado sem justa causa;
- Ter trabalhado, exclusivamente, como empregado doméstico, pelo período mínimo de 15 meses nos últimos 24 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do SD;
- Não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família;
- Não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, com exceção do Auxílio Acidente e Pensão por Morte;

Pescador artesanal

- Possuir registro como pescador profissional devidamente atualizado no Registro Geral da Pesca (RGP) como pescador profissional, classificado na categoria artesanal, emitido pela Secretaria Especial de Agricultura e Pesca da Presidência da República, com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso;
- Possuir inscrição no INSS como segurado especial;
- Possuir comprovação de venda do pescado a adquirente pessoa jurídica ou cooperativa, no período correspondente aos últimos 12 meses que antecederam ao início do defeso;
- Não estar em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência Social, ou da Assistência Social exceto Auxílio Acidente ou Pensão por Morte;
- Comprovar o exercício profissional da atividade de pesca artesanal objeto do defeso e que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso;
- Não ter vínculo de emprego ou outra relação de trabalho ou outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

Trabalhador resgatado

- Ter sido comprovadamente resgatado do regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo em decorrência de ação de fiscalização do MTE;
- Não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, com exceção do Auxílio Acidente e Pensão por Morte;
- Não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Valor das parcelas

Para apuração do valor das parcelas do trabalhador formal, é considerada a média dos salários dos últimos três meses anteriores à dispensa, que varia de R\$ 724,00 a R\$ 1.304,63 conforme a faixa salarial do trabalhador.

O valor da parcela para o pescador artesanal, empregado doméstico e o trabalhador resgatado é de um salário mínimo.

O SD é um benefício pessoal e intransferível e será pago diretamente ao beneficiário, salvo em caso de morte do segurado, ausência, moléstia contagiosa e beneficiário preso, observadas as condições a seguir:

- Morte do segurado, quando serão pagas parcelas vencidas até a data do óbito, aos sucessores, mediante apresentação de Alvará Judicial;
- Grave moléstia do segurado, comprovada pela perícia médica do INSS, quando serão pagas parcelas vencidas ao seu curador legalmente designado ou representante legal, mediante apresentação de Mandato outorgado por instrumento público, com finalidade específica para o benefício a ser recebido;
- Moléstia contagiosa ou impossibilidade de locomoção, devidamente comprovada mediante perícia médica do INSS, quando serão pagas parcelas vencidas a procurador designado em instrumento público, com poderes específicos para receber o benefício;
- Ausência civil, quando serão pagas parcelas vencidas ao curador designado pelo juiz, mediante certidão judicial de nomeação do curador habilitado à prática do ato;

- Beneficiário preso, impossibilitado de comparecer pessoalmente à instituição financeira responsável pelo pagamento, quando as parcelas vencidas serão pagas por meio de instrumento público com poderes específicos para o ato.

O pagamento de parcela do benefício a dependente de segurado decorrente de pensão alimentícia é feito com apresentação de Alvará Judicial.

O presidiário tem direito ao benefício do SD, desde que não possua outra renda e seus dependentes não recebam Auxílio Reclusão do INSS.

Documentação de identificação

Para requerer o benefício, o trabalhador deve apresentar qualquer documento a seguir:

- Carteira de Identidade ou Certidão de Nascimento ou Certidão de Casamento com o protocolo de requerimento da identidade (somente para recepção);
- Passaporte;
- Certificado de Reservista;
- CTPS (modelo novo);
- Carteira Nacional de Habilitação (CNH, modelo novo), dentro do prazo de validade.

Documentação de apresentação obrigatória

Para requerer o benefício, o trabalhador deve apresentar o cartão de inscrição no PIS/Pasep, CTPS e documentação específica para cada modalidade:

- Cadastro de Pessoa Física (CPF);
- Documento de levantamento dos depósitos no FGTS ou extrato comprobatório dos depósitos;
- Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho (TRCT), devidamente homologado;
- Termo de Quitação de Rescisão do Contrato de Trabalho (acompanha o TRCT) nas rescisões de contrato de trabalho com menos de 1 ano de serviço ou Termo de Homologação de Rescisão do Contrato de Trabalho (acompanha o TRCT) nas rescisões de contrato de trabalho com mais de 1 ano de serviço;

- Comunicação de Dispensa e Requerimento do SD (CD/RSD), para o trabalhador formal;
- Requerimento de SD do Pescador Artesanal (RSDPA);
- Comunicação de Dispensa do Empregado Doméstico e Requerimento do SD do Empregado Doméstico (CEDD/RSDDED);
- Requerimento Bolsa Qualificação (RBQ), para o trabalhador formal, quando a modalidade do benefício for Bolsa de Qualificação Profissional;
- Comunicação de Dispensa do Trabalhador Resgatado e Requerimento do SD ao Trabalhador Resgatado (CDTR/RSDTR);
- Requerimento de SD Especial (SDEspecial);
- CTPS para todas as modalidades de benefício, à exceção do pescador artesanal, que é substituída pelo registro do Seap/DFA.

2.2. Quais são as políticas ativas (por exemplo: Intermediação de Mão de Obra – IMO e Qualificação Social e Profissional – QSP, criação do próprio emprego) e passivas (por exemplo: SD – SD, subsídio social) de proteção ao trabalhador? Qual a evidência de políticas ativas de desemprego nos países estudados, como IMO, QSP e outras? Quais são os gastos com essas políticas? Qual a evidência de integração da gestão do sistema de proteção ao desemprego, no que se refere a políticas ativas e passivas? Existem outras políticas ativas e passivas?

1. Políticas Ativas e Passivas no Brasil

A implementação das políticas ativas e passivas contribuem para a correção das falhas de mercado, auxiliando o combate ao desemprego e a melhoria da inserção da mão de obra no mercado de trabalho com o conseqüente o aumento de sua produtividade e remuneração.

No Brasil, começaram a tomar vulto com a consolidação do Sistema Público de Emprego a partir do final da década de 70 e início dos anos 80. Ao longo dos anos 90, por sua vez, começaram a surgir vários programas de trabalho e renda que não enfatizavam apenas o mercado formal de trabalho, mas também o setor informal da economia.

O nosso sistema público de emprego tem sido tradicionalmente caracterizado por uma combinação de políticas passivas e ativas de emprego. Este sistema já está consolidado no Brasil, mas a despeito de sua maturidade, ainda não foi capaz de mudar significativamente a estrutura de segmentação do mercado de trabalho brasileiro, ainda muito marcado pelo trabalho informal.

É preciso entender que o mercado de trabalho, não somente o brasileiro, mas de outros países, não é mais estruturado em torno de ocupações que se caracterizam por manter uma relação de trabalho (patrão-empregado). Atualmente, existem outras formas de inserção na atividade econômica, definidas também como trabalho, que devem ser abrangidas por um sistema público cujo objetivo seja a melhora do bem-estar dos trabalhadores, a redução do desemprego e o fortalecimento do mercado de trabalho.

A respeito das políticas *passivas*, propriamente ditas, consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o "excesso de oferta de trabalho". Os principais instrumentos desta política são o SD e o Abono Salarial.

Diferentes desse tipo de instrumento, as políticas *ativas* - intermediação de mão de obra; qualificação profissional; dentre outras - visam exercer um outro tipo de efeito sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão de obra e medidas que elevem a elasticidade emprego-produto.

A Tabela 5 (igual Tabela 3) apresenta os valores (atualizados pelo IPCA/IBGE) da execução financeira do FAT referente aos exercícios de 2003 a 2012. Nela podemos ver o desempenho das políticas ativas e passivas.

TABELA 3

Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Demonstrativo da Execução Financeira dos Exercícios de 2003 a 2012 - Valores atualizados pelo IPCA (em R\$ milhões)

Anos	Contribuição Primária PIS/PASEP - FAT	Empréstimos ao BNDES - 40%	Seguro Desemprego	Benefício do Abono Salarial	Apoio Operacional Benefícios	Qualificação Profissional	Intermediação de Emprego	Outros Projetos / Atividades	Todas as obrigações	Resultado Primário	Outras receitas	Resultado Nominal
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)= (A-I)	(K)	(L)= (J+K)
2003	21.701,83	8.844,00	10.999,08	2.965,57	235,08	77,55	217,27	201,01	23.539,57	-1.837,74	13.446,39	11.608,64
2004	23.579,52	9.708,85	11.166,89	3.511,90	261,76	110,78	119,64	228,43	25.108,25	-1.528,73	12.246,15	10.717,43
2005	24.985,96	9.949,93	12.529,55	3.980,50	309,44	121,12	121,58	228,49	27.240,62	-2.254,66	14.206,51	11.951,85
2006	27.387,27	10.640,66	15.279,45	5.509,22	475,69	113,56	124,34	225,41	32.368,31	-4.981,04	12.835,04	7.854,00
2007	26.087,17	11.131,33	17.307,08	6.821,33	443,31	107,38	123,91	229,94	36.164,29	-10.077,11	13.106,96	3.029,85
2008	31.989,89	12.127,49	18.746,40	7.532,94	353,32	170,62	127,05	253,14	39.310,96	-7.321,07	12.729,83	5.408,77
2009	29.583,16	11.684,48	23.776,58	9.134,12	209,94	184,08	111,29	220,57	45.321,06	-15.737,90	12.991,96	-2.745,94
2010	33.263,69	13.395,68	23.647,45	10.088,47	154	164,26	79,21	222,25	47.751,33	-14.487,64	14.121,75	-365,89
2011	39.710,25	14.737,56	25.814,05	11.185,16	200,42	79,95	101,23	217,46	52.335,83	-12.625,58	13.451,28	825,71
2012	38.954,74	15.549,92	28.424,97	12.617,00	106,42	58,45	141,59	230,12	57.128,48	-18.173,74	21.210,23	3.036,49

Fonte: Siafi

Em suma, podemos dizer que o nosso Sistema Público de Emprego, denominado um conjunto de programas de governo dirigido ao mercado de trabalho nacional, se estabeleceu da seguinte forma:

- i. *Políticas Passivas (Programas de garantia de renda):* SD e abono salarial;
- ii. *Políticas Ativas (Programas que realizam serviços):* intermediação de mão de obra e qualificação profissional;
- iii. *Programas de crédito e geração de emprego, trabalho e renda:* BNDES 40%, Depósitos Especiais remunerados do FAT, PNMPO;
- iv. *Programas que fiscalizam as relações e condições de trabalho:* fiscalização laboral, segurança e saúde do trabalho;
- v. *Programas de nova geração:* economia solidária, ações para juventude, trabalhadoras domésticas, mulheres etc.

Uma atuação política interessante é promover as políticas ativas que além de trazer melhorias para o trabalhador, possibilitará reduzir as avolumadas despesas com as políticas passivas. A seguir o desenho primário de um Programa Nacional de Emprego Garantido (PNEG), uma alternativa ao atual sistema de emprego, muito passivo e nem tanto ativo. Situação muito dispare da maioria dos países da UE.

1.1 Programa Nacional de Emprego Garantido (PNEG): uma alternativa para o Brasil

O atual programa de SD, por ser hoje uma política passiva pelo lado da oferta do mercado de trabalho, tem baixa eficácia e efetividade para realmente enfrentar a natureza heterogênea e precária do mercado de trabalho brasileiro e proteger os

trabalhadores em momentos de perda ou troca de posições relativas neste mercado. Neste sentido, um caminho, uma alternativa, para aumentar sua eficácia e efetividade seria criar algo como um Programa Nacional de Emprego Garantido (PNEG) no Brasil, um horizonte para uma maior interação entre políticas ativas e passivas.

Experiências concretas em países como África do Sul, Índia e Argentina mostram que programas de emprego garantido pelo Estado buscam, em essência, dar concretude a políticas de emprego de fato ativas, pelo lado da demanda por força de trabalho, principalmente em momentos de crises econômicas severas e desestruturação dos mercados de trabalho.¹⁶

Operacionalmente, tratar-se-ia de realocar o trabalhador desempregado ou subempregado em ocupações (públicas e privadas) tais que, durante determinado período, ele pudesse compatibilizar o tempo de trabalho com o tempo de aprendizado profissional (no local de trabalho ou fora dele), fazendo restar ainda um terceiro tempo para a busca (voluntária ou induzida e apoiada pelo SINE) por reinserção à sua maneira e condições.

Desta maneira, valendo-se, ao menos inicialmente, tanto da estrutura institucional já existente para operar o SINE e o SD, quanto da mesma base de sustentação financeira proveniente do FAT, o PNEG seria capaz de converter a lógica de ativação do trabalhador (que se dá quase sempre em condições de grande assimetria e subalternidade frente ao capital), em uma lógica de ativação do posto de trabalho, que pelo prisma da demanda efetiva – estatal ou empresarial – por fatores produtivos e socialmente úteis ao país, soa não só algo factível de se realizar, como também necessário ao contexto dominante de subaproveitamento das capacidades e potencialidades nacionais.

O PNEG poderia cumprir também com objetivos indiretos de ajudar a: (i) diminuir a oferta abundante de trabalhadores sempre à disposição do mercado; (ii) viabilizar trajetórias de qualificação profissional nos locais de trabalho, ou em conexão (externa, porém direta) com eles; (iii) incrementar ganhos individuais e coletivos de produtividade dos trabalhadores ao nível das firmas; (iv) elevar os salários de base, por meio da disputa

¹⁶ Maiores informações sobre o emprego garantido, bem como sobre o emprego como um caminho para o desenvolvimento, podem ser encontradas no site: <http://www.economistsforfullemployment.org/index.htm>

capitalista pelos melhores empregados; e (v) elevar a base remuneratória da pirâmide distributiva, reduzindo a concentração de renda ao longo do tempo, dentre outras virtuosas a serem exploradas.

Por fim cabe realçar que até 2010 nada foi feito em termos de integração dessas políticas. Mas recentemente o Projeto de Lei 6573 de 2013 trata de retomar a agenda de estruturação e articulação (interna e federativa) dos programas já existentes sob a lógica de um sistema, o SUT, Sistema Único do Trabalho, e instituir o Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda - SINTER.

Os objetivos do SINTER serão a promoção da integração das políticas operacionalizadas no âmbito do SINTER com outras políticas públicas dedicadas à juventude, à promoção da igualdade de oportunidades; à educação; à economia solidária, à erradicação da pobreza e a promoção da cidadania, no espaço regional e local; a redução do desemprego friccional; o combate aos efeitos de desemprego; a (re)qualificação a mão de obra; e a articulação do apoio microcrédito, orientado e assistido. O inteiro teor do Projeto pode ser encontrado no site da Câmara dos Deputados.¹⁷

2. Políticas Ativas e Passivas na União Europeia (UE)

Na UE o subsídio de desemprego tem sido complementado com as designadas medidas ativas de políticas de mercado de trabalho. Medidas ativas de políticas laborais designam as medidas destinadas a favorecer e facilitar a rápida integração ou reintegração dos trabalhadores sem emprego no mercado de trabalho.

De forma crescente, o subsídio de desemprego tem sido complementado com as designadas medidas ativas de políticas de mercado de trabalho. As primeiras referências às políticas ativas de mercado de trabalho surgiram em meados da década de 90 no quadro da OCDE enquanto nova abordagem para lutar contra o elevado nível de desemprego que se verificava após a crise do início dos anos 90. Essas medidas ativas de emprego assumiram-se de forma crescente como uma peça central das políticas públicas

¹⁷ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=596539>
www.dialogossetoriais.org

dirigidas ao mercado de trabalho, especialmente da Europa que as colocou no centro da sua estratégia para o emprego.

As medidas de política ativa de emprego na UE são, de modo geral, classificadas em quatro grandes grupos: formação, apoio à criação de emprego no setor privado (através de emprego subsidiado por conta de outrem e através de apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego), emprego no setor público e apoio à procura de emprego/eficiência dos serviços públicos de emprego. Na generalidade dos países há complementaridade com políticas passivas de apoio ao rendimento na eventualidade de desemprego e as medidas ativas de mercado de trabalho.

As políticas ativas de emprego têm uma relevância crescente entre as medidas do mercado de trabalho, representando no conjunto da UE mais de 59 milhões de euros de despesa em 2011, cerca de 0,5% do PIB, ou seja, pouco menos de metade da despesa com apoio ao rendimento dos desempregados. No Brasil ocorre o inverso, pois com as políticas passivas do SD e Abono foram gastos, aproximadamente, R\$ 37 bilhões em 2011, cerca de 0,9% do PIB, enquanto com as políticas de intermediação e qualificação, ou seja, políticas ativas, foram gastos apenas 0,004% do PIB.

Os países do Centro e leste europeu são aqueles em que as medidas ativas apresentam menor relevância, seguidos dos países do sul e anglo-saxónicos. Os países continentais e, acima de todos, os nórdicos são aqueles em que estas medidas têm maior peso, representando no caso dos nórdicos mais de 1% do PIB. Em termos de evolução o peso da despesa com estas medidas aumentou em 13 países e reduziu-se em 14.

Quanto aos participantes, em 2010 participaram em medidas ativas mais de 10,5 milhões de pessoas na União Europeia, um número que representa cerca de 45% dos desempregados.

2.3. Há evidências de medidas adotadas para atenuar o crescimento em número de requerimentos de benefícios (medidas paramétricas: redução de coberturas, aumento de requisitos de elegibilidade)? Quais são as formas de monitoramento e avaliação dessas medidas, bem como a respectiva economia obtida?

O número de trabalhadores requerentes corresponde, em média, entre 75% a 80% do volume de dispensados sem justa causa, quando cruzados com as informações do CAGED. Além disso, a velocidade de crescimento das taxas percentuais do número de trabalhadores requerentes do benefícios é inferior às taxas de crescimento do quantitativo do estoque de trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho formal e também dos trabalhadores dispensados sem justa causa. Em suma, essas duas variáveis são diretamente correlacionadas ao crescimento da taxa de requerimentos, contudo, a velocidade desta última é bem inferior. Estudos recentes do DIEESE sobre tais aspectos apontam para o fator rotatividade como principal alavancador de demandas pelo benefício do SD.

Nesses últimos anos o MTE tem buscado reestruturar o Sistema Público de Emprego que atua no Programa do Seguro-Desemprego, integrando ações de transferência de renda (políticas passivas) com as políticas de retorno ao mercado de trabalho, caso da intermediação do emprego e da qualificação profissional. Esta última ação ficou mais evidente com a recente alteração na Lei 7.998/1990 que reforça a hipótese de condicionar o pagamento do benefício aos trabalhadores que estejam solicitando o Seguro-Desemprego pela segunda vez ou mais, num prazo de dez anos.

Nesse sentido, o aparelhamento da rede que atua com processos de intermediação de emprego e encaminhamento aos cursos do Pronatec, se reforçados, podem ser os elementos norteadores que irão reduzir tanto nos números de requerentes, quanto de valores pagos. O que permitiu essa iniciativa foi a recente introdução do Sistema Mais Emprego, aplicativo do Ministério do Trabalho e Emprego desenvolvido pela Empresa Dataprev que mantém, após anos de debate, uma base de dados nacional com dados integrados de trabalhadores e empresas e integra ações de SD, Intermediação e Qualificação Profissional executadas pelas unidades da rede SINE, das unidades próprias do MTE e, complementarmente, por unidades da CAIXA.

Além disso, recente ação implementada pelo MTE, com publicação da Portaria Nº 768 DE 28/05/2014, passará a exigir a obrigação de empregadores efetuarem consulta aos sítios eletrônicos do MTE, para identificar se trabalhadores que, em processo de contratação, estão recebendo o benefício. Nesses casos, a Portaria exige que a admissão seja informada antecipada ao MTE, por meio do CAGED, permitindo, no caso, o bloqueio

do benefício. Tal ato visa coibir as situações de conluio entre as partes, visto que recai sobre o empregador multa, caso constatado o descumprimento.

Em outra parte, o MTE está atuando com a CAIXA econômica para que seja iniciado processo de pagamento do benefício, por meio de biometria, como medida restritiva a pagamento indevido.

2.4. Realize uma análise crítica dos indicadores de desempenho da gestão (por exemplo, custo por ponto percentual de desemprego, taxa de cobertura do SD, taxa de substituição, efeito reincidência, nível cobertura, nível incentivo); e

Os gastos com SD vêm aumentando muito nos últimos anos, alcançando a cifra de R\$ 28,5 bilhões de 2012, um aumento de mais de 10% com relação a 2011 e um incrível aumento acumulado de mais de 158% de 2003 a 2012. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego (entendido aqui como desocupados em seis principais regiões metropolitanas, segundo metodologia do IBGE (% desemprego = pessoas desempregadas / PEA) vem declinando, passando de 12,5% em 2002 para 6,0% em 2012 (Tabela 6).

TABELA 6

Taxa de desocupação em abril de cada ano; gasto anual com SD e relação gasto SD/p.p de desocupados, segundo metodologia IBGE

(em R\$ milhões atualizados pelo IPCA a preços de dez/2012)

Ano	Tx de desocupação ⁽¹⁾ (abril) (a)	Gasto c/ SD (b)	b/a	Var. %
2002	12,5			
2003	12,3	10.999,08	894,23	
2004	11,5	11.166,89	971,03	8,6
2005	9,8	12.529,55	1.278,53	31,7
2006	9,9	15.279,45	1.543,38	20,7
2007	9,3	17.307,08	1.860,98	20,6
2008	7,9	18.746,40	2.372,96	27,5
2009	8,1	23.776,58	2.935,38	23,7
2010	6,7	23.647,45	3.529,47	20,2
2011	6,4	25.814,05	4.033,45	14,3
2012	6,0	28.424,97	4.737,50	17,5

Fonte: Siafi e IBGE.

(1) Taxa de desocupação nos meses de abril para o conjunto de seis regiões metropolitanas segundo metodologia do IBGE

A relação gasto anual com SD e taxa de desocupação é muito elevada em termos reais, embora a variação anual tenha sido um pouco menor em 2011 e 2012 em relação a anos anteriores. Como podem esses gastos aumentarem se o desemprego está diminuindo? Não há explicação única. Muito se deve ao aumento da rotatividade para explicar o aumento de gastos, a um ciclo virtuoso do mercado de trabalho nos últimos anos com aumento do número de trabalhadores formais atrelado a tendência migratória desses trabalhadores para ocupações mais rentáveis. Tudo isso, somado ao aumento do salário real que esses trabalhadores recebem pode explicar o aumento da relação gasto com SD/ taxa de desocupação, contidos na Tabela.

Com relação a taxa de reposição, para quem ganha um salário mínimo ou próximo a este valor a reposição é de 100%, podendo superar este valor, pois não existem descontos previdenciários. Como o valor máximo chega a R\$ 1.304,63 (ver tabela abaixo) a perda é gradualmente estendida para todo o trabalhador que ganha acima de R\$ 1.918,62.

Em outras palavras o que explica a expansão dos gastos com o SD é a elevação do salário mínimo, haja vista este servir de piso ao benefício e ao fato de a maioria dos trabalhadores segurados receberem até três salários mínimos, estando o teto mensal do seguro fixado hoje em 1,8 SM's. Isto faz com que este programa seja bastante progressivo – ou seja, a taxa de reposição é menor quanto maior for o último salário recebido –, acarretando uma forte relação entre as duas variáveis, ainda que esta não seja perfeita e esteja sob influência de outros fatores.

FAIXAS DE SALÁRIO MÉDIO	VALOR DA PARCELA
Até R\$ 1.151,06	Multiplica-se o salário médio 0.8 (80%).
De R\$ 1.151,07 até R\$ 1.918,62	O que exceder a R\$ 1.151,06 multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se a R\$ 920,85.
Acima de R\$ 1.918,62	O valor da parcela será de R\$ 1.304,63 invariavelmente.

Fonte: MTE

2.5. Realize uma análise comparativa entre a situação brasileira e a europeia do sistema de gestão do SD.

No caso brasileiro, as políticas de mercado de trabalho surgem de forma tardia e fragmentada. Apenas a partir da criação do SD nos anos 1990 e do FAT, em 1990, surge a possibilidade de construção efetiva de um sistema público de emprego articulado e descentralizado com o poder de aumentar a efetividade das políticas.

Já a gestão do sistema, nos países da UE, incluindo todos os países federais, existe uma gestão centralizada do SD com uma instituição central que processa subsídio (contribuições para receitas nacionais e pagamentos orçamento nacional) mesmo que depois haja medidas complementares descentralizadas.

3. O sistema de controle do SD

3.1. Quais os mecanismos de controles institucionais e sociais existentes?

Sobre os mecanismos de controle, há de se fazer três observa:

- i. A primeira instância de controle burocrático do SD é realizada pelo próprio MTE (Secretaria de Política Pública de Emprego - SPPE). É também acompanhado à distância pelo Ministério do Planejamento - MPOG (SPI, SOF, SEGEP), Ministério da Fazenda e Presidência da República (SAM, SAG, GAIA);
- ii. Além dessas, há o controle interno feito pela CGU e o controle externo feito pelo TCU; e
- iii. O controle social é feito primordialmente pelo CODEFAT, com representantes dos empregadores, trabalhadores e governo.

3.2. Quais as medidas adotadas para reduzir o risco de fraudes e de comportamentos oportunistas? Quais são as formas de monitoramento e avaliação dessas medidas, bem como os respectivos resultados obtidos?

Com a finalidade de combater fraudes e reduzir custos no pagamento SD, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vem adotando uma série de medidas no pagamento do benefício.

Ao solicitar o SD pela segunda vez num período de 10 anos, o sistema “Mais Emprego”, do MTE, vai considerar o trabalhador candidato prioritário aos cursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Antes, essa exigência era no terceiro pedido no período de dez anos.

A realização da pré-matrícula do trabalhador nos cursos será de forma automática no Portal que comunicará ao Ministério da Educação (MEC) e ao próprio órgão que o beneficiário necessita fazer curso de qualificação profissional para receber o benefício. Esta solução visa assegurar o controle de matriculados e não matriculados, frequência e evasão permitindo, quando for o caso, o cancelamento automático do benefício caso o trabalhador não frequente o curso no qual está inscrito.

O MTE anuncia ainda mudança no pagamento do SD ao pescador artesanal, com a implantação de aplicativo informatizado no Portal “Mais Emprego” que exige, na rotina diária de habilitação ao SD – Pescador Artesanal, a validação dos computadores da rede de atendimento por parte dos chefes e gerentes de postos.

A nova rotina no pagamento do Seguro ao pescador artesanal impedirá que usuários acessem o Portal e façam inserção de requerimentos ou outra ação via computadores não autorizados. O objetivo é minimizar o risco de captura de dados por fraudadores e a inserção indevida de requerimentos.

Além disso, o MTE está atuando no controle no sistema seguro-desemprego, no processo de habilitação, processamento e pagamento do benefício. Para tanto, o Ministério atua com demais atores do governo, visando confrontar as informações do benefício com as disponíveis em outras bases de dados: CAGED, CNIS, RAIS, FGTS, CPF.

Também no que tange ao sistema “Mais Emprego”, está aperfeiçoando processos de segurança com controle hierarquizado de acesso, controle de *login*, identificação de anomalias, e estudos recentes de *datamining* com a Empresa Dataprev. As inconsistências

e anomalias identificadas e analisadas estão sendo objeto de interação entre a Polícia Federal, CAIXA e Dataprev.

Por fim, cabe ressaltar que o MTE está atuando com a CAIXA para que seja iniciado processo de pagamento do benefício, por meio de biometria, como medida restritiva a pagamento indevido, além da recente implantação de pagamento do benefício em depósito em conta poupança ou conta social, devidamente identificada.

3.3. Aponte boas práticas de controle adotadas; e

(AGUARDANDO RESPOSTA DO MTE).

3.4. Realize uma análise comparativa entre a situação brasileira e a europeia do sistema de controle do SD.

De maneira geral há um tipo específico de fraude nos países europeus que é a acumulação de benefícios com recebimento de salários em trabalho informal ou não declarado, uma fraude com dificuldade de detecção, em particular em economias com níveis elevados de informalidade. Esse não é o caso brasileiro. Primeiro porque o setor informal não tem acesso a esse - e quase nenhum outro - tipo de benefício. Como foi dito, o SD no Brasil é pago ao trabalhador formal dispensado sem motivo justo.

No Brasil há uma gama de eventos fraudulentos, dentre outros: inserção de dados falsos no sistema CAGED, do MTE, feito, em muitos casos, por escritórios de contabilidade; saques indevidos utilizando número do PIS do beneficiário – neste caso a biometria seria um remédio eficaz; a própria existência de conluio entre empregado e empregador, no sentido de “não assinatura de carteira de trabalho” para que o empregado possa receber as parcelas do SD, configura em fraude, cabendo maior fiscalização trabalhista, principalmente em empresas de pequeno porte.

Na UE há, em grande medida, mecanismos de controle com cruzamento de informações sobre pagamentos de prestações com outras bases administrativas para detectar situações de fraude. Este tipo de medida tem sido implementado, entre outros, em países como a Suécia, Portugal, França, Alemanha, República Checa e Reino Unido, em que a colaboração entre agências públicas responsáveis por arrecadação de receita e pagamento de benefícios tem permitido exercer maior controle sobre o pagamento das prestações.

No Brasil também há maturação de um tipo de controle parecido, como colocado em questão anterior, o MTE vem atuando com demais atores do governo, visando confrontar as informações do benefício com as disponíveis em outras bases de dados, quais sejam: CAGED, CNIS, RAIS, FGTS, CPF.

Na maior parte dos países da UE há obrigação de apresentação nos serviços de emprego e de reporte de informação por parte dos beneficiários, exercendo, dessa forma, um maior controle sobre as ações dos beneficiários, nomeadamente em termos de aceitação de ofertas e de ações para obtenção de empregos e combate a informalidade.

No Brasil, também como já foi dito, ao solicitar o SD pela segunda vez num período de 10 anos, o sistema “Mais Emprego”, do MTE, vai considerar o trabalhador candidato prioritário aos cursos do PRONATEC. Antes, essa exigência era no terceiro pedido no período de dez anos. Essa é uma tentativa de capacitar ou reciclar o profissional e mantê-lo empregável.

Em muitos países da UE tem surtido efeito a criação de portais eletrônicos e um “disque-denúncia” que permitem denunciar situações de fraude¹⁸ por parte da população em geral. Há um nítido aumento da percepção pública relativa à necessidade de utilização adequada de dinheiro público. Esse fato é constatado devido ao crescente aumento de denúncias nos últimos anos.

No Brasil, por meio eletrônico e integrado, existe o “denúncia on-line” em Superintendências regionais do MTE. No Portal do Ministério também é possível fazer

¹⁸ Ver por exemplo o caso do Governo inglês em <https://secure.dwp.gov.uk/benefitfraud/>
www.dialogossetoriais.org

denúncias através da Ouvidoria, mas não há um “disque-denúncia” disseminado e atuante, ao menos até o mês de agosto de 2014. Até o ano de 2013, segundo o MTE, havia o número 158 que foi desativado por problemas de licitação e que deverá estar de volta em breve. O MTE ainda possui o APE – Agência de Pesquisas Estratégicas, que trabalha com informações sobre denúncias e interlocução com a Polícia Federal. Mas de um modo geral, para o caso brasileiro, existem mais reclamações do que denúncias.

Em países da UE há, em âmbito geral, realização de auditorias e ações de controle aleatórias por parte dos serviços junto dos beneficiários com vista a identificar casos de fraude e simultaneamente criar mecanismos detectores.

No Brasil esse tipo de ação fiscalizatória não é feita pelo MTE. O setor de fiscalização do Ministério do Trabalho entende que fiscalizar a concessão do SD foge do escopo do seu serviço que basicamente tem o foco na verificação do vínculo empregatício. No passado, segundo o MTE, foi desenvolvido com a Inspeção do Trabalho um projeto denominado “Fiscalização Dirigida”, que não teve prosseguimento.

O próprio MTE entende que o melhor controle seria uma rede de atendimento estruturada que pudesse acompanhar o trabalhador em gozo do benefício, acompanhando mais de perto a liberação de cada parcela do SD e a busca deste cidadão por uma recolocação no mercado de trabalho.

4. Questões adicionais (Análise crítica)

4.1. O Brasil possui um programa com regras destoantes das dos demais países da UE?

Sim. Em geral, o tempo de concessão nos países da UE é bem maior. Alguns exemplos mostram isso: Alemanha (12 meses, sendo que para mais jovens pode ser por um período mais longo); Dinamarca (até 4 anos); Eslovênia (até 2 anos); Holanda (1 ano e meio); Luxemburgo (12 meses). No Brasil, como já foi visto, o tempo de concessão pode variar de 3 a 5 meses, a depender do período trabalhado nos últimos 3 anos.

O valor também é destoante. No Brasil, a tabela do seguro desemprego 2014 tem como base o SM de R\$ 724,00, variando de 1 SM até o limite de R\$ 1.304,63. Podemos assim resumi-la:

FAIXAS DE SALÁRIO MÉDIO	VALOR DA PARCELA
Até R\$ 1.151,06	Multiplica-se o salário médio 0.8 (80%).
De R\$ 1.151,07 até R\$ 1.918,62	O que exceder a R\$ 1.151,06 multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se a R\$ 920,85.
Acima de R\$ 1.918,62	O valor da parcela será de R\$ 1.304,63 invariavelmente.

Fonte: MTE

Em geral, na UE, esses valores são bem superiores. Na Alemanha, em média, o seguro equivale a 72% dos salários anteriores, a mesma regra para a Dinamarca; Na Eslovênia é um pouco maior, 74%, na média, o mesmo para a França; na Holanda equivale a 73,2% da média. Em outros países os valores são ainda superiores, na média dos salários anteriores: Letônia e Portugal (83,4%) e Luxemburgo (84,2).

Estabelecendo um valor, percebe-se o tamanho dessa discrepância para os exemplos anteriores:

Supondo salários médios anteriores de R\$ 5000,00, teríamos o seguinte valor das parcelas:		
Brasil	R\$ 1.304,63	
Alemanha	R\$ 3.600,00	2,76
França	R\$ 3.710,00	2,84
Portugal	R\$ 4.170,00	3,20
Luxemburgo	R\$ 4.210,00	3,23

Em alguns países a parcela do seguro desemprego chega a ser mais 3 vezes superior a brasileira, como é o caso de Portugal e Luxemburgo. Isso porque no caso brasileiro, salários acima de R\$ 1918,62 pagam um teto de R\$ 1304,63.

Além disso, os requisitos também são bastante divergentes. No caso brasileiro, o SD será prestado ao trabalhador que: tiver sido dispensado sem justa causa; estiver desempregado, quando do requerimento do benefício; tiver recebido salários consecutivos, no período de 6 meses anteriores à data de demissão; tiver sido empregado de pessoa jurídica, por pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses; não possuir renda

própria para o seu sustento e de sua família; não estiver recebendo benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente.

Nos países da UE podemos encontrar requisitos bem diferentes. Na Alemanha, por exemplo, o trabalhador tem que estar disposto a assumir emprego adequado com treinamento, e se for o caso, estar disposto a mudar de área de trabalho. Na Dinamarca, além do SD, é ofertado um auxílio alojamento com base no tamanho e tipo de família. Em Portugal há um subsídio moradia e um benefício extra para o empregado com filho menor de 12 anos. Em muitos países, assim como no Brasil, há um tempo mínimo de trabalho regresso para concessão do Seguro. Na Alemanha, ter trabalhado 1 ano nos últimos 3 anos; na Eslovênia ter trabalhado 1 ano nos últimos 18 meses; na Holanda ter trabalhado 26 das últimas 36 semanas (há uma exigência menor para certas profissões como artistas e músicos) e em Luxemburgo ter trabalhado 16 horas/semana nas últimas 26 semanas.

4.2. O Brasil possui um programa de SD dispendioso? (Gastos com relação ao PIB, ou outras comparações).

Não. Pois a cobertura (logo, o dispêndio) do SD brasileiro se aplica apenas ao segmento formalizado do mercado de trabalho, dados os critérios de elegibilidade.

Se considerarmos todo o conjunto de desempregados sem justa causa do mercado de trabalho (ou seja, o público potencial total de um suposto programa universal de SD) no Brasil, tanto a cobertura como o dispêndio seriam muito superiores aos gastos atuais.

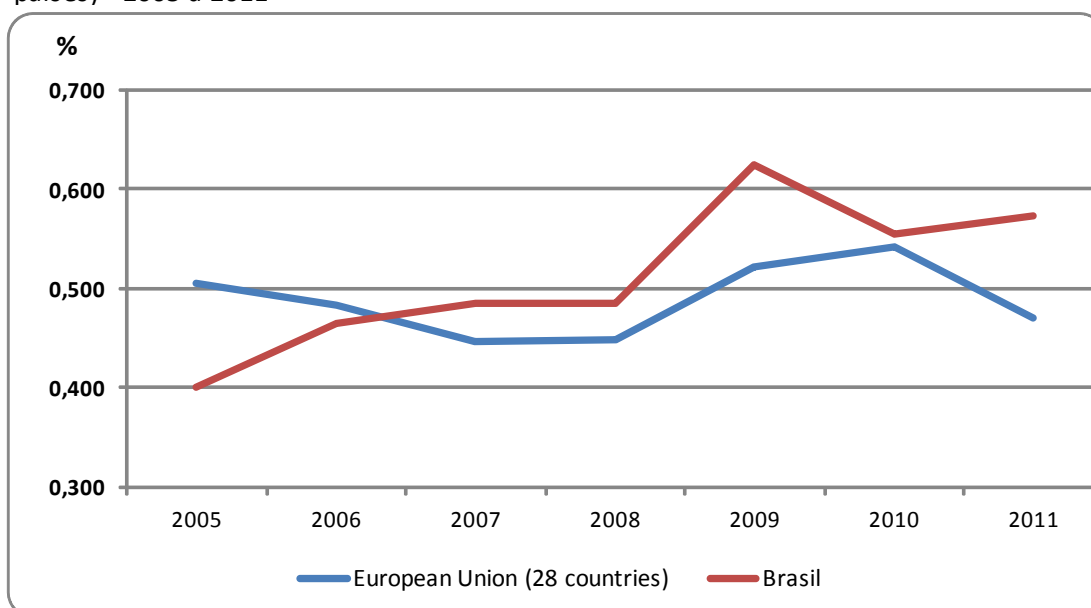
Além disso, o Brasil é um dos poucos (senão único!) países a dispor de um fundo vinculado (o FAT) para financiar – constitucional e obrigatoriamente – o seu programa.

Numa análise comparativa o gasto anual total com o SD, em relação ao PIB, no Brasil não destoa da UE, cujas taxas de desemprego têm se mantido em patamares mais elevados que o brasileiro nos últimos anos.

O Gráfico 10 mostra os gastos com SD em relação ao PIB tanto no Brasil como na União Europeia (média dos 28 países). Embora a análise seja para um curto período de tempo, 6 anos, percebe-se uma tendência similar entre os países, apenas destoando após 2010 em virtude dos efeitos da crise mundial. Enquanto os países europeus adotaram políticas contencionistas, o Brasil continuou sua política positiva de valorização real do salário mínimo (INPC + 80% do PIB), que casado com aumento do número de trabalhadores formais acabou por elevar os gastos com SD.

GRÁFICO 10

Gasto com Seguro-Desemprego em relação ao PIB: Brasil x União Europeia (média 28 países) - 2005 a 2011



Fonte: UE (Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion - DG EMPL - Employment Outlook); Brasil (CGSAP/DES/SPPE/Ministério do Trabalho e Emprego - MTE).

Obs.: Seguro-Desemprego Brasil = Trabalhadores formais, Pescadores Artesanais, Domésticos, Bolsa Qualificação e Resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo.

4.3. A redução do desemprego influencia negativamente o crescimento dos gastos com SD? Análise da relação dos gastos com seguro desemprego com a taxa de desemprego; análise da relação do número de beneficiários com a população economicamente ativa e a taxa de desemprego (comparação da dimensão dos programas, taxas de rotatividade, durações do desemprego); e

No caso brasileiro não necessariamente. Em primeiro lugar, porque houve na primeira década de 2000 uma recomposição importante do seu mercado de trabalho, caracterizada por um aumento da ocupação total (e portanto, redução acentuada das taxas de desocupação e desemprego) em simultâneo a fenômenos como: formalização dos vínculos, recuperação real dos rendimentos do trabalho, aumento da arrecadação tributária e previdenciária, que juntos, permitiram tanto a redução da desigualdade de rendimentos quanto um combate mais efetivo à pobreza localizada na base da pirâmide laboral brasileira.

Ocorre, entretanto, que grande parte das novas ocupações formais geradas se deram em faixas de rendimentos de até 2 SMs (que é o corte legal para acessar o abono salarial), e em segmentos da atividade econômica como comércio, serviços e construção civil, cujas taxas de rotatividade costumam ser mais elevadas que a taxa de rotatividade média da economia nacional.

Tudo somado, o que houve, então, foi um aumento expressivo do público potencial beneficiário do SD e do abono salarial, em um contexto de reestruturação e recomposição positiva do mercado de trabalho brasileiro. Esta é uma situação típica de transição entre um padrão de mercado de trabalho precário como o dos anos 1990 (com altas taxas de desocupação e desemprego, baixos e instáveis rendimentos, altas taxas de informalidade, desigualdade e pobreza) para um mercado de trabalho de melhor qualidade relativa, ainda que problemas históricos como a alta rotatividade e os baixos rendimentos permaneçam agindo sobre (e tencionando) as políticas públicas de emprego.

4.4. O Brasil possui um programa com regras que estimulam a permanência do beneficiário na condição de desempregado?

Não. Basicamente isso se deve aos seguintes fatores:

- i. O tempo de duração do SD é em média inferior ao tempo de duração do desemprego. Isso significa que não constitui vantagem “remuneratória” alguma para

o trabalhador trocar o seu emprego presente por um outro posto mais a frente, cujo tempo médio de obtenção é superior ao tempo de segurado do SD.

- ii. O valor do benefício do SD é inferior ao salário da ativa. Isso significa que não constitui vantagem alguma para o trabalhador trocar o seu salário e posto de trabalho presente (assentado em contrato de trabalho por tempo indeterminado) por um benefício temporário de curto prazo (3, 4 ou 5 meses) e com remuneração menor.
- iii. Um dos mais importantes, senão o mais, é que o vínculo empregatício formal abre ao trabalhador um leque de benefícios previdenciários e acidentários muito importante e vantajoso para além da possibilidade de acesso aos benefícios estritamente laborais, como o são o SD e o abono salarial. Por exemplo: auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-maternidade, salário-família dentre outros.