

Mercado de trabalho, competências e inclusão produtiva

Reformulando os programas do mercado de trabalho para facilitar a busca de empregos



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

AGO
2018





Sobreposição de vários programas passivos e poucas políticas de ativação

Programas de benefício monetário aos desempregados descoordenados, que se sobrepõem, criando incentivos "perversos" que aumentam a rotatividade e prolongam os períodos de desemprego

- A sobreposição do Seguro Desemprego, do FGTS, e das Multas resulta em alta taxa de reposição do salário anterior, quando comparado com padrões internacionais. Ao mesmo tempo, o período da cobertura é relativamente baixo quando comparado com outros países.

Uma política de ativação poderia incluir benefícios monetários e serviços de qualificação e intermediação de mão de obra. Entretanto, no Brasil, atualmente não existem recursos alocados para implementação de uma política de ativação.

- Nos países da OECD, os benefícios monetários são acompanhados de uma série de serviços de ativação para apoiar e incentivar a recolocação dos desempregados.
- O obstáculo no Brasil não é a falta de legislação, mas sim, a falta de financiamento adequado e sustentável do Sistema Nacional de Emprego (SINE).
- A rede do SINE é altamente descentralizada dependendo do financiamento dos entes subnacionais. O Ministério do Trabalho (MTE) têm poucas ferramentas e recursos para incentivar financeiramente uma ação efetiva de serviços de ativação dos entes subnacionais.



Gastos em programas passivos de apoio financeiro são substantivos e bastante regressivos

O gasto do orçamento federal do Brasil em programas de mercado de trabalho foi de 1,1% do PIB em 2015, menor do que a média da OCDE, mas maior do que seus pares na América Latina.

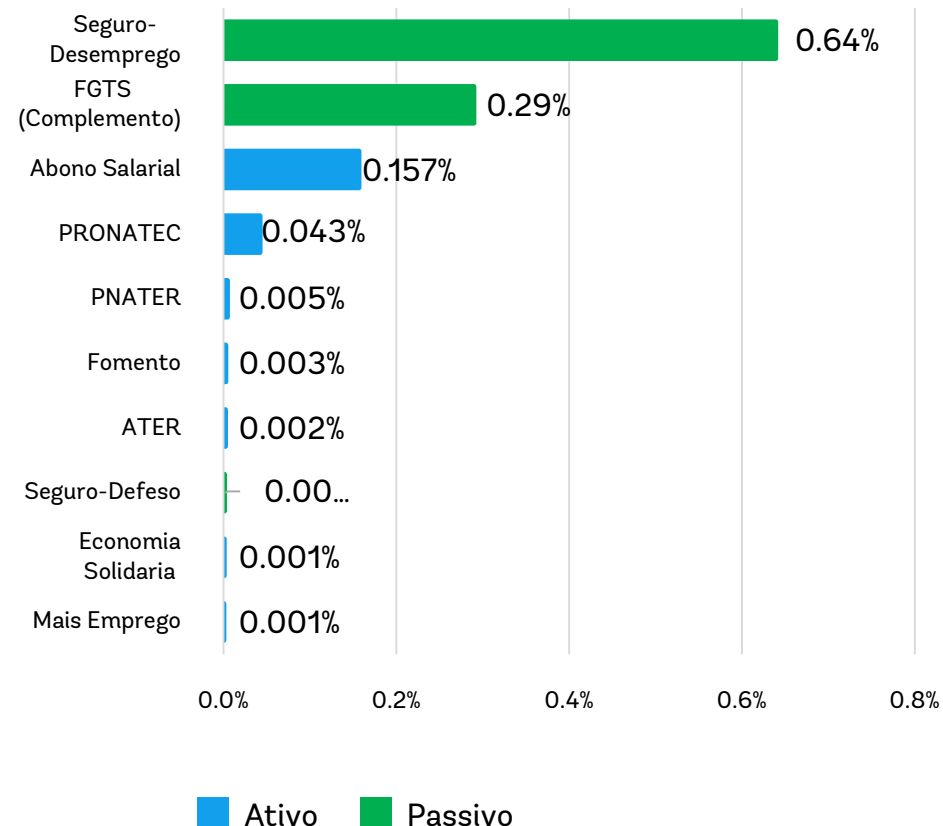
Quando incluímos programas financiados pelo empregador, o gasto total sobe para 2.8% do PIB, superior à média dos países da OCDE.

Os gastos com transferências de renda concentram-se em indivíduos que recentemente perderam seus empregos formais, e excluem os jovens desempregados, os desempregados há muito tempo e os recém-ingressos no mercado de trabalho.

A alta taxa de reposição e a curta duração do Seguro Desemprego reduz a disponibilidade de recursos para os mais vulneráveis, com maior probabilidade de necessitar de mais tempo para se recolocarem

Os benefícios financeiros aos desempregados e a maioria dos serviços de ativação não beneficiam a maioria dos 40% mais pobres, particularmente os extremamente pobres.

A parcela dominante dos gastos públicos está no apoio à renda para pessoas que perderam empregos formais (Brasil, top 10 programas de trabalho, 2015, porcentagem do PIB)





A suplementação salarial tem eficácia limitada

A suplementação salarial tem uma eficácia limitada como ferramenta de apoio à renda do trabalhador mais pobre e não contribui para que os trabalhadores vulneráveis encontrem emprego.

- Entre as medidas de ativação, os programas vigentes estão fortemente concentrados no Abono Salarial e no Salário Família.
- Nenhum desses programas funciona da maneira que os subsídios salariais deveriam funcionar:
 - a. Não são direcionados aos trabalhadores vulneráveis: aos jovens desempregados, aos desempregados há muito tempo ou aos recém-ingressos no mercado de trabalho; e
 - b. Não incentivam os empregadores a contratar trabalhadores com baixa qualificação e pouca experiência, que é fundamental em um contexto em que muitos trabalhadores têm níveis de produtividade abaixo do salário mínimo.

Embora existam alguns programas de ativação no Brasil (SINE, Sistema S, Pronatec, etc), o apoio à busca de emprego e à intermediação de mão de obra representam apenas 4% do total gasto em programas do mercado de trabalho.



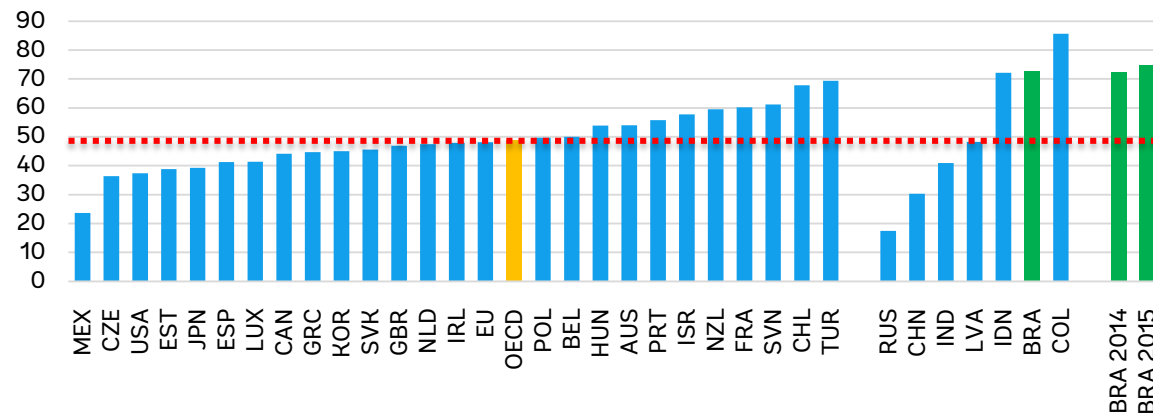
O custo do emprego formal é alto para os trabalhadores de baixa qualificação e experiência

O salário mínimo é alto (70% do salário mediano) quando comparado aos valores de referência internacionais - o salário mínimo nos países da OCDE corresponde a 45% a 50% do salário mediano.

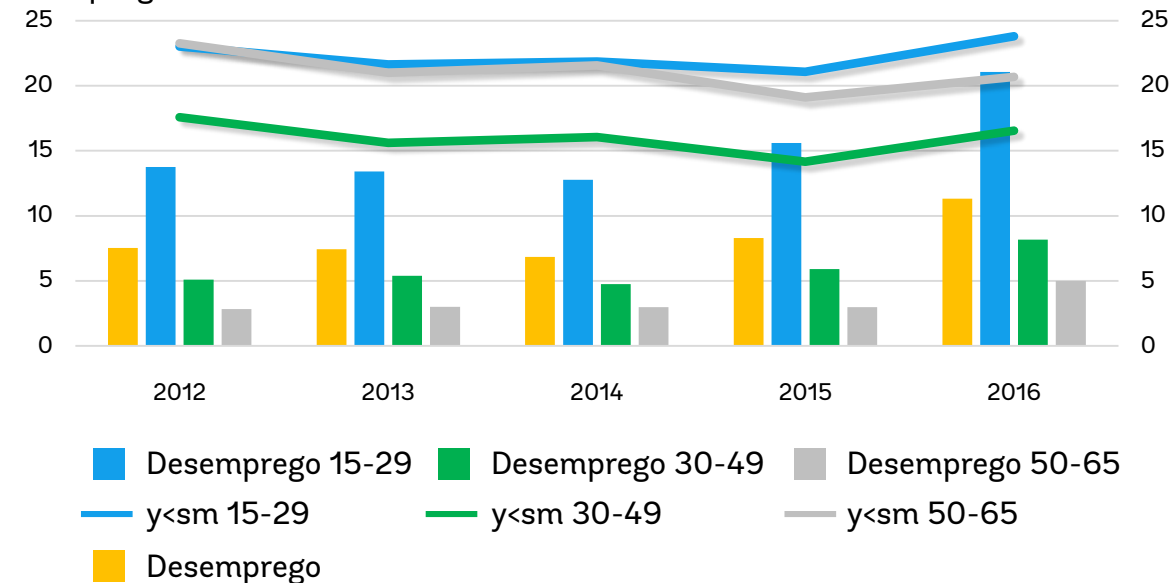
O salário mínimo elevado e crescente, juntamente com as contribuições de seguridade social estatutárias, como o Abono Salarial, elevam o custo do emprego formal - muito acima do nível de produtividade marginal de muitos trabalhadores, particularmente dos mais jovens.

Recentemente o número de pessoas que trabalham por menos de um salário mínimo tem aumentado.

Salário mínimo como parcela do salário mediano (2013)



Taxa de desemprego e parcela da população empregada que ganha menos de um salário mínimo





E agora? Consequências:

Incentivos perversos que estimulam “churn” (rotatividade excessiva).

- Pacote de demissão generoso
- Perda de capital humano nas empresas

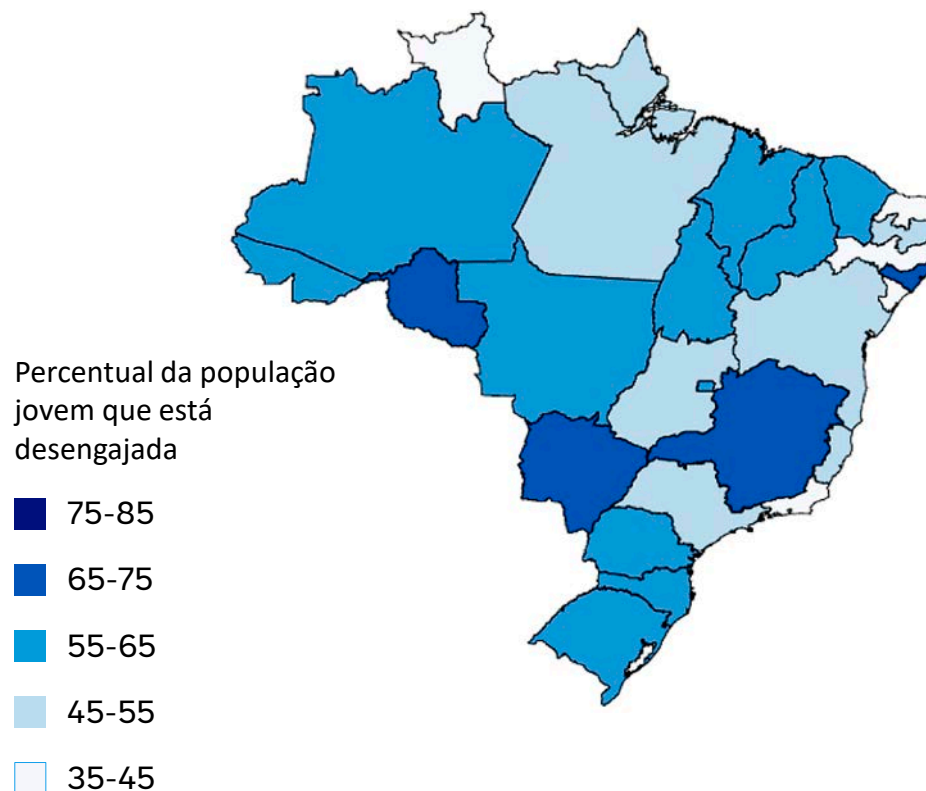
Gasto com programas de trabalho acima do que seria necessário.

- Transferência de renda com pouco compromisso de requalificação ou busca ativa por emprego

Desengajamento juvenil em um país de envelhecimento acelerado.

- Os jovens seriam os mais beneficiados pelos serviços de intermediação,
- ... assim como, pela Inclusão Produtiva

Engajamento econômico da juventude variou amplamente no Brasil em 2015



Fonte: Estimativas baseadas em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2015

Nota: O mapa mostra a parcela de jovens desengajados por estado, relativo à população jovem do estado. Jovens desengajados são aqueles entre 15 e 29 anos de idade que (1) trabalham no setor informal (incluindo aqueles que somente trabalham e aqueles que também estudam); (2) somente vão para escola, mas estão atrasados na aprendizagem (com uma lacuna na idade-série); ou (3) não trabalham ou nem vão para escola (ou seja, estão fora da escola e fora do trabalho independente se estão “ativos” ou “inativos”)



A reforma trabalhista de 2017 abordou alguns dos desafios do passado:

O alto grau de judicialização das disputas trabalhistas resultavam em elevadas incertezas quanto ao verdadeiro custo do emprego para os empregadores.

A CLT se sobrepunha à negociação coletiva, impedindo acordos benéficos diretamente entre as partes.

Termos de contratos ditados pela CLT, incluindo horas e horários de trabalho, intervalos, férias, etc.

- Não era adequada para empresas/serviços com demandas intermitentes (restaurantes, varejo, etc)
-

Contribuição patronal obrigatória e fragmentação por subgrupos profissionais incentivavam a criação de muitos sindicatos “de fachada” em nível municipal; muitos deles sem capacidade ou incentivo para representar seus constituintes em disputas trabalhistas.

Terceirização era permitida apenas para atividades-meio, ou seja diversos produtos industriais não eram produzidos de maneira competitiva no país (ex. produtos eletrônicos).

Resultados preliminares sugerem uma redução significativa nos números de disputas trabalhistas levadas aos tribunais.

O impacto na criação de emprego não é preciso: há uma tendência para o trabalho autônomo, mas não está claro se esse fato representa a formalização de empregos informais ou a terceirização de empregos formais com o objetivo de evitar o pagamento de impostos relacionados à folha de pagamento

Até o momento, o impacto na negociação coletiva é limitado.



Medidas para ampliar os efeitos da reforma trabalhista

Algumas reformas poderiam melhorar significativamente o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro e aumentar ativação e a integração dos grupos vulneráveis:

- Alinhar aumentos do salário mínimo com as aumento na produtividade
 - Reformular os programas de mercado de trabalho para promover ativação
 - Desenvolver capacidade visando programas de ativação e intermediação de mão de obra, e programas de inclusão produtiva, em nível estadual
-

As mudanças legislativas devem acontecer simultaneamente com uma racionalização dos benefícios monetários e de uma melhora na qualidade e no financiamento dos serviços do mercado de trabalho.

O objetivo geral é garantir a capacitação e credibilidade na entrega de programas ativos de mercado de trabalho, assegurando o espaço fiscal para financiá-los.

Além disso: há a necessidade de abordar o risco de arbitragem tributária entre o trabalho autônomo e os contratos de trabalho. Também deve-se abordar o tempo e o investimento necessário para desenvolver competências coletivas em negociação para os sindicatos de trabalhadores e para os empregadores.



Alinhar o aumento do salário mínimo com o nível de produtividade

Formar um vínculo mais estreito entre o salário mínimo constitucional em nível federal e o nível de produtividade vigente no território brasileiro.

- Os salários mínimos reais não seriam reduzidos dos valores atuais, mas aumentariam apenas na medida em que a produtividade do trabalho melhorasse.
- Isso facilitaria a inserção de trabalhadores com menor qualificação e experiência em empregos formais, especialmente os jovens.

- A moderação do salário mínimo federal permitiria mais espaço para um ajuste no piso salarial estatutário em nível estadual, dadas as diferenças significativas entre os estados brasileiros no que se refere a salário, produtividade e o poder monopsonico de seleção/contratação do empregador.
- Atrelar o salário mínimo a melhorias na produtividade também seria uma contribuição importante para melhorar o equilíbrio fiscal do sistema de seguridade social e ajudar a conter os custos de outros benefícios sociais indexados ao salário mínimo.



Reformulação dos programas do mercado de trabalho para apoiar ativação

Reforma e integração do Seguro Desemprego e do FGTS para melhorar os incentivos do mercado de trabalho.

- Trabalhadores formais têm uma generosa e curta proteção quando desempregados. A combinação de ambos os programas poderia gerar economias fiscais que poderiam ser direcionadas a ajudar os trabalhadores informais, jovens e desempregados há muito tempo.
- Os saques da conta do FGTS devem ser limitadas a um valor fixo por mês e o Seguro Desemprego seria pago se/quando o saldo da conta do FGTS do candidato a emprego estiver esgotada.
- Esta política tem o potencial de reduzir o período de desemprego em 1 mês, diminuindo assim as despesas com Seguro Desemprego em mais de 90%, além de reduzir os incentivos a rotatividade e aumentar o emprego formal.

Alinhar explicitamente os programas de subsídios monetários para apoiar os objetivos de ativação do desempregado.

- Redesenhar os atuais programas trabalhistas de transferências monetárias, com base nas melhores práticas internacionais, priorizando sempre a inserção no mercado de trabalho e ênfase nos trabalhadores com baixa qualificação e experiência.
- Realocar os recursos com o Abono Salarial para financiar um subsídio direcionado a financiar o empregador com intuito de incentivar a contratação dos desempregados há muito tempo, ou candidatos ao primeiro emprego.
- Os subsídios também poderiam ser estendidos de forma flexível a outras categorias de trabalhadores mais vulneráveis (tais como jovens com menor escolaridade, desempregados acima de 50 anos e mães solteiras) com base nas condições do mercado de trabalho.



Desenvolver capacidades para programas de ativação e inclusão produtiva

Aumento da capacitação e do financiamento para intermediação de mão de obra, assistência na busca de emprego e outros programas de mercado de trabalho em nível estadual.

- Melhorar a capacidade do MTE de financiar e supervisionar a rede existente das agências públicas de emprego visando melhor desempenho.
- Empoderar e fortalecer a capacidade de monitoramento dos estados para melhor desenhar, apoiar e avaliar programas de mercado de trabalho.
- Focar nos resultados e não nos produtos, e em abordagens inovadoras de prestação de serviços, como parcerias público-privadas, investimentos em TI, profissionalização da equipe e otimização na articulação com provedores de serviços. Isso melhorará os mecanismos de financiamento e supervisão do SINE.

Revitalização da agenda de inclusão produtiva para os menos favorecidos da força de trabalho na economia informal.

- Formular uma estratégia abrangente para financiar, coordenar e monitorar a inclusão produtiva.
- Continuar financiando e expandindo programas que mostraram resultados positivos, como o Cisternas;
- Testar diferentes modelos operacionais de coordenação institucional entre os centros de referência de assistência social (CRAS) e entidades que possam melhorar as oportunidades no mercado de trabalho através de capacitação técnica e socioemocional, além de assistência na busca de emprego, acesso a financiamento e empreendedorismo.

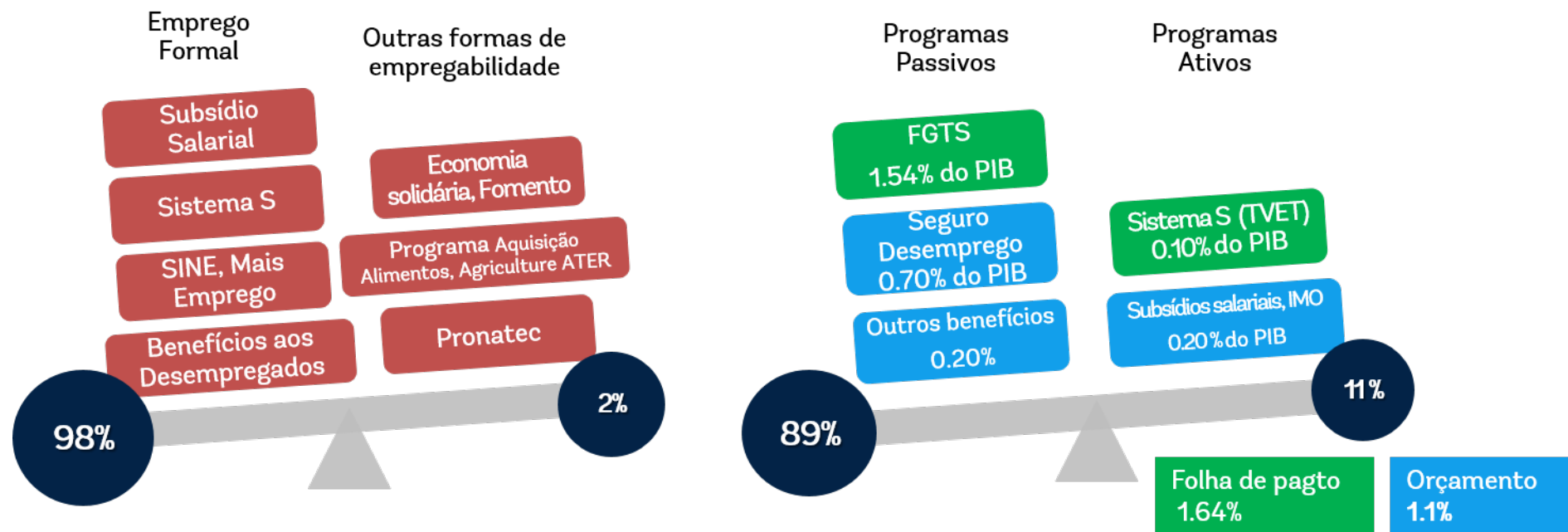


Principais mensagens

Historicamente, a abordagem das políticas enfatizou redistribuição ao invés de compartilhamento de riscos, e compensação ao invés de emprego formal.

“Silos” na formulação de políticas e na entrega de programas, que separem o apoio à renda da reciclagem/treinamento e da assistência de retorno ao emprego.

O nível de gasto (para o setor) está adequado, mas é direcionado principalmente a quem está formalizado.





Os objetivos das reformas trabalhistas de 2017 (ex. criação de postos de trabalho formais) têm maior probabilidade de sucesso se os custos trabalhistas puderem ser contidos/reduzidos, **especificamente os custos salariais estatutários e os custos não-salariais.**

- Apesar da recuperação do crescimento econômico, a maioria dos novos empregos formais criados estão sendo no setor público.
-

Os gastos públicos em programas de trabalho precisam ser equilibrados para beneficiar mais os que buscam emprego, especialmente os candidatos ao primeiro emprego e trabalhadores de baixa qualificação e experiência.

- Em 2015, 98% dos gastos federais em programas de trabalho beneficiaram pessoas que têm ou tiveram empregos formais; 89% das despesas são de apoio à renda; os gastos com assistência à procura de emprego e com serviços de intermediação caíram ainda mais desde então.
-

Ganhos fiscais e de produtividade podem ser alcançados com reformas que tragam coerência aos programas de apoio à renda (FGTS-Seguro, etc.) e com a coordenação dos serviços de intermediação de mão de obra, de assistência à procura de emprego e nos serviços de **reciclagem e treinamento.**

- As empresas onde os trabalhadores permanecem por mais tempo são mais produtivas.
-

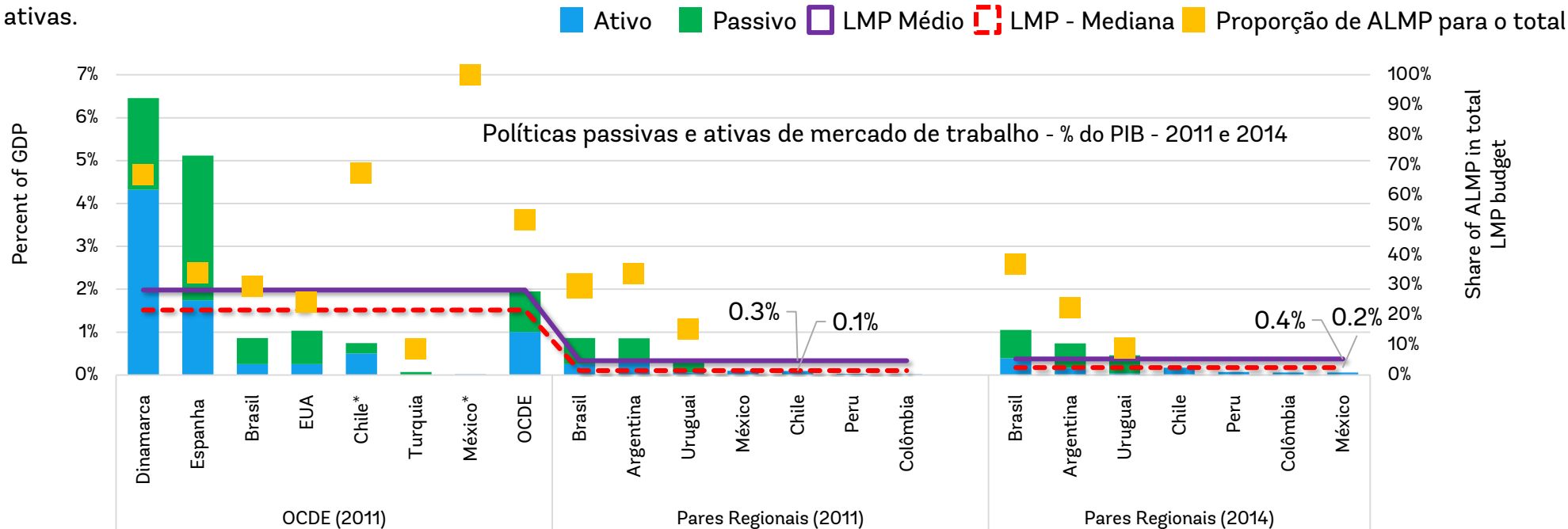


Anexos

A despesa do orçamento federal do Brasil com programas do mercado de trabalho é menor do que a média da OCDE, mas superior à daquelas economias passíveis de comparação na América Latina.

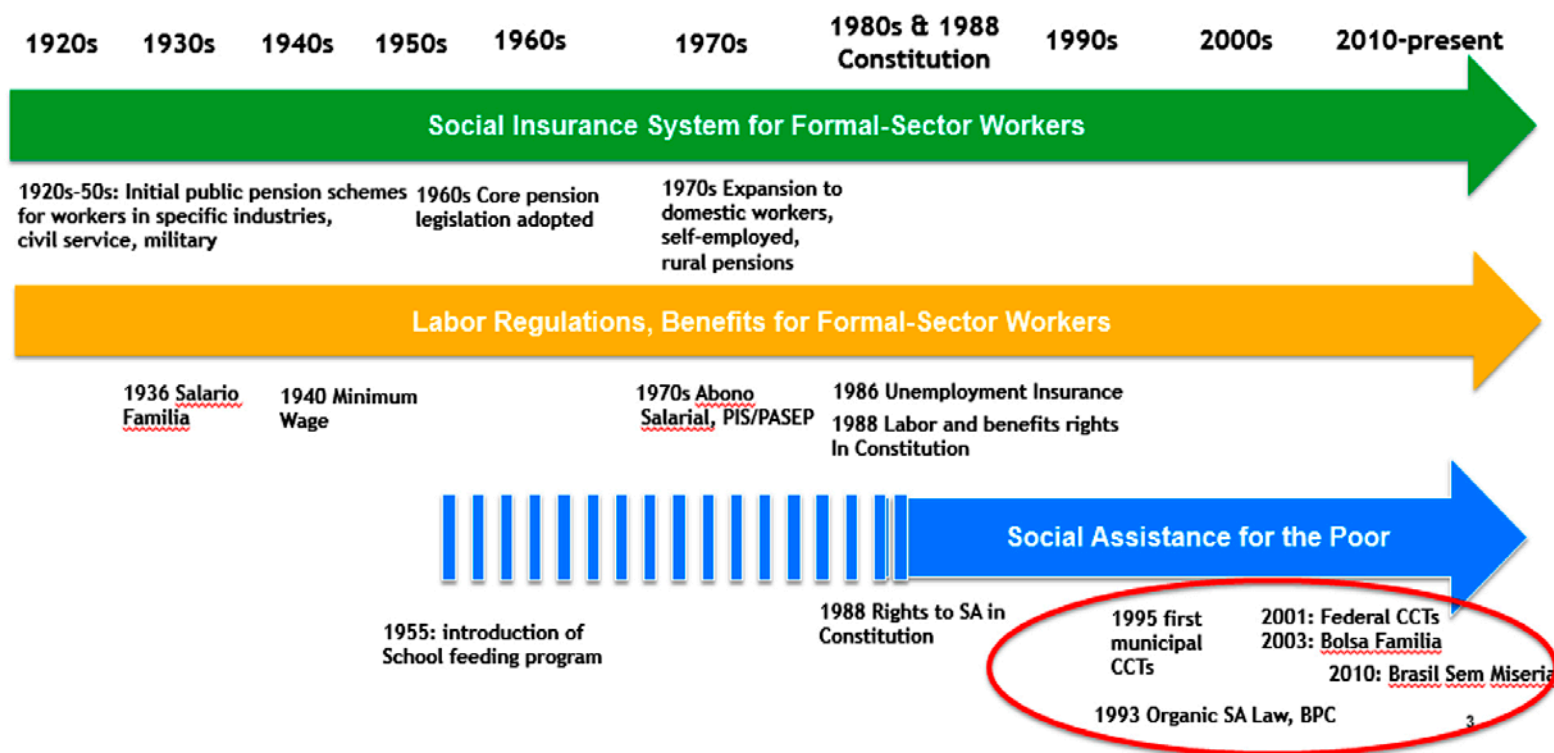
Brasil gasta mais em políticas de mercado de trabalho do que outros países de renda média, mas gasta pouco em políticas ativas.

Em 2015, o total de gastos federais em programas de trabalho foi de 1,1% do PIB, o que representa apenas 10% do total de gastos com proteção social do orçamento federal. Entretanto, quando os programas de trabalho obrigatórios, financiados pelos empregadores, também são considerados no cálculo, a despesa total com programas de trabalho sobe para 2,8% do PIB, acima da média da OCDE.





Uma longa história de formulação de políticas oportunistas e incrementais, com ênfase na redistribuição.





BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>