

Fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa,¹ Miguel Nathan Foguel¹ e Charlotte Bilo²

Políticas passivas de emprego têm como objetivo garantir um determinado nível de consumo e bem-estar para os trabalhadores que perdem seus empregos, além de melhorar o pareamento entre empregadores e trabalhadores.

Na maior parte dos países, o sistema de proteção contra o desemprego fundamenta-se no uso de um ou mais dos seguintes programas: *i)* seguro-desemprego: fundo geral que paga um número de parcelas calculado com base no salário (médio) pregresso na empresa; *ii)* multa por demissão: paga pela empresa após a demissão do trabalhador, normalmente calculada com base no salário pregresso e no tempo de emprego na empresa; *iii)* fundos de contas individuais: poupança forçada individual constituída ao longo do período de emprego na empresa, acessada pelo trabalhador após a demissão.

São vários os efeitos gerados por esses programas no mercado de trabalho. O seguro-desemprego pode induzir a uma saída prematura do emprego e aumentar a duração do desemprego. Entretanto, mais benefícios de seguro-desemprego podem dar maior flexibilidade aos trabalhadores e gerar melhor pareamento entre empregador e trabalhador. A multa por demissão pode elevar o salário reserva do trabalhador, e, assim, reduzir as taxas de saída do desemprego, elevar a rotatividade e reduzir a produtividade.

Os fundos de contas individuais (ou *unemployment individual savings accounts*) são uma forma de poupança dos próprios trabalhadores, o que faz com que eles tenham mais incentivos para buscar emprego e/ou empregar-se.

Tais fundos podem, sob determinadas condições, ser usados para financiar investimentos (educação ou compra de imóvel) ou para aumentar o valor da pensão após a aposentadoria. A crítica que se faz a esses fundos é a de que eles não fornecem suficiente proteção aos trabalhadores, em particular para os menos qualificados. Além disso, o fato de que tais benefícios são pagos como uma transferência única pode ser problemático, na medida em que há um risco de o trabalhador usar todo o benefício (para consumo) antes mesmo de encontrar um novo emprego. Outra crítica é que o baixo retorno e a baixa liquidez desses fundos geram um incentivo para que o trabalhador induza sua dispensa ou entre em acordo com o empregador para simular uma demissão.

Somente alguns países (principalmente na América Latina) têm o sistema de fundos individuais.³ No Brasil, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é financiado pelo empregador e pode ser retirado pelo trabalhador em caso de demissão sem justa causa ou para a compra de uma casa própria ou motivos de saúde. Historicamente, o retorno do FGTS sempre ficou bem abaixo da inflação. As evidências mostram que mais que dois terços dos que pediram demissão retiraram o FGTS, sugerindo a existência de demissões simuladas e um elevado interesse do trabalhador em ter acesso aos seus fundos individuais.

No Chile, o seguro desemprego é composto por contas individuais, financiadas pelo empregado e o empregador e por um fundo solidário, financiado pelo empregador e o governo. Em caso de desemprego, o trabalhador recebe primeiro das contas individuais. Os que não têm fundos suficientes nas contas individuais recebem seus benefícios do fundo solidário. As evidências chilenas mostram que os beneficiários que utilizam somente as contas individuais encontram emprego mais rapidamente que os que usam o fundo solidário e que tal sistema reduz o risco de desemprego.



Em 1990, a Colômbia substituiu seu sistema de multas indenizatórias por contas individuais financiadas pelo empregador. Os saques podem ser realizados em caso de demissão, mas também para despesas de educação ou para compra de imóvel. Evidências sugerem que a introdução do novo sistema permitiu que as empresas repassassem parte das contribuições aos trabalhadores via redução de salários.

Embora a experiência com programas de fundos de contas individuais seja recente e haja certa escassez de evidências empíricas sobre seus efeitos, há um crescente consenso na literatura de que o melhor sistema de proteção ao desemprego deve combinar os sistemas de seguro-desemprego tradicionais, que têm como vantagem principal o compartilhamento do risco, com os sistemas de fundos de contas individuais que estimulam a poupança, suavizam o consumo ao longo do tempo e geram mais incentivos aos desempregados na busca por emprego.

Referência:

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; FOGUEL, Miguel Nathan; BILO, Charlotte. *The Brazilian Government Severance Indemnity Fund for employees (FGTS) and unemployment insurance saving accounts in other countries: a comparative analysis of their effects on the labour market*. 2017. IPC-IG Working Paper, No. 164. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Notas:

1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
2. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).
3. Países da América Latina com um sistema de fundos individuais incluem: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela.