

Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade



Foto: Fernando Zuhimataela/Pixabay

Informação de qualidade para aperfeiçoar as políticas públicas e salvar vidas



Nota Técnica No. 8

Auxílio de R\$ 600,00 precisa continuar e pode ser financiado por contribuição emergencial sobre altas rendas

Principais Conclusões

- O prolongamento do distanciamento social desestruturou o mercado de trabalho e afetou o emprego dos trabalhadores e a renda das famílias. O debate público sobre a prorrogação da Renda Básica Emergencial tornou-se inevitável, na sociedade e no Congresso nacional.
- Os acordos de redução de jornada e de salários, firmados com base na MP 936, provocaram queda de quase R\$ 200 na renda domiciliar *per capita*. Os trabalhadores com carteira, que não puderam acessar a Renda Básica Emergencial, ficaram sem compensação dessas perdas.
- Até o momento, apesar de pressão do Congresso, o Governo hesita em prolongar o benefício de R\$600. Uma redução para R\$200, aventada pelo Ministro Paulo Guedes, colocaria mais 20 milhões de pessoas em situação de pobreza.
- A manutenção do benefício de R\$ 600 por mais três meses pode ser integralmente financiada por uma Contribuição Social Emergencial sobre Altas Rendas.

Introdução

Este Boletim aponta as tendências recentes do mercado de trabalho durante a pandemia, com destaque para o crescimento das taxas de desocupação e os efeitos causados pela adoção da MP 936 sobre a renda dos trabalhadores e das famílias. Além disso, avaliou os efeitos atuais da Renda Básica Emergencial e indicou caminhos para viabilizar sua continuidade.

1. A continuidade da Renda Emergencial

Dada a gravidade da situação da economia e dos fortes impactos negativos sobre o emprego e a renda das famílias, há compreensão generalizada de que medidas de auxílio emergencial precisam ser prolongadas.

Logo após a aprovação da Renda Básica Emergencial (RBE) pelo Congresso Nacional em 30 de março, uma série de mudanças foram sugeridas no seu texto base: (i) extinção do requisito de limite de rendimentos tributáveis recebidos em 2018; (ii) inclusão de mães beneficiárias com menos de 18 (dezoito) anos; (iii) inclusão do valor da RBE ao IRPF caso o beneficiário receba, no ano-calendário de 2020, outros rendimentos tributáveis em valor superior ao da primeira faixa da tabela do imposto; (iv) cota dupla do benefício para pais solo (v) criação de uma lista, de caráter meramente exemplificativa e não exaustiva, de categorias que podem receber o benefício. O Presidente Jair Bolsonaro sancionou as modificações na RBE com vetos parciais em 14 de maio, sendo que as principais medidas não acatadas estão os itens "i", "iv", e "v" (o veto do presidente, entretanto, ainda não foi apreciado pelo Congresso e pode ser derrubado).

O debate no Congresso sobre prorrogação do auxílio emergencial gerou nove projetos de lei que se encontram em tramitação. Desses, seis propõem que os benefícios sejam pagos pelo menos até 31 dezembro de 2020; um propõe renovação de 3 meses; outro, prorrogação até março de 2021; e, por fim, um projeto propõe que o auxílio seja permanente. Em todas as propostas o valor do auxílio emergencial seria mantido em R\$600 e não há indicação de fontes de financiamento para a prorrogação do benefício. Das nove propostas protocoladas na Câmara, seis são assinadas por deputados da oposição (PSOL, PDT e PT) e três pelo PSDB, DEM e PP.

De outro lado, o Governo não apresentou posição definitiva, embora declare informalmente considerar a prorrogação do benefício para além das três parcelas determinadas pela Lei nº 13.982/20. O fundamental para o Governo, porém, é a redução do valor inicialmente concedido (R\$600). Além do valor, também não está claro para o Governo ainda o período em que o benefício seria pago e a estratégia que sustentaria (essa) prorrogação. Neste momento, um valor próximo de R\$200 é o que mais se aproxima das manifestações do Governo sobre o tema.

O quadro a seguir resume os Projetos de Lei em tramitação no Congresso que solicitam a extensão da RBE.

Quadro 1 - Comparativo entre os projetos de lei que pediram a extensão temporal da Renda Básica Emergencial

PL	Autor	Partido	UF	Data	Posição em relação ao governo federal	Valor mensal do benefício	Período de vigência da extensão da RBE	Custo (bilhões)
2222/2020	Wolney Queiroz	PDT	PE	27/04/2020	Oposição	R\$600,00	Mais três meses	98,2
2365/2020	Fernanda Melchionna	PSOL	RS	04/05/2020	Oposição	R\$600,00	Até dezembro 2020	196,4
2357/2020	José Guimarães	PT	CE	04/05/2020	Oposição	R\$600,00	Até dezembro 2020	196,4
2283/2020	Gleisi Hoffmann	PT	PR	29/04/2020	Oposição	R\$600,00	Mais nove meses (até março de 2020)	495,68
2531/2020	Frei Anastácio Ribeiro	PT	PB	11/05/2020	Oposição	R\$600,00	Até dezembro 2020	196,4
2777/2020	Luis Miranda	DEM	DF	20/05/2020	Neutro	R\$600,00	Até dezembro 2020	196,4
2550/2020	Eduardo da Fonte	PP	PE	11/05/2020	Neutro	R\$600,00	Até dezembro 2020	196,4
2632/2020	Bancada do PT	PT	[-]	14/05/2020	Oposição	R\$600,00	permanente	-
2729/2020	Alexandre Frota	PSDB	SP	18/05/2020	Neutro	R\$600,00	Até dezembro 2020	196,4

Esse debate se reveste de enorme importância, uma vez que sua conclusão será responsável pelo agravamento maior ou menor da situação já crítica de milhões de famílias que vivem em condições extremamente vulneráveis. Esse é o motivo maior que levou a Rede de Pesquisa Solidária a participar dessa discussão com base nas projeções de desemprego, queda de renda e na identificação de mecanismos capazes de equacionar o dispêndio público a ser efetivado.

2. O mercado de trabalho e a pandemia

O mercado de trabalho foi duramente afetado pela pandemia. As primeiras informações que cobrem o período de vigência das políticas de contenção do avanço da Covid-19 foram divulgadas nos dias 27 e 28 de maio – e ainda assim, apenas parcialmente. Trata-se dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), de responsabilidade do Ministério da Economia, e das informações mensais agregadas da PNAD Contínua, do IBGE, para o trimestre móvel que vai de fevereiro a abril.

O Caged aponta um saldo negativo de mais de 1,067 milhão de postos de trabalho formais de março a abril. A Pnad Contínua apontou um acréscimo de 4,9 milhões no contingente de desocupados no trimestre atual (fevereiro-abril/2020) em relação ao anterior (novembro/2018-janeiro/2019). O setor de Serviços foi o mais afetado, seguido dos setores de Comércio e Reparação e pela Indústria de transformação.

Há, porém, limites para a utilização desses dados recém-divulgados. O Caged, por exemplo, não informa o saldo do setor informal. Mas, de acordo com a PNAD contínua, 70% dos desligamentos de emprego ocorridos nos meses recentes teria ocorrido no setor informal: ou seja, a variação de desemprego do Caged está enormemente subestimada. Os resultados divulgados da PNAD Contínua, além de não estarem disponíveis em microdados, são uma média móvel, que contém o mês de fevereiro e a primeira quinzena do mês de março – momentos em que ainda não os impactos econômicos da pandemia ainda não estavam claros (as primeiras medidas mais contundentes contra a Covid-19 foram tomadas no dia 12.03 no Distrito Federal e no dia 15.03 no estado e São Paulo).

Como forma de obter um cenário mais próximo do atual, os pesquisadores da Rede combinaram diversas fontes de dados. O ponto de partida foi a versão anualizada da PNAD Contínua de 2019, que contém informações mais completas sobre os domicílios. Foram simulados diversos cenários de desemprego e distribuídas as demissões e desligamentos entre os setores econômicos de forma proporcional ao observado no Caged. Mantida a mesma proporção registrada pela PNAD Contínua entre fevereiro e abril, estimou-se que para cada trabalhador formal desligado, dois informais se tornaram também desocupados.

Dados do Ministério da Economia informam também que, até o dia 26 de maio, 8.154.997 trabalhadores formais fizeram algum tipo de acordo com seus empregadores, implicando uma redução proporcional da jornada de trabalho e do salário, com base nas possibilidades abertas pela Medida Provisória 936¹. Todos os cenários construídos indicam uma drástica redução da renda – com perdas maiores para aqueles que reduzem mais a jornada e para aqueles que possuem maior renda, uma vez que o seguro desemprego tem um valor máximo de R\$ 1.813,03 (Dos acordos realizados, 54,4% foram de suspensão, justamente aqueles que provocam maiores perdas).

Tabela 1 - Cenários socioeconômicos decorrentes do aumento do desemprego e dos acordos realizados via MP 936, sem incidência da Renda Básica Emergencial

	Desemprego**	Renda Domiciliar per capita	Pobreza	Gini
Observado em 2019	11,7%	R\$ 1.442	18,7%	0,543
Abril de 2020 (estimado)	17,1%	R\$ 1.289	21,1%	0,538
Extrapolção da tendência de desemprego por mais um mês	22,1%	R\$ 1.248	23,4%	0,550
Extrapolção da tendência de desemprego por mais dois meses	26,6%	R\$ 1.209	25,5%	0,562

* Linha de Pobreza = 1/3 do Salário Mínimo. Para a simulação das consequências da MP 936 foram sorteados uma quantidade de trabalhadores formais proporcional ao número e tipo de acordo realizado em cada setor econômico, conforme informado pelo Ministério da Economia. ** O desemprego estimado aqui assume que as taxas de participação são razoavelmente constantes.

¹ As reduções podem ser de 25%, 50% ou 70%, por até três meses. O Governo Federal paga então um auxílio cujo valor é baseado no que o trabalhador teria acesso caso recebesse o Seguro Desemprego. Sob uma redução, por exemplo, de 25% da jornada, o trabalhador receberá 75% de seu salário original e 25% do valor equivalente ao seguro. Há ainda a possibilidade de suspensão temporária do contrato de trabalho, caso em que o valor recebido como benefício complementar é exatamente o do Seguro Desemprego.

A Tabela 1 traz os resultados de simulações para o mês de abril. Nesses cenários contrafactuais, que procuram descrever o que teria ocorrido na inexistência do Auxílio Emergencial², a renda domiciliar *per capita* sofreria uma queda de 11% e a pobreza subiria para 21%. A desigualdade, no entanto, conforme medida pelo coeficiente de Gini, teria caído -- uma vez que, apesar do desemprego que afeta mais os informais, a MP 936 atua para reduzir fortemente a renda da metade superior da distribuição de renda. Ou seja, a diminuição da desigualdade na base da pirâmide social se dá por conta de uma queda generalizada da renda *per capita*.

3. Impactos da Renda Básica Emergencial

Esta Nota Técnica se concentrou na combinação de apenas duas projeções de desemprego com dois valores para o benefício emergencial: R\$ 600, o valor vigente, e R\$ 200, por conta da sinalização, ainda que informal, realizada pelo Ministro da Economia³.

Tabela 2 - Cenários Simulados sobre os efeitos da Renda Básica Emergencial

Valor do benefício	Elegíveis	Custo Mensal	Renda Média		Benefício per capita	Pobreza		Gini	
			ex ante	ex post		ex ante	ex post	ex ante	ex post
-	-	-	R\$1.442	-	-	18,7%		0,543	0,543
Desemprego: 17,2%									
R\$600	57.718.396	R\$38.373.762.431	R\$1.293	R\$1.476	R\$310	21,1%	4,0%	0,539	0,443
R\$200	57.776.197	R\$12.801.964.650	R\$1.286	R\$1.348	R\$103	21,1%	13,8%	0,538	0,500
Desemprego: 26,2%									
R\$600	61.141.052	R\$40.595.411.978	R\$1.207	R\$1.401	R\$314	25,5%	5,6%	0,561	0,451
R\$200	61.222.288	R\$13.547.278.707	R\$1.206	R\$1.271	R\$105	25,5%	17,7%	0,561	0,517

Fonte: Microdados Pnad Contínua Anualiza, 2019; Consultas *online* aos dados do Novo Caged; Tabulações da Pnad Contínua, Trimestre Móvel Fev-Abr/2020. Dados trabalhados pelos autores.

Num cenário em que o desemprego é de 17,1%⁴, as perdas na renda média observadas antes da incidência da RBE (valor *ex ante*) apenas são compensadas se o benefício for o de R\$ 600 (observar valor *ex post*). A definição de um benefício de R\$ 200,00 manteria a renda domiciliar per capita 6,5% abaixo de seu patamar observado antes da pandemia e uma taxa de pobreza de 13,8%. Isso significa cerca de 20 milhões a mais na situação de pobreza do que no estimado para o cenário com o benefício de R\$ 600,00, que teria uma taxa de pobreza de 4,0%.

Como as regras de elegibilidade e concessão são orientadas para focalização do auxílio emergencial na população mais pobre e como ambos os valores simulados para o benefício são superiores aos do Bolsa Família, o impacto, em todos os cenários, é de redução da pobreza.

A compensação parcial e temporária dos mais pobres aliada às perdas de renda dos trabalhadores formais acaba por pressionar por queda ainda maior da desigualdade. Mas é importante destacar que o nivelamento das rendas médias é decorrente da perda do poder de compra, em virtude tanto do desemprego como da MP 936. Essas pessoas não se tornaram elegíveis a programas sociais. A magnitude dessa equalização, ainda, pode ter também caráter temporário: enquanto durar os auxílios emergenciais.

² Estimou-se uma variação do desemprego em abril de 17% a 22% ou até 27%.

³ Foram estimados ao todo 49 cenários distintos, mas apresentados neste Boletim apenas os mais informativos. Esses resultados podem ser acessados em www.redepesquisaolidaria.org/dados.

⁴ É importante atentar para o fato de que esse valor deve ser visto apenas em referência aos meses anteriores como base de comparação do aumento de pessoas que perderam o trabalho, uma vez que o aumento da inatividade pode ocultar o tamanho da queda do emprego.

4. A Renda Básica Emergencial: a situação atual e o gasto futuro

Segundo a Caixa Econômica Federal, as liberações referentes às duas primeiras parcelas do auxílio emergencial até o dia 26/05 foram para 57,9 milhões de beneficiários, que receberam no total, R\$ 74,6 bilhões. Isso significa que o valor ficou R\$ 49,32 bilhões abaixo dos R\$ 123,92 bilhões disponibilizados por meio de crédito extraordinário, criados com as MP 937/2020 e 956/2020, para as três parcelas do auxílio.

Ainda segundo a Caixa, são 101,2 milhões de cadastros processados, sendo 19,9 milhões do Bolsa Família (PBF) e 32,1 milhões do CadÚnico. Importa observar que dos cadastros processados do PBF, 3,51% (0,7 milhões) foram considerados inelegíveis, enquanto 67,2% (21,6 milhões) dos cadastros processados do CadÚnico também foram considerados inelegíveis. Isto é, mais de dois terços dos cadastros processados pelo CadÚnico tiveram seus auxílios negados pela CEF, ainda que a instituição não aponte os principais motivos pelo indeferimento ao benefício.

Aponta-se que 54,5 milhões de cadastros foram realizados pelo aplicativo ou pelo site, dos quais 49,2 milhões foram processados, com 29,3 milhões sendo considerados elegíveis e 19,9 milhões inelegíveis. Há 5 milhões de pedidos passando por primeira análise e, dentre os inelegíveis, 5,1 milhões pedidos estão em reanálise.

No cenário de maior desemprego (26,6%) e maior cobertura (61,1 milhões de beneficiários), o valor mensal da RBE seria de R\$ 40,5 bilhões por mês. Prorrogados por mais 3 meses, o total do gasto atingiria R\$ 121,5 bilhões.

Embora um montante elevado, a proposta de uma Contribuição Emergencial sobre Altas Rendas, elaborada por Úrsula Dias Peres e Fábio Pereira dos Santos⁵ seria suficiente para cobrir esse custo. Essa contribuição incidiria sobre os rendimentos totais, isto é, a soma dos rendimentos tributáveis, exclusivos (já coletados na fonte) e isentos, onerando apenas aqueles com rendas mensais superiores a R\$15.000 (estrato dos 10% mais ricos, conforme a distribuição dos declarantes do Imposto de Renda de Pessoa Física - IRPF).

Tabela 3 - Estimativa de Arrecadação da Contribuição Social Emergencial sobre Altas Rendas

Faixa de Salário Mín. Mensal	Qtde Declarantes	Rendim. Total	Bens e Direitos	Alíquotas	Arrecadação da Contribuição
15 a 40	2.631.706,00	681.702.281.727,00	1.875.911.992.622,00	10%	23.783.874.777,00
De 40 a 80	478.310,00	287.730.801.467,00	956.804.478.231,00	15%	24.336.208.480,00
Mais de 80	194.268,00	551.651.083.305,00	2.532.618.056.445,00	20%	93.947.596.221,00
Total > 15sm	3.304.284,00	1.521.084.166.498,00	5.365.334.527.298,00		142.067.679.478,00

Fonte: Peres e Pereira, 2020

A contribuição sobre altas rendas teria alíquotas progressivas, partindo de 10% para aqueles que auferiram entre 15 e 40 salários mínimos (SMs), 15% para contribuintes situados entre 40 e 80 SMs e 20% para aqueles que auferiram no mínimo 80 SMs. Esse desenho permitiria arrecadar R\$142 bilhões -- ou seja, um montante suficiente para estender a RBE de R\$ 600 por até quatro meses, mesmo no cenário mais pessimista de desemprego. É importante ainda pontuar que esses cálculos contábeis não levam em conta os impactos positivos sobre a arrecadação de impostos a partir do consumo e da produção, derivada da reação da economia provocada pela renda básica.

5 <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/por-uma-contribuicao-social-emergencial-para-enfrentar-a-covid-19/>

O QUE É A REDE

Somos mais de 40 pesquisadores mobilizados para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas do governo federal, dos governos estaduais e municipais que procuram atuar em meio à crise da Covid-19 para salvar vidas. Colocamos nossas energias no levantamento rigoroso de dados, na geração de informação criteriosa, na criação de indicadores, na elaboração de modelos e análises para acompanhar e identificar caminhos para as políticas públicas e examinar as respostas que a população oferece.

A Rede de Pesquisa Solidária conta com pesquisadores das Humanidades, das Exatas e Biológicas, no Brasil e em outros países. Para nós, a fusão de competências e técnicas é essencial para se enfrentar a atual pandemia. O desafio é enorme, mas é especialmente entusiasmante.

E jamais seria realidade se não fosse a contribuição generosa de instituições e doadores privados que responderam rapidamente aos nossos apelos. A todos os que nos apoiam, nosso muito obrigado.

Visite nosso site: <https://redepesquisasolidaria.org/>

Siga a Rede de Pesquisa Solidária na redes sociais



QUEM FAZ

Comitê de Coordenação

Glauco Arbix (USP), João Paulo Veiga (USP), Fabio Senne (Nic.br), José Eduardo Krieger (InCor-Faculdade de Medicina USP), Rogério Barbosa (Centro de Estudos da Metrópole), Luciana Lima (UFRN), Ian Prates (Cebrap, USP e Social Accountability International), Graziela Castelo (CEBRAP) e Lorena Barberia (USP)

Coordenação Científica Lorena Barberia (USP)

Editores Glauco Arbix, João Paulo Veiga e Lorena Barberia

Doações e contato redepesquisasolidaria@gmail.com

Consultores Alvaro Comin (USP) • Diogo Ferrari (Universidade de Chicago) • Flavio Cireno Fernandes (Prof. da Escola Nacional de Adm. Pública e Fundação Joaquim Nabuco) • Márcia Lima (USP e AFRO-Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial) • Marta Arretche (USP e Centro de Estudos da Metrópole - CEM) • Renata Bichir (USP e CEM)

Design Claudia Ranzini

Equipe responsável pela Nota Técnica No.8

Coordenação Ian Prates e Rogério J Barbosa

Pesquisadores Sergio Simoni (UFRGS), Hellen Guicheney (CEM, CEBRAP), João Lucas Oliveira (USP), Carolina Requena (CEM), Paulo Flores (USP), Eduardo Lazzari (USP, CEM), Heloisa Fimiani (USP), Thiago Meireles (USP), Vitor Menezes (USP, CEBRAP), Jefferson Leal (USP)

Consultora Úrsula Peres (USP)

Instituições parceiras



Instituições de apoio

