

MUDANÇA NOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO AO BENEFÍCIO SEGURO-DESEMPREGO

Márcio Alves Borges¹
Diego dos Santos Fernandes²

1 INTRODUÇÃO

A publicação da recente Medida Provisória (MP) nº 665, de 30 de dezembro de 2014 (Brasil, 2014) trouxe, entre outras, alterações na Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990 (Brasil, 1990), que regulamenta o programa do seguro-desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, houve alteração na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 (Brasil, 2003), que dispõe sobre o seguro-desemprego para o perceptor artesanal. Desta forma, este artigo analisa os efeitos da nova regra legal sobre o universo de beneficiários do programa seguro-desemprego.

Regra geral, no que diz respeito aos critérios exigidos para habilitação do seguro-desemprego, a aplicação da medida provisória passa a exigir mais meses de trabalho para o requerente ter direito ao benefício, exclusivamente quando da primeira e da segunda solicitações.

As exigências necessárias para o retorno do trabalhador ao programa do seguro-desemprego a partir da terceira solicitação foram preservadas, não tendo sido verificadas alterações.

Nesse sentido, a avaliação técnica está detida em identificar o impacto trazido com as exigências requeridas pela medida provisória para a primeira e a segunda habilitações ao benefício seguro-desemprego.

2 DESENVOLVIMENTO

A introdução da medida provisória estabelece certas exigências para o direito ao benefício seguro-desemprego, conforme demonstrado no quadro 1.

Para fins de análise, utilizou-se como referência o cenário de trabalhadores dispensados sem justa causa que recorreram ao benefício seguro-desemprego no ano de 2014.³ Adicionalmente, atentou-se que a análise da medida tem foco no segmento de trabalhadores requerentes que solicitaram o benefício pelas primeira e segunda vezes, visto ser esse o público atingido pelas atuais medidas.

1. Coordenador-geral do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Identificação Profissional.

2. Analista Técnico de Políticas Sociais.

3. O universo de análise considerou as informações relacionadas ao número de trabalhadores requerentes no seguro-desemprego no período de janeiro a dezembro de 2014. Este último mês capturou dados parciais até o dia 17 de dezembro.

QUADRO 1

Seguro-desemprego: critérios que sofreram alteração para acesso ao benefício com a imposição da MP nº 665/2014

Solicitação	Crítérios exigidos para direito ao seguro-desemprego	A publicação da medida provisória trouxe alteração na norma legal?
Primeira solicitação	Ter recebido salários por pelo menos dezoito nos últimos 24 meses anteriores à data da dispensa.	Sim. Anteriormente era exigido seis meses trabalhados nos últimos 36 meses, independente do número de vezes que o trabalhador retornou ao benefício.
Segunda solicitação	Ter recebido salários por pelo menos doze nos últimos dezesseis meses anteriores à data da dispensa.	
Terceira solicitação em diante	Ter recebido salários nos seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa.	Não. Os critérios exigidos na norma anterior foram preservados, ou seja, a partir do terceiro retorno ao programa seguro-desemprego, são exigidos seis meses de trabalho em um período de 36 meses.

Elaboração dos autores.

3 DOS DADOS E MÉTODO DE ANÁLISE

As exigências para o acesso ao benefício seguro-desemprego requeridas pela MP nº 665/2014 trouxe alteração no prazo mínimo de trabalho exigido para que o trabalhador dispensado involuntariamente requeira o benefício, quando houver a primeira e a segunda solicitações, conforme exposto no quadro 1.

Além da dispensa involuntária, dois requisitos da Lei nº 7.998/1990 são norteadores para o acesso ao seguro-desemprego: *i)* o primeiro exige que o trabalhador comprove, no mínimo, recebimento de seis salários nos últimos 36 meses; e *ii)* o segundo estabelece prazo de carência de dezesseis meses exigidos entre uma e outra solicitação.

A tabela 1 apresenta a quantidade de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego no ano de 2014 segmentado por faixas de solicitação. Torna-se evidente a quantidade e quantas vezes os trabalhadores que requereram o seguro-desemprego em 2014 retornaram ao programa em um período de anos (2005 a 2014).

Do total de 8,5 milhões de requerentes do benefício, depreende-se da tabela 1 que a maior concentração de trabalhadores encontra-se na primeira e na segunda solicitações (42,42% e 29,15%, respectivamente), respondendo conjuntamente por 6,12 milhões de requisições, ou 71,6% em números percentuais. Nas demais faixas encontram-se 28,4%.

TABELA 1

Seguro-desemprego 2014: quantidade de trabalhadores requerentes por faixa de retorno nos últimos dez anos

Faixas de solicitação	2014	Participação (%)
Primeira solicitação	3.628.382	42,42
Segunda solicitação	2.493.299	29,15
Terceira solicitação	1.470.825	17,20
Quarta solicitação	658.877	7,70
Quinta solicitação em diante	302.372	3,53
Total	8.553.755	100,00

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.
Elaboração dos autores.
Obs.: Dados extraídos em 8 de janeiro de 2015.

O cenário segmentado de solicitações do seguro-desemprego, em especial a primeira e a segunda solicitações, permite tornar mais fiél qual o provável impacto com a introdução das novas regras exigidas pela medida provisória, visto que as exigências para os demais retornos do trabalhador ao programa do seguro-desemprego não sofreram alterações.

Recorda-se, ainda, que o teor da medida provisória em questão exige um esforço maior de trabalho perante a regra anterior para acesso ao seguro-desemprego. Se, na regra anterior, o tempo mínimo de trabalho para acesso ao programa é de seis meses trabalhados nos últimos 36 meses, a regra atual estabelecida pela MP nº 665/2014 passou a exigir um tempo maior de trabalho no período em análise: mínimo de dezoito meses, em um período de 24 meses, para a primeira solicitação, e mínimo de doze meses, em um período de dezesseis meses, para a segunda solicitação. Se a regra anterior exigia um sexto de mês trabalhado para ter direito ao benefício, a regra atual exige, para as primeiras e segundas solicitações, um tempo mínimo de emprego de três quartos do período analisado (mínimo de dezoito meses trabalhados em 24 meses para acesso à primeira habilitação, e mínimo de doze meses trabalhados no período de dezesseis meses, para direito à segunda habilitação).

Estabelecidas as considerações iniciais, o cenário de estudo deteve-se no conjunto de trabalhadores que, no ano de 2014, solicitou o benefício pela primeira e pela segunda vezes, em um total de 6.121.681 trabalhadores. Considerou-se, assim, as seguintes variáveis:

- a) universo de trabalhadores que requereram o seguro-desemprego no período de janeiro a dezembro de 2014, em nível de Brasil;
- b) identificação da quantidade de vezes que os trabalhadores requerentes do seguro-desemprego em 2014 haviam solicitado o benefício nos últimos dez anos (2014-2005);
- c) recorte, para estudo, do conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego pela primeira ou pela segunda vezes em 2014, em nível de Brasil;
- d) no universo de trabalhadores impactados com as mudanças da MP nº 665/2014, foi desconsiderado aqueles que possuíam menos de seis meses trabalhados em 2014, visto que este conjunto de trabalhadores não atendia à regra anterior de exigência mínima de seis meses de trabalho para acesso ao seguro-desemprego;
- e) averiguação da quantidade de meses trabalhados de cada trabalhador requerente do seguro-desemprego, tendo por referência as informações de data de admissão e data de dispensa informadas nos requerimentos;
- f) finalmente, deve-se levar em consideração que o número de trabalhadores impactados com as mudanças tende a diminuir nos casos em que houver trabalhadores requerentes com mais de um vínculo a ser considerado no cálculo do tempo trabalhado.

4 DA ANÁLISE

4.1 Análise da primeira solicitação

Conforme exposto na tabela 1, o conjunto de trabalhadores que, no ano de 2014, requereu o benefício seguro-desemprego pela primeira vez corresponde a 3,62 milhões de pessoas e responde por cerca de 42,42% das solicitações no mesmo ano.

A tabela 2 extratifica o conjunto dos 3,6 milhões de trabalhadores requerentes do seguro-desemprego da primeira solicitação em quatro grupos: *i*) trabalhadores requerentes com menos de seis meses de trabalho; *ii*) trabalhadores com seis a onze meses de trabalho;

iii) trabalhadores com doze a dezessete meses de trabalho; e, por fim, *iv)* trabalhadores com dezoito ou mais meses de trabalho.

Com essa segmentação é possível avaliar o impacto da medida provisória para o conjunto de trabalhadores que solicitou o benefício em 2014 pela primeira vez, caso as regras estivessem válidas naquele ano. Tem-se, portanto, nesse cenário de estudo, a identificação do:

- conjunto de trabalhadores que não atende tanto a regra anterior quanto a regra atual da MP nº 665/2014;
- conjunto de trabalhadores que possui entre seis e dezessete meses de trabalho e que, portanto, atendia à regra anterior para acesso ao seguro-desemprego, mas não atenderia à regra exigida pela MP nº 665/2014;
- conjunto de trabalhadores com mais de dezoito meses de trabalho que atende tanto à regra anterior quanto à regra atual da MP nº 665/2014.

TABELA 2

Seguro-desemprego: quantidade de trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez (2014)

Grupo	Primeira solicitação (42,42%)		
	Quantidade de meses de trabalho	Quantidade de trabalhadores	(%)
1	Menos de seis	195.564	5,39
2	De seis a onze	1.048.630	28,90
3	De doze a dezessete	552.880	15,24
4	Dezoito ou mais	1.831.308	50,47
Total		3.628.382	100,00

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

A tabela 2 indica que, do total de 3,6 milhões de trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez em 2014, cerca de 195,6 mil estão no grupo 1 e possuem menos de seis meses de trabalho. Eles respondem por 5,39% do total da primeira habilitação. Assim, não atendem às exigências da regra anterior nem a regra atual da medida provisória.

O conjunto de trabalhadores que se encontra nos grupos 2 e 3 da tabela 2 permite concluir que, embora este estivesse aderente às regras anteriores para acesso ao seguro-desemprego, seria impactado com as regras atuais, caso a medida provisória estivesse em vigor no ano de 2014. São trabalhadores que possuem o mínimo de seis meses de trabalho, mas não possuem os dezoito meses mínimo exigido pela nova regra.

Os grupos 2 e 3 têm, dessa forma, 1.601.510 trabalhadores que respondem, conjuntamente, por 44,14% do total de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego pela primeira vez em 2014.

Finalmente, o grupo 4 responde pelo conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego pela primeira vez em 2014 e que possui um mínimo de dezoito meses de trabalho, atendendo, portanto, às atuais regras exigidas pela medida provisória. Estão neste grupo um total de 1,8 milhão de trabalhadores que respondem por 50,5 pontos percentuais (p.p.) dos que requereram o benefício seguro-desemprego pela primeira vez em 2014.

Ao mesmo tempo, pode-se inferir da tabela 1 que: *i*) cerca de 1,8 milhão de trabalhadores (50,5 p.p.) que solicitaram o benefício pela primeira vez preenchem tanto as exigências da regra anterior para acesso ao seguro-desemprego, quanto pela regra imposta pela medida provisória, pois tiveram dezoito ou mais meses trabalhados; e *ii*) 5,39% do total, ou cerca de 195 mil trabalhadores que requereram o benefício pela primeira vez no ano de 2014 não atendem aos requisitos da regra anterior, nem da regra atual da medida provisória.

4.2 Análise da segunda solicitação

O mesmo método de análise utilizado para investigar as implicações da MP nº 665/2014 no conjunto de trabalhadores que solicitou o seguro-desemprego pela primeira vez pode também ser utilizado para avaliar o conjunto de trabalhadores que solicitou o benefício pela segunda vez, caso as regras da referida medida fossem válidas em 2014.

Diferentemente da primeira habilitação ao benefício, que exige no mínimo dezoito meses de trabalho em 24 meses para acesso ao seguro-desemprego, para a segunda habilitação a MP nº 665/2014 impõe a exigência do trabalhador comprovar doze meses de trabalho, no mínimo, nos últimos dezesesseis meses.

TABELA 3

Seguro-desemprego: quantidade de trabalhadores que requereram o benefício pela segunda vez (2014)

Grupo	Segunda solicitação (29,15%)		
	Quantidade de meses de trabalho	Quantidade de trabalhadores	(%)
1	Menos de seis	155.595	6,24
2	De seis a onze	672.097	26,96
3	De doze a dezessete	407.065	16,33
4	Dezoito ou mais	1.258.542	50,48
Total		2.493.299	100,00

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

A tabela 3 apresenta o contingente de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego pela segunda vez no ano de 2014. Estes trabalhadores respondem por 29,15% do total de solicitações do referido ano e estão agrupados por grupos que consideram o total de meses de trabalho, a fim de identificar o grau de aderência às regras impostas pela MP nº 665/2014.

Do total de 2,49 milhões de trabalhadores identificados na tabela 3, estão no grupo 1 os com menos de seis meses de trabalho. São 155.595 trabalhadores que representam 6,24% do total de requerentes, os quais, em 2014, estavam solicitando o benefício pela segunda vez. Nesse sentido, o grupo 1 não atende aos requisitos exigidos pela regra anterior nem aos exigidos pela MP nº 665/2014.

No grupo 2 enquadram-se os 672.097 trabalhadores, com seis a onze meses de trabalho, que retornaram, pela segunda vez, ao seguro-desemprego no ano citado. Esta faixa corresponde a 26,96% do total de 2,4 milhões de trabalhadores. Tendo um mínimo de seis e um máximo de onze meses trabalhados, pode-se inferir que este grupo, embora atenda às exigências da regra anterior para o acesso ao seguro-desemprego, não atenderiam às regras exigidas pela MP nº 665/2014, caso esta estivesse em vigor em 2014.

Por fim, encontra-se nos grupos 3 e 4 o conjunto de trabalhadores que atende ao tempo mínimo de trabalho exigido para acesso ao seguro-desemprego, tanto na regra anterior quanto na regra atual da MP nº 665/2014. O somatório de trabalhadores com um mínimo de doze meses de trabalho requeridos para a segunda habilitação é de 1.665.607, ou 66,81%.

Assim, dos 2,4 milhões de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego, 33,2% possuem menos de doze meses de trabalho. Excetuando-se os que têm seis meses ou menos, o impacto com a mudança das regras trazidas pela medida provisória será de 26,96% do total de trabalhadores que requereram o benefício pela segunda vez (tabela 3).

4.3 Análise do cenário: número de trabalhadores impactados

A tabela 4 reúne, segundo o método de análise, os grupos de trabalhadores requerentes (primeira e segunda solicitações) do seguro-desemprego que não preenchem os requisitos mínimos de meses de trabalho exigidos pelas novas regras da MP nº 665/2014, caso a norma estivesse em vigor em 2014.

Deduz-se da análise que um total de 2,2 milhões de trabalhadores seriam impactados com as recentes exigências de tempo mínimo de dezoito meses de trabalho para a primeira solicitação e de doze meses de trabalho para a segunda solicitação.

A tabela 4 também apresenta o quantitativo de trabalhadores que requereram o benefício seguro-desemprego. Infere-se dos dados apresentados no cenário de estudo que os 2.273.607 trabalhadores impactados pela MP nº 665/2014 representam 26,58% do total de requerimentos de seguro-desemprego no ano de 2014.

TABELA 4

Seguro-desemprego: cenário de estudo – grupos e total de trabalhadores requerentes do benefício impactados pela MP nº 665/2014

Grupos de trabalhadores impactados – primeira e segunda solicitações	Número de trabalhadores
Somatório dos grupos de trabalhadores impactados (primeira solicitação)	1.601.510
Grupo 2: com seis a onze meses de trabalho	1.048.630
Grupo 3: com doze a dezessete meses de trabalho	552.880
Somatório do grupo de trabalhadores impactados (segunda solicitação)	672.097
Grupo 2: com seis a onze meses de trabalho	672.097
Somatório dos grupos de trabalhadores impactados na primeira e na segunda solicitações	2.273.607
Total de trabalhadores requerentes em 2014	8.553.755

Fonte: Base de Gestão Seguro-Desemprego.
Elaboração dos autores.
Obs.: Os dados em questão estão atualizados até 17 de dezembro de 2014.

4.4 Análise de cenário: impacto financeiro

A tabela 5 mostra o impacto financeiro com as novas regras, considerando também o cenário de trabalhadores que requereram o benefício no ano de 2014. Para o cálculo, foram considerados:

- o conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego com tempo de trabalho inferior a dezoito meses na primeira solicitação (exigência da MP nº 665/2014);
- o conjunto de trabalhadores que requereu o seguro-desemprego com tempo de trabalho inferior a doze meses e que solicitou o benefício pela segunda vez (exigência da MP nº 665/2014);

- c) a quantidade média de parcelas emitidas em 2014; e
 d) o valor médio das parcelas emitidas de seguro-desemprego em 2014.

TABELA 5

Benefício seguro-desemprego: impacto financeiro das regras estabelecidas pela MP nº 665/2014

Quantidade de solicitações	Meses trabalhados	Número de requerentes	Quantidade média de parcelas	Valor médio emitido em 2014 (R\$)	Total do valor estimado (R\$)
Primeira solicitação	Menor ou igual a dezoito meses	1.601.510	4,2	937,00	6.302.582.454,00
Segunda solicitação	Menor ou igual a doze meses	672.097	4,2	937,00	2.644.970.533,80
Total		2.273.607			8.947.552.987,80

Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este cenário levou em consideração os dados reais de 2014, aplicando-se os critérios da MP nº 665/2014. Com isso, foi possível mensurar os impactos de redução, tanto na quantidade de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego, quanto no dispêndio financeiro do programa.

Assim, se as regras da MP nº 665/2014 fossem aplicadas em 2014, o quantitativo de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego passaria de 8.553.755 para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos pela medida provisória seria de 2.273.607.

Em termos financeiros, o número de 2,2 milhões de trabalhadores corresponde à redução estimada de R\$ 8,9 bilhões, conforme demonstrado neste artigo.

Adicionalmente, fez-se o mesmo exercício para os meses de janeiro e fevereiro de 2015. Assim, em janeiro, 713.050 trabalhadores requereram o benefício. Destes, 487.151 atendem aos requisitos atuais da MP nº 665/2014 e 194.117 não atendem, representando 27,2%.

Com os dados preliminares de fevereiro de 2015, obteve-se proporção similar. Foram inseridos 663.607 requerimentos, dos quais 181.235 trabalhadores não estariam em condições de habilitar-se ao benefício caso as regras da MP nº 665 estivessem em vigor, representando 27,31% do total. Este resultado coaduna com as informações de janeiro de 2015 e com o ano de 2014.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

_____. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

_____. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), altera a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.