

Aula 5

Políticas de Emprego

ENAP – Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras
Pobreza e Políticas de Proteção Social
Luis Henrique Paiva

Sumário

1. Definição de desemprego
2. Três tipos de desemprego
3. Políticas passivas de emprego
 - a) A racionalidade do seguro-desemprego
 - b) Efeitos e distorções do seguro-desemprego
4. Políticas ativas de emprego
 - a) A racionalidade da intermediação de mão-de-obra
 - b) A racionalidade da qualificação profissional
 - c) Efeitos e distorções das políticas ativas de emprego
5. Políticas de emprego: histórico no Brasil
6. Os problemas da estruturação do SPE no Brasil

Definição de desemprego

Definição de desemprego

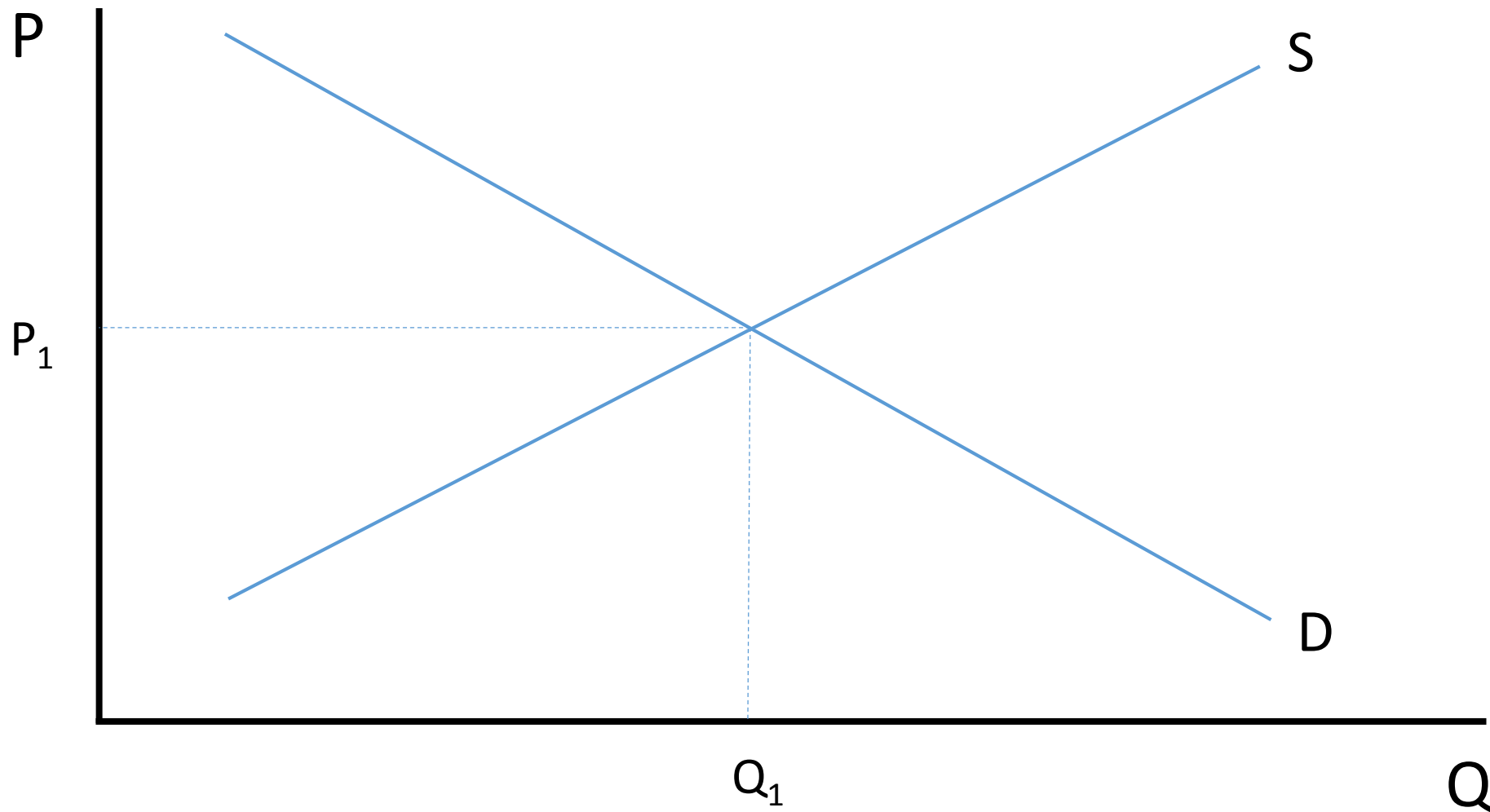
- PIA – população em idade ativa
 - dividida em*
 - Inativos (não estão ocupados, nem procurando emprego)
- PEA – população economicamente ativa
 - dividida em*
 - Ocupados (estão trabalhando no período de referência).
 - Desocupados (não estão ocupados e estão procurando emprego no período de referência).
- Taxa de desemprego: $\text{desocupados/PEA (\%)}$.

Três tipos de desemprego

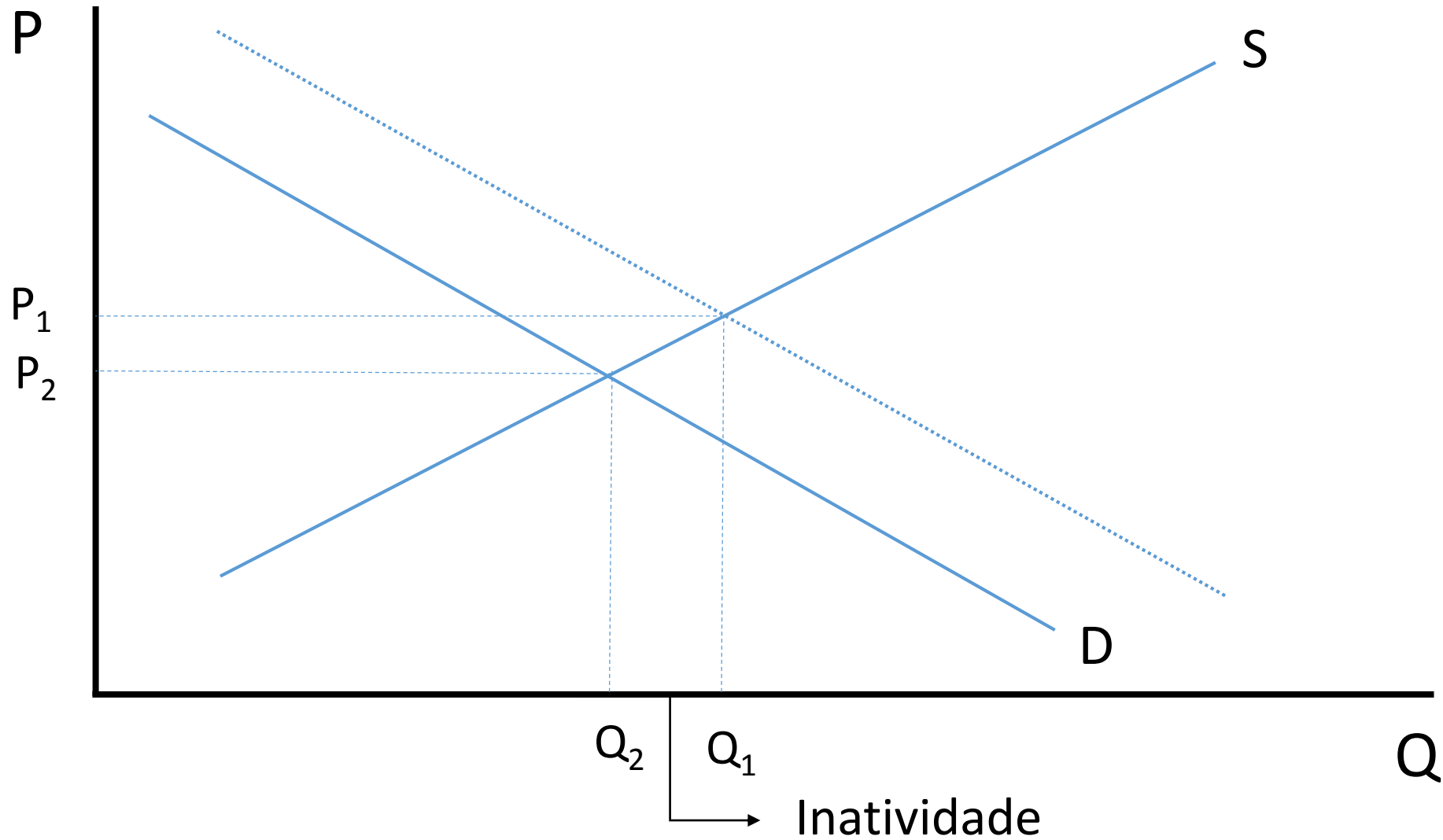
Três tipos de desemprego (Zylberstajn & Balbinotto Neto, As Teorias de Desemprego...)

- (1) Desemprego por **insuficiência de demanda agregada**: gerado por uma combinação da redução no número de vagas, determinada pela queda na atividade econômica, e algum nível de rigidez do mercado de trabalho.

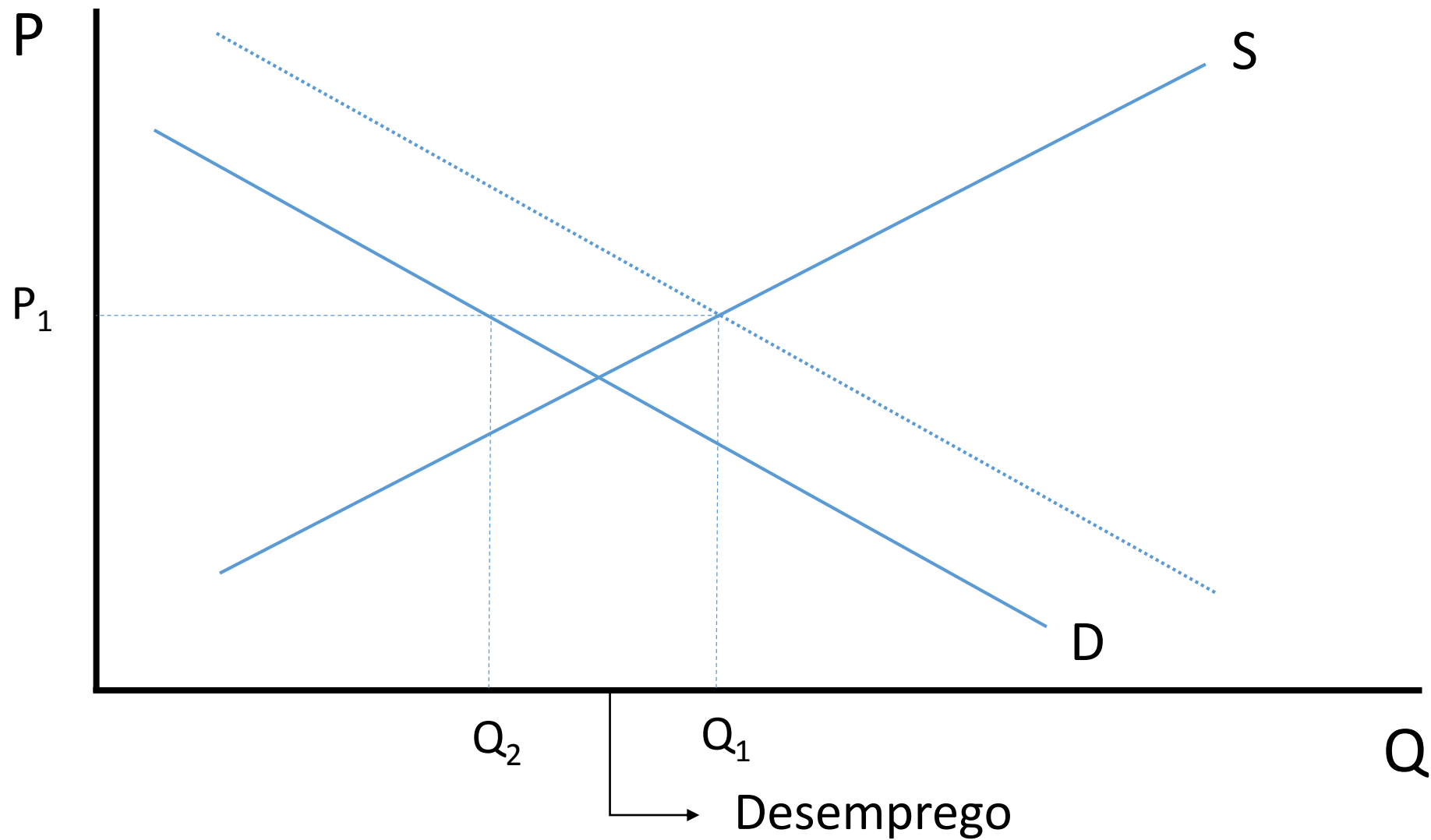
Três tipos de desemprego



Três tipos de desemprego



Três tipos de desemprego



Três tipos de desemprego

- Legislação trabalhista provoca algum nível de rigidez salarial:
 - Salário mínimo
 - Proibição da redução dos salários
- Penalidades muito altas para demissões provocam restrições para a contratação de pessoal, também causando desemprego.
- Mercados de trabalho tendem a ser bastante regulados. Os benefícios da desregulamentação são incertos: pode haver alguma redução na taxa de desemprego, mas muitas vezes ao custo da queda na qualidade dos postos de trabalho (*zero-hour contracts*, por exemplo).
- Dessa maneira, é natural que os níveis de desemprego aumentem em caso de redução de desaceleração econômica.

Três tipos de desemprego

Três tipos de desemprego (Zylberstajn & Balbinotto Neto, As Teorias de Desemprego...)

- (2) Desemprego **friccional**: ocorre porque trabalhadores e firmas precisam de algum tempo para levantar informações sobre vagas e candidatos, realizar o *matching* e firmar o mercado de trabalho. A economia em situação de pleno emprego tem a taxa do desemprego friccional.
- (3) Desemprego **estrutural**: “ocorre quando não há um *matching* entre as habilidades requeridas pelas firmas e as oferecidas pelos indivíduos”. Causado por “uma mudança tecnológica da economia” ou de choque que afete diferentemente os setores econômicos.

Políticas de emprego - tipos

Políticas de emprego

- As políticas de emprego são voltadas para enfrentar cada um desses “tipos” de desemprego.
- Políticas **passivas** de emprego: consideram o nível de emprego e desemprego como exógeno e buscam garantir alguma assistência aos desempregados e suas famílias. Exemplo principal: **seguro-desemprego**. Outros exemplos: indenização por demissão sem justa causa (como o FGTS) e redução da jornada de trabalho.
- Políticas **ativas** de emprego: buscam melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, (re)inserir os trabalhadores no mercado de trabalho, ou aumentar a demanda por trabalho:
 - Intermediação de mão-de-obra;
 - Treinamento e capacitação profissional;
 - Criação de empregos e subsídios.

Políticas de emprego - tipos

- Seguro-desemprego: voltado para proteger o trabalhador em relação a todos os tipos de desemprego, mas especialmente o desemprego por insuficiência de demanda.
- O desemprego está entre os “riscos sociais” que são tradicionalmente cobertos por políticas previdenciárias. O seguro-desemprego está ao lado de outros benefícios previdenciários na Convenção OIT nº 102/1952 (e também no Art. 201, da Constituição Federal: “A Previdência Social ... atenderá, nos termos da lei, a: ... III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário”).
- Seguro-desemprego é política de emprego, mas de natureza claramente previdenciária.

Políticas ativas de emprego – racionalidade

Racionalidade do seguro-desemprego

- Cobrir um risco social (desemprego) em um cenário no qual se assume certo nível de miopia entre os beneficiários.
- Melhorar o *matching* entre trabalhadores e vagas. Oferta de trabalho tende a ser relativamente inelástica. Procura adicional por uma vaga mais adequada pode ser produtiva. Seguro-desemprego aumenta o tempo de busca da vaga, melhora o *matching* e, ao cabo, a eficiência econômica.

Políticas ativas de emprego – racionalidade

Possíveis efeitos perversos

- Como outras formas de seguro-social, potencialmente desincentiva a poupança.
- *Ceteris paribus*, aumento da taxa de desemprego no curto prazo. Pq? Porque aumenta o **salário de reserva*** e faz com que indivíduos procurem vaga por mais tempo. Aumento do número de desempregados.
- Pode desincentivar a busca de emprego durante a vigência do benefício, já que há um “imposto de renda” marginal alto para os que conseguem um novo posto.
- Pode induzir a um maior comportamento de risco por parte dos empregados (por reduzir o receio de perder o emprego) e ao aumento da rotatividade.

Políticas de emprego – racionalidade

Como lidar com os possíveis efeitos perversos do seguro-desemprego

- Evitar taxas de reposição excessivamente altas.
- Associar o recebimento do seguro-desemprego a ações específicas de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional. Quanto mais rápido o retorno ao mercado formal, melhor para o trabalhador, para as empresas e para o sistema de emprego.
- A adoção de critérios de elegibilidade muito rígidos (tal como tempo de carência alto) inibe comportamentos de risco – mas também pode gerar exclusão.
- Taxas de reposição baixas também reduzem (em teoria) desincentivos, mas também reduzirão proteção social.

Políticas passivas de emprego – efeitos

Bruce Meyer, Unemployment Insurance and Unemployment Spells, 1990. Exercício de modelagem.

- Modelos sugerem desincentivo de magnitude moderada na chance de sair do desemprego. A depender do modelo, um aumento de 10% no valor do benefício levaria a uma redução de 5 a 8% na chance de sair do desemprego.
- Nas 6 semanas anteriores ao final do benefício, a chance de sair do desemprego aumenta dramaticamente (4x). No período em que o estudo foi realizado, poucos trabalhadores chegavam desempregados ao final da duração do benefício. Portanto, o valor do benefício era mais importante para explicar a duração do desemprego do que a duração do benefício.
- Duração do seguro-desemprego nos EUA pode variar, pois o benefício é estadual. Mas 26 semanas (6 meses) é um período comum (Califórnia, DC, NY, p. ex.).

Políticas passivas de emprego – efeitos

Addison & Blackburn, The effects of unemployment insurance on post unemployment earnings, 2000. EUA, dados de trabalhadores dispensados entre 1983 e 1990.

- *Outcome*: rendimentos pós-reinserção.
- O efeito salário do seguro-desemprego é ou inexistente (quando apenas segurados são avaliados), ou relativamente baixo (quando beneficiários são comparados com não beneficiários).
- Pesquisas anteriores haviam mostrado efeito salário positivo.

Políticas passivas de emprego – efeitos

Acemoglu & Shimer, Productivity Gains from Unemployment Insurance, 2000

- Há alguma evidência sugerindo que, no contexto dos EUA, aumentos modestos no valor do benefício do seguro resultariam em ganhos no produto 2 vezes maior; e que aumentos na duração do seguro resultariam em ganhos no produto 4 vezes maior. Aumentos muito maiores poderiam ter efeitos perversos.

Políticas passivas de emprego – efeitos

Rafael de Carvalho Cayres, Three essays on labor market institutions and labor turnover in Brazil, 2015. Exercício de modelagem.

- Alta rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro* é causada por políticas passivas (e custos de demissão)? Aparentemente não: embora impactos de curto prazo sejam claramente perceptíveis, impacto agregado é muito pequeno.
- Estimativa de “evasão” por acordo espúrio entre empregado e empregador é baixa (sempre menor que 3%, independente do valor do salário ou tamanho da firma).
- Alta rotatividade é provavelmente problema da qualidade dos vínculos (postos de trabalho de baixa qualidade e trabalhadores de baixa qualificação).

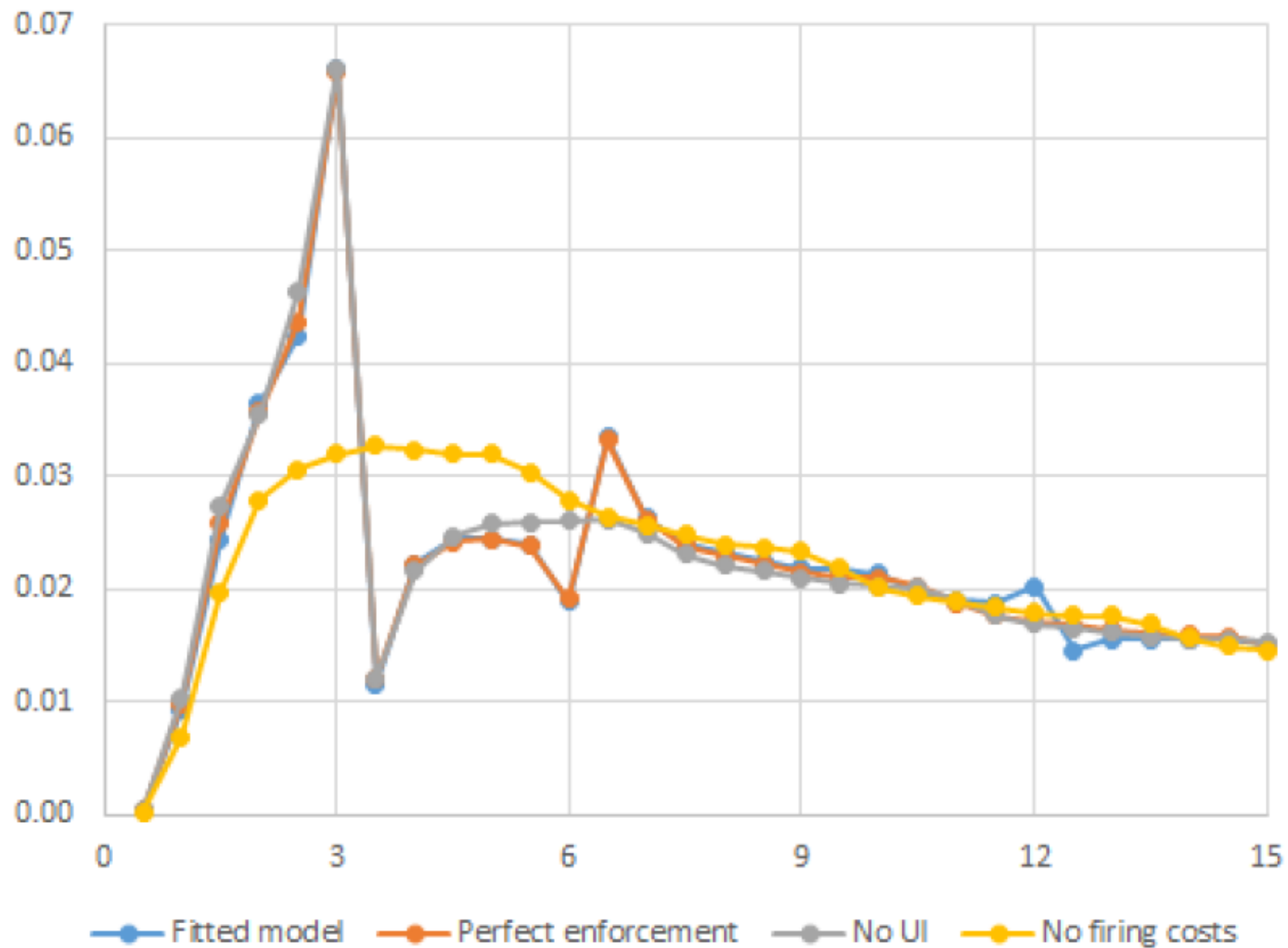


Figure 2.6: Firing hazard decomposition.

Fonte: Rafael de Carvalho Cayres, Three essays on labor market institutions and labor turnover in Brazil

Políticas ativas de emprego – racionalidade

Racionalidade da intermediação de mão-de-obra (IMO)

- A informação no mercado de trabalho (sobre vagas e trabalhadores e suas competências) é imperfeita. Empregadores não conhecem os desempregados; trabalhadores desempregados não têm pleno conhecimento das vagas. Objetivo: **reduzir o desemprego friccional**.
- Todavia, como o bem gerado pela IMO não é público, serviço poderia ser oferecido privadamente. Pode-se argumentar que serviço gera externalidades positivas. Arranjo internacionalmente comum: **sistemas públicos de emprego (SPEs)**.
- SPE presta três tipos de serviço:
 - Coleciona informações sobre vagas e currículos – e, com frequência, possui algum mecanismo de *matching*.
 - Presta aconselhamento para busca de vagas.
 - Encaminha para outras políticas de emprego (seguro; qualificação; crédito etc.).

Políticas ativas de emprego – racionalidade

Racionalidade da qualificação profissional

- Objetivo é reduzir o **desemprego estrutural**, no qual há um descasamento entre as habilidades dos desempregados e as exigências requeridas nas vagas que estão em aberto.
- Evidência empírica sugere que um aumento na dispersão das taxas de crescimento do emprego entre os setores econômicos está relacionado a um aumento nas taxas de desemprego.
- Serviços não geram bens públicos – mas pode-se argumentar que geram externalidades positivas. Portanto, parece haver justificativa para a intervenção do Estado.

Políticas ativas de emprego – racionalidade

- Possíveis efeitos perversos do seguro-desemprego levaram a uma maior ênfase nas políticas ativas de emprego e à promoção da “ativação” das políticas passivas (seguro-desemprego, especialmente).
 - Integração entre políticas de emprego, de maneira a manter os desocupados em qualificação e em processos de intermediação.
 - Subsídio ao trabalho utilizando as parcelas do seguro-desemprego.
- Políticas ativas de emprego (notadamente qualificação) não são imunes à crítica:
 - Perda de peso-morto: parte do custo dos cursos vai para a qualificação de trabalhadores que iriam encontrar emprego de uma forma ou de outra.
 - Efeito substituição: trabalhadores qualificados substituiriam trabalhadores menos qualificados do mesmo setor, sem que houvesse redução do desemprego.

Políticas ativas de emprego – efeitos

Betcherman, Olivas & Dar, Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries, 2004 (159 avaliações de impacto)

- *Outcomes*: emprego e salários
- IMO: em geral apresentam resultados positivos (tanto emprego quanto salários), mas serviço tende a perder efetividade em caso de alto desemprego estrutural ou desemprego por insuficiência de demanda.
- Qualificação: Observam-se impactos no emprego, mas não nos salários. Em países em desenvolvimento, quadro é menos favorável. Funciona melhor quando a qualificação se dá no trabalho, com envolvimento direto do empregador.
- Qualificação para jovens: quase sempre mal sucedidos. Melhor investir na melhoria da educação formal e na redução do abandono.
- Subsídios de emprego: não têm impacto positivo e apresentam peso morto e substituição. Focalização pode ajudar, mas reduz a cobertura.
- Emprego público: funciona como *social safety nets*, mas não melhora perspectivas futuras no mercado de trabalho.
- Assistência para o autoemprego: efeitos positivos em casos específicos (trabalhadores mais velhos e experientes).

Políticas ativas de emprego – efeitos

Kluve, The effectiveness of European active labor market programs, 2010 (137 avaliações de programa, 19 países)

- *Outcome*: probabilidade de emprego
- Qualificação: efeitos positivos modestos
- Qualificação para jovens: dificilmente apresentam qualquer impacto positivo.
- Programas de qualificação mais recentes têm menores probabilidades de apresentar algum efeito sobre o *outcome*. Como explicar: programas perderam efetividade ou metodologias mais recentes mostram que nunca foram efetivos?
- Políticas ativas funcionam melhor onde o desemprego é maior – resultado especialmente robusto para qualificação profissional. Efeito substituição?
- Subsídio ao emprego tende a funcionar melhor que qualificação. IMO “moderna” (que tem elementos de sanção) parece ser particularmente efetiva.

Políticas ativas de emprego – efeitos

Card, Kluge & Weber, Active Labour Market Policy Evaluations: a meta analysis, 2010 (199 impactos de programa, 12 países).

- Particularidade: mostram impactos no curto (1 ano), médio (2 anos) e “longo” prazo (3 anos).
- *Outcomes*: tempo registrado em desemprego; emprego; rendimentos.
- Programas em emprego público subsidiado tendem a ser inefetivos.
- IMO tende a ser efetiva.
- Programas voltados para jovens raramente apresentam resultados positivos.
- Qualificação tende a ter resultados melhores no médio e longo prazos do que no curto prazo.
- Poucos dos estudos considerados avaliam o custo efetividade. A dimensão de custo é frequentemente ignorada. Subsídios são considerados muito custo-efetivos em alguns estudos.
- Resultados tendem a aparecer mais para tempo registrado de desemprego do que para emprego e rendimentos.

Políticas ativas de emprego – efeitos

Bruce Meyer, Lessons from the US employment insurance experiments, 1995. 4 experimentos em ativação do seguro-desemprego.

- **Ativação do seguro-desemprego:** bônus para o trabalhador que encontra emprego rapidamente e se mantém empregado por certo período de tempo.
- *Outcomes:* redução do tempo de recebimento do seguro desemprego; rendimento.
- Redução marginal do tempo de desemprego e de uso do seguro-desemprego. Rendimentos não parecem ser afetados negativamente (embora estimativas sejam imprecisas).
- Geração de peso-morto: alternativa é especialmente atraente para trabalhadores com alta capacidade de reinserção. Alternativa não parece ser custo-efetiva.

Políticas ativas de emprego – efeitos

Bruce Meyer, Lessons from the US employment insurance experiences, 6 experimentos em intermediação de mão-de-obra.

- *Outcomes*: redução do tempo de recebimento do seguro desemprego; rendimento.
- Experimentos combinaram serviços adicionais (informações adicionais sobre vagas existentes, sessões ou *workshops* sobre busca por emprego) e aumento dos *work tests* (exigência de contatos periódicos do desempregado com o centro de empregos; entrevistas semanais; monitoramento da busca por emprego etc.).
- Resultados sugerem uma pequena redução no tempo de desemprego e uso do seguro-desemprego. O impacto nos rendimentos tende a ser positivo, embora seja impreciso. Os experimentos foram custo-efetivos – custos menores do que os benefícios gerados.

Políticas de emprego – histórico no Brasil

Políticas passivas

- Previsão de assistência ao desempregado na Constituição de 1966 – sem efeito prático.
- FGTS (1966) – surge como opção à estabilidade decenal, compulsório depois da Constituição de 1988. Financiado por contribuição sobre a folha (8%).
- Seguro-desemprego (1986) – sem fonte específica de financiamento; baixas taxa de reposição e cobertura.
- Constituição, Art. 239; Lei 7998: previsão de que recursos do PIS-PASEP (faturamento, não folha) passassem a financiar o BNDES (40%) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (60%). Fonte de recursos robusta para o seguro-desemprego. Alta taxa de reposição (77%). Especialmente alta para trabalhadores formais com renda de até 2 salários mínimos (50% da força de trabalho). Até 5 parcelas mensais.

Políticas de emprego – histórico no Brasil

Políticas passivas (cont)

- PIS-PASEP (início dos anos 1970) – acúmulo de recursos em contas individuais e pagamento do abono salarial de 1 salário-mínimo para trabalhadores com rendimento de até 5 salários-mínimos. Constituição de 1988: abono para trabalhadores com renda de até 2 salários mínimos. PIS-PASEP passa a financiar o FAT.

Avaliação

- Seguro-desemprego tem alta TR, mas número de parcelas ainda é pequeno, o que reduz potenciais impactos negativos no tempo de desemprego.
- Abono salarial é um programa de complementação de renda para não-pobres, pago em bases inadequadas (anualmente) e desarticulado em relação a outras transferências de renda.

Políticas de emprego – histórico no Brasil

Políticas ativas - qualificação

- Rede Federal de Educação Tecnológica (CEFETs e escolas técnicas). Originada das Escolas de Aprendizes Artífices, de 1909.
- Início do Sistema S nos anos 1940 (SENAI e SENAC). Recursos públicos oriundos da folha de pagamento (2,5% como contribuição modal). Criação de outras entidades do Sistema (9).
- PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) (1996-2003). Financiado com recursos do FAT, descentralizado (executado por Secretarias Estaduais e por entidades do terceiro setor). Maior Escala (até 4 milhões de qualificações/ano). Boa focalização. Rede pulverizada, sem grau mínimo de unidade.
- PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). Vinculado ao MEC. Baseado na Rede Federal de Educação Tecnológica e no Sistema S. Alcance específico de famílias de baixa renda, com uso da rede de assistência social como levantadores de demanda por qualificação.
- Coordenação limitada com as demais políticas de emprego e com a demanda por trabalho.

Políticas de emprego – histórico no Brasil

Políticas ativas – intermediação de mão-de-obra

- Sistema Nacional de Emprego – SINE, responsável pela IMO, criado em 1975. Vinculado ao Ministério do Trabalho. Em teoria, porta do sistema público de emprego brasileiro.
- Reestruturado a partir do surgimento do FAT, com execução descentralizada (inicialmente por meio de convênios com Estados; posteriormente com Centrais Sindicais – depois descontinuada; finalmente, com algumas prefeituras).
- Situação atual: execução financeira próxima (ou inferior) à do final dos anos 1990, em termos nominais. Principal serviço do SINE: habilitação ao seguro-desemprego. Serviços de IMO limitados. Integração com PRONATEC definida pelo corpo técnico do Ministério como “precária” e “problemática”.

Previdência Social: o modelo brasileiro

Regime/programa	Proteção social contributiva		Proteção social não-contributiva	
	Regime próprio de Prev Social	Regime Geral de Prev Social	Assist Social tradicional	Transferência condicionada
Beneficiários potenciais	Servidores públicos	Trabalhadores do setor privado	Idosos e deficientes pobres	Fundamentalmente, pais pobres, em idade de trabalho, e seus filhos
Cobertura da força de trabalho (16-59)	72.5%		-	-
Cobertura dos idosos (65+)	89.2%			-
Benefícios	Aposentadoriais (tempo de contribuição, idade, invalidez), pensão por morte, auxílio doença, acidente de trabalho e maternidade	Aposentadoriais (tempo de contribuição, idade, invalidez), pensão por morte, auxílio doença, acidente de trabalho e maternidade e seguro-desemprego	Benefício assistencial	. Benefício básico (incondicional). . Benefícios variáveis (condicionais, crianças). Benefício variável jovem (condicional, adolescentes). . Superação da extrema pobreza (fecha o hiato)
Valor dos benefícios	Earnings related. Piso: um salário mínimo (R\$ 880) Aposentadoriais rurais: um salário mínimo (R\$ 880)		Salário mínimo (R\$ 880)	. Função do tamanho da família e nível de pobreza . Valor médio: R\$ 180
Financiamento	Repartição simples. Contribuições sobre a folha e contribuições sociais		Contribuições sociais (IRPJ, imposto sobre bens e serviços)	
Referência legal	Lei nº 8.112	Leis nº 8.212 and 8.213	Lei nº 8.742	Lei nº 10.836
Instituições responsáveis pela operação	Administrações Federal, Estaduais e Municipais	. Sistema Nacional de Emprego - SINE, para o seguro-desemprego . Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, para os demais benefícios	Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS	Sistema Único de Assistência Social

Social Protection in Brazil in Numbers – 2013

Social Protection Expenditures as a percentage of GDP - Brazil 2013

	in R\$ billion	% of GDP
Soc. Security benefits - civil servants (A)	209.5	4.3%
Soc. Security benefits - private sector (B)	357.0	7.4%
Unemployment Insurance (C)	31.3	0.6%
Abono Salarial (D)	13.5	0.3%
Social Assistance Benefits (E)	31.8	0.7%
Bolsa Familia (F)	24.0	0.5%
Total (A+B+C+D+E+F)	667.1	13.8%
Social Security benefits (A+B)	566.5	11.7%
Passive employment policies (C+D)	44.8	0.9%
Social Security and Employment policies (A+B+C+D)	611.3	12.6%
Social Assistance (E+F)	55.8	1.2%
GDP	4,844.8	100%

Os problemas da estruturação do SPE no Brasil

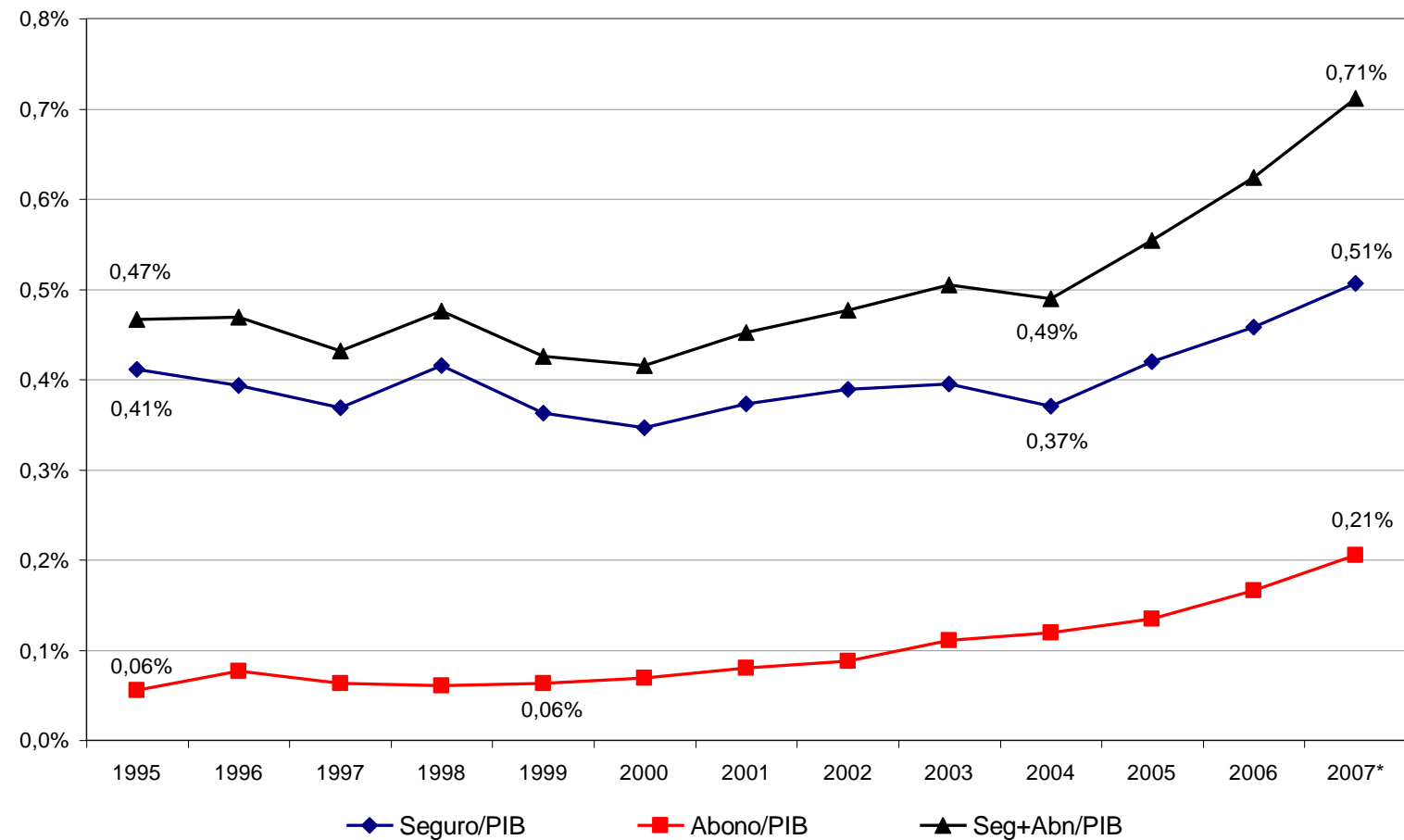
- SPE no Brasil: incipiente
 - Forte desequilíbrio entre políticas ativas e passivas
 - Redundância nas políticas passivas (seguro-desemprego e FGTS)
 - Políticas passivas com caráter pró-cíclico
 - Claras limitações operacionais (modelo convencional de execução descentralizada)
 - Coordenação entre programas e ações muito limitada ou inexistente

SPE no Brasil

Gastos relativamente altos e crescentes com políticas passivas de emprego.

Valor atual: ~1% do PIB (SD e abono).

Despesas com pagamento do seguro- desemprego e do abono salarial como proporção do PIB
(1995-2007)



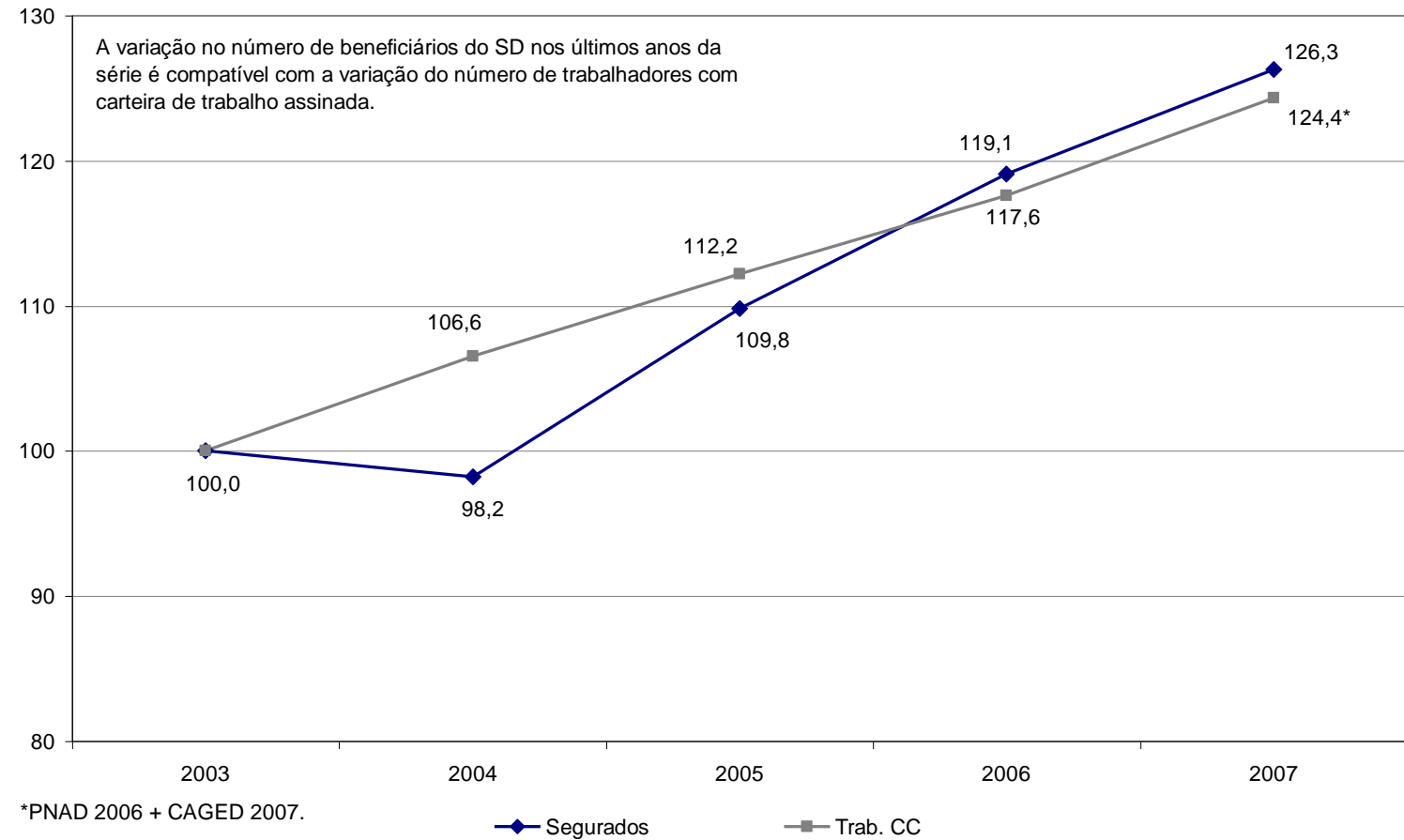
SPE no Brasil

Gastos com políticas passivas é pró-cíclico

Taxas de rotatividades estáveis

Forte aumento do número de empregos formais (elegíveis ao SD)

Seguro-desemprego: número de beneficiários vs trabalhadores com carteira (PNAD)
(2003 = 100)



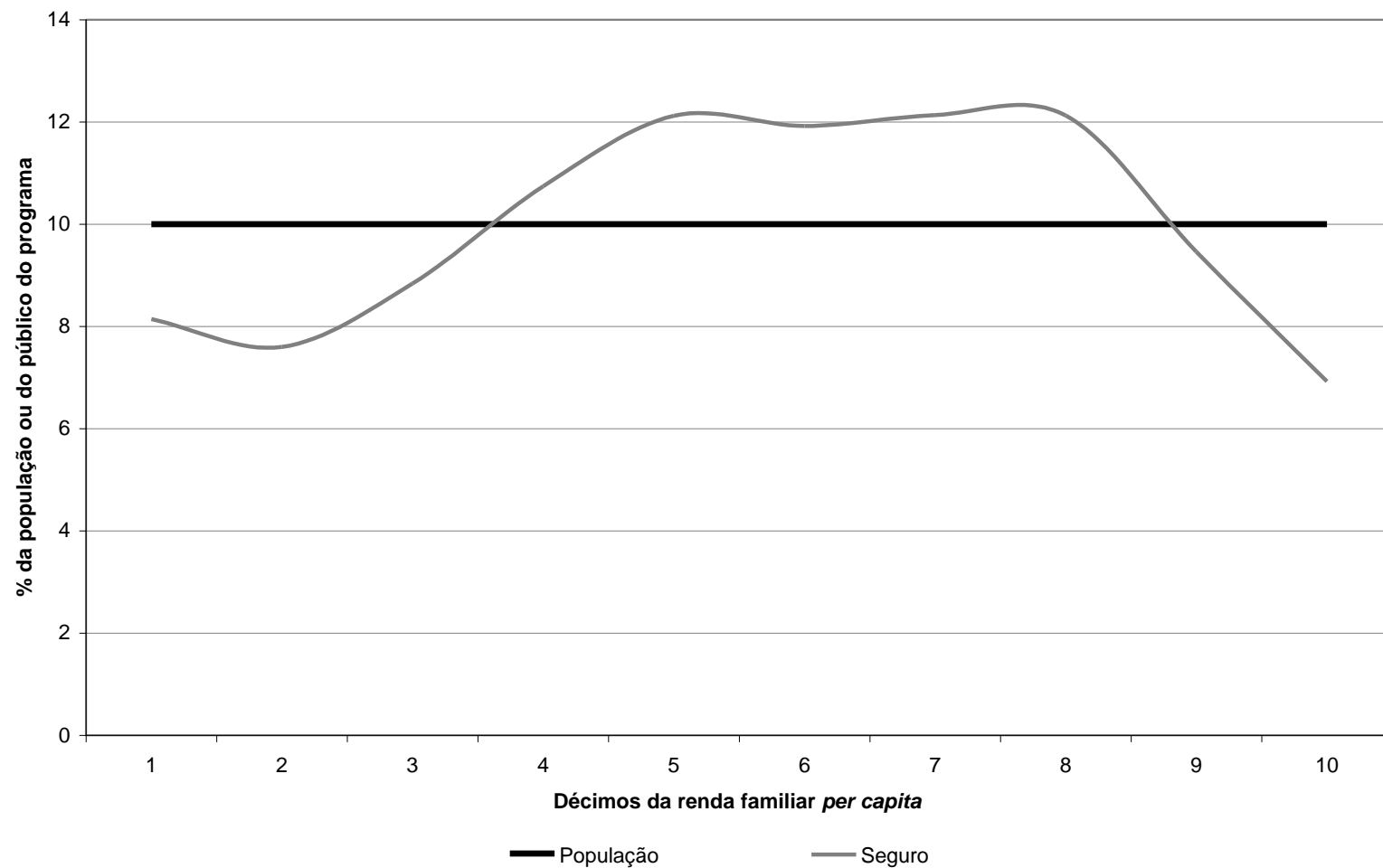
Os problemas da estruturação do SPE no Brasil

- Gastos com IMO: iguais ou inferiores aos observados no final da década de 1990 (em valores nominais) (2015 = ~R\$ 70 milhões). 0,0014% do PIB. SINE não tem capacidade de se tornar porta de entrada do SPE no país.
- Seguro-desemprego e FGTS cumprem, do ponto de vista do trabalhador, a mesma função: a de criar alguma compensação pelo desemprego involuntário. Redundância negativa, que poderia ser melhor utilizada para o financiamento das políticas ativas de emprego. Dificuldades: outras funções cobertas pelo FGTS.
- Despesas com SPE são operacionalizadas por meio de convênios. Instrumento inadequado para política continuada.
- FAT: fonte esgotada de financiamento

SPE no Brasil

Políticas passivas mal focalizadas

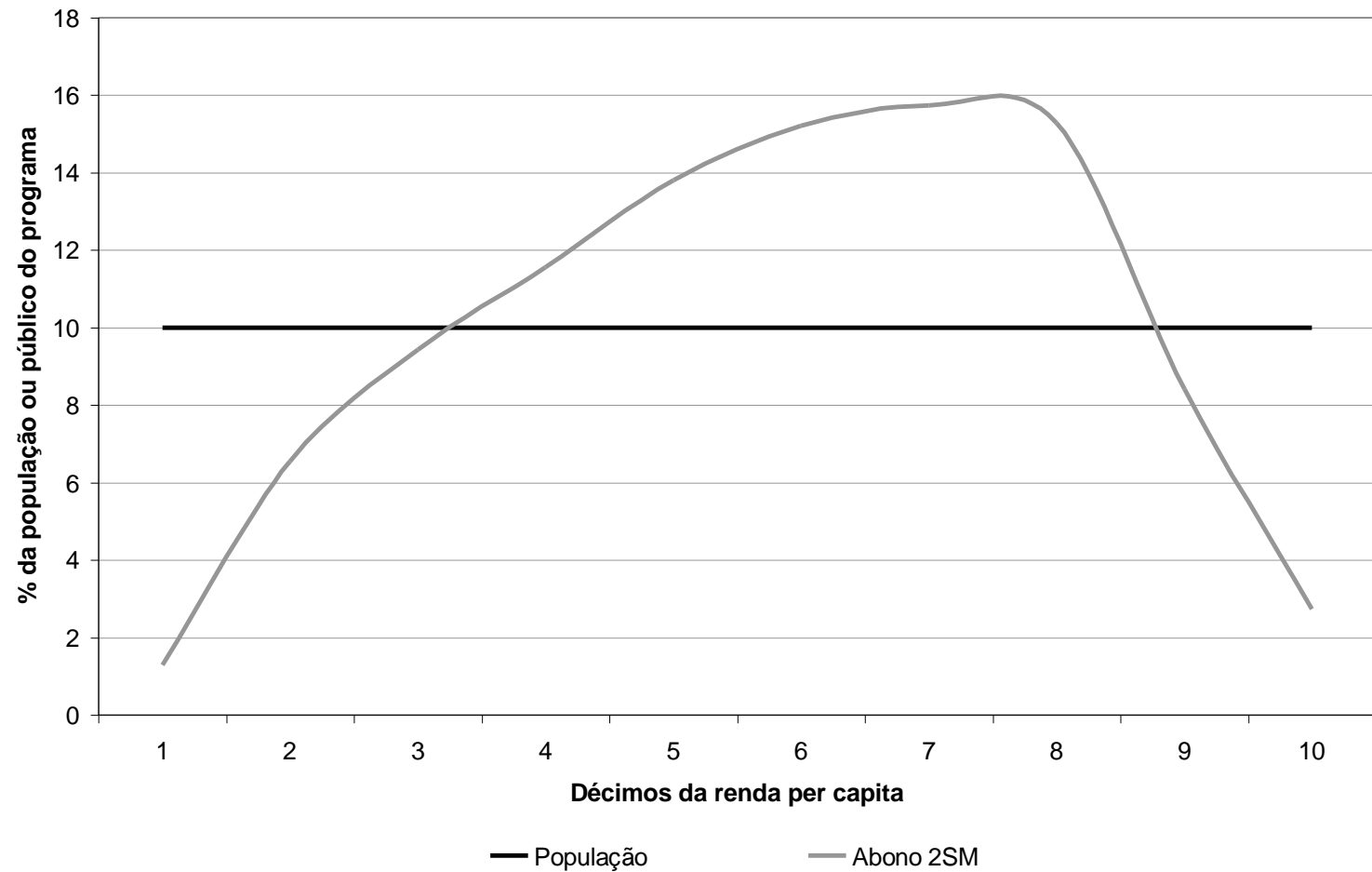
Público do seguro-desemprego, segundo décimos da renda familiar *per capita*



SPE no Brasil

Políticas passivas mal focalizadas

Público do abono salarial, segundo décimos da renda *per capita*



SPE no Brasil

Políticas passivas mal focalizadas

Público do abono salarial (atual e hipotético), segundo décimos da renda per capita

