Nota Técnica

SOCORRO GOVERNAMENTAL ÀS PEQUENAS UNIDADES PRODUTIVAS FRENTE À ATUAL PANDEMIA

Nº 63

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Maio de 2020

Mauro Oddo Nogueira
Sandro Pereira Silva
Sandro Sacchet de Carvalho

ipea

Nota Técnica

SOCORRO GOVERNAMENTAL ÀS PEQUENAS UNIDADES PRODUTIVAS FRENTE À ATUAL PANDEMIA

Nº 63

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura

Mauro Oddo Nogueira
Sandro Pereira Silva
Sandro Sacchet de Carvalho

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

SOCORRO GOVERNAMENTAL ÀS PEQUENAS UNIDADES PRODUTIVAS FRENTE À ATUAL PANDEMIA

Nº 63

Diset
Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura

Maio de 2020

Mauro Oddo Nogueira
Sandro Pereira Silva
Sandro Sacchet de Carvalho

ipea

EQUIPE TÉCNICA

Mauro Oddo Nogueira
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Sandro Pereira Silva
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretora de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Sandro Sacchet de Carvalho
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do 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 O TAMANHO DO DESAFIO 7

3 MEDIDAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS ATÉ O MOMENTO 9

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 12

REFERÊNCIAS 13

APÊNDICE 15

1 INTRODUÇÃO

A atual pandemia produzida pelo Sars-CoV-2, o chamado "novo coronavirus", vem suscitando diversas discussões sobre seus possíveis impactos econômicos, marcadas por controvérsias e também por alguns consensos entre analistas e autoridades.

A despeito da duração da crise e do grau de isolamento social a que as populações estão sendo submetidas, alguns indicadores recentes já apontam que seus efeitos terão uma magnitude, ao menos, comparável às maiores crises econômicas que o mundo moderno vivenciou. As atividades econômicas ao redor de todo o mundo estão sendo massivamente afetadas, seja por imposição do isolamento social, seja por indisponibilidade de elevados contingentes de trabalhadores acometidos pela Covid-19 associada à um recolhimento voluntário das pessoas em face do medo – fenômeno que está sendo chamado de *lockdown* endógeno. Sendo as empresas elos importantes das cadeias produtivas, essa paralisação se propaga a montante e a jusante, tanto pela suspensão das aquisições de seus fornecedores quanto pelo desabastecimento das empresas-clientes. O resultado é uma rápida e grave propagação da "virose econômica", desestruturando – ou mesmo destruindo – cadeias produtivas ao redor de todo o globo.

Ademais, as projeções de evolução do produto interno bruto (PIB) para os próximos meses são cada vez mais pessimistas; quanto mais duradoura e profunda for a crise, maior o grau da recessão vindoura. Evidentemente, a queda no produto terá impacto proporcional nas receitas públicas, agravando significativamente o *deficit* fiscal, o que fortalece a pressão sobre os governos nacionais para a tomada de medidas urgentes de enfrentamento dessa conjuntura indesejada.

Um aspecto que surge com certo consenso é o de que o "grupo de risco" mais sensível à "virose econômica" é aquele formado pelas micro e pequenas empresas (MPEs) e os trabalhadores autônomos, sobretudo os que operam no contexto da informalidade. São empresas com limitado capital de giro e baixíssimas reservas de capital (Bartik *et al.*, 2020), cuja atuação se concentra nos setores de comércio e serviços (Sebrae, 2020b), os mais atingidos pela crise. Além disso, essas unidades produtivas estão inseridas em cadeias também formadas majoritariamente por outras MPEs. No Brasil, pequenos negócios ou autônomos, formais ou informais, ocupam quase três quartos da massa de trabalhadores (Nogueira e Zucoloto, 2019), sendo, portanto, onde as consequências sociais decorrentes de um surto de desemprego, da suspensão dos salários ou da cessação de receitas individuais impactarão mais profundamente a sociedade brasileira. Assim, devem ser esses os principais beneficiários das medidas governamentais de socorros aos agentes produtivos.

É também consensual que, independentemente de quais as formas de socorro providas pelo Estado, o fator tempo em sua implementação é crucial para que a reação em cadeia não se instaure de forma incontrolável. No caso das MPEs brasileiras, uma pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), sobre a situação das MPEs no contexto da crise atual, aponta que estas conseguem sobreviver sem faturamento somente por, em média, 23 dias (Sebrae, 2020a). Quanto aos trabalhadores autônomos, não há dúvidas de que sua fragilidade é ainda maior, dado o conjunto de vulnerabilidades com que eles se defrontam (Nogueira e Zucoloto, 2019; Silva, 2017).

Diante desse contexto, este trabalho tem por objetivo avaliar as principais ações do governo federal brasileiro, no sentido de socorrer os segmentos mais vulneráveis do aparato produtivo nacional. Como será possível observar ao longo do texto, entendemos que as medidas apresentadas até o momento não se conectam em uma perspectiva sistêmica, mas, sim, compõem uma miríade cujo entendimento está escapando à grande parte dos micro e pequenos empresários e dos trabalhadores autônomos, alvos principais das ações aqui destacadas.

2 O TAMANHO DO DESAFIO

Além da importância das MPEs, que já foi destacada na introdução, pode-se ter uma noção do tamanho do desafio que o governo enfrentava e ainda enfrenta, se considerarmos que, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), no primeiro trimestre de 2020, haviam no Brasil pouco mais de 39 milhões de trabalhadores tidos como informais, o que representa 42% do total da população ocupada. A estes, pode-se acrescentar mais de 5,4 milhões de trabalhadores por conta própria com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), muito dos quais microempreendedores individuais (MEIs), e os cerca de 150 mil trabalhadores intermitentes (de acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged), que, apesar de formais, correm um grande risco de ficarem sem renda durante a pandemia, chegando assim a 48,5% da população ocupada. A tabela A.1 no apêndice detalha a distribuição dos ocupados por posição na ocupação.

Entretanto, esses números apresentam uma visão individual da vulnerabilidade econômica e baseada apenas no mercado de trabalho. Para uma visão mais aprofundada, é necessário considerar também os rendimentos de outras fontes e o domicílio como um todo, pois, afinal, no quarto trimestre de 2019, 22,2% dos domicílios no Brasil não possuíam renda do trabalho.

Na tabela 1, se mostra um quadro dos domicílios em vulnerabilidade econômica para 2018, que é o dado mais recente dos rendimentos de todas as fontes disponíveis. Não obstante, como mostra a tabela A.1, a evolução da informalidade de 2018 até este ano não nos permite supor que tenha havido qualquer melhoria nesse quadro ao longo desse intervalo de tempo. Na tabela 1, estamos considerando um domicílio como desprotegido no mercado de trabalho se nele não há um ocupado formal, seja privado ou público, ou trabalhadores por conta própria com CNPJ.[1] Após isso, averígua-se, entre esses domicílios desprotegidos, qual proporção possuía alguma outra fonte de renda, podendo assim formar uma visão melhor de qual a proporção de domicílios que se encontram expostos a uma grande vulnerabilidade econômica em consequência dessa pandemia.

TABELA 1
Vulnerabilidade dos domicílios aos impactos da epidemia, por tipo de fonte de renda (2018)
(Em %)

PAINEL A: PROTEÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO	DESPROTEGIDO	NÃO DESPROTEGIDO
Proporção de domicílios desprotegidos no mercado de trabalho[1]	47,91	52,09
PAINEL B: ENTRE OS DOMICÍLIOS DESPROTEGIDOS	**SIM**	**NÃO**
Recebe Benefício de Prestação Continuada (BPC)?	5,59	94,41
Recebe Bolsa Família (BF)?	18,08	81,92
Recebe outro programa social?	1,01	98,99
Recebe BPC, BF ou outro programa social?	21,97	78,03
Recebe aposentadoria?	37,49	62,51
Recebe alguma renda não proveniente do trabalho?	50,18	49,82
PAINEL C: VULNERABILIDADE APÓS RENDA DE OUTRAS FONTES	**SIM**	**NÃO**
Proporção de domicílios altamente vulneráveis após outras rendas	23,87	76,13

Nota: [1] Domicílio onde não há nenhum empregado formal, público ou privado, ou trabalhador por conta própria com CNPJ.
Fonte: PNAD-C/IBGE.
Elaboração dos autores.

A tabela revela que aproximadamente 48% dos domicílios estavam desprotegidos no mercado de trabalho. Entre esses domicílios, de acordo com a PNAD-C, em 2018, 5,6% recebiam o Benefício de Prestação Continuada, 18,1% recebiam rendimentos do Programa Bolsa Família (PBF) e 1% recebia renda de algum outro programa social; sendo que 22% dos domicílios desprotegidos recebiam ou o BPC, o BF ou outro programa social.

Naturalmente, inativos representam boa parte dos domicílios desprotegidos no mercado de trabalho, e, consequentemente, aposentadorias e pensões são a mais importante fonte de renda desse grupo. De acordo com a tabela 1, 37,5% dos domicílios desprotegidos recebiam aposentadoria. E, considerando-se em conjunto todas as outras fontes de renda disponíveis na PNAD-C,[2] tem-se que 50,2% dos domicílios desprotegidos no mercado de trabalho possuíam alguma outra fonte de renda.

Esses resultados revelam que podemos considerar cerca de um quarto dos domicílios como altamente vulneráveis aos impactos econômicos da pandemia. Em 2018, o valor exato era 23,9%, e, como já argumentamos, não há razão para supor que esse número possa ter apresentado uma evolução positiva no período até os dias atuais.

Vale lembrar que existe uma considerável heterogeneidade na proporção de domicílios altamente vulneráveis entre os diferentes estados da Federação. Por exemplo, a proporção atinge um mínimo de 16,2% no Rio Grande do Sul e cerca de 18% em São Paulo e no Distrito Federal (DF), enquanto, por outro lado, alcança um pico de 36% no Maranhão, 33,5% no Pará e 31,5% no Acre, no Amazonas e em Alagoas. Os valores por estado são mostrados na tabela A.2 no apêndice.

1. A escolha dessa definição não visa implicar que trabalhadores formais e autônomos registrados não possam tornar-se desprotegidos ou vulneráveis em virtude da pandemia. O ponto aqui é que esses trabalhadores são "visíveis" e, portanto, mais fáceis de serem alcançados por políticas públicas, e o que se quer averiguar é justamente qual é a proporção de domicílios que possuem apenas integrantes "invisíveis", de forma a salientar o desafio a ser superado para que o auxílio necessário chegue a essas pessoas de forma tempestiva.

2. O que inclui ainda transferências privadas, doações e mesadas e rendimentos de aluguel.

3 MEDIDAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS ATÉ O MOMENTO

No Brasil, o primeiro caso de Covid-19 foi confirmado em 26 de fevereiro. Durante a primeira quinzena de março, poucas medidas concretas em resposta à epidemia haviam sido tomadas. Os primeiros pacotes de medidas foram anunciados somente em 13 e 16 de março, por meio da Resolução nº 850 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), de 18 de março de 2020 (Codefat, 2020). A estas, foram se somando inúmeras outras, mas sempre tendo como princípio evitar-se o comprometimento do equilíbrio fiscal e da relação dívida pública/PIB. Ademais, há um perceptível grau de lentidão no processo decisório e na implementação de fato dessas medidas. A Lei nº 13.982/2020 – que será tratada em detalhes mais adiante neste texto –, por exemplo, só foi publicada em 2 de abril (Brasil, 2020a), após uma querela a respeito de ser ou não necessária uma emenda constitucional (EC) para realizar o pagamento do benefício nela previso. Ou seja, mais de um mês após a confirmação do primeiro caso no Brasil; por sua vez, o início dos pagamentos ocorreu somente em 9 de abril, quando já se contavam com mais de 18 mil infectados e novecentas mortes no país. Além disso, a operacionalização do programa vem esbarrando em enormes entraves e dificuldades, protelando ainda mais o acesso ao auxílio estabelecido na lei para seus potenciais beneficiários.

Tendo-se em vista os objetivos deste estudo, concentraremos nossa atenção em duas modalidades específicas de ações dentro do rol dos programas federais implementados até o momento: aquelas voltadas para o apoio aos pequenos negócios e as de socorro aos trabalhadores autônomos e/ou em condições precárias de inserção no mercado.

3.1 O socorro às empresas

Entre o conjunto de ações destinadas à preservação das condições de operação e dos postos de trabalho nos pequenos negócios, três merecem destaque em virtude de sua abrangência e da expectativa de seus impactos: a Resolução Codefat nº 850, de 18 de março de 2020 (Codefat, 2020), a Medida Provisória (MP) nº 936, de 1º de abril (Brasil, 2020e), e a MP nº 944, de 3 de abril (Brasil, 2020f).

- Resolução Codefat nº 850/2020:

A primeira medida significativa tomada pelo governo foi por meio do Codefat, com a *Resolução Codefat nº* 850/2020, que tinha por objetivo "Instituir linha de crédito denominada Proger Urbano Capital de Giro, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger, voltada para o atendimento da demanda por financiamento de capital de giro isolado para empresas com faturamento de até R$ 10 milhões". A resolução estabelece que ao menos 60% do total de operações devem ser formalizadas para as micro e pequenas empresas enquadradas, assim definidas conforme o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar – LC nº 123/2006).

Limitado a um valor de R$ 500 mil e com prazo de financiamento de até 48 meses, incluindo doze meses de carência, sobre o empréstimo incidirá a "Taxa de Longo Prazo (TLP), acrescida de taxa efetiva de juros de até 12,00% (doze por cento) ao ano". Tais condições de financiamento em uma situação com o grau de incerteza que a que ora se apresenta é, a princípio, muito pouco atraente para os pequenos empresários, uma vez que as perspectivas de sustentabilidade de seus negócios estão gravemente ameaçadas.[3]

Além disso, o risco creditício das operações recai integralmente sobre as instituições financeiras operadoras. Desse modo e no quadro atual, o rigor na avaliação de riscos tenderá a ser elevado para os padrões das MPEs, tornando o instrumento inacessível à boa parte desse segmento, que, historicamente, já encontra dificuldade para a obtenção de créditos em situações de normalidade.

- Medida Provisória nº 936/2020:

Este instrumento institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Em linhas gerais, esta MP permite a redução da jornada de trabalho, com redução proporcional do salário – nos percentuais de 25%, 50% ou 70% – ou a suspensão temporária do contrato de trabalho. O prazo máximo para a redução da jornada é de noventa dias; para a suspensão do contrato de trabalho, é de sessenta dias – podendo ser fracionado em dois períodos de trinta. Nas situações em que ambas as condições forem adotadas sucessivamente, o limite total é de noventa dias. Em ambos os casos, os rendimentos dos trabalhadores serão complementados pelo Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, tendo como "base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito", e serão integralmente custeados por recursos da União.

3. O elevado grau de incerteza pode ser observado, mesmo que indiretamente, a partir das constantes revisões sobre os impactos da pandemia no PIB brasileiro e mundial. Além disso, nota-se também a ausência de informações concretadas sobre o fim das medidas de distanciamento social em funcionamento.

O art. 10 dessa MP determina que ficará assegurada a garantia relativa do emprego ao empregado submetido à redução da jornada ou à suspensão do contrato durante todo o período de sua vigência e por um período igual a este, a contar a partir de seu encerramento. Contudo, qualificamos como garantia relativa do emprego porque o § 1º desse artigo admite a possibilidade de demissão sem justa causa, desde que, além das parcelas rescisórias devidas pelo empregador na legislação vigente, sejam pagas também indenizações com valores que variam em função do percentual de redução da jornada.

Há algumas questões a serem consideradas. A primeira diz respeito à insuficiência da medida no que tange à complementação da renda desses trabalhadores, especialmente quando comparada a programas semelhantes que vêm sendo adotados por outros países (Dieese, 2020b). O fato que merece mais destaque nessa análise é que a utilização do valor do seguro-desemprego como base de cálculo implica, na prática, a redução de rendimentos para todos os trabalhadores que recebem acima do salário mínimo (SM) nacional, além de limitar o benefício à R$ 1.813, 03.

Outro aspecto a ser considerado é o risco assumido para o empregador que vier a optar pela adesão ao programa. Como já foi citado, o cenário atual é de elevadíssimo grau de risco – incerteza, em realidade –, especialmente para os pequenos negócios. Assim sendo, o compromisso de garantia do emprego pode se tornar um fardo a mais para aqueles empresários que não lograrem a sobrevivência de seus negócios e forem foçados a arcar, além dos custos inerentes ao encerramento das firmas, com as indenizações relativas a esse dispositivo.

- Medida Provisória nº 944/2020:

Esta MP institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Trata-se de uma linha de crédito destinado às empresas. As condições do empréstimo estão estabelecidas no seu art. 2º, que define como alvo as empresas com receita bruta anual superior a R$ 360 mil e igual ou inferior a R$ 10 milhões no exercício de 2019. O empréstimo destina-se exclusivamente à cobertura de um máximo de dois meses da folha de pagamentos da empresa e está limitado a um teto de 2 SMs por empregado.

Sobre o empréstimo incidirá uma taxa de juros de 3,75% ao ano (a.a.) – valor equivalente à taxa Selic em vigor na data da publicação da MP –, com carência de seis meses e um prazo de amortização de até 36 meses (art. 5º), podendo ser operacionalizado por qualquer instituição financeira sujeita à supervisão do Banco Central do Brasil (BCB).

Como contrapartida, as empresas assumem o compromisso de garantia do emprego de todos os seus trabalhadores por um período "compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito" (art. 2º, § 4º).

Em seu art. 4º, a MP determina que 15% do valor financiado será custeado pela instituição financeira operadora e o restante, pela União, cabendo as perdas por inadimplência a cada uma destas, proporcionalmente à sua participação no crédito, sendo que as despesas de recuperação de créditos inadimplidos deverão ser integralmente arcadas pelas instituições financeiras.

A principal lacuna observada é que ela deixa de contemplar as microempresas – ou seja, aquelas com faturamento bruto anual de até R$ 360 mil. Trata-se de um contingente de quase 6,6 milhões de empresas, que são responsáveis por algo em torno de 15 milhões de empregos formais no país, o que representa quase 30% da totalidade de empregos formais.

Outro ponto diz respeito à análise de risco, que fica a cargo das instituições financeiras. Como citado anteriormente, a conjuntura atual elevou sobremaneira os riscos para a sobrevivência das pequenas empresas, endurecendo os critérios de avaliação de riscos de créditos dos bancos Como resultado, já existem indícios de "empoçamento" desses créditos, o que é corroborado pelo Sebrae, que registra que 59,2% dos empresários entrevistados que tentaram acessar o instrumento tiveram o crédito negado (Sebrae, 2020a).

No que se refere à destinação do recurso, o fato de cobrir apenas as despesas com pessoal e, em muitos casos, nem mesmo sua totalidade, não garante a preservação do capital de giro mínimo necessário para a sobrevivência de um empreendimento parado, uma vez que os custos fixos continuam incidindo. Nessas condições, o empresário se vê diante do dilema de decidir entre correr o risco de fechar seu estabelecimento, demitir funcionários ou assumir uma dívida cujo montante não é suficiente para cobrir suas despesas remanescentes, e, além disso, ter de manter os empregos por um período após a superação da crise. Em outras palavras, a última condição implica o risco de, a despeito do crédito, ser obrigado a encerrar as atividades acumulando um montante ainda mais elevado de dívidas.

O último aspecto a ser observado é que sobre o financiamento incide a taxa Selic. Isso significa que, descontada a inflação – que já vinha em trajetória de queda e que se espera que, diante do declínio esperado da demanda agregada, aumente ainda mais esse viés de queda –, o custo fiscal efetivo desse programa para a União é nulo, uma vez que essa taxa corresponde ao custo de oportunidade do dinheiro para o Tesouro Nacional (TN). Mais ainda, há uma forte expectativa de a trajetória dessa taxa se mantenha no curto prazo, o que tornaria os custos efetivos menores que zero.

3.2 O auxílio emergencial para os informais e autônomos

Para prover auxílio aos trabalhadores autônomos, dois instrumentos legais foram concebidos no nível federal: a Lei nº 13.982/2020, publicada em 2 de abril (Brasil, 2020a), e o Projeto de Lei (PL) nº 873, de 23 de março, aprovado pelo Congresso Nacional em 22 de abril (Brasil, 2020g).

- Lei nº 13.982/2020:

Uma das primeiras medidas de socorro socioeconômico editadas pela esfera federal veio por intermédio desse instrumento, que estabelece as bases de um auxílio monetário emergencial para os trabalhadores autônomos formais (MEIs) ou informais, com destaque para o disposto em seu art. 2º.

Em que pese o inegável aspecto positivo da inciativa, seu alcance não é suficiente para fazer frente à gravidade e à extensão dos impactos do isolamento social para esse segmento de trabalhadores.

O auxílio emergencial estabelecido no art. 2º da lei é de R$ 600,00 – ou seja, menos de 60% do salário mínimo nacional, que está fixado em R$ 1.045,00. Como existem projeções que apontam para um valor mínimo de sobrevivência familiar digna no país na ordem de R$ 4.483, 20 (Dieese, 2020a),[4] esse valor é, portanto, insuficiente para mitigar o impacto social decorrente da cessação das atividades laborais desses indivíduos.

Ainda considerando a questão da renda, o inciso IV do *caput* desse artigo exclui do benefício aqueles trabalhadores autônomos que auferem rendas superiores a 3 SMs (R$ 3,135,00). Isso significa que esses trabalhadores não fazem jus nem mesmo aos R$ 600,00, ficando, portanto, completamente desassistidos sem que suas despesas básicas tenham sido diferidas. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Sebrae (2019), em 2018, apenas 37% dos MEIs estariam enquadrados nesse limite.[5] Outro ponto associado a essa questão se refere ao disposto no inciso V do *caput*, que também exclui do auxílio aqueles trabalhadores que "no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R$ 28.559,70"; ou seja, uma renda mensal média de R$ 2.379,98. Observe-se que os pré-requisitos para o direito de acesso ao auxílio previstos nos incisos do *caput* do art. 2º são cumulativos. Nesse caso, além da questão do valor ainda mais baixo para a linha de corte, o ano de referência é 2018. Ocorre que, dada a realidade econômica do país em 2019, é bastante provável que a média dos trabalhadores desse segmento tenha perdido renda desde então, o que acarretará a exclusão de muitos trabalhadores do benefício, a despeito de sua renda recente ser inferior a esse patamar.

Um ponto que consideramos crítico na lei, em face da realidade brasileira, é a exclusão do programa dos trabalhadores menores de 18 anos (art. 2º, inciso I). É sabido que, tristemente, a renda do trabalho de adolescentes – bem como do trabalho infantil – ainda é fundamental no sustento de inúmeros lares em nosso país, sendo estes, muitas vezes, arrimo de família.

Também merece destaque o fato de que trabalhadores de inúmeras categorias profissionais deixaram de ser contempladas. O inciso VI do *caput* restringe o direito ao benefício aos trabalhadores registrados como MEIs, contribuintes da Previdência Social ou inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Todavia, a uma vasta gama de atividades econômicas, não é permitido o registro como MEI. Isso também ocorre em relação ao Cadastro Único. Já o inciso II exclui os trabalhadores que tenham emprego formal ativo, o que priva aqueles que estão sob a modalidade de contrato de trabalho intermitente, cuja maioria, muito provavelmente, se encontra sem rendimentos. Além desses, também ficaram apartados do benefício os trabalhadores cooperativados e os empreendimentos de economia solidária. Temos, assim, outro contingente de trabalhadores aos quais será vedado o auxílio.

Por fim, a operacionalização do programa ficou restrita às instituições financeiras públicas federais (art. 2º, § 9º). Essa operacionalização tem trazido, conforme amplamente noticiado pela imprensa, duas implicações: problemas em relação ao cadastramento para o programa em virtude de pendências na regularidade do Cadastro de Pessoa Física (CPF); e dificuldades no sistema de atendimento aos candidatos, fatos esses que têm provocado grande aglomeração nos entornos das agências da Caixa Econômica Federal (Caixa). Vale lembrar, ainda, que uma parcela significativa desses indivíduos não tem acesso às contas digitais, uma vez que ainda somam milhões os "excluídos digitais" no país, destacadamente nessas classes sociais.

4. O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), com base do inciso IV do art. 6º da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988), que determina que é um direito dos trabalhadores urbanos e rurais um "salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim", calcula, desde 2004, o valor que deveria ser fixado para o salário mínimo, de modo a que este fosse capaz de atender aos requisitos dispostos na lei (Dieese, 2020a).

5. Note-se que, além disso, o valor de corte do benefício ainda é inferior ao salário mínimo necessário para a aquisição da cesta básica projetada pelo Dieese.

- Projeto de Lei nº 873/2020:

Este PL é uma tentativa de corrigir as insuficiências e as omissões da Lei nº 13.982/2020. Aprovado em 22 de abril, a redação enviada para sanção[6] contempla algumas das ressalvas à lei aqui apresentadas.

Entre os aprimoramentos introduzidos, destaca-se, no texto aprovado, a inserção do § 2-A no art. 2º da lei, que inclui novas atividades profissionais, bem como os trabalhadores cooperativados. No entanto, o fato de o texto especificar quais atividades, além daquelas passiveis de registro no MEI ou no Cadastro Único, podem ser incluídas no programa implica a possibilidade de que outras atividades tenham permanecido privadas do benefício. O PL permite, ainda, a extensão benefício aos trabalhadores com contrato intermitente (§ 5-A). Limita-a, porém, àqueles com renda de até 1 SM, o que mantém a exclusão de inúmeros trabalhadores.

O PL também altera o inciso I do *caput* do art. 2º, permitindo que mães adolescentes – isto é, menores de 18 anos – possam também participar do programa. Já o § 3º da lei tem sua redação alterada, de modo a suprimir a especificação de gênero no caso de provedores de famílias monoparentais. Fora esse ponto, não houve nenhuma outra consideração no PL para os trabalhadores menores de idade.

No que diz respeito aos valores envolvidos, quer sejam os limites para participação no programa, quer seja o valor do benefício, a única alteração introduzida pelo PL foi a revogação do inciso V do art. 2º, que limitava o acesso aos trabalhadores que tivessem recebido renda tributável de até R$ 28.559,70 em 2018. Prevalece, assim, a maior parte das considerações a respeito desses temas feitas aqui em relação à Lei 13.982/2020.

Um ponto positivo que merece destaque é uma "harmonização" que o PL introduz entre esse programa de auxílio emergencial e o Programa Bolsa Família (§ 1º-A e § 2º do art. 2º).

Finalmente, no § 9º-A desse artigo, passa a ser permitida a contratação, por parte das instituições financeiras públicas federais que operacionalizam o programa de "instituições não financeiras de pagamento e de transferência de capital *(fintechs)*" para sua operacionalização. A despeito de se tratar de uma efetiva melhoria no processo de atendimento aos candidatos ao auxílio, muito provavelmente essa medida poderá não ser suficiente para eliminar os gargalos já observados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou uma análise das medidas tomadas pelo governo federal para suportar as MPEs e os trabalhadores autônomos diante da crise ora vivenciada pelo país. O ideal é que fossem capazes e suficientes para a minimização do esgarçamento do tecido produtivo e seus impactos sociais negativos, ao oferecer um apoio efetivo para um conjunto que representa em torno de 95% das unidades produtivas formais de nossa economia (Sebrae, 2020b), e, com isso, criar condições que diminuam a grave ameaça que agora paira sobre aproximadamente 75% dos postos de trabalho formais e informais existentes no país (IBGE, 2020). Todavia, o que se constatou é que permanecem grandes lacunas para que esses objetivos possam ser efetivamente alcançados. Portanto, é urgente que novas medidas venham a ser implementadas, de modo a complementar de maneira mais abrangente os programas ora existentes.

É fundamental que, na reflexão sobre os fundamentos que devem nortear o processo decisório governamental neste momento, ter em conta que o fenômeno que ora vivenciamos é inédito: nas crises anteriores do capitalismo, o que se presenciou foi um "derretimento" do fator capital. Nesta, foi a imobilização do fator trabalho que paralisou o aparato produtivo, colocando em risco a sustentação do capital. Talvez o único cenário econômico com alguma similaridade na história tenha sido o das duas grandes guerras mundiais, nas quais, como agravante, houve destruição de capital físico. Entretanto, esse comprometimento dos fatores de produção ocorreu apenas nas regiões próximas às frentes de batalha. Naquelas que estavam na retaguarda, algumas vezes o que se observou foi o contrário: um incremento na produção em decorrência dos "esforços de guerra". Na situação atual, o apagão produtivo se estende por todo o globo. Além disso – e destacadamente – as guerras via de regra têm sua origem em fatores econômicos, em disputas por riquezas e domínios territoriais, sejam recursos naturais, sejam mercados. Assim, ao final, há perdedores e vencedores. Nesta pandemia, não haverá vencedores.

Portanto, trata-se de preparar a economia nacional para um cenário de fortes incertezas. Considerando-se a situação enfrentada pelas micro e pequenas empresas, assim como pelos trabalhadores formais e informais, parece não haver outra alternativa se não a de que o Estado assuma o ônus de socorrer de forma emergencial os componentes mais seriamente ameaçados. Afinal, nas sociedades democráticas, o Estado representa o papel de congregação do coletivo.

6. Na data de elaboração deste trabalho, o PL nº 873/2020 ainda aguardava sanção presidencial. Portanto, ainda estava sujeito a vetos.

REFERÊNCIAS

BARTIK, A. *et al*. **How are small businesses adjusting to Covid-19?** Early evidence from a Survey. Cambridge, abr. 2020. (NBER Working Paper Series).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Congresso Nacional, 2020a.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasília: PR, 2020b.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília: PR, 2020c.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 929, de 25 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, das Relações Exteriores, da Defesa e da Cidadania, no valor de R$ 3.419.598.000,00, para os fins que especifica. Brasília: PR, 2020d.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Brasília: PR, 2020e.

_____. Presidência da República. Medida Provisória nº 944, de 3 de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Brasília: PR, 2020f.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 873, de 23 de março de 2020. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2020g.

CODEFAT – CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. Resolução Codefat nº 850, de 18 de março de 2020. Brasília: Codefat, 2020.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos**: salário mínimo nominal e necessário. Dieese: São Paulo, 2020a. Disponível em: <https://is.gd/tEZhWl>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. **O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda diante dos impactos da Covid-19**. Dieese: São Paulo, 3 abr. 2020b. (Nota Técnica nº 232).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFICA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNADC/T)**: 1º trimestre de 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão**: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das empresas e da informalidade no Brasil. 2. ed. Brasília: Ipea, 2019.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Pesquisa Perfil do MEI**. Sebrae: Brasília, jun. 2019. Disponível em: <https://is.gd/tHeXQJ>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____ . **O impacto da pandemia de corona vírus nos pequenos negócios – 2ª edição**: resultados nacionais. Sebrae: Brasília, 2020a.

_____. **Painel de Empresas**. DataSebrae. 2020b. Disponível em: <https://is.gd/ty5A8o>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

APÊNDICE

TABELA A.1

Distribuição da população ocupada por posição na ocupação (2018)

	EM MILHARES		PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA (%)	
Painel A: formais	1º trim./2020	1º trim./2018	1º trim./2020	1º trim./2018
Privado com carteira – exclusive doméstico	33.096	32.837	0,36	0,36
Doméstico com carteira assinada	1.640	1.857	0,02	0,02
Público com carteira (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT)	1.204	1.171	0,01	0,01
Estatutário e militar	8.106	7.830	0,09	0,09
Empregador com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)	3.584	3.455	0,04	0,04
Conta própria com CNPJ	5.444	4.361	0,06	0,05
Total	**53.074**	**51.511**	**0,58**	**0,57**
Painel B: informais				
Privado sem carteira – exclusive doméstico	11.023	10.657	0,12	0,12
Doméstico sem carteira assinada	4.331	4.327	0,05	0,05
Público sem carteira assinada	2.342	2.171	0,03	0,02
Empregador sem CNPJ	800	892	0,01	0,01
Conta própria sem CNPJ	18.714	18.510	0,20	0,21
Trabalhador familiar auxiliar	1.938	2.204	0,02	0,02
Total	**39.148**	**38.761**	**0,42**	**0,43**

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE).
Elaboração dos autores.

TABELA A.2

Vulnerabilidade dos domicílios aos impactos da epidemia, por Unidade da Federação – UF (2018)

(Em %)

	DOMICÍLIOS DESPROTEGIDOS		DOMICÍLIOS ALTAMENTE VULNERÁVEIS APÓS OUTRAS RENDAS	
	Sim	Não	Sim	Não
Rondônia	52,32	47,68	29,57	70,43
Acre	59,21	40,79	31,49	68,51
Amazonas	55,84	44,16	31,34	68,66
Roraima	49,81	50,19	29,73	70,27
Pará	61,11	38,89	33,63	66,37
Amapá	52,19	47,81	30,00	70,00
Tocantins	55,28	44,72	28,39	71,61
Maranhão	70,36	29,64	36,17	63,83
Piauí	65,65	34,35	31,09	68,91
Ceará	60,81	39,19	29,94	70,06
Rio Grande do Norte	57,1	42,9	27,65	72,35
Paraíba	61,8	38,2	29,72	70,28
Pernambuco	58,64	41,36	29,24	70,76
Alagoas	64,06	35,94	31,53	68,47
Sergipe	61,11	38,89	30,22	69,78
Bahia	62,96	37,04	31,04	68,96
Minas Gerais	45,42	54,58	22,40	77,60
Espírito Santo	46,84	53,16	24,95	75,05
Rio de Janeiro	46,69	53,31	23,58	76,42
São Paulo	37,08	62,92	17,99	82,01
Paraná	40,44	59,56	20,00	80,00
Santa Catarina	36,06	63,94	16,18	83,82
Rio Grande do Sul	42,95	57,05	18,58	81,42
Mato Grosso do Sul	38,26	61,74	20,28	79,72
Mato Grosso	43,01	56,99	23,20	76,80
Goiás	44,15	55,85	23,60	76,40
Distrito Federal	32,75	67,25	18,22	81,78

Nota: [1] Domicílio onde não há nenhum empregado formal, público ou privado, ou trabalhador por conta própria com CNPJ.
Fonte: PNAD-C.
Elaboração dos autores.

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

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson 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

Composto em linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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