



Número 279  
Dezembro de 2023

**A quarta tentativa de aprovação  
da Carteira Verde Amarela - PL 5.228 de 2019**

**DIIESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

## A quarta tentativa de aprovação da Carteira Verde Amarela - PL 5.228 de 2019

Em 21 de novembro de 2023, a Câmara dos Deputados apreciou proposta de substitutivo da deputada Adriana Ventura (Novo/SP) ao projeto de lei (PL) 5.228, de 2019, de autoria do senador Irajá (PSD/TO), que institui o Contrato de Primeiro Emprego para jovens entre 18 e 29 anos e o Contrato de Recolocação Profissional para pessoas com 50 anos ou mais, também conhecido como Carteira Verde e Amarela. Novamente, parte da Câmara dos Deputados tenta aprovar uma medida já debatida pelo conjunto da sociedade e reprovada no Congresso Nacional.

De 2019 para cá, o PL 5.228 é a 4ª tentativa de aprovação dessa modalidade de contratação. As demais foram enviadas ao Congresso via medida provisória e ou perderam a validade ou foram rejeitadas.

A Carteira Verde e Amarela era uma promessa de campanha do ex-presidente Bolsonaro. Segundo ele, com a medida, seriam gerados cerca de 4 milhões de empregos<sup>1</sup>, com redução de itens da remuneração que são diferidos no tempo, recebidos pelos trabalhadores e trabalhadoras, e com a diminuição também da parte patronal dos tributos incidentes sobre a folha de pagamentos. A proposta, apresentada formalmente pela primeira vez no final de 2019, tinha como alvo apenas os brasileiros de 18 a 29 anos de idade e, se aprovada, seria um balão de ensaio para a redução de direitos para o conjunto dos trabalhadores e trabalhadoras.

Essas propostas, sob o pretexto de estimular o primeiro emprego de jovens e/ou criar oportunidades para adultos (como ocorreu em algumas versões) com mais dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, cria uma modalidade de contrato de trabalho precário em relação ao previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) tradicional; reduz o papel da negociação coletiva e da ação sindical, com medidas de negociação individual; beneficia os empresários com uma grande desoneração em cenário de crise fiscal, impondo aos trabalhadores e à sociedade os custos dessa política, ao reduzir a remuneração diferida no tempo e a arrecadação tributária.

Em 2017, o país já passou por ampla reforma trabalhista com o objetivo de reduzir, desregulamentar ou retirar diversos direitos referentes às condições de trabalho. A reforma instituiu um cardápio de contratos de trabalho precários, seja pela insuficiência de horas trabalhadas ou pela possibilidade de redução de direitos; alterou a extensão da jornada de trabalho a partir de diversos mecanismos, inclusive de negociação individual; reduziu garantias relativas ao salário, às férias, à

---

<sup>1</sup> ESTADO DE MINAS. Planalto lança hoje programa para gerar empregos como contraponto a Lula. 11/11/2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/11/11/internas\\_economia.1100136/planalto-lanca-programa-para-gerar-empregos-como-contraponto-a-lula.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/11/11/internas_economia.1100136/planalto-lanca-programa-para-gerar-empregos-como-contraponto-a-lula.shtml)

isonomia salarial e à proteção às mulheres lactantes; e incluiu medidas que facilitam a demissão e reduzem a possibilidade de o trabalhador e a trabalhadora reclamarem os direitos trabalhistas na Justiça do Trabalho. Além disso, aprovou pontos com repercussão negativa na organização sindical e no processo de negociação coletiva.

Na época, a justificativa do governo Temer e de setores do Congresso Nacional que aprovaram a reforma foi o aumento da geração de postos de trabalho. Com as novas regras, a expectativa era de criação de 6 milhões de empregos e do crescimento da formalização dos trabalhadores. Passados sete anos da reforma trabalhista, os resultados projetados por aqueles que a defendiam, em relação à geração de emprego, formalização e promoção da negociação coletiva, não ocorreram. Ao contrário, as mudanças pioraram o cenário do mercado de trabalho, ampliando a precarização e a informalidade, como é possível avaliar em um conjunto bastante relevante de indicadores e de estudos.

Desse modo, há amplo e importante combo de evidências de que propostas que supostamente procuram gerar empregos com redução de direitos só beneficiam os setores empresariais, com diminuição dos tributos e dos itens ligados à remuneração dos trabalhadores e trabalhadoras, aumentando as margens de lucro. Mesmo nos casos em que a geração de emprego é positiva, não são postos de trabalho em volume adequado ao custo dos programas, além de resultarem em substituição de vínculos de trabalho de melhor qualidade pelos mais precários. Em uma conjuntura de retomada do crescimento econômico, o risco é que, ao invés de gerarem empregos de boa qualidade, as vagas possam ser preenchidas com modalidades de contrato precário.

Os critérios do “novo” Programa ampliariam a cobertura. Primeiro, o conceito de primeiro emprego é ampliado, de modo a incluir, como parte do público-alvo, um grande segmento populacional. As faixas etárias cobertas pelo programa também são bem amplas, com subgrupos que não sofrem os mesmos problemas no mercado de trabalho – e um percentual de 10% para jovens de 18 a 29 anos e 10% para pessoas com mais de 50 anos significa um contingente bastante relevante do mercado formal para uma modalidade precarizada.

O artigo 5º do projeto de lei diz que “Esta Lei é orientada pelos princípios constitucionais da busca do pleno emprego”, no entanto, ignora o que, de fato, significa pleno emprego.

A Convenção 122 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 1969, que trata da Política de Emprego, destaca que “com vistas a estimular o crescimento e desenvolvimento econômico, elevar os níveis de vida, corresponder às necessidades de mão de obra e resolver o problema do desemprego e do subemprego, cada Membro deverá declarar e aplicar, como objetivo essencial, uma política ativa com vista a promover o pleno emprego,

produtivo e livremente escolhido” (OIT, 1964)<sup>2</sup>. Ou seja, não se trata apenas de criar empregos, mas criar boas oportunidades, eliminar subemprego, elevar níveis de vida. Propostas de programas que procuram criar oportunidades de emprego a partir da piora das condições do contrato de trabalho não estão em linha com a concepção de trabalho decente e pleno emprego.

## Primeira tentativa

A primeira tentativa de aprovar a chamada Carteira Verde e Amarela foi por meio da Medida Provisória (MP) 905, de 12 de novembro de 2019, que foi aprovada na Câmara e perdeu a validade durante a tramitação no Senado Federal, em 18/08/2020. Ou seja, acabou derrotada, na primeira vez, em decorrência da pressão do movimento sindical. Ainda que não tenha ido a voto, a estratégia no Senado foi deixar a validade da MP expirar.

Nessa medida provisória, além de outros temas que retiravam direitos trabalhistas, a proposta buscava estabelecer o Programa Carteira Verde e Amarela para jovens de 18 a 29 anos de idade, na modalidade de primeiro emprego. O contrato que, além de prever a desoneração dos encargos sociais e trabalhistas pagos pelos empregadores (os encargos sobre a folha seriam quase totalmente eliminados), reduzia os valores da remuneração total dos jovens que fossem contratados. Isso porque também eram diminuídas drasticamente as verbas relativas ao adicional de periculosidade (também restringia os casos em que o adicional é devido), ao depósito na conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e à multa rescisória, itens que também constituem salário, ainda que diferidos no tempo. Esse tipo de contrato só poderia ser firmado para aumentar o número médio de empregados na empresa entre janeiro e outubro de 2019. Os contratados poderiam ter prazo determinado de até 24 meses (DIEESE, 2019)<sup>3</sup>.

Além disso, o desenho da política não vetava todas as possibilidades de rotatividade da mão de obra, com a troca de trabalhadores e trabalhadoras com contratos por prazo indeterminado por jovens contratados pela Carteira Verde e Amarela, desde que respeitado o limite máximo de 20% em contratos verde e amarelo sobre a média de empregos existentes entre janeiro e outubro de 2019 (DIEESE, 2019)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> OIT. C122 - Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Disponível em:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C122](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122)

<sup>3</sup> DIEESE. O novo desmonte dos direitos trabalhistas: a MP 905/2019. Nota técnica 215, novembro de 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec215MP905.html>

<sup>4</sup> DIEESE. O novo desmonte dos direitos trabalhistas: a MP 905/2019. Nota técnica 215, novembro de 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec215MP905.html>

## Segunda tentativa

Em agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou texto substitutivo da MP nº 1.045, de 27 de abril de 2021, que recriava o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Pemer). No texto foram incluídas matérias adicionais, entre elas novamente a Carteira Verde Amarela, com novo nome “Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego” (Priore). Nessa versão, o contrato de trabalho era também limitado a até 24 meses de duração, mas para ocupações de até dois salários mínimos mensais, para trabalho em qualquer tipo de atividade - transitória ou permanente, à exceção de trabalhadoras(os) domésticas(os) e rurais safristas (DIEESE, 2021)<sup>5</sup>.

Também nessa versão, a proposta aprovada determina que os contratos sejam realizados apenas para a geração de novos postos de trabalho. Para tanto, as empresas só poderiam utilizá-los se o número de empregados estivesse acima da média de empregados registrados na folha ao longo de 2020. Cumprido esse requisito, a empresa poderia contratar nas regras do Priore um contingente máximo de 25% do número total de empregados. Também poderia 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 trabalhadores da empresa tivesse sido inferior a, no mínimo, 30% em relação ao total de empregados registrados no mesmo mês em 2020. E, ainda, para as empresas com até 10 empregados, o limite máximo de contratação sob as regras do Priore era de até três trabalhadores. Além disso, a duração da jornada de trabalho seria normal (DIEESE, 2021).

Em contrapartida, a alíquota dos depósitos do FGTS, fixada em 8%, cairia 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 poderia ser feito a cada mês ou em prazos até inferiores a um mês. Ademais, a multa rescisória obrigatória na dispensa sem justa causa seria cortada pela metade, para 20% dos depósitos corrigidos, e um acordo individual poderia definir se essa multa seria paga antecipadamente, juntamente com o salário ou em depósitos mensais de 1,6% do salário (DIEESE, 2021).

O Programa oferecia 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), que poderia atingir R\$ 275,00

---

<sup>5</sup> DIEESE. Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória nº 1.045 e aprofunda precarização. Nota técnica 262, 16 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec262MP1045Minirreformatrabalhista.html>

por mês. No entanto, o Bônus iria compor a remuneração do trabalhador não como acréscimo, mas como substituto de parte do salário que normalmente seria pago. O valor desembolsado pelo empregador poderia ser ressarcido com créditos para pagamento de até 15% da contribuição incidente sobre a folha de salários destinada à respectiva entidade do Sistema. No caso dos microempreendedores individuais e das micro e pequenas empresas, mesmo que não optantes do Simples, o custeio poderia ser feito pelo Sebrae, ou ainda via emissão de Vouchers de Capacitação Empreendedora (VCE), em forma a ser definida por regulamento posterior. Apesar de substituir uma parte do salário, o Bônus não integraria a base de cálculo da contribuição para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com impactos negativos também na aposentadoria do trabalhador (DIEESE, 2021).

Essa proposta ainda previa a inclusão dos adultos com 55 anos ou mais de idade que não conseguiam cumprir os requisitos para a aposentadoria por estarem afastados do emprego formal. Essa parcela do público-alvo do Programa seria composta tanto por desempregados quanto por ocupados em atividades informais, sem contribuição previdenciária, com idade acima de 54 anos (DIEESE, 2021).

Essa MP aprovada na Câmara foi rejeitada no Senado, por não cumprir os “pressupostos constitucionais de relevância e urgência e de sua adequação financeira e orçamentária” (BRASIL, 2021)<sup>6</sup>.

## Terceira tentativa

Por meio da medida provisória (MP) 1.099, assinada em 28 de janeiro de 2022, o governo Bolsonaro instituiu o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário. O Programa foi inspirado nas outras versões já apresentadas, retirando direitos para supostamente favorecer a contratação de jovens de 18 a 29 anos de idade e adultos com mais de 50 anos que não tinham vínculo formal de emprego há mais de 24 meses. Dessa vez, considerando o contexto de um ano eleitoral, a proposta seria executada pelos municípios e duraria até 31 de dezembro de 2022, ou seja, terminaria juntamente com o mandato presidencial (DIEESE, 2022)<sup>7</sup>.

Os gestores municipais teriam que indicar e fundamentar a escolha de atividades de interesse público que considerassem adequadas para a contratação de trabalhadores e trabalhadoras nessa

---

<sup>6</sup> SENADO FEDERAL, Ato declaratório Nº 3, DE 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Congresso/adc-3-mpv1.045.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Congresso/adc-3-mpv1.045.htm)

<sup>7</sup> DIEESE. O Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário. Síntese especial - subsídios para debate, Número 7, 01/02/2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2022/sinteseEspecial07.pdf>

modalidade. O processo de contratação seria realizado por meio de processo seletivo público simplificado para contratos com duração de 6 meses a 1 ano.

A participação no Programa resultaria no pagamento de uma bolsa, cujo parâmetro seria o salário mínimo por hora (R\$ 5,51) para remunerar o total de horas despendidas em atividades de qualificação profissional (máximo de 100 horas anuais) e de serviços executados dentro do Programa (máximo de 22 horas semanais). A jornada de trabalho não poderia ser superior a 22 horas semanais e deveria ser limitada a 8 horas diárias de trabalho, o que significa jornada inferior a três dias por semana. Como o teto de qualificação profissional se estabelece em 100 horas, somando o máximo de tempo em atividades de serviço público com o máximo previsto de qualificação, chega-se a um teto máximo de 24 horas por semana e remuneração de R\$ 527 mensais, o que representa apenas 43,48% do valor do salário mínimo mensal à época, que era de R\$ 1.212,00.

## **A quarta e atual tentativa**

A “nova” proposta, agora com o nome de Contrato de Primeiro Emprego, tem como objetivo criar oportunidades de primeiro emprego para jovens entre 18 e 29 anos que não tenham vínculo formal de emprego anterior (lembrando que boa parcela da juventude tem a experiência do primeiro emprego na informalidade, então, não se tratará de um primeiro emprego propriamente dito); estejam regularmente matriculados em cursos de educação superior, educação profissional e tecnológica ou educação de jovens e adultos; tenham concluído o ensino superior ou a educação profissional e tecnológica; ou não tenham finalizado o ensino superior ou a educação profissional e tecnológica e estejam fora da sala de aula, devendo retomar os estudos em até 2 meses.

Assim como nos demais programas do tipo Carteira Verde e Amarela, não são considerados como experiência profissional anterior as modalidades de contrato de experiência, trabalho intermitente e trabalho avulso (dessa versão não fazem parte as contratações via lei de aprendizagem, presente em outras versões do Programa). Os jovens incluídos nessa modalidade não podem ser contratados como trabalhadores intermitentes, o que está previsto nas outras edições.

Também como nas versões anteriores, a contratação de jovens está vinculada exclusivamente a novos postos de trabalho, por prazo determinado, com duração mínima de 6 e máxima de 24 meses. O que muda é o limite de vínculos que podem ser ocupados com essa contratação, que, nessa versão, ficou estipulado em 10% do total de funcionários(as). Como nas demais edições, a regra para o cálculo está referenciada no montante de empregados registrados na folha de pagamento, nesse caso, entre janeiro e dezembro do ano imediatamente anterior à contratação. As

empresas com até 10 empregados ficam autorizadas a contratar até 1 (um) empregado nessa modalidade e aquelas com 11 a 20 empregados ficarão empregando até dois jovens.

A duração da jornada de trabalho é de, no máximo, 8 horas diárias e 44 horas semanais, admitida a redução em acordo individual ou coletivo ou por conta de legislação especial. Também está prevista a realização de horas extras, não superiores a 2 horas diárias, desde que estabelecido por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho e, ainda, a compensação da jornada, por convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, conforme previsto na Constituição Federal e, no caso do banco de horas, no período máximo de 6 meses. Desse modo, a proposta reforça a negociação individual em detrimento da coletiva para um público ainda mais vulnerável no mercado de trabalho, seja porque o vínculo é mais precário, seja porque trata-se de uma primeira experiência formal no mercado de trabalho.

Para atingir os objetivos, seguindo o padrão das tentativas anteriores, o PL favorece os empregadores, reduzindo direitos assegurados aos demais trabalhadores. Ainda que apresente um número menor de isenções do que nas versões passadas, tem impacto relevante nas contribuições previdenciárias e no FGTS. Como contrapartida à contratação desses jovens, os empregadores terão redução da alíquota do depósito do FGTS (2% para a microempresa; 4% para empresa de pequeno porte, entidade sem fins lucrativos, entidade filantrópica, associação ou sindicato; 6% para as demais empresas). A contribuição social a cargo da empresa destinada à Seguridade Social também será para 10%, a exceção dos microempreendedores individuais e das empresas optantes pelo Simples Nacional.

Ou seja, o objetivo do Programa é ampliar postos de trabalho, reduzindo custos com salário diferido no tempo, sejam verbas relacionadas aos direitos previdenciários ou ao FGTS.

Nessa nova versão, no caso de extinção do contrato, é devida a indenização sobre o saldo do FGTS e demais verbas trabalhistas, calculadas na forma da legislação aplicável.

Assim como nas outras versões, mas com nome novo, a outra modalidade prevista é o “Contrato de Recolocação Profissional” para pessoas com idade igual ou superior a 50 anos sem vínculo formal de emprego há mais de 12 meses. Nas versões anteriores, a idade nesse Programa era a partir de 55 anos de idade. Nessa modalidade, para caracterização do vínculo formal de emprego, não serão considerados contrato de experiência, trabalho intermitente e trabalho avulso. Nesse período, a contribuição deverá ser recolhida na modalidade de segurado facultativo.

Todas as demais regras são semelhantes, inclusive os benefícios aos empregadores.

## Algumas considerações sobre desemprego por faixa etária

A justificativa utilizada para a criação desse tipo de programa é a necessidade de se combater as taxas de desemprego no segmento da população alvo, que de fato, são mais altas, pelo menos no caso da juventude.

A taxa de desemprego (ou desocupação, como adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) é substancialmente mais alta entre os jovens do que para a população com mais de 30 anos de idade. No terceiro trimestre de 2023, a taxa de desemprego era de 30,2% para jovens de 14 a 17 anos de idade, 16% para os com entre 18 e 24 anos e 8,6% para aqueles de 25 a 29 anos, percentual já bem próximo da taxa média nacional de 7,7%. Após essa faixa etária, a taxa de desemprego cai conforme avança o intervalo de idade, abaixo da média nacional. A taxa de 50 a 59 anos de idade tem taxa de desocupação de 4,7% e a de 60 anos ou mais, de 3,2%, bem abaixo da média nacional.

Importante destacar que esse cenário não é conjuntural e, sim, uma realidade estrutural do mercado de trabalho: em momentos de altas taxas de desemprego ou de redução do desemprego.

**TABELA 1**  
**Indicadores selecionados do mercado de trabalho por faixa etária**  
**Brasil - 3º trimestre de 2023**

Faixa etária	Taxa de participação na força de trabalho	Pessoas ocupadas (em 1.000 pessoas)	Pessoas desocupadas		Taxa de desocupação
			Em 1.000 pessoas	%	
14 a 17 anos	15,8%	1.324.897	572.027	7%	30,2%
18 a 24 anos	68,7%	12.807.204	2.447.099	29%	16,0%
25 a 29 anos	80,1%	12.542.834	1.180.604	14%	8,6%
30 a 49 anos	80,9%	49.605.081	3.071.260	37%	5,8%
50 a 59 anos	67,0%	15.834.423	787.323	9%	4,7%
60 anos ou mais	23,7%	7.723.747	257.555	3%	3,2%
Total	61,8%	99.838.186	8.315.868	100%	7,7%

Fonte: IBGE. PnadC 3º trimestre de 2023. Elaboração: DIEESE, 2023

Mas, por outro lado, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE), o número de contratações celetistas de primeiro emprego foi, em 2021, de 1.740.382. Considerando o saldo entre admitidos e desligados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE), por faixa etária, durante 2023, o resultado para a juventude também é bastante considerável, como pode ser observado na Tabela 2. Desse modo,

apesar de a taxa de desemprego ser mais alta entre os jovens, não parece fraca a demanda por esse segmento no mercado de trabalho.

**TABELA 2**  
**Saldo entre admitidos e demitidos no mercado de trabalho formal**  
**Brasil - 2023 (janeiro a setembro)**

<b>Faixa etária</b>	<b>Saldo de empregos (nº)</b>
Até 17 anos	233.648
De 18 a 24 anos	975.682
De 25 a 29 anos	156.224
De 30 a 39 anos	149.442
De 40 a 49 anos	148.789
De 50 a 64 anos	-16.584
65 anos ou mais de	-47.283
<b>Total</b>	<b>1.599.918</b>

Fonte: MTE. Caged, 2023

No atual contexto de dinamização econômica, espera-se que contingente considerável de jovens no primeiro emprego sejam contratados, independentemente de incentivo aos empregadores. Porém, com a desoneração da folha, esse contingente será contratado nos termos do novo Programa, o que acarretará ônus fiscal para o Estado e deteriorará ainda mais o mercado de trabalho, ao rebaixar salários e demais direitos. É provável que o efeito arrasto – subsidiar contratos que seriam firmados, independentemente do Programa – será bastante grande e a eficiência da política, reduzida.

## **Avaliações sobre políticas de desoneração da folha de pagamento**

O PL recorre à conhecida fórmula de desoneração da folha de pagamentos. A contribuição previdenciária é reduzida e mesmo o FGTS, que faz parte da remuneração do trabalhador, também é diminuído. A falta de adequada compensação pela perda de arrecadação faz com que o Programa resulte em renúncia fiscal expressiva, que onerará principalmente a Previdência Social, mas também reduzirá recursos do FGTS, um dos principais fundos nacionais — apesar da relatora dizer que não haverá impacto fiscal.

A Tabela 3 mostra que as contribuições arrecadadas nessas modalidades, na comparação com a contratação via CLT, considerando um salário mensal de R\$ 1.320,00, tem redução de R\$ 158,40 entre arrecadação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e depósito do FGTS. Em 24

meses, a perda de arrecadação para a Previdência Social é de R\$ 3,2 mil; para o empregado, de quase R\$ 633,00; e no total, considerando todos os encargos, de quase R\$ 3.800,00.

Importante destacar que, no caso das microempresas e das empresas de pequeno porte, que, em geral, têm tributação reduzida por meio do Simples, as reduções ficarão restritas ao FGTS, ou seja, remuneração indireta. No caso das empresas de pequeno porte, a redução será de R\$ 105,60 para R\$ 52,80/mês e, no caso das micro, para R\$ 26,40/mês.

**TABELA 3**  
**Estimativa da desoneração da folha no contrato de primeiro emprego e no contrato de recolocação profissional para salário mensal de R\$ 1.320,00 (em R\$)**

Remuneração diferida e previdência	Valores mensais			Diferença ao longo do contrato de 24 meses
	CLT	CPE/CRP FGTS 6%	Diferença	Diferença
INSS	264,00	132,00	132,00	3.168,00
FGTS	105,60	79,20	26,40	633,60
Total	369,60	211,20	158,40	3.801,60

Fonte: DIEESE. 2023

Apesar da redução da arrecadação para a previdência, a justificativa da relatora é que não haverá impacto fiscal - porque o efeito não ocorrerá nesse ano fiscal. Em relação à redução de alíquotas de recolhimento ao FGTS, diz que eventual perda de arrecadação pode vir a ser compensada por saques futuros também proporcionalmente menores, mas, no curto prazo, pode haver desequilíbrio entre ingressos menores e saídas inalteradas das contas vinculadas do FGTS.

Conforme destacado na Nota Técnica “MP 905/2019 - A reforma trabalhista sem fim e a ‘bolsa patrão’ da CTVA” (2019), a aposta na desoneração da folha como forma de gerar empregos não encontra respaldo evidente na literatura especializada. No caso brasileiro, quase todos os estudos empíricos que avaliaram retrospectivamente a desoneração da folha (Lei 12.546/2011), concluíram que os efeitos da medida foram pequenos ou mesmo nulos no emprego e nos salários (FGV, 2013; DALLAVA, 2012).

Os estudos sobre políticas de desoneração da folha em outros países também não apresentam conclusão otimista sobre os efeitos no emprego. O estudo mais notório é o de Gruber (1997), sobre a privatização da previdência social no Chile, ação que eliminou quase todas as contribuições patronais sobre a folha. Gruber concluiu que a medida não teve resultado algum sobre o emprego. Outros trabalhos foram realizados em países desenvolvidos (BRITAIN, 1971, HAMERMESH, 1979; MELLANDER, BENNMARKE e ÖCKERT, 2009) e em desenvolvimento (KUGLER e

KUGLER, 2008; CRUCES, GALIANI e KIDYBA, 2010) e chegaram a resultados muito parecidos ou que mostram que efeitos positivos sobre o emprego foram pequenos.

Em relação ao subsídio tributário para o emprego de jovens, é importante destacar o caso da Suécia que, em 2007, reduziu as contribuições sobre a folha em 11 pontos percentuais e, em 2009, em mais 5 pontos, para a contratação de pessoas com 19 a 26 anos de idade. Os estudos que avaliaram essa política constataram que a medida aumentou de 2 a 3% o emprego de jovens, mas o efeito no emprego total foi menor ou nulo (EGE-BARK e KAUNITZ, 2014; SAEZ, SCHOEFER e SEIM, 2019). Outro trabalho, de Skendiger (2014), concluiu que não houve impacto significativo na ocupação de jovens no comércio varejista, segmento em que se esperava que esse tipo de política surtisse mais efeito. Entretanto, todos os estudos parecem concordar que o programa apresentou custos bastante elevados. Para Egebark e Kaunitz (2014), o custo foi quatro vezes maior do que o normal, para a contratação de jovens, enquanto Skendiger (2014) afirma que a desoneração da folha é um método caro para se promover o emprego para a juventude. Assim, em 2015, a Suécia abandonou o programa.

## **Considerações finais**

Durante o período de crescimento econômico dos anos 2000, a pressão para os jovens ingressarem precocemente no mercado de trabalho foi reduzida. Mas, a partir da recessão de 2015/2016, com o aumento do desemprego e precarização do trabalho, que resultaram em empobrecimento das famílias, a juventude novamente foi empurrada para entrar cedo e de forma precária na vida laboral. Os jovens estão mais expostos a piores ocupações, menores salários e jornadas de trabalho extensivas e intensivas. Com uma economia que não é capaz de acomodar nem os trabalhadores estabelecidos na força de trabalho, a juventude é impelida ao subemprego em setores informais e em atividades plataformizadas que possuem, segundo os próprios jovens, jornadas flexíveis que possibilitam compatibilizar trabalho e estudos, além de não requererem processo seletivo para o ingresso (SOUZA, GARCIA, MARCOLINO, 2021).

Os programas do tipo Carteira Verde e Amarela dizem ter como intenção auxiliar a inclusão produtiva do jovem no mercado de trabalho e a qualificação profissional juvenil, mas, pelo que se vê, não foi desenhado com os devidos cuidados para enfrentar os problemas que se propõe a resolver. Um programa que visa atuar em segmentos populacionais que têm particularidades em relação à inserção ocupacional precisa olhar para os dados e características dessa inserção para promover ações mais adequadas. No entanto, as faixas etárias selecionadas pelo Programa são muito amplas, o que o torna incapaz de levar em conta as importantes singularidades etárias.

Um jovem de 18 a 24 anos tem dificuldades de inserção e permanência no mercado de trabalho distintas daqueles que estão mais próximos dos 29 anos de idade. Essa faixa (18 a 24 anos) precisa de maior apoio para a transição escola-trabalho, além de políticas públicas que promovam a inserção em ocupações de qualidade, pois os empregos precários já são regra para essa população.

O Programa ignora a faixa etária de 14 a 17 anos, que, apesar de em números absolutos ser menor que as outras faixas, registra taxa de desemprego de 30,2%. A precariedade material das famílias, agravada ao longo do último período, tem exigido um ingresso precoce dos jovens no mundo do trabalho, colocando-os em uma dura rotina de conciliação de trabalho e estudo ou que acaba resultando em abandono escolar. Esses jovens de 14 a 17 anos precisam de políticas que permitam que eles continuem estudando.

O Brasil possui alternativas de inserção da juventude no mercado de trabalho com maior proteção, como no caso do jovem aprendiz (foram 250.904 contratados nessa modalidade em 2011 e esse número cresceu para 457.279, em 2021, mas a cota para o programa ainda está longe de ser cumprida). Seria importante que o Executivo e demais poderes atentassem para o cumprimento do programa. Também é relevante desenvolver políticas que mantenham a juventude estudando, de modo a promover uma formação de qualidade. E mais: é fundamental garantir políticas de transição escola-trabalho e políticas de adensamento produtivo para geração de melhores postos de trabalho, para, desse modo, evitar que, mesmo após a formatura, a juventude continue em empregos de baixa qualidade.

A faixa acima de 50 anos também é muito extensa e, como demonstram os dados, registra taxa de desocupação muito inferior à média nacional - o que não reduz a importância de se pensar em políticas de emprego para esse grupo, visto que, em grande parte, é composto por chefes de família, responsáveis pela maior parte dos orçamentos familiares. Esses trabalhadores também necessitam de políticas de qualificação profissional contínuas, por causa das mudanças cada vez mais aceleradas nos processos produtivos. E muitos se encontram distantes da aposentadoria, a partir da reforma previdenciária de 2019 - e é justamente nessa faixa etária que as pessoas enfrentam problemas consideráveis de reinserção profissional, quando perdem os empregos.

A elevadíssima taxa de desemprego dos jovens brasileiros é um problema que precisa ser enfrentado com medidas adequadas, combinando oportunidades de trabalho seguro e decente, formação profissional e boas condições para a formação dos futuros adultos. Para tanto, as políticas precisam proporcionar desenvolvimento pessoal e profissional, com custos compatíveis. O Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, pelas evidências apresentadas aqui e nos trabalhos anteriores, não preenche esses requisitos. A geração de empregos deve ser muito pequena, a proposta não enfrenta o problema da oferta de mão de obra, os custos serão maiores do que outras

alternativas possíveis e o financiamento recairá sobre a Previdência Social e sobre os trabalhadores. que terão que abrir mão de parte do FGTS.

Outra questão que diminui o potencial de geração de empregos dessa medida é que ela pode estimular a substituição de trabalhadores adultos por jovens. Embora as regras da PL condicionem a contratação de empregados acima da média do ano anterior e a proibição de contratação de ex-empregados que tiveram contratos encerrados com menos de 180 dias, é provável que as empresas prefiram aumentar o quadro de pessoal com jovens, em detrimento de trabalhadores adultos. Isso porque continuará vantajosa para a empresa a contratação de um jovem com pouco ou nenhuma experiência, portanto menos produtivo do que o trabalhador adulto ou mais experiente, se o diferencial de produtividade entre esses trabalhadores for menor do que a redução no custo da folha de salários.

O PL ainda promove a negociação individual em contratos de trabalho, com assimetria de poder ainda maior do que no prazo indeterminado e para jovens que acabaram de acessar o mercado de trabalho.

Um debate mais esclarecido sobre esse problema deve colocar a questão da profissionalização e da qualificação profissional na perspectiva de um futuro do trabalho que exigirá cada vez mais educação e conhecimento. Se o Estado está disposto a investir tantos bilhões nos jovens, o que é meritório, por que não destinar tais recursos à permanência da juventude nos bancos escolares e no ensino profissionalizante?

Os interesses econômicos imediatos dos empresários não devem estar à frente de objetivos que envolvem o futuro do país.

## Referências bibliográficas

- BRASIL.** Ministério da Economia. Notas técnicas de fundamentação da MP 905. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/835731/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_S EI\\_19964.106535\\_2019\\_41\\_Notas\(2\).pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/835731/RESPOSTA_PEDIDO_S EI_19964.106535_2019_41_Notas(2).pdf).
- CRUCES, G., S. Galiani; S. Kidyba.** Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes. *Labour economics*, 17(4): 743-749, 2010.
- BENNMARKER, H.; MELLANDER E B. OCKERT.** Do regional payroll tax reductions Boost employment?. *Labour Economics*, 16(5): 480-489., 2009.
- BRITTAI, J.A.** The incidence of social security payroll taxes. *The American Economic Review*: 110-125, 1971.
- DALLAVA, C.C.** Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o nível de emprego no mercado de trabalho brasileiro: um estudo a partir dos dados da RAIS. Dissertação (Mestrado) - Escola de Economia de São Paulo / Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- EGEBARK, J. e Niklas KAUNITZ (2014).** Payroll Taxes and Youth Labor Demand. Research Institute of Industrial Economics. IFN Working Paper No. 1001, 2014.
- FGV PROJETOS.** Avaliação do impacto da desoneração tributária da folha de pagamento nos setores de confecções, couro e calçados e tecnologia de informação e comunicação. São Paulo: FGV Projetos, 2013. Mimeo
- FREITAS C. E.** A desoneração da folha de pagamentos: uma aplicação do modelo de gerações sobrepostas para o Brasil. Tese (Doutorado) - Departamento de Economia / Universidade Federal de Pernambuco. Recife, [2015?].
- GRUBER, J.** The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*, 15(S3): S72-S101, 1997.
- IFI.** Impacto fiscal do contrato de trabalho verde e amarelo. Brasília, DF: Senado Federal/Instituição Fiscal Independente. Dez. 2019. (Nota Técnica, 40),
- KUGLER, A. e M. KUGLER.** Labor market effects of payroll taxes in developing countries: evidence from Colombia. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2008. (NBR Working Paper, n. 13855).
- SAEZ, E., SCHOEFER, B.; SEIM, D.** Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5): 1717–1763, 2019.
- SCHERER, C.** Desoneração da folha de pagamentos: efeitos no emprego e nos salários. *Mercado de Trabalho*, Brasília, DF: IPEA, (21)58: 35-43, 2015.
- SILVA, W., N. PAES; R. OSPINA.** A substituição da contribuição patronal para o faturamento: efeitos macroeconômicos, sobre a progressividade e distribuição de renda no
- BRASIL.** *Revista Brasileira de Economia (RBE)*, Rio de Janeiro, 68(4) p. 517-545, 2015.
- SKEDINGER, Per.** Effects of payroll tax cuts for young workers. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics (IFN), 2014. (IFN Working Paper, no 1.031).

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](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://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 Comerciantes 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** – José Carlos Santos Oliveira

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 Eletricistas da Bahia - BA

**Diretora Executiva** - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

**Diretor Executivo** – Carlos Andreu Ortiz

CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

#### **Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Víctor Pagani – Diretor Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

#### **Equipe técnica**

Adriana Marcolino

Patrícia Pelatieri (revisão técnica)

Leandro Horie (revisão técnica)

Geni Marques (revisão)