

TRABALHO E RENDA

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Trabalho e renda

Sandro Pereira Silva

Carlos Henrique Corseuil

Felipe Russo

TRABALHO E RENDA¹

1 APRESENTAÇÃO

A pandemia de covid-19 causou profundos impactos no mercado de trabalho brasileiro, especialmente em função das medidas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) necessárias para conter a velocidade de propagação do vírus, tais como: manter o distanciamento social, usar máscara em locais públicos, lavar e esterilizar as mãos constantemente e isolar-se em casa quando surgirem sintomas da doença. As consequências afetaram não apenas o nível de ocupação, mas também os rendimentos do trabalho e as horas trabalhadas daqueles que permaneceram ocupados, levando o governo federal a instituir uma série de medidas emergenciais de proteção aos trabalhadores afetados (Corseuil, Russo e Silva, 2021; Silva, Corseuil e Costa, 2022). Passados dois anos em situação de emergência e após uma campanha massiva de vacinação nacional, já é possível verificar melhor esses impactos e as possíveis trajetórias de recuperação do mercado de trabalho.

Nesse contexto, o capítulo de *Trabalho e renda* buscou analisar a dinâmica recente do mercado de trabalho, da legislação trabalhista e das políticas de emprego e renda no Brasil, ainda sob um cenário de restrições devidas à continuidade da pandemia.

Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma: a seção 2, *Conjuntura*, subdivide-se em duas partes. Na primeira, são analisados os principais indicadores de mercado de trabalho e geração de renda no Brasil, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho. Buscou-se, com isso, verificar o grau de recuperação desses indicadores com relação ao cenário anterior à pandemia, bem como os desafios a serem enfrentados.

A segunda parte da seção 2 traz como fato relevante a promulgação e o trâmite da Medida Provisória (MP) nº 1.045, de 27 de abril de 2021. Ela instituía o novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que, na prática, se tratava de uma reedição do programa previsto pela MP nº 936/2020 para mitigar

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/trabalhoerenda>

os efeitos perversos da pandemia sobre o mercado de trabalho, estabelecendo medidas envolvendo a permissão de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, a suspensão temporária do contrato de trabalho e o pagamento de um benefício complementar custeado pelo Tesouro Nacional. No entanto, ao seu texto original foram incorporados diversos outros mecanismos, boa parte deles sem associação com sua motivação original. Ao final, após ser aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto foi rechaçado no Senado, não resultando, portanto, na incorporação das mudanças na legislação trabalhista brasileira. Ainda assim, vale discutir alguns pontos inseridos no projeto de lei, pois podem indicar a tônica de novas tentativas de mudanças normativas a serem propostas.

A seção 3, *Panorama orçamentário e operacional do SPETR*, aborda a trajetória da década de 2010 da estrutura de financiamento e operacionalização dos programas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), com o objetivo de traçar um panorama de médio prazo. Para isso, são analisados os principais indicadores referentes ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), envolvendo o comportamento dos itens de receita, despesa, cobertura social, variação patrimonial e problematizando alguns fatores diretamente associados às variações e ambiguidades observadas ao longo do período analisado.

Por fim, na seção 4, são tecidas algumas considerações para fins de revisão e conclusão das questões discutidas ao longo do texto.

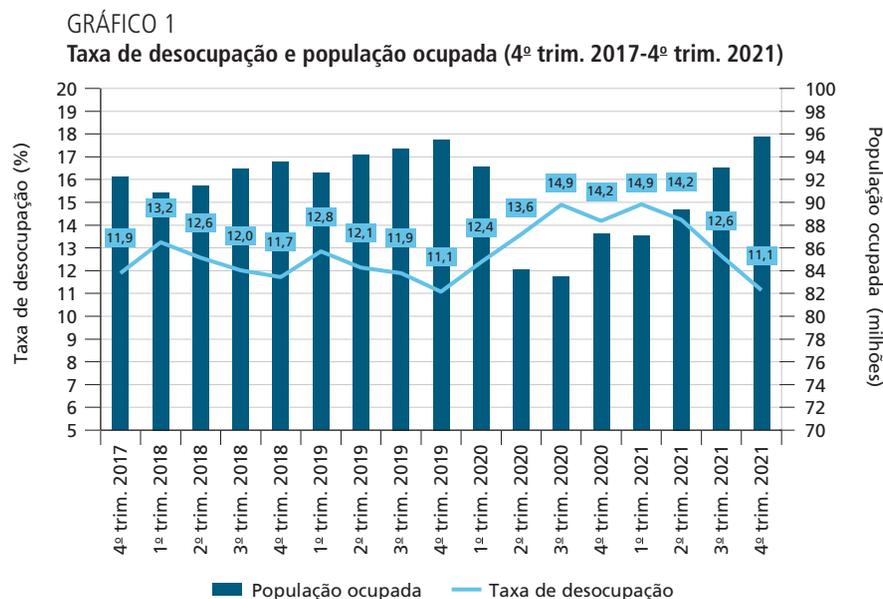
2 CONJUNTURA

2.1 Comportamento do mercado de trabalho

Após um ano de forte desestruturação do mercado de trabalho brasileiro em 2020, em função dos desdobramentos perversos da pandemia de covid-19, o ano seguinte começou a indicar sinais de recuperação. Isso pode ser visto quando se observam indicadores relevantes de análise para o trimestre final de 2021, como a população ocupada (96,0 milhões), a taxa de desemprego (11,1%) e a taxa de participação (62,5%), que retornaram a níveis pré-pandemia. Entretanto, existem sinais de desafios para a continuação dessa trajetória de recuperação, como o fato de que grande parte dessa recuperação da ocupação se deu pela via da informalidade – trabalhadores por conta própria e assalariados sem registro de carteira assinada –, além do índice elevado da proporção dos desocupados que procuram trabalho há mais de dois anos, que chegou ao valor máximo da série desde 2012 (30,0%). O indicador de rendimentos do trabalho é outro que traz preocupação, dadas as variações negativas significativas observadas nos últimos trimestres, o que fez com que 2021 fechasse com níveis habituais de renda abaixo daqueles anteriores à pandemia. As desigualdades por grupos populacionais (gênero, raça, idade, região) também têm se mantido em níveis preocupantes, mostrando que, se, por um lado, há uma reversão em curso dos impactos

da pandemia, por outro, os números demonstram a persistência das desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Em termos de setores econômicos, os destaques ficaram por conta justamente daqueles que mais haviam perdido postos de trabalho ao longo dos primeiros meses da pandemia, como alojamento e alimentação, serviços domésticos e construção civil. Na sequência, esta subseção traz mais detalhes sobre essas e outras informações recentes do mercado de trabalho brasileiro.

Sobre as evoluções da taxa de desemprego e da população ocupada, conforme demonstrado no gráfico 1, a taxa média de desemprego para o quarto trimestre de 2021 foi de 11,1%. Além de representar uma queda considerável em relação ao mesmo trimestre de 2020 (14,2%), esse índice retornou ao resultado do quarto trimestre de 2019. A população ocupada, estimada em torno de 96,0 milhões no último trimestre de 2021, também se equiparou ao nível observado no final de 2019. Na comparação interanual, o aumento da população ocupada foi em torno de 9,8%, mantendo a tendência de expansão após o segundo trimestre de 2021.



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

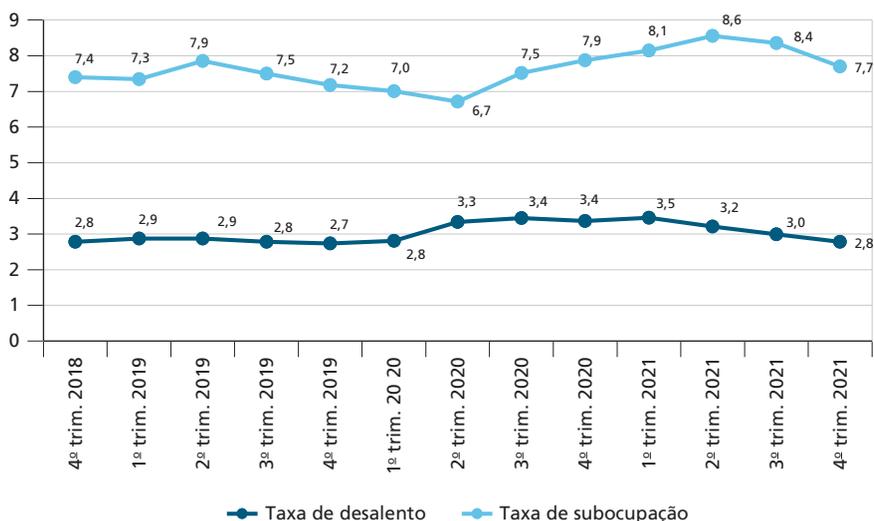
Por sua vez, a taxa de participação (a população economicamente ativa sobre a população com mais de 14 anos) vem aumentando a cada trimestre desde meados de 2020, após registrar seu mínimo histórico de 57,3% no segundo trimestre de 2020. No quarto trimestre de 2021, a taxa de participação alcançou 62,5%, valor ainda inferior aos resultados observados antes de 2020, quando se situava próximo a 65,0%.

Para refinar o diagnóstico, vale também conferir alguns indicadores sobre a condição das pessoas em idade ativa para além da relação ocupação/desocupação. Um deles refere-se ao desemprego por desalento, situação em que o indivíduo deseja trabalhar, mas, por diversas razões, não procurou emprego em pelo menos 30 dias.² A taxa de desalento atingiu níveis mais altos durante 2020 e passou a cair em 2021, finalizando o ano em 2,8% da população em idade ativa (PIA),³ valor similar ao observado no mesmo trimestre de 2018 e de 2019. Essa queda reforça a informação anterior sobre a elevação na taxa de participação, com o retorno gradativo das pessoas em idade para a busca de emprego.

Outro indicador relevante diz respeito ao nível de subocupação da força de trabalho, que reporta a situação de trabalhadores com jornada inferior a 40 horas semanais que estariam disponíveis e desejariam trabalhar mais horas. A taxa de subocupação vinha acompanhando o aumento da população ocupada até a metade de 2021, quando chegou a 8,6% dos trabalhadores, um recorde na série. Nos trimestres seguintes, iniciou-se uma reversão, caindo para 7,7% na média do final do ano. O gráfico 2 mostra as trajetórias trimestrais médias recentes para esses dois indicadores.

GRÁFICO 2

Proporção de desalentados em relação à PIA e de subocupados em relação à população ocupada total (4º trim. 2018-4º trim. 2021)
(Em %)

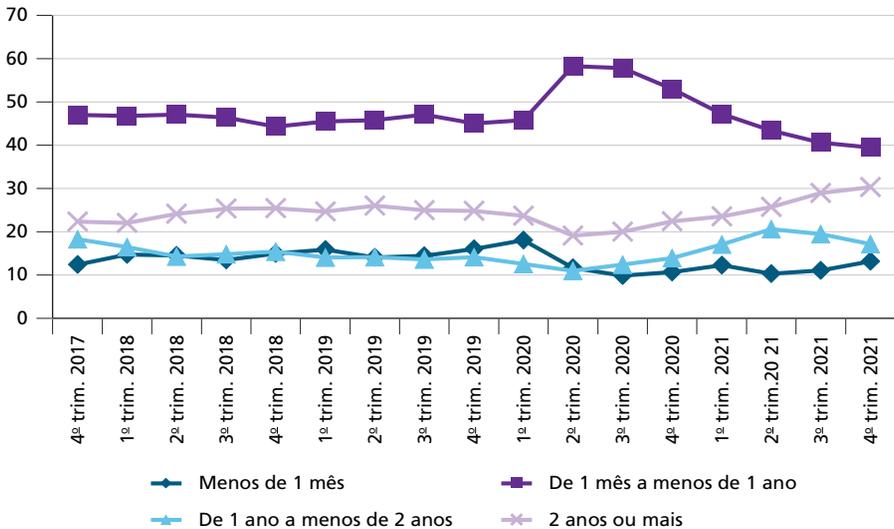


Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

2. As razões consideradas são: não ter conseguido trabalho adequado, não ter experiência profissional ou qualificação, não haver trabalho na localidade em que residia ou não conseguir trabalho por ser considerado muito jovem ou muito idoso.
3. A PIA é um indicador que se refere ao total da população nacional entre 14 e 65 anos de idade.

Apesar da relativa recuperação do mercado de trabalho, com o aumento da absorção de trabalhadores disponíveis, há uma preocupação com o perfil daqueles que não estão conseguindo se inserir. A parcela de desempregados há mais de um ano – desemprego de longo prazo – tem se mantido em nível superior ao observado antes da pandemia. No caso específico daqueles com mais de dois anos nessa condição, a média vem crescendo desde o terceiro trimestre de 2020, alcançando seu maior valor no quarto trimestre de 2021, com 30,2%. Esse fato é preocupante uma vez que a chance de se reempregar torna-se cada vez mais baixa para essa parcela de trabalhadores. O gráfico 3 demonstra as alterações na composição do desemprego por tempo de procura desde o início da pandemia.

GRÁFICO 3
Proporção dos desocupados por tempo de procura de trabalho (2017-2021)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Desagregando os dados de desocupação por regiões e grupos populacionais, verifica-se um recuo da taxa de desocupação no quarto trimestre de 2021, tanto na margem quanto na comparação interanual. A tabela 1 fornece uma síntese desses dados.

Na abertura por regiões, o recuo foi mais intenso na região Sudeste, cuja taxa de desocupação caiu 3,9 pontos percentuais (p.p.) entre 2020 e 2021, passando de

15,1% para 11,2%. Ressalta-se, ainda, que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste já apresentam taxas de desemprego abaixo das registradas no quarto trimestre de 2019.⁴

No recorte por gênero, embora tenha ocorrido queda da desocupação para ambos os sexos, a taxa entre os homens (9,0%) segue abaixo da observada entre as mulheres (13,9%). Nota-se que, enquanto o desemprego entre os homens já se encontra abaixo do registrado no período pré-pandemia (9,1%), entre as mulheres, a taxa ainda se mostra levemente superior à apontada no quarto período de 2019 (13,4%). De forma análoga, a desagregação por posição familiar indica que a desocupação dos não chefes de família (13,6%) se mantém bem acima da registrada entre os chefes de família (8,0%).

Em termos de raça/cor, apesar da diferença nas taxas médias de desocupação em favor da parcela de brancos/amarelos em relação a pretos/pardos/indígenas (9,0% contra 12,9%, respectivamente), nota-se que, para esses dois grupos de agregação, os níveis apresentados no final de 2021 foram similares àqueles apresentados no último trimestre de 2019.

Em contrapartida, a abertura por idade mostra que, apesar de todos os segmentos etários terem registrado queda na desocupação, este recuo foi mais intenso na faixa dos trabalhadores mais jovens (18 a 24 anos), cuja desocupação retroagiu 6,2 p.p. entre o quarto trimestre de 2020 e o de 2021, passando de 29,0% para 22,8%. Contudo, essa faixa segue sendo aquela com a maior taxa de desemprego entre aquelas destacadas na tabela 1. A ocupação entre os trabalhadores com mais de 60 anos também apontou expansão no último trimestre de 2021.

Por sua vez, a desagregação por grau de escolaridade também sinaliza queda generalizada da desocupação no quarto trimestre de 2021. Embora, em termos absolutos, a maior queda entre 2020 e 2021 tenha ocorrido no segmento dos trabalhadores com ensino fundamental incompleto, cuja taxa recuou 5,1 p.p., passando de 23,5% para 18,4%, em termos relativos, a queda mais acentuada aconteceu entre os trabalhadores com ensino superior. Entre o quarto trimestre de 2020 e o quarto trimestre de 2021, a desocupação dos trabalhadores mais escolarizados caiu 27,0%, recuando de 9,2% para 6,7%.

4. Em termos absolutos, as maiores taxas de desocupação foram verificadas em Amapá (17,5%), Bahia (17,3%) e Pernambuco (17,1%). Em relação às regiões metropolitanas e não metropolitanas, por sua vez, houve queda de desocupação em ambos os segmentos, cujas taxas passaram de 17,1% e 12,0%, em 2020, para 13,1% e 9,6%, em 2021, respectivamente.

TABELA 1
Taxa de desocupação por região e grupos populacionais por trimestre (1º trim. 2019-4º trim. 2021)
(Em %)

	1ª trim. 2019	2ª trim. 2019	3ª trim. 2019	4ª trim. 2019	1ª trim. 2020/1	2ª trim. 2020	3ª trim. 2020	4ª trim. 2020	1ª trim. 2021	2ª trim. 2021	3ª trim. 2021	4ª trim. 2021
Brasil	12,8	12,1	11,9	11,1	12,4	13,6	14,9	14,2	14,9	14,2	12,6	11,1
Centro-Oeste	10,9	10,4	10,2	9,5	10,7	12,7	12,9	12,1	12,8	11,6	9,8	8,4
Nordeste	15,4	14,8	14,6	13,8	15,8	16,5	18,3	17,6	18,9	18,4	16,4	14,7
Norte	13,2	12,0	11,9	10,7	12,1	12,0	13,3	12,6	15,0	14,1	12,0	11,2
Sudeste	13,3	12,5	12,0	11,5	12,5	14,2	15,7	15,1	15,3	14,6	13,1	11,2
Sul	8,2	8,1	8,2	6,8	7,7	9,1	9,6	8,4	8,7	8,2	7,5	6,7
Masculino	10,9	10,3	10,0	9,2	10,4	12,2	12,9	11,9	12,2	11,6	10,1	9,0
Feminino	15,3	14,5	14,3	13,4	14,9	15,5	17,5	17,2	18,5	17,7	15,9	13,9
Branços e amarelos	10,2	9,6	9,3	8,9	9,9	10,6	12,0	11,6	12,0	11,7	10,3	9,0
Pretos, pardos e indígenas	14,9	14,2	14,0	12,9	14,3	16,1	17,3	16,3	17,3	16,3	14,5	12,9
18 a 24 anos	26,6	25,1	25,1	23,2	26,3	28,8	30,6	29,0	30,0	28,5	25,7	22,8
25 a 39 anos	11,7	10,9	10,6	10,1	11,0	12,7	13,9	13,4	14,1	13,2	11,5	10,1
40 a 59 anos	7,5	7,2	7,1	6,5	7,5	8,7	9,9	8,9	9,6	9,5	8,2	7,2
Mais de 60 anos	4,5	4,9	4,6	4,2	4,4	4,8	5,3	5,2	5,9	5,6	5,4	4,4
Não chefe de família	16,7	15,7	15,2	14,1	15,5	16,9	18,4	17,7	18,6	17,8	15,7	13,6
Chefe de família	8,0	7,8	7,8	7,3	8,4	9,7	10,6	9,8	10,4	9,8	8,7	8,0
Fundamental incompleto	11,6	11,2	11,4	10,6	11,5	13,5	14,7	13,7	14,0	13,8	12,1	10,9
Fundamental completo	14,1	14,1	14,0	12,5	14,0	16,4	17,3	16,7	15,8	15,7	14,0	13,3
Médio incompleto	21,9	20,2	20,5	18,4	20,3	22,3	24,1	23,5	24,2	22,7	20,1	18,4
Médio completo	14,5	13,6	12,9	12,2	14,1	15,4	17,1	16,1	17,1	16,2	14,4	12,6
Superior	8,6	8,1	7,7	7,3	8,2	8,6	9,3	9,2	10,3	9,4	8,2	6,7

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Passando para uma análise do perfil das ocupações, os dados da tabela 2 indicam que a recuperação observada está associada ao comportamento das ocupações por conta própria e dos empregados sem carteira de trabalho assinada, que cresceram 13,1% e 19,6%, respectivamente, em relação ao último trimestre de 2020.⁵ Em outras palavras, a ocupação se expandiu recentemente devido à elevação da informalidade, que se caracteriza por postos de trabalho precários, marcados pela instabilidade e pela desproteção social. Exemplo dessa instabilidade foi a forte queda das ocupações

5. Mesmo entre os trabalhadores por conta própria, vale ressaltar que o maior crescimento ao longo do último ano se deu entre aqueles sem Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

sem carteira no início da pandemia, em 2020 (Corseuil, Russo e Silva, 2021). A população empregada no setor privado com carteira assinada também apresentou crescimento, mas em menor escala, no último trimestre de 2021 (9,5%), além de se manter abaixo do patamar pré-pandêmico. O emprego no setor público, por sua vez, vem acumulando quedas nesses últimos dois anos.

TABELA 2
População ocupada por vínculo empregatício (2018-2021)

	Privado com carteira	Privado sem carteira	Setor público	Conta própria
4º trim. 2018	35.913.219	16.166.654	11.375.753	23.511.974
4º trim. 2019	36.677.003	16.702.024	11.415.978	24.335.685
4º trim. 2020	32.784.854	13.994.371	11.680.146	22.945.727
4º trim. 2021	35.895.730	16.739.847	11.375.021	25.943.682
Variação (%) – 4º trim. 2021-4º trim. 2019	-2,1	0,2	-0,4	6,6
Variação (%) – 4º trim. 2021-4º trim. 2020	9,5	19,6	-2,6	13,1

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Esse crescimento do emprego informal pode ser explicado pelo progressivo relaxamento das medidas de controle da propagação da pandemia, propiciando o retorno de algumas atividades associadas aos setores mais intensivos nesse tipo de ocupação (comércio e serviços) entre trabalhadores autônomos. Em contrapartida, como o emprego formal foi relativamente menos atingido, o seu ritmo de expansão tende a ser mais ameno, mesmo em um contexto imediato de recuperação econômica (Silva, 2022).

Em termos da população ocupada desagregada por setores de atividade, a tabela 3 mostra a evolução da variação interanual nos últimos dois anos para cada segmento. Os destaques positivos para o último trimestre de 2021 são os setores de alojamento e alimentação (23,9%), serviços domésticos (21,7%) e construção civil (17,4%). Vale destacar que os dois primeiros setores apresentaram significativa recuperação após sofrerem forte queda em 2020, haja vista serem particularmente sensíveis às medidas de afastamento social com o objetivo de conter a pandemia, dado o risco sanitário ao qual os trabalhadores são submetidos (Galindo, Silva e Pedreira Júnior, 2022). De forma geral, todos os setores apresentaram crescimento de 2020 para 2021, exceto administração pública, conforme já identificado anteriormente.

TABELA 3
População ocupada por setores: variação interanual (4º trim. 2019-4º trim. 2021)
 (Em %)

Setores	4º trim. 2019	1º trim. 2020	2º trim. 2020	3º trim. 2020	4º trim. 2020	1º trim. 2021	2º trim. 2021	3º trim. 2021	4º trim. 2021
Agricultura	-0,4	-1,7	-7,8	-2,7	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5
Indústria de transformação	3,2	1,6	-9,9	-10,5	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1
Indústria extrativa	10,4	11,0	9,7	-4,9	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1
Siup ¹	5,0	4,0	-10,6	-16,5	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1
Construção civil	0,1	-2,3	-18,8	-14,7	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4
Comércio	1,6	-0,7	-12,6	-12,7	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6
Informática, financeira, serviços a empresas	2,2	1,6	-4,7	-6,8	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2
Transporte	3,3	2,0	-9,9	-14,0	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0
Serviços pessoais	4,7	2,3	-17,6	-20,5	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7
Administração pública	0,1	0,3	3,2	1,3	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4
Saúde e educação	1,8	4,8	-0,1	-5,4	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1
Alojamento e alimentação	5,7	-1,3	-26,1	-30,3	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9
Serviços domésticos	2,3	-2,1	-25,6	-27,8	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Siup – serviços industriais de utilidade pública.

A tabela 4, por sua vez, apresenta a variação anual por setores de atividade econômica no quarto trimestre de 2021, de acordo com a posição na ocupação. Os dados demonstram resultado positivo tanto no mercado de trabalho formal quanto no informal para a maior parte dos setores. Contudo, o resultado entre os trabalhadores formais foi menos positivo: apenas seis dos treze setores agregados tiveram saldos positivos, o que contribuiu para o resultado total apenas levemente positivo (0,6%).⁶ Em contrapartida, os trabalhadores informais, população ocupada que se identifica como conta-própria e aqueles que não possuem carteira assinada, experimentaram crescimento anual em todos os setores, com exceção de serviços pessoais para os sem carteira, o que reforça a informação anterior de adensamento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

6. Agricultura e construção civil registraram resultados opostos aos observados na PNAD Contínua, com quedas de 3,5% e 2,0%, respectivamente.

TABELA 4
População ocupada por setores e posição na ocupação: variação interanual
(4º trim. 2021)
 (Em %)

	Empregados com carteira, militares e estatutários (Novo Caged) ¹	Empregados com carteira, militares e estatutários (PNAD Contínua)	Empregados sem carteira e auxiliar familiar sem remuneração (PNAD Contínua)	Trabalhadores por conta própria (PNAD Contínua)
Total	0,66	6,2	15,8	13,1
Agricultura	-3,5	4,4	6,0	4,0
Indústria de transformação	0,0	8,3	10,3	14,8
Indústria extrativa	-16,9	8,2	66,0	7,8
Siup	0,1	5,6	7,4	24,5
Construção civil	-2,0	18,9	22,9	15,6
Comércio	2,7	7,7	21,8	14,0
Informática, financeira, serviços a empresas	2,3	7,3	17,1	6,8
Transporte	0,9	11,9	15,1	6,2
Serviços pessoais	1,7	12,2	-5,0	22,9
Administração pública	-0,4	-6,3	13,0	–
Saúde e educação	-0,6	0,0	13,5	24,9
Alojamento e alimentação	7,7	27,0	21,9	20,4
Serviços domésticos	–	17,5	23,2	–

Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados do Novo Caged/Ministério da Economia normalizados pela população estimada pela PNAD Contínua de trabalhadores formais.

Por fim, os dados do último trimestre de 2021 confirmam a reaproximação da renda efetiva média do trabalho em relação à habitual,⁷ restando apenas pequenas diferenças entre os trabalhadores informais. Nos dois trimestres anteriores, comparando com o pior período relativo ao mercado de trabalho durante a pandemia (segundo e terceiro trimestres de 2020), o desempenho da renda efetiva era superior ao da renda habitual. Nesse trimestre, já se observa uma queda da renda efetiva semelhante à queda da renda habitual.

Os rendimentos habituais reais médios apresentaram queda de 10,7% no quarto trimestre de 2021, em comparação com o mesmo período de 2020, sendo o quarto trimestre móvel consecutivo com queda acima de 10,0%. Parte desse

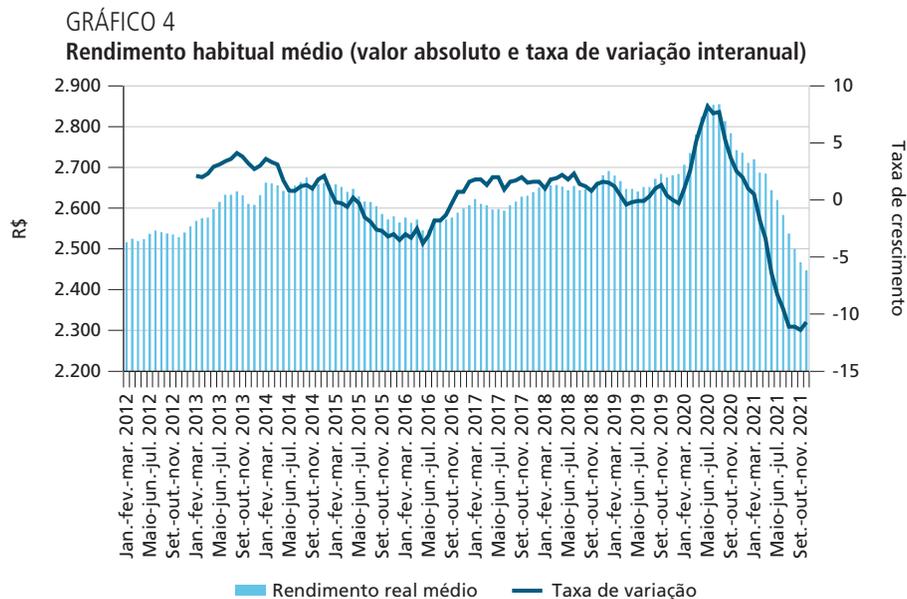
7. Entende-se por rendimento médio habitual aquele recebido normalmente pelo trabalhador em sua jornada de trabalho. O rendimento médio efetivo, por sua vez, é aquele que o trabalhador efetivamente recebeu no período de referência. A diferenciação entre esses dois indicadores tornou-se mais necessária justamente em função dos impactos da pandemia na dinâmica do mercado de trabalho a partir do segundo trimestre de 2020 (Corseuil, Russo e Silva, 2021).

movimento ainda é apenas o inverso (um ano depois) do observado no início da pandemia, quando os rendimentos habituais apresentaram crescimento interanual acelerado, atingindo 8,2% no trimestre móvel entre maio e julho de 2020, tendo desacelerado após o terceiro trimestre, mas ainda assim com crescimento de 2,5% no quarto trimestre de 2020.

Tal resultado pode ser atribuído a um efeito composição advindo de duas fontes. Primeiro, essa elevação da renda habitual média se deve ao fato de que a perda de ocupações se concentrou naquelas de pior remuneração – setores de construção, comércio e alojamento e alimentação –, além dos empregados sem carteira assinada e principalmente dos trabalhadores por conta própria, de forma que os ocupados remanescentes foram aqueles com renda relativamente mais alta. Segundo, deve-se ter em mente que, após o segundo trimestre de 2020, a PNAD Contínua realizava suas entrevistas por telefone, o que causou elevação da não resposta na pesquisa e, por ser um impacto não aleatoriamente distribuído na amostra, pode ter afetado os resultados.

À medida que os trabalhadores informais (sem carteira e por conta própria), com remunerações menores, foram retornando ao mercado de trabalho,⁸ o rendimento habitual médio foi se reduzindo (efeito composição da população ocupada), saindo de um pico de R\$ 2.857,00 no trimestre móvel encerrado em julho de 2020 para R\$ 2.447,00 no último trimestre de 2021, como mostra o gráfico 4. Contudo, percebe-se que esse retorno aos movimentos habituais do mercado de trabalho ocorre em um nível de renda inferior ao observado anteriormente à pandemia. De fato, o rendimento médio real de R\$ 2.447,00 observado no quarto trimestre de 2021 é o menor observado na série histórica da PNAD Contínua.

8. Ver Carvalho *et al.* (2020), para evidências de que os trabalhadores informais foram os mais impactados pela perda de ocupação imediatamente após o início da pandemia, mas que também foram os que mais rapidamente retornaram ao trabalho.



Fonte: PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJPPdM>>.

No contexto dos efeitos da pandemia, vale ressaltar ainda que, enquanto se obtinha um relativo aumento dos rendimentos habituais médios observados nos últimos meses, a queda da população ocupada causou um considerável impacto negativo na massa salarial habitual, resultado que é o oposto do observado em 2019, quando a elevação da população ocupada aumentou a massa salarial apesar da estagnação da renda média. No último trimestre de 2021, a massa salarial habitual foi de R\$ 229,4 bilhões, valor 1,8% menor do que foi observado no mesmo período em 2020. Em relação ao final de 2019, a situação atual é ainda pior, pois indica uma retração de 8,2% na massa salarial da economia, ou seja, ainda bastante abaixo dos níveis pré-pandemia. Isso pode ser atribuído ao fato de o país estar trilhando uma trajetória de recuperação com base em uma estrutura ocupacional mais precária, com postos de trabalho de remuneração inferior àqueles que existiam anteriormente, além dos riscos de desproteção social em função do aumento generalizado da informalidade.

Portanto, a discussão aqui colocada, ainda que de forma panorâmica, demonstra que há um difícil caminho a ser traçado de reestruturação do mercado de trabalho brasileiro. A busca por um processo de crescimento econômico com inclusão produtiva e proteção social pela via da geração de novas oportunidades de trabalho e geração de renda segue como grande desafio, sobretudo para um amplo contingente da população que se encontra em situação de vulnerabilidade.

2.2 MP nº 1.045/2021: enfrentamento dos efeitos perversos da pandemia ou nova reforma da legislação trabalhista?

Como resposta aos efeitos da pandemia de covid-19 no sistema econômico como um todo e no mercado de trabalho em particular, o Brasil adotou uma série de medidas de enfrentamento e mitigação, em consonância com o ocorrido em outros países. Entre essas medidas, os dois programas em termos de cobertura social e gastos orçamentários foram o Auxílio Emergencial (AE)⁹ e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm).

O AE foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Ele estabelecia o pagamento de R\$ 600,00 mensais, originalmente durante três meses, prazo depois estendido para cinco,¹⁰ para os beneficiários que poderiam ser no máximo dois membros adultos por família.¹¹ Os indivíduos elegíveis deveriam possuir rendimento mensal menor que meio salário mínimo (SM) *per capita*, e sua renda tributável em 2018 não deveria ter sido superior a R\$ 28.559,70. Eles também não poderiam possuir vínculo empregatício formal nem receber benefício previdenciário ou assistencial, à exceção do Bolsa Família.

Os dados oficiais do Ministério da Economia indicam que foram concedidos mais de 68 milhões de benefícios durante algum tempo, o que representa em torno de 32% da população brasileira, demonstrando a magnitude considerável para o alcance do programa. Em termos de gastos, o valor também foi bastante significativo, totalizando algo na ordem de R\$ 300 bilhões em 2020, ou o equivalente a 4% do produto interno bruto (PIB) daquele ano (Russo, Silva e Corseuil, 2021).¹²

Por sua vez, o BEm foi estabelecido pela MP nº 936, publicada em 1º de abril de 2020, com o intuito de manter o vínculo empregatício durante a pandemia. Esse programa facultava ao empregador e ao empregado acertar ou uma redução temporária da jornada de trabalho, nos percentuais de 25%, 50% e 70%, ou uma suspensão temporária do contrato por meio de acordos individuais em determinadas situações (Costa e Reis, 2020).

Para o caso de redução temporária da jornada, o empregador pagaria salário proporcional à nova jornada pactuada, enquanto o benefício pago pelo governo corresponderia ao percentual de redução negociado aplicado ao valor do seguro-desemprego. Quanto à suspensão temporária do contrato, por sua vez, o benefício corresponderia

9. Para mais informações sobre o AE, ver o capítulo *Assistência social* e a Nota de política social 2 (*A evolução da pobreza monetária no Brasil no século 21*), ambos nesta edição, de número 29, do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BPS).

10. A MP nº 1.000, publicada em 3 de setembro de 2020, prorrogou o pagamento do AE até 31 de dezembro de 2020, em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00.

11. No caso de mulheres provedoras de famílias monoparentais, o valor transferido correspondia a R\$ 1.200,00.

12. Ver a nota de política social 2 deste boletim.

a 70,0% do valor do seguro-desemprego, se a receita bruta da empresa fosse superior a R\$ 4,8 milhões em 2019, ou a 100,0%, se tal receita fosse inferior a este valor.

Os dados sobre a quantidade de contratos negociados nos termos do BEm indicam que o programa foi amplamente utilizado no território nacional, especialmente nos meses iniciais da pandemia (entre abril e julho de 2020). No geral, foram mais de 20 milhões de contratos, com a maioria deles concentrando-se na área de serviços, seguidos por comércio e indústria (Russo, Silva e Corseuil, 2021).

O ano de 2021 iniciou sem dar sinais de arrefecimento das curvas de contágio, internação e mortes por covid-19 no Brasil. Pelo contrário, o que se observou foi um crescimento robusto desses índices nos primeiros meses do ano.¹³ No plano político, houve amplo debate em torno da manutenção de algumas medidas de proteção social, como no caso do AE.¹⁴ Para esta subseção, limitamo-nos a discutir a respeito dos trâmites em torno da tentativa de prorrogação do BEm, primeiramente como medida provisória e depois como projeto de lei. Como se sabe, o projeto defendido pelo Executivo federal não obteve aprovação final no Congresso, mas o processo ao qual ele foi submetido guarda alguns elementos interessantes a serem analisados, no contexto de pressões sobre o marco jurídico do trabalho no Brasil que vêm se revelando desde a aprovação da reforma trabalhista em 2017, consubstanciada nos termos da Lei nº 13.467/2017.

O início desse processo se dá com o encaminhamento feito pelo governo federal ao Congresso Nacional da MP nº 1.045, no dia 27 de abril de 2021, instituindo o novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. O texto original trazia em seu bojo as diretrizes já expressas anteriormente para o BEm, com a permissão de medidas envolvendo redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, a suspensão temporária do contrato de trabalho e o pagamento de um benefício complementar custeado pelo Tesouro Nacional.

Com isso, a MP nº 1.045/2021 estabelece, pelo prazo de 120 dias a partir de sua publicação, a possibilidade de redução da jornada com proporcional redução de salários, em percentuais que variam entre 25%, 50% e 70%, e, paralelamente, a suspensão dos contratos de trabalho por até 120 dias, com pactuação por meio de convenção, acordo coletivo ou acordo individual de trabalho (empregador e empregado).¹⁵

Após a MP nº 1.045/2021 ser protocolada na Câmara dos Deputados, o texto foi entregue à relatoria do deputado federal Christino Áureo (Partido Progressista – PP/RJ), que efetuou a inclusão de uma série de emendas que ampliaram

13. Ver o capítulo *Saúde* desta mesma publicação.

14. Sobre esse processo, ver Corseuil, Russo e Silva (2021).

15. A MP nº 1.045/2021 ainda acrescenta regras específicas para a concessão do benefício a gestantes e a empregadas domésticas.

significativamente sua abrangência normativa. Elas tratavam de questões diversas, como a homologação de acordos extrajudiciais, exames médicos ocupacionais por telemedicina, natureza jurídica da alimentação e prêmios pecuniários, condições de acesso à justiça gratuita, regime de jornada complementar facultativa para as profissões com jornadas de trabalho diferenciadas (como bancários, telefonistas, músicos, trabalhadores em minas de subsolo, jornalistas, advogados, entre outras categorias),¹⁶ contratação de serviço voluntário para prefeituras municipais, remuneração do serviço extraordinário e modificação na sistemática de fiscalização do trabalho. Muitas delas, como se pode observar, não apresentavam relação pertinente com o objeto originário da MP.

Não se almeja nesta seção fazer uma análise exaustiva do conteúdo do novo projeto de lei, mas optou-se por enfatizar apenas duas inserções específicas em relação ao texto original, por se tratar de novas modalidades de contratação com impactos relevantes à estrutura vigente da legislação trabalhista brasileira.

A primeira refere-se ao Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore). Esse programa em muito se assemelha à proposta anterior prevista pela MP nº 905/2020, conhecida como Contrato de Trabalho Verde e Amarelo (Corseuil e Foguel, 2020), que foi revogada pelo Executivo devido à falta de acordo para sua votação.

Por essa nova proposta, tornar-se-ia permitida a contratação por prazo determinado – até 24 meses, podendo ser prorrogado por 36 meses após a vigência da lei – de jovens entre 18 e 29 anos, caso estejam na condição de primeiro emprego formal, ou trabalhadores maiores de 55 anos e que estejam sem vínculo formal de emprego há mais de doze meses. Os contratos são limitados a dois SMs, com um bônus do governo de até R\$ 275,00.

A redação do texto indica que tal programa seria direcionado apenas para preenchimento de novas vagas de emprego, não incorrendo, portanto, em substituição de vagas já ocupadas. No entanto, havia a previsão para que a empresa pudesse manter até 25% do seu quadro de empregados sob essa modalidade de vínculo, levando-se em conta a média de todos os empregados registrados, inclusive aqueles contratados antes do início do período emergencial oficial.¹⁷ Dessa forma, o texto abria certa discricionariedade para os empregadores preencherem as novas vagas com um percentual superior aos 25% exigidos, ao se considerar a média total do seu quadro de funcionários. O texto ainda abria a possibilidade para um Priore no trabalho rural, com exceção feita para o contrato de safra.¹⁸

16. No caso de trabalhadores de minas de subsolo, foi permitido que eles também estivessem sujeitos a negociar jornadas de doze horas sem intervalo.

17. Entre 1º de janeiro de 2020 até 31 de dezembro de 2020.

18. Caberia ao Ministério do Trabalho e Previdência coordenar, executar, monitorar, fiscalizar, avaliar e editar normas complementares ao programa e, em até sessenta dias, o regulamento necessário para a implementação dessa medida.

Em termos de encargos trabalhistas, a proposta do Priore estabelecia algumas mudanças em relação aos contratos de trabalho regulares, como a redução das alíquotas mensais referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de 8% para percentuais entre 2% e 6%,¹⁹ bem como da multa adicional sobre o saldo do FGTS de 40% para 20%. O empregador ainda poderia abater de 30% para 15% das contribuições referentes ao Sistema S.

A segunda proposta aqui destacada foi o Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip). Ele abria a possibilidade de prestação de serviço por prazo determinado (até três anos) para jovens de 18 a 29 anos, trabalhadores sem vínculo de emprego e de baixa renda (renda mensal até dois SMs) oriundos de programas federais de transferência de renda, por meio de um contrato de compromisso. Os indivíduos contratados sob essa modalidade seriam remunerados pelos chamados *bônus de inclusão produtiva* (BIP) e por uma *bolsa de incentivo à qualificação* (BIQ), ambos com valor previsto de até R\$ 225,00, para uma jornada semanal de até 22 horas (metade da jornada regular de 44 horas).²⁰ O texto impõe ao empregador a incumbência de assegurar ao contratado a participação em um curso de qualificação profissional ofertado pelo Sistema S ou pela própria empresa, com carga horária mínima de 180 horas ou seu equivalente mensal para o caso de contratos com duração inferior a um ano.²¹

O Requip ainda previa algumas flexibilizações na legislação para jovens trabalhadores nessa condição, tais como: facultar o recolhimento previdenciário e fiscal sobre a remuneração acordada; isentar o pagamento do 13º salário; e permitir a substituição das férias remuneradas por recesso de trinta dias não integralmente remunerado, com a possibilidade do parcelamento em até três períodos. As empresas aderentes poderiam alocar até 15% de seu quadro funcional sob essa modalidade de contratação. Ademais, o texto previa que os contratados via Requip não constituiriam categoria profissional, de modo que os dispositivos dos termos de compromisso não seriam objeto de representação e negociação coletiva.

Nesses termos, uma revisão ainda que panorâmica dos principais pontos adicionados ao texto original da MP nº 1.045/2021 indica que, sob um aparente estímulo à contratação de pessoas com dificuldade de inserção no mercado de trabalho, como os jovens, pessoas com mais idade e beneficiários de programas assistenciais, as propostas representam um desarranjo estrutural na legislação trabalhista brasileira. Em geral, tais pontos poderiam promover alterações definitivas

19. No caso, a alíquota geral, que é de 8%, seria reduzida para 2% no caso de microempresas, 4% para empresas de pequeno porte e 6% para as demais empresas que usufruírem dessa modalidade de contratação.

20. O valor do BIP pago pelo empregador poderia ser debitado dos valores devidos ao Sistema S. Ele seria limitado a onze horas semanais com base no valor horário do SM vigente (R\$ 5,00), chegando então, no mês, ao máximo de R\$ 225,00 (44 horas vezes R\$ 5,00 por hora). Sobre esses valores, não incide desconto previdenciário.

21. O texto não previa proibição ao empregado de manter vínculo de emprego com outra empresa ou prestar serviços como autônomo.

ao marco jurídico vigente, isto é, não limitadas ao período emergencial em função da pandemia, acirrando, assim, a competição entre os assalariados em condições de maior precariedade nas novas relações de emprego disponíveis.

Quanto à sua tramitação, o texto-base foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 10 de agosto de 2021, pela contagem de 304 votos favoráveis contra 133. À redação original da MP, foi incorporado pelo relator o exorbitante número de 407 emendas, sendo algumas incluídas no dia anterior à votação, prejudicando a possibilidade de um debate mais amplo sobre seu conteúdo, inclusive nas devidas comissões legislativas, dada a relevância da temática abordada. Como resultado, de um texto inicial com 25 artigos, foi aprovado na Câmara um substituto com 94 artigos, alguns dos quais sem qualquer relação com o fator conjuntural gerador da própria MP nº 1.045/2021, ou seja, a mitigação dos impactos deletérios da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro durante o período emergencial. Por esse motivo, tal proposta chegou a ser conhecida informalmente como *minirreforma trabalhista*, em função da quantidade de mudanças abarcadas. O texto aprovado foi então encaminhado ao Senado para apreciação.

Contudo, menos de um mês depois, o Senado rejeitou o projeto. Foram 47 votos pelo arquivamento, contra apenas 27 favoráveis à aprovação. Ainda houve uma tentativa de acordo entre líderes partidários para evitar a rejeição da MP, tendo à frente os senadores Confúcio Moura (Movimento Democrático Brasileiro – MDB/RO), que foi o relator do projeto no Senado, e Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), líder do governo. Eles acenaram com a retirada de alguns itens do relatório, entre eles o próprio Requip, mas não foi suficiente para angariar o apoio necessário.

Com isso, embora o texto original já estivesse em vigor desde a edição da MP no dia 27 de abril de 2021, os programas advindos dos aditamentos ao texto original – Priore, Requip e o programa de voluntariado, entre as demais ações previstas – foram arquivados com o texto-base encaminhado pela Câmara antes que entrassem em vigor. Como não houve contratos celebrados por essas três modalidades aqui apresentadas, o arquivamento não acarretou impacto jurídico à legislação trabalhista brasileira vigente.

3 PANORAMA ORÇAMENTÁRIO E OPERACIONAL DO SPETR

Para subsidiar as análises desta seção, segue, na tabela 5, um conjunto complexo de informações com a discriminação dos principais itens de receitas, despesas e demais componentes do resultado operacional anual do FAT. Vale destacar, inicialmente, o fato de o recorte temporal escolhido (2010-2020) ter sido marcado por pelo menos dois momentos bastante antagônicos em termos de indicadores de mercado de trabalho:

- um ascendente, com a recuperação econômica pós-crise de 2008/2009 e a manutenção da tendência de queda do desemprego e elevação do estoque de empregos formais na economia brasileira observada na década anterior, registrando o pico histórico em 2014 com 49,6 milhões de empregados (gráfico 8); e
- outro descendente e turbulento, iniciado pela súbita crise econômica (2015 e 2016), com elevação drástica do nível de desemprego, seguida do retorno da informalidade massiva no mercado de trabalho em uma economia estagnada (2017-2019) e do novo colapso decorrente da pandemia de covid-19 (2020).

Tais fatores, como era de se esperar, influenciaram diretamente na dinâmica financeira do FAT e, conseqüentemente, na operacionalização dos programas relacionados ao SPETR.

TABELA 5
Fluxo contábil-financeiro anual do FAT (2010-2020)
 (Em R\$ 1 milhão)

Exercícios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. Receitas correntes	57.439,8	64.646,7	70.475,8	67.421,1	79.211,8	65.571,4	62.241,7	62.742,5	50.839,0	51.094,4	61.124,8
A.1. Arrecadação líquida PIS/Pasep ¹	53.797,8	63.032,3	60.565,5	59.121,3	59.472,5	54.002,9	46.034,1	46.394,6	49.977,5	50.614,9	60.911,6
A.2. Aportes tesouro Nacional	2.041,3	152,1	8.469,0	7.188,4	19.097,8	9.487,1	14.842,4	15.768,4	46,6	37,3	3,8
A.3. Outras receitas	1.600,7	1.462,3	1.441,3	1.111,4	641,5	2.081,5	1.365,2	579,6	814,8	442,2	209,4
B. Receitas financeiras	19.099,2	19.664,6	23.125,6	12.333,7	17.515,0	18.013,0	22.817,2	20.094,7	20.346,5	19.034,3	13.866,3
C. Despesas	55.635,5	59.971,8	64.752,0	70.016,8	72.227,1	62.445,9	66.745,8	62.635,8	59.680,2	55.403,2	59.716,0
C.1. Seguro-desemprego ²	38.239,2	41.083,2	44.169,8	47.467,0	49.606,2	48.808,7	44.816,5	43.444,3	39.980,7	37.389,0	40.079,1
C.2. Aluno salarial ³	16.380,0	17.921,2	19.733,0	21.810,7	21.904,2	12.987,2	21.275,9	18.550,7	19.102,3	17.522,6	19.259,0
C.3. Qualificação profissional ⁴	270,8	130,3	93,4	9,8	0,7	0,0	0,0	67,0	8,9	2,5	16,9
C.4. Intermediação de emprego	131,1	164,7	225,5	174,3	191,3	87,8	58,3	39,4	44,2	38,4	29,6
C.5. Outras despesas	614,4	672,4	530,2	554,9	524,7	562,2	595,2	534,4	544,2	450,7	331,4
D. Repasses BNDES ⁵	21.668,8	23.350,3	24.091,4	25.160,6	23.325,3	21.872,3	18.974,8	18.906,1	19.891,9	19.784,1	17.292,8
E. Resultado primário (A - C - D)	-19.864,5	-18.675,4	-18.367,6	-27.756,3	-16.340,6	-18.746,8	-23.478,9	-18.799,4	-28.733,2	-24.092,9	-15.884,0
F. Resultado operacional (B + E)	-765,3	989,2	4.758,0	-15.422,7	1.174,4	-733,8	-661,8	1.295,3	-8.386,7	-5.058,6	-2.017,7

Fonte: Dados administrativos da Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT). Disponível em: <<https://bit.ly/3GGrfZZ>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ PIS – Programa de Integração Social; Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

² Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: i) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; ii) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e iii) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo (Lei nº 13.134/2015).

³ Benefício assegurado aos empregados que recebem até dois SMS mensais, cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que trabalharam ao menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior. O valor é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o SM (Lei nº 13.134/2015).

⁴ Captação de vagas com empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do Ministério do Trabalho e Previdência.

⁵ BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS/Pasep.

Obs.: Valores de dezembro de 2020.

3.1 O FAT e sua estrutura orçamentária de financiamento

O fluxo de receitas correntes do FAT, instrumento de financiamento das políticas de emprego e renda no Brasil, apresentou variações importantes, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira nos últimos anos. Em valores reais, o ano de 2014 marcou a maior receita total, alcançando R\$ 96,7 bilhões (receitas correntes mais receitas financeiras), enquanto 2019 alcançou R\$ 70,1 bilhões, o menor montante da série. Para entender melhor essas variações, torna-se necessário acompanhar o comportamento relativo dos componentes de receitas ao longo do período, ilustrados no gráfico 5.

GRÁFICO 5
Evolução anual da composição das fontes de receita do FAT (2010-2020)
(Em %)



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.
Elaboração dos autores.

As contribuições sociais do PIS/Pasep seguiram como principal componente das receitas primárias, com média de 67,2% do total no período. Como ela incide sobre o faturamento operacional das empresas, seu comportamento está bastante associado à dinâmica econômica nacional como um todo. Logo, anos com maior crescimento do PIB tendem a resultar em maior variação positiva nesse item. Contudo, decisões de política fiscal podem interferir na capacidade de arrecadação por essa via, como de fato ocorreu no período.

Sobre esse ponto, duas decisões de política fiscal incidentes sobre contribuições sociais: desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias. Embora sejam dois instrumentos distintos e com incidências em momentos também distintos, eles comprometeram fortemente o potencial de expansão da capacidade de atendimento

do SPETR ou mesmo de cumprimento das obrigações constitucionais previstas para o FAT. Essa relação se aprofundou quando o instrumento das desonerações tributárias (renúncia fiscal via gasto tributário) passou a ser usado mais constantemente e com maior abrangência setorial após 2008, na estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global. Com isso, o volume das desonerações exerceu participação mais elevada no total de vazamentos de receitas desde então, mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes. De acordo com estimativas dos demonstrativos de gastos tributários apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), a soma das desonerações sobre contribuições do PIS/Pasep, considerando apenas o intervalo 2010-2020, chegou a R\$ 157,9 bilhões, valor este equivalente a 22,8% de toda a receita primária líquida do fundo no mesmo período (R\$ 692,8 bilhões).

Por sua vez, o instrumento de desvinculação orçamentária, que surgiu como uma política de caráter emergencial e temporário nos anos 1990, manteve-se ativo ao longo de praticamente todo o período, sendo seguidamente renovado no Congresso Nacional.²² Com a aprovação da EC nº 476/2016, o percentual de incidência da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a crescer significativamente, superando as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019.²³

No entanto, outra reforma institucional ocorrida com a aprovação da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, que resultou em uma dura reforma de cunho fiscalista no sistema da Previdência Social,²⁴ também acarretou alterações no arranjo normativo do FAT em ao menos dois pontos. O primeiro é que a incidência da DRU sobre o PIS/Pasep foi finalmente suprimida, com o fundo voltando a dispor da totalidade de sua receita primária líquida. Foi por isso que, em pleno ano de crise econômica decorrente da pandemia em 2020, a arrecadação líquida do PIS/Pasep apresentou alta significativa de 20,3% em relação ao ano anterior.²⁵ O segundo ponto a ser destacado é que a EC nº 103/2019 também modificou o art. 239 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (§ 1º), reduzindo o percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%, que, na prática, já era o

22. Em 1994, no contexto do Plano Real, voltado à estabilização monetária da economia brasileira, o governo federal implementou o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais, fontes correntes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS/Pasep), para a livre disponibilização por parte da União. Apesar de o FSE ter vigência até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada pelos governos posteriores, primeiramente com o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, com a Emenda Constitucional (EC) nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se manteve vigente até 2019.

23. Em 2014 e 2015, as perdas estimadas com as desonerações, em trajetória de crescimento, haviam superado os respectivos montantes retidos via DRU.

24. Sobre alguns dos pontos abordados na reforma da Previdência Social de 2019, ver o capítulo *Previdência social* desta edição do BPS.

25. Considerando-se o valor bruto do PIS/Pasep de 2019 (arrecadação líquida mais DRU), a variação foi negativa em 9,9%.

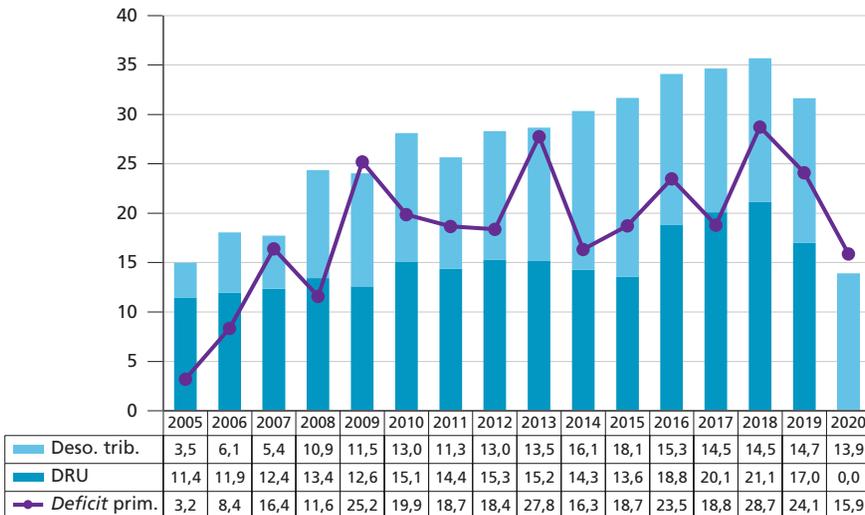
percentual que vinha sendo remetido durante a vigência da DRU.²⁶ Essa decisão amplia a previsibilidade do valor líquido anual para atendimento das obrigações correntes do FAT com o SPETR.

Entre 2010 e 2020, a soma dos valores de desonerações e desvinculações equivale a 60,9% da receita primária líquida arrecadada em todo o período. A título de comparação, esses vazamentos de receita também foram bem superiores à soma do *deficit* primário registrado entre 2010-2020 (R\$ 421,9 bilhões contra R\$ 230,7 bilhões, respectivamente), deixando evidente como a estrutura contábil e financeira do FAT foi drasticamente afetada por essas decisões.²⁷ O gráfico 6 mostra a evolução desses resultados, comparando os valores drenados via política fiscal para destinações distintas ao arranjo original do FAT com os *deficit* primários (receitas correntes menos despesas) de cada ano. Após 2009, primeiro ano com resultado operacional negativo, somente em 2020 o *deficit* primário superou o valor estimado dos vazamentos, em função da supressão da DRU pela EC nº 103/2019.

GRÁFICO 6

Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS/Pasep em relação ao *deficit* primário do FAT (2005-2020)

(Em R\$ 1 bilhão)¹



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores de dezembro de 2020.

26. Como o repasse obrigatório ao BNDES de 40% das receitas ocorria após descontados os 30% da DRU, incidindo sobre as receitas líquidas, o valor repassado já representava 28% da receita primária do FAT.

27. Vale ressaltar que, como mostrado por Silva (2019), tais decisões são tomadas pelo núcleo decisório do governo federal, sem passar por nenhum processo deliberativo no Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), que é órgão oficial de representação paritária responsável pela gestão e controle social do fundo.

Em decorrência dessa drenagem orçamentária ao longo do tempo, o governo federal passou a aportar somas extras de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas correntes obrigatórias do fundo a partir de 2010. Desde então, esse aporte representou 8,6% do montante das receitas, mas, como foi possível conferir na tabela 1, sua distribuição ao longo dos anos ocorreu sem qualquer previsibilidade. A partir de 2018, esses repasses se tornaram marginais na contabilidade do fundo, um dos fatores que explicam os seguidos *deficit* operacionais desde então. É importante ressaltar, ainda, que o total dos aportes nesse período não foi sequer igual à soma das desvinculações orçamentárias: enquanto, por um lado, o Tesouro Nacional aportou R\$ 77,1 bilhões no período, por outro, a DRU retirou R\$ 164,8 bilhões. Ou seja, os repasses representaram, portanto, apenas 46,8% do valor acumulado da DRU, em um balanço claramente desfavorável à dinâmica financeira do FAT.

No caso das receitas financeiras, também houve instabilidade no período recente. Elas assumiram maior importância na contabilidade orçamentária do FAT desde 1995, quando começou a vigorar a desvinculação de 20% das receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal, e a arrecadação líquida do PIS/Pasep tornou-se, desde então, incapaz de cobrir o conjunto de obrigações correntes. Entre 2010 e 2020, a soma das remunerações sobre as aplicações financeiras representou 22,9% do total das receitas do FAT. Como sua variação anual tem associação mais direta à taxa de juros cobrada internamente no país, a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária. Isso foi possível observar, por exemplo, com as variações anuais negativas da arrecadação em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central decidiu por movimentos de queda na taxa básica de juros. A queda da arrecadação nesse quesito em 2020, último ano da série, foi de 27,4% em relação ao ano anterior, em função da queda nas taxas de juros adotadas nos primeiros meses da pandemia de covid-19 no país como medida, via política monetária, de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica.

A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária era dada pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da Selic. Com a criação da taxa de longo prazo (TLP) via Lei nº 13.483/2017, decorrente da MP nº 777/2017, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações que passou a incidir sobre as novas aplicações. Contudo, a importância dessa fonte na composição orçamentária do FAT implica uma situação paradoxal para o próprio funcionamento do SPETR. Se a taxa de juros mais alta implica maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro, em contrapartida, ela eleva o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico e, conseqüentemente, o aumento do nível de emprego e a elevação da própria arrecadação primária do FAT.

Outro fator explicativo sobre o comportamento das receitas de aplicações financeiras é a queda das próprias aplicações do FAT em programas de microcrédito via depósitos especiais. Esse movimento de queda vem ocorrendo desde 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, a ser debatido com mais detalhes na próxima subseção.

Por fim, o item *outras receitas* da tabela 5 também apresentou trajetória instável ao longo do período, chegando ao seu maior valor em 2015, com R\$ 2,1 bilhões. Entretanto, seu principal componente era a cota-parte da contribuição sindical compulsória, que foi abolida com a reforma trabalhista sancionada pelo então presidente Michel Temer em 2017 (Lei nº 13.467). Como esse item possui valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas no período), sua variação não refletiu em grande impacto para seu resultado contábil geral.

Portanto, como foi possível perceber até aqui, o fluxo de receitas do FAT esteve sujeito a uma série de fatores externos à sua governança que afetaram consideravelmente sua trajetória nesses últimos anos. Eles envolveram tanto questões econômicas mais gerais quanto decisões de política fiscal e monetária que incidiram sobre a estrutura de financiamento do FAT, causando perdas significativas em suas fontes de receita. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial), têm comprometido as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na subseção seguinte.

3.2 Os componentes de despesas e obrigações constitucionais do FAT

A Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT deve financiar o seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o abono salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais considerados de baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, as quais se destacam os programas de intermediação de emprego e de qualificação profissional.

Os gastos com esses programas são projetados tanto no Plano Plurianual (PPA) quanto nas LOAs, sob a responsabilidade gerencial do Ministério do Trabalho e Previdência, e fazem parte das despesas correntes do fundo. Além dessas obrigações, há ainda a exigência constitucional de repasses anuais ao BNDES, a prerrogativa para realizar depósitos especiais em caso de haver disponibilidades financeiras, e a formação da receita mínima de liquidez (RML), que se refere a disponibilidades financeiras para garantir liquidez necessária ao pagamento dos benefícios em casos de eventualidades, a ser aplicada em títulos do Tesouro Nacional.

Os números oficiais e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) demonstram que as despesas gerais do fundo apresentaram tendência de elevação entre 2010 e 2020, embora com algumas mudanças de rota ao longo do período. Após crescimento expressivo até 2014, as despesas começaram a se retrain, com oscilações, encerrando a série em um valor 7,3% acima do inicial. Em quatro anos desse intervalo temporal, ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017 e 2018, com o aumento do PIB e a queda nas despesas; 2016 e 2020, com a queda do PIB e a elevação das despesas referentes ao FAT.

Por se referirem a gastos obrigatórios previstos na CF/1988, o seguro-desemprego e o abono salarial não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários. Logo, quanto maior a participação desses dois itens no total das despesas do FAT, menor o espaço financeiro para os demais programas do SPETR. Vale recordar que esses programas auxiliares chegaram a representar, conjuntamente, 9,0% de toda a despesa corrente do FAT em 2000. Desde então, sua participação tornou-se cada vez mais reduzida, estabilizando-se em torno de 1,0% no período mais recente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2020, com apenas 0,3% do total das despesas. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, como os de qualificação profissional e intermediação de emprego, que são despesas de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento orçamentário para fins de ajuste fiscal, tornando-se residual em termos do montante de gastos (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Evolução anual da composição das obrigações totais do FAT (2010-2020)

(Em %)



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.
Elaboração dos autores.

Esse desarranjo na capacidade de intervenção por meio da execução de serviços previstos de apoio à qualificação e recolocação de trabalhadores compromete o funcionamento do SPETR como um todo. Essa relação se torna ainda mais delicada na medida em que o arranjo atual de financiamento vem apresentando resultados contábeis negativos em seus balanços anuais recentes, incluindo os três últimos anos da série analisada.²⁸ Os saldos negativos mais expressivos ocorreram nos anos em que o Tesouro Nacional diminuiu drasticamente os aportes nos balanços do fundo, ou seja, que não restituiu ao menos em parte a quantia drenada via desvinculações e desonerações, como se observa nos anos 2013, 2018 e 2019. O pior resultado foi apurado em 2013, quando essa diferença foi negativa em R\$ 15,4 bilhões, explicado também por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras naquele ano.

Em 2020, mesmo com o fim da DRU, o resultado voltou a ser negativo, embora relativamente menor que os saldos anteriores. Isso porque esse alívio financeiro com o fim da DRU, deixando de reter pouco mais de R\$ 10,0 bilhões em receitas primárias, foi em boa parte compensada pela redução de R\$ 5,2 bilhões (em valores atualizados) nas receitas de aplicações financeiras em 2020, e o restante não foi suficiente para cobrir o *deficit* apresentado no ano anterior e o aumento nos gastos com seguro-desemprego e abono salarial registrados nesse ano.

Contudo, essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida recorrente de corte de despesas correntes, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial também está associado a dinâmicas positivas para o mercado de trabalho brasileiro, como a formalização do emprego no país. Por isso, torna-se necessário verificar com atenção os elementos principais que determinam variações nos gastos correntes anuais, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas estruturados em torno do FAT.

3.2.1 Seguro-desemprego

No caso do seguro-desemprego, as variações nas despesas anuais podem ocorrer em função de três fatores: i) valor individual do benefício; ii) número de beneficiários; e iii) duração do benefício. Estudos sobre o tema apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item iii), pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Barbosa *et al.*, 2015). Logo, esse não é um fator que tem se mostrado determinante para explicar as variações recentes nos gastos anuais com o programa. Por sua vez, o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, especialmente após

28. Ver item *resultado operacional*, na última linha da tabela 5.

o início de recuperação do mercado de trabalho a partir de 2004. Desse modo, a combinação entre esses dois movimentos responde pelo crescimento dos gastos. No primeiro item, destaca-se o valor do salário mínimo, que veio acumulando aumento real nos últimos anos, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, via acordo com as principais centrais sindicais, resultando posteriormente na Lei nº 12.255/2009.²⁹ A CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios do seguro-desemprego; logo, o valor médio de cada parcela se elevou em virtude de sua valorização real anual, até o abandono dessa regra a partir de 2018. No agregado do período entre 2010 e 2020, houve elevação real de 17,6% no valor do salário, o que demonstra um ganho acima, inclusive, do PIB no mesmo período, que variou 2,7%, muito em função da queda observada em 2015, 2016 e 2020 e do pífio crescimento entre 2017 e 2019.

Para amenizar os impactos dos aumentos reais do SM sobre os valores correntes dos benefícios, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas que excedem a um SM foi alterado em 2013 pelo Codefat, passando a ser atualizado pelo INPC, e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial. Com isso, os ganhos reais deixaram de ser incorporados às parcelas que excedessem o piso constitucional, apesar da posição contrária das representações sindicais do conselho. A parcela mínima permaneceu indexada ao valor corrente anual do SM.

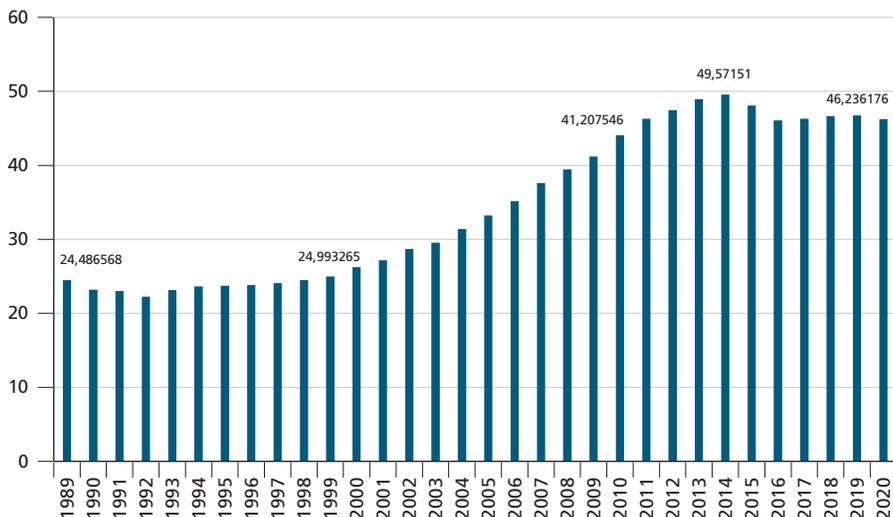
No que se refere à quantidade de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais ativos na economia em cada ano. Entre 2010 e 2014, quando ainda se observavam elevações contínuas na quantidade de empregos registrados anualmente no país, esse número cresceu 12,5%, chegando ao pico histórico no país de 49,6 milhões (gráfico 8). Na crise econômica de 2015/2016, houve queda acentuada nesse contingente, acompanhada por uma relativa estabilidade nos anos seguintes de semiestagnação, encerrando o período com 46,2 milhões de postos formais de trabalho em 2020, número inferior ao registrado em 2011. Ainda assim, ao se comparar a variação em todo o período – 2010 a 2020 –, houve crescimento na ordem de 4,9% no total de postos de trabalho registrados no país, mesmo sem se considerar a flutuação do total da força de trabalho nesse período. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também a esse movimento de ampliação do estoque de emprego formal no período, mesmo que de maneira instável, pois isso elevou a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, aumentando sua cobertura de atendimento.

29. Pela regra acordada, o valor do SM passa a ser calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) no período de referência (Barbosa *et al.*, 2015).

GRÁFICO 8

Evolução anual do estoque de trabalhadores formais no Brasil (1989-2020)

(Em 1 milhão)

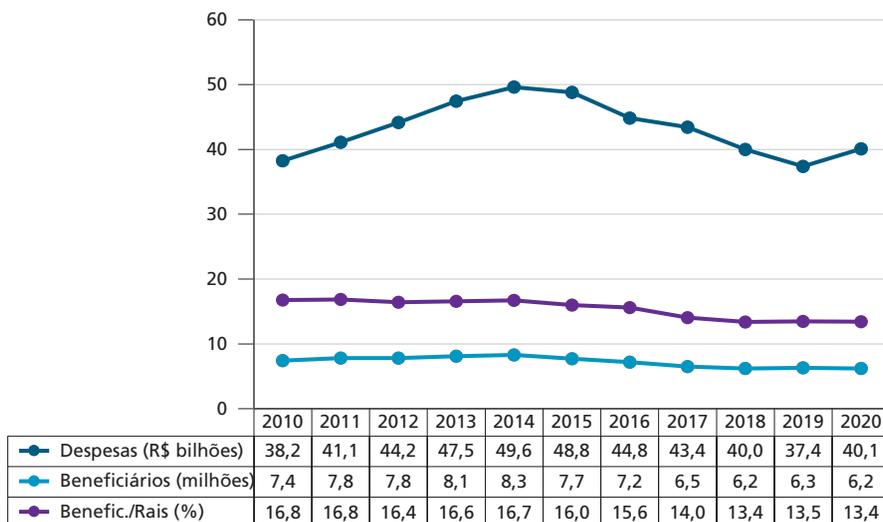


Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Disponível em: <<https://bit.ly/3NysWvf>>.

Um dos elementos que potencializam essa relação entre a elevação do estoque de trabalhadores formalizados e dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Dieese, 2014). Ou seja, a complementaridade entre formalização e rotatividade do emprego ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo em momentos de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu até 2014. Para uma melhor comparação visual, o gráfico 9 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil.

GRÁFICO 9

Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais (2010-2020)



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgF2Z>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de dezembro de 2020.

Os números indicam duas sequências distintas para o total de benefícios do seguro-desemprego ao longo da década. Primeiramente, observa-se elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,3 milhões de trabalhadores beneficiados. A partir de 2015, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, fechando a série em seu menor patamar, com 6,2 milhões.

Com isso, a proporção de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil, após manter um nível relativamente estável até 2014, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, começa a cair desde então, até chegar também em seu menor nível em 2020, com 13,4%. Ou seja, a quantidade de beneficiários caiu em proporção maior que o estoque de trabalhadores na Rais durante o mesmo período. Logo, o total das despesas com o programa, que na primeira metade da década cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com uma relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de covid-19 e das políticas de mitigação por parte do governo federal.

Além da já propalada queda do estoque de trabalhadores formais, a diminuição tanto do volume global de despesas com o seguro-desemprego quanto do número de beneficiários desde 2015 também pode ser explicada pela entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício (box 1).

Com isso, os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do seguro-desemprego desde então são aqueles que buscam o benefício pela primeira ou segunda vez (principalmente os mais jovens), uma vez que precisarão comprovar um período de relação empregatícia maior que aquele exigido anteriormente: na primeira solicitação, em vez de seis meses, como era anteriormente, o período exigido passou a ser de doze meses; na segunda, passou a ser de nove meses.

BOX 1

Regras de acesso ao benefício do seguro-desemprego

Para acessar o benefício sob a regra anterior, o trabalhador precisava comprovar vínculo empregatício de, no mínimo, seis meses imediatamente anteriores à data da dispensa, o que lhe conferiria o direito a receber três parcelas, caso o vínculo fosse até onze meses; quatro parcelas, se comprovasse tempo de trabalho de doze a 23 meses; e cinco parcelas, se comprovasse tempo de trabalho de no mínimo 24 meses.

Com a vigência da Lei nº 13.134/2015, houve uma diferenciação entre as solicitações. Na primeira solicitação, o trabalhador precisa ter no mínimo doze meses de vínculo empregatício, tendo direito à percepção de quatro parcelas, se comprovar tempo de trabalho de doze a 23 meses; e cinco parcelas, caso comprove no mínimo 24 meses. Na segunda solicitação, o trabalhador precisa comprovar no mínimo nove meses de vínculo empregatício para ter direito a três parcelas; se comprovar tempo de trabalho de doze a 23 meses, quatro parcelas; e se comprovar tempo de trabalho de no mínimo 24 meses, cinco parcelas. A partir da terceira solicitação, o trabalhador precisa ter o mínimo de seis meses de vínculo empregatício comprovado para ter direito a três parcelas; se comprovar tempo de trabalho de doze a 23 meses, quatro parcelas; e, a partir da comprovação de 24 meses, cinco parcelas.

Elaboração dos autores.

Vale ressaltar, porém, que o Brasil não possui uma despesa considerada elevada em proporção do PIB com esse programa quando se levam em conta os padrões internacionais. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa em torno de 0,54% do PIB, bem abaixo de Holanda, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices superiores a 1,0%. A média geral dos países da OCDE tem ficado em torno de 0,7% do PIB (Amorim e Bilo, 2019). Ademais, como constatado por Pires e Lima Júnior (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total da força de trabalho, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), enquanto países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura nacional em seus respectivos programas.

3.2.2 Abono salarial

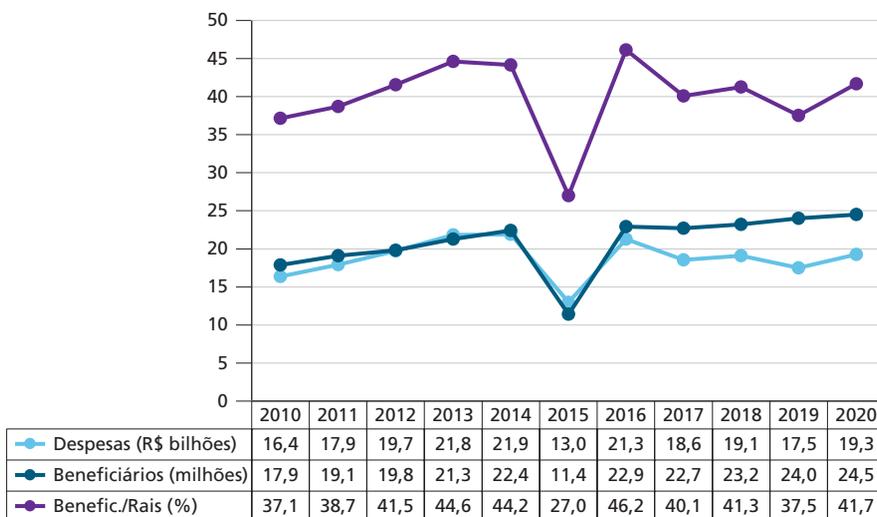
Com relação ao abono salarial, os reajustes do SM atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo. Em outras palavras, à medida que os reajustes verificados nos últimos anos foram sendo realizados, aliados à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, observou-se a redução da dispersão dos salários na economia. Com isso, o público coberto pelo programa

tendeu a crescer, em virtude da elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até dois SMs em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (Ipea, 2012; Silva, Amorim e Russo, 2020).

Esses aumentos no valor real do SM e a evolução no número de trabalhadores formalizados foram os principais fatores por trás do crescimento do total de beneficiários do abono salarial, que saltou de 17,9 milhões para 24,5 milhões de trabalhadores ao longo do período avaliado. O gráfico 10 ilustra essa movimentação relatada, em termos da trajetória anual do gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais.

GRÁFICO 10

Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do abono salarial sobre o estoque de trabalhadores formais (2010-2020)



Fonte: Dados administrativos da CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/3GRgFZ2>>. Acesso em: 3 jun. 2022.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de dezembro de 2020.

Conforme é possível notar, diferentemente do que ocorreu com o seguro-desemprego, a razão entre o total absoluto de beneficiários do abono salarial e o estoque de trabalhadores formais apresentou elevação contínua na década. Embora o abono também tenha sofrido alterações em seu regramento pela Lei nº 13.134/2015, as condições de acesso ao benefício foram mantidas, alterando-se somente o cálculo do valor dos benefícios. Esse valor passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de 1/12 do SM a cada mês, em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver

trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse direito ao recebimento do valor integral de um SM.

Silva, Amorim e Russo (2020) mostraram que a maior parcela dos beneficiários (57,0%) ainda recebe o valor total, enquanto os demais recebem valores inferiores ao salário mínimo. Com isso, o valor médio do benefício baixou para 86,7% do SM corrente, segundo cálculo dos autores com base nos dados da Rais, causando um descolamento entre as curvas do total de beneficiários e de gastos com o programa a partir de 2016 (gráfico 10). Portanto, essa nova regra impediu que o gasto com o abono salarial mantivesse a trajetória de crescimento nesses últimos anos da série.

Por fim, vale destacar ainda que a forte variação da quantidade de beneficiários do abono na parte intermediária da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido à alteração do cronograma de pagamento, que passou a ser de julho de 2015 a junho 2016.³⁰ Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito ao benefício em 2015 só pôde recebê-lo no ano seguinte, esvaziando, assim, a concessão de benefícios em 2015 e inflando-a em 2016. Nos anos seguintes, esses valores se normalizaram.

3.2.3 Demais despesas do FAT

No item *outras despesas*, conforme verificado anteriormente na tabela 5, encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do Ministério do Trabalho e Previdência em relação aos programas do SPETR, incluindo gastos com:

- apoio operacional ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial;
- custeio de pesquisas sobre mercado de trabalho e avaliação dos programas;
- manutenção de bancos de dados;
- informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS);
- campanhas educativas e informativas;
- apoio ao Codefat;
- manutenção das unidades regionais da estrutura ministerial, entre outros.

Apesar da quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de saídas do FAT, representando menos de 1% do total de despesas nos últimos anos.

30. Sobre o processo que levou a essa decisão no Codefat, ver Silva (2019).

Como já mencionado anteriormente, a evolução das despesas correntes no período avaliado está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional brasileira e nas mudanças institucionais que interferem na dinâmica operacional e orçamentária do FAT. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, mantidos os parâmetros atuais de seu financiamento. No entanto, também deve-se garantir que qualquer *vazamento* de receitas do sistema via política fiscal seja compensado, para evitar desajustes como esses analisados ao longo desta seção. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura operacional do SPETR.

A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao seguro-desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do abono salarial, sem que fosse possível uma reversão da economia gerada para outras ações previstas no sistema, visto que os mecanismos de drenagem de recursos primários do FAT permaneceram ativos. Apenas em 2020, a DRU deixou de incidir sobre as contribuições do PIS/Pasep, sua principal fonte primária de receitas, mas ainda é cedo para saber se isso será suficiente para garantir a disponibilização de um arranjo programático realmente robusto.

3.3 Resultado operacional e evolução patrimonial

O conjunto de informações apresentadas e debatidas nesta seção indicam que o arranjo de financiamento projetado para o modelo de SPETR no Brasil vem enfrentando desafios constantes em sua operacionalidade. As disputas por maior controle sobre suas receitas e seus gastos têm tornado cada vez mais complexa a economia política em torno do tema. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, em razão de decisões de política fiscal que, mesmo sem uma quebra drástica na engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de seu potencial de fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de comprometer sua função precípua de proteção social aos trabalhadores.

Nesse sentido, nenhuma análise sobre a trajetória orçamentária e contábil do FAT pode negligenciar essas alterações isoladas nas regras originais de funcionamento, mas que, com seu acúmulo ao longo do tempo, resultaram em impactos expressivos e prolongados na estrutura institucional de financiamento do SPETR brasileiro.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Ele contém questões a serem aperfeiçoadas e desafios a serem enfrentados, desde que, para isso, se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo direcionado à promoção de políticas voltadas para o bem-estar e

à contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros. Quaisquer propostas de remodelagem precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, em especial o Codefat.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo visou abordar a trajetória recente e fatos relevantes no que se refere ao desempenho do mercado de trabalho, aos processos legislativos concernentes à legislação trabalhista e à operacionalidade e financiamento das políticas de emprego no Brasil.

Sobre o mercado de trabalho brasileiro, os dados mais recentes até a elaboração deste capítulo revelam que, embora tenham demonstrado recuperação ante os números observados durante o contexto de crise pandêmica de 2020, os indicadores permanecem sob patamares pouco favoráveis. Após atingir o maior nível da série no primeiro trimestre de 2021 (14,9%), a taxa de desocupação tem apresentado recuos seguidos, chegando ao 4º trimestre em 11,1%, possibilitado pelo crescimento da população ocupada, estimada em 96,0 milhões no terceiro trimestre de 2021. Por sua vez, parte do impacto do crescimento da população ocupada sobre a redução da desocupação vem sendo anulada pelo aumento da pressão exercida pela taxa de participação, que avançou de 57,6% no terceiro trimestre de 2020, mínimo histórico desse indicador, para 62,5% no final de 2021. Essa elevação foi impulsionada pelo retorno de uma parcela de indivíduos que haviam figurado como inativos por conta da pandemia, mas ainda se encontra abaixo do nível apresentado no trimestre final de 2019.

Adicionalmente, o país segue mantendo elevado número de subocupados, isto é, indivíduos com jornada de trabalho semanal inferior a quarenta horas, mas que desejam trabalhar mais. O percentual da população que se declarava na condição de subocupação segue acima dos registrados nos anos anteriores à pandemia. Em contrapartida, o percentual de desempregados em situação de desalento, após atingir a situação mais crítica no início de 2021, ao menos retornou para o mesmo patamar do final de 2019. Essa queda do desalento pode ser decorrente de uma percepção mais favorável sobre as condições do mercado de trabalho, que, por sua vez, dependem diretamente da expansão da ocupação.

O aumento observado do tempo de permanência no desemprego se torna mais um indício de que a situação do mercado de trabalho brasileiro continua desafiadora, com a geração de oportunidades de colocação muito aquém das necessidades sociais. Outro desafio importante é o enfrentamento das sérias desigualdades de oportunidades e de renda, sobretudo quando se comparam

indicadores decompostos tanto por região quanto por segmentos específicos, como gênero, raça/cor, idade e escolaridade.

Deve-se salientar, ainda, que o crescimento da população ocupada vem correndo de forma assimétrica, sendo mais intenso nos segmentos informais. Ou seja, o número de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, que juntos compõem a maior parte do trabalho informal, vem registrando alta bem superior ao trabalho com carteira assinada. Tal situação, na qual a elevação da ocupação ocorre muito em função de postos de trabalho instáveis, precários e sem cobertura previdenciária, é ainda mais preocupante em um cenário de desarticulação das capacidades estatais para serviços de assistência social no país.³¹

A análise da evolução da população ocupada por setor de atividade mostrou que a recuperação da ocupação foi mais destacada nos setores de alojamento e alimentação, serviços domésticos e construção civil. O destaque negativo ficou por conta do emprego no setor público, com taxas de variação negativas desde o início de 2021.

Em termos de renda, os dados finais de 2021 indicam a reaproximação da renda efetiva média do trabalho em relação à habitual, restando apenas pequenas diferenças entre os trabalhadores informais. Contudo, foi possível perceber que esse retorno aos movimentos habituais do mercado de trabalho ocorre em níveis de renda e massa de salários na economia inferiores àqueles de antes da pandemia.

A respeito dos processos legislativos recentes, o destaque ficou por conta da tramitação da MP nº 1.045/2021. Conforme apresentado, ela foi editada pelo Executivo federal com um objetivo inicial de dar prosseguimento às ações do BEm, surgido no início da pandemia por meio de outra medida provisória, a MP nº 936/2020, com o intuito de mitigar os efeitos da pandemia sobre o emprego formal, mantendo o vínculo empregatício. Para isso, o programa facultava ao empregador e ao empregado acertarem ou uma redução temporária da jornada de trabalho, nos percentuais de 25%, 50% e 70%, ou uma suspensão temporária do contrato por meio de acordos individuais em determinadas situações. Nesse período, cabia ao empregado o recebimento de uma complementação custeada pela União e proporcional à redução de jornada, tendo como referência os valores do seguro-desemprego.

No entanto, o que se viu é que o projeto, durante seu trâmite legislativo, incorporou uma série de novas intervenções, boa parte delas sem associação com o objetivo inicial da MP. Após ser aprovada na Câmara do Deputados, ela não obteve os votos necessários no Senado, sendo então arquivada. Apesar de sua reprovação e, portanto, não resultar em mudanças no marco jurídico brasileiro,

31. Ver capítulo *Assistência social* nesta edição, de número 29, do BPS.

sua discussão neste texto buscou chamar atenção para a estratégia por trás de seu processo legislativo. Em termos de *modus operandi*, o que se nota é que foi seguido o mesmo trâmite que resultou na reforma trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017): inicia-se com o envio de um texto enxuto, pouco pretensioso, mas que fica sujeito à ação de *lobbies* e interesses dos mais diversos na Câmara dos Deputados, para que seu *corpus* normativo ganhe uma dimensão bem maior que a proposta inicial. Todas as inserções parecem seguir um mesmo sentido, voltado a flexibilizar direitos trabalhistas, enfraquecer a ação coletiva dos trabalhadores e diminuir o espectro de atuação da Justiça do Trabalho no país. Por sua vez, os pedidos de destaque contrários a essa lógica são negados, o que reforça essa premissa anterior. Tudo isso com o apoio do Executivo federal, que atua depois no Senado para que a proposta possa ser aprovada com o mínimo de alterações possível.

Diferentemente do ocorrido com a Lei nº 13.467/2017, o projeto da MP nº 1.045/2021 não foi aprovado no Senado muito também em função de as propostas de adequações posteriores ao texto da reforma trabalhista, feitas como forma de incentivo para parlamentares votarem por sua aprovação, não terem sido atendidas. Contudo, nada garante que essa lógica processual seja novamente utilizada em outras tentativas de alterações na legislação trabalhista brasileira.

Por fim, este capítulo trouxe ainda uma análise da última década da estrutura operacional do SPETR no Brasil. Os dados apresentados permitiram demonstrar que as evoluções tanto das receitas quanto das despesas correntes do FAT, principal instrumento de financiamento dos programas de emprego e renda, além de estarem diretamente relacionadas às transformações em curso na estrutura macroeconômica e ocupacional brasileira, estão sujeitas a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica orçamentária e operacional, tornando complexa a economia política em torno de seu controle. Tais fatores estão associados principalmente a decisões de política fiscal que incidiram sobre o financiamento do FAT, causando perdas significativas de receitas e comprometendo as disponibilidades de caixa para suprir suas demandas programáticas ou mesmo expandir seu potencial de proteção social. Por isso, eles não podem ser negligenciados em uma análise mais abrangente sob o risco de se chegar a conclusões parciais que possam enviesar o debate em torno do fortalecimento de um Estado de bem-estar social no Brasil.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Como qualquer instituição vigente a tanto tempo, ele contém questões a serem aperfeiçoadas e desafios a serem enfrentados, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo direcionado à promoção de políticas voltadas à contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros.

Logo, o entendimento aqui descrito é de que a trajetória de operacionalização das políticas de trabalho e renda no Brasil, dadas as suas particularidades estruturais ressaltadas ao longo do texto, abre possibilidades interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental em suas mais distintas temáticas de ação.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo**: uma visão geral. Brasília: Ipea, jul. 2019. (Nota Técnica Disoc, n. 55).
- BARBOSA, A. L. N. de H. *et al.* Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 23, p. 315-352, 2015.
- CARVALHO, S. S. de *et al.* Análise das transições no mercado de trabalho brasileiro no período da covid-19. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 49, 6 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3lGLxsU>>.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. Programas de incentivo ao emprego via subsídio ao custo do trabalho: o caso brasileiro à luz da literatura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 111-118, abr. 2020.
- CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M.; SILVA, S. P. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 253-298, 2021.
- COSTA, J. S. de M.; REIS, M. C. **Uma análise da MP nº 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 71). Disponível em: <<https://bit.ly/3Q0wYhX>>.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.
- GALINDO, E. P.; SILVA, S. P.; PEDREIRA JÚNIOR, J. U. **Impactos fatais da covid-19 nos trabalhadores brasileiros**. Brasília: Ipea, mar. 2022. (Nota Técnica Dirur, n. 27).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.
- PIRES, M. C. de C.; LIMA JÚNIOR, A. B. L. Análise econômica do programa Seguro-Desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 56, p. 51-66, 2014.

RUSSO, F.; SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 83-99, abr. 2021.

SILVA, S. P. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil**: a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, ago. 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

_____. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 73, p. 9-42, abr. 2022.

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do abono salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 76).

SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

