

Assunto: 4º Relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública.

---

## 1. Introdução

Este Relatório busca apresentar o conjunto de medidas implementadas no ano de 2020, com ênfase naquelas que apresentam custo fiscal primário, para enfrentamento da maior crise econômica e social já mensurada na economia brasileira causada pela pandemia de Covid-19, um desafio sem precedentes para a Administração Pública, especialmente para os Ministérios da Saúde e da Economia: elaborar, avaliar e executar um número enorme de medidas, com a tempestividade adequada para minimizar os impactos negativos sobre a população vulnerável, trabalhadores, empresas e entes subnacionais.

O desenho e a implementação de políticas precisavam ser realizados com rapidez, eficiência, focalização e respeitando o equilíbrio intergeracional. Com essas premissas, o sistema de saúde precisava receber aportes para enfrentar o desafio de aumento de demanda por atenção hospitalar. Além disto, as pessoas mais vulneráveis, especialmente os informais, as empresas e os entes da federação também clamavam por auxílio financeiro temporário.

A excepcionalidade, a velocidade de implementação e a magnitude dos recursos a serem empregados seriam tão grandes que se definiu implementar um orçamento específico que foi batizado com a grandeza do desafio: Orçamento de Guerra. Essa excepcionalização de regras fiscais foi introduzida na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020, que durante o período de calamidade pública teve sua eficácia suspensa:

(I) o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, por força do art. 65 dessa mesma Lei, uma vez que houve reconhecimento da situação de calamidade pública por parte do Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Na prática, isso significa que não há obrigatoriedade de contingenciamento de despesas públicas para o atendimento de metas fiscais;

(II) arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e art. 114 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, LDO-2020, caput e § 14, devido ao Parecer nº 29/2020/SGCT/AGU, de 30 de março de 2020, de força executória da decisão monocrática proferida nos autos da ADI nº 6355, que consta como Anexo I desta Nota. Ressalte-se que, sob tal Parecer, resta claro que a suspensão da eficácia dos dispositivos em questão se aplica apenas às despesas relacionadas ao combate à crise instaurada pela pandemia do Covid-19 e no período de calamidade pública reconhecida por meio do referido Decreto Legislativo nº 6/2020, qual seja, 31/12/2020, no tocante à exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias para operacionalizá-las. Posteriormente, essas excepcionalidades foram incorporadas ao art. 3º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

## **2. Divulgação e Transparência das Ações de Enfrentamento ao Covid-19**

Com as exceções das regras fiscais durante o período de calamidade, o Governo Federal pôde editar medidas provisórias de crédito extraordinário para custear um conjunto de políticas emergenciais de enfrentamento aos efeitos sociais e econômicos gerados pela pandemia. Estes créditos deveriam ser explicitamente caracterizados como enfrentamento da emergência de saúde pública.

As medidas implementadas são segmentadas em: i) Medidas com Impacto no Resultado Primário em 2020 e ii) Medidas sem Impacto no Resultado Primário.

A **Figura 1** sintetiza as medidas com impacto no resultado primário do Governo Federal em 2020. As reduções de Receitas que totalizam R\$ 27,5 bilhões são, principalmente, por redução de impostos de importação e IOF sobre crédito, enquanto as despesas que totalizam R\$ 587,5 bilhões têm como foco os mais vulneráveis, os entes da federação, a saúde pública e os empregos e as empresas. Apenas para o auxílio financeiro emergencial foram destinados R\$321,8 bilhões.

**Figura 1 – Impacto Primário em 2020 das Medidas de Enfrentamento a Covid-19**

	R\$ bilhões
<b>Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)</b>	<b>-615,0</b>
<b>Receitas (I)</b>	<b>-27,5</b>
Redução temp. a zero das alíquotas de importação bens de uso médico-hospitalar* - Resolução Camex 17, 22, 28, 31, 32, 33, 44, 51, 67, 75	-3,2
Redução temp. a zero das alíquotas de importação via postal ou aérea - Regime de Tributação Simplificada - Portaria ME 158, 194	-1,3
Desoneração temp. de IPI para bens necessários ao combate ao Covid-19 - Decreto 10.285, 10.302, 10.503	-1,3
Redução temp. do IOF crédito - Decreto 10.305, 10.414, 10.504	-20,4
Desoneração temp. de PIS/COFINS (sulfato de zinco para medicamentos) - Decreto 10.318	-0,6
Suspensão de Pagamento de Dívidas Previdenciárias - Lei Complementar 173; Portaria RFB 1.072	-0,8
<b>Despesas (II)</b>	<b>587,5</b>
<b>Em Execução Orçamentária</b>	<b>583,3</b>
Ampliação de recursos para a Saúde e Educação para aquisição de insumos médico-hospitalares - MPV 924	5,1
Realocações Covid-19	1,3
Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - Comprar de EPI e Respiradores - MPV 947	2,6
Crédito Ministério da Saúde para ampliar aquisição de testes da Covid-19 - MPV 967	3,6
Contratação de cerca de cinco mil profissionais de saúde por tempo determinado (MS) - MPV 970	0,3
Transferência Suplementar ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 976	4,5
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS) - MPV 967; Lei 13.995	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares; Lei 14.032	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 940	9,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde - MPV 969	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 0, 939; Lei 14.041	16,0
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - MPV 978; Lei Complementar 173	60,2
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,6
Ampliação do Programa Bolsa Família - MPV 929	3,0
Auxílio Financeiro Emergencial (R\$ 600,00 por 5m) e Auxílio Residual - MPV 937, 956, 970, 988; Lei 13.982, MP 999, 1000	321,8
Cidadania - Segurança Alimentar e Nutricional - MPV 957	0,5
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético (Tarifa Social) - MPV 949	0,9
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - MPV 935; Lei 14.020	51,6
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos - PESE Funding União) - MPV 943; Lei 14.043	17,0
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) - MPV 972, 997; Lei 13.999, 14.042	27,9
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos - FGI) - BNDES - MPV 975, 977	20,0
Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) - Maquininhas - MPV 1.002; Lei 14.042	10,0
Apoio Emergencial do Setor Cultural - MPV 990; Lei 14.017	3,0
Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility - MPV 1.004	2,5
Crédito Extraordinário Ministérios - MPV 921, 929, 940, 941, 942, 962, 965, 985, 989, 991, 994, 1001, 1007, 1008; Lei 14.033	5,8
<b>Sem Dotação Orçamentária</b>	<b>4,2</b>
Suspensão das Parcelas de Empréstimos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - Lei 13.998	0,2
Expansão FGI; Lei 14.042	4,0
<b>Sem Ato Autorizativo</b>	<b>0,0</b>

\* Faltam estimativas das Resoluções Camex 86, 89, 90

Fonte: Ministério da Economia.

Destaca-se nesta lista a destinação de R\$ 60,2 bilhões em transferências diretas aos Estados, Municípios e o Distrito Federal por meio do Programa Federativo de Combate ao Covid-19 (Lei Complementar 173/2020). Entretanto, o apoio aos entes da federação é substancialmente maior que esta transferência e totaliza R\$ 190,6 bilhões, sendo R\$ 104,8 bilhões com execução orçamentária.

Neste segundo grupo de medidas, presentes na **Figura 2**, estão as que não geram impacto ao resultado primário por serem diferimentos de pagamentos de tributos ou antecipação de desembolsos. Dentre elas: i) alterações na programação financeira sem impacto no resultado anual atingem R\$ 442,8 bilhões; ii) medidas de caráter extraorçamentários que atingem R\$ 68,4 bilhões; iii) R\$ 85,1 bilhões em Apoio a Estados e Municípios (além daquelas que têm impacto primário em 2020, presentes na **Figura 1**); iv) R\$ 232 bilhões em Medidas de Crédito; e v) R\$ 2.985,2 bilhões em medidas regulatórias (conforme divulgação do Banco Central do Brasil).

**Figura 2 – Medidas de Enfrentamento a Covid-19 sem Impacto Primário em 2020**

	R\$ bilhões
<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)</b>	<b>3.813,5</b>
<b>Alteração na programação financeira sem impacto no resultado anual (III)</b>	<b>442,8</b>
Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 2 meses - Portaria ME 139	74,4
Extensão do Diferimento do PIS/COFINS e contribuição patronal por 1 mês adicional - Portaria ME 245	22,2
Diferimento da parte da União no Simples Nacional por 3 meses - Resolução CNPS 152	22,2
Postergação (60 dias) da entrega DIRPF e do recolhimento do imposto e demais créditos tributários - IN RFB 1.934	10,0
Prorroga o prazo de recolhimento de parcelamentos especiais RFB e PGFN - Portaria ME 201	9,6
Prorroga o prazo de recolhimento de parcelamentos especiais do Simples Nacional (RFB e PGFN) - Resolução CGSN 155	1,4
Suspensão, prorrogação e diferimento de atos de cobrança da dívida ativa da União - Portaria ME 103; Portaria PGFN 7820 e 7821	246,0
Diferimento e tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações (agosto a dezembro) - MPV 952	3,3
Prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos (Drawback) - MPV 960	0,0
Antecipação de Cronograma de Pagamento para Beneficiários da Seguridade Social	53,7
Antecipação do 13º de aposentados e pensionistas do INSS (abril e maio) - MPV 927	47,2
Antecipação do Abono Salarial - BB e CAIXA (junho) - Resolução Codefat 857	6,5
	<b>R\$ bilhões</b>
<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)</b>	<b>3.813,5</b>
<b>Extraorçamentários (IV)</b>	<b>68,4</b>
FGTS Saque Emergencial (Resíduo Saque Imediato + Aporte PIS/PASEP) - MPV 946	36,2
Redução de 50% nas contribuições do Sistema S por 3 meses - MPV 932; Lei 14.025	2,2
Diferimento do prazo de recolhimento do FGTS por 3 meses - MPV 927	30,0
	<b>R\$ bilhões</b>
<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)</b>	<b>3.813,5</b>
<b>Apoio a Estados e Municípios (V)</b>	<b>85,1</b>
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União - Lei Complementar 173	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos - Lei Complementar 173; Resolução CMN 4.826	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais - Lei Complementar 173	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/Garantia União - Lei Complementar 173; Portaria ME 429	20,0
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 2 meses - Portaria ME 139	3,9
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 1 meses - Portaria ME 245	1,1
	<b>R\$ bilhões</b>
<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)</b>	<b>3.813,5</b>
<b>Medidas de Crédito (VI)</b>	<b>232,0</b>
Fundo Geral de Turismo (Fungetur) - Ministério do Turismo** - MPV 963; Lei 14.043	5,0
BNDES - Suspensão temporária de pagamentos de financiamentos (até seis meses)	30,0
BNDES - Ampliação do crédito para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)	5,0
BNDES - Apoio Emergencial da Saúde	2,0
CODEFAT - Ampliação de crédito do PROGER/FAT para MPMEs - Resolução Codefat 851	5,0
CNPS - Redução de teto juros consignado e alongamento de prazo - Resolução CNPS 1.338	25,0
CAIXA - Crédito Imobiliário	43,0
CAIXA - Capital giro para MPMEs e foco em imobiliário e construção civil para grandes empresas	60,0
CAIXA - Compra de carteiras	40,0
CAIXA - Crédito Rural	6,0
CAIXA - Crédito Santas Casas	5,0
Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO) - Redução dos juros de linhas especiais para o Covid-19 - Resolução CMN 4.798	6,0
	<b>R\$ bilhões</b>
<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)</b>	<b>3.813,5</b>
<b>Regulatórias (VII)</b>	<b>2.985,2</b>
Liberação de liquidez	1.274,0
Liberação de Capital <sup>1</sup>	1.348,2
Compra de Ativos	0,0
Outras Medidas	363,0

\*\* Consta nos painéis de gastos (Tesouro Transparente e Painel do Orçamento), mas não tem impacto primário.

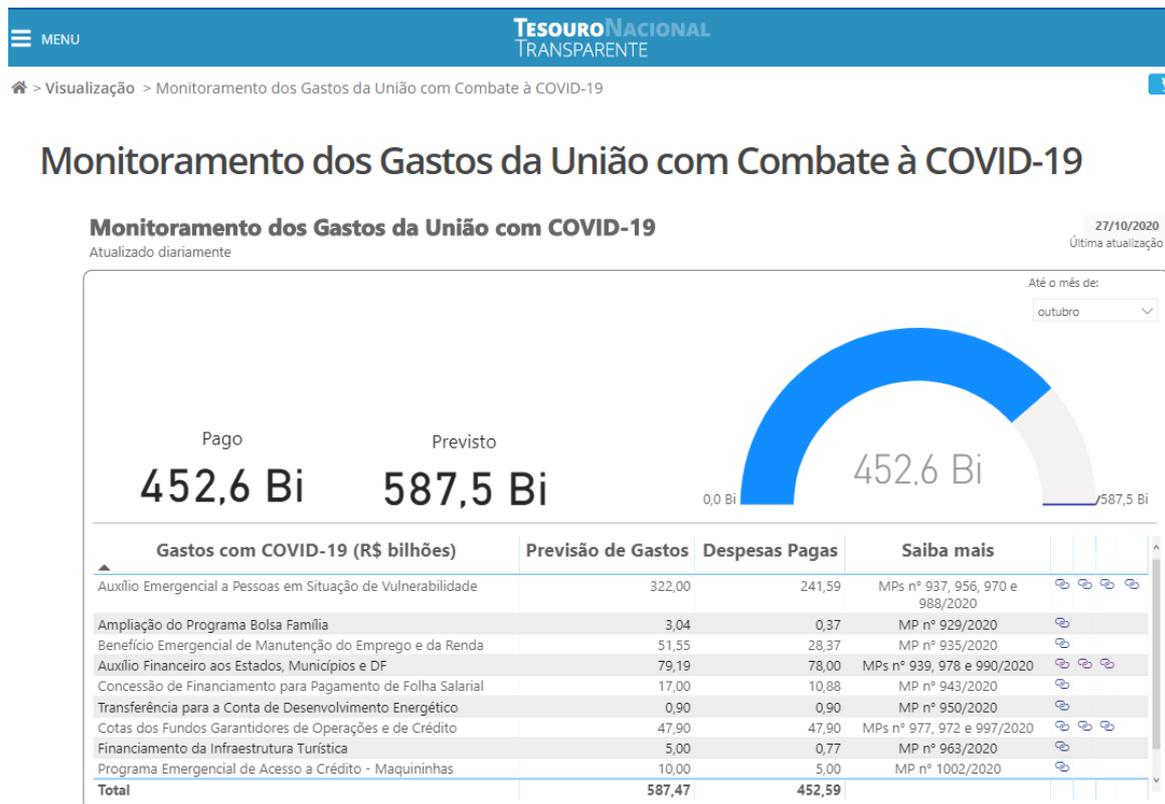
<sup>1</sup> Impacto potencial sobre o crédito, não incluiu a dispensa de provisionamento por repactuação e a ampliação do limite de recompra de letras financeiras.

<sup>2</sup> Complementar ao PESE com funding da União.

Fonte: Ministério da Economia.

A transparência é o norte para situações que envolvem o emprego de volume do porte do dispendido em 2020 e, por isto, o Ministério da Economia desenvolveu não apenas uma, mas duas plataformas eletrônicas dentro dos sítios da [Secretaria do Tesouro Nacional](#) (Figura 3) e da [Secretaria de Orçamento Federal](#) (Figura 4). Nestes painéis, o governo brasileiro apresenta todas as despesas com o detalhamento necessário para que os cidadãos confirmem como cada Real está sendo empregado.

Figura 3 – Tesouro Transparente: Monitoramento Gastos Covid-19



Fonte: STN/Ministério da Economia.

Figura 4 – Painel SOF: Monitoramento Gastos Covid-19



Fonte: SOF/Ministério da Economia.

### 3. Avaliação de Importantes Políticas Implementadas

Esta seção pretende trazer elementos sobre algumas das principais medidas implementadas especialmente as que geraram maior custo fiscal: i) auxílio emergencial; ii) auxílio aos entes subnacionais; e iii) medidas de crédito.

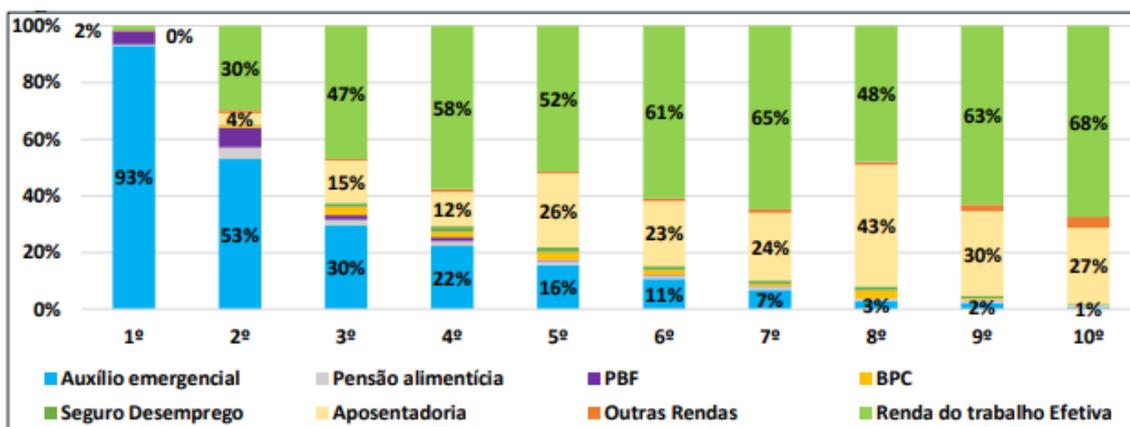
### 3.1. Auxílio Emergencial

A desaceleração súbita da economia gera consequências sobre os trabalhadores, especialmente os informais. Pensando em proteger os mais vulneráveis, o Governo Federal buscou desenhar um mecanismo de transferência de renda direta ao cidadão na forma do Programa Bolsa Família. Entretanto, o programa precisava ser mais amplo pois, além de contemplar as famílias em extrema pobreza, era importante atender todos que tivessem redução expressiva de renda.

Os critérios de elegibilidade definidos foram: i) estar desempregado; ii) exercer atividade na condição de microempreendedor individual; iii) ser contribuinte individual da previdência social; iv) ser trabalhador informal; v) pertencer a família cuja renda mensal per capita seja inferior a R\$ 522,20; vi) obter renda familiar total até R\$ 3.135,00.

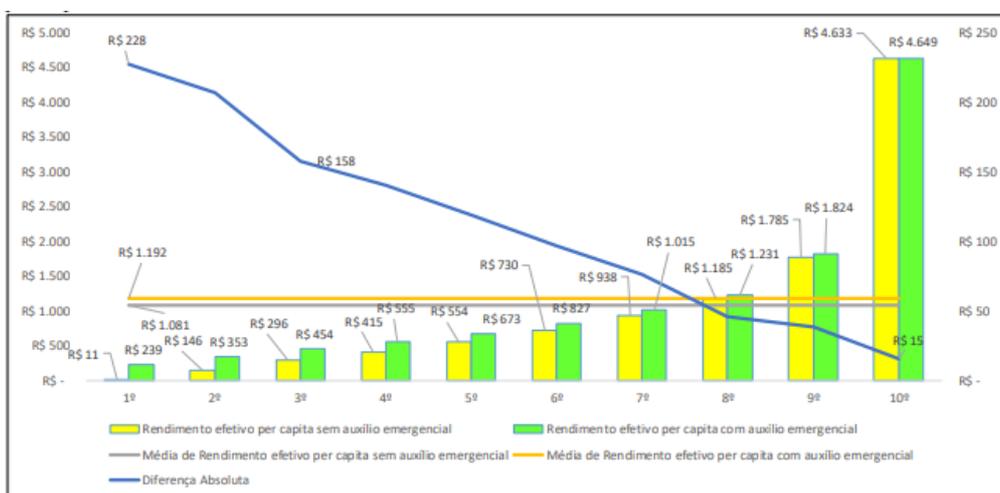
Com esse conjunto de critérios, a focalização nas famílias foi atingida de forma que 93% da renda percebida pelas famílias do 1º decil e de 53% no 2º decil (Figura 5).

Figura 5 – Participação dos Rendimentos na Renda Total Domiciliar por Decil de Rendimento Per Capita Efetivo



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

Figura 6 – Rendimento Médio Domiciliar per Capita com e sem Auxílio Emergencial por Decil de Renda



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

Outra forma de demonstrar os impactos concentrados nos mais pobres é mediante avaliação contrafactual. Nela, compara-se o rendimento médio domiciliar per capita com e sem o auxílio por decil de renda. Em média, a medida permitiu que o rendimento médio domiciliar per capita superasse as linhas de pobreza e de extrema pobreza (Figura 6), indicando que a política estava na direção correta.

### 3.2. Auxílio a Estados, Municípios e Distrito Federal

Os entes da federação não foram esquecidos quando as medidas estavam sendo desenhadas pelo Ministério da Economia. Era esperado que, com a queda na atividade econômica, o valor a ser transferido pelo Tesouro Nacional ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) caísse pela menor arrecadação de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Além da redução nesta fonte de recursos, os entes subnacionais também perceberiam quedas nas arrecadações próprias (ICMS, IPVA, IPTU, ISS, etc.).

Figura 7 – Apoio aos Entes da Federação (R\$ bilhões)

<b>Impacto no Resultado Primário de 2020 (I - II)</b>	
<b>Receitas (I)</b>	<b>-0,8</b>
Suspensão de Pagamento de Dívidas Previdenciárias - Lei Complementar 173; Portaria RFB 1.072	-0,8
<b>Despesas (II)</b>	
<b>Em Execução Orçamentária</b>	<b>104,8</b>
Auxílio Financeiro às Santas Casas e Hospitais sem Fins Lucrativos (complementar SUS) - MPV 967; Lei 13.995	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência Saúde - Emendas Parlamentares - MPV 941	2,0
Auxílio a Estados e Municípios - Transferência ao Fundo Nacional da Saúde - MPV 940	9,0
Transferências adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal para financiamento das ações de saúde - MPV 969	10,0
Auxílio a Estados e Municípios - Compensação FPE e FPM - MPV 938, 939	16,0
Auxílio Financeiro Emergencial Federativo (4 meses) - MPV 978; Lei Complementar 173	60,2
Suplementação à Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - MPV 953	2,6
Apoio Emergencial do Setor Cultural - MPV 990; Lei 14.017	3,0
	<b>+</b>
<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V)</b>	
<b>Apoio a Estados e Municípios (V)</b>	<b>85,1</b>
Suspensão de Dívidas dos Estados e Municípios com a União - Lei Complementar 173	35,3
Reestruturação de Operações de Crédito com Bancos Públicos - Lei Complementar 173	14,0
Reestruturação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais - Lei Complementar 173	10,7
Estados e Municípios - Securitização Dívidas c/Garantia União - Lei Complementar 173	20,0
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 2 meses - Portaria ME 139	3,9
Diferimento Pasep e Contribuição Patronal RGPS 1 meses - Portaria ME 245	1,1
	<b>=</b>
<b>Total de Medidas Para Estados e Municípios</b>	<b>190,6</b>

Para mitigar este choque, um conjunto de medidas foram desenhadas e implementadas para que os Estados e Municípios pudessem manter os serviços públicos, salários e enfrentar os desafios de saúde (Figura 7). Dentre estes, ganham destaque a Medida Provisória nº 938 e a Lei Complementar nº 173. Enquanto a primeira propunha entregar até R\$ 16 bilhões sob a forma de cobertura da diferença entre a arrecadação por meio de FPM e FPE de 2019 e 2020, mantendo o nível de recursos recebidos pelos entes em 2019, a LC 173 foi mais ampla ao contemplar entrega de recursos e diferimento de parcelas de dívida dos entes com a União e com bancos públicos (Figuras 8 e 9).

**Figura 8 – Apoio aos Entes da Federação**

Lei Complementar nº 173/2020 : Programa Federativo de Combate ao COVID-19			
Financeiras		Montante	
		Reforço na Receita	Economia na Despesa
LC 173/2020	Auxílio Financeiro Emergencial Federativo	R\$ 60,15 bi	
LC 173/2020	Renegociação de Obrigações com a União		R\$ 35,35 bi
LC 173/2020	Renegociação de Obrigações com Bancos Públicos		até R\$ 13,98 bi
LC 173/2020	Renegociação de Obrigações com Organismos Internacionais		até R\$ 10,73 bi
<b>Total</b>		<b>R\$ 120,21 bi</b>	
Auxiliares			
Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação			
Flexibilização de exigências para celebração de contratos com a União			
Responsabilidade Fiscal			
Economia nos Gastos com Pessoal de Estados e Municípios		R\$ 98,93bi	
Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação			

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

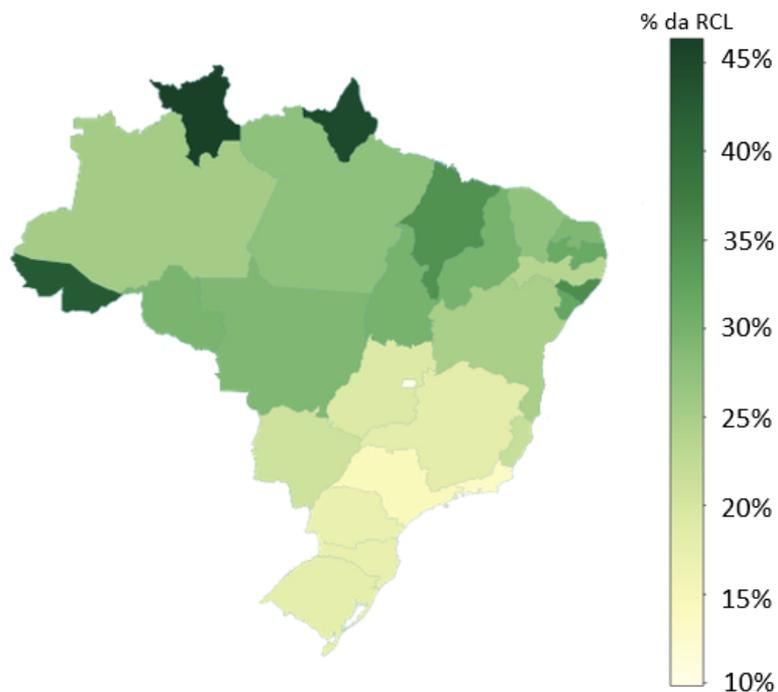
**Figura 9 – Lei Complementar 173: Montante das Medidas de Suporte por Região**

Região	Montante Total das Medidas de Suporte		
Centro-Oeste	R\$	10.590.985.161,61	9%
Nordeste	R\$	20.278.418.099,67	17%
Norte	R\$	9.077.969.633,59	8%
Sudeste	R\$	64.548.070.886,54	54%
Sul	R\$	15.723.729.524,54	13%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>120.219.173.305,95</b>	<b>100%</b>

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

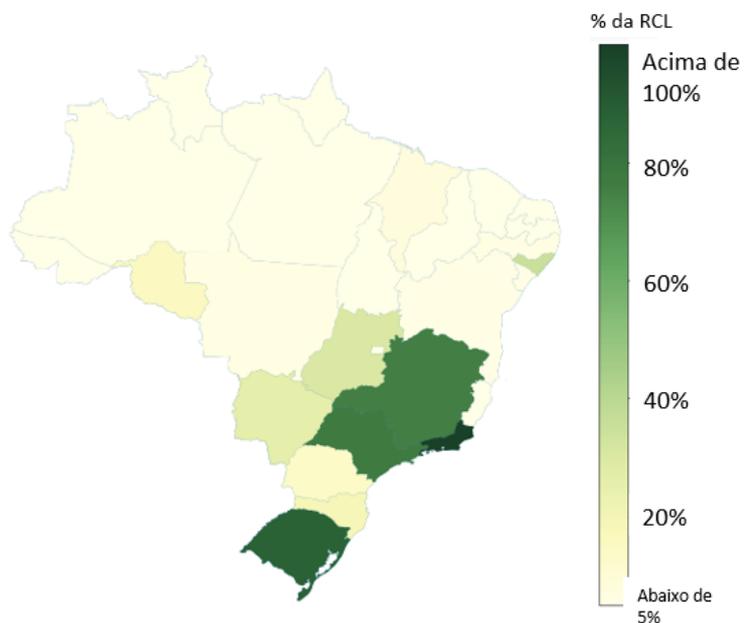
A LC 173/2020 foi desenhada de forma que os estados com menos recursos recebessem mais capital dos R\$ 60,2 bilhões distribuídos pelo orçamento público em proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) (Figura 10). Por outro lado, os estados mais ricos tiveram maior alívio no caixa mediante a suspensão de pagamentos de dívida (Figura 19).

**Figura 10 – Lei Complementar 173 e MP 938: Recursos com % RCL**



Fonte: Confaz e STN /Ministério da Economia

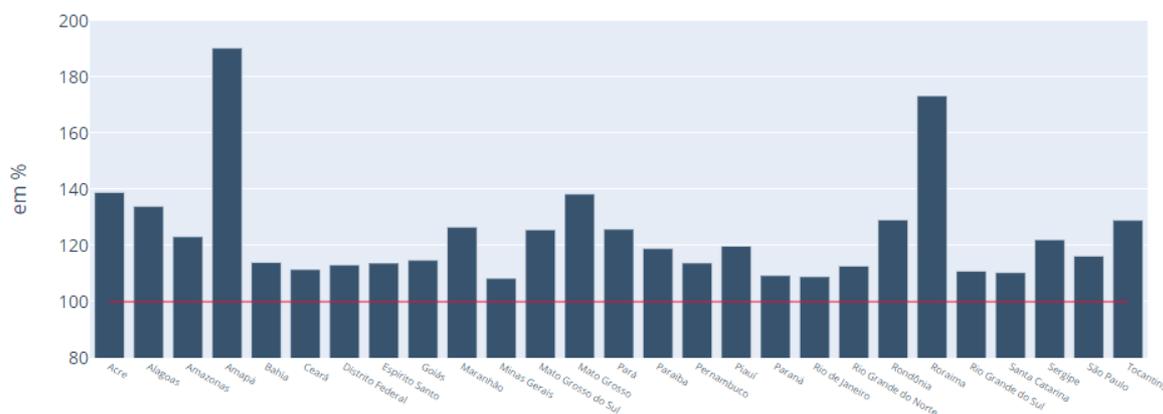
**Figura 11 – Lei Complementar 173: Suspensão da Dívida com a União (em % RCL)**



Fonte: Confaz e STN /Ministério da Economia.

Nesta avaliação, podemos ver (**Figura 12**) que as políticas implementadas com a MP 938 e LC 173 foram mais do que suficientes para compensar as perdas efetivamente observadas nas contas dos entes, pois a soma das receitas próprias e transferências da União ultrapassaram o nível de 2019 em 15,2%.

**Figura 12 – Índice de Suficiência do Suporte Financeiro**



Fonte: Confaz e STN /Ministério da Economia.

### 3.3. Medidas de Crédito

O Ministério da Economia acompanhou as condições, propôs e executou medidas para manter o crédito em funcionamento na economia brasileira. Dentre elas, há a ampliação da oferta de crédito pelos bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal e BNDES), alterações em regras de aplicação de recursos de fundos públicos e programas especialmente desenhados para 2020. Este conjunto totalizou R\$ 331,3 bilhões direcionados a crédito (Figura 13).

**Figura 13 – Medidas de Crédito (R\$ bilhões)**

<b>Itens sem Impacto no Resultado Primário (III + IV + V + VI + VII)</b>	<b>3.813,5</b>
<b>Medidas de Crédito (VI)</b>	<b>232,0</b>
Fundo Geral de Turismo (Fungetur) - Ministério do Turismo** - MPV 963	5,0
BNDES - Suspensão temporária de pagamentos de financiamentos (até seis meses)	30,0
BNDES - Ampliação do crédito para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs)	5,0
BNDES - Apoio Emergencial da Saúde	2,0
CODEFAT - Ampliação de crédito do PROGER/FAT para MPMEs - Resolução Codefat 851	5,0
CNPS - Redução de teto juros consignado e alongamento de prazo - Resolução CNPS 1.338	25,0
CAIXA - Crédito Imobiliário	43,0
CAIXA - Capital giro para MPMEs e foco em imobiliário e construção civil para grandes empresas	60,0
CAIXA - Compra de carteiras	40,0
CAIXA - Crédito Rural	6,0
CAIXA - Crédito Santas Casas	5,0
Fundos Constitucionais (FCO, FNE, FNO) - Redução dos juros de linhas especiais para o Covid-19 - Resolução CMN 4.798	6,0
	<b>+</b>
Medidas de crédito com impacto primário	99,3
	<b>=</b>
<b>Medidas de Crédito (VI) + Medidas de crédito com impacto primário</b>	<b>331,3</b>

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Destacam-se neste rol os programas: i) PESE - Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Folha de Pagamentos); ii) PRONAMPE - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; iii) PEAC - Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Fundo Garantidor para Investimentos - FGI); iv) PEAC Maquininhas - Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas (Figura 14).

O distanciamento social criou uma enorme incerteza sobre a solvência das pessoas físicas e das empresas pela súbita queda de receitas de salários e faturamento. O Brasil, assim como a experiência internacional, criou os programas elencados com o objetivo de manter o mercado de crédito funcional por meio dos canais bancários. Com o diagnóstico de que faltava a propensão a assumir o risco de inadimplência, uma vez que a liquidez no sistema estava abundante, os programas focaram em transferir ao orçamento público um percentual do risco de não pagamento.

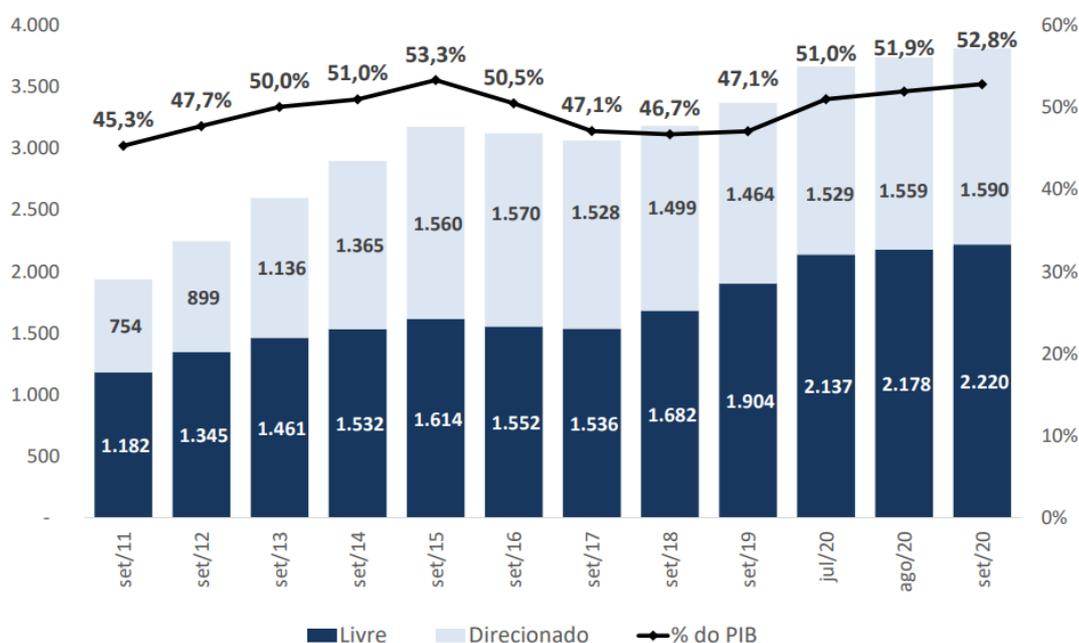
Com o Tesouro Nacional assumindo entre 20% e 100% do risco, estes programas em conjunto tem capacidade de ampliar o crédito em R\$ 162,8 bilhões, dos quais R\$ 112,3 bilhões já efetivados.

**Figura 14 – Programas de Crédito**

	PESE	Pronampe	PEAC-FGI	PEAC-Maquinhinhas
Recursos da União no Programa	R\$ 17 bilhões	R\$ 27,9 bilhões	R\$ 20 bilhões	R\$ 10 bilhões
Potencial de concessão de crédito	R\$ 20 bilhões	R\$ 32,8 bilhões	R\$ 100 bilhões	R\$ 10 bilhões
Crédito produzido pelo Programa até Set/2020	R\$ 6,5 bilhões	R\$ 32,8 bilhões	R\$ 73 bilhões	-
Público Alvo	Empresas com faturamento entre R\$ 360 mil até R\$ 50 milhões	Empresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões	Empresas com faturamento entre R\$ 360 mil até R\$ 300 milhões	MEI e empresas com faturamento até R\$ 4,8 milhões
Risco Assumido pela União	85%	85%	20%	100%
Risco Assumido pela IF	15%	15%	80%	0%
Taxa de Juros	3,75%a.a.	1,25%a.a. + Selic (3,25%a.a.)	média de 1%a.m. (12,6%a.a.)	6%a.a.
Prazo da operação de crédito	36 meses (carência 6 meses)	36 meses (carência 8 meses)	12 a 60 meses (carência 6 a 12 m)	36 meses (carência 6 meses)
Prazo para contratação do crédito	31.10.2020	19.11.2020	31.12.2020	31.12.2020

Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

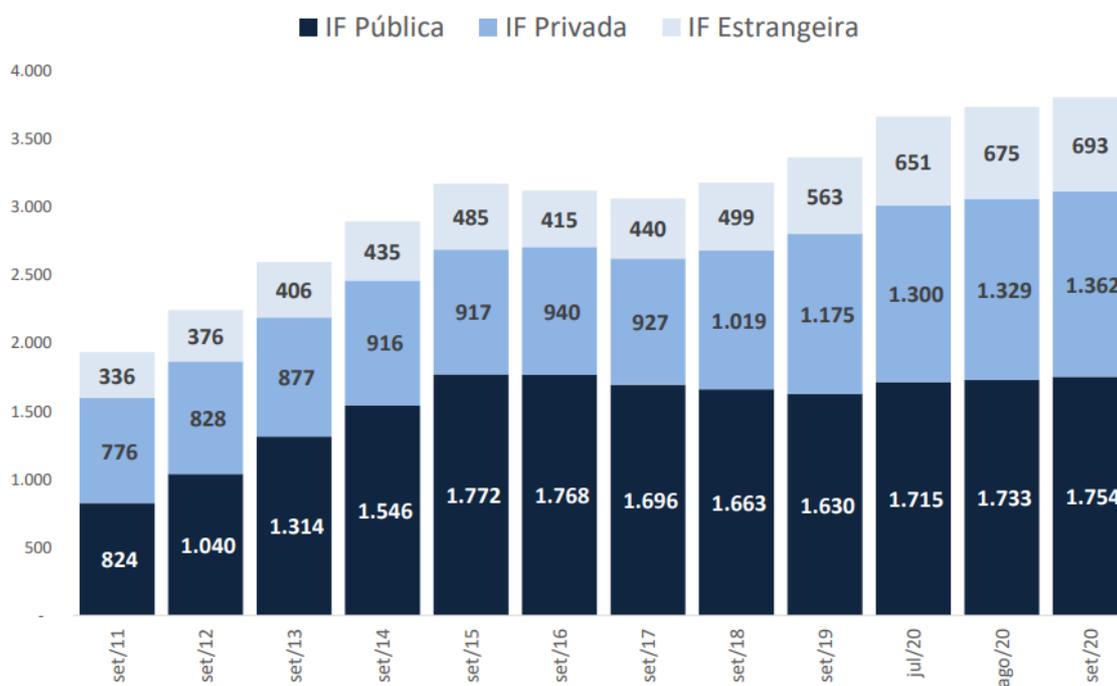
**Figura 15 – Composição do Crédito (saldo em R\$ bilhões e em % PIB)**



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

Os dados do mercado de crédito (**Figura 15**) mostram que a oferta de crédito, que vinha subindo desde setembro/2011, continuou sua trajetória mesmo sob um dos cenários de maior incerteza das últimas décadas. E para isto não foi necessário criar mecanismos artificiais por meio de aumento de participação de bancos públicos em detrimento dos demais participantes do mercado, o que reforça sucesso na gestão da oferta de crédito e nos programas implementados (**Figura 16**).

**Figura 16 – Crédito por Origem de Capital da Instituição Financeira (em R\$ bilhões)**



Fonte: SPE/Fazenda/Ministério da Economia.

#### 4. Custo Fiscal

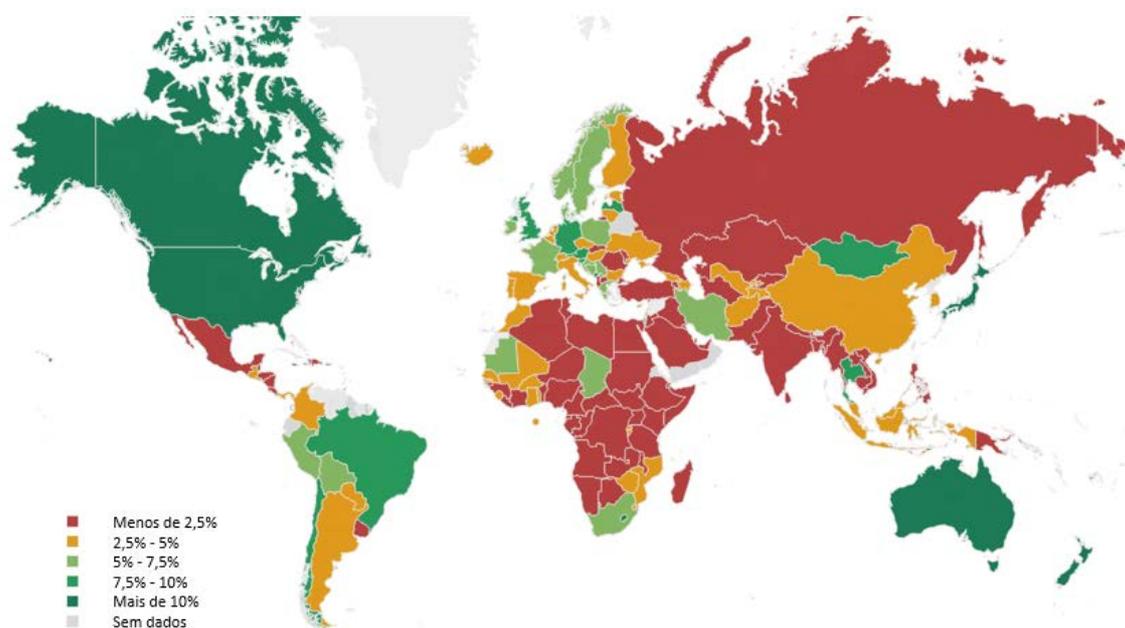
As medidas detalhadas atingiram os objetivos de prover recursos aos mais vulneráveis com o auxílio emergencial, suportar os entes da federação durante a perda de arrecadação com a LC 173 e a MP 938, e expandir o crédito mantendo as empresas funcionais por meio do PESE, PRONAMPE e PEAC. Somadas às demais medidas elencadas (**Figura 1**), gerou-se custo de R\$ 615 bilhões e déficit primário do governo central estimado em R\$ 880,5 bilhões, ou 12,3% do PIB apenas em 2020 (**Figura 17**). Essa magnitude coloca o Brasil no grupo dos países que mais se esforçou para mitigar os impactos da crise de 2020 e em nível significativamente superior aos países em desenvolvimento (**Figura 18 e 19**).

**Figura 17 – Déficit Primário Estimado para 2020**

	<b>R\$ bilhões</b>	<b>% PIB</b>
Resultado do 4º Relatório Bimestral	861,0	12,0%
Efeito da atualização do PIB (Focus 19/10)	1,7	0,0%
Impacto Primário Adicional das Medidas Anunciadas (Não incluídas no 4º bimestral)	17,8	0,2%
<b>Déficit Primário Estimado (Governo Central) - (a)</b>	<b>880,5</b>	<b>12,3%</b>
Déficit Primário Estimado (Estatais Federais) - (b)	1,2	0,0%
Déficit Primário Estimado (Entes Subnacionais) - (c)	23,6	0,3%
<b>Déficit Primário Estimado (Setor Público) - (a + b + c)</b>	<b>905,4</b>	<b>12,7%</b>

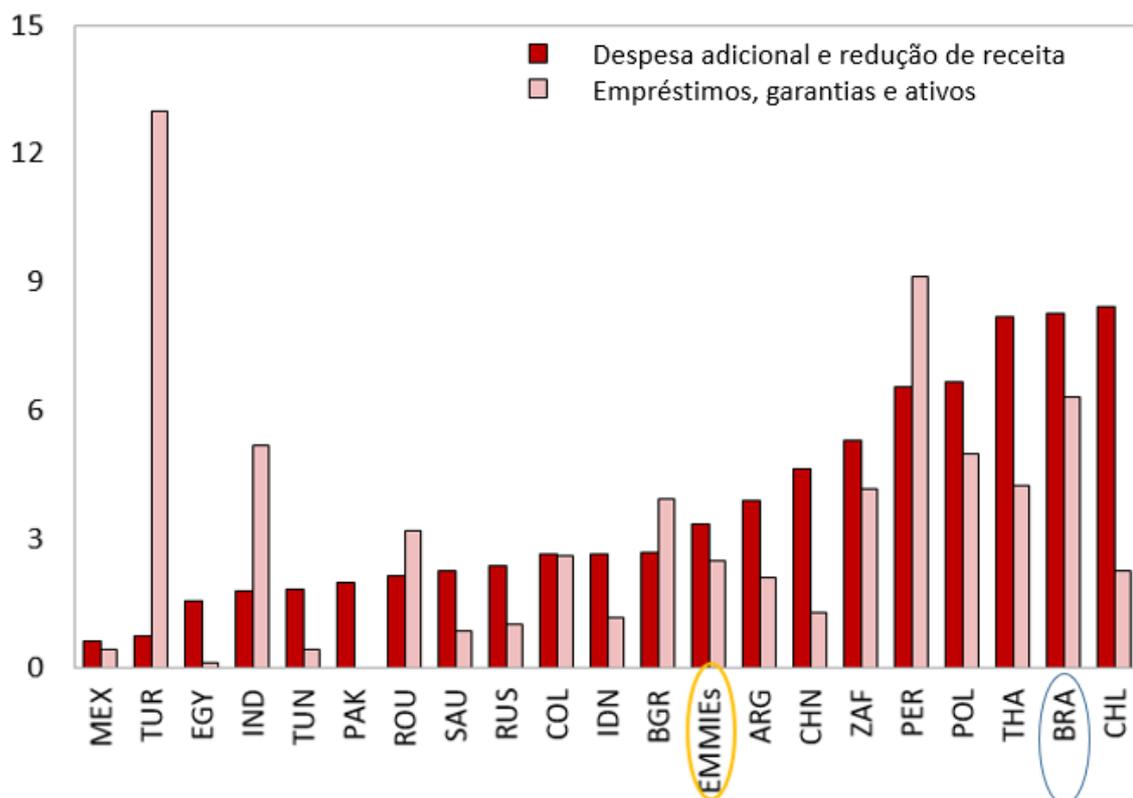
Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

**Figura 18 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional (% do PIB)**



Fonte: FMI. Nota: Nos dados atualizados do FMI já consta para o Brasil o valor de mais 12% do PIB (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>).

Figura 19 – Medidas Fiscais Comparativo Internacional (medidas anunciadas até 11/09/2020, % PIB)



Fonte: FMI.

Esta despesa é acompanhada de outro desafio com impactos nas próximas décadas: gerir e reduzir o custo intergeracional da dívida criada em 2020. O desafio se mostra ainda maior pois o país já estava com situação fiscal delicada pela elevada dívida, rigidez orçamentária e alta carga tributária.

Com a aproximação do fim de 2020, é momento de avaliação de resultados e projetar os desafios futuros. Um primeiro fato é a observação de como o Governo Federal reagiu rápido, anunciou e implementou medidas mesmo sob condições severas de desenho de política pública. O maior desafio dos próximos anos será lidar com a dívida pública que atinge 96% do PIB ou mesmo 98,4%, no caso mais extremo, sob a perspectiva de crescimento real do PIB de -7% (Figura 20 e 21).

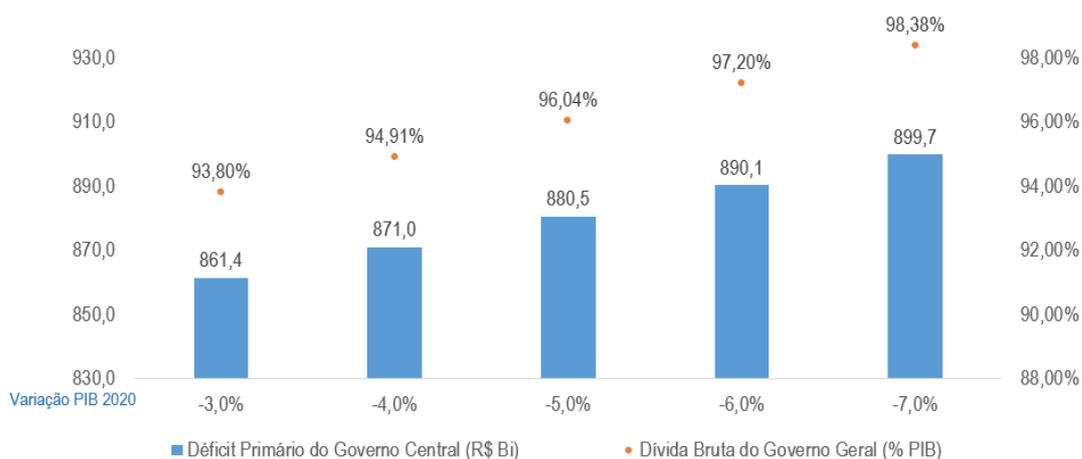
Figura 20 – Evolução de Indicadores

	15-abr	22-mai	2-jul	30-jul	4-set	28-set	30-out
Impacto Primário das Medidas	3,76%	5,77%	7,50%	7,30%	8,40%	8,16%	8,55%
Déficit Primário GC	6,18%	9,40%	11,50%	11,00%	12,10%	12,10%	12,32%
Déficit Primário SP	6,64%	9,90%	12,00%	11,32%	12,42%	12,46%	12,67%
NFSP - Déficit Nominal	12,20%	14,50%	16,90%	16,08%	16,98%	17,17%	17,22%
DBGG	88,60%	93,50%	98,20%	94,65%	94,57%	93,89%	96,04%
DLSP		67,60%	69,90%	67,21%	67,93%	67,79%	68,16%

Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

**Figura 21 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC) e Dívida Bruta (% PIB)**

PIB 2020 (FOCUS) **-4,98%** cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p.

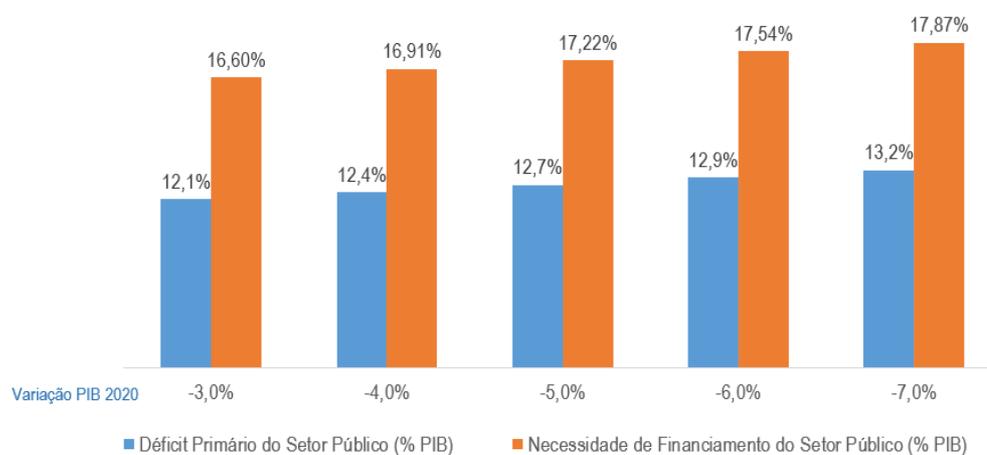


Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

A incerteza sobre o PIB de 2020, apesar de crescerem as apostas em torno de resultado de -5%, cria a necessidade de exercícios de estimação. Neste relatório, estimou-se com base nas variáveis apresentadas pelo relatório Focus/BCB de 19 de outubro, com destaque para a variação real do PIB de -4,98%. Replicaram-se as simulações com desvios em torno do ponto central de -2%, -1%, +1% e +2% (Figura 21, 22 e 23).

**Figura 1 – Sensibilidade do Déficit Primário (GC), Juros e NFSP (% PIB)**

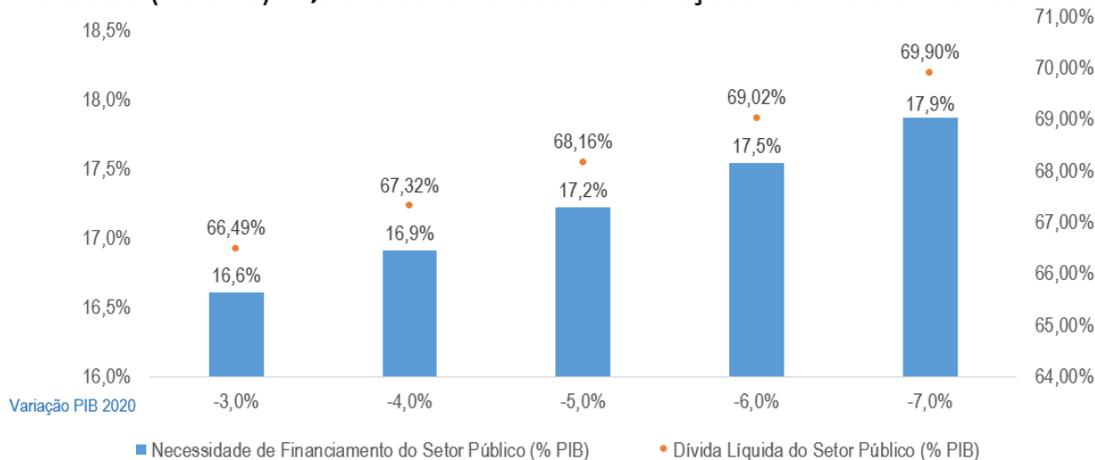
PIB 2020 (FOCUS) **-4,98%** cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p.



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

**Figura 232 – Sensibilidade da NFSP (% PIB) e da DLSP (% PIB)**

PIB 2020 (FOCUS) **-4,98%** cenário base e variações de mais e menos 1 e 2 p.p.

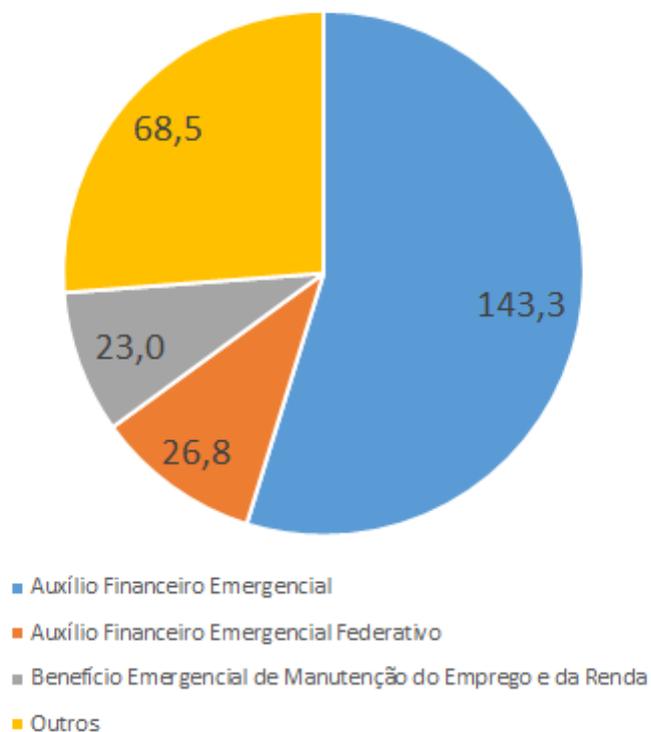


Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Uma outra forma de avaliar o custo das medidas é por meio do custo de juros do endividamento. O custo de 1ª ordem do auxílio emergencial de R\$ 600,00, por 5 meses, foi de R\$ 254,2 bilhões, o que será pago no futuro e representa aumento de dívida no presente. É importante também estimar o custo adicional, na forma de juros da dívida pública, causado pela despesa adicional.

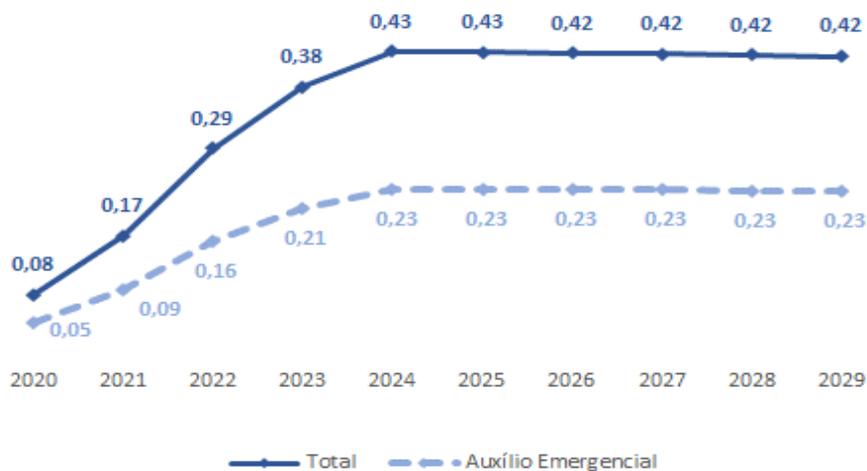
Para responder esta questão, a Secretaria do Tesouro Nacional realizou simulações que indicam que apenas o auxílio emergencial custará, na forma de aumento nos juros da dívida pública, R\$ 111,4 bilhões. Ao se incluir o conjunto de medidas disponíveis em agosto de 2020, cujo custo primário total era R\$ 516,7 bilhões, o custo de juros em 10 anos atinge R\$ 226,4 bilhões. Ao se incluir o auxílio emergencial residual, com custo de R\$ 68 bilhões, o custo de juros atinge R\$ 141 bilhões e R\$ 256 bilhões, respectivamente (Figura 24 e 24).

Figura 3 – Despesa Adicional com Juros (valores 2020 – R\$ bilhões)



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

Figura 25 - Despesa Adicional com Juros (% PIB)



Fonte: Fazenda/Ministério da Economia.

## 5. Conclusão

Este relatório apresentou o conjunto das medidas mais relevantes sob a ótica do Ministério da Economia adotadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise sanitária. Nele, as ações são apresentadas de forma didática separando o conjunto com impacto no resultado primário e as demais medidas sem custo fiscal primário explícito. Apresenta também recortes como as destinações aos entes da federação e estímulo ao crédito.

Mostra também o esforço do Ministério da Economia de ser o governo mais transparente para a sociedade mediante a criação de dois portais (da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal) que demonstram todas as destinações de recursos neste esforço “de guerra”, com abertura por ação, por programa e por ministério. Somam-se as participações na Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeiras das medidas relacionadas ao coronavírus (COVID 19).

Se, por um lado, as ações foram bem sucedidas para mitigar os impactos sociais e econômicos, por outro, trouxe o desafio de gerir com responsabilidade fiscal os custos destas ações. O aumento da dívida pública causado pela expansão fiscal sem precedentes na história recente brasileira invoca a necessidade de esforços de consolidação fiscal para amortizar o principal e os juros desta nova dívida criada.

Por fim, em cumprimento à recomendação do TCU, exarada pelo Acórdão nº 2282/2020 do processo nº TC 016.827/2020-1, são apresentadas, em anexo, notas técnicas da Secretaria do Trabalho, Secretaria de Política Econômica, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria e Secretaria do Tesouro Nacional que visam atender<sup>1</sup>:

- a) *estimativas do impacto sobre os juros que incidirão sobre o aumento do endividamento público, decorrente do total das despesas extraordinárias com medidas de resposta à crise causada pela covid-19; e*
- b) *estimativas da demanda por proteção social e de público-alvo que necessita de ações de transferência de renda e do impacto do seu atendimento nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional, considerando cenários diferenciados de perda de renda de corrente da pandemia da covid-19 e possíveis valores das prestações mensais.*

---

<sup>1</sup> As notas foram elaboradas em setembro de 2020.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Secretaria do Tesouro Nacional Subsecretaria da Dívida Pública  
Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública

Nota Técnica SEI nº 36669/2020/ME

**Assunto: Ofício nº 78/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, do Ministério da Cidadania, e Terceiro Relatório de acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda, do Tribunal de Contas da União (Relatório do TCU).**

Senhor Secretário,

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta nota apresenta estimativas do juros adicionais incidentes sobre a dívida pública em decorrência das despesas extraordinárias da COVID-19, para atendimento à recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada no âmbito do **“Terceiro relatório de acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda”** (TC nº 016.827/2020-1, Fiscalização nº 168/2020), tal como transcrito:

*Recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo nº 6/2020 (§ 80): d.1) estimativas do impacto sobre os juros que incidirão sobre o aumento do endividamento público, decorrente do total das despesas extraordinárias com medidas de resposta à crise causada pelo Covid-19;”.*

## ANÁLISE

2. A análise consiste em comparar os juros implícitos nas projeções da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que é o indicador de referência para cálculo do resultado fiscal abaixo da linha do setor público, para duas situações:

- a. Cenário básico (com base na grade de parâmetros macroeconômicos da SPE de 15/07/2020) para a trajetória de déficit primário, que inclui todas as despesas extraordinárias no contexto da COVID-19;
- b. Cenário contrafactual, no qual o déficit primário seria menor do que o indicado no cenário básico no montante das despesas extraordinárias sob análise.

3. A diferença entre os dois cenários corresponde ao impacto das despesas extraordinárias na conta de juros do setor público ao longo do tempo. A Figura 1 mostra o aumento esperado nos juros no horizonte de 10 anos, considerando-se as despesas anunciadas até agosto de 2020, com impacto total primário da ordem de R\$ 516,7 bilhões, sendo R\$ 254,2 bilhões com o auxílio emergencial.

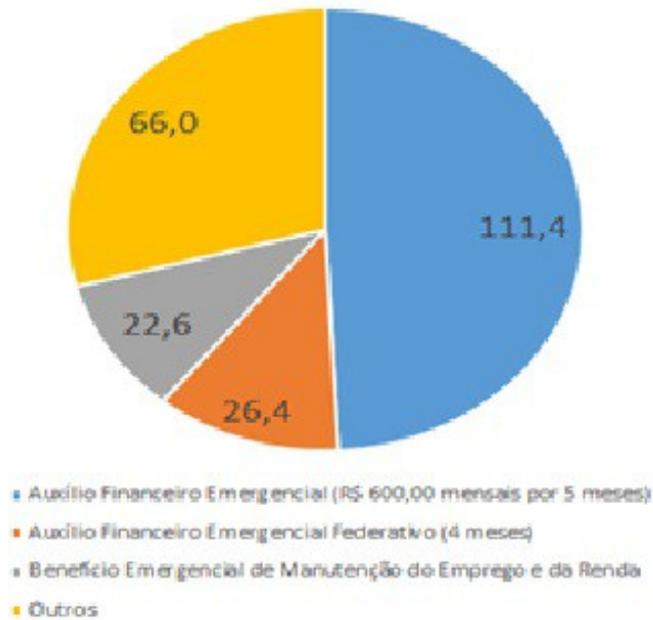
Figura 1. Despesa Adicional com Juros, antes da extensão do auxílio emergencial (% PIB)



Fonte: STN/Fazenda/ME

4. Em valor presente (em valores de 2020, com base no custo médio de emissão da dívida pública), a despesa adicional com juros sobre a dívida pública, ao longo dos próximos 10 anos, alcançaria R\$ 226,4 bilhões, sendo R\$ 111,4 bilhões associados com o programa de auxílio emergencial (R\$ 600,00 mensais, por 5 meses), conforme Figura 2.

Figura 2. Despesa Adicional com Juros, antes da extensão do auxílio emergencial (valores 2020 – R\$ bilhões)



Fonte: STN/Fazenda/ME

5. Por sua vez, a Figura 3 mostra o aumento esperado nos juros no horizonte de 10 anos, considerando-se o total de despesas após a nova extensão do auxílio emergencial, com impacto primário total da ordem de R\$ 584,3 bilhões, sendo R\$ 321,8 bilhões com o auxílio emergencial. Para a extensão do auxílio emergencial adotamos a hipótese de despesas extraordinárias de aproximadamente R\$ 68,0 bilhões.

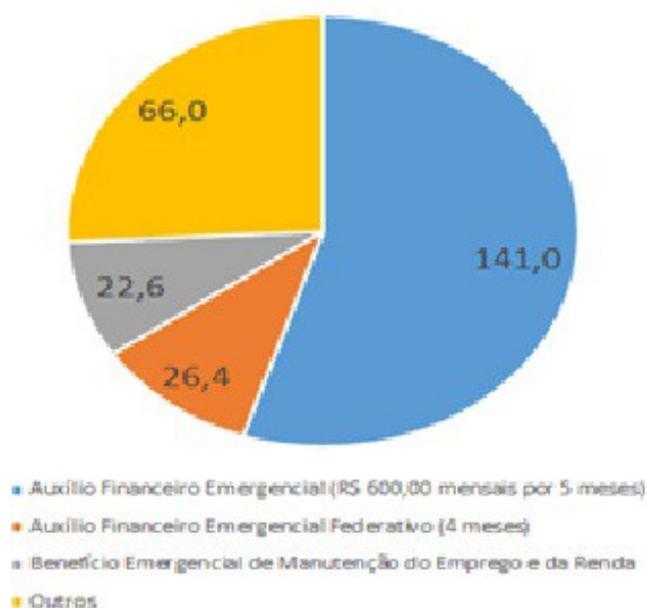
Figura 3. Despesa Adicional com Juros, incluindo a extensão do auxílio emergencial (% PIB)



Fonte: STN/Fazenda/ME

6. Em valor presente (2020), a despesa adicional com juros sobre a dívida pública, ao longo dos próximos 10 anos, subiria para R\$ 256,0 bilhões, sendo R\$ 141,0 bilhões associados com o programa de auxílio emergencial (R\$ 600,00 mensais, por 5 meses, mais R\$ 300,00 mensais, por 4 meses, conforme anunciado na imprensa), como mostra a Figura 4.

Figura 4. Despesa Adicional com Juros, incluindo a extensão do auxílio emergencial (valores 2020 – R\$ bilhões)



Fonte: STN/Fazenda/ME

## CONCLUSÃO

7. Esta nota apresentou estimativas do aumento esperado nas despesas com juros decorrentes das despesas extraordinárias da COVID-19, que podem somar R\$ 256,0 bilhões em 10 anos, incluindo o impacto da nova prorrogação do auxílio emergencial.

## RECOMENDAÇÃO

8. Diante do exposto, propomos encaminhar o conteúdo desta nota em resposta ao Ofício n. 78/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, do Ministério da Cidadania, e em atendimento à recomendação do TCU, no âmbito do “Terceiro relatório de acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda”.



## AUXÍLIO EMERGENCIAL: ANÁLISE SOBRE OS QUATRO PRIMEIROS MESES DE VIGENCIA

---

### Resumo

- ✓ O Auxílio Emergencial (AE) conseguiu atender seus objetivos ao se concentrar nos trabalhadores informais, desocupados e mesmo aqueles que estão fora da força de trabalho, em especial, nos decis mais baixos da distribuição. A política manteve sua focalização relativamente estável ao longo dos meses;
  - ✓ Mesmo com o processo gradual de retomada das atividades, muitos domicílios (pessoas) ainda se mostram fortemente dependentes do auxílio emergencial. No mês de julho, estimou-se que, para cerca de 35% das pessoas, o AE compõe, no mínimo, 75% da renda familiar 75% pelo AE;
  - ✓ Um modelo simples, não causal, estima que há uma relação direta entre queda no isolamento social e queda no *gap* entre as rendas efetiva e habitual. Desconsiderando a dinâmica do mercado de trabalho, estima-se que, para eliminar esse *gap*, teria de haver uma queda de cerca de 12 pontos no índice médio de isolamento. Ou seja, a taxa de isolamento, considerando os valores de julho, deveria cair para cerca de 29%.
  - ✓ Apesar de haver uma relação entre isolamento social e perda de renda, a experiência recente da economia brasileira indica que choques adversos tendem a aumentar a. Os trabalhadores não conseguiram se mover para setores e/ou regiões menos afetadas pelo choque. Essa barreira à mobilidade seria maior entre os trabalhadores mais velhos, menos educados e do sexo feminino. O choque do COVID-19 pode produzir resultado similar, gerando desemprego e informalidade.
-

## 1. INTRODUÇÃO

Em nota informativa divulgada em 8 de julho de 2020<sup>2</sup>, a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Economia apontou que “o Auxílio Emergencial (AE) conseguiu atender aos seus objetivos por se concentrar nos trabalhadores informais e nos indivíduos sem ocupação ou fora da força de trabalho, em especial nos decis mais baixos da distribuição de renda”. Além disso, “em termos de renda absoluta, o AE elevou as famílias mais pobres a padrões que superam os limiares de extrema pobreza e pobreza no Brasil”. Estima-se, ainda, que o AE propiciou melhora relativa de rendimentos para 72% dos domicílios no 1º decil de renda *per capita*. Em um estudo mais recente, “Velocidade de implementação do auxílio emergencial”, a SPE demonstra que o AE atinge a população alvo de forma eficiente e célere. Por questões de praticidade, o impacto para os recebedores que estavam no CadÚnico foi imediato, mesmo para aqueles na fila de espera pelo programa BF, com o repasse dos recursos ocorrendo em até 21 dias após a implantação do auxílio. Dentre aqueles que estavam fora do CadÚnico, em especial os informais, a velocidade foi menor por conta da maior complexidade cadastral. Isso, porém, não impediu que todos os repasses fossem efetuados até maio de 2020. O impacto mediano do AE na economia local dos municípios, considerando o acumulado de abril e maio, chegou a ultrapassar 2,5% do PIB mensal na região Norte, 5,0% do PIB mensal na região Nordeste e 1,0% do PIB mensal nas regiões Centro-Oeste e Sudeste. Em alguns municípios da região Norte e Nordeste este impacto superou 7,5% do PIB mensal.

Em resumo, não há dúvidas sobre a eficácia do programa durante a pandemia, tampouco sobre os seus ganhos distributivos. Nesta nota serão destacados dois aspectos relativos a uma possível extensão do AE, focando nas dimensões sociais e de mercado de trabalho. As principais hipóteses utilizadas são: a) o desenho inicial do programa atende aos requisitos de focalização e da abrangência, chegando de forma célere aos mais atingidos pela pandemia; b) mesmo em um cenário de retomada das atividades, após três meses de sua implantação, ainda há uma parcela expressiva de beneficiários que dependem fortemente desse auxílio; c) o próprio processo de retomada ainda apresenta elevada heterogeneidade no espaço geográfico brasileiro. Para os mais pobres e informais, a obtenção de renda no trabalho é fortemente prejudicada pelas medidas de restrição sanitária. e; d) a experiência recente do mercado de trabalho brasileiro indica que a retomada econômica pode vir acompanhada de uma elevação na informalidade e precarização do mercado de trabalho.

Para testar a aderência dessas hipóteses à realidade, será necessário se concentrar em quatro pontos:

- 1) Uma breve análise das características distributivas do AE;
- 2) A identificação do público-alvo altamente dependente do AE, mesmo sob indicativos de retomada da atividade econômica;
- 3) A discussão da elevada incerteza associada ao mercado de trabalho no pós-pandemia e;
- 4) O comportamento da mobilidade do fator de trabalho, i.e., a realocação dos indivíduos em novas atividades no mercado.

---

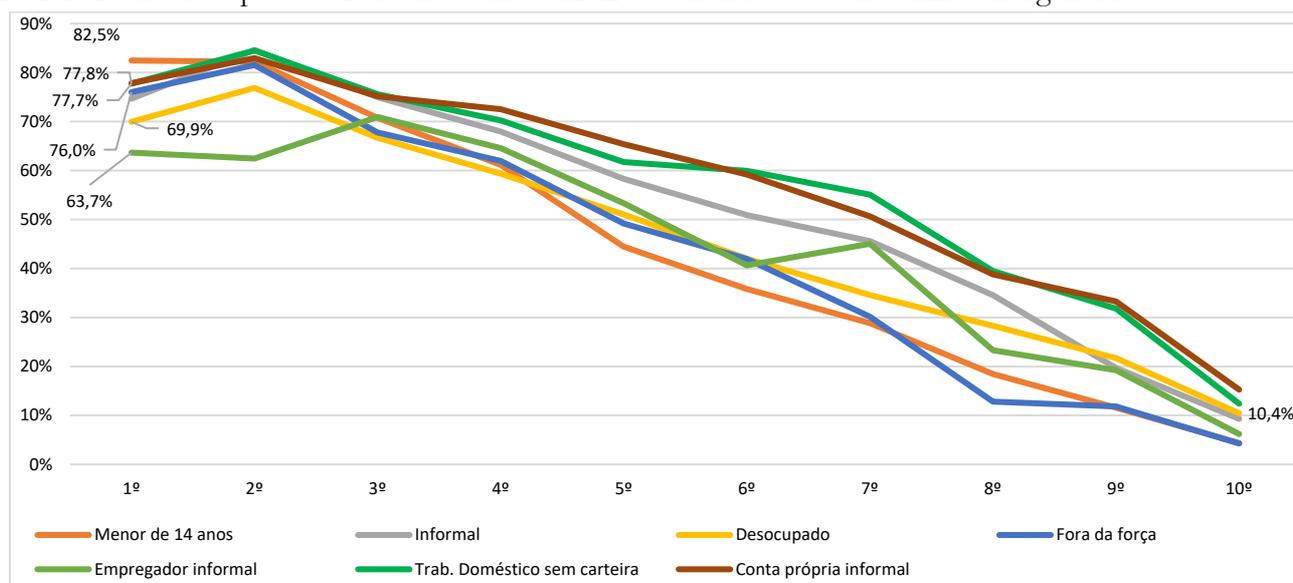
<sup>2</sup> Nota “Análise da abrangência, focalização e do efeito distributivo do Auxílio Emergencial baseado na PNAD COVID-19” disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota\\_informativa\\_covid19\\_final.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota_informativa_covid19_final.pdf/view)

A nota está organizada como segue. A seção 2 apresenta uma revisão geral sobre os aspectos redistributivos do AE, em especial, sua focalização e abrangência. A seção 3 discute à existência de um público-alvo altamente dependente do AE, mesmo depois do crescimento dos indicadores de retomada econômica. Para tanto, será realizada uma comparação entre os rendimentos habitual (isto é, o rendimento recebido antes da pandemia), em comparação com o rendimento efetivo (isto é, o rendimento recebido durante a pandemia), contidas nas Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD's/COVID divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os meses de maio a agosto. A seção 4 discute a incerteza associada a retomada das atividades, em especial, identificando a conexão entre o gap de renda efetivo e habitual e as medidas de isolamento social. Por fim, na seção 5, discute-se com base na literatura, a conexão entre choques adversos no mercado e a mobilidade do trabalho no Brasil

## 2. AUXÍLIO EMERGENCIAL: ABRANGÊNCIA E FOCALIZAÇÃO

**Abrangência:** O AE conseguiu atender seus objetivos ao se concentrar nos informais, desocupados e aqueles fora da força de trabalho, em especial, nos decis mais baixos da distribuição. Os beneficiários classificam-se de acordo com sua característica ocupacional. A Figura 1 apresenta o resultado da classificação segundo sua ocupação e seu decil de renda<sup>3</sup>. Tomando-se o 1º decil de renda per capita como exemplo, constata-se que, nos domicílios beneficiados pelo AE, estão: i) 69,9% dos desocupados; ii) 82,5% das pessoas com idade menor do que 14 anos (população abaixo da idade legal de trabalhar); iii) aproximadamente 76% das pessoas que estavam fora da força de trabalho; iv) aproximadamente 76% dos trabalhadores informais e; v) aproximadamente 77% dos trabalhadores domésticos sem carteira e por conta-própria.

**Figura 1:** Percentual de pessoas residentes em domicílios beneficiados com auxílio emergencial

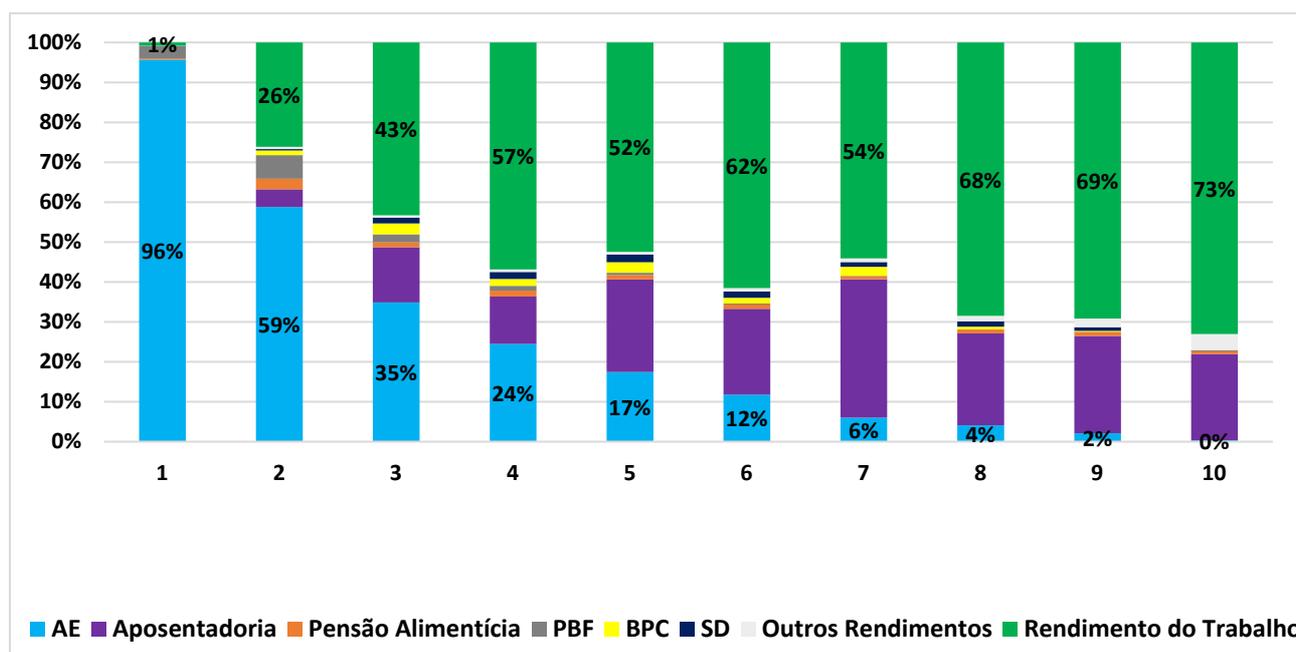


Fonte: PNAD/COVID. Dados para o mês de maio de 2020.

<sup>3</sup> Em conformidade com os resultados divulgados da PNAD COVID-19 (IBGE, 2020), os limites superiores de cada decil resultaram nos seguintes valores: 1º Decil (R\$ 56,62); 2º Decil (R\$ 233,18); 3º Decil (R\$ 348,83); 4º Decil (R\$ 499,88); 5º Decil (R\$ 645,54); 6º Decil (R\$ 832,65); 7º Decil (R\$1.044,75); 8º Decil (R\$1.439,75); e 9º Decil (R\$ 2.275,13). Vale ressaltar que as faixas de renda consideram os quantis do rendimento per capita efetivo exclusive rendimento proveniente do AE.

Em seguida, as Figuras 2-4 apresentam a participação dos tipos de rendimentos domiciliares na renda total domiciliar, considerando-se todos os domicílios da amostra. A análise da Figura 2, para o mês de maio, indica que o AE representa 96% da renda dos mais pobres no Brasil (primeiro decil). Esse percentual é decrescente nos decis. Em geral, observa-se que o peso do auxílio emergencial é bastante expressivo para os domicílios dos decis de renda mais baixos, em consonância com a análise feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em sua Carta de Conjuntura nº 47 (IPEA, 2020<sup>4</sup>). As Figuras 3 e 4 mantêm o padrão descrito na Figura 2, indicando que o AE continua a ser a principal fonte de renda dos domicílios mais pobres ao longo dos meses. Para o mês de julho, o peso do AE no primeiro decil atinge 98%.

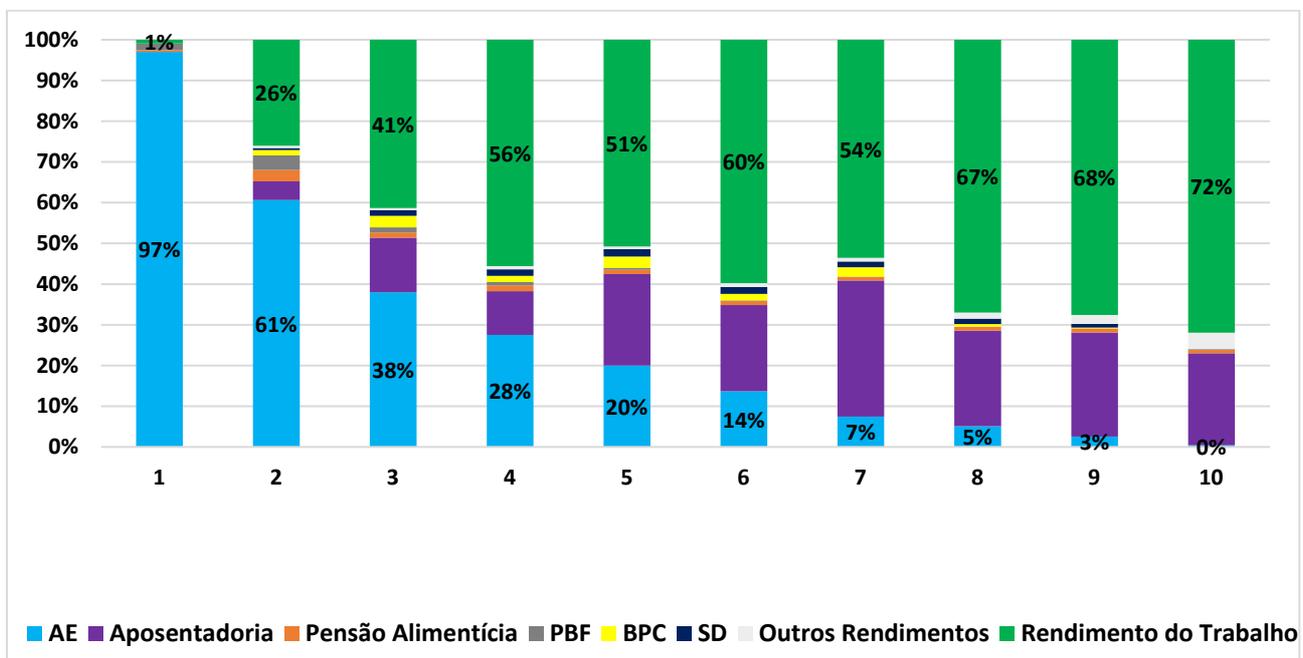
**Figura 2:** Participação dos rendimentos na renda total domiciliar por decil de rendimento per capita efetivo e sem auxílio emergencial, maio de 2020.



Fonte: PNAD/COVID.

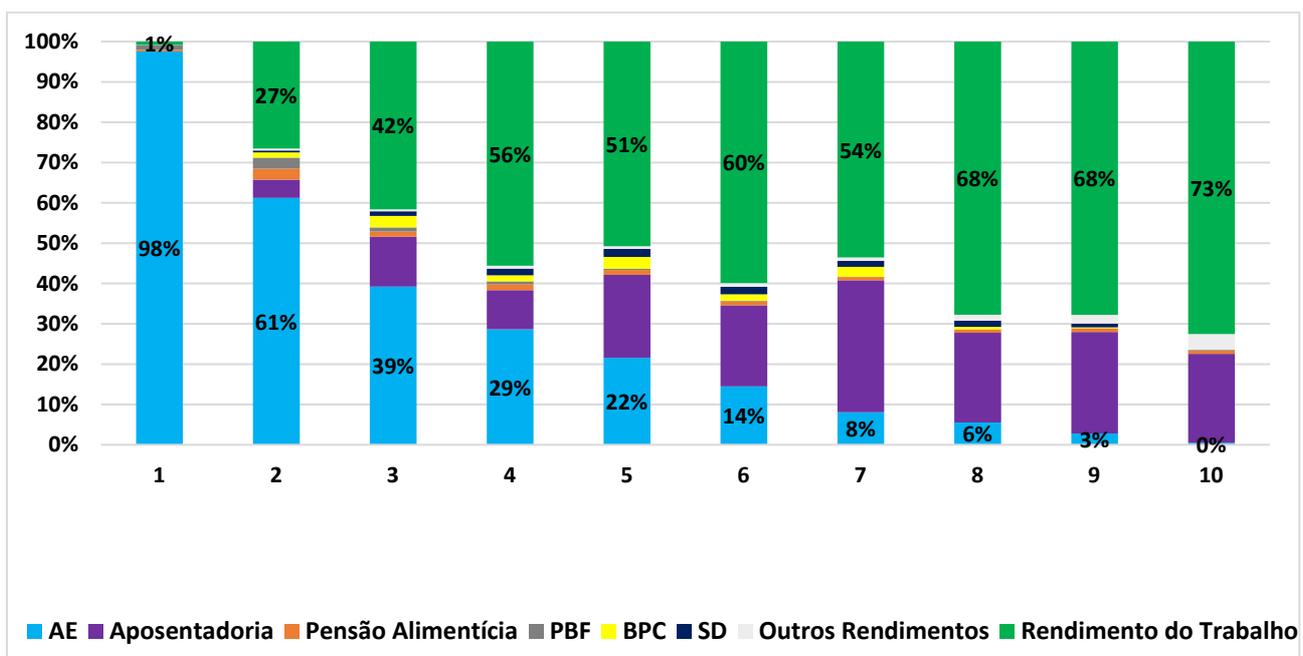
**Figura 3:** Participação dos rendimentos na renda total domiciliar por decil de rendimento per capita efetivo e sem auxílio emergencial, junho de 2020.

<sup>4</sup> Segundo IPEA (2020), “o peso do auxílio emergencial na renda domiciliar per capita revelou-se expressivo para os domicílios dos decis de renda mais baixos. No caso do menor decil, observa-se que o auxílio representou a quase totalidade da renda domiciliar per capita (cerca de 95%). No segundo e terceiro decis de renda mais baixa, o AE representou mais de um terço da renda domiciliar per capita (59% e 35%, respectivamente). Nos demais decis de renda mais baixa, a participação do AE na renda domiciliar também foi substancial”. Disponível em: << [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200624\\_cc47\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200624_cc47_mercado_de_trabalho.pdf) >> Acesso em 03 de julho de 2020.



Fonte: PNAD/COVID.

**Figura 4:** Participação dos rendimentos na renda total domiciliar por decil de rendimento per capita efetivo e sem auxílio emergencial, julho de 2020.

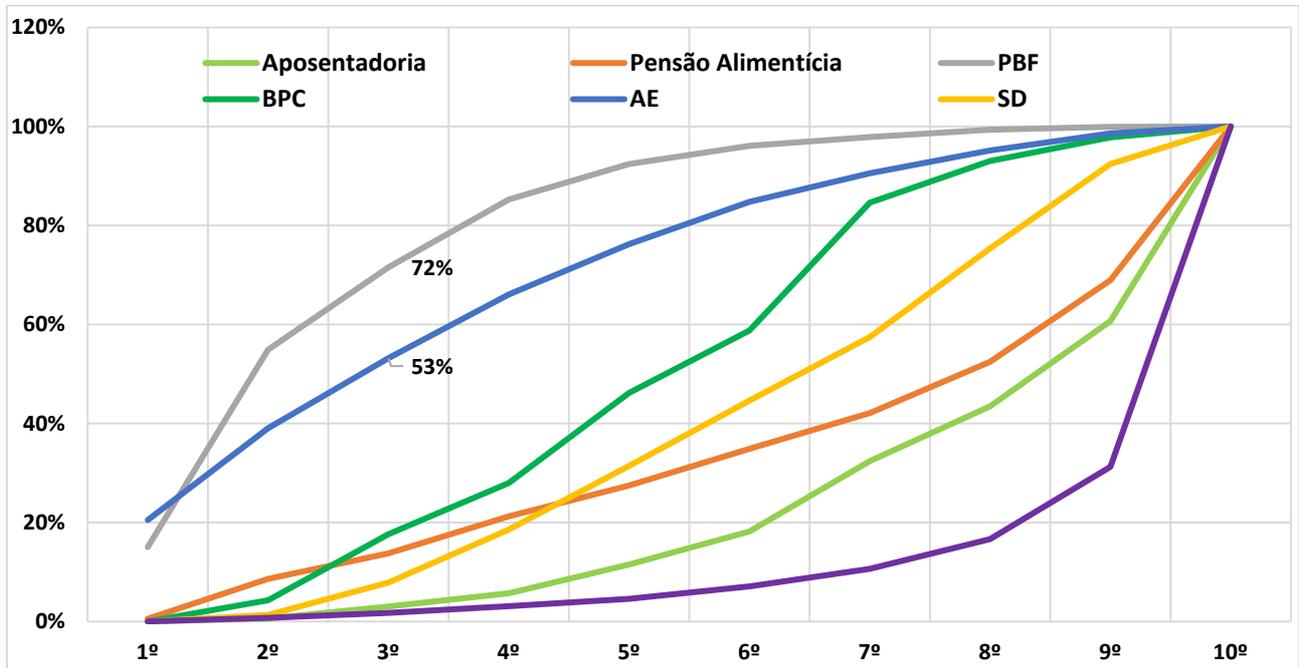


Fonte: PNAD/COVID.

**Focalização:** As Figuras 5-7 ilustram o perfil dos beneficiários dos principais programas de renda conforme decil de renda. O principal resultado é que 53% do AE foram alocados nos indivíduos pertencentes até o 3º decil de renda, isto é, nos 30% dos domicílios mais pobres. Em termos de focalização, o AE só fica para trás do PBF, com 71,4% dos benefícios deste programa se concentrando nos 30% domicílios mais pobres. Isso contrasta com o BPC, no qual menos de 50% dos benefícios ficam com os indivíduos abaixo da mediana. Em suma, o AE é fortemente concentrado nos 30% mais pobres da população brasileira. Seu foco só é inferior ao do Bolsa Família. Em verdade, apenas o AE e o PBF possuem foco nos mais pobres. Programas como o BPC, por exemplo, distribuem a maior parte da renda para indivíduos com rendimento acima do valor mediano da distribuição. Quando comparados com os meses

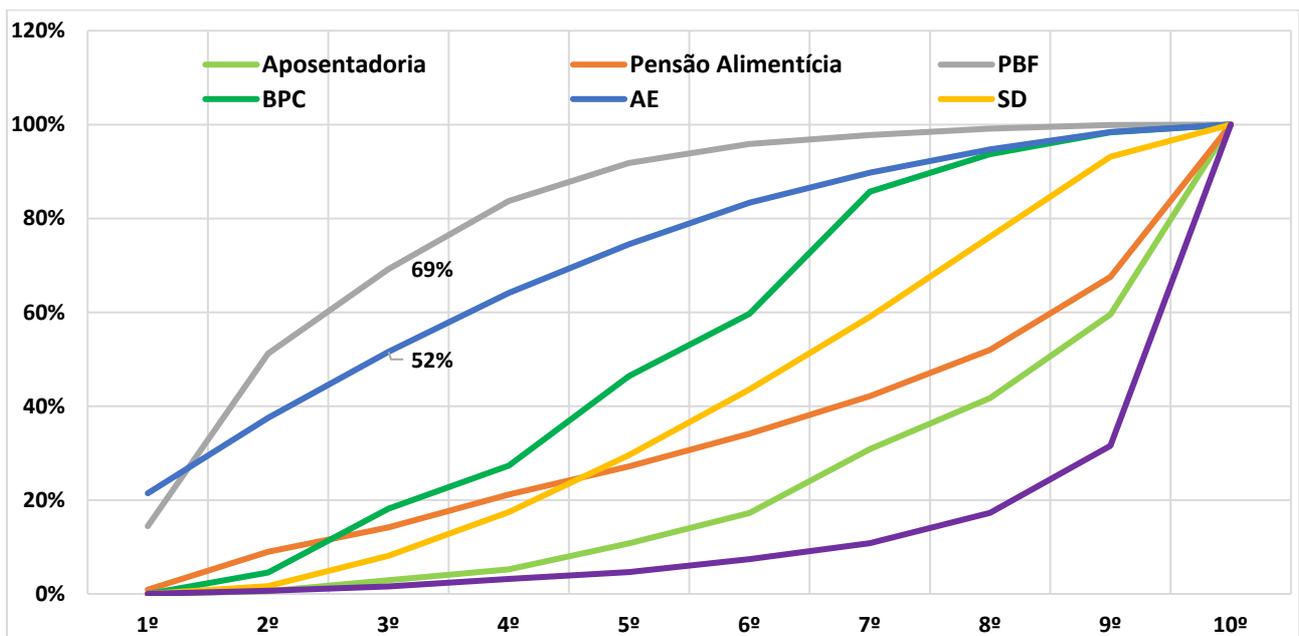
subsequentes, a focalização do AE apresenta uma leve deterioração, contudo, sem alterações expressivas. A Figura 7 indica que o foco nos 30% mais pobres cai para 49%.

**Figura 5:** Focalização de recursos, em termos percentuais acumulados, dos tipos de rendimentos por decil de renda per capita efetivo sem AE, maio de 2020



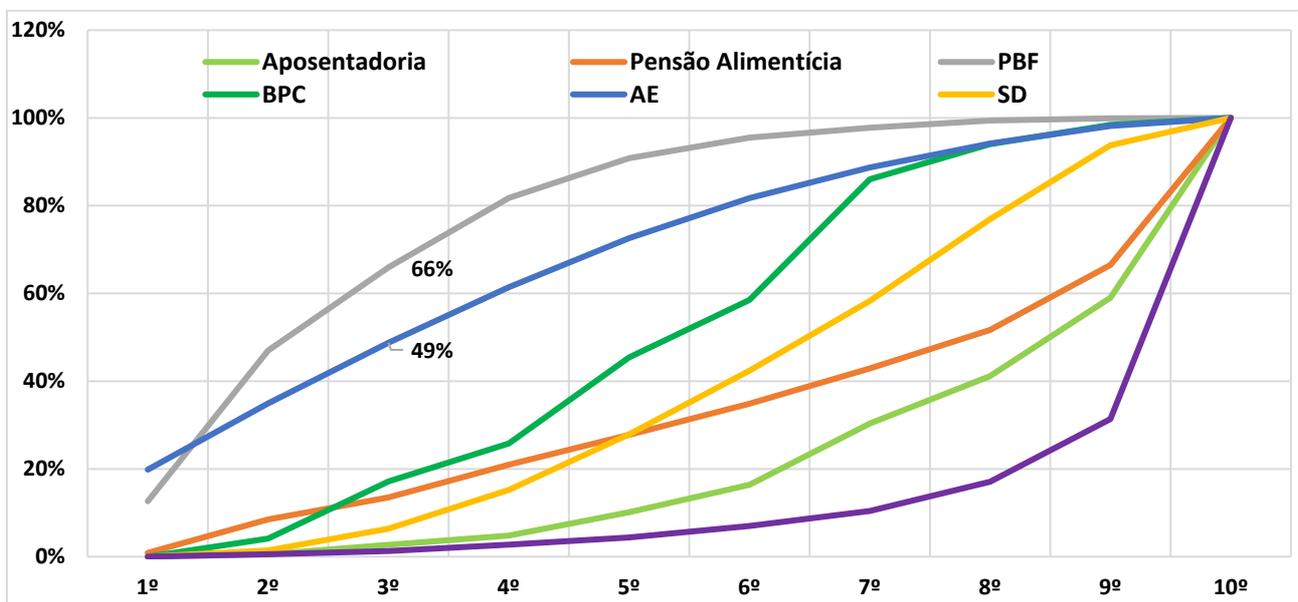
Fonte: PNAD/COVID.

**Figura 6:** Focalização de recursos, em termos percentuais acumulados, dos tipos de rendimentos por decil de renda per capita efetivo sem AE, junho de 2020



Fonte: PNAD/COVID.

**Figura 7:** Focalização de recursos, em termos percentuais acumulados, dos tipos de rendimentos por decil de renda per capita efetivo sem AE, julho de 2020



Fonte: PNAD/COVID.

**CONCLUSÃO 1:** O Auxílio Emergencial (AE) conseguiu atender seus objetivos ao se concentrar nos trabalhadores informais, nos desocupados e naqueles que estão fora da força de trabalho, em especial, nos decis mais baixos da distribuição. A política manteve sua focalização relativamente estável ao longo dos meses.

### 3 EXISTÊNCIA DE UM PÚBLICO-ALVO

Como demonstrado na seção anterior, o grau de dependência do AE manteve-se relativamente estável ao longo dos meses. Essa característica será discutida nessa seção a partir da comparação entre as rendas habitual e efetiva, construídas com base nos dados da PNAD-COVID. Em suma, busca-se identificar se a retomada das atividades econômicas dos últimos meses vem sendo refletida na diferença desses dois indicadores de renda. A ideia é simples: **dado que o rendimento habitual reflete rendimento recebido antes da pandemia e o rendimento efetivo é definido pelo montante recebido durante a pandemia (exclusive o AE)**, uma redução da diferença entre os dois, indica que a renda recebida fora da dos programas do governo vem ganhando importância.

A Tabela 1 apresenta o grau de dependência do AE na composição da renda nos meses selecionados, enquanto a Tabela 2 traz as informações para os domicílios. **Convém ressaltar que a soma total dos domicílios ao longo das colunas, nos respectivos meses, corresponde ao número total de domicílios do Brasil, recuperada via fator de expansão da PNAD/COVID.** A última coluna para cada mês, representa os domicílios que não são atendidos pelo programa. Para o mês de maio, 7.995.819 de domicílios têm sua renda composta em mais de 75% pelo AE. Em outras palavras, cerca de 35% dos domicílios que receberam o auxílio possuíam elevada dependência da política. Esse número se manteve relativamente estável no mês de julho (7.643.657 de domicílios).

**Tabela 1:** Quantidade domicílios por decil de renda *per capita* e dependência do AE

Mês	Decil	Dependência do Auxílio Emergencial				
		[0;0,5[	[0,5;0,75[	[0,75;1]	Fora AE	Total
Maio	Total	16.105.868	3.926.873	7.995.819	39.995.669	68.024.229
	1º		64.113	6.530.456	182.227	6.776.796
	2º	665.846	1.949.503	1.458.198	973.350	5.046.896
	3º	2.380.365	1.194.873	4.047	1.696.695	5.275.980
	4º	2.902.447	501.805	3.118	2.330.101	5.737.472
	5º	2.807.935	195.521		3.184.439	6.187.895
	6º	2.555.652	8.898		3.564.158	6.128.708
	7º	1.780.728	6.479		6.817.039	8.604.246
	8º	1.454.005	4.145		5.730.327	7.188.477
	9º	1.098.925	1.536		7.073.131	8.173.592
	10º	459.963			8.444.203	8.904.166
Junho	Total	18.010.384	4.368.586	8.276.104	37.620.257	68.275.331
	1º		32.182	6.878.305	107.028	7.017.514
	2º	587.021	1.934.859	1.373.856	672.137	4.567.873
	3º	2.473.108	1.470.281	18.850	1.345.358	5.307.596
	4º	3.071.577	617.465	4.221	1.835.705	5.528.968
	5º	3.142.360	274.273	872	2.731.068	6.148.573
	6º	2.934.697	12.219		3.159.795	6.106.711
	7º	2.204.732	16.247		6.548.207	8.769.186
	8º	1.737.107	9.116		5.457.619	7.203.842
	9º	1.317.754	1.945		7.136.893	8.456.593
	10º	542.028			8.626.448	9.168.476
Julho	Total	19.046.415	4.532.729	7.643.657	37.234.261	68.457.063
	1º		30.885	6.330.813	77.687	6.439.386
	2º	540.877	1.910.436	1.284.711	548.494	4.284.518
	3º	2.381.482	1.564.943	18.222	1.185.992	5.150.639
	4º	3.161.775	639.460	4.189	1.622.995	5.428.420
	5º	3.403.846	329.394	5.191	2.552.292	6.290.723
	6º	3.097.488	27.919	531	3.078.390	6.204.328
	7º	2.449.972	13.870		6.597.644	9.061.486
	8º	1.908.338	12.166		5.519.924	7.440.428
	9º	1.449.648	3.655		7.236.165	8.689.468
	10º	652.989			8.814.678	9.467.667

Fonte: PNAD/COVID.

Para ser ter uma ideia do impacto da pandemia sobre a renda, calculou-se o GAP total e por grau de dependência do domicílio de renda oriundo do AE. Em vermelho estão os valores relativos aos domicílios altamente dependentes do AE (mais de 75%). Os valores médios para os gaps evoluem de -602,08 em maio para -324,12 em julho.

**Tabela 2:** Gap de renda por grau de dependência do domicílio

Dependência do AE	Maio	Junho	Julho	Agosto
Fora AE	-481,69	-434,24	-333,48	-281,45
[0;0,5[	-482,06	-471,17	-378,57	-323,52
[0,5;0,75[	-476,08	-438,33	-342,14	-281,18
[0,75;1]	<b>-602,08</b>	<b>-515,15</b>	<b>-324,11</b>	<b>-202,21</b>

Fonte: PNAD/COVID.

A Tabela 3 apresenta o mesmo exercício só que considerando as categorias de renda, em especial, os 30% mais pobres. Observa-se que o GAP de renda total se reduz de R\$ -495,61 em maio para -345,56 em julho. Para os 30% mais pobres, o GAP sai de R\$ -540,14 para R\$ -314,25.

**Tabela 3:** Rendimento domiciliar do trabalho, habitual e efetivo, por nível

Variável	Mês	Nível	Habitual	Efetivo	Gap
Rendimento domiciliar do Trabalho	Maio	Total	2.735,97	2.240,37	- 495,61
		30% mais pobres	909,20	369,06	- 540,14
	Junho	Total	2.704,88	2.250,82	- 454,05
		30% mais pobres	849,43	380,59	- 468,84
	Julho	Total	2.679,83	2.334,27	- 345,56
		30% mais pobres	709,81	395,56	- 314,25

Fonte: PNAD/COVID.

**CONCLUSÃO 2:** Mesmo com o processo gradual de retomada das atividades, muitos domicílios e pessoas ainda se mostram fortemente dependentes do auxílio emergencial. No mês de julho, estimou-se que cerca de 35% das pessoas residem em domicílios cuja renda é composta em mais de 75% pelo AE.

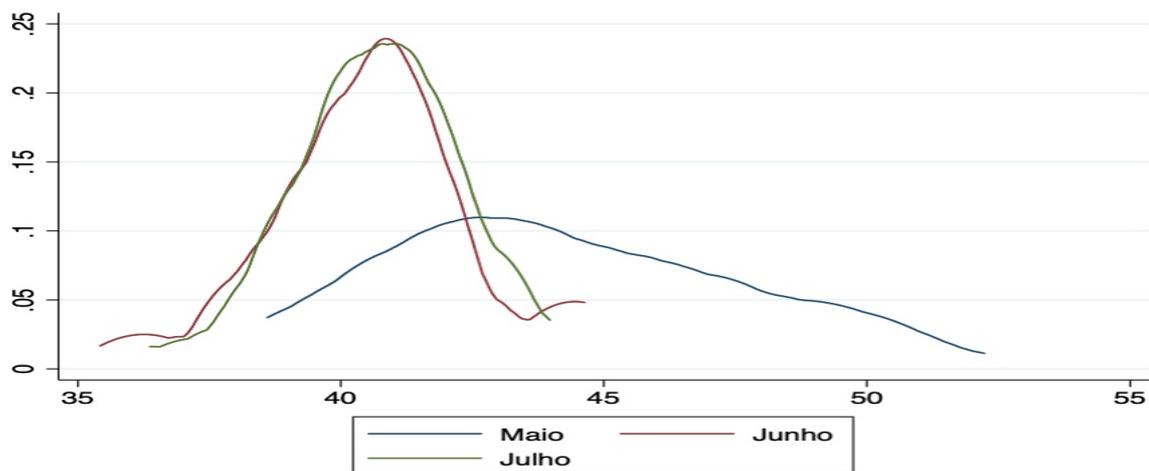
#### 4 INCERTEZA DA RETOMADA ECONOMICA: ASSOCIAÇÃO ENTRE ISOLAMENTO SOCIAL E GAP ENTRE RENDA HABITUAL E EFETIVA

Essa seção se dedica a avaliar a relação entre o isolamento social e o GAP entre a renda habitual e a efetiva. A medida de isolamento será calculada a partir do Índice de Isolamento Social desenvolvido pela Inloco para auxiliar no [combate à pandemia da COVID-19<sup>5</sup>](#). Serão considerados os índices estaduais médios. A ideia é associar o isolamento a uma medida de gap de renda habitual e efetiva. Com isso, será possível identificar a elasticidade do isolamento em relação ao gap de renda e, por conseguinte, o nível ótimo de isolamento capaz de zerar o gap entre os dois conceitos de renda.

Esse tipo de análise permitirá quantificar o impacto da incerteza da retomada, representada pelo distanciamento social imposto pelos governos municipal e estadual, e a necessidade de uma política de AE. A primeira informação relevante diz respeito à distribuição do índice de isolamento social nos meses de maio a julho. Essa informação é sintetizada na distribuição das densidades (kernel) para os índices. Observa-se um maior nível de isolamento (UM = isolamento total e ZERO = ausência de isolamento) e uma maior dispersão desse indicador no mês de maio. A partir de junho, a curva se desloca para esquerda (redução do isolamento) e se mantém estável no mês de julho. Na média o isolamento passa de 45% em maio para 41% em julho.

**Figura 9:** Densidades para as medidas de isolamento, maio a julho de 2020

<sup>5</sup> Ver: <https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>.



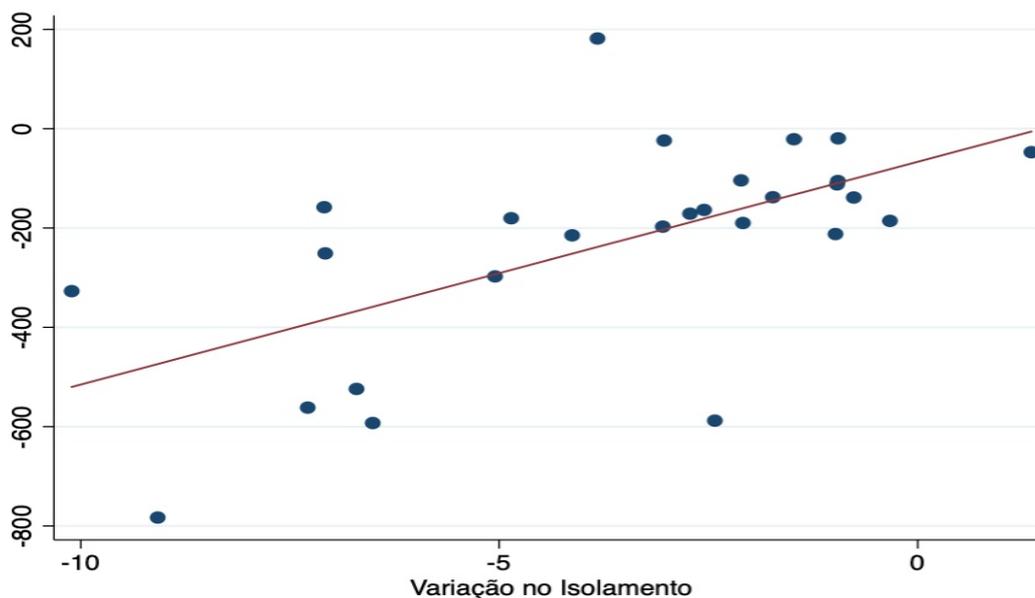
Fonte: Inloco.

A associação entre isolamento e gap de renda habitual e efetiva será efetuada a partir da seguinte equação:

$$\Delta_{\{maio,julho\}}GAP_s = \alpha_0 + \alpha_1\Delta_{\{maio,julho\}}(Isolamento_s)+u_s \quad (1)$$

O GAP será definido como a diferença da renda habitual e efetiva para pessoas fora do mercado formal. O  $\alpha_1$  mensurará o efeito da taxa de crescimento do isolamento sobre a taxa de crescimento do GAP do público-alvo do AE. A relação econométrica é representada na Figura 10.

**Figura 10:** Relação entre crescimento no GAP de renda e crescimento no isolamento social



Fonte: SPE.

A Figura 10 representa o modelo em primeira diferença descrito em 1. O resultado da estimativa é:  $-66,59+44,86*\Delta_{\{maio,julho\}}Isolamento_s$ . Ambos significativos (erros robustos). Em outras palavras, quanto maior a queda no isolamento social, maior a queda no GAP salarial. O GAP médio do mês de julho é de R\$ 462,08. De

acordo com a regressão, para eliminar esse GAP seria preciso uma queda de cerca de 12 pontos no índice médio de isolamento. Ou seja, a taxa de isolamento, considerando os valores de julho, deveria cair para cerca de 29%.

**CONCLUSÃO 3:** Um modelo simples, não causal, estima que há uma relação direta entre queda no isolamento social e queda no gap entre as rendas efetiva e habitual. Desconsiderando-se a dinâmica do mercado de trabalho, estima-se que para eliminar esse GAP seria preciso uma queda de cerca de 12 pontos no índice médio de isolamento. Ou seja, a taxa de isolamento, considerando-se os valores de julho, deveria cair para cerca de 29%.

## **5 CHOQUES ADVERSOS SOBRE O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E A MOBILIDADE DOS FATORES**

A retomada das atividades, por si só, não garante a recuperação da renda. Para entender esse argumento, toma-se como exemplo de choque adverso causado pela abertura comercial sobre o mercado de trabalho. O processo de abertura comercial – caracterizado pela redução das tarifas de importação brasileiras – pode servir como um experimento natural capaz de avaliar a resposta do mercado de trabalho a um choque adverso. Em um cenário de mobilidade perfeita, os trabalhadores ocupados nos setores mais atingidos pela abertura seriam capazes de se transferir para setores menos atingidos, preservando seus empregos. Contudo, como será demonstrado abaixo, esse movimento não pôde ser observado na economia brasileira.

O processo de redução das tarifas de importação brasileiras iniciado na primeira metade da década de 1990 constitui um dos importantes experimentos naturais relativos à abertura comercial para países em desenvolvimento. Kovak (2003) o classifica como um evento aleatório único, com heterogeneidades setoriais e regionais, o que permite quantificar o seu impacto sobre as relações microeconômicas brasileiras.

Ao avaliar o mercado de trabalho nacional, Dix-Carneiro (2014) e Dix-Carneiro e Kovak (2017) demonstram que as regiões especializadas nas indústrias mais expostas ao choque de abertura experimentaram maiores transformações no mercado de trabalho, caracterizadas por declínio no emprego formal e aumento na taxa de informalidade e não do emprego.

Contudo, uma das características mais relevantes dessa observação reside na duração desse choque. Recentemente, Dix-Carneiro (2019) fez uma leitura dos principais resultados relacionados ao choque adverso sobre o mercado de trabalho. Os resultados indicam que os choques perduraram no longo prazo, alguns agravando seu efeito com o passar dos anos.

Efeitos opostos são observados no setor informal. Constatou-se que as áreas mais atingidas pela abertura possuem um menor número médio de dias de permanência no setor formal. A leitura é a seguinte: o choque adverso cria o desemprego. Com baixa capacidade de se mover para setores ou regiões menos atingidas pelo choque, os trabalhadores migram para o setor informal. O setor informal age como um colchão de redução do impacto do choque.

**CONCLUSÃO 3:** Apesar de haver uma relação entre isolamento social e perda de renda, a experiência recente da economia brasileira indica que choques adversos tendem a aumentar a informalidade e não do emprego. Os trabalhadores não conseguiram se mover para setores e/ou regiões menos afetadas pelo choque. Essa barreira a mobilidade seria maior entre os trabalhadores mais velhos, menos educados e do sexo feminino. O choque do COVID-19 pode produzir resultado similar, gerando desemprego e informalidade.

## 6 REFERÊNCIAS

Barrero, J. M.; Bloom, N.; Davis, S. J. COVID-19 is also a reallocation shock. Brookings on Economic Activity Conference Drafts, June 25, 2020.

Dix-Carneiro, Rafael. 2014. “Trade Liberalization and Labor Market Dynamics.” *Econometrica* 82, no. 3 (May): 825–85.

Dix-Carneiro, Rafael, and Brian K. Kovak. 2017. “Trade Liberalization and Regional Dynamics.” *American Economic Review* 107, no. 10 (October): 2908–46.

Dix-Carneiro, Rafael. 2019. [Trade and Labor Market Adjustment: Recent Research on Brazil](#), *Meeting Globalization's Challenges*, Edited by Luis Catao and Maurice Obstfeld, Princeton University Press (2019)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. PNAD COVID-19 – Divulgação de 24/06/2020 – Principais Destaques. **Carta de Conjuntura nº 47** – 2º trimestre de 2020. IPEA: Rio de Janeiro, 2020a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD-COVID de Julho de 2020. **Carta de Conjuntura nº 47** – 2º trimestre de 2020. IPEA: Rio de Janeiro, 2020b.

Kovak, Brian (2013), “Regional effects of trade reform: what is the correct measure of liberalization?” *American Economic Review* 103, 1960-1976



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria Especial de Fazenda

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria Subsecretaria de  
Avaliação de Gasto Direto Coordenação-Geral de Estudos Fiscais

Nota Técnica SEI nº 36664/2020/ME

Assunto: Ofício nº 78/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, do Ministério da Cidadania, e Terceiro Relatório de acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda, do Tribunal de Contas da União (Relatório do TCU).

## INTRODUÇÃO

1. Por intermédio do Ofício nº 78/2020/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC, de 1 de setembro de 2020, o Ministério da Cidadania solicita a Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia subsídios técnicos a fim de subsidiar ações relacionadas ao fim da vigência do auxílio emergencial e à formulação da política que o substituirá.

2. O referido Ofício, cita ainda que “tais informações fazem parte do conjunto de recomendações que o Terceiro Relatório de Acompanhamento Especial das Medidas de Resposta à Crise do Coronavírus para Proteção da Renda de Informais e Pessoas de Baixa Renda propõe que seja apresentado ao Ministério da Economia (pág. 56)”.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

3. Não obstante as atividades econômicas já estarem sendo retomadas em muitas localidades, de forma gradual, **em grande parte dos municípios brasileiros as medidas de isolamento social ainda persistem**, de modo que o governo federal avalia a continuidade das ações de proteção social a essas famílias que ainda não puderam retomar seu trabalho.

4. Segundo o Mapa de Isolamento Social da Inloco [\[1\]](#), o índice de isolamento no País já foi de 62,2% em 22/03 e está em 45,5% em 30/08. Ele varia de acordo com o local, estando, por exemplo em 55% no Rio Grande do Sul, em 30/08, e afeta de forma diversa as atividades e seu rendimento. Quanto maior o isolamento, espera-se que seja menor a capacidade de auferir renda, principalmente, nos empregos mais precários, como no caso dos informais

5. Comparando com 2019, observa-se diversidade na queda de renda conforme a atividade, o vínculo empregatício, a região, o nível de instrução e a renda usualmente auferida. Por exemplo, entre o 2º tri/2020 e o 2º trem/2019, a renda real efetiva no País só caiu 1%, mas se considerarmos os empregados domésticos sem carteira no Nordeste este recuo foi de 17%. Da mesma forma, se considerarmos a atividade alojamento e alimentação e as atividades mal definidas

a queda foi respectivamente de 23,8% e 93,1% no Nordeste.

6. O desenho de uma política de auxílio emergencial é uma tarefa complexa e que pode ser embasada, em princípio, em diversos parâmetros, como, por exemplo, o efeito do isolamento na renda dos mais pobres, ou na renda dos informais, ou considerando impactos regionais. Mesmo considerando um determinado parâmetro, há diferentes medidas que podem ser utilizadas, como, por exemplo, a média ou mediana ou outra medida de dispersão. A tarefa de definir o parâmetro e a medida a serem considerados se torna mais difícil dada a defasagem das informações.

7. Em agosto de 2020, por exemplo, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua) do 2º trimestre ainda não existe informação da renda por grau de instrução, que seria uma *proxy* do efeito diverso da perda de renda com a Covid-19 entre as diferentes condições socioeconômicas.

## ANÁLISE SECAP

8. De forma a atender à solicitação do Ministério da Cidadania, buscou-se aqui, fazer um exercício que avaliasse o impacto do auxílio emergencial sobre a população. Para tanto, procurou-se nesta nota avaliar os seguintes aspectos da política: a) qual o público alvo do auxílio emergencial segundo diferentes níveis de perda de renda entre os informais e autônomos<sup>[2]</sup>(conta própria e empregador individual), decorrentes de diversos graus de isolamento social; b) quantas pessoas caem abaixo da linha de pobreza, dada a perda de renda informal considerada; c) quantas pessoas saem da situação de pobreza com diferentes valores de auxílio emergencial e qual a variação na renda deste público. Ressalva-se que, nas análises abaixo, a perda de renda é uniforme no público-alvo considerado, isso é, todos os informais e autônomos sofrem a mesma perda de renda. Dessa forma, a análise não permite considerar impactos heterogêneos da pandemia na população.

9. Usou-se como metodologia microssimulações, realizadas a partir de microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), referentes ao ano de 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalta-se que, tendo em vista a base de dados utilizada, as estimativas dessa análise são diferentes daquelas baseadas em registros administrativos e são passíveis de replicação, por se basearem em dados públicos.

### **Público-Alvo:**

10. De acordo com a simulação realizada, 81,0 milhões de brasileiros estão em 32,2 milhões de famílias identificadas na PNAD Contínua de 2019 por se enquadrarem em três critérios de elegibilidade estipulados pelo Projeto de Lei proposto para tornarem-se beneficiários do Auxílio Emergencial (critérios de idade, de tipo de ocupação e não cumulatividade com outros benefícios), ainda sem observar a renda familiar. Esse público compõe as "*Famílias Identificadas*".

11. O número de famílias aumenta quando é zerada a renda do trabalho dos informais e dos autônomos identificados, apesar de também terem sido incluídas as limitações de renda: famílias com renda de até três salários mínimos por família ou renda *per capita* de até meio salário mínimo, e exclusão de pessoas com rendimento tributável aferido em 2018 de R\$ 28.559,70, denominados na Tabela 1 de Famílias Elegíveis (pós alteração e limitações na renda).

Tabela 1 – Público-Alvo do Auxílio Emergencial Residual

Nº de famílias, pessoas ou benefícios (em milhares)	% de perda de renda dos informais e autônomos					
	100%	90%	80%	70%	60%	50%
Nº de pessoas ou benefícios (em milhares)						
- Pessoas em Famílias Elegíveis <sup>1/</sup>	118.941	117.629	115.939	114.034	112.001	109.012
- Beneficiários potenciais <sup>2/</sup>	54.112	53.675	53.095	52.402	51.653	50.488
- Cotas de Benefícios <sup>3/</sup>	57.188	56.745	56.149	55.451	54.688	53.508
Valor das Cotas (em bilhões R\$)						
- Mensal	34,3	34,0	33,7	33,3	32,8	32,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD-Contínua 2019.

1/ Pessoas integrantes da Família sejam eles possíveis beneficiários diretos do auxílio ou indiretos (como as crianças).

2/ Que cumpriram todos os requisitos de idade, de tipo de ocupação, não cumulatividade com outros benefícios, de limite de renda e atendem a restrição de dois beneficiários por família

3/ Considera a possibilidade de o monoparental de sexo feminino receber duas cotas

12. Estima-se 36,9 milhões de famílias elegíveis, com 118,9 milhões de brasileiros integrando estas famílias, sejam eles pessoas elegíveis para receber o benefício (60,1 milhões) ou pessoas que seriam beneficiadas indiretamente, como as crianças.

13. Quando incorporada à base de dados, a restrição de recebimento do Auxílio por no máximo dois membros por família [3], o número de Beneficiários Potenciais aptos a receberem o *Auxílio Emergencial* é estimado em 54,1 milhões de integrantes, com direito a 57,2 milhões de cotas (Tabela 1). A diferença entre a quantidade de cotas e a de beneficiários, 3,1 milhões, decorre de a possibilidade de uma pessoa receber mais de um benefício, quando for monoparental do sexo feminino.

14. De acordo com dados obtidos na PNAD Contínua de 2019, a distribuição dos Beneficiários Potenciais por tipo de ocupação ficaria concentrada nos inativos (34,7%), seguidos dos trabalhadores por conta própria (24,7%), dos ocupados sem carteira de trabalho assinada (22,3%), dos desempregados (14,4%), dos empregadores (1,7%) e dos trabalhadores familiares (2,2%).

15. Menciona-se também que, apesar deste estudo considerar cenário adverso para o trabalhador informal ou autônomo, ou seja, perda de renda total do trabalho, ficaram de fora das estimativas do possível público alvo os formais que perderem o emprego e não forem beneficiados pelo Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, ou pelo Seguro Desemprego. Segundo estimativas da Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia [4] este público variaria entre 7,32% a 14,64% dos ocupados com carteira de trabalho dependendo do porte da empresa ou se empregado doméstico. Assim, considerando estas premissas, ter-se-ia um acréscimo de 3,2 milhões de beneficiários potenciais. Ou seja, em um cenário de 100% de perda de renda dos informais e autônomos, cerca de R\$ 60,5 bilhões de cotas. Apesar de a perda de renda dificilmente se situar em 100%, como é difícil checar a renda informal e como a comprovação de parte dos beneficiários se dá por declaração, considerou-se importante observar este cenário conservador para estimar o público potencial.

16. Ressalta-se que, segundo dados da Cidadania, a concessão do auxílio está em 67,5 milhões de cotas mensais. A discrepância entre os números de beneficiários potenciais encontrados neste estudo e os números fornecidos pelo Ministério da Cidadania se deve, principalmente, ao fato de utilizarmos variáveis estimadas com base em dados da PNAD Contínua.

## **Resultados da Simulação**

17. A simulação averigua o número de pessoas que deixarão de ter renda familiar abaixo da linha da pobreza devido à concessão do *Auxílio Emergencial* e o valor da renda média do País após a concessão do benefício. Considera-se, nesta nota, a linha de pobreza usada no Programa Bolsa Família, de R\$ 178, ou seja, são consideradas pobres aquelas pessoas que possuem renda familiar *per capita* de até R\$ 178 mensais.

18. Na análise, consideram-se três períodos: “antes da crise” quando o período de calamidade não afetou a renda auferida; “depois da crise SEM auxílio”, quando se zera a renda de trabalho informal e autônomo; e “depois da crise COM auxílio”, quando se zera a renda do trabalho informal e autônomo e se adiciona o valor do Auxílio Emergencial.

19. Também se busca averiguar o número de pessoas que passariam a viver com rendimento familiar *per capita* abaixo da linha pobreza (R\$ 178) e os efeitos na renda média do brasileiro devido à concessão do *Auxílio Emergencial*, nos cenários ad hoc em que os potenciais beneficiários estariam perdendo 50% , 60%, 70%, 80%, 90% ou 100% da renda do trabalho principal. Por fim, serão simulados todos esses efeitos para diferentes valores ad hoc do benefício (R\$ 100; R\$ 200; R\$ 300; R\$ 400, R\$ 500 e R\$ 600).

20. De acordo com o Tabela 2, o número de pessoas em famílias abaixo da linha de pobreza é de 16,3 milhões antes da calamidade. Depois da crise este número se altera conforme o % assumido de perda de renda do trabalho informal e autônomo. A título exemplificativo, toma-se o caso de perda de 100% da renda, no qual o número de pobres é de 56,0 milhões. Com o Auxílio Emergencial de R\$600, reduz-se este número para 7,1 milhões de pessoas, possibilitando, assim, que 48,9 milhões deixem de viver com renda familiar *per capita* abaixo da linha da pobreza.

Tabela 2: Número de pessoas vivendo com renda abaixo da linha de pobreza antes, depois da crise do coronavírus e depois da crise do coronavírus com a concessão do auxílio emergencial, assumindo vários valores selecionados de forma *ad hoc*

Nº de pessoas pobres (em milhares)	% de perda de renda dos informais e autônomos					
	100%	90%	80%	70%	60%	50%
Antes da Crise	16.288	16.288	16.288	16.288	16.288	16.288
Depois da Crise SEM auxílio	56.046	49.867	41.659	35.030	30.022	26.107
Depois da Crise COM auxílio R\$ 100	53.751	43.833	34.013	27.895	23.104	20.168
Depois da Crise COM auxílio R\$ 200	42.405	30.782	22.036	17.602	14.297	12.312
Depois da Crise COM auxílio R\$ 300	29.840	17.819	11.687	9.094	7.795	6.957
Depois da Crise COM auxílio R\$ 400	17.500	8.299	5.434	4.356	3.757	3.336
Depois da Crise COM auxílio R\$ 500	11.306	3.858	2.565	2.094	1.791	1.651
Depois da Crise COM auxílio R\$ 600	7.139	1.993	1.134	962	845	751

21. Conforme esperado, a tabela mostra que, se a perda de renda for menor, o número de pessoas em famílias abaixo da linha da pobreza aumenta menos com a crise. Por exemplo, considerando que o público elegível do auxílio emergencial perca metade de sua renda, estima-se que 26,1 milhões de pessoas passariam a viver abaixo da linha da pobreza.

22. Simulação similar foi executada para se dimensionar o valor da renda familiar média *per capita*, antes e depois do início do período do coronavírus, com e sem auxílio emergencial concedido, para diversos níveis *ad hoc* de perda e de valores do benefício emergencial. A título de exemplificação, com a calamidade, estima-se que, com a perda de 100% da renda do trabalho informal e do autônomo, a renda familiar *per capita* média mensal do brasileiro poderia cair 28,7% (indo de R\$ 1.408 para R\$ 1.005), ou 59,4% considerando apenas os mais pobres (indo de R\$ 86 para R\$ 35), conforme tabela. Por sua vez, quando se estima a perda de 50% da renda, a queda média da renda nacional é de 14,3% (indo para R\$ 1.206). Por sua vez, a renda média do grupo mais pobre (em famílias com renda *per capita* abaixo da linha da pobreza) sobe em 11,6%. Apesar do melhor resultado para uma situação de crise ser contraintuitivo, lembra-se que está se falando de uma renda média, de um grupo bem diversos de pessoas, 16,3 milhões antes da crise e 26,1 milhões pós crise (tabela 1). Isto se deve ao fato de contingente enorme de pessoas (9,8 milhões de pessoas) estar caindo abaixo da linha da pobreza, mas conseguindo manter algum nível de renda, o que eleva a renda média dessa população mais pobre. Assim, na tabela abaixo, o contingente da população classificada como pobre será distinta para cada valor auxílio estimado [5].

Tabela 3: Renda média do brasileiro antes, depois da crise do coronavírus e depois da crise do coronavírus com a concessão do auxílio emergencial de vários valores.

Renda Média Familiar Per Capita valores nominais em R\$ 1,00		% de perda de renda dos informais e autônomos					
		100%	90%	80%	70%	60%	50%
Antes da Crise	Geral	1.408	1.408	1.408	1.408	1.408	1.408
	Pobres	86	86	86	86	86	86
Depois da Crise SEM auxílio	Geral	1.005	1.045	1.085	1.126	1.166	1.207
	Pobres	35	73	86	93	96	96
Depois da Crise COM auxílio R\$ 100	Geral	1.028	1.068	1.108	1.148	1.188	1.228
	Pobres	73	106	113	116	115	115
Depois da Crise COM auxílio R\$ 200	Geral	1.053	1.093	1.133	1.173	1.213	1.252
	Pobres	100	128	131	132	130	128
Depois da Crise COM auxílio R\$ 300	Geral	1.080	1.120	1.159	1.199	1.238	1.277
	Pobres	116	143	142	141	141	141
Depois da Crise COM auxílio R\$ 400	Geral	1.107	1.147	1.186	1.225	1.264	1.302
	Pobres	116	148	148	148	147	147
Depois da Crise COM auxílio R\$ 500	Geral	1.134	1.174	1.213	1.251	1.290	1.327
	Pobres	113	151	153	153	152	153
Depois da Crise COM auxílio R\$ 600	Geral	1.162	1.201	1.239	1.278	1.316	1.353
	Pobres	95	152	153	154	154	154

23. Cabe mencionar ainda outro exemplo, considerando o cenário de queda de renda de 70% e o valor do auxílio emergencial de R\$ 600, antes da crise tinha-se 16,2 milhões de pobres. Depois da crise, sem a concessão do auxílio emergencial, o número de pobres ficou estimado em 35,0 milhões de pessoas. Esses 35,0 milhões correspondem aos 16,2 milhões de pessoas pobres existentes antes da crise somados aos 18,8 milhões de “novos pobres”. A renda média dessas 16,2 milhões de pessoas pobres antes da crise era de R\$ 86. Após a crise, essas 16,2 milhões de pessoas tiveram renda média estimada de R\$ 61. Já as 18,8 milhões de novos pobres (que antes da crise tinha renda média acima de R\$178,00), teve a renda média estimada

após a crise do coronavírus em R\$ 119. Calculando a média ponderada deste “novo” grupo de população pobre após a crise, a renda média fica estimada em R\$ 93.

24. As estimativas também demonstram que o cenário é atenuado com o Auxílio Emergencial. Considerando, a título exemplificativo, a perda integral da renda dos informais e dos autônomos, o Auxílio Emergencial de R\$ 600 faria com que, *ceteris paribus*, ou seja, mantendo constante a renda do trabalho formal, a renda familiar *per capita* média mensal aumente 15,6%, de R\$ 1.005, na situação com crise e sem Auxílio Emergencial, para R\$ 1.162 com a concessão do auxílio.

25. Para o grupo de pessoas mais pobres, a renda familiar *per capita* média sobe 173,0% com a concessão do Auxílio de R\$ 600, tomando por base o período depois da crise (elevação de R\$ 35 para R\$ 95).

[1] <https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>

[2] Combinação das variáveis VD4046 e VD4019.

[3] Embora esteja se estudando na extensão do auxílio se limitar a dois benefícios por família, no exercício aqui realizado foi considerado dois beneficiários por família, possibilitando que sejam concedidos até 3 benefícios por família, no caso de provedor monoparental (conforme regra anterior). Contudo, esta diferença não altera significativamente os resultados para efeito de exercício.

[4] Nota Técnica SEI nº 11.734/2020/ME, de 20 de março de 2020, da Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

[5] A Pnad Contínua não permite o controle, a identificação da população, para se monitorar um determinado indivíduo ou família nos distintos cenários estimados.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria Especial de Previdência e Trabalho

Secretaria de Trabalho

Nota Técnica SEI nº 36523/2020/ME

Assunto: Nota Técnica referente ao comportamento recente do mercado de trabalho brasileiro, a partir de um comparativo do setor formal e informal, entre outras informações.

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Trata-se de Nota Técnica a respeito do comportamento recente do mercado de trabalho brasileiro em função da queda abrupta da atividade econômica no período da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), com desdobramentos distintos por posição na ocupação e em outras características socioeconômicas.

Com respeito ao setor formal, percebe-se maior proteção social. Tanto pelo maior patamar de rendimentos e de verbas relacionadas à uma eventual rescisão contratual, como pelos casos em que são firmados os acordos para o pagamento do Benefício Emergencial para a Manutenção do Emprego e da Renda (BEm). Isso porque além de garantir elevada taxa de reposição ainda oferece a garantia provisória no emprego, por período idêntico ao acordado, durante e após o acordo encerrado.

No entanto, o setor informal responde por boa parte da queda do nível de ocupação. Em resumo, parte expressiva da redução da força de trabalho recente se deu pela saída de trabalhadores informais. Nesse sentido, permanece incerto o encontro de postos de trabalho entre indivíduos nessa situação. Isso porque a própria dinâmica do mercado de trabalho possui conhecida defasagem em relação à atividade econômica.

Considerando o cenário de recessão econômica com previsão de queda do PIB de 4,70% para o ano de 2020 e a prevalência mais acentuada da diminuição da força de trabalho entre os informais, com a ainda incerta recuperação dos postos de trabalho para esses trabalhadores, encaminhamos a presente Nota Técnica à consideração superior.

## **ANTECEDENTES**

As medidas de isolamento e de quarentena necessárias à contenção da transmissão do vírus e, conseqüentemente, à redução no número de casos da doença Covid-19 e de mortes,

provocaram um impacto abrupto e sem precedentes no setor produtivo e nas relações de trabalho.

Seja na estimativa oficial de retração do PIB de 4,7% (<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-macrofiscal/2020/boletim-macrofiscal-julho-2020-v8.pdf/view>) ou mesmo entre as estimativas de mercado de retração de 5,5% (<https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20200821.pdf>), o que se tem concretamente é um momento de recessão econômica com destruição de postos de trabalho e cujos efeitos só começaram a ser conhecidos recentemente.

Pelo lado sanitário, as medidas de afastamento social seguem sendo adotadas pelo país, tendo em vista a relativa estabilidade do número de novos casos diários e de óbitos, a depender do referencial temporal adotado (<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/August/27/Boletim-epidemiologico-COVID-28-FINAL-COE.pdf>).

Após o reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, sucessivas medidas foram editadas de forma a garantir a proteção no emprego e da renda para os trabalhadores das mais heterogêneas características.

A MP 927 de 22 março de 2020 apresentou medidas trabalhistas como um primeiro conjunto de opções relacionadas ao teletrabalho, ao remanejamento de férias individuais e coletivas, ao aproveitamento dos feriados, ao uso banco de horas, à suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho, ao direcionamento do trabalhador para qualificação e, finalmente, ao diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A MP 936 de 01 de abril de 2020 instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda de forma a permitir a redução de jornada de trabalho e de salário, bem como a suspensão de contrato de trabalho, por acordos individuais ou coletivos, a depender da situação salarial e do porte da empresa.

A referida MP foi convertida na Lei nº 14.020 de 06 de julho de 2020, com a previsão de prorrogação do prazo para celebrar acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e de suspensão temporária de contrato de trabalho. Essas prorrogações foram realizadas por meio dos Decretos nº 10.422 e 10.470, sendo o mais recente do dia 24/08/2020.

Em linhas gerais, trata-se de um conjunto de medidas com objetivo de: preservar o emprego e a renda; garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública.

Para tanto, são previstas as possibilidades de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários e a suspensão temporária do contrato de trabalho. Nessas situações fica

garantido o pagamento do BEm.

Originalmente, para o caso da redução proporcional de jornada foram previstos até 90 dias, enquanto para a medida de suspensão do contrato de trabalho foram previstos 60 dias. Já atualmente, devido aos decretos de prorrogação, tem-se o somatório das medidas atingindo até 180 dias, limitados à duração do estado de calamidade pública.

Esses dispositivos não apenas permitem a preservação do emprego e da renda durante o período do acordo, mas possuem um alcance ainda maior. Isso porque prevê a garantia provisória no emprego, após o restabelecimento da jornada de trabalho e de salário ou do encerramento da suspensão temporária do contrato de trabalho, por período equivalente ao acordado para a redução ou a suspensão.

Operacionalmente, as legislações supracitadas previram o aproveitamento da estrutura de proteção social já existente no Estado. Em especial, a estrutura do seguro-desemprego, de forma a se garantir o BEm, sem tampouco contabilizar o recebimento do benefício como antecipação de parcela do seguro.

Ou seja, caso demitido após o fim da duração das medidas, o empregado poderá ainda usufruir de até 5 parcelas do seguro-desemprego. Isso fica evidente no art. 5º, §5º da Lei quando se afirma que o recebimento do BEm não impede a concessão e não altera o valor do seguro-desemprego a que o empregado vier a ter direito, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, no momento de eventual dispensa.

Adicionalmente, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda afasta por completo qualquer necessidade relacionada aos critérios de elegibilidade do seguro-desemprego quando coloca em seu artigo 6º, §1º que o BEm será pago independentemente do cumprimento de qualquer período aquisitivo, tempo de vínculo empregatício e número de salários recebidos.

Ainda com relação ao setor formal, a MP nº 944, de 3 de abril de 2020, previu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas. Sua destinação se deu entre empresas com receita bruta anual superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 10 milhões, de forma a abranger a totalidade da folha de pagamento do contratante, pelo período de dois meses, em limites ali especificados.

Ou seja, trata-se de um espectro de opções, a serem observadas em conjunto, que permitem ao trabalhador e ao empregador sustentarem o emprego e a renda pelo período da crise. Como exemplo, pode-se citar um trabalhador que recebe o salário médio de R\$ 2.000,00. Além de receber o BEm, e sua garantia no emprego por período equivalente ao acordo (mesmo após o seu fim), poderá sacar antecipadamente um salário mínimo de abono salarial (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/confira-as-medidas-tomadas-pelo-ministerio-da-economia-em-funcao-do-covid-19-coronavirus>) e sacar o equivalente a outro salário mínimo de suas contas ativas ou inativas do FGTS (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/governo-autoriza-saque->

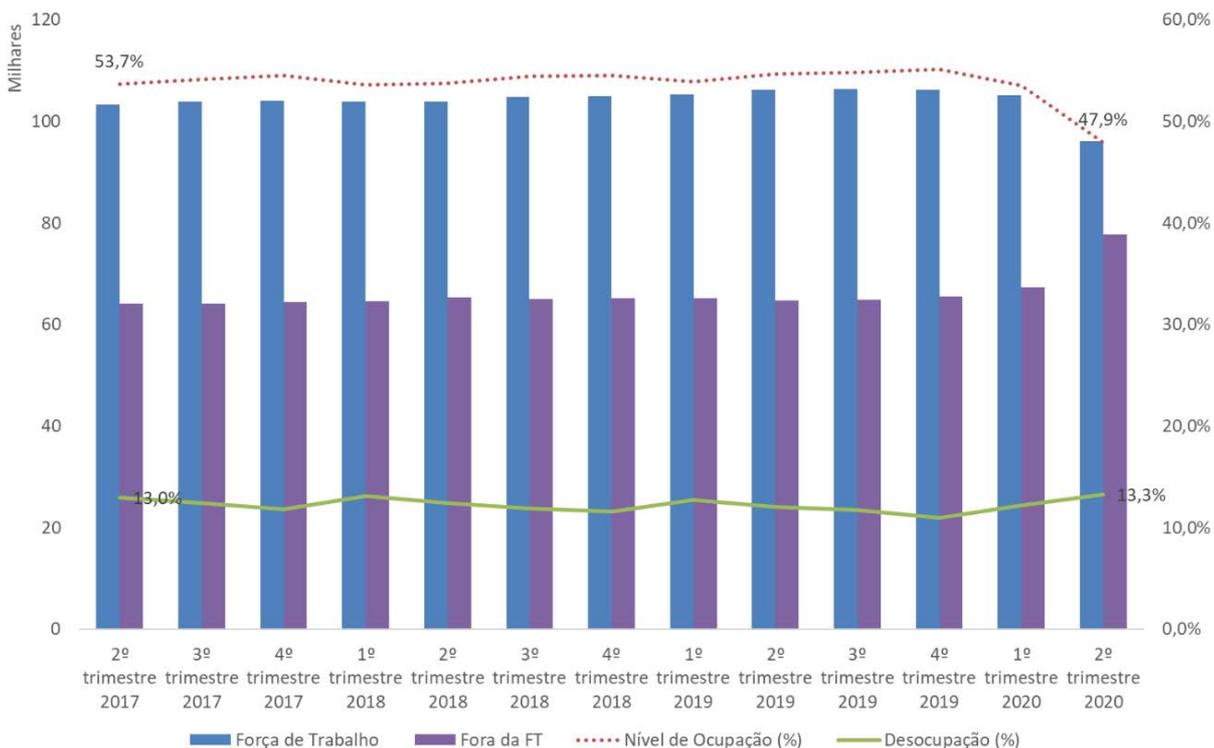
[de-ate-um-salario-minimo-do-fgts](#)).

Para os trabalhadores informais, a Lei nº 13.982 de 02 de abril de 2020, previu a concessão de auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumpra, cumulativamente, os seguintes requisitos: ser maior de 18 anos de idade; não possuir emprego formal ativo; não ser titular de benefício previdenciário, assistencial, ou beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda federal; possuir renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo ou a renda familiar mensal de até 3 salários mínimos; entre outros requisitos relacionados, em grande medida, ao exercício de atividade informal.

## COMPORTAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO DURANTE A PANDEMIA

A pandemia alterou de forma peculiar a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Muitas pessoas ficaram impossibilitadas de buscar emprego, em função das medidas de isolamento social. O reflexo disso nos indicadores sociais foi uma elevação do desemprego combinada à redução da força de trabalho. Pela primeira vez o nível de ocupação (que considera os trabalhadores ocupados em relação ao total de pessoas na força de trabalho) ficou abaixo de 50%, segundo dados do IBGE (Figura 1).

Figura 1 – População na força de trabalho (milhares) e fora da força de trabalho (milhares), Taxa de Desocupação (%) e Nível de Ocupação (%).



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

O que ajuda a explicar esse fenômeno é o fato de a força de trabalho ter caído 9,8% (quando se observam as metodologias com dados mensalizados em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/por-que-taxa-de-desemprego-no-brasil-nao-disparou-mesmo-com-pandemia-do-coronavirus-uma>) o número de pessoas que estão fora da força de trabalho aumentou 20,2%.

Atualmente em cerca de 81,1 milhões, o número de pessoas ocupadas é substancialmente inferior, desde que feitas as ressalvas metodológicas adequadas, ao encontrado na PNAD contínua, que atingiu 92,2 milhões no primeiro trimestre do ano (e até mesmo no segundo trimestre quando alcançou 83,3 milhões).

Ao se analisar o comportamento da população ocupada por posição na ocupação, verifica-se que as categorias de trabalho sem carteira de trabalho assinada foram as que apresentaram maior redução percentual no segundo trimestre de 2020, em relação ao mesmo período de 2019 (Tabela 1).

Tabela 1: Variação percentual da população ocupada por posição na ocupação e categoria do emprego

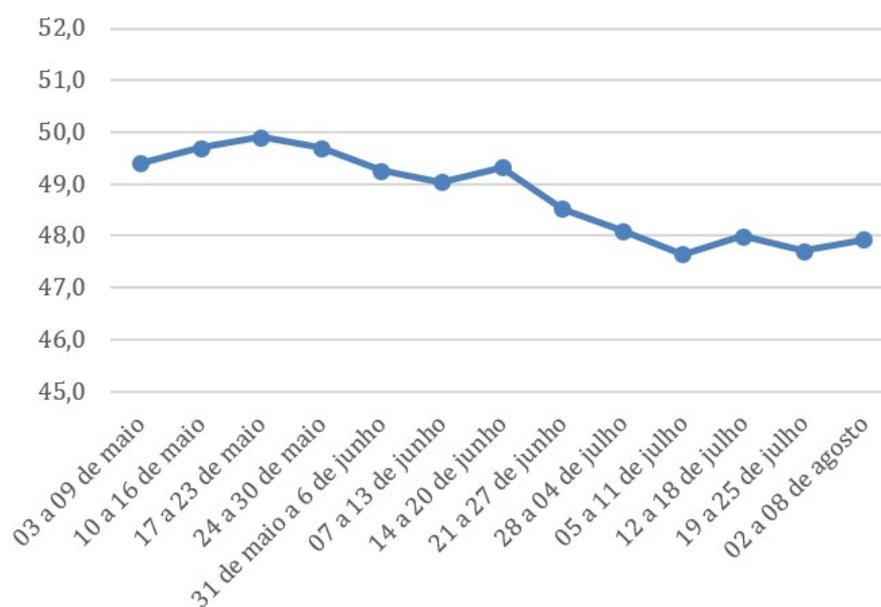
<b>Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal</b>	<b>1º/2019-1º/2020</b>	<b>2º/2019-2º/2020</b>
Total	0,4%	-10,7%
Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico - com carteira de trabalho assinada	0,5%	-9,2%
Empregado no setor privado, exclusive trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada	-0,9%	-24,9%
Trabalhador doméstico - com carteira de trabalho assinada	-7,2%	-20,7%
Trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada	-0,2%	-26,2%
Empregado no setor público, exclusive militar e funcionário público estatutário - com carteira de trabalho assinada	-1,6%	-5,9%
Empregado no setor público, exclusive militar e funcionário público estatutário - sem carteira de trabalho assinada	8,9%	0,0%
Empregado no setor público - militar e funcionário público estatutário	1,5%	9,9%
Empregador	-1,1%	-9,5%
Conta própria	1,7%	-10,3%
Trabalhador familiar auxiliar	-10,5%	-15,5%

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

No mesmo sentido, os indicadores de alta frequência oriundos da pesquisa Pnad-Covid, também conduzida pelo IBGE, indicam que a taxa de desocupação subiu de 10,5% na primeira semana de maio para 13,3% de 2 a 8 de agosto.

Semelhantemente à Figura 1, a Figura 2 constata, semanalmente, que o nível de ocupação (dado pela razão entre a população ocupada e as pessoas com 14 anos ou mais de idade) diminuiu desde meados de maio, quando estava próximo de 50%, até a primeira semana de julho, e que desde então esse indicador tem ficado estável por volta de 47,5%. Como percebido pela Tabela 1 (e nas seções à frente) boa parte disso se deu em função da variação do emprego informal.

Figura 2: Nível de ocupação (%) – primeira semana de maio até a primeira semana de agosto de 2020.



Fonte: IBGE, Pnad-Covid (2020).

Ou seja, os grandes números do mercado de trabalho continuam indicando um quadro preocupante, apesar da estabilidade observada no nível de ocupação nas últimas semanas da pesquisa. Como mostra a Tabela 2, a população que estava fora da força de trabalho, ou seja, não trabalhava e nem procurava emprego, totalizava cerca 76,1 milhões na primeira semana de agosto. Deste montante, cerca de 28,1 milhões afirmaram que gostariam de trabalhar, sendo que cerca de 18,3 milhões optaram por não procurar emprego, seja em decorrência direta da situação de pandemia ou porque não encontraram ocupação na localidade em que vivem.

Tabela 2: Grandes números do mercado de trabalho – da primeira semana de julho até a primeira semana de agosto de 2020.

	28 a 04 de julho	05 a 11 de julho	12 a 18 de julho	19 a 25 de julho	02 a 08 de agosto
Pessoas de 14 anos ou mais de idade (mil pessoas)	170.047,3	170.277,6	170.347,7	170.082,5	170.257,2
Pessoas ocupadas (mil pessoas)	81.794,8	81.131,6	81.760,2	81.156,0	81.595,2
Pessoas desocupadas (mil pessoas)	11.500,7	12.233,9	12.351,5	12.901,9	12.558,7
Pessoas na força de trabalho (mil pessoas)	93.295,5	93.365,5	94.111,7	94.057,9	94.153,9
Pessoas fora da força de trabalho (mil pessoas)	76.751,8	76.912,0	76.236,0	76.024,7	76.103,3
Taxa de participação na força de trabalho (%)	54,9	54,8	55,2	55,3	55,3
Nível da ocupação (%)	48,1	47,6	48,0	47,7	47,9
Taxa de desocupação (%)	12,3	13,1	13,1	13,7	13,3
Pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho, mas gostariam de trabalhar na semana anterior (mil pessoas)	28.729,6	28.264,7	27.982,5	28.027,4	28.092,0
Pessoas não ocupadas que não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade, mas que gostariam de trabalhar na semana anterior (mil pessoas)	19.375,1	19.231,3	18.573,2	18.531,3	18.311,2

Fonte: IBGE, Pnad-Covid (2020).

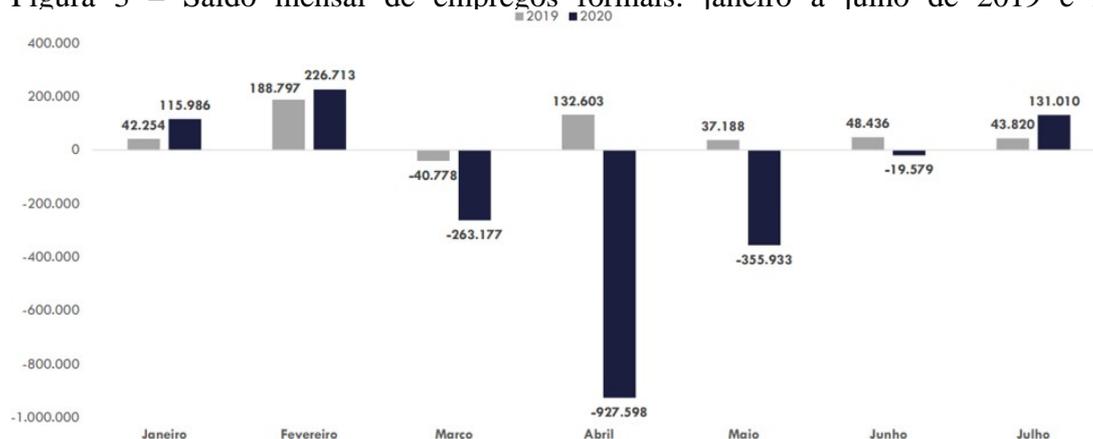
Dada a menor retração nos empregos com carteira, entende-se, portanto, que boa parte do afastamento da força de trabalho deu-se entre pessoas que anteriormente estavam ocupadas informalmente. Essas pessoas, ao retornar à força de trabalho, poderão encontrar ocupações (ou não) a depender do ainda incerto cenário de retomada.

## O MERCADO DE TRABALHO FORMAL

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) referentes ao mês de julho de 2020, denotam dois comportamentos relevantes para a construção do retrato do mercado de trabalho formal do país.

De um lado, percebe-se uma nítida retomada das admissões capaz de gerar, pela primeira vez desde o início da pandemia, um saldo positivo de 131.010 novos postos de trabalho (Figura 3).

Figura 3 – Saldo mensal de empregos formais: janeiro a julho de 2019 e 2020



Fonte: Caged e Novo Caged – SEPRT/ME.

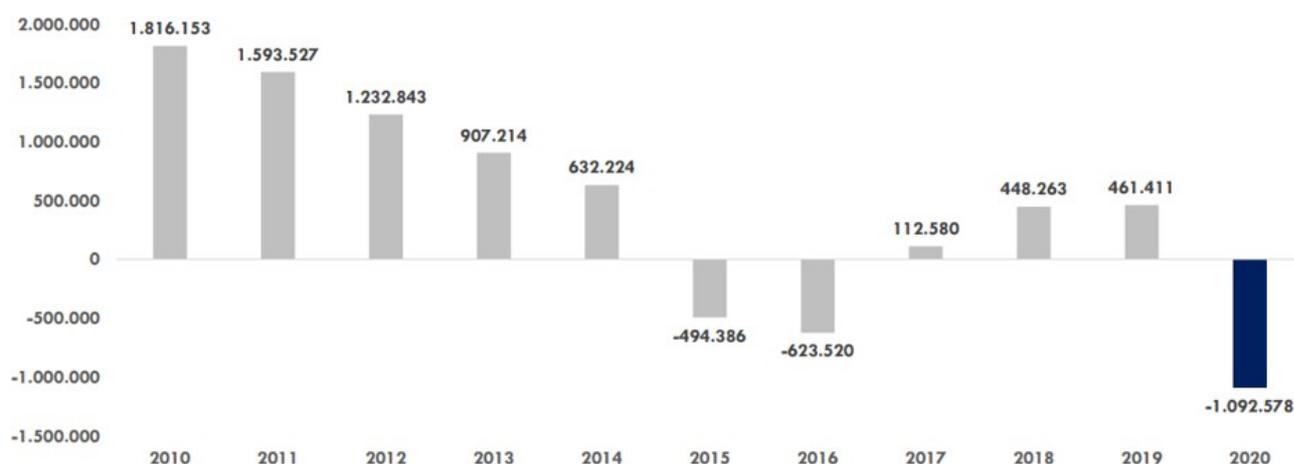
\*Os dados de 2019 são do Caged e de 2020 do Novo Caged.

Informações sobre alteração metodológica entre o Caged e o Novo Caged na Nota Técnica em <http://pdet.mte.gov.br/> Consideram-se ajustes declarados até o mês de julho de cada ano.

O saldo positivo em julho atingiu todos os setores da economia (sendo o setor de serviços a única exceção), todas as Regiões do país e 24 das 27 Unidades da Federação.

Por outro lado, essa notícia pode ser contrastada com o fato de as admissões ainda serem 22% menores do que no mesmo mês do ano anterior. Ademais, para o presente ano ocorreu a destruição de 1.092.578 postos de trabalho, até o mês de julho. Isso foi capaz de reverter toda a criação de empregos formais ocorrida no passado recente. Ou seja, desde a datação do início da recessão no segundo trimestre de 2014 até o fim de 2016 ([https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-06/comunicado-do-comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-29\\_06\\_2020-1.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-06/comunicado-do-comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-29_06_2020-1.pdf)), com geração líquida de empregos nos anos de 2017, 2018 e 2019 (Figura 4).

Figura 4 – Saldo de empregos formais acumulado de janeiro a julho: 2010 a 2020.



Fonte: Caged e Novo Caged – SEPRT/ME.

\*Os dados de 2010 a 2019 são do Caged e a partir de 2020 do Novo Caged.

Informações sobre alteração metodológica entre o Caged e o Novo Caged na Nota Técnica em <http://pdet.mte.gov.br/> Consideram-se ajustes declarados até o mês de julho de cada ano.

## SOBRE A REPOSIÇÃO SALARIAL E DE RENDIMENTOS

Cálculos relacionados à reposição de salário advindo do BEm, necessitam levar em consideração os dispositivos da Lei 14.020 com respeito à faixa salarial e imposição ou não dos acordos coletivos de trabalho. Assim sendo, devem prever suspensão ou reduções de 25, 50 ou 70% por acordo individual ou coletivo para aqueles que recebem abaixo de 3 salários-mínimos.

Por outro lado, devem considerar a restrição na redução de 25% entre aqueles que ganham acima de 3 salários-mínimos. Isso porque a legislação é expressa ao prever acordos coletivos para aqueles que recebem acima de 3 salários-mínimos (ou 2 s.m. para empresas de maior receita bruta) e até duas vezes o teto do RGPS (atualmente em R\$ 12.202,12) para as demais modalidades de redução de jornada ou suspensão. Em resumo, o Quadro 1 abaixo estabelece as condições de acordo.

Quadro 1 – Pactuação de acordos por faixa salarial.

Alternativas		Faixa salarial	Formação requerida	Comunicação ao empregado	Comunicação ao Sindicato
Negociação Coletiva	Acordo Individual	Até R\$ 3.135	-	2 dias antes	10 dias após
		Entre 3.135 e 12.202 <i>Obs: cabe redução individual de 25%</i>	-		
	Acordo Individual	acima de R\$ 12.102	Superior Completo		

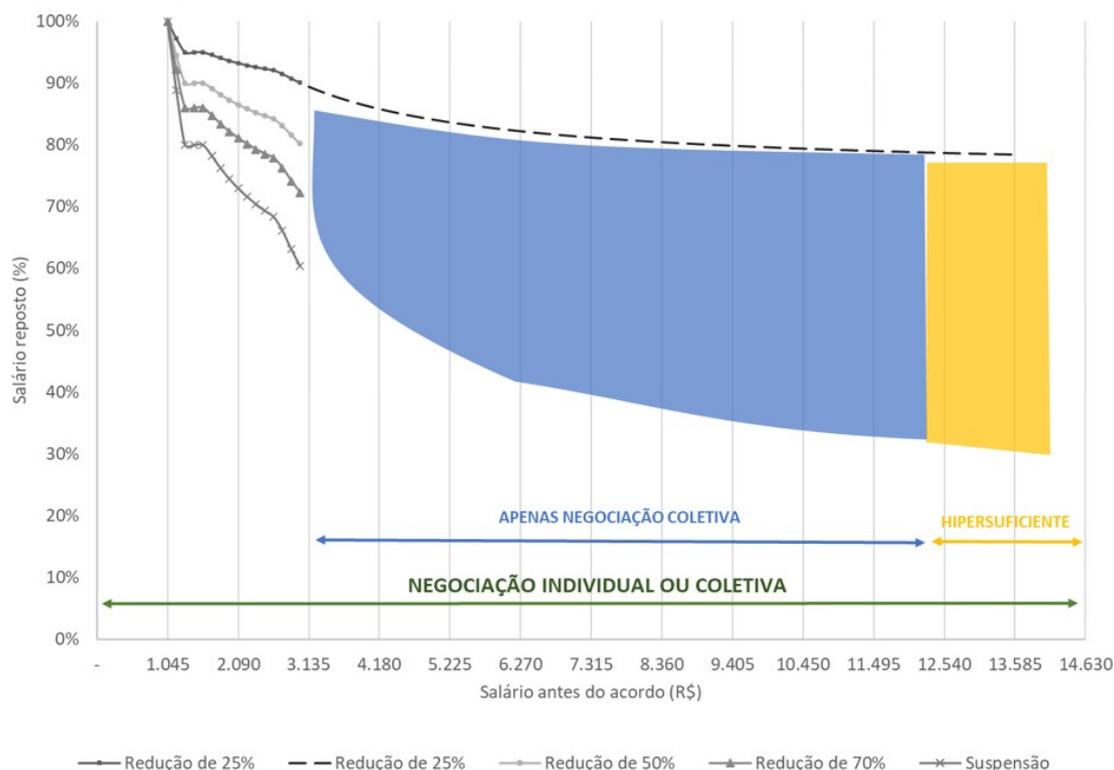
Fonte: Elaboração própria com base na Medida Provisória 936 de 01 de abril de 2020. Para atualização do quadro, verificar redação da Lei 14.020 de 06 de julho de 2020.

Ou seja, pode haver variação entre o rendimento efetivamente recebido e a hipótese teórica. Isso porque em termos de rendimento do trabalho, não há certeza no momento da edição da política, a respeito de quais modalidades de acordo serão mais utilizadas.

Além disso, o trabalhador e sua família podem ter outras fontes de rendimento, para além do trabalho principal. Ou seja, apenas nas pesquisas domiciliares, seria possível ter o entendimento do quadro geral. Mais adiante são trazidos estudos recentes que endereçaram empiricamente a questão.

Em um passo teórico e inicial, a legislação envolvendo o BEm, pode ser ilustrada pela Figura 5. Considerando que cerca de 85% dos trabalhadores do setor formal privado recebem até 3 salários-mínimos, pode-se encontrar elevada taxa de reposição salarial na maior parte dos casos. De forma progressiva e suave até o atingimento de faixas salariais maiores, onde a obrigatoriedade do acordo envolvendo sindicatos ou mesmo a hiper suficiência dos trabalhadores de renda muito elevada, seriam preponderantes para a manutenção da proteção.

Figura 5 – Reposição salarial nos termos da MP 936



Fonte: Elaboração própria com base na Medida Provisória 936 de 01 de abril de 2020. Para atualização do quadro, verificar redação da Lei 14.020 de 06 de julho de 2020.

Ou seja, está garantida a proteção dos rendimentos e dos vínculos pela MP 936 da seguinte forma: i) para os trabalhadores abaixo de 3 s.m. preserva-se de 100 a 70% do salário em qualquer modalidade de acordo; ii) trabalhadores acima de 3 s.m. pela restrição dos acordos individuais quanto a reduções maiores ou suspensão e garantia de redução em apenas 25% nos acordos individuais, protegendo os rendimentos entre 90 e 80%; iii) pela possibilidade dos acordos ou convenções coletivas em qualquer situação.

Com o objetivo de simular os efeitos concretos da política, antes mesmo de serem disponíveis pesquisas domiciliares recentes, uma recente Nota Técnica do Ipea ([https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200603\\_nt\\_71\\_disoc.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200603_nt_71_disoc.pdf)) estimou seus efeitos a partir de simulações com a PNAD-C de 2018. Tanto em termos de rendimentos mensais dos trabalhadores como sobre a renda domiciliar mensal per capita. Em linhas gerais, percebe-se que as simulações não resultam em perda elevada de rendimentos. Isso porque em muitos casos, a reposição se encontraria acima de 80% dos rendimentos do trabalho e mais de 90% da renda domiciliar per capita.

Outro estudo, ainda mais recente e publicado na Carta de Conjuntura do Ipea ([https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200826\\_cc48\\_resultados\\_pnda\\_julho.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200826_cc48_resultados_pnda_julho.pdf)), observou - por meio dos micro dados da PNAD Covid mais atuais - que os trabalhadores do setor privado com carteira receberam mais do que 90% do que habitualmente recebiam, totalizando R\$ 2.070. Já os trabalhadores do setor privado sem

carteira alcançaram 85% desse indicador, enquanto os trabalhadores por conta própria alcançaram 72%. Os trabalhadores por conta própria receberam efetivamente apenas 72% do que habitualmente recebiam (totalizando R\$ 1.376), tendo seus rendimentos efetivos médios sendo ainda inferiores em junho (63%).

Considerando todos esses elementos, o BEm possui um caráter protetivo superior para os trabalhadores com carteira assinada, pois não apenas alcança a renda, mas também os vínculos de emprego. Tal condição, em especial, pode ser fonte de maior segurança para o trabalhador formal em perspectiva aos trabalhadores informais. Não apenas na vigência do acordo entre trabalhador e empregado, mas até mesmo em período posterior à pandemia a depender da quantidade de acordos firmados ou prorrogados, devido à garantia provisória no emprego já mencionada.

## O MERCADO DE TRABALHO INFORMAL

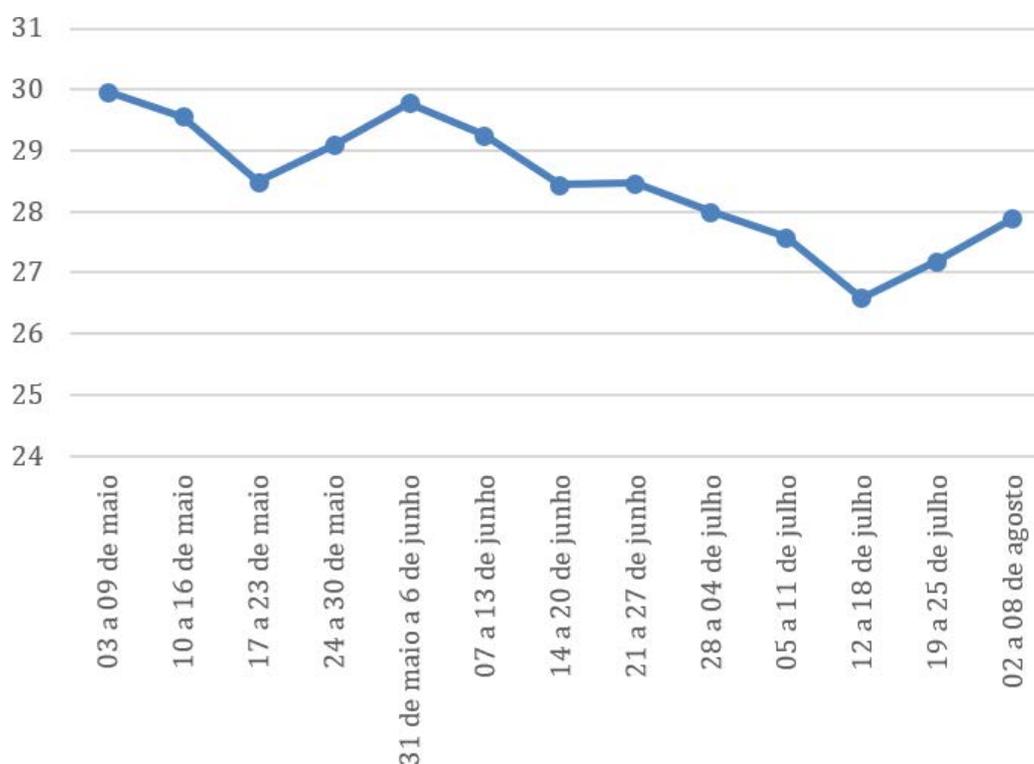
Os trabalhadores informais não são atendidos pelas políticas descritas anteriormente de preservação do emprego e sustentação da renda daqueles com vínculo celetista no setor público ou privado. Além disso, esses indivíduos geralmente não possuem proteção da previdência social contra os diferentes tipos de risco que podem comprometer sua capacidade de trabalho. No período da pandemia, esses trabalhadores – caracterizados por alta volatilidade de renda – foram afetados de forma desproporcional pela paralisação das atividades econômicas. Os indicadores mais recentes do mercado de trabalho sugerem estabilidade: a recuperação da atividade econômica tem efeitos defasados no mercado de trabalho e ela pode não ocorrer no ritmo desejado. Sendo assim, não há certeza sob em que medida os trabalhadores informais serão capazes de recompor a sua renda e suprir suas necessidades de consumo de modo autônomo.

Como observado anteriormente, houve impactos negativos sobre o mercado formal, os quais foram amenizados pelas políticas destinadas a esse setor. A piora acentuada no setor informal ajuda a explicar a tendência de crescimento da desocupação.

- Antes de prosseguir, vale destacar os grandes números da informalidade extraídos da Pnad Contínua do segundo trimestre de [II](#) 2020:
  - A taxa de informalidade no segundo trimestre 2020 ficou em 36,9% da população ocupada, sendo que as maiores taxas foram registradas no Pará (56,4%), Maranhão (55,6%) e Amazonas (55,0%);
  - O total de trabalhadores por conta própria caiu de 24,1 para 21,7 milhões entre o segundo trimestre de 2020 e o mesmo período de 2019 (queda de 10,3%, sendo de 15,9% no caso daqueles sem registro formal);
  - Houve queda da ordem de 26,2% nos trabalhadores domésticos sem carteira na mesma base de comparação.

Tem-se, portanto, os dados de alta frequência da Pnad-Covid a indicar expressiva redução no número de pessoas ocupadas e informais durante o período da pandemia: queda de 30 milhões para 26,6 milhões entre a primeira semana de maio e a terceira de julho. Nas últimas duas semanas da pesquisa, o número de trabalhadores informais ocupados apresentou crescimento.

Figura 6: Número de pessoas ocupadas e informais (milhões de pessoas) – primeira semana de maio até a primeira semana de agosto de 2020.



Fonte: IBGE, Pnad-Covid (2020).

Os rendimentos efetivos do trabalho, no Brasil como um todo, atingiram 81,8% dos habituais em maio. Nos meses seguintes ocorreram incrementos de forma a se alcançar 87,1% em julho. No entanto, em função da heterogeneidade do mercado de trabalho, os dados da Tabela 3 indicam que os mais afetados foram os trabalhadores do setor privado sem carteira de trabalho e os trabalhadores por conta própria, além dos empregadores. No caso dos trabalhadores informais do setor privado e dos trabalhadores por conta própria, respectivamente, os indicadores atingiram 75,9% e 60% em maio e depois se elevaram para 85% e 72% em julho.

Tabela 3: Razão entre os rendimentos efetivos e habituais do trabalho de acordo com a posição na ocupação (%) – maio a julho de 2020.

	Maio	Junho	Julho
Total	81,8	83,1	87,1
Privado CLT	91,7	91,6	92,9
Privado sem carteira	75,9	79,1	85
Militar ou servidor estatutário	97,7	97,6	98,4
Público CLT	95,5	96,1	97,7
Público sem carteira	91,1	93,1	94,8
Empregador	69,1	70,5	76,7
Conta própria	60	63,4	72

Fonte: Ipea, a partir da Pnad-Covid. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200826\\_cc48\\_resultados\\_pnda\\_julho.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200826_cc48_resultados_pnda_julho.pdf)

A situação dos trabalhadores no setor privado sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria é ainda mais preocupante tendo em vista que seus rendimentos habituais médios do trabalho (R\$1.475 e R\$1.912, respectivamente) são os mais baixos no recorte de acordo com a situação na ocupação, situando-se bem abaixo da média nacional (R\$2.376).

Além de não possuírem estabilidade no emprego ou proteção da legislação trabalhista e nem se qualificarem para o seguro-desemprego – bem como não usufruírem dos programas vigentes de preservação do emprego e sustentação da renda –, apenas uma fração pequena dos trabalhadores informais possui proteção previdenciária contra os diferentes tipos de riscos a que todos estão, em algum grau, sujeitos. Para evidenciar esse fato, a Tabela 4 mostra o percentual de trabalhadores que contribuem para o INSS de acordo com a posição na ocupação (excluídos os celetistas, os funcionários públicos estatutários e os militares, pois todos esses possuem cobertura).

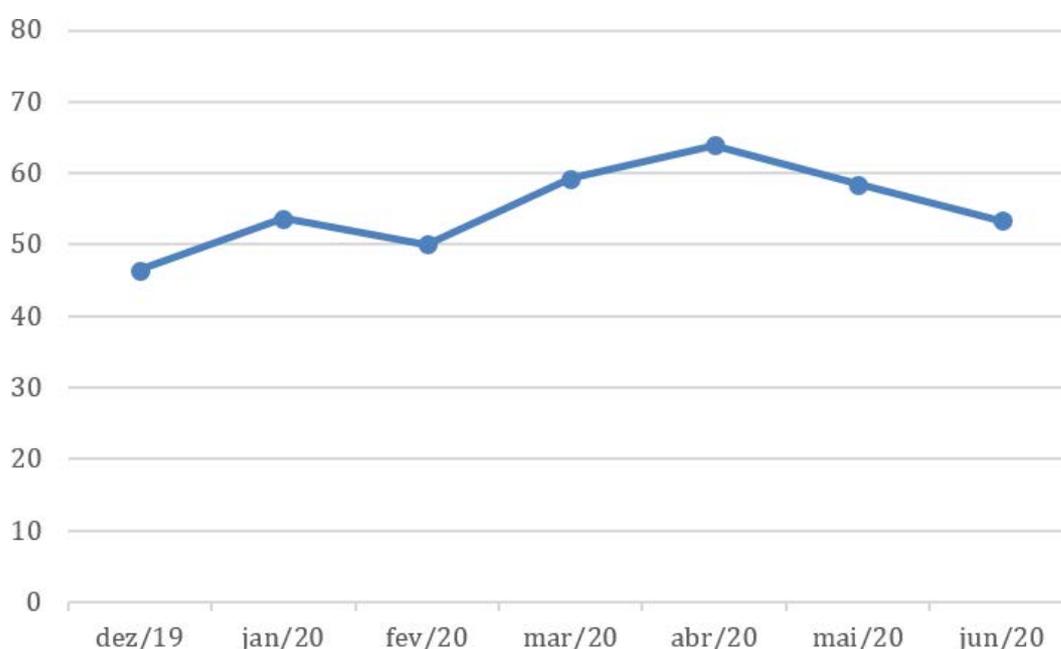
Tabela 4: Percentual de indivíduos que contribui para o INSS de acordo com a situação na ocupação – maio a julho de 2020

	Número de indivíduos (milhões)	Percentual que contribui para o INSS
Privado sem carteira	10,4	20,1
Público sem carteira	2,1	69,0
Empregador	2,6	73,8
Conta própria	22,8	34,3
Total	37,9	35,1

Fonte: IBGE, Pnad-Covid de julho de 2020.

Os trabalhadores informais geralmente tornam-se segurados por meio do programa de inclusão previdenciária do Microempreendedor Individual (MEI), que requer um nível mínimo de contribuições e permite o acesso a uma cesta ampla de benefícios (aposentadoria por idade, por incapacidade permanente, auxílio-doença, salário maternidade, pensão por morte e auxílio reclusão). Ocorre que mesmo nessa modalidade de vinculação, a inadimplência é bastante elevada (Figura 7). O índice aumentou rapidamente no início da pandemia, passando de 50% em fevereiro para 64% em abril de acordo com dados do INSS. Mas a inadimplência já havia retornado ao patamar anterior, que não deixa de ser alto, no mês de junho.

Figura 7: Inadimplência dos microempreendedores individuais (%) – dezembro de 2019 a junho de 2020.



Fonte: INSS.

Em termos de rendimento, o Auxílio Emergencial é um benefício de prestação básica de R\$ 600. Seu público-alvo principal são os trabalhadores informais e aqueles que estão incluídos no mercado de trabalho e na previdência social na condição de microempreendedor individual (MEI) ou contribuinte individual. O benefício alcançou também indivíduos desocupados e fora da força de trabalho não atendidos por outros programas sociais – exceto os beneficiários do Bolsa Família, que são elegíveis. A previsão inicial era do pagamento de três parcelas mensais, as quais se mostraram insuficientes diante da persistência da pandemia e de seus reflexos na atividade econômica.

O auxílio foi prorrogado por dois meses pelo Decreto 10.412/2020. Até o presente, esse benefício alcançou por volta de 67 milhões de pessoas, quase um terço da população brasileira, segundo os dados mais recentes do Ministério da Cidadania (Tabela 5). Contando os familiares e outros indivíduos que dividem o domicílio com os beneficiários, chega-se a

quase 110 milhões de pessoas afetadas direta ou indiretamente, o que representa mais da metade da população do país.

Tabela 5: Número de beneficiários do Auxílio Emergencial de acordo com o número de parcelas recebidas (milhões de indivíduos)

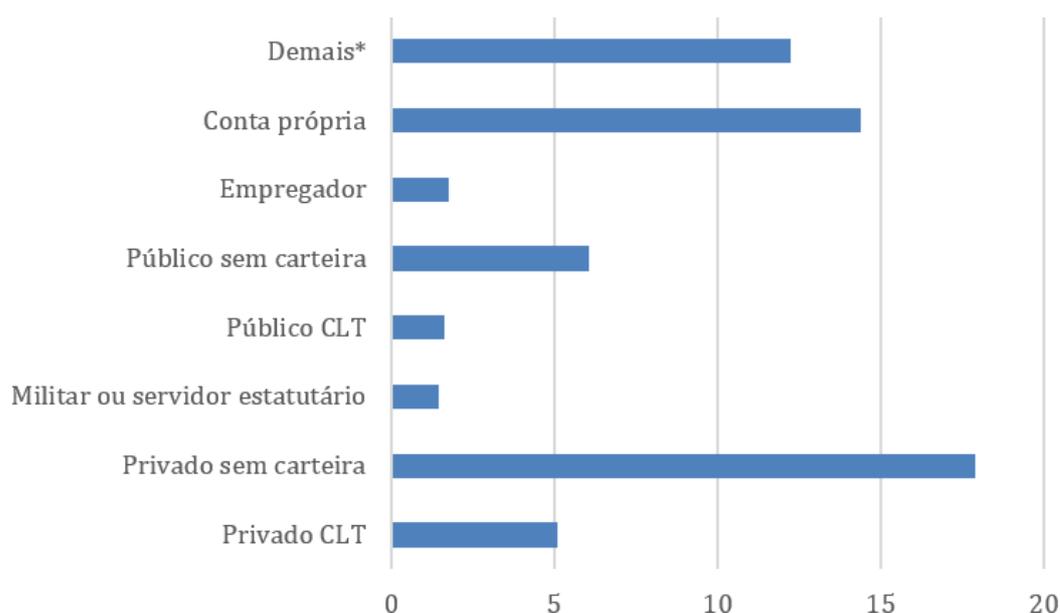
– Agosto de 2020.

	P1	P2	P3	P4
PBF	19,2	19,2	19,2	19,1
CADUNICO	10,5	10,4	9,8	9,8
EXTRACAD	37,2	35,4	28,7	19,9
TOTAL	66,9	65,1	57,8	48,9

Fonte: Ministério da Cidadania. <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>.

No contexto de redução acentuada dos rendimentos do trabalhador informal, o Auxílio Emergencial representou grande alívio para esse segmento da população e seus familiares. A Figura 8 ilustra esse fenômeno por meio de um indicador simples: a contribuição percentual do auxílio emergencial para a composição da renda domiciliar per capita de acordo com a posição na ocupação do chefe do domicílio <sup>[1]</sup>. Nota-se que o benefício cumpriu o seu objetivo de repor a renda dos trabalhadores informais durante o período da pandemia.

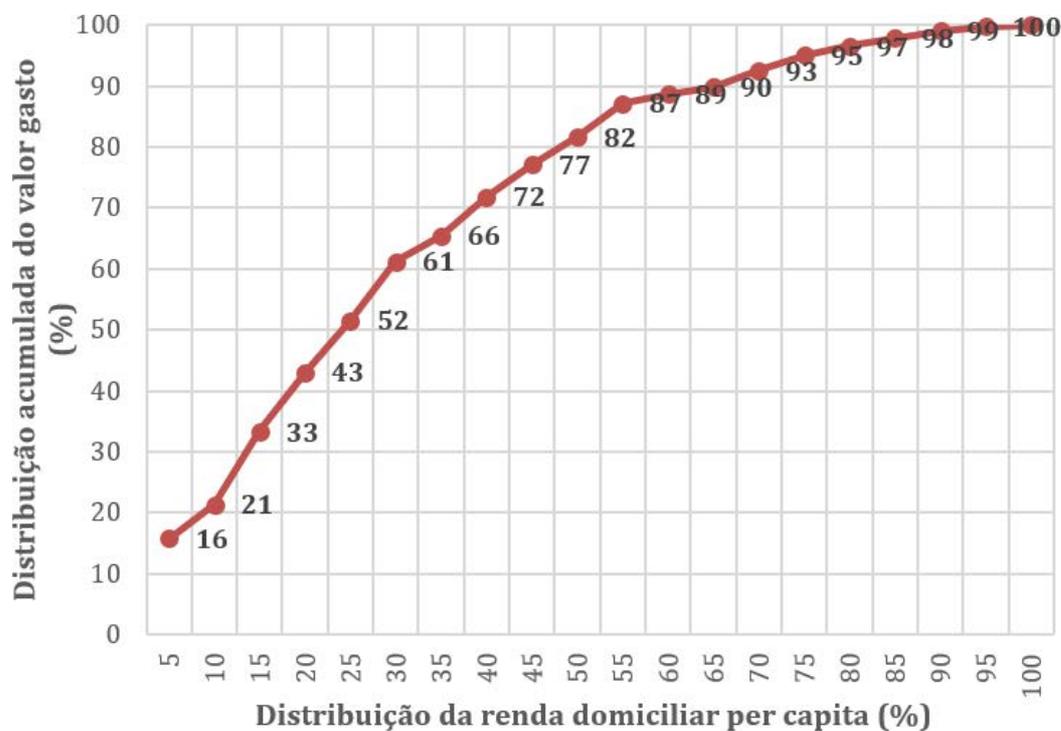
Figura 8: Participação do Auxílio Emergencial na renda domiciliar per capita de acordo com a posição na ocupação do chefe do domicílio (%) – julho de 2020\*



Fonte: Pnad-Covid de julho. (\*) Inclui indivíduos fora da força de trabalho, desempregados e trabalhador familiar não remunerado.

O Auxílio Emergencial também alcançou milhões de indivíduos fora da força de trabalho ou desempregados, incluindo o público do Programa Bolsa Família. Não é à toa que o Auxílio Emergencial apresenta um bom desempenho na ótica da focalização. A Secretaria de Política Econômica recentemente comparou o desempenho do Auxílio Emergencial com o dos demais programas de transferência de renda – sugerindo que aquele benefício é muito mais concentrado na população pobre do que outros programas, como o Benefício de Prestação Continuada e o seguro-desemprego ([https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota\\_informativa\\_covid19\\_final.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota_informativa_covid19_final.pdf/view)). A Figura 9 indica que mais de 60% da quantia total destinada ao Auxílio Emergencial foi direcionada aos 30% domicílios mais pobres do país.

Figura 9: Focalização do Auxílio Emergencial: distribuição acumulada do valor gasto no programa de acordo com os percentis da renda domiciliar per capita – julho de 2020\*.



Fonte: Pnad-Covid de julho. (\*) A renda domiciliar per capita considera todos os rendimentos do domicílio, exceto o Auxílio Emergencial.

Portanto, o Auxílio Emergencial foi efetivo na reposição da renda dos trabalhadores informais, afetados desproporcionalmente pela paralisação das atividades econômicas, e ainda trouxe alívio para as pessoas desocupadas e fora da força de trabalho não atendidas por outras políticas sociais, como o seguro-desemprego. Com um alcance mais amplo e um valor muito acima do benefício médio do Bolsa Família, que é o principal programa de transferência de renda para a população pobre do país, o Auxílio Emergencial reduziu os níveis de pobreza e de pobreza extrema da população brasileira para patamares que não eram observados há algumas décadas, como recentemente destacou um estudo do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), da Fundação Getúlio Vargas (<https://blogdoibre.fgv.br/posts/uma-avaliacao-do-auxilio-emergencial-parte-1>).

[1] A Pnad-Covid identifica o Auxílio Emergencial por meio da variável “Auxílios emergenciais relacionados ao coronavírus”, que pode captar outros programas regionais ou locais.

[1] Para o cálculo da *proxy* de taxa de informalidade da população ocupada são consideradas os seguintes segmentos do mercado de trabalho: empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; empregador sem registro no CNPJ; trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; trabalhador familiar auxiliar. Dentre os informais cabe destacar os trabalhadores por conta própria, que representam cerca de um quarto da população ocupada (26%) com a maior parte sem contribuição para previdência e sem registro formal (CNPJ).

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, viu-se que os movimentos do mercado de trabalho aconteceram de forma heterogênea por posição na ocupação viu-se que o nível de proteção de renda dos trabalhadores formais é substancialmente maior. Isso porque tanto o seu patamar de rendimentos médios já é per se, mais elevado, como em particular também contam com o seguro-desemprego e o FGTS.

Adicionalmente, os casos em que são celebrados acordos no âmbito do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego da Renda, são contemplados pela garantia provisória no emprego. Tal contrapartida, incumbente ao empregador, permitirá maior previsibilidade e duração dos fluxos salariais mensais para um período igual àquele que foi acordado, mesmo após o fim do acordo. Portanto a proteção além de maior é mais duradoura entre os trabalhadores formais.

Enquanto isso, o setor informal tem respondido por boa parte da queda do nível de ocupação, sendo incerto o momento de reencontro de postos de trabalho entre aqueles indivíduos que saíram da força de trabalho, durante a pandemia, em função da própria dinâmica de retomada do mercado de trabalho.

A incerteza e o acúmulo de trabalhadores nas condições informal e por conta própria,

ligados à persistência da pandemia e das medidas de distanciamento social e restrição da plenitude de funcionamento da economia, sugerem a necessidade de avaliação quando à manutenção de medidas de recomposição emergencial da renda destes trabalhadores. Apesar das evidências de que o auxílio emergencial foi útil na redução da vulnerabilidade do público a que se destina, caberá ao ministério setorial competente analisar a focalização do auxílio e seu valor em caso de manutenção da política, já que houve uma pequena melhora na renda média de parte do público a que se destinava o auxílio emergencial original, especialmente a partir de julho de 2020.

Expostos esses argumentos, **estritamente inerentes à perspectiva comparativa da posição na ocupação dos trabalhadores, bem como da evolução recente do mercado de trabalho**, encaminhamos a presente Nota Técnica à consideração superior, para conhecimento e providências cabíveis.