

# Nota Técnica

**Nº 66**

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Abril de 2020

**BENEFÍCIOS  
EMERGENCIAIS AOS  
TRABALHADORES  
INFORMAIS E  
FORMAIS NO BRASIL:  
ESTIMATIVAS DAS  
TAXAS DE COBERTURA  
COMBINADAS DA LEI  
Nº 13.982/2020 E DA  
MEDIDA PROVISÓRIA  
Nº 936/2020**

Marcos D. Hecksher

Miguel N. Foguel





# Nota Técnica

**Nº 66**

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

**BENEFÍCIOS  
EMERGENCIAIS AOS  
TRABALHADORES  
INFORMAIS E  
FORMAIS NO BRASIL:  
ESTIMATIVAS DAS  
TAXAS DE COBERTURA  
COMBINADAS DA LEI  
Nº 13.982/2020 E DA  
MEDIDA PROVISÓRIA  
Nº 936/2020**

Marcos D. Hecksher

Miguel N. Foguel

**ipea**

## 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

Carlos von Doellinger

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

#### Diretor de Estudos e Políticas

##### Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

# Nota Técnica

**Nº 66**

**Disoc**

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Abril de 2020

**BENEFÍCIOS  
EMERGENCIAIS AOS  
TRABALHADORES  
INFORMAIS E  
FORMAIS NO BRASIL:  
ESTIMATIVAS DAS  
TAXAS DE COBERTURA  
COMBINADAS DA LEI  
Nº 13.982/2020 E DA  
MEDIDA PROVISÓRIA  
Nº 936/2020**

Marcos D. Hecksher

Miguel N. Foguel

**ipea**

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Marcos D. Hecksher**

Assessor especializado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

### **Miguel N. Foguel**

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

---

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 BREVE DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS.....	7
3 BASE DE DADOS E MÉTODOS .....	8
4 RESULTADOS .....	9
5 CONCLUSÕES .....	12
REFERÊNCIAS .....	13
APÊNDICE A .....	14



A pandemia da Covid-19, além de causar centenas de milhares de mortes, impacta profundamente a economia, o emprego e a renda de pessoas em todo o mundo. Em particular, a súbita e acentuada contração da produção e da demanda por bens e serviços afeta negativamente os mercados de trabalho, podendo elevar sobremaneira o desemprego e reduzir fortemente a renda dos trabalhadores, gerando impactos adversos sobre o bem-estar tanto no curto quanto no longo prazo. Para mitigar esses efeitos, os governos de inúmeros países têm sido levados a criar rapidamente diversos tipos de medidas emergenciais para proteger o emprego e a renda das famílias.

Embora as medidas emergenciais variem de país para país, em geral elas têm envolvido a postergação do pagamento de impostos e contribuições, a concessão de crédito e de subsídios salariais às empresas para manutenção do emprego e a transferência direta de renda aos trabalhadores mais vulneráveis.<sup>1</sup> O governo brasileiro, por iniciativas do Executivo e do Legislativo, vem tomando uma série de medidas administrativas e legais nessas linhas.<sup>2</sup> Entre essas medidas, há duas diretamente relacionadas ao mercado de trabalho que merecem destaque, a saber: a Lei nº 13.982/2020, que instituiu o auxílio emergencial para os trabalhadores informais, e a Medida Provisória (MP) nº 936/2020, que criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda voltado para os trabalhadores formais. Ao abranger tanto os trabalhadores formais quanto os informais, ambas as iniciativas têm alcance potencial elevado para preservação de empregos e atenuação da perda de renda das famílias no país.

O principal objetivo desta nota técnica é medir o grau de cobertura combinada dessas duas medidas, ou seja, a parcela da população do país abrangida por elas.<sup>3</sup> Mais especificamente, fazendo uso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2018, que é a última versão dessa base com informações sobre a renda total das famílias, estimamos o total e a proporção de pessoas e de trabalhadores potencialmente abrangidos por cada medida isoladamente ou em conjunto. A análise também é realizada ao longo da distribuição da renda domiciliar *per capita*, o que permite analisar como os benefícios concedidos estão distribuídos pelos estratos de renda das famílias.

## 2 BREVE DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS

### 2.1 Lei nº 13.982/2020

O auxílio criado pela Lei nº 13.982/2020 estipula como público elegível as pessoas que atendam os critérios a seguir.

1. Sejam maiores de 18 anos.
2. Não tenham emprego formal, ou seja, não tenham carteira de trabalho assinada ou sejam agentes públicos, independentemente do tipo de vínculo (inclusive cargos temporários, comissionados e eletivos).
3. Não recebam benefício previdenciário ou assistencial (como o Benefício de Prestação Continuada – BPC), do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, exceção feita ao Programa Bolsa Família (PBF).
4. Tenham renda familiar mensal *per capita* inferior a 0,5 salário mínimo (SM) ou renda familiar mensal total menor que 3 SMs.
5. Não tenham recebido em 2018 renda tributável superior a R\$ 28.559,70.
6. Exercem atividades nas condições de:
  - Microempreendedor Individual (MEI);
  - contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); ou
  - trabalhador informal empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) até 20 de março de 2020 ou que, por autodeclaração, atenda aos requisitos estabelecidos no item 4. apresentado anteriormente.

O valor do auxílio emergencial foi estabelecido em R\$ 600 por mês durante o período de três meses. A mulher provedora de família monoparental faz jus a duas cotas (ou seja, R\$ 1.200) e o programa limita em dois o número de membros dentro da mesma família que podem receber o auxílio. Para as famílias beneficiárias do PBF, é admitida a substituição temporária do benefício regular pelo auxílio emergencial, se este for mais vantajoso.

1. Um levantamento dessas medidas para vários países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pode ser encontrado em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>>.

2. Uma lista é apresentada no *site* do Ministério da Economia: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/covid-19/timeline>>.

3. Souza *et al.* (2020) fazem uma análise do tamanho do público elegível e dos custos do Projeto de Lei nº 9.236/2017, posteriormente convertido na Lei nº 13.982/2020, e Costa e Reis (2020) discutem as implicações da MP nº 936/2020 sobre o mercado de trabalho. Esta nota parte das hipóteses e rotinas de programação desses dois trabalhos e busca complementá-los ao analisar a cobertura combinada das duas intervenções. A preparação da base de dados contou com o apoio de Felipe Russo, pesquisador do Ipea.

## 2.2 MP nº 936/2020

A MP nº 936/2020 criou o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) a ser pago nas situações em que empregadores e empregados entrem em acordo sobre: *i*) redução temporária proporcional da jornada de trabalho e do salário;<sup>4</sup> ou *ii*) suspensão temporária do contrato de trabalho. O BEm será pago apenas enquanto durarem os acordos firmados nessas duas situações, podendo alcançar noventa dias no caso da primeira situação e sessenta dias no caso da segunda. O emprego do trabalhador fica assegurado durante o período de pactuação dos acordos e por um período adicional equivalente ao dos acordos firmados.

A MP nº 936/2020 permite que os acordos sejam realizados por meio de negociação coletiva (com participação do sindicato) e, em uma parte dos casos, individualmente entre o empregador e o trabalhador. A negociação individual é facultada nos casos de empregados com salários de até 3 SMs (R\$ 3.135) ou com ensino superior e salário mensal igual ou maior que o dobro do teto do RGPS (R\$ 12.202,12). Para os demais, só é permitido acordo individual para redução de jornada e salário em exatamente 25%.

Acordo individuais só são permitidos para reduções de jornada e salário nos percentuais exatos de 25%, 50% ou 70%, sendo que o benefício é pago ao empregado e calculado aplicando-se o mesmo percentual da redução pactuada sobre o valor do seguro-desemprego a que o empregado teria direito se fosse demitido.<sup>5</sup> O valor de base do seguro-desemprego aplica um redutor sobre a média salarial do trabalhador nos últimos três meses de emprego e tem um piso igual ao SM (R\$ 1.045) e um teto de R\$ 1.813,03. Caso haja negociação coletiva com o sindicato, é permitido adotar outros percentuais de redução de jornada e salário, mas os mesmos percentuais de reposição do BEm (25%, 50% ou 70%) são aplicados conforme a redução fique em intervalos iniciados em cada um desses três percentuais.

Nos casos de suspensão temporária do contrato de trabalho, o BEm será de 70% ou 100% do seguro-desemprego dependendo do porte da empresa, com o primeiro percentual se aplicando apenas às empresas com faturamento superior a R\$ 4,8 milhões em 2019, das quais a MP exige ajuda compensatória igual a 30% do salário do empregado.

A elegibilidade contempla apenas os trabalhadores formais do setor privado, ou seja, não abrange os que estão na administração pública direta e indireta das três esferas de governo, incluindo as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Estão também excluídos do programa os que recebem benefícios de prestação continuada do RGPS e de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), de seguro-desemprego e de bolsa qualificação profissional. Estão incluídos no público elegível os celetistas em jornada parcial e os aprendizes; já os com contratos intermitentes fazem jus ao auxílio emergencial de R\$ 600, mesmo que tenham mais de um contrato nessa modalidade. Para o recebimento do BEm, não se impõe tempo mínimo de vínculo empregatício, tampouco se o trabalhador já foi beneficiário do seguro-desemprego anteriormente.

## 3 BASE DE DADOS E MÉTODOS

As estimativas desta nota são baseadas nos microdados da PNAD Contínua 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados de 2018 foram usados por serem os mais recentes disponíveis com informações sobre todas as fontes de renda de trabalhadores formais e informais.

Para identificar os públicos afetados pelas medidas em estudo, foram empregados os métodos descritos e aplicados em duas notas técnicas da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) de Ipea: *i*) para medidas assistenciais da Lei nº 13.982/2020, foram adaptados algoritmos de Souza *et al.* (2020); e *ii*) para medidas trabalhistas da MP nº 936/2020, foram adaptados algoritmos de Costa e Reis (2020).

Conforme é explicado nessas notas, a PNAD Contínua tem várias limitações como fonte para estimar o público dos programas emergenciais. Destacam-se a subestimação da cobertura de programas sociais, a falta de informações diretas sobre inscrição nos registros de diferentes programas, o atraso temporal, informações sobre um único mês de referência, a subestimação de rendas reportadas, entre outras. A pesquisa é, de todo modo, a melhor base disponível para estudar conjuntamente as duas medidas, mas suas limitações obrigam a interpretar os resultados com cautela.

Os limites de renda mensal *per capita* e renda familiar total da Lei nº 13.982/2020 foram baseados somente em rendimentos formais, verificáveis em registros administrativos do governo federal. Como a PNAD Contínua só informa as rendas mensais, o limite de rendimentos tributáveis anuais da Lei nº 13.982/2020 foi simulado com renda mensal equivalente a 1/12 do limite anual. Para simular as condições de elegibilidade estipuladas no art. 2º, inciso VI

4. A remuneração por hora trabalhada é irredutível.

5. Somando-se o salário reduzido a ser pago pelo empregador com o benefício a ser pago pela União, garante-se a todos os beneficiários um rendimento total igual ou maior que o SM (R\$ 1.045).

da mesma lei, foram incluídos como potenciais titulares do benefício pessoas maiores de 18 anos de idade em uma das seguintes situações: i) empregador com apenas um empregado (potencial MEI); ii) trabalhador sem carteira assinada; iii) trabalhador familiar auxiliar; iv) trabalhador por conta própria; e v) pessoa não ocupada.

Na simulação da MP nº 936/2020, foram incluídos como elegíveis empregados com carteira do setor privado e empregados domésticos com carteira, todos com 14 anos ou mais de idade. Para simular os valores de corte, foi utilizado o rendimento do trabalho principal. Não se supõe que todos utilizarão as alternativas oferecidas pela MP, nem se buscou aqui estimar quantos ou quais o farão. Estimou-se apenas o universo de pessoas com rendas provenientes de vínculos de emprego aos quais a medida adiciona possibilidades além daquelas previamente existentes – inclusive a de manter o contrato inalterado e a de encerrá-lo conforme a lei.

A cobertura das medidas é estimada tanto para a população como um todo quanto para as pessoas adultas isoladamente. No primeiro caso, a cobertura foi estimada levando-se em consideração o pertencimento ou não da pessoa a um domicílio em que a própria pessoa ou outro membro do domicílio é potencialmente elegível para receber o benefício de uma das duas medidas. Ou seja, considera-se a pessoa coberta quando há pelo menos um membro do domicílio que faz parte do público elegível das medidas. Essa análise da cobertura é operacionalizada separadamente para cada medida e para ambas em conjunto – isto é, para situações em que há elegíveis no domicílio somente para um tipo de medida ou em que há pelo menos um membro elegível para uma medida e pelo menos um outro membro elegível para outra medida. Para medir a cobertura no nível individual, não se considera a presença de outros membros do domicílio potencialmente elegíveis para receber o benefício das medidas. Nesse caso, como a pessoa não pode, em tese, ser elegível para ambas as medidas conjuntamente, a cobertura se refere a cada medida separadamente.

## 4 RESULTADOS

A simulação combinada das regras de elegibilidade da Lei nº 13.982/2020 e da MP nº 936/2020 resulta na cobertura da maior parte da população brasileira por alguma dessas medidas emergenciais. A tabela 1 mostra que, na PNAD Contínua de 2018, a população do país<sup>6</sup> era estimada em 207,3 milhões de pessoas de todas as idades, das quais 41,0 milhões residiam em domicílios não alcançados por nenhuma das duas medidas.<sup>7</sup> Outras 36,7 milhões de pessoas seriam, sob as condições da época, potencialmente afetadas por ambas as medidas, enquanto 48,8 milhões poderiam ser afetadas somente pela medida trabalhista e suas famílias e 80,8 milhões, somente pela assistencial. É importante ressaltar que as pessoas e famílias estimadas sem potencial acesso a “nenhuma” das duas medidas analisadas podem estar cobertas por outros programas, como BPC, aposentadorias e pensões, ter vínculos estáveis com o setor público ou rendas mais altas, casos que as tornam inelegíveis pelas regras simuladas na estimação.

Quando a população é ordenada pela renda domiciliar *per capita* (RDPC) anterior aos programas e dividida em cinco quintos, observa-se que a proporção descoberta pelos dois programas é crescente com a renda. No quinto mais pobre, aproximadamente 300 mil pessoas pertenciam a famílias não alcançadas por nenhuma das medidas. Já entre os 20% mais ricos, seriam 20,3 milhões de pessoas sem cobertura.

TABELA 1

### Cobertura potencial das medidas, por quintos da distribuição de renda<sup>1</sup>

(Em milhões de pessoas)

QUINTOS DA RDPC	NENHUMA	SÓ TRABALHISTA	SÓ ASSISTENCIAL	AMBAS	TOTAL
1 (20% +pobres)	0,3	0,3	34,8	6,1	41,5
2	1,5	2,7	22,7	14,6	41,5
3	8,3	9,5	13,2	10,4	41,5
4	10,6	18,7	7,3	4,8	41,5
5 (20% +ricos)	20,3	17,6	2,8	0,8	41,5
<b>Total</b>	<b>41,0</b>	<b>48,8</b>	<b>80,8</b>	<b>36,7</b>	<b>207,3</b>

Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2018.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Supondo que o benefício assistencial alcance 100% dos elegíveis que não tinham perfil de registrados no CadÚnico.

6. A análise só considera pessoas identificadas na PNAD Contínua como moradoras efetivas dos domicílios amostrados, que compartilham despesas com os demais. Isso exclui aproximadamente 600 mil pessoas.

7. Nas tabelas e nos gráficos do corpo do texto desta nota, utilizou-se o cenário de Souza *et al.* (2020) em que o governo consegue cadastrar 100% das pessoas elegíveis ao benefício assistencial que não tinham originalmente o perfil das registradas no CadÚnico. O apêndice A apresenta versões da tabela 1 e do gráfico 1 para o cenário de 50%, com aproximadamente 54 milhões de benefícios assistenciais – projeção adotada pelo governo (Auxílio..., 2020) – para famílias com 107 milhões de pessoas. No caso da MP nº 936/2020, todas as simulações desta nota incluem 100% dos trabalhadores formais elegíveis ao benefício trabalhista, seja pela via da redução proporcional da jornada e do salário, seja pela da suspensão do contrato.

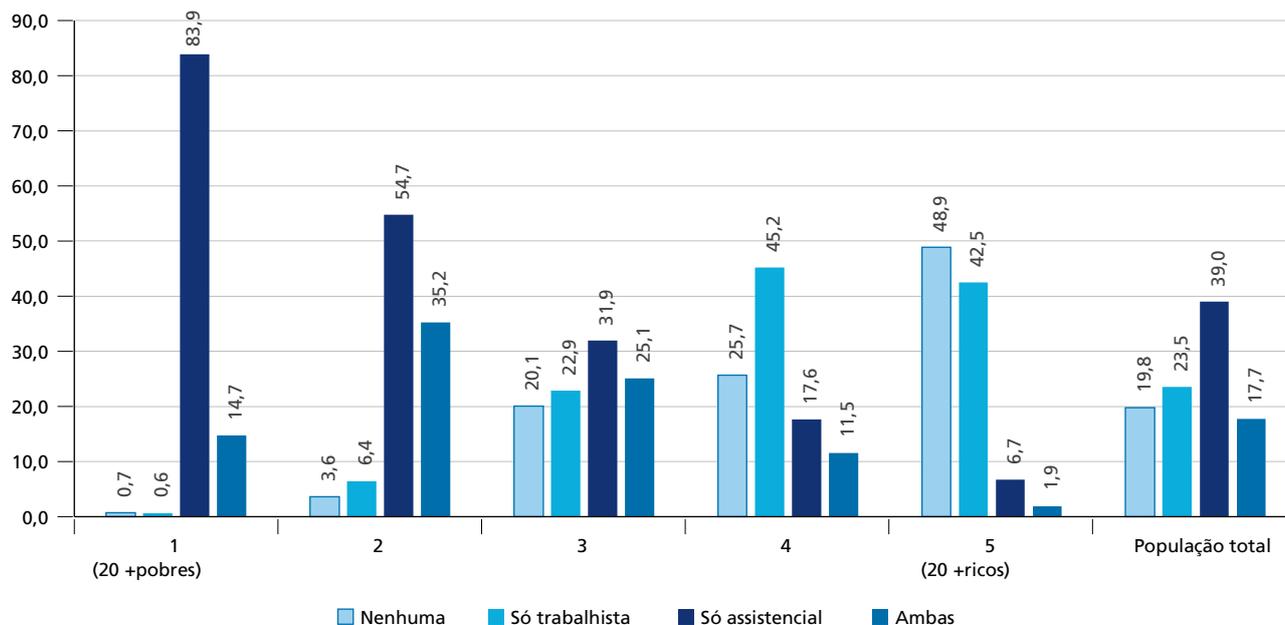
O gráfico 1 apresenta as proporções da população total e de cada quinto da distribuição de renda que, segundo as simulações, seriam cobertos por cada um dos programas, por ambos e por nenhum deles. O benefício assistencial tem cobertura claramente decrescente com a renda. Já a medida trabalhista tem um alcance crescente do primeiro até o quarto estrato de renda, mas o percentual de cobertura diminui entre o quarto e o quinto estratos.

A proporção descoberta por ambos os programas nas simulações corresponde a 19,8% da população total. Esse percentual é de 0,7% no quinto mais pobre, 3,6% no segundo, 20,1% no terceiro, 25,7% no quarto e chega a 48,9% no quinto mais rico.

GRÁFICO 1

Cobertura potencial das medidas, por quintos da distribuição de renda<sup>1</sup>

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2018.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Supondo que o benefício assistencial alcance 100% dos elegíveis que não tinham perfil de registrados no CadÚnico.

As tabelas 2 e 3 referem-se somente aos maiores de 18 anos identificados ou não entre os potenciais titulares de cada benefício, sem considerar os demais membros de suas famílias. Enquanto a medida trabalhista se aplica somente a pessoas ocupadas no mercado de trabalho, a assistencial abrange também as desocupadas (que procuravam, mas não encontravam trabalho na semana de referência da pesquisa) e as inativas (que não trabalhavam nem procuravam trabalho). Quando se restringe a análise aos titulares, não existe sobreposição. Enquanto uma mesma família pode ser coberta por “ambas” as medidas, nenhuma pessoa cumpre simultaneamente os requisitos para ser titular de “ambas”, pois a assistencial exclui os empregados formais, que são o alvo da trabalhista.

TABELA 2

## Cobertura de potenciais titulares das medidas, por situação laboral dos maiores de 18 anos

MILHÕES DE MAIORES DE 18 ANOS				
SITUAÇÃO	NENHUMA	SÓ TRABALHISTA	SÓ ASSISTENCIAL	TOTAL
Fora da força	33,1		20,9	54,0
Desocupados	2,7		8,8	11,5
Ocupados	26,9	34,2	29,4	90,5
<b>Total</b>	<b>62,6</b>	<b>34,2</b>	<b>59,2</b>	<b>156,0</b>
TOTAL EM CADA SITUAÇÃO LABORAL (%)				
SITUAÇÃO	NENHUMA	SÓ TRABALHISTA	SÓ ASSISTENCIAL	TOTAL
Fora da força	61,3		38,7	100,0
Desocupados	23,2		76,8	100,0
Ocupados	29,7	37,8	32,5	100,0
<b>Total</b>	<b>40,1</b>	<b>21,9</b>	<b>37,9</b>	<b>100,0</b>

(Continua)

TOTAL EM CADA GRUPO DE COBERTURA (%)				
SITUAÇÃO	NENHUMA	SÓ TRABALHISTA	SÓ ASSISTENCIAL	TOTAL
Fora da força	52,8		35,3	34,6
Desocupados	4,3		14,9	7,4
Ocupados	42,9	100,0	49,7	58,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2018.  
Elaboração dos autores.

Vale observar que, mesmo entre os potenciais beneficiários da medida assistencial, direcionada a pessoas de baixa renda, os ocupados são o maior grupo (49,7%), como mostra a tabela 2, mas o benefício também pode alcançar desempregados sem seguro-desemprego, atingindo 76,8% deles, e pessoas fora da força de trabalho, alcançando 38,7% delas. A Lei nº 13.982/2020 faz referência explícita a trabalhadores informais, mas seu benefício é voltado a combater a insuficiência de renda durante a pandemia. Entende-se que erros de exclusão sejam mais graves do que situações eventualmente interpretadas como supostos erros de inclusão no caso dessa medida. O objetivo da lei, portanto, é compatível com a cobertura de desocupados e inativos.

Entre os adultos inelegíveis a qualquer das duas medidas, os inativos são maioria absoluta (52,8%). Do total fora da força de trabalho, 61,3% são inelegíveis às duas medidas, enquanto os outros 38,7% podem ser titulares da medida assistencial.

Do total de pessoas ocupadas, 37,8% são elegíveis à medida trabalhista, 32,5% à assistencial e 29,7% a nenhuma das duas. Embora a tabela 2 não mostre, observou-se nas simulações que entre as pessoas elegíveis à medida trabalhista, com opções de suspensão e redução temporárias de horas de trabalho, o percentual de subocupados (que gostariam de trabalhar mais horas) é de 1,2%, menor que entre os descobertos por ambas as medidas (2,2%) e muito menor que entre os elegíveis à medida assistencial (8,2%).

A tabela 3 concentra-se apenas nos adultos ocupados no mercado de trabalho para desagregá-los conforme sua posição na ocupação. Ao menos em tese, não há interseção entre os potenciais titulares das duas medidas. Enquanto a MP nº 936/2020 concentra-se em empregados com carteira, a Lei nº 13.982/2020 dirige-se a trabalhadores informais. Empregados do setor público com carteira, militares e servidores estatutários não são alvo de nenhuma das duas medidas. Embora as alternativas abertas pela MP nº 936/2020 beneficiem também os empregadores, a tabela 3 supõe como titulares dessa medida somente seus empregados. No caso do benefício assistencial, em contrapartida, a tabela 3 computa os empregadores elegíveis.

TABELA 3

Distribuição dos potenciais titulares, por posição na ocupação dos ocupados maiores de 18 anos

POSIÇÃO EM 2018 DE POTENCIAIS TITULARES OCUPADOS E MAIORES	MEDIDA ASSISTENCIAL		MEDIDA TRABALHISTA		NENHUMA MEDIDA	
	MILHÕES	%	MILHÕES	%	MILHÕES	%
Empregado setor privado com carteira			32,5	95,1		
Empregado setor privado sem carteira	8,7	29,7			2,1	8,0
Trabalhador doméstico com carteira			1,7	4,9		
Trabalhador doméstico sem carteira	3,6	12,3			0,8	2,8
Empregado setor público com carteira					1,3	4,8
Empregado setor público sem carteira	1,7	5,9			0,7	2,5
Militar e servidor estatutário					7,9	29,4
Empregador <sup>1</sup>	0,1	0,3			4,4	16,3
Conta própria	14,1	47,8			9,1	34,0
Trabalhador familiar auxiliar	1,2	4,0			0,6	2,4
<b>Total</b>	<b>29,4</b>	<b>100,0</b>	<b>34,2</b>	<b>100,0</b>	<b>26,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2018.  
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Não considerado titular do benefício trabalhista aqui.

Os maiores grupos beneficiários da medida assistencial são, segundo as simulações, os trabalhadores por conta própria (47,8%), os empregados do setor privado sem carteira (29,7%) e os trabalhadores domésticos sem carteira (12,3%). No caso da medida trabalhista, 95,1% são empregados com carteira do setor privado e os demais 4,9%, trabalhadores domésticos com carteira.

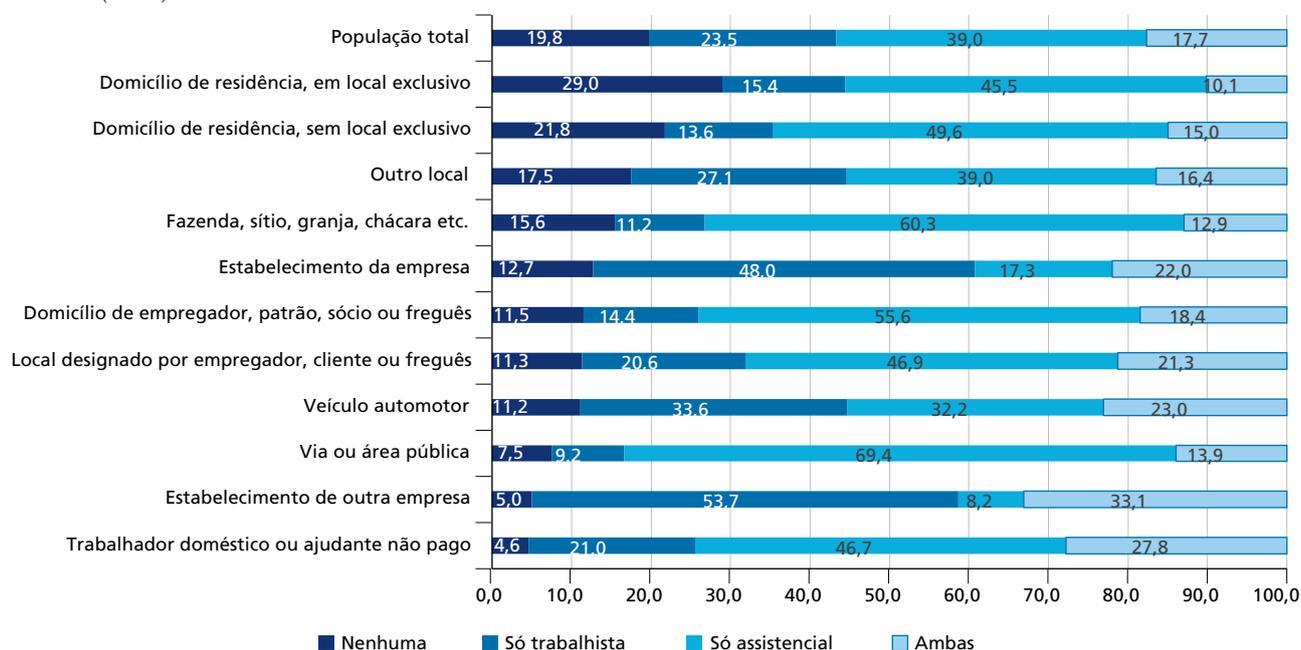
Em conjunto, as duas medidas devem servir de apoio a famílias e empresas no enfrentamento da pandemia, podendo minorar prejuízos e viabilizar que mais pessoas possam reduzir temporariamente sua necessidade de interações presenciais. É muito difícil projetar o impacto da crise e toda sua heterogeneidade, seja pelos graus de viabilidade de continuar cada trabalho sob o afastamento social, seja pela abrupta mudança nos padrões de demanda, com forte retração na procura pela maioria dos bens e serviços e expansão no caso de alguns outros.

O gráfico 2 destaca uma parte das muitas heterogeneidades existentes, aquela relativa aos locais de trabalho das pessoas ocupadas. Segundo as simulações realizadas para esta nota, os trabalhadores com maior percentual não afetado por qualquer das duas medidas são os que já trabalhavam em seus domicílios de residência, tendo neles um local exclusivo para seu trabalho (29,0%) ou não (21,8%). No extremo oposto, os percentuais sem cobertura são menores entre os trabalhadores domésticos e seus ajudantes sem remuneração (4,6%), os que trabalham no estabelecimento de outra empresa que não sua empregadora (5,0%) – caso típico dos profissionais terceirizados – e os que trabalham em via ou área pública (7,5%), o que inclui ruas, praças, praias etc. Assim, o gráfico 2 indica que os domésticos, terceirizados e trabalhadores que atuam em áreas públicas (mais expostos à pandemia) estão mais cobertos pelas medidas do que aqueles supostamente mais protegidos pela possibilidade de trabalhar em casa.

GRÁFICO 2

### Cobertura potencial das medidas, por local de trabalho das pessoas ocupadas

(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua 2018.

Elaboração dos autores.

## 5 CONCLUSÕES

Devido ao forte choque econômico gerado pela pandemia da Covid-19, os países vêm introduzindo medidas para proteger o emprego e a renda das famílias. Essas medidas são fundamentais não só para auxiliar os trabalhadores e suas famílias a atravessar o período de crise, mas também para reduzir seus efeitos econômicos negativos de médio e longo prazo. Entre outras iniciativas nessa direção, o Brasil adotou duas importantes medidas na área trabalhista, uma de natureza mais assistencial voltada para os trabalhadores informais e famílias de baixa renda (Lei nº 13.982/2020) e outra para os trabalhadores formais do setor privado (MP no 936/2020). O alcance dessas duas medidas é potencialmente amplo e o principal objetivo desta nota técnica foi de estimar suas coberturas tanto isolada quanto conjuntamente sobre a população do país.

Como alguns critérios de elegibilidade das medidas analisadas são baseados na renda total das famílias, foram utilizados os microdados da PNAD Contínua de 2018, último ano da pesquisa que contém essas informações. O uso dessa fonte impõe uma série de limitações aos resultados obtidos. Uma delas é o intervalo temporal entre o ano de 2018 e o momento atual, em que ainda não é possível dimensionar o impacto da pandemia sobre trabalho e renda. Outras limitações relevantes da pesquisa para o exercício aqui realizado são a subestimação dos domicílios recebedores de programas sociais como o PBF e a ausência de informação sobre se o domicílio é ou não cadastrado no CadÚnico. Essas limitações da pesquisa exigem que as estimativas da cobertura das medidas em análise sejam interpretadas com cautela.

Os resultados indicam que as duas medidas têm elevado potencial de cobertura sobre a população do país. Na prática, o grau de cobertura dessas medidas depende de uma série de fatores tais como a capacidade de cadastramento das pessoas elegíveis para receber o auxílio previsto na medida assistencial e a aderência de empregadores e empregados do setor formal privado em utilizar o benefício emergencial de redução de jornada de trabalho e salário ou suspensão do contrato. Assumindo que todos os trabalhadores elegíveis do setor formal privado tenham no benefício emergencial uma alternativa adicional entre os potenciais efeitos da crise em seus contratos e simulando que a capacidade de cadastramento dos elegíveis ao benefício assistencial seja de 100% (50%), o grau de cobertura global das duas medidas foi estimado em 80% (78%) da população do país. Cabe assinalar que a parcela não coberta pelas medidas é majoritariamente composta por pessoas que já têm uma fonte de renda estável, como é o caso dos servidores públicos das três esferas de governo e dos beneficiários dos regimes geral e próprios de aposentarias e pensões e do BPC.

Outro resultado importante é que o grau de cobertura combinado das duas medidas mostra-se decrescente ao longo da distribuição de renda. Esse padrão é especialmente marcado no caso da medida assistencial, cujo grau de cobertura declina sistematicamente entre os quintos da distribuição de renda. O grau de cobertura simulado para os 40% mais pobres da população é especialmente elevado, com apenas 2,2% (3,4%) das pessoas não cobertas quando se assume que 100% (50%) dos elegíveis para medida assistencial são beneficiados.<sup>8</sup>

Considerando apenas o grau de cobertura individual (isto é, sem levar em conta a cobertura indireta por ser membro de um domicílio em que há alguém elegível), cerca de 70% dos adultos ocupados são potencialmente abrangidos por alguma das duas medidas, sendo 38% pela medida trabalhista e 32% pela medida assistencial. Esse resultado indica que o potencial de preservação do emprego e ao menos parte da renda do trabalho das medidas é alto. A medida assistencial seria capaz de cobrir mais de três quartos dos que estavam desempregados em 2018, podendo abranger também quase dois quintos dos que estavam fora da força de trabalho. Somados, esses grupos representam potencialmente 50% dos abrangidos pela medida assistencial, com os ocupados correspondendo à outra metade.

Os resultados também indicam que uma parcela elevada dos trabalhadores vulneráveis tais como os por conta própria, os sem carteira, os trabalhadores domésticos, os terceirizados e os cuja renda do trabalho é altamente dependente da circulação de pessoas nas ruas vivem em famílias com pelo menos um membro coberto pelas medidas analisadas nesta nota.

Em suma, os resultados indicam que as duas medidas aqui analisadas não somente têm potencial de atenuar o impacto da crise para uma ampla parcela da população, como também estão desenhadas de forma a cobrir melhor os estratos menos favorecidos da distribuição de renda no país. A abrangência potencial das medidas sobre os ocupados e os desempregados também se mostrou elevada, o que indica que elas possam ajudar a preservar o capital humano, o capital organizacional das empresas e impedir maiores quedas da produtividade quando a economia começar a se recuperar da crise.

É importante ressaltar que os números de 2018 tomados como base para as estimativas apresentadas podem servir de orientação no curtíssimo prazo, mas a operacionalização das medidas em curso precisará adaptar-se à dinâmica da crise. Ainda não é possível precisar quantas pessoas estão tendo ou terão suas rendas pessoais e familiares fortemente reduzidas, alterando as distribuições tomadas como referência.

## REFERÊNCIAS

AUXÍLIO Emergencial: 45,2 milhões de pessoas já tiveram seus CPFs elegíveis pela Dataprev. **Dataprev**, 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2yPC7X3>>.

COSTA, J.; REIS, M. **Uma análise da MP 936 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita**. Brasília, abr. 2020. Nota técnica. (No prelo).

SOUZA, P. H. G. F. *et al.* Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL nº 9.236/2017. **Nota Técnica**, Brasília, n. 59, mar. 2020.

8. Os mais pobres em termos *per capita* descobertos na simulação incluem pessoas elegíveis ao PBF, cuja cobertura é subestimada na PNAD Contínua.

## APÊNDICE A

TABELA A.1

### Cobertura potencial das medidas, por quintos da distribuição de renda<sup>1</sup>

(Em milhões de pessoas)

QUINTOS DA RDPC	NENHUMA	SÓ TRABALHISTA	SÓ ASSISTENCIAL	AMBAS	TOTAL
1 (20% +pobres)	0,3	0,3	34,8	6,1	41,5
2	2,5	3,7	21,7	13,6	41,5
3	10,2	12,1	11,4	7,8	41,5
4	12,0	20,3	5,9	3,3	41,5
5 (20% +ricos)	20,6	17,9	2,4	0,5	41,5
<b>Total</b>	<b>45,7</b>	<b>54,2</b>	<b>76,2</b>	<b>31,2</b>	<b>207,3</b>

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2018.

Elaboração dos autores.

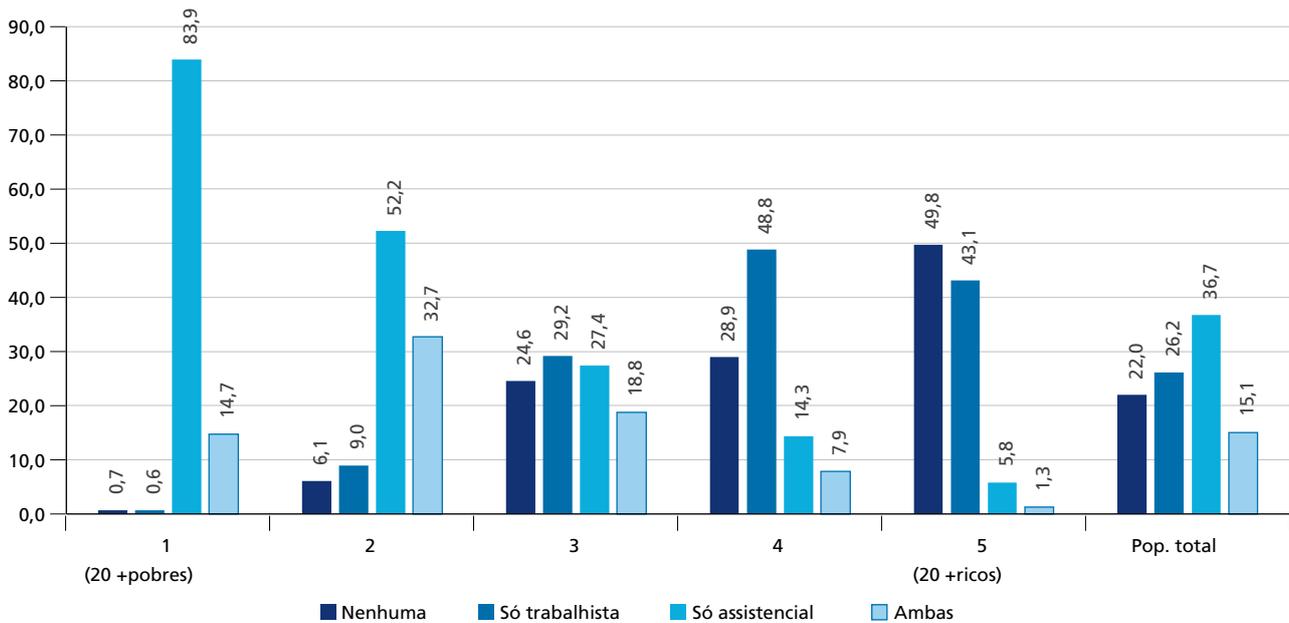
Nota: <sup>1</sup> Supondo que o benefício assistencial alcance 50% dos elegíveis que não tinham perfil de registrados no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Obs.: RDPC – renda domiciliar *per capita*.

GRÁFICO A.1

### Cobertura potencial das medidas, por quintos da distribuição de renda<sup>1</sup>

(Em %)



Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Supondo que o benefício assistencial alcance 50% dos elegíveis que não tinham perfil de registrados no CadÚnico.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Editores**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## **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

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL