
OS INCENTIVOS ADVERSOS E A FOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO AO TRABALHADOR NO BRASIL*

Ricardo Paes de Barros**
Carlos Henrique Corseuil***
Miguel Foguel****

Resumo

Neste trabalho, investigamos em que medida os programas brasileiros de proteção ao trabalhador protegem de fato os trabalhadores e favorecem o desempenho adequado do mercado de trabalho. As instituições avaliadas incluem o *Abono Salarial*, o *Seguro-Desemprego* e o *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*. Investigamos também a importância e a utilidade da *multa pela demissão sem justa causa*, do *aviso prévio* e do *período de experiência*. Não é

* Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no seminário *O Sistema Brasileiro de Proteção Social ao Desempregado*, realizado em novembro de 1999 na cidade de São Paulo. Gostaríamos de agradecer aos participantes desse seminário pelos comentários, em especial ao debatedor do trabalho, Renato Frageli. Agradecemos também à Roberta Guedes pela elaboração dos resultados aqui contidos.

** Diretor de Estudos Sociais (DISOC), do IPEA.

*** Técnico da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC), do IPEA.

**** Técnico da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC), do IPEA.

objetivo deste trabalho abordar as políticas ativas de geração de emprego e renda.

A análise realizada leva a duas conclusões básicas. Em primeiro lugar, o estudo demonstra que, embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes.

Em segundo lugar, que, além de mal focalizado, o desenho dos programas brasileiros de proteção social pode estar tendo impactos negativos sobre o desempenho do mercado de trabalho, induzindo ao alto grau de informalidade e de rotatividade da força de trabalho, com conseqüências negativas sobre a duração das relações de trabalho, investimento em capital humano específico, produtividade e nível salarial.

1 Introdução

Em 1998, a taxa de desemprego aumentou significativamente no Brasil, principalmente nas regiões metropolitanas.¹ Desde então, essa mudança de patamar ainda não foi revertida.² Além de gerar muita discussão a respeito de suas causas, esse fenômeno também motivou um debate acerca da eficácia do sistema de proteção ao trabalhador. A preocupação com a eficácia desse sistema é compreensível visto que, por um lado, cresce a demanda por esta proteção e, por outro, cresce também a pressão por um orçamento equilibrado.³

Neste trabalho, buscamos avaliar o papel de algumas instituições do mercado de trabalho brasileiro como formas de proteção do emprego e da renda dos trabalhadores. As instituições a serem avaliadas incluem o *Abono Salarial*, o *Seguro-Desemprego* e o *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*. Investigamos também a importância e a utilidade da *multa pela demissão sem justa causa*, do *aviso prévio* e do *período de experiência*. Não é objetivo deste trabalho abordar as políticas ativas de geração de emprego e renda.⁴

A avaliação do papel dessas instituições é realizada em três etapas. Na primeira, correspondente ao segundo capítulo, descrevemos o funcionamento dessas instituições. Na segunda, investigamos quem são os beneficiados. O objetivo principal é mostrar se há uma correspondência entre a parcela mais carente da população (pobres) e os beneficiados. Na terceira etapa (quarto capítulo), investigamos os incentivos às empresas e aos trabalhadores gerados por essas instituições, em particular aqueles que têm reflexos sobre a taxa de rotatividade, o investimento em capital humano específico e o grau

¹ A taxa de desemprego para as seis principais regiões metropolitanas passou de 5,6% em setembro de 1997 para 7,7% em setembro de 1998, chegando a alcançar 8,2% em março de 1998 [IPEA/MTB, 1998].

² Em setembro de 1999 a mesma taxa era de 7,4%.

³ Zylberstajn (1999) aponta que somente o pagamento com o seguro-desemprego e os saques do FGTS chegam a 2% do PIB brasileiro.

⁴ Ver a esse respeito Chahad (1999), que analisa inclusive a (falta de) integração dessas políticas com as instituições aqui analisadas.

de informalidade. Por fim, no último capítulo apresentamos nossas conclusões, bem como algumas sugestões para o redesenho de um sistema alternativo de proteção ao trabalhador.

2 Breve Descrição dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil

Antes de passarmos à análise propriamente dita da focalização e dos incentivos associados aos programas de proteção ao trabalhador, apresentamos uma descrição sucinta desses programas. Em linhas gerais, o sistema brasileiro de proteção ao trabalhador contempla três programas e dois dispositivos básicos. O primeiro programa é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que foi criado em 1966 em substituição ao regime de indenização por rescisão do contrato de trabalho.⁵ O FGTS é formado pelo saldo das contas vinculadas e individuais dos trabalhadores, nas quais são depositadas mensalmente pelo empregador a quantia correspondente a 8% do salário mensal do trabalhador. Esses depósitos são remunerados pela combinação da correção monetária com uma taxa de juros de 3% ao ano. Assim, como a contribuição mensal é de 8% do salário do trabalhador, o FGTS se acumula à taxa de aproximadamente um salário para cada ano trabalhado em um determinado emprego. Os trabalhadores podem sacar os recursos acumulados em suas contas (i) quando são demitidos sem justa causa; (ii) para aquisição de imóvel residencial; (iii) ou por seus dependentes em caso de falecimento do trabalhador. É importante assinalar que, assim como os demais programas e dispositivos de proteção ao trabalhador, o FGTS só abrange os trabalhadores protegidos pela legislação trabalhista, ou seja, os trabalhadores formais.

O segundo programa é o seguro-desemprego, a que faz jus todo empregado demitido sem justa causa, que comprove ter recebido seis salários no período imediatamente anterior a sua dispensa, e

⁵ Até então, a CLT determinava que a indenização ao trabalhador demitido fosse baseada em um salário mensal por ano trabalhado. Além disso, estabelecia a estabilidade no emprego após dez anos de trabalho na mesma empresa, com o trabalhador podendo ser demitido somente no caso de falta grave ou em circunstâncias de força maior.

que tenha estado empregado durante pelo menos seis meses nos últimos 36 meses que antecederam sua demissão. O benefício do seguro-desemprego é concedido por um período variável (três a cinco meses), dependendo do tempo de vínculo empregatício do trabalhador (seis a 11 meses: três parcelas; 12 a 23: quatro parcelas; mais de 24 meses: cinco parcelas). O valor do benefício possui um teto, que é calculado com base na média salarial dos três meses anteriores à dispensa do trabalhador. O programa do seguro-desemprego também estabelece que o trabalhador só pode requerer novamente o benefício a cada período aquisitivo de 16 meses da data da dispensa. É importante notar que, devido aos critérios estabelecidos pelo programa de seguro-desemprego, somente os trabalhadores formais têm tido direito a perceber os benefícios do programa. Embora o benefício não possa ser concedido aos trabalhadores que obtiverem um novo emprego, esse impedimento não tem sido efetivo, uma vez que sua fiscalização é bastante precária.

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

O terceiro programa é o abono salarial, que concede um salário-mínimo por ano aos trabalhadores que tenham recebido de empregadores que contribuem para o PIS/PASEP até dois salários-mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado. Para fazer jus ao benefício, o trabalhador tem que ter estado cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos cinco anos. Tal como em outros programas de proteção ao trabalhador, o abono salarial só é concedido aos trabalhadores formais.

O primeiro dispositivo é a indenização por demissão sem justa causa, que tem com base de cálculo o montante acumulado de FGTS pelo trabalhador durante a vigência do contrato de trabalho na empresa. Até 1988, essa indenização era igual a 10%, tendo aumentado para 40% após a promulgação da Constituição de 1988. Assim, atualmente, são necessários cerca de dois anos e meio para que a penalidade decorrente da indenização represente um salário mensal do trabalhador. Antes da Constituição de 1988, esse período era de aproximadamente dez anos.

O segundo dispositivo é o aviso prévio de um mês, no qual o trabalhador tem duas horas por dia para procurar um novo empre-

go, sem nenhuma redução no salário. No entanto, como a produtividade do trabalhador tende a cair bastante durante o período de aviso prévio, é comum o empregador dispensar imediatamente o trabalhador pagando-lhe um salário integral.

3 Proteção Social

Em princípio, os programas do abono salarial, do seguro-desemprego e do FGTS têm como meta fundamental garantir uma renda mínima aos trabalhadores. Entretanto, à medida que os beneficiários são apenas os trabalhadores do setor formal e os benefícios e os beneficiários são determinados independentemente da renda familiar 'per capita', nada garante que esses benefícios estejam bem focalizados. Na verdade, é possível que uma parcela significativa dos beneficiários não seja pobre e, portanto, que uma parcela significativa dos benefícios atinja famílias com renda acima da linha de pobreza.

A seguir, investigamos em que medida os recursos do programa atingem de fato os trabalhadores mais pobres e desempregados. Após demonstrar que grande parte dos recursos do programa não atinge as famílias mais pobres, discutimos quais as possíveis razões que justificariam a falta de focalização dos recursos do programa nas camadas mais pobres da população.

3.1 Avaliando o Grau de Focalização

Os gráficos 1 a 5, construídos com base nas informações da Pesquisa sobre Padrões de Vida (1996-97), apresentam de variadas formas evidências sobre o grau de focalização do programa do seguro-desemprego. Em todos esses gráficos, o universo de análise inclui toda a população brasileira coberta pela pesquisa,⁶ com as pessoas sendo ordenadas segundo a renda familiar 'per capita', na qual não se incluiu a renda proveniente do seguro-desemprego.

⁶ Esta pesquisa cobre as regiões Sudeste e Nordeste, representando cerca de 65% da população brasileira.

O gráfico 1 apresenta como a proporção de pessoas que recebem o seguro-desemprego, D , varia ao longo dos centésimos da distribuição da renda familiar 'per capita', C . O gráfico 2 apresenta como aqueles que recebem o seguro-desemprego se distribuem entre os centésimos da distribuição. É fácil verificar que a informação apresentada no gráfico 2 é apenas um reescalamento daquela apresentada no gráfico 1, uma vez que os gráficos 1 e 2 apresentam como $P[D=1 \hat{=} C=i]$ e $P[C=\hat{=}D=1]$, respectivamente, variam com i , e $P[C=\hat{=}D=1].P[D=1] = P[D=1 \hat{=} C=i].P[C=i]$

Esses gráficos revelam com clareza que uma parcela substancial dos beneficiários do seguro-desemprego não se encontra nos centésimos mais pobres da população. Na verdade, não existe nem mesmo uma tendência de os beneficiários do seguro-desemprego estarem concentrados entre os centésimos mais pobres da população. De fato, utilizando-se como linha de pobreza e de indigência os valores propostos por Barros e Mendonça (1999), obtém-se que apenas 32% dos beneficiários do seguro-desemprego são pobres e que apenas 7% são indigentes (tabela 1). Em suma, tem-se que a vasta maioria dos beneficiários do seguro-desemprego vive em famílias não-pobres.

Acima investigamos o grau de focalização do acesso ao seguro-desemprego. Como nem todos os beneficiários recebem o mesmo benefício, o grau de focalização dos gastos com o seguro não é necessariamente igual ao do acesso. Assim, os gráficos 3, 4 e 5 apresentam indicadores do grau de focalização dos gastos com seguro-desemprego. O gráfico 3 apresenta como o benefício por beneficiário varia ao longo dos centésimos da distribuição. Esse gráfico revela que não há evidência de que os benefícios sejam maiores entre os beneficiários mais pobres. Na verdade, a evidência é de que o benefício médio entre os mais pobres esteja abaixo da média. De fato, a tabela 1 revela que enquanto o benefício médio entre os pobres é de apenas R\$ 135 por mês, entre os não-pobres o benefício médio é de R\$ 215 por mês.

O gráfico 4 apresenta como o benefício por pessoa, seja ela beneficiária ou não do seguro-desemprego, varia com os centésimos da distribuição. Finalmente, o gráfico 5 apresenta a distribuição

dos benefícios do seguro-desemprego por centésimo da distribuição. Como no caso dos gráficos 1 e 2, também as informações do gráfico 5 podem ser obtidas simplesmente reescalando as estimativas apresentadas no gráfico 4. Esses gráficos revelam que os benefícios do seguro-desemprego estão pelo menos tão mal focalizados quanto o acesso ao seguro. De fato, conforme a tabela 1 revela, apenas 23% dos benefícios do seguro-desemprego beneficiam os pobres e 5% beneficiam os indigentes.

Existem duas possibilidades para o baixo grau de focalização do seguro-desemprego: ou ele advém do fato de a renda dos demais membros da família dos desempregados ser elevada, ou da própria renda do beneficiário ser elevada. Esse aspecto é ilustrado no gráfico 6, em que apresentamos como a composição da renda das famílias com beneficiários do seguro-desemprego varia ao longo dos centésimos da distribuição. Esse gráfico revela que o benefício do seguro-desemprego não representa mais de 40% da renda das famílias com beneficiários do programa. Em termos da proporção da renda pessoal dos beneficiários, o gráfico 6 mostra que o benefício representa cerca de 70% da renda dos indivíduos pobres e aproximadamente 40% da renda dos não-pobres. A tabela 1 resume essas evidências à medida que apresenta a composição da renda familiar das famílias pobres e não-pobres que tenham um beneficiário do seguro-desemprego presente. Essa tabela revela que o seguro-desemprego representa 33% da renda familiar das famílias pobres com algum beneficiário presente, enquanto que, entre as famílias não-pobres com algum beneficiário, o seguro-desemprego representa apenas 14% da renda familiar.

Todas essas evidências mostram que o seguro-desemprego encontra-se mal focalizado simplesmente porque os desempregados não vivem em sua maioria em famílias pobres. Para demonstrar esse fato, os gráficos 7 e 8 apresentam como a proporção de desempregados varia ao longo dos centésimos da distribuição da renda familiar 'per capita' e a distribuição dos desempregados por centésimo da distribuição. Esses gráficos corroboram com nitidez o fato de que grande parte dos desempregados não vive em famílias pobres. De fato, apenas 40% dos desempregados são pobres e apenas 17% são indigentes.

É importante notar que esse fato não se deve apenas à elevada taxa de desemprego de adolescentes vivendo em famílias não-pobres, uma vez que, mesmo quando restringimos a análise a desempregados com mais de 24 anos ou a desempregados que recebem seguro-desemprego, a concentração entre os pobres e indigentes continua baixa (tabela 1).

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

O fato de o benefício do seguro-desemprego representar apenas 39% da renda pessoal dos beneficiários indica que deve existir uma proporção significativa de beneficiários que apesar de continuarem recebendo o seguro-desemprego já obtiveram um novo trabalho. Para verificar essa hipótese, apresentamos na tabela 1 a proporção de beneficiários pobres e não-pobres que se encontram desempregados, ocupados e inativos. Essa tabela revela fatos verdadeiramente alarmantes. Apenas 20% dos beneficiários do seguro-desemprego encontram-se desocupados e buscando trabalho de forma sistemática, e quase 50% encontram-se ocupados auferindo uma renda cerca de 2.8 vezes superior ao seguro-desemprego. Em suma, grande parte dos benefícios do seguro-desemprego beneficia trabalhadores já ocupados e vivendo em famílias não-pobres, para os quais o valor do seguro-desemprego representa apenas 36% da sua renda pessoal e 14% da renda familiar.

À medida que o programa de abono salarial cobre apenas os trabalhadores formais, não é surpreendente que o seu grau de focalização seja similar ao do programa de seguro-desemprego. Para verificar este fato, apresentamos nos gráficos 9 e 10 indicadores de acesso ao abono salarial por centésimo da distribuição da população total segundo a renda familiar 'per capita' excluindo-se o benefício do abono salarial. O gráfico 9 apresenta como a proporção da população que recebe o abono salarial varia ao longo dos centésimos da distribuição de renda. O gráfico 10 apresenta a distribuição da população que recebe o abono salarial por centésimo da distribuição de renda. Ambos os gráficos revelam que o grau de focalização do programa chega a ser pior que o do seguro-desemprego. De fato, esses gráficos revelam que o acesso dos 30% mais pobres ao programa é inferior à média nacional. A tabela 1 apresenta algumas estatísticas sumárias sobre o grau de focalização. Ela revela que apenas 36% dos beneficiários do programa encontram-se entre os pobres e que apenas 10% encontram-se entre os indigentes.

Por fim, os gráficos 11 e 12 apresentam indicadores do grau de focalização no acesso ao FGTS. O gráfico 11 apresenta como a proporção de pessoas que retiraram o FGTS varia ao longo dos centésimos da distribuição da renda familiar 'per capita', enquanto o gráfico 12 apresenta a distribuição dos beneficiários do FGTS por centésimo da distribuição. Esses gráficos revelam que a vasta maioria dos beneficiários do FGTS não vive em famílias pobres. De fato, conforme a tabela 1 revela, apenas 51% dos beneficiários são pobres e apenas 29% são indigentes.

3.2 Possíveis Justificativas para a Falta de Focalização

Uma vez que um dos principais objetivos do seguro-desemprego e do FGTS é garantir uma renda mínima às famílias de trabalhadores que perderam seu emprego involuntariamente, é de se esperar um certo grau de má focalização na distribuição dos beneficiários e dos benefícios desses programas. Entretanto, como esse não é o único objetivo dos programas, podem existir outros fatores responsáveis pela suas deficientes focalizações. A seguir, procuramos especular sobre quais poderiam ser esses fatores.

Talvez o mais importante dos fatores capazes de justificar a má focalização desses programas advinha do papel que se espera que esses programas devam desempenhar na viabilização de transformações econômicas que, apesar de não serem pareto ótimas, trazem benefícios agregados, que em muito superam seus custos. De fato, a viabilidade de uma sociedade implementar uma transformação que, apesar de ter benefícios agregados bem acima dos custos, não beneficia todos os indivíduos na sociedade, depende da capacidade da sociedade possuir mecanismos que permitam potenciais beneficiados com a transformação compensarem aqueles que com ela irão perder. Apenas na presença de mecanismos e instituições capazes de efetuar tais transferências, transformações com saldo líquido positivo mas que não são pareto ótimas podem obter consenso e serem implementadas. Nesse caso, o objetivo das transferências não é reduzir a pobreza e, portanto, atingir as famílias mais pobres, mas sim beneficiar aqueles mais afetados negativamente pela transformação econômica. Como os grupos mais afetados pela transformação não são necessariamente os grupos originalmente

mais pobres, não existe razão para as transferências, nesse caso, serem particularmente focalizadas nos grupos mais pobres.

Além dessa justificativa básica, pode-se introduzir dois argumentos adicionais para justificar a focalização desses programas nos empregados no setor formal da economia. Por um lado, pode-se utilizar uma argumentação Keynesiana de que o consumo desses trabalhadores representa uma parcela importante da demanda agregada e que, portanto, uma queda abrupta na renda poderia trazer quedas adicionais no nível de produção e emprego, gerando mais desemprego e pobreza. Segundo essa argumentação, as transferências geradas por esses programas teriam como função minimizar flutuações na demanda agregada, à medida que representam um fonte de renda altamente contracíclica.

Por outro lado, pode-se argumentar que o capital humano específico da força de trabalho do segmento formal da economia tem um elevado valor social, bem superior ao seu valor privado. Nesse caso, na eventualidade de uma recessão torna-se socialmente desejável subsidiar o período de desemprego desse segmento da força de trabalho, uma vez que, caso contrário, esses trabalhadores se incorporariam ao setor informal, depreciando seu capital humano e minimizando as chances de voltar ao segmento formal ao final da recessão. Seja porque o valor privado desse capital humano específico é inferior ao seu valor social, seja porque os trabalhadores desempregados passam a ter uma taxa de desconto bem mais elevada que a social, eles não teriam os incentivos corretos para preservar seu capital humano específico caso não tivessem acesso a transferências durante seu período de desemprego.

Em suma, o combate à pobreza pode não ser a única motivação – e talvez nem mesmo a principal – por trás do programa do seguro-desemprego ou do FGTS. Entretanto, é difícil imaginar qual a motivação para o abono salarial que não seja o combate à pobreza, o que torna difícil justificar a má focalização desse programa. Mesmo no caso do seguro-desemprego e do FGTS, apesar de existirem justificativas que expliquem uma certa falta de focalização, é difícil argumentar que essas sejam mais importantes que o combate à pobreza. Em outras palavras, à medida que o combate à pobreza

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

deve ser a preocupação fundamental da política social, fica difícil argumentar a favor da alocação de gastos sociais com outros objetivos antes que a questão básica da pobreza encontre-se equacionada.

4 Incentivos: Programas de Proteção, Comportamento dos Agentes e Desempenho do Mercado de Trabalho

A questão da falta de focalização dos benefícios dos programas do seguro-desemprego e do FGTS não é nem o único problema com esses programas, nem provavelmente o mais importante. De fato, a presença desses programas influencia o comportamento de empregados e empresas, podendo levar a impactos perversos de grande importância sobre o desempenho do mercado de trabalho, em particular, sobre o nível salarial, as taxas de desemprego e de rotatividade e o grau de informalidade.

Esses impactos sobre o funcionamento do mercado de trabalho tendem a ser, normalmente, tão ou mais importantes que as falhas de focalização. Por conseguinte, dedicamos essa terceira parte do estudo à descrição dos impactos potenciais desses programas sobre o desempenho do mercado de trabalho. Serão considerados também os dois dispositivos básicos de proteção (multa por demissão e aviso prévio), bem como um outro dispositivo, o período de experiência que, embora não faça parte do sistema, interage fortemente com alguns dos seus componentes.

A análise prossegue investigando os impactos de cada item em sequência. Essa investigação será preponderantemente em cima de impactos potenciais considerados de forma teórica/conceitual. Resultados empíricos que identificassem o impacto efetivo tornariam essa análise mais completa. No entanto, a inexistência de resultados empíricos sobre o impacto desses componentes do sistema torna essa tarefa mais difícil. De fato, somente a multa por demissão terá sua análise complementada com resultados. Vale dizer que parte dessa escassez de resultados se deve ao fato de alguns componentes não terem sido criados/alterados num período em que se tem informação sobre a 'performance' do mercado de trabalho anterior e posterior à criação/alteração dessas regulações.

4.1 Período de Experiência

A principal função do período de experiência é reduzir o custo de contratação à medida que uma série de características do trabalhador são melhor avaliadas observando-se seu comportamento no local de trabalho do que inferindo ou antecipando essas características a partir de testes, entrevistas ou referências de empregadores anteriores.

À medida que reduz o custo de admissão, o período de experiência tende a favorecer a formação de “casamentos” de melhor qualidade entre trabalhadores e empresas, aumentando a expectativa de duração do emprego daqueles que superam o período de experiência. Esse aumento na duração esperada incentiva o investimento em capital humano específico por parte das firmas e dos trabalhadores, reforçando ainda mais a tendência a relações de trabalho mais estáveis.

Além disso, como a redução no custo de admissão para a empresa não representa um custo para o trabalhador, o período de experiência tende a reduzir a informalidade e elevar o nível salarial.

4.2 FGTS

Uma vez que os impactos do FGTS em si são bem distintos dos impactos da multa por demissão, vamos estudar esses dois fatores separadamente. Nessa seção, tratamos do impacto do próprio FGTS. Na próxima, dos impactos da multa do FGTS.

O FGTS é um fundo de propriedade do trabalhador ao qual, entretanto, ele tem acesso quando demitido. O fato de o acesso do trabalhador ao seu FGTS ser restrito leva a que o FGTS seja um ativo com baixa liquidez. A baixa liquidez e a baixa remuneração financeira recebida pelo FGTS reduzem o valor que cada trabalhador atribui ao Fundo. Essa subvalorização do FGTS tem duas consequências importantes. Por um lado, leva a que cada R\$1 depositado pela empresa no FGTS do trabalhador seja percebido como valendo algo inferior a R\$1 pelo trabalhador. Dessa forma, como o benefício para o trabalhador é inferior ao custo para a empresa, a presença do FGTS torna-se uma fonte de ineficiência e, portanto, de elevação do

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

custo do trabalho. A ineficiência induz à informalidade, uma vez que empregados e empregadores têm preferência por um contrato em que ao invés de depositar recursos no FGTS do empregado o empresário lhe faz uma transferência direta. Surge daí o incentivo à informalidade. Cumpre ressaltar que o aumento no custo do trabalho não é uma decorrência do FGTS em si, mas sim da existência de uma diferença entre o benefício para o trabalhador e o custo para a empresa. Esse aumento no custo do trabalho leva também a uma queda na demanda por trabalho e, por conseguinte, a um aumento no desemprego e/ou a uma queda no nível salarial.

Por outro lado, a subvalorização do FGTS pelo trabalhador leva a um crescimento na taxa de rotatividade, à medida que uma das principais formas de o trabalhador assumir controle sobre o seu FGTS é ser demitido ou simular a sua demissão. De fato, como a subvalorização do FGTS cresce à medida que o fundo cresce, sendo, portanto, proporcional à duração da relação de trabalho relações de trabalho mais longas passam a ser desincentivadas. Em outras palavras, quando o FGTS se acumula, o incentivo para o trabalhador ser demitido ou simular uma demissão cresce, uma vez que essa é uma das principais formas de tornar líquido o seu FGTS ou obter o controle do Fundo, de forma que possa garantir a ele um rendimento financeiro a taxas de mercado. Esse aspecto negativo do FGTS tem sido insistentemente mencionado por diversos autores [veja, por exemplo, Macedo (1985) e Amadeo e Camargo (1996)]. A tabela 2 apresenta algumas evidências baseadas na PNAD-1990 e na PME-1998 de que existe uma forte demanda dos empregados por assumirem controle sobre o seu FGTS. De fato, essa tabela revela que mais de 2/3 dos empregados com Carteira que pediram para sair do emprego simularam uma demissão para poder ter acesso ao FGTS. Essas estimativas indicam apenas que os trabalhadores têm grande interesse em assumir controle sobre o seu Fundo. Entretanto, elas não indicam qual o impacto do FGTS sobre a rotatividade. Para isso, seria necessário determinar quanto das demissões simuladas são ou não de fato conseqüência do interesse dos trabalhadores por controlar pessoalmente seu FGTS. Assim, embora essa informação não permita estimar a magnitude do impacto sobre a rotatividade, ela documenta claramente a existência de incentivos para os trabalhadores induzirem separações e, portanto, elevarem a taxa de rotatividade acima do desejável.

Por fim, tem-se que, como o FGTS dá aos trabalhadores incentivos para induzirem a sua demissão, tanto trabalhadores como empresas têm expectativas de que a relação de trabalho será curta, levando a que ambos tenham muito pouco incentivo para investir em capital humano específico, o que, por sua vez, faz com que a relação seja pouco duradoura, elevando novamente a taxa de rotatividade. Em outras palavras, expectativas de que as relações de trabalho não serão duradouras reduzem os incentivos a investimentos na relação, o que acaba por elevar ainda mais a taxa de rotatividade.

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

4.3 Multa por Demissão

4.3.1 Aspectos Teóricos

A multa por demissão tem duas características que influenciam sobremaneira o comportamento de trabalhadores e empresas. Por um lado, ela é paga pela empresa apenas na eventualidade de uma demissão sem justa causa. Por outro lado, essa multa é apropriada pelo trabalhador e também apenas na eventualidade de uma demissão sem justa causa. Essas características da multa acarretam uma série de conseqüências sobre o comportamento do mercado de trabalho. Por exemplo, visto pelo lado da empresa, a existência da multa deixa a empresa mais cautelosa quanto às demissões que pretende realizar após o período de experiência.

Vale notar, entretanto, que a existência da multa pode ter impacto também nas admissões. À medida que as empresas considerarem o período de experiência insuficiente para observar o desempenho do trabalhador, elas tenderão a investir mais no processo de recrutamento. O resultado seria um aumento no custo das admissões, talvez acima do que seria eficiente, uma vez que as empresas procurarão identificar e antecipar características do trabalhador que seriam mais facilmente observáveis durante o seu período já como trabalhador na empresa.⁷

⁷ *Caso as firmas considerem o período adequado para a finalidade mencionada, haveria uma intensificação no processo de observação/avaliação do trabalhador nesse período. Nesse caso, é de se esperar que a firma antecipe para o período de experiência demissões que ocorreriam posteriormente se não houvesse a intensificação no processo mencionado.*

Além de elevar o custo de admissão, um alto custo de demissão pode induzir à prática de discriminação, à medida que – devido ao alto custo de experimentar com um determinado trabalhador – as empresas podem vir a recorrer a todo tipo de indicador que possa estar de alguma forma correlacionado com alguma de suas características pessoais observáveis, tais como gênero e cor.

Como resultado de um processo mais cuidadoso de seleção, os “casamentos” entre trabalhadores e empresas serão melhor selecionados, levando a aumentos na produtividade e provavelmente nos salários. Além disso, a melhor qualidade do “casamento” e a existência da multa alimentam as expectativas de que a relação de trabalho será mais longa, o que, por sua vez, induz maiores investimentos em capital humano específico. Esses investimentos adicionais em capital humano específico aumentam a produtividade e os salários e também reduzem as possibilidades de demissão.

Em suma, a existência da multa, via o seu impacto sobre o comportamento das empresas, pode levar a uma queda na rotatividade, com aumento na duração das relações de trabalho e melhoria na produtividade, em decorrência tanto da escolha mais cuidadosa dos trabalhadores por parte das empresas quanto de um maior volume de investimentos em capital humano específico. Os salários devem se elevar devido ao aumento na produtividade. Entretanto, a existência da multa eleva o custo da mão-de-obra, reduzindo a demanda por trabalho com conseqüentes quedas no salário. Assim, o impacto final sobre os salários depende da importância relativa desses dois fatores.

Finalmente, vale ressaltar que o impacto sobre o nível do emprego é incerto uma vez que declinam tanto as demissões quanto as contratações. Se por um lado, durante um período recessivo declinam as demissões, por outro, numa recuperação, reduz-se o número de novas contratações. O efeito líquido sobre o nível do emprego depende da tecnologia de produção, da forma do custo de ajuste e das regras associadas ao pagamento da multa.⁸ Por exemplo, se a tecnologia e o custo de ajuste, incluindo a multa, forem

⁸ Hamermesh e Pfann (1996) mostram qual seria o efeito sob diversas alternativas de tecnologia e custo de ajuste.

quadráticos, um aumento na multa não terá qualquer impacto sobre o nível de emprego, influenciando apenas a duração média das relações de trabalho.

A multa, entretanto, tem também conseqüências sobre o comportamento dos trabalhadores. Note-se que ela é paga diretamente ao trabalhador demitido e não a um fundo, do conjunto dos trabalhadores, voltado para financiar, por exemplo, um programa de seguro-desemprego ou treinamento. Assim, no sistema atual, o trabalhador demitido apropria-se privadamente da multa, o que passa a ter um importante impacto sobre o seu comportamento. Todas as considerações valem para trabalhadores empregados por mais de três meses na firma empregadora.

A existência de uma multa privadamente apropriada pelo trabalhador gera interesses antagônicos entre trabalhadores e empresas. De fato, em um momento de recuperação da economia, quando existem boas possibilidades de obter emprego em outras empresas, o trabalhador tem incentivo a induzir sua demissão, uma vez que só assim é capaz de coletar a multa. Ou seja, do ponto de vista do trabalhador, a multa é um benefício que cresce a cada dia que permanece na empresa, mas que ele só tem acesso caso seja demitido. Por isso, a multa gera um antagonismo de interesses entre trabalhadores e empresas, à medida que durante uma recuperação da economia os trabalhadores podem estar interessados em induzir a sua demissão e as empresas em evitá-la.

À medida que os trabalhadores são capazes de induzir a sua própria demissão, a existência da multa estará reduzindo a duração média das relações de trabalho e aumentando a taxa de rotatividade. Se os trabalhadores e as empresas percebem essa tendência a uma maior taxa de rotatividade, declinam os incentivos para trabalhadores e empresas investirem em capital humano específico, reduzindo assim a produtividade, os salários e também a duração do emprego.

Em suma, por um lado o fato de a multa ser paga pela empresa leva à queda na rotatividade e, por conseguinte, a aumentos na qualidade do “casamento,” de maiores investimentos em capital humano específico e de aumentos nos salários e na duração do

emprego. Por outro lado, o fato de a multa ser apropriada pelo trabalhador tem os efeitos opostos: eleva a rotatividade e reduz os investimentos em capital humano específico, levando a quedas na produtividade e nos salários.

A questão de qual desses dois efeitos é dominante não pode ser determinada teoricamente, sendo, portanto, uma questão empírica. O aumento substancial ocorrido na multa trazido pela Constituição de 1988 fornece um experimento natural para responder essa questão. A seguir, descrevemos os resultados obtidos por dois estudos recentes que investigaram essa questão empiricamente.

4.3.2 Evidência Empírica

O efeito da multa sobre a rotatividade foi investigada empiricamente em dois trabalhos recentes: Barros, Corseuil e Gonzaga (1999) e Barros, Corseuil e Bahia (1999). Os trabalhos diferem em relação à metodologia empregada, à base de dados e ao universo de trabalhadores analisados.

O primeiro [Barros, Corseuil e Gonzaga, 1999] reporta estimativas mensais para os parâmetros da demanda por trabalho no período 1986-1997. Um dos parâmetros investigados está relacionado ao nível de rotatividade. Esse parâmetro reporta quão significativo é o nível de emprego do mês anterior para a determinação do nível de emprego do mês corrente.⁹ Caso a multa tenha de fato algum efeito sobre a rotatividade, é de se esperar que o valor desse parâmetro tenha sido alterado após o aumento no valor da multa estipulada pela Constituição de 1988 (de 10% para 40% do saldo do FGTS acumulado pelo trabalhador durante seu período na empresa). O sentido dessa alteração dependerá da atitude dos trabalhadores e firmas frente a essa regulação, tal como mencionado no capítulo anterior.

Usando microdados no nível da firma para o setor industrial, os autores estimaram a relação entre o nível de emprego demandado

⁹ Valores próximos de 0 (1) indicam alta (baixa) rotatividade à medida que revela que o emprego do mês corrente tem pouca (muita) relação com o do mês anterior.

pelas firmas (n) e seus determinantes segundo um modelo teórico de demanda por trabalho em que se leva em consideração os custos de ajustamento do nível de emprego.¹⁰ De acordo com esse modelo, os determinantes podem ser reduzidos ao próprio nível de emprego defasado de um período (n_{t-1}) e ao salário (w), controlando-se pelo subsetor da indústria a que a firma pertence (s). A equação utilizada pelos autores para a estimação da influência de cada uma dessas variáveis é a seguinte:

$$\Delta n_i(t) = \Delta \alpha(t) + \sum_{i=1}^m \Delta \varphi^*_i(t) \gamma_{is} - \delta^*(t) \Delta w_i(t) + \lambda \Delta n_i(t-1) + \Delta U_i^*(t)$$

em que o subscrito i denota a firma observada e D primeira diferença em relação a instantes consecutivos (t e $t-1$). I corresponde a 'dummies' setoriais e U a um termo residual estocástico.

Aumentos (diminuições) na rotatividade correspondem a diminuições (aumentos) no valor do coeficiente de emprego defasado, l . O gráfico 13 (correspondente ao gráfico 3.1B do trabalho mencionado) não fornece nenhuma evidência de que o nível de rotatividade foi significativamente afetado pela mudança constitucional de 1988. De acordo com esse gráfico, a relação entre o nível de emprego de um determinado mês e o do mês anterior se manteve em torno de uma média estável ao longo de todo o período analisado. Cumpre mencionar, porém, que as estimativas para l têm o sinal correto e são estatisticamente significantes.¹¹

O segundo trabalho [Barros, Corseuil e Bahia, 1999] reporta estimativas da probabilidade de separação entre o trabalhador e seu posto de trabalho condicionada à duração dessa união ('hazard rates'). Obviamente maiores valores dessa probabilidade estarão associa-

¹⁰ Os dados utilizados são provenientes da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do IBGE.

¹¹ Os valores estimados do coeficiente em cada mês corresponde aos pontos dispersos na área do gráfico. A linha contínua corresponde a uma média móvel das estimativas ponderada pela respectiva precisão.

dos a maiores níveis de rotatividade. Estimativas desses valores foram computadas em dois instantes do tempo: pré e pós Constituição (1986/87 e 1991/92).

A fim de isolar os efeitos de outros fatores – que não os advindos da alteração no valor da multa – sobre essas probabilidades, computaram-se essas estimativas do nível de rotatividade para grupos afetados (tratamento) e não-afetados pela multa (controle). Admitindo que ambos os grupos são afetados na mesma intensidade por todos os outros fatores que determinam a probabilidade mencionada, a evolução do grupo de controle descreveria a evolução do grupo de tratamento caso não houvesse alteração no valor da multa no período considerado.

Portanto, o contraste da evolução das ‘hazard rates’ estimadas para ambos os grupos nos indica o impacto do aumento do valor da multa sobre rotatividade. Esse método é conhecido por diferenças-em-diferenças e pode ser representado pela seguinte equação:

$$D = (Y_1^r - Y_0^r) - (Y_1^c - Y_0^c)$$

em que o primeiro termo entre parênteses representa a evolução da ‘hazard rate’ (Y) para o grupo de tratamento (r) e o segundo termo se refere ao grupo de controle (c).

Foram implementadas três partições alternativas: formal x informal, desligamentos voluntários x demissões, e período de experiência (3 primeiros meses) x período efetivo (mais de 3 meses). No entanto, a partição desligamentos voluntários x demissões não se mostrou adequada uma vez que se encontraram evidências de que ambos os grupos são afetados de forma distinta por fatores macroeconômicos.

Uma outra dimensão que gera diversidade de resultados é a base de dados. Na primeira alternativa faz-se uso de informações provenientes de pesquisas domiciliares (PME) que cobrem toda a força de trabalho. As demais alternativas são baseadas também em registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS e CAGED), que só cobrem o setor formal da economia.

A tabela 3 mostra os resultados para cada uma das alternativas implementadas. Os números reportados correspondem à estimativa de D medida em pontos percentuais. Nessa tabela, podemos ver que o efeito sobre os empregos de três a seis meses é bem definido. A probabilidade de ocorrer uma separação nesse período caiu após a alteração do valor da multa. No que diz respeito aos demais períodos, os resultados são mais difíceis de interpretar visto que há uma certa variação conforme a partição implementada entre grupo de tratamento e de controle.

A probabilidade de ocorrer a separação em empregos cuja relação dura mais de seis meses aumentou se considerarmos o período de experiência como controle. Entretanto se o informal for tomado como o grupo de controle mais adequado, a probabilidade em questão teria diminuído. Ou seja, as evidências são compatíveis com a hipótese de que as demissões foram inibidas no período imediatamente posterior ao de experiência. No entanto, essa inibição pode ter sido compensada por uma maior indução ao desligamento em empregos de duração mais longa.

4.4 Aviso Prévio

O aviso prévio, tanto na forma de redução da carga horária como na forma de pagamento de um salário adicional, representa apenas mais custo relacionado à demissão. Quanto aos incentivos que desencadeia, o aviso prévio tem, portanto, o mesmo impacto que a multa por demissão sobre o comportamento de trabalhadores e empresas e, conseqüentemente, sobre o desempenho do mercado de trabalho. Por conseguinte, toda a análise feita anteriormente pode ser aplicada ao aviso prévio. O único ponto que diferencia esses dois componentes do sistema de proteção no que diz respeito aos incentivos gerados é que o custo do aviso prévio não depende da duração do emprego.

4.5 Seguro-Desemprego

Para compreender os incentivos gerados pelo seguro-desemprego, é importante notar que esse é um benefício recebido pelo trabalhador demitido sem justa causa que, entretanto, não se constitui

em custo para a empresa que demitiu. De fato, no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, a história da empresa com demissões não tem impacto sobre o imposto que ela deve pagar para formar o fundo de onde saem os benefícios do seguro-desemprego.

Do ponto de vista do trabalhador, o seguro-desemprego funciona como uma fonte de renda adicional no momento em que é demitido. Nesse sentido, um dos impactos dessa fonte adicional de renda é permitir que o trabalhador desempregado seja mais seletivo na escolha de seu próximo emprego. A existência dessa fonte adicional de renda eleva o seu salário de reserva e, em decorrência disso, aumenta o seu período de busca, mas também a qualidade do emprego finalmente aceito. Por conseguinte, por um lado o seguro-desemprego tende a elevar a taxa de desemprego à medida que eleva a duração do desemprego. Por outro, o seguro-desemprego melhora a qualidade dos “casamentos” e, portanto, a produtividade e o nível dos salários dos trabalhadores ocupados. A melhoria na qualidade do “casamento” tem também o efeito de elevar a durabilidade do emprego. Isso aumenta os incentivos a investimentos em capital humano específico, levando a maior produtividade, maiores salários e relações de trabalho de mais longa duração.

Se para os trabalhadores desempregados o seguro-desemprego significa a possibilidade de uma busca mais cuidadosa, para os trabalhadores empregados o seguro-desemprego significa a possibilidade de buscar um emprego melhor. Nesse sentido, o seguro enfraquece as relações de trabalho, em particular, em períodos em que a economia entra em um processo de recuperação. A presença do seguro-desemprego leva a que os trabalhadores sejam menos avessos aos riscos de buscar um emprego melhor do que o que atualmente detêm. Sob esse ângulo, o seguro-desemprego representa um subsídio à busca por trabalho, induzindo a intensificação e o alargamento do processo de busca, o que leva a um aumento na taxa de desemprego e uma queda na duração das relações de trabalho, com todas as já repetidamente mencionadas conseqüências sobre o investimento em capital humano específico, produtividade e salários.

Em suma, o seguro-desemprego para os desempregados significa a oportunidade de buscar cuidadosamente um novo emprego, o que provoca uma melhora na qualidade do “casamento” e, portanto, incentiva investimentos em capital humano específico. Por outro lado, para o trabalhador empregado o seguro-desemprego representa um subsídio à busca por um trabalho melhor ao qual teria acesso apenas quando demitido sem justa causa. Nesse sentido, o seguro-desemprego incentiva a demissão induzida, principalmente durante períodos de recuperação econômica. Essa redução na duração da relação de trabalho tem então impactos negativos sobre os investimentos em capital humano específico, produtividade e nível salarial. É de se esperar que os impactos positivos do seguro-desemprego sobre a duração das relações de trabalho dominem, mas essa questão é em última instância mais empírica do que teórica.¹² De qualquer forma, é inequívoco que o seguro-desemprego leva a um aumento na duração do desemprego e, provavelmente, também a uma elevação na taxa de desemprego.

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

Do ponto de vista da empresa, e ao contrário do que ocorre no sistema americano, o seguro-desemprego não representa um custo. De fato, nos Estados Unidos o seguro-desemprego funciona como uma multa adicional para cada demissão, à medida que eleva a contribuição da empresa para o fundo do seguro-desemprego. Assim, no sistema americano, o seguro-desemprego dá as empresas um incentivo adicional para não demitir. No caso brasileiro, esse incentivo não existe uma vez que a contribuição da empresa para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) independe da sua contribuição para o desemprego.

Finalmente, vale ressaltar que, como o recebimento do seguro-desemprego é interrompido no momento em que o trabalhador aceita um emprego no segmento formal da economia, existe um incentivo para os trabalhadores e as empresas engajarem-se em

¹² No Brasil, não dispomos de nenhuma avaliação sobre o efeito do seguro-desemprego sobre a duração das relações de trabalho. Não dispomos nem mesmo de estimativas do efeito desse mecanismo sobre a duração do desemprego, embora haja disponibilidade de dados e metodologia desenvolvida em estudos para países desenvolvidos.

relações informais de trabalho durante o período em que o trabalhador recebe o seguro-desemprego. Essa indução à informalidade é importante uma vez que, como vimos no capítulo 3, quase 50% daqueles que recebem o seguro-desemprego declaram já estarem ocupados.

5 Conclusões e Sugestões

Nesse trabalho, investigamos em que medida os programas brasileiros de proteção ao trabalhador protegem de fato os trabalhadores e favorecem um desempenho adequado do mercado de trabalho.

A análise realizada leva a duas conclusões básicas. Em primeiro lugar, o estudo mostra que, embora certos segmentos da população possam estar de fato sendo adequadamente atendidos, esses programas definitivamente não estão servindo de proteção aos trabalhadores mais carentes. Por exemplo, tem-se que apenas 36% dos beneficiários do programa de abono salarial vivem em famílias pobres, e que 32% dos beneficiários e 23% dos benefícios do seguro-desemprego atingem as famílias pobres. Além disso, apenas 50% daqueles que recebem o seguro-desemprego encontram-se desocupados. Por fim, mostramos que apenas 51% dos desempregados que retiram o FGTS a cada mês vivem em famílias pobres.

Se a análise se centra nos mais pobres entre os pobres (isto é, os indigentes), a situação mostra-se ainda mais preocupante. Apenas 10% dos beneficiários do abono salarial vivem em famílias abaixo da linha de indigência, 7% dos beneficiários e 5% dos benefícios do seguro-desemprego atingem famílias nesse grupo, e 29% dos desempregados que retiram o FGTS a cada mês vivem em famílias indigentes.

Embora existam algumas justificativas importantes para a baixa focalização de alguns desses programas (veja discussão na seção 3.2), fica difícil argumentar por que essas justificativas são mais importantes que o combate à pobreza, principalmente num país com um grau de desigualdade e de pobreza como o do Brasil. A situação é particularmente crítica no caso do abono salarial, que é o

programa com o pior grau de focalização e para o qual é mais difícil encontrar justificativas para a má focalização.

Em segundo lugar, esse estudo mostra que, além de mal focalizado, o desenho dos programas brasileiros de proteção social pode estar tendo impactos negativos importantes sobre o desempenho do mercado de trabalho, induzindo ao alto grau de informalidade e de rotatividade da força de trabalho, com conseqüências negativas sobre a duração das relações de trabalho, investimento em capital humano específico, produtividade e nível salarial.

A principal questão que se coloca a respeito do desenho dessas políticas é sem dúvida a tendência que têm esses programas na direção de aumentar a taxa de rotatividade. Fundamentalmente, essa tendência advém do fato do sistema dar incentivos para os trabalhadores induzirem sua demissão, em particular, em momentos de recuperação econômica. Esse incentivo advém da existência de uma série de benefícios que o trabalhador só tem acesso em caso de demissão. É o caso da multa do FGTS, do aviso prévio, e do seguro-desemprego. O FGTS propriamente dito é um pouco distinto, apesar de as conseqüências serem as mesmas. Nesse caso, o trabalhador não perde o benefício se pedir demissão ou continuar no mesmo emprego. Assim, o que incentiva a demissão no caso do FGTS é a falta de liquidez e a baixa remuneração do Fundo. Ou seja, devido à falta de liquidez e à baixa remuneração, os trabalhadores passam a buscar acesso a seu fundo por meio da demissão.

Em suma, à medida que a legislação cria uma situação em que os trabalhadores só têm acesso a determinados benefícios em caso de uma demissão sem justa causa, a legislação dá incentivos aos trabalhadores para induzirem sua demissão, reduzindo a duração das relações de trabalho e aumentando a taxa de rotatividade. A queda na duração das relações de trabalho, por sua vez, reduz os incentivos para investimentos em capital humano específico, o que reduz ainda mais a expectativa sobre a duração da relação. A diminuição no investimento em capital humano específico leva também à queda na produtividade e nos salários e, portanto, a quedas na qualidade dos postos de trabalho e aumentos no grau de pobreza.

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

Em vista das suas limitações atuais, duas questões básicas sobre o sistema atual de proteção dos trabalhadores se colocam. Em primeiro lugar, se o sistema não tem por objetivo primordial combater à pobreza, por que então não baseá-lo num sistema de seguro privado. Isto é, se o principal objetivo do sistema é assegurar trabalhadores que não são necessariamente os mais pobres, por que não deixar que cada trabalhador e seu empregador construam um fundo particular, como o FGTS, capaz de assegurar o trabalhador em caso de demissão? Cumpre ressaltar que um sistema de seguro privado como esse poderia ser desenhado sem que viesse a ter significativas conseqüências sobre o comportamento dos trabalhadores e empresas, em particular, todo o incentivo à rotatividade poderia ser eliminado. Em suma, se o objetivo não é o combate à pobreza, então por que subsidiar o seguro de cada trabalhador? Por que não permitir que trabalhadores e empresas construam seus próprios fundos capazes de assegurar os trabalhadores na eventualidade de uma demissão?

A segunda questão fundamental é por que contar com dois sistemas de proteção ao trabalhador como o FGTS e o seguro-desemprego? Não seria mais apropriado investigar as vantagens e desvantagens de cada um deles e optar por um dos dois? Pela natureza dos incentivos que geram, a análise conduzida nesse estudo indica que a opção pelo FGTS seria a mais adequada. A melhor opção talvez seja utilizar o FGTS como a proteção básica ao desemprego complementada pelo seguro-desemprego apenas para aqueles trabalhadores demitidos cuja duração do último emprego não foi longa o suficiente para gerar Fundo de magnitude suficiente para satisfazer suas necessidades enquanto desempregado.

TABELA 1

Indicadores do Grau de Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil

Indicador	Pobreza		Indigência		Representatividade (por 1000 pessoas)
	Pobres	Não-pobres	Indigentes	Não-indigentes	
Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV)					
População total (%)	25	75	10	90	—
Beneficiários do seguro-desemprego (%)	32	68	7	93	2,8
Benefícios com seguro-desemprego (%)	23	77	5	95	—
Valor médio do benefício (R\$/mês)	135	215	134	193	189
Desempregados (%)	40	60	17	83	36,0
Desempregados com mais de 24 anos (%)	45	55	19	81	16,0
Desempregados que recebem seguro-desemprego (%)	63	37	26	74	0,6
Proporção dos beneficiários que estão desempregados (%)	41	12	80	17	21,0
Proporção dos beneficiários que estão ocupados (%)	28	53	12	48	45,0
Proporção dos beneficiários que estão inativos (%)	31	35	8	36	34,0
Proporção da renda pessoal dos beneficiários representada pelos benefícios do seguro-desemprego (%)	70	34	96	37	39,0
Proporção da renda familiar dos beneficiários representada pelos benefícios do seguro-desemprego (%)	33	14	74	15	16,0
Proporção da renda pessoal dos beneficiários ocupados representada pelos benefícios do seguro-desemprego (%)	48	67	90	36	36
Proporção da renda familiar dos beneficiários ocupados representada pelos benefícios do seguro-desemprego (%)	31	32	45	14	14
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1990					
População total (%)	46	54	23	77	—
Desempregados que retiraram o FGTS (%)	51	49	29	71	8,1
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - 1997					
População total (%)	39	61	18	82	—
Desempregados (%)	51	49	26	74	39,2
Desempregados com mais de 24 anos (%)	54	46	31	69	18,9
Beneficiário do abono salarial (%)	36	64	10	90	51,6

Fonte: Construída com base na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990 e 1997.

TABELA 2

Porcentagem dos Trabalhadores Desempregados que Retiram FGTS

Regiões Metropolitanas	Total	Pediu Demissão	Foi Demitido
PME 1998			
São Paulo	85	64	89
Rio de Janeiro	84	66	88
Belo Horizonte	81	70	85
Porto Alegre	81	68	84
Salvador	82	74	83
Recife	81	65	84
PNAD 1990			
Brasil	79	62	88

Fonte: Construído com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) 1998 e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990.

TABELA 3

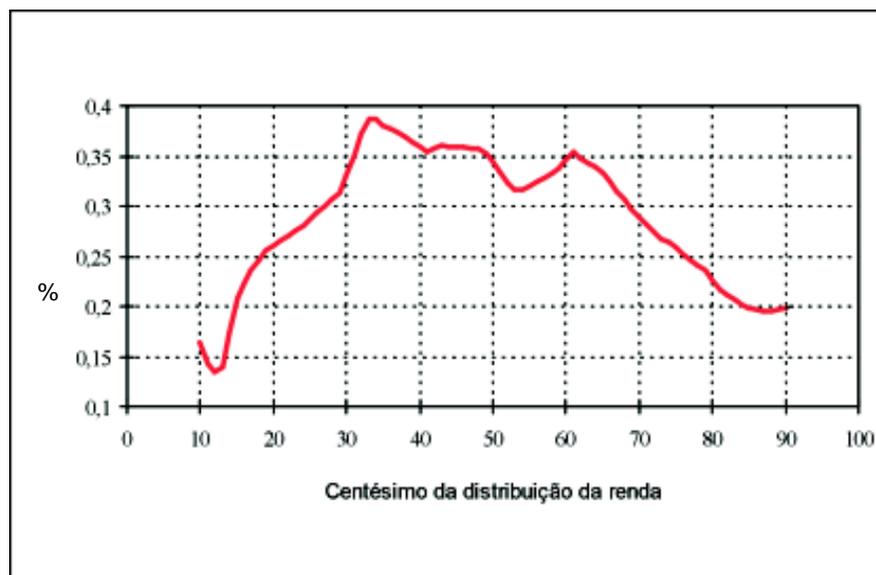
Diferenças-em-Diferenças de 'Hazard Rates'
Tratamento – Controle

Base de dados	Controle		
	0-3 Meses	Informal	Saídas Voluntárias
RAIS e CAGED			
3-6 meses	-0,9	-	-2,7
6-12 meses	1,5	-	-0,3
12-24 meses	1,5	-	-0,3
PME (setor formal)			
3-6 meses	-0,5	-0,9	-1,7
6-12 meses	0,6	-0,4	-0,7
12-24 meses	1,2	0,0	-0,1

Fonte: Barros, Corseuil e Bahia (1999).

GRÁFICO 1

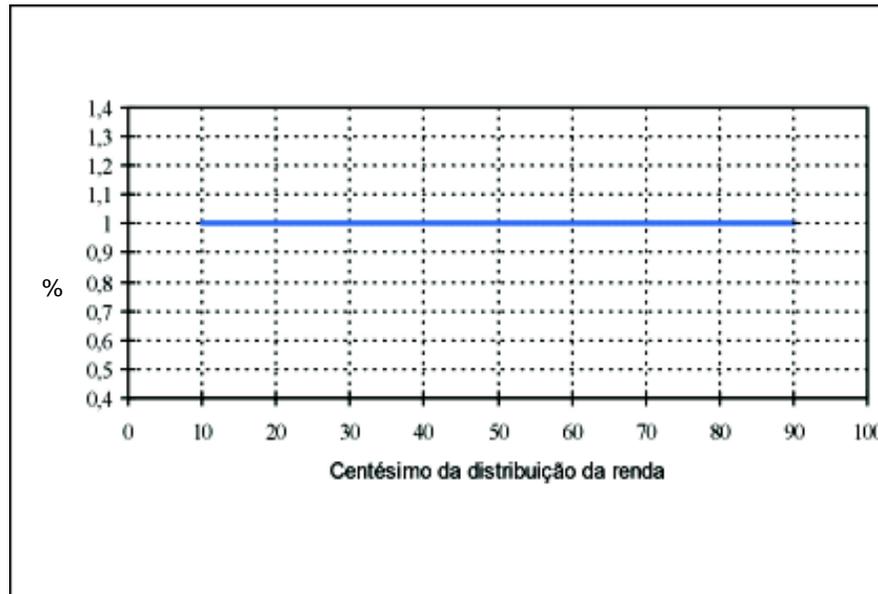
Porcentagem na População Beneficiada pelo Seguro-Desemprego



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997.

GRÁFICO 2

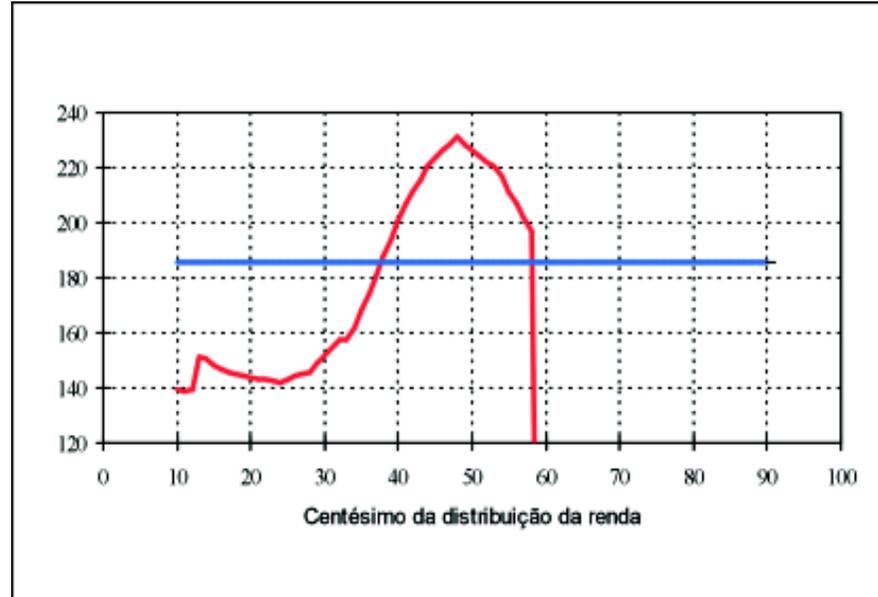
Distribuição por Beneficiários do Seguro-Desemprego



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997.

GRÁFICO 3

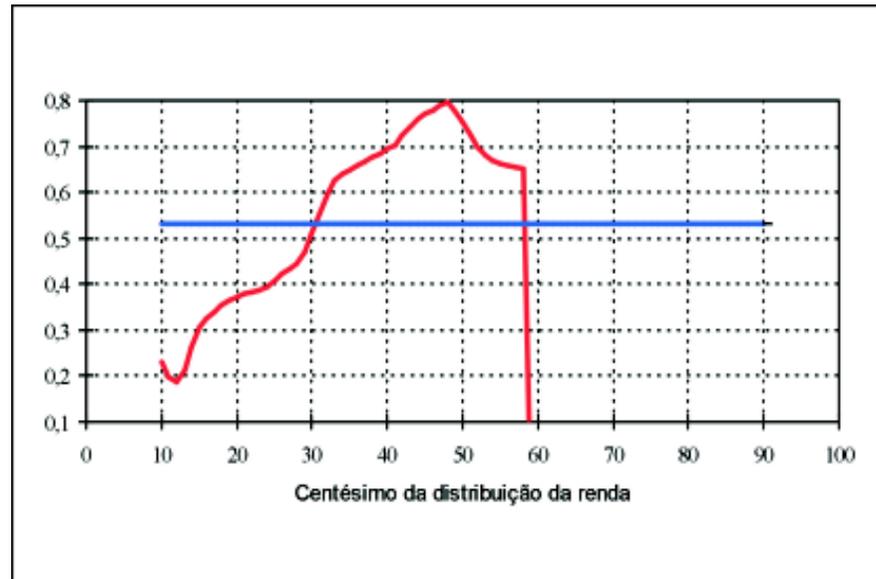
Benefício Médio por Beneficiário do Seguro-Desemprego (R\$/mês)



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997.

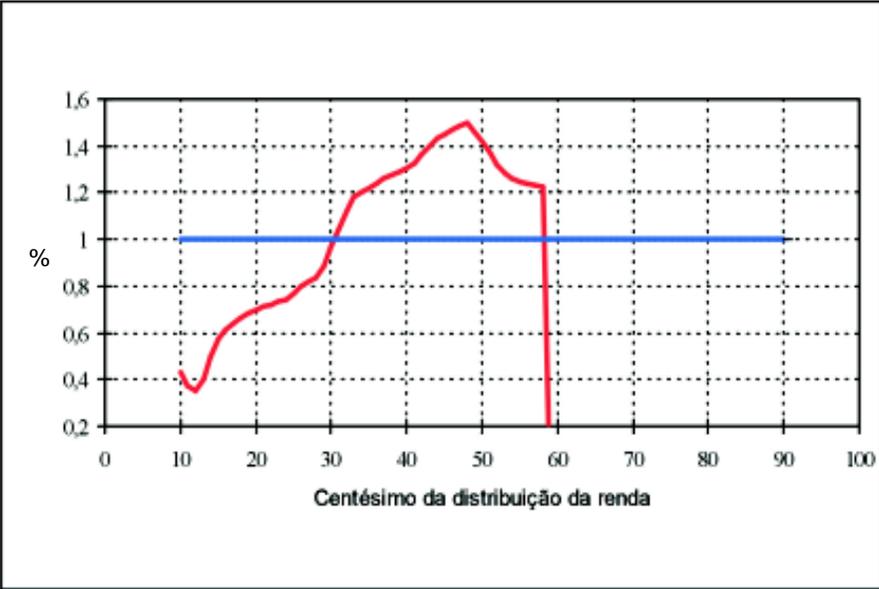
GRÁFICO 4

Benefício 'per Capita' do Seguro-Desemprego (R\$/mês)



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997.

GRÁFICO 5
Distribuição por Benefícios do Seguro-Desemprego

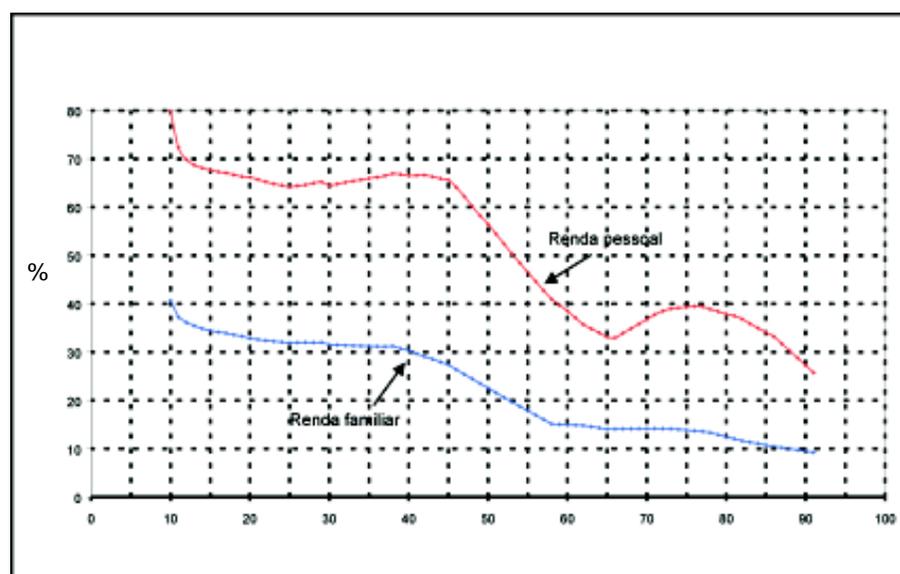


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997.

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

GRÁFICO 6

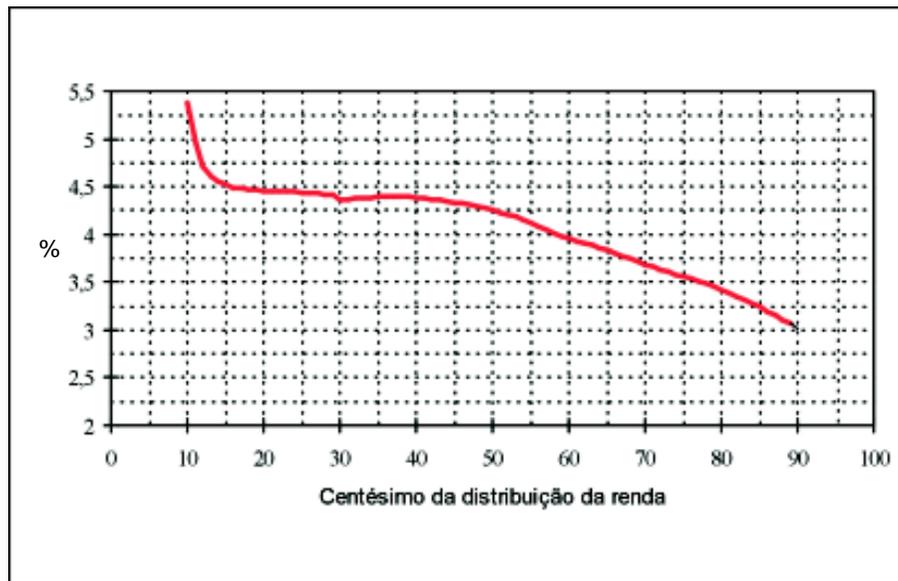
Benefício do Seguro-Desemprego como Proporção da Renda Pessoal e Familiar



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Sobre Padrões de Vida (PPV) 1996/1997.

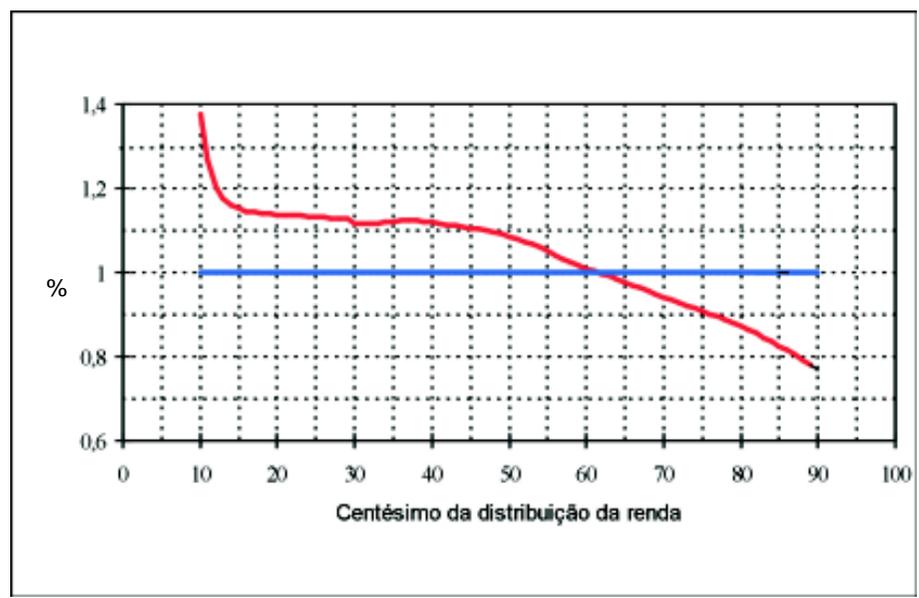
GRÁFICO 7

Proporção da População Desempregada



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1997.

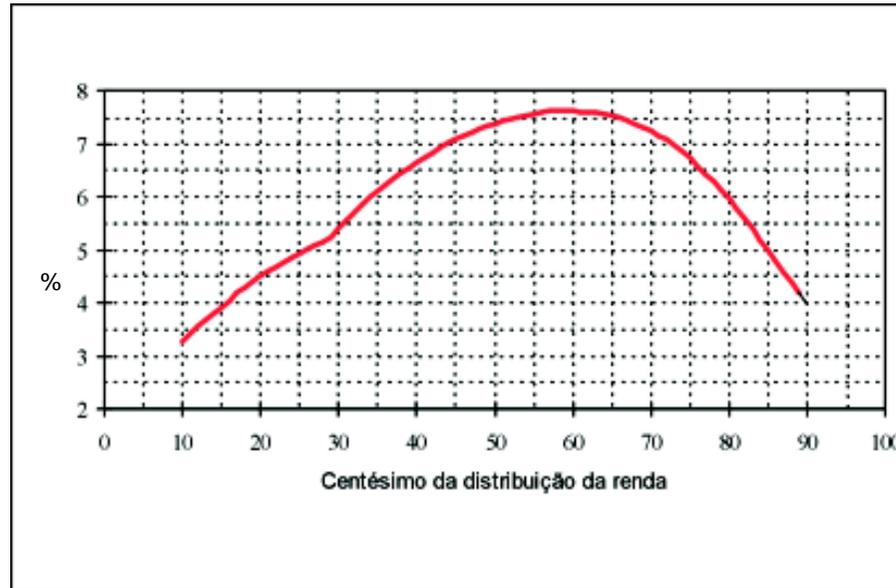
GRÁFICO 8
Distribuição da População Desempregada



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1997.

GRÁFICO 9

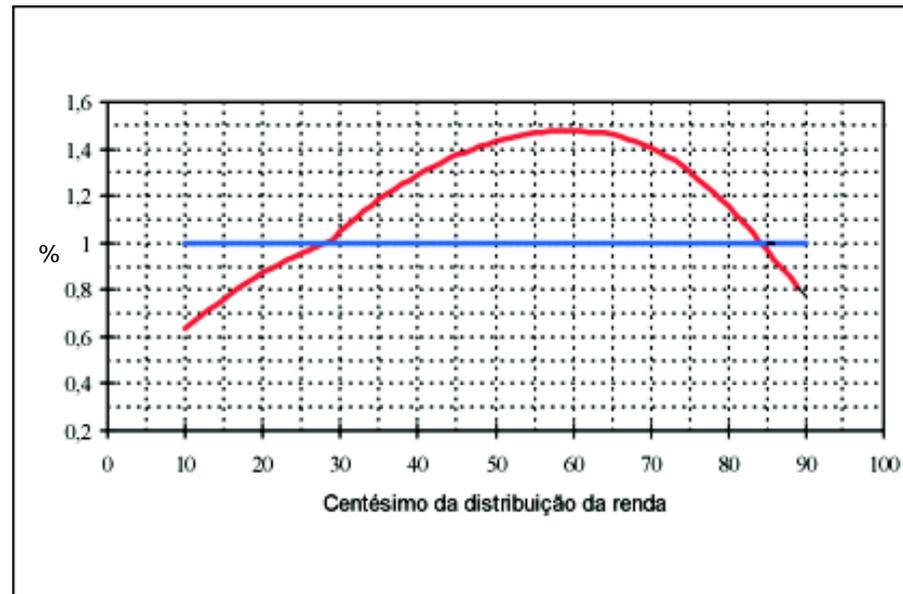
Proporção da População Beneficiada com Abono Salarial



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1997.

GRÁFICO 10

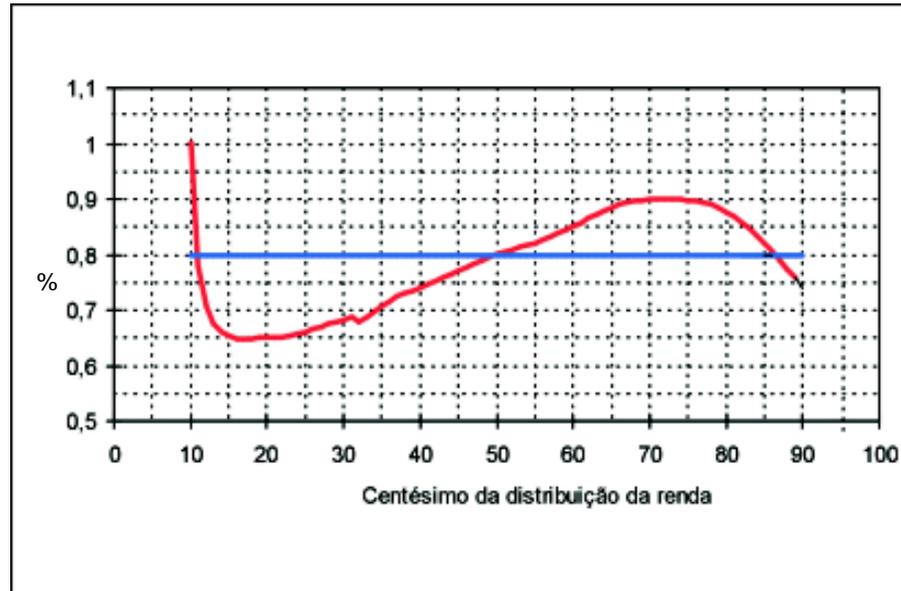
Distribuição da População Beneficiada com Abono Salarial



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1997.

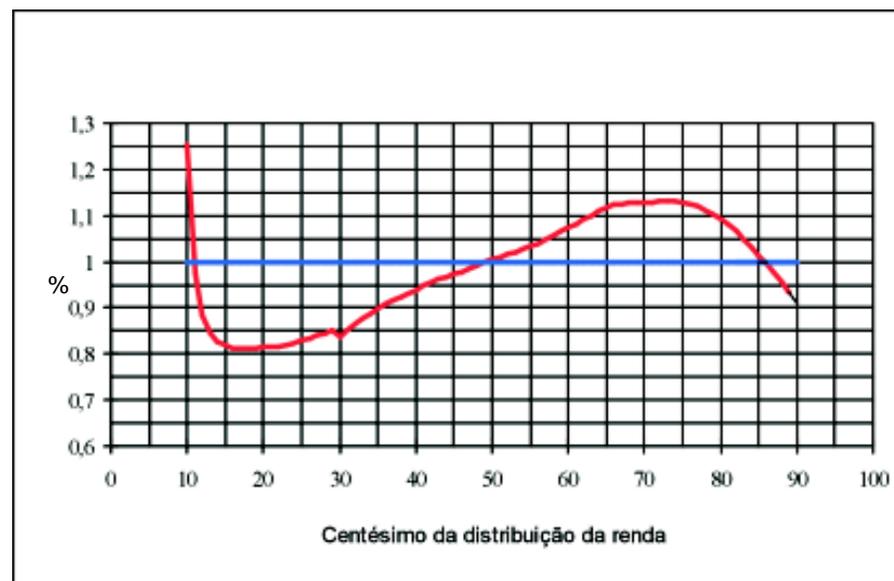
GRÁFICO 11

Proporção da População Beneficiada pelo FGTS



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990.

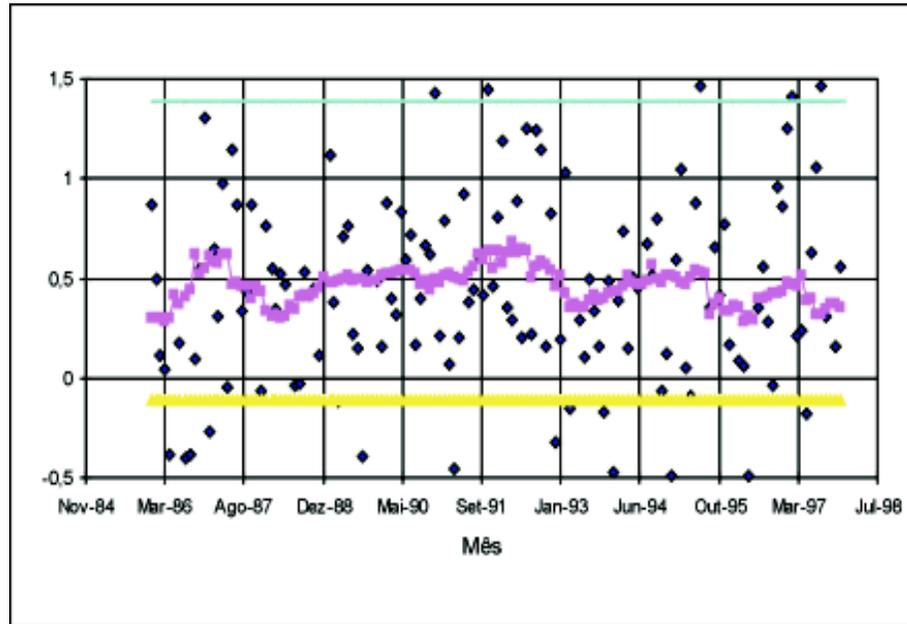
GRÁFICO 12
Distribuição da População Beneficiada pelo FGTS



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1990.

Gráfico 13

Evolução Temporal da Velocidade de Ajuste do Emprego



Fonte: Baseado na Pesquisa Industrial Mensal (PIM) 1985/1997.

Referências Bibliográficas

- AMADEO, Edward, CAMARGO, José Márcio. Instituições e o Mercado de Trabalho Brasileiro. In : CAMARGO, José Márcio (ed.). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane. *Uma Caracterização das Condições de Pobreza e de Desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, set. 1999. mimeo
- BARROS, Ricardo Paes de, FOGUEL, Miguel Nathan. *Focalização dos Custos Públicos Sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1999. mimeo
- BARROS, Ricardo Paes de, CORSEUIL, Carlos Henrique, GONZAGA, Gustavo. *Labor Market Regulations and the Demand for Labor in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1999. (Texto para Discussão nº 656)
- BARROS, Ricardo Paes de, CORSEUIL, Carlos Henrique, BAHIA, Mônica. *Labor Market Regulations and the Duration of Employment in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1999. (Texto para Discussão nº 676)
- CHAHAD, José Paulo Z. *Sugestões para um Novo Desenho do Sistema Brasileiro de Proteção Social aos Desempregados Tendo como Base a Experiência Internacional*. São Paulo: FIPPE/USP, nov. 1999. mimeo
- HAMERMESH, Daniel, PFANN, Gerard A. Adjustment Costs in Factor Demand. *Journal of Economic Literature*, v. 34, set. 1996.
- MACEDO, Roberto Brás Matos. Diferenciais de Salários entre Empresas Privadas e Estatais no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 39, n. 4, out./dez. 1985.

MACHADO, Danielle C., SILVA, Adriana F. R. E., URANI, André.
Uma Avaliação do Sistema de Seguro-desemprego no Brasil.
MTB/IPEA, dez. 1996. mimeo

OS INCENTIVOS
ADVERSOS E A
FOCALIZAÇÃO
DOS PROGRAMAS
DE PROTEÇÃO AO
TRABALHADOR
NO BRASIL

MEYER, Bruce D. Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments, *Journal of Economic Literature*, v. 33, n. 1, mar. 1995.

ZYLBERSTAJN, Hélio. *Seguro-desemprego, FGTS e a Proteção ao Desempregado.* São Paulo: FIPE/USP, nov. 1999. mimeo