

BRASIL

EL SEGURO DE DESEMPLEO

Janine Berg¹

El seguro de desempleo brasileño fue creado en 1986 y expandido a lo largo de los años 90 y 2000. Durante el 2008 6.7 millones de trabajadores recibieron beneficios, con un valor medio de R\$ 595 (US\$ 275), equivalente a 1.3 veces el valor actual del salario mínimo (R\$ 465). A pesar de ser un programa con cobertura relativamente extensa, solamente 35% de la población económicamente activa en el país es asalariada con registro (lo que se conoce como *carteira de trabalho assinada*), y de ese número solamente 2/3 cumplen con los requisitos mínimos de elegibilidad (por lo menos seis meses de contribuciones durante los últimos tres años). El pago del beneficio varía entre 3 y 5 meses, dependiendo del tiempo de servicio del trabajador o trabajadora. En marzo de 2009, el gobierno anunció la extensión del pago del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores de sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia) que perdieron su trabajo a partir de noviembre de 2008. Aproximadamente 216.500 trabajadores se beneficiarán de esta medida, a un costo equivalente a 0.013% del PIB.

1. Introducción

El seguro de desempleo brasileño promueve la asistencia financiera temporaria para los trabajadores asalariados registrados que pierden su trabajo por motivos involuntarios. Aunque ya estaba previsto en la Constitución de 1946, el sistema de seguro de desempleo sólo fue introducido en Brasil en 1986, con el Decreto Ley 2.284. Sin embargo, no fue sino hasta 1990 que el gobierno estableció una fuente de recursos definidos y criterios de concesión de beneficios más accesibles, a partir de la creación del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). El FAT definió un programa de Seguro de Desempleo que tiene por objetivo integrar la asistencia financiera con la búsqueda de empleo a través de servicios de intermediación, programas de capacitación profesional e inversión para la creación del empleo.

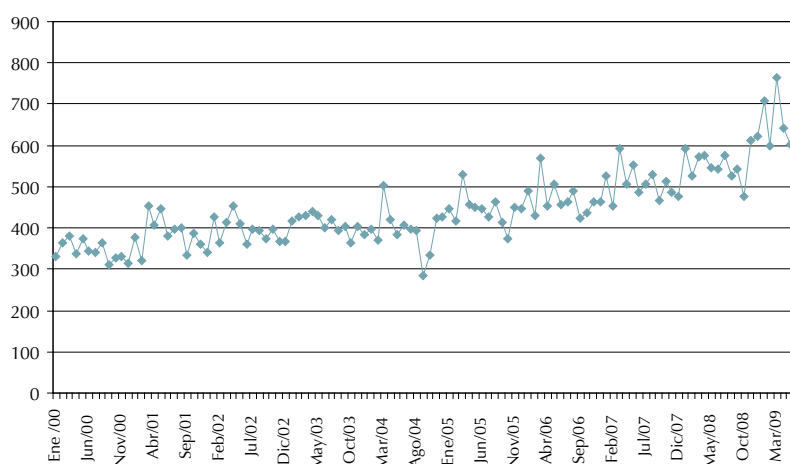
El FAT es gestionado por un consejo tripartito (el CODEFAT o Consejo Deliberativo del FAT), que incluye representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empleadores, cuyo objetivo es definir, financiar, aprobar y acompañar los planes de trabajo del fondo. El FAT no solamente financia los beneficios del seguro de desempleo, sino también varios programas de intermediación de mano de obra y calificación profesional, así como el programa de fortalecimiento de la agricultura familiar (PRONAF), el pago del subsidio salarial para trabajadores de bajos ingresos (PIS-PASEP) y varios programas de microcrédito. Además, un 40% de los recursos del FAT son invertidos por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) con el fin de apoyar la puesta en marcha de emprendimientos y de nuevos puestos de trabajo y así reducir la necesidad de hacer uso del seguro de desempleo.

¹ Especialista de Empleo de la Oficina de la OIT para Brasil. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

2. Descripción del Seguro

Durante el año 2008 6.7 millones de trabajadores recibieron beneficios del seguro de desempleo, de los cuales dos tercios eran hombres y un tercio mujeres. A pesar de ser un programa con cobertura relativamente extensa en comparación con los otros países de América Latina, sólo 35% de la población económicamente activa del país es asalariada con registro (lo que se conoce como trabajadores con *carteira de trabalho assinada*), y de ese número solamente 2/3 cumplen con los requisitos mínimos de elegibilidad (por lo menos seis meses de contribuciones durante los últimos tres años). Los requerimientos de elegibilidad junto con el gran número de desempleados que son primeros entrantes o fueron informales, significa que solamente 7% de la población desocupada recibe beneficios de seguro de desempleo. El pago del beneficio varía entre tres y cinco meses, dependiendo del tiempo de servicio del trabajador. En el año 2007 se pagaron 12 mil millones de reales en estos beneficios, lo cual equivale aproximadamente 0.4% del PIB.

Gráfico 1
Brasil: Evolución del número de beneficiarios, 2000-2009
(miles)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo.

Beneficios

El beneficio del seguro de desempleo es pagado por un mínimo de tres meses y un máximo de cinco meses, de forma continua o alternada, para cada período de 36 meses, conforme a la siguiente relación:

- Tres pagos si la persona trabajó entre seis y once meses, durante los últimos 36 meses.
- Cuatro pagos si la persona trabajó entre 12 y 23 meses, durante los últimos 36 meses.
- Cinco pagos si la persona trabajó un mínimo de 24 meses, durante los últimos 36 meses.

En marzo de 2009 el gobierno anunció la extensión en los pagos del beneficio por dos meses adicionales para trabajadores que hubieran sido despedidos a partir de noviembre del 2008 en sectores altamente afectados por la crisis (minería, siderurgia). Se estima que 216.500 trabajadores se beneficiarán de esta medida a un costo equivalente a 0.013% del PIB.

El valor del beneficio se calcula sobre la base de los siguientes tramos salariales:

Tramo salarial	Valor del beneficio
Hasta R\$ 767.60	Se multiplica el salario medio por 0.8 (80%)
De R\$ 767.61 hasta R\$ 1.279.46	Se multiplica el exceso de R\$ 767.60 por 0.5 (50%) y se suma a R\$ 614.08
Encima de R\$ 1.279.46	El valor será de R\$ 870.01

El valor medio actual del beneficio es de R\$ 595 (US\$ 275), o sea 1.3 veces el valor actual del salario mínimo (R\$ 465).

Requisitos

Trabajadores despedidos sin causa justa, lo cual incluye aquellos que pierden su empleo por problemas relacionados a la coyuntura económica, tienen derecho a recibir el seguro de desempleo si trabajaron por lo menos seis de los últimos 36 meses y si pueden comprobar el vínculo asalariado. El seguro de desempleo también es pagado a trabajadores de la pesca artesanal (370.000 beneficiarios en 2007) y trabajadores rescatados del trabajo forzoso (5.568 beneficiarios en 2007). Desde el año 2000, las trabajadoras domésticas también tienen acceso al seguro de desempleo, pero sólo si el empleador contribuye al FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio). Como dicha contribución es facultativa, apenas 11.793 trabajadoras domésticas recibieron este beneficio en el año 2007, a pesar de ser la tercera ocupación más importante del país, con 6.7 millones de trabajadoras en ese mismo año, de las cuales un tercio eran formales.

La literatura sobre seguro de desempleo en países en desarrollo suele afirmar que quienes perciben el seguro de desempleo son los trabajadores más ricos, ya que el desempleo es un lujo que los pobres no pueden asumir. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los desocupados en Brasil tienen baja escolaridad y pertenecen a familias de bajos ingresos. En 2007, 32% de los beneficiarios del seguro de desempleo tenían estudios primarios incompletos, 15% tenían estudios primarios completos, 45% tenían estudios secundarios incompletos y sólo un 8% tenía estudios secundarios completos.

El efecto anticíclico del seguro de desempleo

Además de dar un ingreso a trabajadores que están en una situación vulnerable por encontrarse desocupados, el seguro de desempleo tiene importantes efectos macroeconómicos anticíclicos. Por ejemplo, en los Estados Unidos se estima que el programa de seguro de desempleo mitigó en alrededor del 15% la pérdida de PIB real durante los cinco períodos de recesión que hubo entre 1969 y principios de los años noventa. En esos tres decenios, el programa tuvo un efecto anticíclico notable sobre la variación del PIB real, y logró evitar la destrucción de 131.000 puestos de trabajo en promedio (Chimerine, Black y Coffey, 1999). En un análisis del impacto del desempleo en el consumo de los hogares estadounidenses se comprobó que el pasar a la situación de desempleo solía ir acompañado de una reducción del consumo del 22%, pero que, en el caso de los desempleados cubiertos por el seguro, esta baja era de sólo el 6.8% (Gruber, 1997). Además, si la tasa de sustitución de ingresos que brinda el seguro fuera superior al 84% -la actual es de aproximadamente del 50%-, el consumo apenas se resentiría a lo largo de todo el tiempo en que el trabajador está desocupado. En comparación con otros estímulos, como la exoneración en el impuesto sobre los ingresos, Orszag (2001) calculó que el régimen de seguro de desempleo era en los Estados Unidos al menos ocho veces más eficaz que una reducción de impuestos como medio de contrarrestar los efectos adversos de una recesión.

3. Conclusiones

El seguro de desempleo brasileño forma parte del Sistema Público de Empleo, Trabajo e Ingreso (SPETR), que tiene la finalidad de promover la integración de las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, a través de la ayuda financiera a trabajadores despedidos, la intermediación y la capacitación, además de los programas de microcrédito. Asimismo, el seguro de desempleo tiene importantes efectos macroeconómicos, dado su carácter anticíclico. Un aumento o una extensión del beneficio será utilizado por personas que se encuentran en una situación financiera precaria, por lo cual es razonable pensar que la totalidad del beneficio será gastado, estimulando el consumo y la economía local, tal como se evidencia en la experiencia de Estados Unidos.

Por estos motivos, el gobierno brasileño decidió extender el beneficio por dos meses más para trabajadores en los sectores altamente afectados por la crisis, considerando además que su reinserción laboral será más difícil en el contexto actual. Si bien hasta el momento la crisis financiera ha tenido un impacto mayor sobre algunos sectores económicos específicos, se debería considerar su extensión en dos meses adicionales para el conjunto de los desempleados. Eso se justifica tanto por la importancia del seguro de desempleo para estimular la economía como por el hecho de que, cuando la tasa de desempleo aumenta en forma significativa como producto de una crisis, la duración del desempleo también tiende a extenderse por encima de lo habitual en períodos normales para el conjunto de los desempleados.

También se recomienda una atención especial a otros grupos que pueden estar siendo particularmente afectados por el desempleo tanto en términos de su volumen como de su duración, como pueden ser las mujeres y la población afrodescendiente. En el caso brasileño, considerando el peso que tienen en la ocupación femenina (17% del total), también se debería considerar la forma de incluir a las trabajadoras domésticas en el seguro

de desempleo, las cuales en la práctica se encuentran excluidas. La inclusión de las trabajadoras domésticas al seguro ayudará a reducir el sesgo que tiene el programa actualmente, ya que solamente un tercio de los beneficiarios son mujeres, aunque ellas representan 44% de la fuerza laboral.

Bibliografía

Chimerine, L., Black, T., y Coffey, L. (1999) Unemployment insurance as an automatic stabilizer: Evidence of effectiveness over three decades, Occasional Papers, N° 99-8, U.S. Department of Labor.

Gruber, J. (1997) "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", en American Economic Review, 87 (1), págs. 192-205.

Orszag, P. (2001) "Unemployment insurance as an economic stimulus", Policy Brief, Washington, Center on Budget and Policy Priorities.