Nota Técnica

Número 262
16 de agosto de 2021

Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória nº 1.045 e aprofunda precarização

DIEESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória nº 1.045 e aprofunda precarização

A Câmara dos Deputados aprovou, no dia 10 de agosto, o texto substitutivo da Medida Provisória nº 1.045, de 2021, que recria o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Pemer), com inclusão de novas matérias que levarão à maior precarização do trabalho. Na versão aprovada, foram acatadas as propostas do relator da MP[1] que já haviam sido apresentadas na tramitação da MP nº 905/2019, do chamado Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, que perdeu a validade em 2020 (DIEESE, 21020a). Desta vez, além de ressuscitar, com outro nome, esse Contrato - que reduz direitos trabalhistas na contratação de jovens em primeiro emprego e de adultos com 55 anos ou mais de idade -, lança programa de trabalho subsidiado para formação e qualificação profissional, programa de trabalho social "voluntário" e, ainda, aprofunda a reforma trabalhista, alterando diversos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

A MP nº 1.045/2021, publicada no início de abril, relançou o Pemer e retomou a concessão do Benefício Emergencial (BEm) a trabalhadores que tenham a jornada de trabalho reduzida ou o contrato de trabalho suspenso em virtude dos efeitos da pandemia do coronavírus, que continua a assolar o país. Em análise do conteúdo dessa MP, o DIEESE ressalta que "problemas presentes na versão anterior [do Programa, pela Lei nº 14.020/2020] se repetem nessa nova edição e algumas medidas ora inseridas representam retrocesso em relação aos dispositivos antes previstos" (DIEESE, 2021). No texto ora aprovado, foram efetuadas poucas mudanças nas regras do Pemer, que não solucionaram os problemas apontados pelo DIEESE.

Na presente Nota, o foco recairá sobre duas novidades introduzidas pelo relator, mais especificamente o Priore - Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego - e o Requip - Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva. Ao final, serão destacados alguns dos dispositivos incluídos nessa etapa legislativa, que criam o Programa Nacional de Prestação de "Serviço Social Voluntário", dão continuidade à reforma trabalhista de 2017 e alteram pontualmente o Pemer.

[1] Deputado Christino Áureo, do PP-RJ.

O Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore)

Na justificativa da proposta, afirma-se que o Priore se destina a mitigar impactos da pandemia de coronavírus, facilitando o primeiro emprego, com carteira assinada, de jovens com idade entre 18 e 29 anos e a recolocação de adultos com 55 anos ou mais e que não tenham vínculo empregatício formal há mais de um ano.

O foco do Programa é estimular o primeiro emprego, ampliando, porém, esse conceito, o que faz com que as medidas se estendam aos jovens que tenham tido anteriormente contrato de aprendizagem, de experiência, intermitente ou de trabalho avulso. Também não estará impedido de entrar no programa os que tenham mantido relação civil no âmbito do Requip, descrito a seguir.

O contrato de trabalho nos moldes do Priore será firmado por prazo determinado, limitado a até 24 meses de duração e poderá ser assinado no período de até 36 meses a contar da publicação da lei. Assim, dado que o encerramento do contrato poderá ocorrer após o final do prazo autorizado para a contratação, a proposta, se aprovada, gerará efeitos nos próximos cinco anos.

Esses contratos poderão ser utilizados para a admissão de trabalhadores com salários de até dois salários mínimos mensais[2] para trabalho em qualquer tipo de atividade - transitória ou permanente. A Câmara vedou a contratação, nesses moldes, de trabalhadores domésticos e de trabalhadores rurais em contratos de safra (os demais contratos rurais são permitidos).

A proposta aprovada determina que os contratos sob o Priore sejam realizados apenas para a geração de novos postos de trabalho. Para tanto, as empresas só poderão utilizá-los se o número de empregados estiver acima da média de empregados registrados na folha ao longo de 2020. Cumprido esse requisito, a empresa poderá contratar nas regras do Priore um contingente máximo de 25% do número total de empregados. Também poderá haver contratação pelo Priore de até 25% do quadro de empregados, independentemente da média, se no mês anterior à publicação da lei o número de empregados da empresa for "inferior a, no mínimo, 30% em relação ao total de empregados registrados no mesmo mês em 2020". Ademais, para as empresas com até 10 empregados, o limite máximo de contratação sob as regras do Priore é de até três trabalhadores. Caso a empresa ultrapasse os limites fixados, os contratos excedentes serão convertidos automaticamente em contratos por prazo indeterminado.

Esses requisitos, critérios e limites conferem ao Programa uma ampla cobertura potencial. Primeiro, o conceito de primeiro emprego é ampliado, de modo a incluir no público alvo uma grande

[2] O salário do trabalhador incluído no Priore poderá ultrapassar esse valor após um ano de vigência do contrato.

parcela da população de trabalhadores jovens. Segundo, o limitador de salário não coloca real obstáculo à contratação, já que em diversos setores da economia predominam ocupações de baixa remuneração, o que poderá levar à disseminação de contratos desse tipo pelo mercado formal de trabalho. Terceiro, o requisito de emprego novo será de fácil atendimento, haja vista que a média de empregos em 2020 tende a ser rebaixada, por incluir o período em que o nível geral de emprego esteve bastante deprimido pelos efeitos da pandemia. Por fim, o percentual máximo de 25% de incremento, que é ainda maior no caso de micro e pequenas empresas, assegura uma larga margem de contratação, capaz de acomodar a provável recuperação do nível de emprego no pós-pandemia.

A Tabela 1 simula um caso hipotético para ilustrar a aplicação dos critérios e limites de contratação, considerando uma empresa que tenha reduzido o quadro de pessoal em 30% em março de 2020 e tenha recontratado a partir de junho do mesmo ano. Nesse exercício, a média relativa ao período de janeiro de 2020 a dezembro de 2020 é de 88 empregados. Supondo-se que a contratação venha a ocorrer em setembro de 2021, mês em que a empresa tem um número de empregados registrados superior à média, poderão ser contratados até 27 trabalhadores pelo Priore, o que corresponde a 25% sobre seus 110 empregados.

TABELA 1
Limite de contratação pelo Priore – exemplo hipotético

Mês/ano	Número de empregados
jan/20	100
fev/20	110
mar/20	70
abr/20	70
mai/20	70
jun/20	80
jul/20	80
ago/20	90
set/20	90
out/20	90
nov/20	100
dez/20	100
set/21	110
Média jan/20 - dez/20	**88**
Contratos Priore	**27**

Elaboração: DIEESE

A jornada de trabalho dos contratos celebrados por meio do Priore terá duração normal, sendo permitidas, no máximo, duas horas extras diárias, bastando para isso haver acordo individual entre trabalhador e empregador. O adicional dessas horas extras será de, no mínimo, 50% em relação à remuneração normal, podendo haver compensação ou banco de horas, também por acordo individual.

Embora o texto aprovado preveja a possibilidade de acordo coletivo ou convenção coletiva fixando horas extras, banco de horas ou compensação, evidentemente os empregadores estarão em posição de vantagem e recorrerão à negociação individual.

O contrato de trabalho firmado por meio do Programa terá prazo determinado, porém não lhe são assegurados os direitos determinados pela CLT a contratações desse tipo, quais sejam, indenização equivalente à metade da remuneração devida até o final do contrato, em caso de encerramento antecipado, e transformação automática em contrato por prazo indeterminado na hipótese de prorrogação por mais de uma vez. Para os contratos firmados por 24 meses – prazo máximo de duração estipulado – que ultrapassarem esse limite de tempo, é obrigatória a conversão automática em contrato por prazo indeterminado e, a partir da conversão, a aplicação dos direitos garantidos pela CLT.

Segundo a proposta, o trabalhador contratado pelo Priore que vier a ser dispensado sem justa causa poderá ser recontratado no mesmo programa, por uma única vez, se a duração do contrato anterior tiver sido igual ou inferior a 180 dias. A possibilidade de dispensa, seguida por recontratação, favorece o emprego de trabalhadores sob essas regras em atividades sazonais ou temporárias.

O trabalhador dispensado poderá acessar o seguro-desemprego, desde que atendidos os critérios e exigências para recebimento desse benefício.

Para atingir seus objetivos, o Priore favorece os empregadores, reduzindo direitos assegurados aos demais trabalhadores. Assim, a alíquota dos depósitos do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, fixada em 8%, cai para 2% no caso das microempresas (receita bruta de até R$ 360 mil ao ano); para 4%, no caso das empresas de pequeno porte (receita bruta de até R$ 4,8 milhões ao ano); e para 6%, nos demais casos. Na linha da flexibilidade contratual, o pagamento do salário, do décimo terceiro salário proporcional e da gratificação de férias de 1/3 do salário será feito a cada mês ou em prazos até inferiores a um mês. Ademais, a multa rescisória obrigatória na dispensa sem justa causa é cortada pela metade, para 20% dos depósitos corrigidos, e um acordo individual poderá definir se essa multa será paga antecipadamente, juntamente com o salário, ou em depósitos mensais de 1,6% do salário.

Essas características evidenciam a lógica do Priore, que é a de buscar aumentar o emprego por meio da redução de custos do trabalho, abrangendo não apenas os encargos sociais como também - e principalmente - a remuneração dos trabalhadores participantes do Programa. Isso se vê claramente no caso da redução das contribuições ao FGTS e da multa rescisória, que são parcelas de remuneração a serem recebidas por ocasião da demissão; e na diluição do 13º salário e da gratificação de férias, que tenderão a se perder em meio ao salário corrente.

O Programa oferece aos trabalhadores o Bônus de Inclusão Produtiva (BIP) de valor equivalente ao salário mínimo horário e correspondendo a um quarto das horas contratadas, limitadas a 11 horas semanais (1/4 da jornada normal de 44 horas). Levando-se em conta o valor horário do salário mínimo, de R$ 5,00 a hora, e uma jornada mensal de 44 horas semanais, o BIP pode atingir R$ 275,00[3] por mês. Obviamente, o Bônus irá compor a remuneração do trabalhador não como um acréscimo, mas como substituto de parte do salário que normalmente lhe seria pago.

O BIP será pago pelo empregador, mas o gasto poderá ser ressarcido com créditos para o pagamento de até 15% da contribuição incidente sobre a folha de salários destinada à respectiva entidade do Sistema S[4]. No caso dos microempreendedores individuais e das micro e pequenas empresas, mesmo que não optantes do SIMPLES, o custeio poderá ser feito pelo SEBRAE, ou ainda via emissão de Vouchers de Capacitação Empreendedora (VCE), em forma a ser definida por regulamento posterior. A proposta também indica a possibilidade, a partir de 2022, de utilização complementar de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e da União, nesse caso sendo pagos diretamente pelo Poder Executivo. Isso significa que essa parcela da remuneração do trabalhador, em última análise, será custeada por recursos do Sistema S ou mesmo por recursos públicos.

Apesar de substituir uma parte do salário, o Bônus não integrará a base de cálculo da contribuição para o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social e não será, portanto, computado no cálculo dos benefícios previdenciários, o que causará impactos negativos também na aposentadoria do trabalhador.

Com base em Nota Técnica da Subsecretaria de Políticas Públicas do Trabalho do Ministério da Economia, o autor da proposta projeta um custo de R$ 23,9 bilhões para o Priore no período de 2022 a 2026, estimando um contingente de quatro milhões de beneficiários (Tabela 2). A estimativa não prevê gastos em 2021 por considerar que levará alguns meses até que o Programa esteja em efetiva operação. De todo modo, como se comentará mais adiante, seu custo é elevado e provavelmente terá que ser financiado com recursos da União.

---

[3] Esse valor é composto das horas efetivamente trabalhadas e das horas referentes ao descanso semanal remunerado.

[4] Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

TABELA 2
Custo fiscal do Priore – pagamento do BIP – 2022 - 2026

Ano	Custo anual (R$ milhões)
2022	412,0
2023	4.270,2
2024	10.015,0
2025	7.637,6
2026	1.595,9
Total	**23.930,7**

Fonte: SEI 17222888/ME. Citado no substitutivo à MPV 1.045 apresentado pelo Deputado Christino Aureo

Em relação à redução de alíquotas de recolhimento ao FGTS, o autor da proposta não vê implicação orçamentária e financeira para a União. Porém, o Fundo de Garantia poderá ter perda de arrecadação se houver substituição de trabalhadores contratados regularmente por outros vinculados ao Programa. Embora uma eventual perda de arrecadação por esse motivo possa vir a ser compensada por saques futuros também proporcionalmente menores, no curto prazo pode haver algum desequilíbrio entre ingressos menores e saídas inalteradas das contas vinculadas do FGTS.

Ainda segundo o autor da proposta, a inclusão dos adultos com 55 anos ou mais de idade no Priore pretende contemplar trabalhadores que não conseguem cumprir os requisitos para a aposentadoria por estarem afastados do emprego formal, principalmente após a reforma previdenciária aprovada pelo Congresso Nacional em 2019. Essa parcela do público alvo do Programa é composta tanto por desempregados quanto por ocupados em atividades informais, sem contribuição previdenciária, com idade acima de 54 anos.

O relatório menciona projeções e estudos, indicando que "a reserva de 25% dos novos postos de trabalho é suficiente para absorver os dois grupos focados pelo Priore em proporção de suas respectivas taxas de desemprego", sem abordar, no entanto, um potencial efeito de substituição de trabalhadores com vínculos de empregos pela CLT por contratados nas condições do Programa, o que reduziria ou anularia a pretendida melhoria nos indicadores de desemprego.

O Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e a Bolsa de Incentivo à Qualificação (BIQ)

O segundo programa introduzido na MP nº 1.045 é o Requip, apresentado como programa de qualificação para "futuro ingresso no mercado de trabalho, fazendo uma ponte do recebimento de benefícios assistenciais de transferência de renda ao acesso ao emprego".

O Requip terá duração de três anos e seus objetivos são mitigar os efeitos da pandemia do coronavírus no mercado de trabalho; "garantir a qualificação profissional e a inclusão produtiva do jovem; oferecer proteção social e segurança alimentar ao trabalhador pertencente à família de baixa renda; e promover a redução da taxa de desocupação".

São potenciais beneficiários do Requip os jovens com idade entre 18 e 29 anos, os maiores de 18 anos sem vínculo registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social há mais de dois anos e os maiores de 18 anos oriundos de programas federais de transferência de renda (com família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e renda mensal de até dois salários mínimos).

A participação do trabalhador no Requip se dará pela assinatura de um Termo de Compromisso de Inclusão Produtiva (CIP), formalizando uma relação civil com um serviço nacional de aprendizagem profissional e com o ofertante do CIP, com vistas à "prestação de serviços ou trabalho eventual, em associação à qualificação profissional". Esse trabalho, no entanto, não será exatamente eventual, pois será exercido em uma jornada máxima de nada menos que 22 horas semanais, podendo chegar a 8 horas diárias, de modo contínuo ou alternado, com ou sem subordinação. Aos participantes, é vedada a realização de horas extras, bem como o trabalho noturno (das 22 às 5 horas), o desempenho de atividades perigosas ou insalubres e em horários e locais que impossibilitem a frequência à escola. O CIP poderá ser firmado por até 24 meses e ser encerrado por motivo de faltas ou de fraco desempenho.

Participando do Requip, o trabalhador receberá o BIP e a Bolsa de Incentivo à Qualificação (BIQ). O BIP será pago ao qualificando em razão da realização de cursos de qualificação nas entidades formadoras e será custeado pelas entidades do Sistema S, mediante compensação ao contratante de até 15% da arrecadação das contribuições sobre a folha de salários, e complementarmente pelo FAT, pelo Fundo de Erradicação da Pobreza ou pela União. A BIQ, por sua vez, consiste de uma contraprestação pelo trabalho, ou seja, pela "realização de atividades práticas em ambiente laboral" e também é paga pelo ofertante (isto é, pelo contratante). Metade das horas trabalhadas será remunerada pelo BIP e a outra metade, pelo BIQ, sendo, em cada uma dessas parcelas, limitadas a 11 horas semanais[5].

Sendo assim, no Requip o trabalhador poderá ter uma jornada de até 22 horas semanais de trabalho e receberá, em valores correntes, R$ 550,00 mensais, na soma do BIP e da BIQ. O empregador irá arcar com apenas metade dessa remuneração.

[5] O texto aprovado na Câmara, porém, ressalta que a BIQ poderá ter valor máximo de duas vezes o BIP.

O BIP será pago ao trabalhador durante todo o período de vigência do CIP, mesmo que a formação profissional anteceda o início das atividades laborais. A BIQ, por sua vez, será devida ao participante a partir do início das atividades em ambiente laboral e, assim como o BIP, não terá incidência de encargos, inclusive de contribuição previdenciária. Também será isenta de imposto sobre a renda e será excluída da base dos tributos sobre o lucro da empresa. A BIQ não será paga ao trabalhador durante sua formação ou qualificação se esta acontecer antes de iniciadas as atividades laborais. Nesse caso, o trabalhador receberá apenas o BIP.

O ofertante de CIPs pode ser a empresa, o produtor rural ou o profissional liberal de nível superior. Os limites máximos de oferta serão de 10% do total de empregados no primeiro ano de vigência do regime; de 15%, no segundo ano; e de 20%, no terceiro. A empresa com até 20 empregados poderá oferecer até 20% do seu quadro em CIP.

O ofertante (contratante) poderá conceder ao trabalhador auxílios para alimentação, saúde ou outros, sem que isso caracterize vínculo empregatício. O trabalhador terá direito a recesso de 30 dias, seguro contra acidentes pessoais e recebimento de vale transporte, que não poderá ser descontado da BIQ. O trabalhador poderá aderir, como segurado facultativo, ao Regime Geral de Previdência Social, mas é pouco provável que, recebendo um valor tão reduzido, tenha condições de arcar com a contribuição previdenciária.

Além de especificar que a assinatura do Termo não gera reconhecimento de vínculo empregatício de qualquer natureza, a proposta frisa que à relação entre contratante e trabalhador no Requip não se aplica a CLT ou a legislação trabalhista, mesmo havendo atividade laboral. Além disso, segundo o texto aprovado, os beneficiários do Requip não constituem categoria profissional e os Termos de Compromisso "não serão objeto de negociação coletiva, ficando o ofertante autorizado a oferecer liberalidades e condições mais favoráveis ao beneficiário", o que exclui os sindicatos da intervenção na pactuação das condições da atividade laboral.

Também é estipulado que o Termo não poderá ser firmado com empregado dispensado pela empresa no prazo de dois anos contados a partir da data da dispensa. Durante sua participação no Requip, o trabalhador poderá manter um emprego ou prestar serviços como autônomo para outras pessoas físicas e jurídicas.

Ao trabalhador participante é garantida a formação inicial e continuada ou qualificação profissional[6], com carga de 180 horas anuais (ou 15 horas mensais). A garantia de formação ou

[6] Pela proposta, essa formação consiste de "atividades teóricas e práticas que visem à melhoria da empregabilidade do beneficiário".

qualificação é de responsabilidade do ofertante e das entidades de formação profissional. Entre essas, além das entidades de formação profissional do Sistema S, a proposta inclui o SEBRAE, as instituições públicas de educação profissional e tecnológica, as escolas de ensino médio da rede pública de educação básica que desenvolvam o itinerário de formação técnica e profissional, as instituições privadas de ensino médio e tecnológico e as instituições assistenciais que atuem com formação de jovens e adolescentes. A formação também poderá ser desenvolvida por unidade de treinamento corporativo da empresa ofertante credenciada pelo Ministério da Economia.

Os serviços nacionais de aprendizagem deverão ofertar cursos ou vagas com gratuidade para atender à demanda dos participantes do Requip, comprometendo para isso até 15% de suas receitas com as contribuições sociais. Se esse limite de comprometimento não for atingido pela entidade do Sistema S e houver demanda, os cursos serão oferecidos por outras instituições, inclusive privadas, que ofertem educação profissional técnica de nível médio ou tecnológica de graduação ou por entidades assistenciais sem fins lucrativos que se dediquem à educação profissional. O texto não parece ser suficientemente claro na indicação da fonte de custeio desses cursos na hipótese de insuficiência da oferta pelo Sistema S.

A estimativa de despesas com o pagamento do BIP nesse Programa é de R$ 17,2 bilhões, em cinco anos (Tabela 3), a partir de uma projeção de três milhões de beneficiários. Para efeitos de comparação, em 2020, o repasse de contribuições às entidades do Sistema S e ao Sescoop foi de R$ 12,9 bilhões (RECEITA FEDERAL, 2020), enquanto o repasse para o SEBRAE foi de R$ 3,1 bilhões. Se mantido esse nível de arrecadação anual, a destinação de 15% para o benefício poderia alcançar R$ 2,4 bilhões ao ano, ou R$ 11,9 bilhões nos próximos cinco anos. Somando-se o custo do Priore, de 23,9 bilhões e o do Requip, os dois programas exigirão R$ 41,4 bilhões em cinco anos, mostrando que será necessário buscar aporte no FAT, no FECP ou no orçamento da União para fazer frente às despesas estimadas.

TABELA 3
Custo do Requip com pagamento do BIP – 2022 - 2026

Ano	Custo anual (R$ milhões)
2022	306,7
2023	3.200,1
2024	7.325,2
2025	5.304,2
2026	1.075,4
Total	**17.211,6**

Fonte: SEI 17222888/ME. Citado no substitutivo à MP 1.045 apresentado pelo Deputado Christino Aureo

A proposta também atribui às entidades formadoras do Sistema S a responsabilidade por verificar frequência e desempenho dos alunos/trabalhadores e responder pelo "atingimento de padrões mínimos de empregabilidade e retenção dos beneficiários do Requip no ambiente laboral". Assim, o Programa, além de imputar ao Sistema S o custeio do BIP e a oferta de vagas em cursos de qualificação, impõe a essas instituições responsabilidades sobre resultados cujo cumprimento vai além da sua governabilidade, como a permanência dos beneficiários em futuro emprego.

Desemprego e contratação de jovens no Brasil

Os programas introduzidos na MP 1.045 pelo relator têm como principal justificativa a necessidade de atacar o problema do elevado desemprego que se verifica entre os jovens, que teria se agravado em razão da pandemia do coronavírus.

De fato, a taxa de desemprego - ou de desocupação, como denomina o IBGE - é maior entre os jovens do que entre os adultos. Antes da pandemia, no último trimestre de 2019, por exemplo, enquanto 7,7% da força de trabalho adulta com idade entre 30 e 54 anos estava desocupada, entre os jovens com idades de 18 a 24 anos, esse percentual era de 23,8%. No quarto trimestre de 2020, as taxas haviam subido para 10,5% e 29,8%, respectivamente (Tabela 4); ou seja, o desemprego entre os jovens permaneceu em patamar expressivamente mais elevado do que entre os adultos.

TABELA 4
Número de desocupados, taxa de desocupação e variação do número de desocupados, por faixa etária – 4º trimestres - 2019-2020

Faixa etária	4º Trimestre 2019		4º Trimestre 2020		Variação do número de desocupados (%)
	Desocupados	Taxa de desocupação (%)	Desocupados	Taxa de desocupação (%)	
Até 17 anos	912.499	39,2	831.880	42,7	-8,8
De 18 a 24 anos	3.643.131	23,8	4.087.319	29,8	12,2
De 25 a 29 anos	1.622.653	13,4	1.873.147	17,7	15,4
De 30 a 54 anos	4.673.718	7,7	6.099.061	10,5	30,5
55 anos ou mais	779.633	5,0	1.034.028	6,6	32,6
Total	**11.631.633**	**11,0**	**13.925.435**	**13,9**	**19,7**

Fonte: IBGE. PNAD Contínua. Elaboração: DIEESE

Partindo desse dado incontestável sobre o mercado de trabalho, a proposta considera que o problema decorre de fraca demanda pelo trabalho do jovem em razão dos custos em uma contratação sob a legislação trabalhista excederem a produtividade desse trabalhador, sobretudo por sua inexperiência, baixa escolaridade e falta de formação para o trabalho. Para estimular a contratação de

jovens, portanto, são propostos novos tipos de contrato, com custos reduzidos para os empregadores e desprovidos dos direitos que protegem os trabalhadores na relação de emprego.

Contudo, as explicações para o alto desemprego entre os jovens podem residir em múltiplos fatores, como a má qualidade dos postos de trabalho em que esse segmento da população se insere - em geral, informais, precários, mal remunerados e com alta rotatividade; o momento de crise econômica, em que aumenta o tempo de procura por trabalho; e, para uma parte dos jovens, as dificuldades em conseguir o primeiro emprego devido aos obstáculos impostos no mercado de trabalho.

A análise de informações relativas à contratação de jovens no regime de emprego celetista no período recente - 2020 e 2021 – revela um paradoxo em relação à taxa de desemprego para esse grupo etário. Percebe-se, em meio aos trabalhadores contratados sob o regime da CLT, uma forte presença de jovens, o que pode ser relacionado à estrutura etária da população e às características do sistema produtivo.

Esse fato pode ser verificado pelos dados do Novo Caged, que contabiliza, em 2020, 7,3 milhões de contratações de jovens de 18 a 29 anos, praticamente o mesmo número de adultos com 30 a 54 anos (Tabela 5). Porém, como os jovens foram desligados em menor número do que os adultos, com 6,5 e 7,7 milhões, respectivamente, o saldo positivo de 77 mil novos empregos celetistas se deve principalmente à admissão de jovens na faixa etária do Priore, complementado pelos jovens com até 17 anos de idade. Já os adultos com 30 anos ou mais de idade tiveram perda de 926 mil postos de trabalho no ano passado. Nos seis primeiros meses de 2021, o padrão de movimentação da faixa etária dos jovens é semelhante, com a diferença de que o saldo geral de postos de trabalho é maior e há desempenho positivo na faixa etária entre 30 e 54 anos.

TABELA 5
Movimentação e saldo de vínculos de emprego celetista – 2020-2021

Faixa etária	2020			Janeiro a junho de 2021		
	Admissões	Desligamentos	Saldo	Admissões	Desligamentos	Saldo
Até 17 anos	524	261	264	147	41	106
18 a 29 anos	7.266	6.527	740	4.364	3.374	990
30 a 54 anos	7.214	7.754	-540	4.733	4.216	517
55 anos ou mais	427	813	-386	344	421	-76
Total	**15.431**	**15.354**	**77**	**9.588**	**8.051**	**1.537**

Nota: os dados consideram os ajustes realizados até junho/2021

Fonte: Ministério da Economia. Novo Caged. Elaboração: DIEESE

É importante acrescentar que, ainda segundo os dados do Caged, dos cerca de 4,3 milhões de jovens de 18 a 29 anos admitidos formalmente em 2021, 375 mil foram contratados em primeiro emprego, representando 8,6% das admissões formais de trabalhadores nessa faixa etária (Tabela 6). Apesar de indicar que a admissão por primeiro emprego parece ser insuficiente para acolher o ingresso de jovens no mercado de trabalho a cada ano, os dados evidenciam, sobretudo, que a maior parte das admissões de jovens se dá por reemprego, reforçando o diagnóstico da alta rotatividade que enfrentam. Considerando que a proposta do relator amplia o conceito de primeiro emprego, esse tipo de contratação poderá aumentar, mas em detrimento do emprego de jovens e adultos com experiência anterior de trabalho formal, que tenderão a ser absorvidos em postos de trabalho em condições mais precárias.

TABELA 6
Admissões no emprego celetista, por tipo de admissões - 2021

Faixa Etária	Admissões por:					
	Primeiro emprego	Reemprego	Contrato de trabalho por prazo determinado	Reintegração	Sem informação/ ignorado	Total
Até 17 anos	62.593	58.565	229	27	26.007	**147.421**
De 18 a 29 anos	375.703	3.234.493	7.749	2.422	743.328	**4.363.695**
30 anos ou mais	98.078	4.140.917	15.769	3.995	818.209	**5.076.968**
Total	**536.374**	**7.433.975**	**23.747**	**6.444**	**1.587.544**	**9.588.084**

Nota: os dados consideram os ajustes realizados até junho/2021
Fonte: Ministério da Economia. Novo Caged. Elaboração: DIEESE

Os dados relativos ao emprego celetista reforçam o questionamento sobre o diagnóstico que embasa a proposta, segundo o qual o problema da elevada taxa de desemprego entre os jovens decorreria de uma suposta insuficiência da demanda por essa mão de obra em relação ao total. O que se nota é elevada concentração da demanda do mercado formal exatamente por esse tipo de trabalhador, para o exercício de atividades mal remuneradas, que requerem pouca ou nenhuma experiência anterior e formação profissional e que predominam em setores como o dos serviços, comércio e construção civil, entre outros.

O mercado de trabalho brasileiro é estruturalmente desigual e heterogêneo e tem como característica a oferta de postos de trabalho com baixa exigência de qualificação profissional. Boa parte dos jovens ingressa no mercado de trabalho em condições inferiores às desejadas, como forma de garantir seu sustento e de seus familiares, uma vez que os empregadores se utilizam da força de trabalho jovem sem lhe assegurar direitos ou um patamar mínimo de qualidade no emprego. Nesse

sentido, as propostas apresentadas no texto substitutivo não oferecem alternativas consistentes e também não estimulam a permanência dos jovens em seus postos de trabalho. Ademais, no caso do Requip, não se constitui nem mesmo um vínculo empregatício formal.

Além disso, o fato da contratação de jovens no mercado formal já ser expressiva pode tornar ineficiente esse tipo de política e - ao contrário das intenções declaradas para sua adoção, quais sejam, redução de direitos e de custos para a geração de empregos adicionais - podem provocar desequilíbrios no mercado de trabalho. Um primeiro efeito possível é a substituição de trabalhadores adultos e jovens com experiência anterior no trabalho por jovens em primeiro emprego. Poderá, então, ser observada redução do desemprego entre jovens, mas não em função da geração de novos empregos, e sim à custa do emprego de adultos, ou até mesmo de uma redistribuição do desemprego entre os jovens, em prejuízo daqueles com experiência anterior de trabalho. Ademais, como a contratação de jovens já é expressiva entre as empresas, essas serão beneficiadas, pois poderão manter o ritmo de contratação desse segmento de trabalhadores com redução de custos salariais e de obrigações tributárias.

No que se refere à qualificação profissional, objetivo específico do Requip, a questão é apresentada na proposta como fator determinante de exclusão no mercado de trabalho, ou seja, que a "escolaridade deficiente" leva à não contratação de jovens. Deve-se ter cautela com a associação linear e individualizada entre qualificação e emprego, como se o jovem, ao buscar qualificação, resolveria o problema do desemprego. Como dito anteriormente, a estrutura produtiva do mercado de trabalho mostra concentração na demanda para ocupação de postos de trabalho que, majoritariamente, não exigem qualificação especializada. Além disso, segundo o último suplemento de Educação Profissional da Pnad, em 2014, 62% dos jovens de 15 a 29 anos que realizaram cursos de qualificação profissional declararam que nunca trabalharam em postos condizentes com a formação que adquiriram, alegando como principal motivo a falta de vagas para trabalhar na área (DIEESE, 2018).

A proposta que consta no Substitutivo atribui às entidades qualificadas em formação técnico-profissional dos sistemas de aprendizagem, notadamente do Sistema S, a responsabilidade pelo atingimento de padrões mínimos de empregabilidade e retenção dos beneficiários do Requip no ambiente laboral, sem, no entanto, apontar como será realizada essa integração, que não depende apenas das entidades de aprendizagem. Inclusive, segundo o Art. 62, "serão descredenciadas as entidades [...] que não atingirem padrões mínimos de qualidade no ensino e de alocação de beneficiários oriundos do Programa no mercado de trabalho".

Continuidade da reforma trabalhista

Entre os vários artigos que o relator acrescentou ao texto original da MP nº 1.045 figuram alguns que aprofundam a reforma trabalhista de 2017 (DIEESE, 2017) e que já haviam sido apresentados na MP nº 905/2019, cuja validade perdeu efeito.

Como exemplo da retomada da reforma, pode ser citada a jornada complementar facultativa em atividades ou profissões com jornadas diferenciadas estabelecidas em lei, exceto em atividades insalubres, até o limite de oito horas diárias, mediante acordo individual escrito, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, com acréscimo de 20% sobre a hora normal. Essa proposta reforça um dos pontos mais importantes da reforma trabalhista, que foi o da flexibilização da jornada por meio de negociação individual entre patrão e empregado, e reduz o adicional de horas extras que atualmente é de 50%.

Na linha da flexibilização da jornada de trabalho, a Câmara também aprovou a proposta que altera os limites da jornada em minas em subsolo, eliminando o limite de seis horas diárias para permitir jornadas de até 12 horas.

Outra medida nesse sentido é a de reduzir a força da fiscalização do trabalho sobre os maus empregadores, é o artigo que trata da dupla visita na fiscalização do trabalho. Criando uma série de exigências para que haja uma dupla visita do fiscal ao estabelecimento irregular antes de haver a notificação, a proposta retira da fiscalização o elemento surpresa e, assim, favorece empregadores a relaxarem o cumprimento à lei.

Um quarto exemplo, dessa vez relativo ao acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho, é a definição de critérios de renda para a concessão do benefício da justiça gratuita e o dispositivo que determina o pagamento dos honorários sucumbenciais pelo trabalhador que perder uma ação trabalhista, mesmo que seja beneficiário da justiça gratuita. O pagamento das verbas de sucumbência pelo trabalhador foi adotado pela reforma trabalhista para desestimular o recurso à justiça por parte dos que tenham tido direitos sonegados, posto que cria o risco de insolvência caso a sentença lhes seja total ou parcialmente desfavorável.

Na questão sindical, o relator introduziu no texto a supressão do artigo da CLT que veda às entidades sindicais a realização de atividades com finalidade econômica. Não bastasse o estrangulamento financeiro que a reforma trabalhista impôs ao bloquear possíveis caminhos para o autossustento financeiro dos sindicatos, agora oferece como solução transformar os sindicatos em empresas.

Uma síntese detalhada das propostas do relator que aprofundam a reforma trabalhista pode ser encontrada na nota técnica do consultor legislativo Luis Alberto dos Santos, publicada pelo Diap – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (SANTOS, 2021)..

Programa de serviço social "voluntariado"

No último momento dos debates sobre a MP na Câmara dos Deputados, o relator apresentou o chamado Programa Nacional de Prestação de Serviço Social Voluntário como forma adicional de combater o desemprego.

Desta feita, o programa seria operacionalizado pelas prefeituras municipais interessadas em ofertar oportunidades de trabalho em atividades de interesse público, sem constituir vínculo empregatício formal ou profissional de qualquer natureza. Os possíveis beneficiários do Programa são: jovens de 18 a 29 anos e adultos com mais de 50 anos de idade, o que constitui amplo público potencial. Esse trabalho "voluntário" teria a duração de 18 meses, sendo remunerado a um valor máximo de R$ 240,00 mensais (denominado de contraprestação pecuniária), para uma jornada de até 48 horas mensais, limitada a seis horas diárias, dando ao trabalhador apenas o direito ao vale-transporte. Os "voluntários" não poderão desempenhar atividades de competência de cargos do ente público ou atividades de profissões regulamentadas.

Mudanças no Pemer

Dentre as poucas mudanças propostas ao Pemer - que, ressalte-se, era o objeto exclusivo da MP nº 1.045 -, destacam-se duas. A primeira é a aplicação da tabela progressiva de contribuição para o INSS[7], em vez da alíquota linear de 20% do salário de contribuição declarado, caso o trabalhador que tiver a jornada reduzida ou o contrato de trabalho suspenso deseje contribuir como facultativo para esse regime previdenciário.

A segunda proposta a se destacar é a autorização para que o Pemer seja implementado - com a possibilidade de redução de jornada ou suspensão de contrato, mediante o pagamento do Benefício Emergencial - também após o término da pandemia. O mecanismo entrará em ação para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas de emergências sanitárias ou calamidades públicas em âmbito nacional, estadual, municipal ou do Distrito Federal, desde que reconhecidas pela União. Também dependerá de disponibilidade orçamentária e terá prazo pré-determinado.

[7] As alíquotas vão de 7,5% a 14%, cumulativamente, segundo faixas do salário de contribuição.

A perenização desse tipo de programa aproxima a experiência do Brasil ao formato adotado nos países desenvolvidos há muitas décadas. Futuramente, será possível recorrer ao programa em face de crises regionais e nacionais de grande impacto sobre o emprego, mas de caráter transitório ou cíclico, sem a necessidade de edição de medida legislativa específica.

Outras mudanças relativas ao Pemer são as seguintes: obrigação de o Ministério da Economia divulgar semanalmente as informações sobre o Programa; possibilidade de acumulação da pensão por morte e auxílio-acidente, bem como do Benefício de Prestação Continuada (BPC) do aprendiz e o Benefício Emergencial; permissão de dedução da ajuda compensatória mensal do resultado da atividade rural; e o aumento de seis para 12 meses no prazo para o recolhimento, pela União, dos recursos relativos ao benefício emergencial não movimentados pelo trabalhador; e a regulamentação da participação de empregadas gestantes no Programa.

Assim, no que diz respeito ao Pemer, não foram supridas as insuficiências do Programa no que se refere ao valor dos benefícios e ao fortalecimento da negociação coletiva, que são pontos prioritários nas demandas apresentadas pelos representantes dos trabalhadores.

Considerações finais

Inúmeros comentários podem ser feitos ao substitutivo apresentado pelo relator da MP nº 1.045/2021. O primeiro é sobre a inclusão no texto de matérias estranhas ao objeto da MP, que deveria se restringir ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Além de contrariar um posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação à inserção de questões não pertinentes à matéria da proposição, os temas incluídos são da maior importância para os trabalhadores e deveriam ser tratados em projeto específico, de modo a promover o debate e a reflexão necessários, não possíveis no ritmo de tramitação de uma MP.

O segundo ponto é a insistência na ideia de que reduzindo direitos e flexibilizando regras trabalhistas será possível enfrentar o problema do desemprego geral ou específico de alguns grupos sociais (como os jovens e adultos com 55 anos ou mais). Após quatro anos da aprovação da reforma trabalhista, essa aposta não deveria mais fazer sentido, em razão da inegável piora nos indicadores de desemprego, de subutilização da força de trabalho e de precarização da ocupação e emprego no país. Ao contrário, a proposta permite a contratação de até 45% do atual número de empregados, com contratos precarizados e sem a proteção integral ou parcial da legislação trabalhista; oferece aos empregadores redução de custos; e compromete elevado gasto de recursos públicos, sem a garantia de que não provocará mera substituição entre trabalhadores. Além disso, diante do elevado ritmo de contratação e dispensa de jovens que já ocorre no mercado formal, inclusive em primeiro emprego,

cabe questionar se essa aplicação de recursos será eficiente, já que os empregadores vêm contratando esse segmento de trabalhadores sem a necessidade de subsídios tão expressivos.

A preocupação com a inserção ocupacional no primeiro emprego, presente em propostas que estão em debate no Congresso Nacional, deveria perseguir a qualidade dos postos de trabalho, de forma a gerar efeitos positivos de longo prazo, que seriam determinantes da trajetória ocupacional ao longo da vida.

As oportunidades oferecidas aos jovens resumem-se a postos de trabalho de baixa qualidade: empregos informais, temporários e/ou instáveis, baixos salários, longas jornadas e possibilidades reduzidas de ascensão profissional. Esse quadro de precarização pode contribuir para a interrupção e desestímulo em relação aos estudos por parte das pessoas nessa faixa etária.

A proposta aprovada na Câmara tende, inclusive, a reforçar e legitimar a contratação e substituição de jovens e adultos, em postos de trabalho cada vez mais instáveis, que não caracterizam vínculo empregatício, mal remunerados e sem proteção previdenciária, ao mesmo tempo em que concede subsídios para as empresas contratantes, gerando efeitos futuros cada vez piores para a estruturação produtiva no país.

Referências bibliográficas

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Históricos de pareceres substitutíveis e votos**: os pareceres do relator da MP nº 1.045/2021. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=2279513. Acesso em: ago. 2021.

DIEESE. **A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. São Paulo, DIEESE, maio 2017. (Nota Técnica, 178). Disponível em: https://www.dieese.org.br/estudotecnico/reformaTrabalhista.html. Acesso em: ago, 2021.

DIEESE. **A reforma trabalhista sem fim e a "bolsa patrão" do Contrato Verde e Amarelo.** São Paulo: DIEESE, fev. 2020. (Nota Técnica, 221). Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec221carteiraVerdeAmarela.html. Acesso em: ago. 2021.

DIEESE. **Com atraso de 4 meses, governo relança o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.** São Paulo: DIEESE, abr, 2021. (Nota Técnica, 256). Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec256programaManEmprego.html. Acesso em: ago. 2021.

DIEESE. **Educação profissional e mercado de trabalho**: ainda há muito a avançar. São Paulo: DIEESE, 2018, (Nota Técnica, 199). Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec199qualificacaoProfissional.html. Acesso em: ago. 2021,

DIEESE. **O novo desmonte dos direitos trabalhistas**: a MP 905/2019**.** São Paulo: DIEESE, nov. 2019. (Nota Técnica, 215). Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec215MP905.html. Acesso em: ago. 2021.

RECEITA FEDERAL. **Repasse da arrecadação das outras entidades e fundos**. Brasília, DF, 2020, Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-de-contribuicoes-destinadas-aos-servicos-sociais-autonomos/repasse-2020/terceiros-repasse-acumulado-detalhado-jan-dez-2020.pdf/view,Acesso em: ago. 2021.

SANTOS, Luis Alberto. **Diálogo institucional**. Brasília, DF: DIAP, 2021. (Nota Técnica, 1045). Disponível em: http://www.diap.org.br/images/stories/nota_tecnica_plv_mpv_1045.pdf. Acesso em: ago. 2021.

DIEESE DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Direção Executiva
Presidente - Maria Aparecida Faria
Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP
Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz
Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP
Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR
Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP
Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP
Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP
Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE
Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes
Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS
Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi
Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP
Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP
Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa
Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA
Diretor Executivo - Sales José da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP
Diretora Executiva - Zenaide Honório
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica
Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico
José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Técnico Adjunto
Patrícia Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta

Equipe técnica
Clóvis Scherer
Camila Ikuta
Rodrigo Fernandes (dados estatísticos)
Vera Gebrim (revisão)