
BOLETIM DO LEGISLATIVO Nº 34

PROTEÇÃO AO EMPREGO – UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 680, DE 2015¹

Fernando B. Meneguim²

1. Introdução

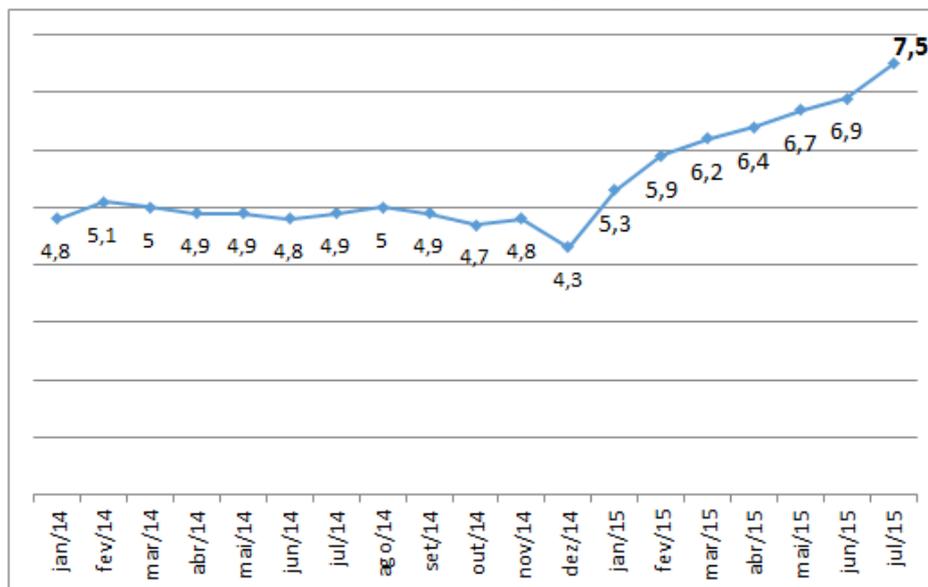
Frente à desaceleração da economia, as taxas de desemprego vêm apresentando uma piora constante nos últimos meses. O Gráfico I a seguir ilustra esse incremento do desemprego que saltou de 4,8% em jan/2014 para 7,5% em jul/2015. O governo, preocupado com a questão, editou a Medida Provisória nº 680, de 6 de julho de 2015 (MPV 680/2015), que “institui o Programa de Proteção ao Emprego e dá outras providências”.

Este texto pretende analisar a citada MPV 680/2015, utilizando a ferramenta de avaliação de impacto legislativo, contribuindo para as discussões do tema que atualmente acontecem em Comissão Mista do Congresso Nacional.

¹ O autor agradece a Pedro Fernando Nery pela cuidadosa revisão que enriqueceu o trabalho. Eventuais erros ou imprecisões são de inteira responsabilidade do autor.

² Mestre e Doutor em Economia. Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Pesquisador do *Economics and Politics Research Group* – EPRG, CNPq/UnB.

Gráfico I
Taxa de desemprego (%)



Fonte: IBGE/PME

2. Avaliação de impacto legislativo

O objetivo de uma avaliação de impacto legislativo é colher evidências e analisá-las de forma a se construir a melhor política pública para o caso em pauta. Nesse processo, torna-se claro qual o problema que se quer enfrentar e se é necessária uma intervenção governamental. Além disso, estudam-se as vantagens e desvantagens de outras possíveis alternativas de solução³.

Os principais itens que devem integrar a avaliação de impacto legislativo, quando aplicada a um projeto de lei, são os seguintes⁴:

- Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição;

³ Para maiores informações, sugere-se o guia da Comissão Europeia, *Better Regulation Guidelines*. Disponível no site http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

⁴ A discussão sobre os itens integrantes da avaliação de impacto legislativo encontra-se em MENEGUIN, F. B. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2010 (Texto para Discussão nº 70). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>

- Enunciação do objetivo da proposição;
- Apresentação de opções para atingir o objetivo;
- Verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema;
- Identificação dos impactos econômicos e sociais caso a legislação seja aprovada, quem serão os afetados e como;
- Comparação entre as alternativas aventadas; análise custo-benefício.

Na próxima seção, apresentamos um resumo das alterações promovidas pela MPV 680/2015, seguida de tópicos em que destacamos cada um dos componentes da avaliação de impacto legislativo para essa Medida Provisória.

3. Conteúdo da MPV 680/2015

Conforme o Sumário de Medida Provisória publicado pela Consultoria Legislativa do Senado⁵, o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), instituído pela MPV 680/2015, estabelece que as empresas que estejam em situação de dificuldade econômico-financeira, confirmada a adesão ao programa, poderão reduzir em até 30% a jornada de trabalho dos empregados, com redução proporcional do salário, durante a vigência do acordo firmado. A redução de jornada deve abranger todos os empregados da empresa ou, no mínimo, de um setor dela.

As empresas que aderirem ao PPE ficam proibidas de dispensar arbitrariamente ou sem justa causa os empregados atingidos pelo programa. A proibição tem efeito durante a vigência do acordo e após, pelo tempo equivalente a um terço do período de adesão.

Os empregados terão direito à compensação pecuniária no valor de 50% da redução salarial, com limite de 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego, o que equivale, atualmente, a R\$ 900,84. Os recursos para tanto serão provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

⁵ De autoria dos Consultores Legislativos Jeane Jaqueline Costa de Arruda e Marcos Francisco Reimann. Disponível no site: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv680>

A adesão ao PPE pode ser feita até 31 de dezembro de 2015, sendo que o período do acordo poderá ter duração de até seis meses, prorrogáveis de forma a não exceder doze meses. A redução da jornada fica condicionada à celebração de acordo coletivo de trabalho específico com o sindicato de trabalhadores representativo da categoria da atividade econômica preponderante.

A MPV 680/2015 também inclui o valor da compensação pecuniária no salário-de-contribuição do empregado, de forma que incide a contribuição para a Seguridade Social. Da mesma forma, o valor é considerado para fins de cálculo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), recolhido pelo empregador.

Todas essas disposições são regulamentadas pelo Decreto nº 8.479, de 2015, incluindo a elegibilidade ao Programa.

4. Definição do problema

Uma boa definição do problema com um completo entendimento da situação é fundamental para a fixação dos objetivos e das alternativas para atacá-lo. Esse quesito envolve identificar todos os agentes econômicos relacionados com a questão ou afetados por ela. Deve-se explicar por que a intervenção é necessária, incluindo a construção de um cenário base para que se avaliem as opções.

Ao estudarmos o texto da MPV, bem como de sua justificção, conclui-se que a principal motivação do PPE é atenuar o problema do desemprego, reflexo da baixas taxas de crescimento econômico do País. Essa constatação fica clara na transcrição do seguinte trecho constante da justificção da MPV:

o PPE é um importante instrumento na manutenção dos empregos, pois atenua demissões em empresas que se encontram em dificuldades financeiras temporárias

Não há informações adicionais sobre quem serão os agentes econômicos afetados.

5. Enunciação do objetivo da proposição

Os objetivos da proposição devem estar relacionados diretamente com o problema definido e suas raízes. Essa etapa é importante porque a partir dela é que serão identificadas as possíveis ações a serem tomadas.

Conforme o art. 1º da MPV, os objetivos do PPE são os seguintes:

I - possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica;

II - favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas;

III - sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia;

IV - estimular a produtividade do trabalho por meio do aumento da duração do vínculo empregatício; e

V - fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego.

Pelo texto legal, podemos inferir que o principal objetivo é preservar empregos no curto prazo, pois não nos parece crível, tendo em conta a duração do programa, que este venha a ter forte papel na recuperação econômico-financeira das empresas. Considerando a dimensão do programa, também não deverá haver forte impacto na demanda agregada. O aumento da produtividade do trabalho e a melhoria das relações de emprego, se acontecerem, serão marginais. Assim, para fins de análise, parece-nos que o real objetivo é preservar empregos no curto prazo.

6. Alternativas para incrementar o emprego

Conhecendo o problema e os objetivos, pode-se estudar opções para alcançar o que se pretende. A ideia de haver mais de uma alternativa permite uma melhor reflexão do tema, além de garantir mais transparência para a opção escolhida.

Conforme discutido no Boletim Legislativo nº 29, “Como criar empregos?”⁶, existem diversas maneiras para se atacar o problema do desemprego. Essas atuações são divididas em políticas ativas e passivas.

As políticas ativas procuram elevar a demanda por trabalho, aumentando a chance dos trabalhadores de garantirem sua empregabilidade, ou seja, de maneira simplificada, fazem com que os empregadores contratem mais. São exemplos desse tipo de política: criação de cargos pelo setor público, subsídio às novas contratações, oferta de crédito às pequenas e micro empresas, incentivo ao trabalho autônomo, formação profissional etc.

As políticas passivas caracterizam-se por diminuir o número de desempregados reduzindo a oferta de trabalho, ou seja, fazendo com que menos pessoas procurem emprego. Como exemplo temos: indução à aposentadoria dos trabalhadores com dificuldade de se reintegrar ao mercado de trabalho, adiamento da entrada de jovens no mercado de trabalho com incentivos para passarem mais tempo no sistema escolar e redução das horas trabalhadas. As políticas passivas caracterizam-se também por tornar mais suportável a situação do desemprego, sendo o principal exemplo as políticas de seguro-desemprego.

Pode-se entender que a MPV 680/2015, ao dispor que a jornada de trabalho dos empregados pode ser reduzida em até trinta por cento, enquadra-se no rol das políticas passivas.

Nesse ponto, sente-se falta, no material encaminhado pelo Poder Executivo, da análise de alternativas para se conseguir atacar as crescentes taxas de desemprego.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, que institui regras sobre a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”, foi regulamentada pelo Decreto nº 4.176, de 2002, cujo art. 37 dispõe que as propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, contendo “notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o Anexo II”. Tal anexo exige que a exposição de motivos informe os seguintes quesitos:

⁶ MENEGUIN, F. B. Como criar empregos? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2015 (Boletim Legislativo nº 29, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 8 de setembro de 2015.



- 1 – Síntese do problema ou da situação que reclama providências;*
- 2 – Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta;*
- 3 – Alternativas existentes às medidas propostas;*
- 4 – Custos;*
- 5 – Razões que justifiquem a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência);*
- 6 – Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo);*
- 7 – Alterações propostas;*
- 8 – Síntese do parecer do órgão jurídico.*

Percebe-se, pelo exemplo da MPV 680/2015, que o Decreto nº 4.176, de 2002, não vem sendo cumprido, o que prejudica a construção mais sólida de políticas públicas.

7. Verificação do arcabouço jurídico

Não se percebe inconstitucionalidade ou outros vícios legais na MPV 680/2015, de maneira que ela está em conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Questiona-se apenas o fato de a MPV remeter questões importantes para o decreto regulamentador (Decreto nº 8.479, de 2015), de forma que o Congresso Nacional não poderá apreciar previamente os atos do Comitê do Programa de Proteção ao Emprego – CPPE, que terá como atribuição as principais definições do programa governamental em pauta.

8. Identificação dos impactos econômicos e sociais

Não há nenhuma consideração sobre impacto econômico e social na exposição de motivos da MPV 680/2015, exceto pela previsão do custo de R\$ 29,7 milhões em 2015 e

R\$ 67,9 milhões em 2016, recursos estes oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Cumpre ressaltar ainda que tais previsões foram feitas antes da própria regulamentação da Medida Provisória, sem que estivessem definidos os critérios para que uma empresa fosse considerada “em dificuldade” ou os setores contemplados.

Na ausência de dados quantitativos e qualitativos sobre possíveis beneficiários, vamos apontar alguns efeitos adversos que podem acontecer.

Na Medida Provisória, não há previsão de como será mensurada a situação de dificuldade econômico-financeira da potencial empresa beneficiária do PPE. No Decreto nº 8.479, de 2015, há apenas o dado de que a empresa deverá comprovar sua situação de dificuldade econômico-financeira a partir de informações definidas pelo Comitê do PPE. Essa definição só foi publicada no Diário Oficial em 22 de julho de 2015, por meio da Resolução CPPE nº 2, de 2015⁷:

Art. 4º Será considerada em situação de dificuldade econômico-financeira, para fins do disposto no inciso IV do caput do art. 3º, a empresa cujo Indicador Líquido de Empregos - ILE for igual ou inferior a 1%, apurado com base nas informações da empresa disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - caged.

§ 1º O ILE consiste no percentual representado pela diferença entre admissões e desligamentos, acumulada nos doze meses anteriores ao da solicitação de adesão ao PPE, em relação ao estoque de empregados.

§ 2º Para fins de apuração do ILE, será considerado o estoque de empregados verificado no 13º mês anterior ao da solicitação de adesão ao PPE.

O texto da Resolução transcrito acima, apesar da pouca inteligibilidade, apenas quer dizer que se uma empresa contratou, em termos líquidos, bem poucos trabalhadores em

⁷ <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cppe-2-2015.htm>

relação ao total de empregados que possui (ou, é claro, se ela demitiu mais do que contratou), ela já pode se candidatar ao PPE.

Isso pode criar incentivos para que determinadas firmas queiram se aproveitar da oportunidade para diminuir os gastos com folha de pessoal. Como o crescimento da produtividade do trabalho no Brasil ficou muito aquém do crescimento dos salários nos últimos anos, e como a legislação trabalhista sem o PPE é considerada “rígida”, a participação no PPE poderia ser uma estratégia natural de muitas empresas, ainda que não tenha sido esta a intenção do Programa.

Nesse caso, em vez de ajudar trabalhadores em situação de risco, gera-se uma situação não desejada pelo Programa de contração dos rendimentos dos empregados. Claro que isso somente acontecerá se a firma estiver com alguma ociosidade de forma que a diminuição das horas trabalhadas não acarretem queda na produção.

O Decreto nº 8.479/2015, que regulamenta o PPE, cria um Comitê, com as competências de definir:

- I - as condições de elegibilidade para adesão ao PPE;
- II - a forma de adesão ao PPE;
- III - as condições de permanência no PPE;
- IV - as regras de funcionamento do PPE; e
- V - as possibilidades de suspensão e interrupção da adesão ao PPE.

É importante conhecer os custos administrativos que serão criados para que esse Comitê funcione adequadamente, podendo de fato avaliar as empresas e fiscalizar o correto funcionamento do PPE. Além disso, também não há previsão alguma dos custos impostos aos destinatários da lei para prestar as informações necessárias às autoridades públicas. Tais valores são importantes para não se cair na armadilha de criar uma estrutura administrativa cujos custos sociais superem os benefícios sociais gerados, principalmente por não haver a certeza de que, após o fim do programa, não haverá a demissão definitiva do empregado.

Não houve também a apresentação de estudo para saber quais empresas se beneficiarão do PPE. Será que tal política pública não está configurada somente para determinado setor? Será que os benefícios para um setor não serão pagos por uma espécie de subsídio cruzado⁸? Conhecer ganhadores e perdedores de uma política pública é fundamental para avaliar a eficiência do programa, pois é imperioso que o ganho total da sociedade seja maior que a perda total para que a política pública seja considerada eficiente. Em essência, essa é a técnica da análise de custo-benefício, ou seja, vale empreender uma mudança se os benefícios excederem os custos.

No caso concreto aqui analisado, cumpre ressaltar que o PPE competirá por recursos com benefícios como o seguro-desemprego e o abono salarial, por ser financiado pelo FAT, um fundo com trajetória financeira problemática e cujos recursos abastecem o BNDES. Ainda cabe lembrar que, caso o FAT seja deficitário e tenha que ser coberto por recursos do Tesouro, o PPE terminaria competindo com várias outras políticas públicas.

9. Comparação com outras alternativas

Para se comparar as alternativas, seriam necessárias mais informações para se realizar a análise custo-benefício. Tais informações não foram enviadas pelo Poder Executivo em relação ao PPE, tampouco comparativo com outras potenciais soluções.

A redução da carga horária, com a diminuição do salário atenuada pelos recursos do FAT, é uma medida de redução do desemprego de curto prazo. Cabe enfatizar que, além de não trazer uma solução definitiva, sabe-se historicamente que programas como o PPE, por impossibilidade de fiscalização, geram frequentemente um elevado desperdício de recursos.

No curto prazo e em momentos de crise, medidas de urgência, sem abrir mão de uma correta avaliação prévia, precisam ser tomadas; no entanto, um mercado de trabalho corretamente equilibrado será alcançado pelo empreendimento de reformas trabalhistas que

⁸ Subsídios cruzados acontecem quando uma classe de agentes econômicos (como consumidores) paga um valor mais alto para subsidiar um grupo específico, seja ele outro grupo de consumidores ou um grupo de empresas.

permitam determinar corretamente o preço da mão-de-obra e que promovam o crescimento do emprego, além de alinhar os incentivos de que os trabalhadores precisam para aumentar a produtividade da mão-de-obra e os salários.

Por fim, há de se frisar que não há política pública geradora de emprego que seja suficiente caso persistam as baixas taxas de crescimento econômico apresentadas atualmente. Nesse sentido, políticas monetária e fiscal saudáveis são os principais instrumentos para o crescimento do emprego no longo prazo. No curto prazo, políticas localizadas podem aliviar ou remediar algum problema, mas, no longo prazo, não há como escapar da necessidade de se adotar políticas macroeconômicas responsáveis.

Setembro/2015

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Ala Filinto Müller, Gabinete 4

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefones: +55 61 33035880

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, F. B. Proteção ao Emprego – uma Avaliação de Impacto Legislativo da Medida Provisória nº 680, de 2015. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro/2015 (**Boletim do Legislativo nº 34, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 09 set. 2015.