

---

# Política e Sistema de Promoção e Proteção do Emprego

---

**PROPOSTA DAS CENTRAIS SINDICAIS**  
*Novembro, 2013*

---





# Política e Sistema de Promoção e Proteção do Emprego

## PROPOSTA DAS CENTRAIS SINDICAIS

Novembro, 2013

### I. DIAGNÓSTICO SOBRE A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS

- O programa do Seguro Desemprego (SD) foi criado em 1990, com o objetivo fundamental de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado;
- Em 2012, atingiu 8,5 milhões de beneficiários e despendeu R\$ 28,5 bilhões;
- A taxa de reposição média (valor recebido comparado ao valor dos salários do segurado quando ainda empregado) é da ordem de 62%;
- O saldo do funcionamento do programa é, portanto, altamente positivo;
- Preocupa, contudo, um aparente paradoxo entre a melhora do mercado de trabalho formal e o aumento expressivo do número de beneficiários e de gastos do programa;
- De 2002 a 2012, o número de beneficiários cresceu 72% e o volume de gastos, 157%;
- Tal resultado, contudo, era esperado: o mercado formal de trabalho no Brasil cresceu 66%, gerando 20 milhões de novos empregos;
- Além disso, cresceram o salário médio e a base dos salários na economia: o SMN variou 70,5% em termos reais – resultado para se comemorar;
- Mas a taxa de rotatividade não apenas permaneceu elevada, como aumentou no mesmo período. Em 2012 alcançou 37,4%<sup>1</sup>. Assim, o crescimento do mercado formal foi acompanhado por um crescimento do número de desligamentos (beneficiários do SD), devido à elevada rotatividade, característica do mercado de trabalho brasileiro. Do ponto de vista das despesas, este é o principal problema a enfrentar;
- Além disso:
  - o Foram incorporados à base de beneficiários os pescadores no período do defeso (período de reprodução em que não é permitida a atividade de pesca).

<sup>1</sup> Já descontados os desligamentos, por morte, aposentadoria, transferências e a pedido do trabalhador.

o 39,6% dos beneficiados do Seguro Desemprego estavam vinculados a empresas optantes pelo regime do Simples, o que equivale a 37,5% do total dos gastos entre 2007 e 2010.

• **Alguns indicadores adicionais:**

- o Seguro Desemprego/Demissões imotivadas: em 2002 = 49,1%; em 2012 = 48,3%.
- o Carteira Assinada - em 2004= 33%; em 2012 = 45% (Pnad/IBGE).
- o Contribuição para Previdência - em 2004 = 38%; em 2012 = 56% (Pnad/IBGE).
- o Salário médio real (total mercado formal): em 2002 = R\$ 1.618,00; em 2012= R\$ 2.080,00; Variação período: 28,7% (Rais/MTE).
- o Salário médio no trabalho principal: em 2004 = R\$ 1.148,00; em 2012 = R\$ 1.434,00; variação no período = 24,5% (Pnad/IBGE).

## II. DIAGNÓSTICO SOBRE A EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO FAT – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

- A Constituição de 1988 garantiu o pagamento do Seguro Desemprego e do abono salarial e também o financiamento destes benefícios, vinculando-os à arrecadação do PIS/Pasep;
- O desequilíbrio atual do sistema não deriva desta arquitetura. Em princípio, esta estrutura é sustentável e suficiente para financiar o sistema de proteção ao emprego, inclusive dos outros dois pés do sistema: a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra;
- O problema atual tem como principal fator o desvio da fonte constitucional de receita do sistema, que é o PIS/Pasep;
- Entre 2003 e 2012, a desoneração do PIS/Pasep passou de R\$ 800 milhões para R\$ 8,2 bilhões, 883% de aumento, segundo o relatório de Gasto Tributário da Receita Federal;
- Também entre 2003 e 2012 a arrecadação do PIS/Pasep cresceu 119%. Os gastos com Seguro Desemprego cresceram 150%;
- Nesses 10 anos, a DRU (Desvinculação de Receitas da União) retirou cerca de R\$ 78,7 bilhões do FAT e outros R\$ 51,7 bilhões deixaram de ingressar no Fundo devido às isenções e desonerações, o chamado “Gasto Tributário”, totalizando R\$ 130 bilhões;

- A reposição do Tesouro como contrapartida das desonerações e da DRU foi bem mais modesta, chegando apenas a 4% do valor que deixou de entrar no caixa do FAT;
- Estes números fizeram soar um alerta para 2013 e 2014, quando a previsão de déficit no FAT passou a demandar um aporte maior do Tesouro. A situação, entretanto, é ainda mais grave para 2014, uma vez que o FAT utilizou todo o seu patrimônio que excede a reserva mínima de liquidez em 2013 para cobrir os gastos correntes, mesmo com um aporte recorde do Tesouro;
- Para 2014, o gasto tributário no PIS/Pasep previsto é de R\$ 11,6 bilhões e a retenção estimada da DRU, de R\$ 11 bilhões. Neste cenário, é impossível pensar na sustentação do FAT sem novos aportes do Tesouro, mesmo com o corte de despesas. A previsão do déficit ou do aporte complementar do Tesouro, feito pela Secretaria do Codefat, é de R\$ 8,9 bilhões, o que equivale, na prática, ao valor que a DRU retém;
- As receitas que deixam de entrar no Fundo também apresentam impacto sobre a receita financeira do FAT. A estimativa é de que a perda de arrecadação de cerca de 64,9 bilhões, entre 2009 e 2012, pudesse gerar, em 2013, cerca de R\$ 4,26 bilhões de receita financeira (considerando que 40% deste montante em poder do BNDES seriam remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e o restante à Selic;
- O FAT adotou, entre 2012 e 2013, duas medidas paliativas e que não resolveram o problema da saúde financeira do Fundo: a) reduziu a correção das faixas do Seguro Desemprego, passando da variação do salário mínimo para a do INPC; b) passou a exigir do trabalhador a realização de um curso do Pronatec a partir do segundo acesso ao SD.

### **III. PROPOSTAS - CONCEITO E SENTIDO**

O momento atual de perspectiva de crescimento, com bom desempenho do mercado de trabalho, cria uma oportunidade para promover transformações que sustentem novos paradigmas à promoção de trabalho, proteção do trabalhador e incremento da produtividade.

---

O novo paradigma conceitual que daria sentido às mudanças é:

---

## POLÍTICA DE PROMOÇÃO DO EMPREGO e SISTEMA DE PROTEÇÃO DO EMPREGO

---

Aperfeiçoar e reestruturar o atual sistema para que:

- Impulsione a geração de emprego;
- Eleve a escolaridade dos trabalhadores;
- Qualifique profissionalmente os trabalhadores;
- Aperfeiçoe o sistema para proteger os empregos:
  - o Nos períodos de crescimento dos postos de trabalho.
  - o Nos momentos de crise do emprego.

#### IV. PROPOSTAS

---

1. **FAT:** Para recomposição das receitas do Fundo:

- a. Discutir com o governo central o repasse ao FAT, pelo Tesouro Nacional, de montantes proporcionais aos valores das desonerações da Contribuição do PIS/Pasep;
- b. Apresentar Projeto de Emenda Constitucional para que não haja incidência da DRU sobre a arrecadação da Contribuição PIS/Pasep;
- c. Novas fontes: regulamentação do artigo 239 da Constituição Federal: *“O financiamento do Seguro Desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”;*
- d. Estabelecer contrapartidas sociais nas desonerações;
- e. Monitorar os impactos de gerações de emprego dos investimentos do BNDES.

2. **SINE - SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO:** reestruturação e fortalecimento do sistema, sob responsabilidade do Codefat, a partir das seguintes diretrizes:

- a. Transformação do Sine em Sistema Nacional, presente em todo o território brasileiro;
- b. Redistribuição e ampliação das unidades físicas;
- c. O Sistema Nacional de Emprego deve ser capaz de articular:
  - o A recepção do desempregado ou do demandante do primeiro emprego.
  - o Capacidade de captar vagas ofertadas.
  - o Orientação e/ou encaminhamento do Seguro Desemprego.
  - o Orientação sobre formação profissional.
  - o Orientação vocacional.
  - o Busca ativa de ocupação.
  - o Monitoramento dos resultados da intermediação.
- d. Aperfeiçoar o sistema eletrônico de gestão na internet (Mais Emprego);
- e. Fortalecer a institucionalidade do Sistema: (a) regulamentando as atribuições dos entes federados na execução e no financiamento do Sistema; (b) fortalecendo o tripartismo como meio de participação e controle social e; (c) fortalecendo as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e o caráter tripartite;
- f. Criar instrumentos adequados para operacionalizar o Sistema de acordo com as regras e atribuições definidas entre os entes federados, inclusive assegurando o repasse contínuo e direto dos recursos necessários para o pleno funcionamento do Sistema;
- g. Aprimorar o processo de gestão para que compartilhe, de forma descentralizada, as informações que permitam a plena execução das ações do Sistema nas localidades;
- h. Integrar o sistema privado de intermediação de mão de obra ao sistema público.

### **3. REVER A RELAÇÃO ENTRE O ACESSO DO SEGURO DESEMPREGO E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

- Rever o papel do Conselho do Pronatec, a participação do Codefat nesse espaço e garantir a participação dos trabalhadores;
- Aperfeiçoar o Cadastro do Sine que identifica o demandante de formação profissional;
- Desenvolver mecanismos mais eficientes de prospecção ocupacional de captura de vagas disponíveis;
- Estudar instrumentos de apoio e incentivo à participação nos cursos;
- Política de divulgação e mobilização para os cursos.

### **4. CASOS ESPECIAIS**

- Defeso;
- Emprego Doméstico;
- Trabalho análogo ao escravo.

### **5. ROTATIVIDADE**

- Dimensionar a rotatividade decorrente de: morte, aposentadoria, troca de unidade da empresa e pedido de demissão por parte do trabalhador.
- **Rotatividade perversa:**
  - a. Regulamentação do artigo 239 da Constituição;
  - b. Micro e pequena empresa;
    - o Dimensionar o impacto das isenções do Simples sobre as receitas do FAT e formas de financiamento.
    - o Investimento nas empresas: tecnologia, crédito, formação, compras diretas etc.
  - c. Proibir empresa de alocação de mão de obra.
  - d. Analisar as situações setoriais específicas e os mecanismos adequados para diminuir a rotatividade:
    - o Construção civil;
    - o Trabalhadores rurais;
    - o CLTs da saúde e educação no setor público;
    - o CLTS terceirizados para setor público;
    - o 120 mil empresas / 60 % rotatividade;



---

o Outros casos.

## **6. CRIAR SISTEMA DE PROTEÇÃO AO EMPREGO**

- Ver proposta desenhada por Grupo de Trabalho no âmbito do Plano Brasil Maior, com o objetivo de evitar demissões em momentos de crise.

## **7. INTEGRAR O SISTEMA DE HOMOLOGAÇÕES AO SINE**

- Alimentar base única de informação sobre os desligamentos e gerar informação e análise.