

Projeto Fortalecimento do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho e construção e aplicação de novos métodos para inclusão e revisão de ocupações na classificação brasileira de ocupações (CBO)

Meta 1 - Fortalecimento do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho

Produto 1: Atualização do Estudo sobre Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

TERMO DE FOMENTO Nº 01/2022

Janeiro de 2024

EXPEDIENTE DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego

Luiz Marinho

Secretário Executivo

Francisco Macena

Subsecretária de Estatística e Estudos do Trabalho

Paula Montagner

Esplanada dos Ministérios - Bloco F – Ed. Sede

Brasília – DF

70059-900

(61) 2021- 5449

Obs.: Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

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 – Carlos Andreu Ortiz

CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

Diretora Executiva – Cecília Margarida Bernardi

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – SP

Diretora Executiva – Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – 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

Diretora Executiva – Marta Soares dos Santos

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo – Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

Diretora Executiva – Zenaide Honório

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

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

Victor Gnecco Pagani – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Eliana Ferreira Elias - Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Equipe Executora

DIEESE

Endereço

Rua Aurora, 957 - Centro – São Paulo – SP – CEP 012009-001

Fone: (11) 3874 5366 – Fax: (11) 3874 5394 –

E-mail: institucional@diesse.org.br /

<http://www.diesse.org.br>

SUMÁRIO

1.	O PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (PEMER)	7
1.1.	O contexto da pandemia e seus impactos no mercado de trabalho	7
1.2.	As regras do Pemer	8
1.3.	Dados gerais sobre a implementação do Pemer em 2020 e 2021.....	10
2.	OBJETIVOS E METODOLOGIA	12
2.1.	Problemática	12
2.2.	Objetivos	13
2.3.	Dados.....	13
2.4.	Métodos de análise	13
3.	A LITERATURA SOBRE O PROGRAMA.....	14
4.	ANÁLISE DOS DADOS.....	16
4.1.	A redução no volume de trabalho – ajuste pela jornada	24
4.2.	Estimativa da taxa de reposição.....	29
4.3.	Participação no Programa e duração dos vínculos	32
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
	ANEXOS	39

INTRODUÇÃO

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, o Perner, e seu sucedâneo, o Novo Perner, foram iniciativas de grande relevo no contexto da mitigação dos impactos da crise do novo coronavírus sobre o emprego e a renda dos trabalhadores. Vigoraram, o primeiro, entre o início de abril e o final de dezembro de 2020, e o segundo, de final abril a agosto de 2021. Visou a evitar demissões de empregados celetistas sustentando total ou parcialmente a renda desses trabalhadores quando houve a necessidade de redução de horas trabalhadas ou suspensão dos contratos. Assim, o ajuste ao contexto de crise pôde se dar pelas horas trabalhadas, e não por demissões, ajudando também no restabelecimento da produção e do nível de emprego.

Programas de subsídio à redução de jornada ou suspensão de contratos não são novidade no Brasil. Desde a década de 1960, a legislação admite medidas nesse sentido, como é o caso da Lei nº 4.923/1965, que instituiu medidas contra o desemprego e de assistência aos empregados; da Bolsa Qualificação, que é modalidade do Programa do Seguro-Desemprego; e do Programa de Proteção ao Emprego/Programa Seguro Emprego, adotados a partir de 2015. O Perner, porém, trouxe importantes inovações nas regras, na operacionalização e, principalmente, no alcance da cobertura.

O Perner, assim como sua reedição, privilegiou a negociação individual entre empregador e empregado, dispensou a prévia comprovação da necessidade econômica para acesso ao benefício, foi operacionalizado com uso de plataformas digitais e entrou em funcionamento em curtíssimo prazo. O maior destaque, porém, é ter rapidamente alcançado mais de 9 milhões de trabalhadores e 1,5 milhão de empregadores, o que o torna o mais amplo programa de proteção ao emprego, com essas características, da história do país. Tal fato mais do que justifica a realização de estudos sobre sua implementação e resultados, notadamente com a finalidade de orientar políticas de mercado de trabalho.

Também do ponto de vista técnico-científico, a implementação desse programa merece ser avaliada, haja vista que o tema da eficácia e eficiência desse tipo de intervenção em momentos de crise econômica ocupa um lugar de relevo na literatura especializada. A questão posta com frequência é se o subsídio à preservação de empregos gera efeitos positivos de curto e longo prazos na economia, uma vez que interfere, ainda que temporariamente, na livre alocação dos recursos pelo mercado. Além disso, são discutidos outros efeitos, tais como os de natureza social e no capital humano, na forma

de preservação de conhecimentos e habilidades específicas acumulados pelos trabalhadores em seus postos de trabalho. Há, por fim, o interesse na questão da relação custo / benefício desses programas, vis-à-vis usos alternativos para os recursos públicos.

Este produto faz parte do plano de trabalho do Termo de Fomento MTE nº01/202 (PLATAFORMA+BRASL Nº 936797/2022), retoma e atualiza estudo realizado em 2022¹ que igualmente sistematizou e analisou as características e efeitos do Perner/Novo Perner. Os dados disponibilizados desde então permitem uma avaliação mais completa e precisa, notadamente sobre a dimensão do ajuste do emprego de trabalho durante a crise pandêmica por meio do Perner, sobre a manutenção da remuneração dos trabalhadores participantes e da duração dos vínculos de emprego abrangidos no programa.

O primeiro capítulo deste relatório contextualiza brevemente e apresenta resumidamente o Programa. O segundo capítulo trata dos objetivos do estudo e da metodologia empregada no tratamento dos dados. O terceiro, revisa os poucos trabalhos que estudaram o Programa desde a edição do relatório anterior. O quarto, aborda os principais números do Programa, com base no estudo já feito e apresenta as estimativas de redução das horas trabalhadas e da taxa de reposição da remuneração dos trabalhadores participantes. A quinta seção do trabalho contém as conclusões.

¹ O Estudo sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda fazia parte do plano de trabalho do Termo de Fomento ME/SEPRT/STRAB Nº 01/2020.

1. O PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (PEMER)

Uma discussão detalhada do Pemeer pode ser encontrada no relatório que deu origem ao presente estudo. Importa lembrar que a Medida Provisória nº 936, de abril de 2020, convertida na Lei nº 14.020/2020, instituiu o Pemeer visando mitigar os severos impactos da crise econômica e sanitária provocada pela pandemia de covid-19 sobre o emprego formal, evitando demissões e atenuando a perda de renda dos trabalhadores.

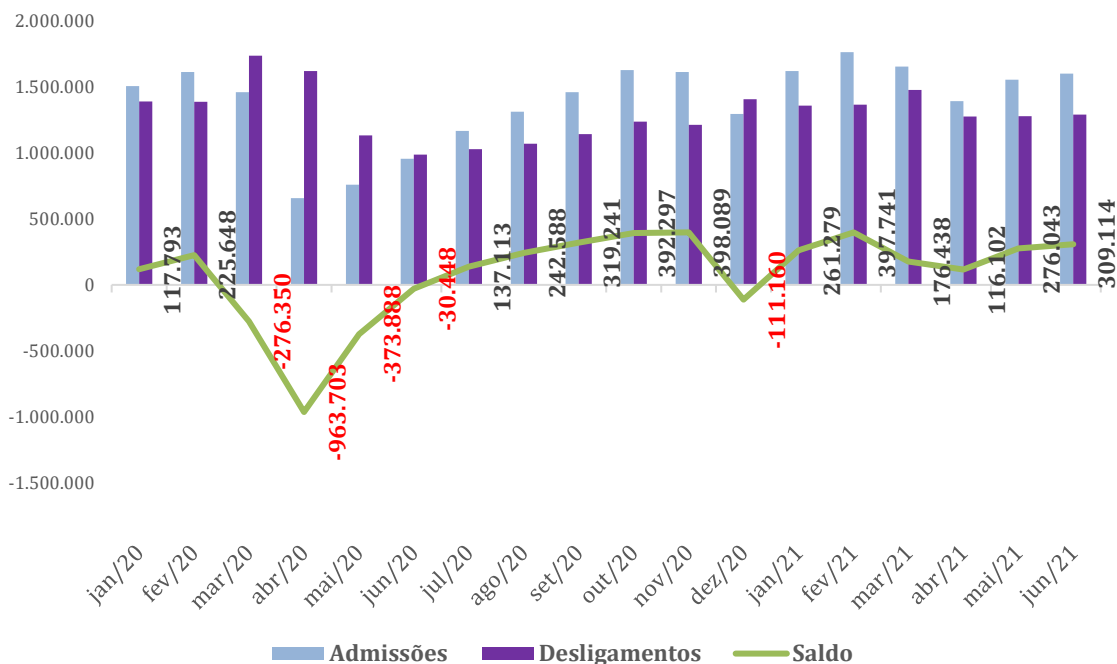
1.1. O contexto da pandemia e seus impactos no mercado de trabalho

O Programa foi adotado em período caracterizado pela profunda queda no PIB, de 10,9% na comparação entre o 2º trimestre de 2020 em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, acompanhado por redução de 9,9 milhões no número de pessoas ocupadas (queda de 10,7%). Associado ao distanciamento social para enfrentar a pandemia, esse movimento foi motivado pela saída de 13 milhões de pessoas da força de trabalho (aumento de 20,1% nesse contingente).

Muito embora a ocupação informal tenha sido a mais duramente impactada, entre o último trimestre de 2019 e o segundo de 2020, o assalariamento no setor privado com carteira diminuiu em 3,5 milhões de pessoas (-10,4%). Além da queda no nível de emprego, notou-se piora no desalento e na subutilização da força de trabalho no período.

Em relação ao emprego celetista, público-alvo do Pemeer, de março a junho de 2020 registrou-se saldos negativos expressivos no CAGED, com perda de 1,64 milhão de postos de trabalho, com mais intensidade nos Serviços (-757 mil) e Comércio (-462 mil).

Gráfico 1 – Movimentação do emprego formal – admissões, desligamentos e saldo. Brasil, janeiro de 2020 a junho de 2021



Novo Caged. Nota: dados com ajustes declarados até junho de 2021.
 Fonte: Ministério da Economia.
 Elaboração própria.

1.2. As regras do Peme

O Peme autorizou, mediante acordo individual entre trabalhador e empregador, a redução temporária e proporcional da jornada de trabalho e salário, ou a suspensão do contrato de trabalho, dando direito ao recebimento de Benefício Emergencial (BEm), bem como garantia provisória de emprego e, eventualmente, ajuda compensatória paga pelo empregador.

A redução da jornada de trabalho e dos salários podia ser de 25%, 50% ou 70% do salário², preservando seu valor horário, por prazo de duração que se estendeu até 240 dias³. O valor do Benefício Emergencial (BEm) foi calculado aplicando-se o percentual de redução do salário à parcela do seguro-desemprego a que o trabalhador teria direito⁴,

² Se a redução da jornada e do salário fosse negociada coletivamente, o percentual de redução poderia ser diferente das alternativas mencionadas no Decreto, porém o benefício seria limitado àquelas frações predeterminadas.

³ Com as prorrogações previstas nos decretos nº 10.422, de 13 de julho de 2020, nº 10.470, de 24 de agosto de 2020, e nº 10.517, de 13 de outubro de 2020.

⁴ Se a redução for de 25% a 50%, o percentual do benefício fica em 25% do seguro-desemprego; para redução de salário de 50% a 70%, o benefício será de 50%; e se a redução for maior do que 70%, o benefício se limitará a esse percentual. Reduções salariais inferiores a 25% não dão direito ao complemento estabelecido na MP.

variando de R\$ 261,35 (25% do salário mínimo vigente) a R\$ 1.270 (70% do teto da parcela do seguro-desemprego).

No caso de suspensão temporária de contratos de trabalho, o prazo máximo de duração foi o mesmo, enquanto que o valor do BEm foi de 100% da base nas empresas com receita bruta de até R\$ 4,8 milhões, ou de 70%, em empresas com receitas acima desse limite. Nessa última hipótese, o empregador deveria pagar 30% do salário a título de ajuda compensatória mensal. O valor mínimo do benefício era de R\$ 1.045,00 (um salário mínimo) e o máximo, de R\$ 1.814 (teto da parcela do seguro-desemprego).

A negociação individual entre trabalhador e empregador foi o único requisito exigido para a habilitação para o Peme, exigindo-se prévio acordo coletivo em casos muito específicos que compreendiam empresas com faturamento e salários acima de determinados patamares e quando houvesse perda financeira para o trabalhador⁵.

O Peme cobriu as diferentes modalidades de contrato de trabalho, inclusive de tipo intermitente, foi flexível quanto ao grau de cobertura do quadro de pessoal da empresa, bem como dispensou comprovação de condição econômico-financeira da empresa e de período aquisitivo do trabalhador. O recebimento do BEm não afetou posterior requerimento de seguro-desemprego e pôde ser acumulado com o recebimento de ajuda compensatória pactuada livremente, isenta de contribuição previdenciária e demais tributos.

A garantia provisória de emprego dos participantes cobriu, basicamente, o tempo de redução de jornada ou de suspensão temporária do contrato acrescido de igual período após o restabelecimento da jornada ou do contrato. Se houvesse dispensa sem justa causa durante esse prazo, o empregador deveria pagar indenização adicional de 50%, 75% ou 100% dos salários que o trabalhador receberia durante o prazo da garantia.

O Peme vigorou até 31 de dezembro de 2020 mas, na esteira da segunda onda de disseminação da covid-19, foi relançado em 27 de abril de 2021 (Medida Provisória nº 1.045⁶) como “Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda” com poucas mudanças em relação ao formato original (ex. excluiu os contratos intermitentes).

⁵ Os sindicatos deveriam ser notificados dos acordos individuais realizados pelas empresas.

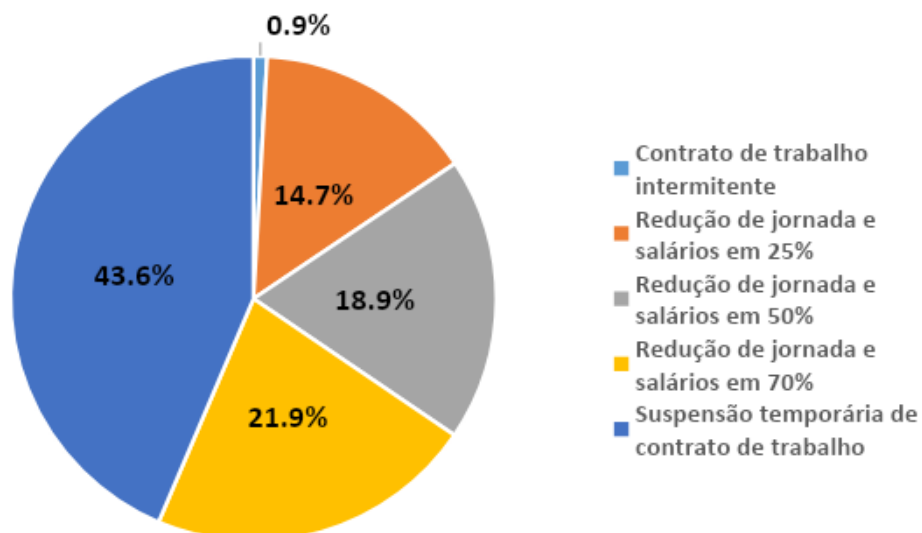
⁶ A vigência da Medida Provisória era de 120 dias, portanto, possuiu validade até 25 de agosto de 2021.

1.3. Dados gerais sobre a implementação do Perner em 2020 e 2021

No Perner, entre a primeira semana de abril e o final do ano de 2020, foram estabelecidos aproximadamente 20,1 milhões de acordos individuais e coletivos, abrangendo mais de 9,8 milhões de trabalhadores e quase 1,5 milhão de empregadores⁷.

Preponderaram acordos de redução de jornada e de salários (11,3 milhões, ou 55,5% do total), com 8,8 milhões de acordos de suspensão temporária dos contratos de trabalho (43,6% do total).

Gráfico 2 – Distribuição dos acordos estabelecidos no âmbito do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, por modalidade. Brasil, 2020



Fonte: Ministério da Economia – Benefício Emergencial (BEm).
Dados de agosto/2021.

A partir da reedição do Perner em 2021 (Novo Perner), foram celebrados 3,27 milhões de acordos individuais ou coletivos, abrangendo 2,6 milhões de trabalhadores e 634,5 mil empregadores. A modalidade de redução de jornada e de salários continuou sendo majoritária (58,3%), com acordos de suspensão temporária dos contratos de trabalho representando fração menor do total (41,7%).

⁷ Painel do Benefício Emergencial (BEm), Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET). Acessado em 21 de agosto de 2021.

Os dados apontam para maior utilização do Programa, em suas duas edições, no setor de serviços (educação, alojamento, alimentação, serviços administrativos e complementares, transporte, entre outros) e no comércio, contrastando com pouca adesão na construção civil e na agropecuária. As mulheres e os jovens tiveram participação mais expressiva do que de homens e adultos de idade mais elevada.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O presente estudo é a continuidade de trabalho anterior e tem seus objetivos específicos relacionados a alguns aspectos da problemática geral da análise do Pemer.

2.1. Problemática

Este estudo continua a busca pelo aprofundamento do conhecimento pormenorizado da implementação do Pemer/Novo Pemer, por se tratar de um relevante experimento natural de ajuste subsidiado da demanda por trabalho via jornada, evitando o rompimento dos contratos de emprego. Isso envolve medir o alcance do Programa, em termos absolutos e relativos, de empregos, empresas, horas de trabalho, grau de proteção da renda, entre outros. Também se busca explorar as dimensões setoriais, regionais e sociais do programa, verificando as diversidades de situações de adesão/participação.

Importante destacar que o estudo inicial estimou o grau em que a demanda por trabalho pode se ajustar pela intensidade do emprego (jornada) e, também, de qual a proporção da remuneração do trabalho foi preservada, e isso, ao longo do tempo de vigência do Programa.

A presente etapa volta a esses dados buscando confirmá-los à luz de dados mais recentes e, especialmente, examinar a questão da preservação dos empregos que tiveram participação no Programa. Importa saber em que medida os vínculos de empregos que tiveram jornada reduzida/suspensa foram preservados durante e após o encerramento do programa e da garantia temporária do emprego.

Esse problema é central na análise da efetividade desse tipo de política uma vez que entre seus objetivos estava evitar que os contratos fossem rompidos e retomassem a jornada plena após a passagem da crise pandêmica. Além da mitigação de problemas sociais pela preservação da renda, os efeitos econômicos seriam a redução dos custos do ajuste, tanto para as empresas que poderiam recuperar mais rapidamente o nível de produção, bem como para os trabalhadores que preservariam seu capital humano. Assim, é relevante explorar os registros administrativos existentes visando buscar evidências de tais efeitos.

2.2. Objetivos

Geral: analisar os resultados da implementação do Pemer/Novo Pemer.

Específicos:

- Calcular o alcance do Pemer em termos absolutos e relativos ao longo do período de vigência.
- Analisar a evolução da cobertura do Programa, considerando setores, regiões e grupos populacionais de acordo com sexo, idade, escolaridade e ocupação.
- Avaliar o grau de proteção da renda dos trabalhadores participantes do Programa.
- Dimensionar a sobrevivência dos vínculos de emprego durante o Programa e após seu encerramento.

2.3. Dados

O estudo explorou os dados administrativos do Programa relativos aos acordos de redução de jornada/suspensão de contrato e ao pagamento de benefícios⁸ e da Relação Anual de Informações Sociais - Rais, de 2020 e 2021. Contando, neste seguimento, com as edições da Rais relativas aos anos da adoção do Pemer e do imediatamente seguinte, foi possível mensurar a permanência dos vínculos de empregos participantes no Programa em 2020 e 2021.

2.4. Métodos de análise

No estudo, o primeiro passo foi rever a base de registros administrativos do Pemer a fim de incluir vínculos de emprego que eventualmente não tenham sido considerados no estudo original. As tabulações e análise descritiva seguiram os mesmos passos quanto à caracterização do programa.

Verificou-se que os dados da base administrativa do Programa continuaram os mesmos, tornando-se desnecessário reapresentá-los neste relatório⁹. Porém, recalculou-se o percentual médio de redução de horas de trabalho e a taxa de reposição do rendimento dos trabalhadores utilizando os dados das jornadas contratuais de trabalho obtidas na Rais de 2020 e de 2021, e não mais na de 2019, esperando-se com isso obter medidas de maior acurácia.

⁸ Dados de 01/09/2021.

⁹ O Anexo apresenta as principais dimensões da base de dados utilizada.

3. A LITERATURA SOBRE O PROGRAMA

O relatório que deu origem a este trabalho contém revisão da literatura sobre programas de redução de jornada de trabalho com subsídios para a manutenção parcial dos salários em períodos de crise cíclica. A partir, principalmente, da experiência de países desenvolvidos durante a grande crise financeira internacional de 2008-2009, a literatura internacional observa mitigação da queda no produto, sustentação do nível de emprego, conservação do capital humano e redução dos custos fixos das empresas, além de uma mais rápida e menos custosa a retomada do emprego e da produção (Arpaia, A *et al.*, 2010; Crimmann, Wießner e Bellmann, 2010). Esse é o ponto central do presente trabalho, que visa averiguar a duração dos vínculos de emprego participantes do programa brasileiro, o que indicaria se o efeito desejado foi efetivamente alcançado.

A questão também é relevante sob a perspectiva da avaliação da eficiência do Programa, uma vez que uma curta duração do vínculo após o encerramento da participação indicaria ineficiência associada, na literatura ao “efeito deslocamento” que consiste na manutenção de empregos inviáveis no longo prazo (Arpaia, A *et al.*, 2010; Crimmann, Wießner e Bellmann, 2010).

Poucos trabalhos acadêmicos trataram do Programa desde a sua edição. Um estudo de Costa et al (2022)¹⁰ buscou dimensionar a cobertura dos beneficiários do BEm ao longo do perfil de distribuição de renda domiciliar *per capita* brasileira, identificando por um método estatístico de microssimulação quais os respondentes da PNAD Covid-19 estavam cobertos pelo Programa. Assim, constataram que apenas 10% das pessoas beneficiadas pelo BEm residiam em domicílios com renda *per capita* situada nos primeiros quatro decis da distribuição. Como os próprios autores afirmam, o resultado não surpreende já que o benefício foi concedido a trabalhadores assalariados com carteira assinada. A importância do estudo é exatamente o de melhor caracterizar o público beneficiário no contexto populacional mais amplo do país.

Utilizando o método da análise de sobrevivência, Albuquerque (2021) mostrou que o risco de desligamento foi diferente entre quem participou e quem não participou do programa. Os vínculos participantes apresentaram uma expectativa de duração duas vezes maior do que os não participantes, até abril de 2021. Por outro lado, os efeitos do

¹⁰ COSTA, Joana; FOGUEL, M.; REIS, M.; RUSSO, F. (2022) Análise da incidência do auxílio emergencial e do benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD Covid-19. Mercado de Trabalho, 74, out/2022.

programa parecem ter diminuído com o tempo. No início do programa, o risco de desligamento daqueles que não aderiram ao Bem 2020 era bem mais elevado do que entre os participantes do programa. Mas, ao longo do tempo, os riscos de ambos os grupos foram convergindo, até o ponto em o risco de desligamento entre participantes do programa ultrapassou o dos não participantes. O estudo mostrou assim evidências de que o programa ajudou a reter empregos, pelo menos em seus primeiros meses.

4. ANÁLISE DOS DADOS

A revisão da base de dados do Programa confirmou as principais estatísticas apuradas no estudo inicial, mas a utilização de informações das duas edições mais recentes da Rais trouxe maior significado aos resultados para a estimativa de redução de jornada e de taxa de reposição. Por este motivo, a seguir o texto aponta as principais informações que já haviam sido apresentadas no relatório anterior, antes de prosseguir para os novos elementos trazidos da Rais.

Entre os principais números do Programa, apurados no estudo inicial, e que merecem ser recuperados, figura o expressivo número de 23,4 milhões de acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos, envolvendo 10,6 milhões de trabalhadores e 1,6 milhão de empregadores (em participações únicas no Programa), relativos a 11,0 milhões de vínculos.

Estes números são um pouco menores quando se excluem da base os acordos para os quais não há registro de pagamento de parcela do BEm. Feita essa exclusão, restaram 21,2 milhões de acordos, 9,9 milhões de empregados e 1,5 milhão de empregadores, com efeitos sobre 10,3 milhões de vínculos trabalhistas. Foram pagas, em média, 4,5 parcelas por vínculo, em montante total de R\$ 38,8 bilhões (Tabela 1).

Tabela 1 – Pemer e Novo Pemer – acordos com parcela paga do BEm, trabalhadores, vínculos, empregadores, parcelas e valor pago em benefícios

Variáveis	Pemer	Novo Pemer	Total
Acordos firmados (nº)	18.330.871	2.853.730	21.184.601
Trabalhadores (nº)	9.290.556	2.435.780	9.949.135
Empregadores (nº)	1.428.203	612.818	1.521.563
Vínculos de emprego (nº)	9.517.235	2.446.249	10.257.183
Parcelas pagas (nº)	39.911.946	6.258.657	46.170.603
Valor das parcelas pagas (R\$)	33.184.497.882	5.614.602.201	38.799.100.083

Nota: o total indica a participação única de trabalhadores, empregadores e vínculos no Programa.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.

Elaboração: DIEESE.

Outra informação relevante sobre o programa é a de participação de trabalhadores, empregadores e de vínculos em suas duas edições. Aproximadamente 73% dos trabalhadores que fizeram acordos habilitando-se ao Novo Pemer já haviam participado do Pemer, e entre os empregadores também a proporção foi bastante alta. Se calcula que 1.706.301 vínculos de emprego foram objeto de acordos tanto na primeira quanto na

segunda edição do Programa (Tabela 2). Isso mostra como as ondas da pandemia exerceram impactos em segmentos do mercado de trabalho bastante similares, bem como a capacidade do Programa ter proporcionado proteção a esse epicentro da crise.

Tabela 2 – Pemer e Novo Pemer – número de trabalhadores segundo participação nas edições do Programa

Participação ...	Trabalhadores	Vínculos	Empregadores
... no Pemer	9.290.556	9.517.235	1.428.203
... no Novo Pemer	2.435.780	2.446.249	612.818
... na soma das duas edições	11.726.336	11.963.484	2.041.021
... sem contar duplicidades	9.949.135	10.257.183	1.521.563
... duplicada, nas duas edições	1.777.201	1.706.301	519.458
Proporção dos que participaram no Novo Pemer que já tinham participado do Pemer	73,0%	69,8%	84,8%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.
Elaboração: DIEESE.

À primeira vista, a adesão ao Programa se deu majoritariamente na forma de acordos de redução de jornada, com algo em torno de 66 a 68% do total, e esse padrão foi semelhante nas primeiras e segunda edições. Porém, a modalidade de suspensão de contrato, considerada isoladamente como redução de 100% na jornada, foi a opção mais utilizada. Juntando a isso o fato de que as reduções de jornada de 70% foram pactuadas com alta frequência, nota-se que o Programa se voltou para as situações em que o trabalho foi totalmente ou quase todo paralisado (Tabela 3).

Tabela 3 – Pemer e Novo Pemer – Acordos com parcelas pagas, segundo o percentual de redução da jornada (não inclui intermitentes)

Percentual de redução ou suspensão	Pemer		Novo Pemer		Total	
	Acordos	% do total	Acordos	% do total	Acordos	% do total
25%	2.655.592	14,6%	412.682	14,5%	3.068.274	14,6%
50%	3.474.094	19,1%	537.095	18,8%	4.011.189	19,1%
70%	3.988.822	22,0%	704.378	24,7%	4.693.200	22,3%
100% (suspensão)	8.040.363	44,3%	1.199.575	42,0%	9.239.938	44,0%
Total	18.158.871	100,0%	2.853.730	100,0%	21.012.601	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.
Elaboração: DIEESE.

A quase totalidade dos acordos firmados nas duas edições do Programa (20,8 milhões, ou seja, em 98,2%) foram assinados por pessoas jurídicas registradas por CNPJ, CEI e CNO¹¹, e pouco por pessoas físicas, embora isso fosse permitido. Além disso, o estudo anterior já mostrou que, sob o ponto de vista do tamanho da empresa, no PemeR, 62,4% dos acordos foram firmados por empresas com faturamento até o limite de R\$ 4,8 milhões anuais, que podem ser classificadas como micro ou pequenas empresas (segundo o critério do Simples Nacional). No Novo PemeR, esse percentual subiu para 76,9% do total.

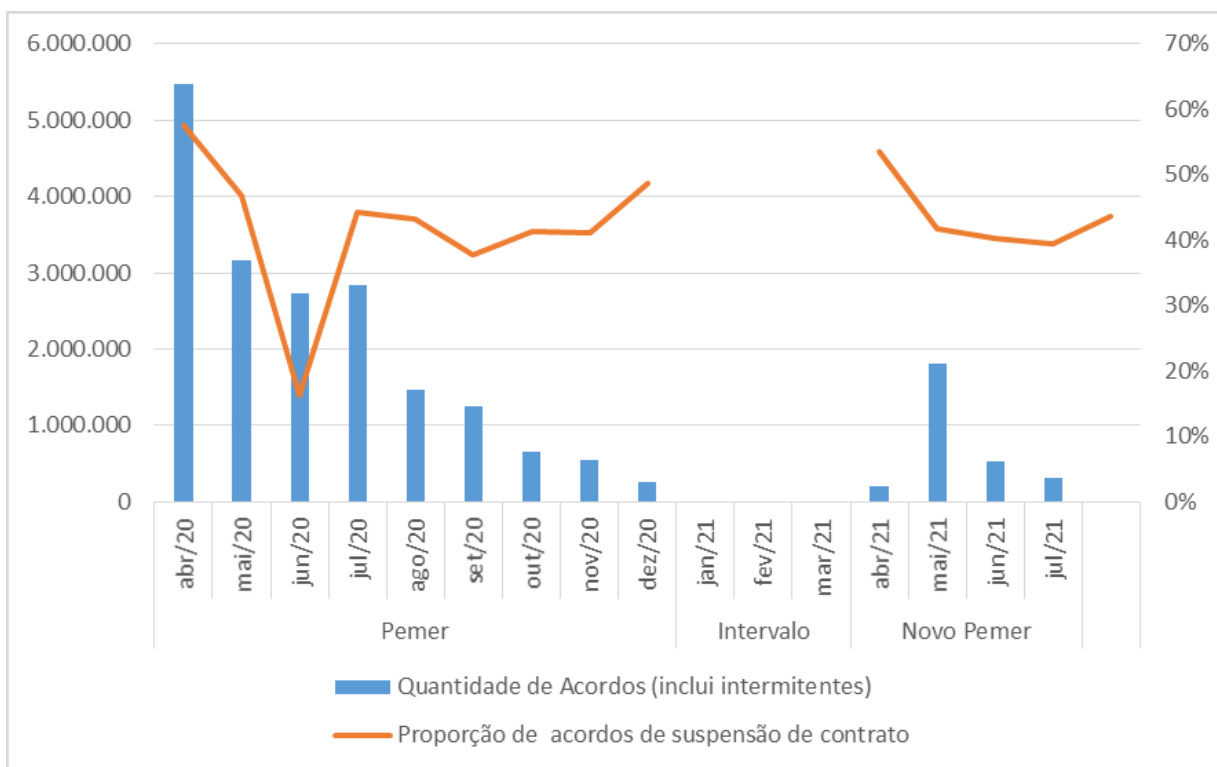
Outro aspecto que merece ser lembrado é de que os acordos contemplados no PemeR e no seu seguimento tiveram curta duração. No total, 88,7% dos acordos tiveram duração prevista de até 3 meses, mas também se constatou que os acordos foram renovados frequentemente, por uma ou mais vezes.

Um dos méritos do programa foi a facilidade de adesão, respondendo de forma imediata à necessidade urgente das empresas e dos trabalhadores. Por isso, a adesão foi expressiva e, já no primeiro mês de sua vigência, em abril de 2020, houve a assinatura de quase 5,5 milhões de acordos. Nos meses seguintes, o número de novos acordos continuou elevado, na casa dos três milhões mensais entre maio e julho, entre os quais estão computados acordos renovados, com ou sem alterações nas condições. Na sequência as quantidades mensais vão declinando paulatinamente até dezembro de 2020, último mês de vigência da lei (Gráfico 3).

A adesão ao Novo PemeR, que passou a vigorar no final do mês de abril de 2021, ganhou expressão em maio e refluíu em junho e em julho do mesmo ano. De fato, havia a perspectiva de que essa edição do Programa seria mais curta, de apenas quatro meses, diante de um cenário em que a retomada das atividades estava em curso apesar da situação sanitária bastante crítica.

¹¹ Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, Cadastro Específico do INSS e Cadastro Nacional de Obras, respectivamente.

Gráfico 3 – Pemer e Novo Pemer – acordos com parcelas pagas, segundo mês e ano da assinatura e proporção de acordos de suspensão de contrato



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner.
Elaboração: DIEESE.

O número de trabalhadores que participaram do Perner e/ou do Novo Perner foi extremamente elevado, especialmente se comparados a outros programas similares no Brasil. Como mostra a Tabela 4, extraída do relatório original, o total de participantes foi de 9,9 milhões de trabalhadores, sendo 9,3 milhões no Perner, e 2,4 milhões no Novo Perner. A mesma tabela mostra que frequentemente houve trabalhadores que alternaram as modalidades de acordo, entre o tipo redução de jornada e suspensão de contrato, obviamente acompanhando as mudanças na condição de atividade com a evolução da crise pandêmica.

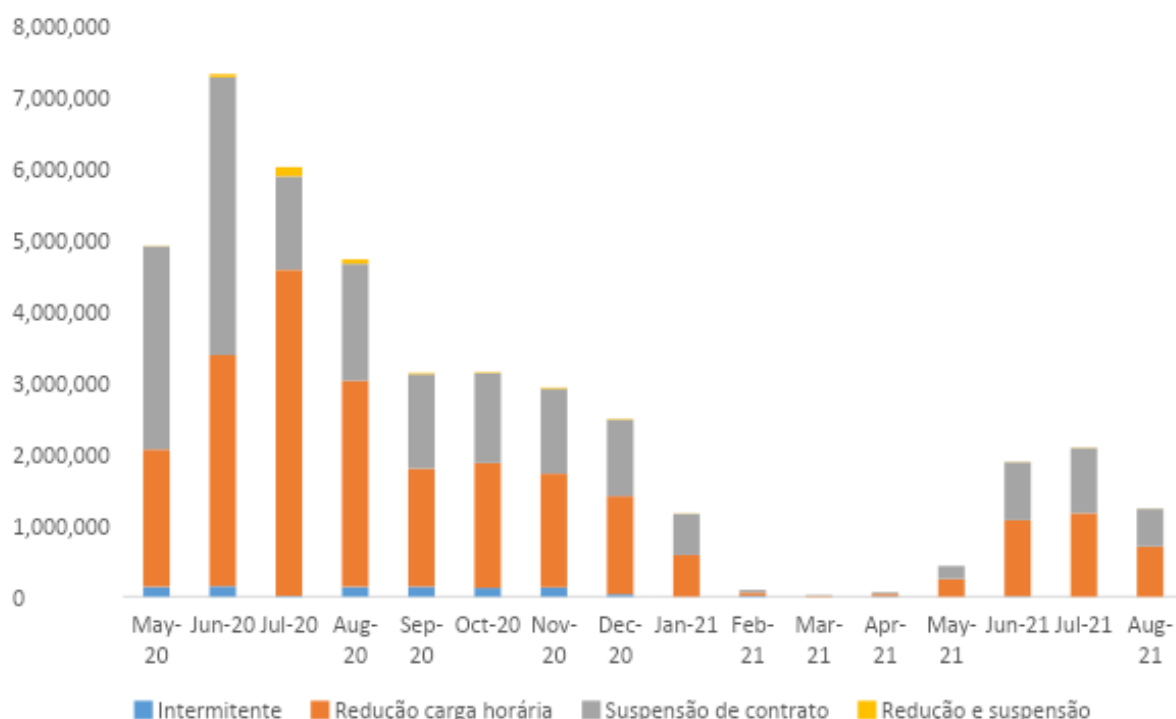
Tabela 4 – Pemer e Novo Pemer – acordos com parcelas pagas, segundo a modalidade de adesão

Tipo Adesão	Pemer		Novo Pemer		Total	
	Trabalhadores	% do total	Trabalhadores	% do total	Trabalhadores	% do total
Intermitente	171.585	1,8%			171.585	1,7%
Redução jornada	3.975.864	42,8%	1.348.814	55,4%	4.244.011	42,7%
Suspensão	2.897.575	31,2%	1.046.109	42,9%	3.135.950	31,5%
Nas duas modalidades	2.245.532	24,2%	40.857	1,7%	2.397.589	24,1%
Total	9.290.556	100,0%	2.435.780	100,0%	9.949.135	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.
Elaboração: DIEESE.

Essa dinâmica da atividade também se vê refletida na quantidade de trabalhadores beneficiários do Programa - aferida pelo recebimento de, ao menos, uma parcela do benefício - que atingiu seu máximo de 7,3 milhões em junho de 2020 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Pemer e Novo Pemer – trabalhadores participantes, por modalidade de adesão, mês e ano do pagamento de parcelas do Benefício Emergencial

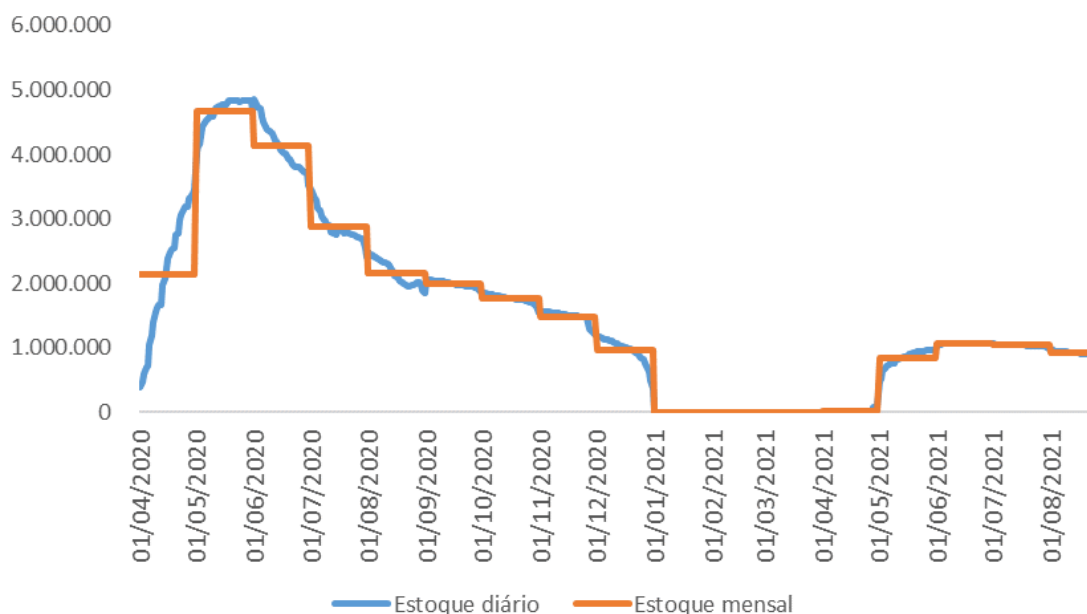


Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner.
Elaboração: DIEESE.

A evolução da quantidade de participantes ao longo do tempo foi aferida considerando a data de ingresso e de saída do Programa para cada trabalhador, obtida nos dados dos respectivos acordos de redução de jornada/suspensão de contrato.

O Gráfico 5 ilustra a trajetória do estoque diário de participantes e a média mensal ao longo do tempo. A quantidade máxima de trabalhadores no programa foi alcançada entre meados de maio e início de junho de 2020, mais precisamente no dia 1º de junho, quando era de 4.852.093 trabalhadores. A maior média mensal, por sua vez, foi apurada em maio, com quase 4,7 milhões de participantes. No Novo Perner, o volume máximo de beneficiários foi de pouco mais de um milhão, tanto em junho quanto em julho de 2021.

Gráfico 5 – Perner e Novo Perner – número diário e média mensal do estoque de trabalhadores que receberam o Benefício Emergencial



Nota: quantidades calculadas com base nas datas de início e final da vigência do acordo de redução de jornada ou suspensão de contrato que habilitou o trabalhador ao recebimento do BEm.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner.

Elaboração: DIEESE.

Uma informação mais relevante do ponto de vista do mercado de trabalho é que o Programa abrangeu 10,3 milhões de vínculos de emprego em suas duas edições, sendo 9,5 milhões na primeira e 2,4 milhões na segunda, que incluem 1,7 milhão de vínculos incluídos nas duas etapas.

O estudo anterior dimensionou a cobertura do Programa relativamente aos empregos celetistas registrados no Novo Caged de duas formas. Na primeira, considerando-se os vínculos que foram registrados no Novo Caged ao longo de todo o período de vigência do Programa, a cobertura do Perner foi de 19,0% do total de empregos registrados (formais, celetistas), enquanto que o Novo Perner abrangeu 5,15% do total (Tabela 5).

Tabela 5 – Perner e Novo Perner – cobertura estimada do Programa em relação aos vínculos de emprego registrados no Novo Caged (acordos com ao menos uma parcela do Benefício Emergencial paga)

Edição do Programa	Estoque de vínculos no mês anterior ao Programa	Admissões durante o Programa	Vínculos totais durante o Programa	Vínculos cobertos pelo Programa	% de cobertura total
Perner	39.353.123	10.854.791	50.207.914	9.517.235	19,0%
Novo Perner	40.197.487	8.049.162	48.246.649	2.446.249	5,1%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Novo Caged, tabelas de divulgação referentes aos meses de abril de 2021 e setembro de 2021, série com ajustes.

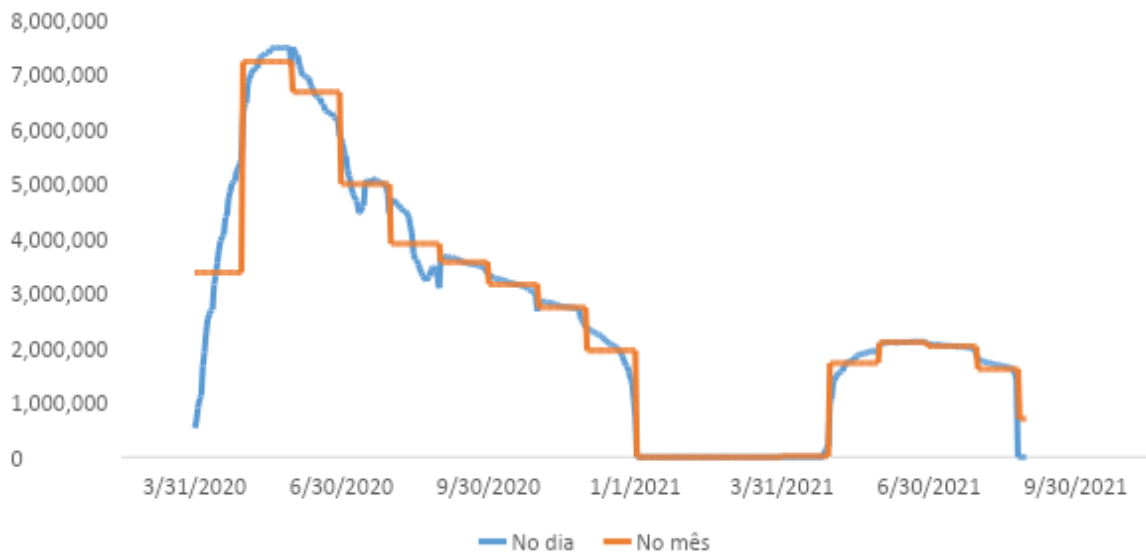
Elaboração: DIEESE.

Em termos regionais, verificou-se que a maior cobertura ocorreu no Nordeste (23,8% dos vínculos), ficando o Sudeste com 19,2%; a Região Sul, com 16,2%; a Norte, com 15,4%; e a Centro-Oeste, com 13,0%. Praticamente a mesma situação se apresenta em relação ao Novo Perner, embora em percentuais menores.

Setorialmente, a cobertura do Programa foi mais expressiva nos Serviços (em média 19% no Perner e 5,2% no Novo Perner), mas com grande variabilidade nas suas principais atividades, no Comércio (20,1% na primeira edição e 5,5%, segunda), e na indústria de transformação, 24,2% do total de vínculos no Perner e de 5,8% no Novo Perner.

Dimensionando a taxa de cobertura do Programa de uma segunda maneira, fazendo a relação com os estoques mensais de *vínculos* ao longo do período de implementação, ela partiu de 8,8% do total em abril de 2020, aumentou para 19,0%, em maio, quando chegou a 7,5 milhões de vínculos, e começou a cair em julho (Gráfico 6).

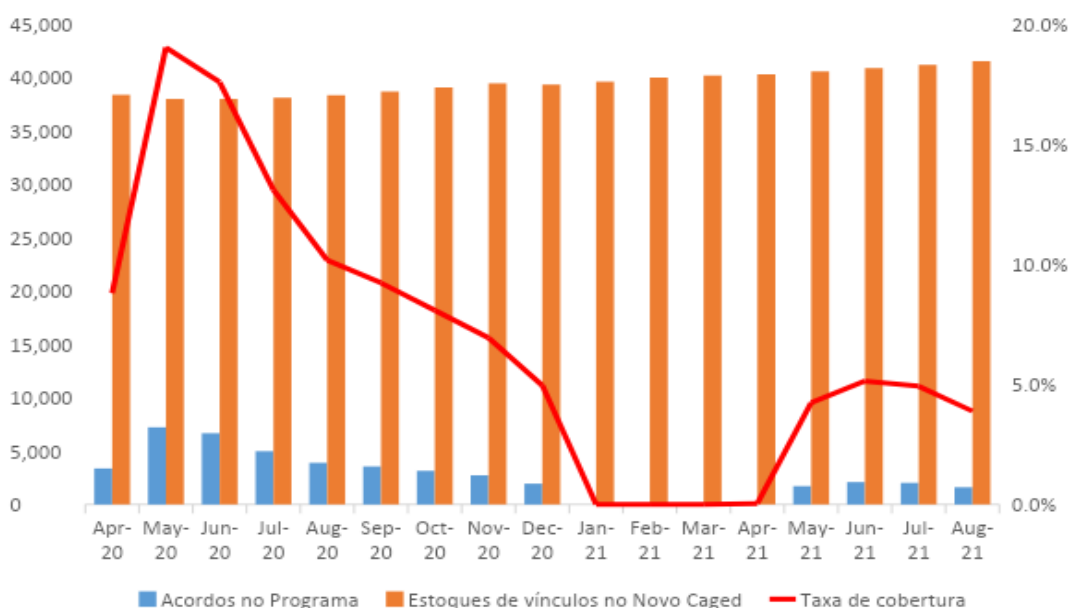
Gráfico 6 – Pemer e Novo Pemer – estoque diário e mensal de vínculos participantes no Programa (acordos com ao menos uma parcela do Benefício Emergencial paga)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner.
Elaboração: DIEESE.

Ao longo de nove meses de vigência, em média houve 4,2 milhões de vínculos cobertos, representando 10,8% dos 38,6 milhões de vínculos registrados, em média, no Novo Caged. No Novo Perner, a média mensal de participantes ficou em 1,9 milhão de vínculos de emprego, ou 5,4% do estoque médio de empregos registrado (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Perner e Novo Perner – vínculos participantes no Programa (acordos com ao menos uma parcela do Benefício Emergencial paga)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner.
Elaboração: DIEESE.

4.1. A redução no volume de trabalho – ajuste pela jornada

Um dos objetivos específicos deste trabalho é o de atualizar a estimativa da quantidade de horas de trabalho mediante participação no Programa. Dispondo dos dados da Rais dos anos de 2020 e de 2021, que não haviam sido publicadas no estudo original, tornou-se possível obter uma estimativa mais acurada desse efeito do Programa.

Inicialmente, identificando-se cada vínculo de emprego pela combinação entre um CPF de trabalhador e um CNPJ de empregador, encontrou-se 10.257.183 vínculos na base de registros administrativos do Perner/Novo Perner. Desse total, 10.086.508 vínculos também foram identificados na base RAIS 2020/21, o que sugere que um total de 170.675 vínculos participantes (1,66% do total) não devem ter sido declarados na base RAIS.

Além de descartar os dados de vínculos sem correspondência na base RAIS, na análise que será feita a seguir não foram considerados 172.000 vínculos de contratos de trabalho intermitentes, por ser impossível saber a variação da jornada durante sua inclusão no Perner.

Removidos da base esses dois subconjuntos restaram 9.914.508 vínculos encontrados tanto nos registros do Programa quanto na RAIS 2020 e 2021¹². Esse número representa 96,6% do total de vínculos inscritos no Programa, o que confere alta representatividade à base de dados utilizada.

Para mensurar a variação no emprego da força de trabalho relacionada à implementação do Programa, foi necessário calcular a quantidade de horas contratuais de trabalho reduzidas em função dos acordos de redução de jornada ou suspensão de contrato. Nesse cálculo utilizou-se a jornada contratual de trabalho de cada vínculo de emprego, em horas, o percentual de redução da jornada (a suspensão equivale a 100% de redução) e a duração da vigência do acordo. A Rais forneceu a primeira informação e a base do Programa, as duas últimas.

Dessa maneira, o cálculo indica que os contratos de trabalho desses vínculos previam o exercício de 6.939 milhões de horas de trabalho caso não tivesse havido a alteração da jornada ao longo do tempo de vigência das duas edições do Programa. Porém, os acordos de redução ou de suspensão do trabalho acabaram suprimindo, ao menos formalmente, 5.067 milhões de horas, restando exercidas 1.871 horas que se supõe

¹² Na RAIS 2020 foram encontrados 8.620.719 vínculos do PEMER e na RAIS 2021 foram encontrados 2.325.385 de vínculos do Novo PEMER. Alguns vínculos se repetem em ambos os anos.

tenham sido trabalhadas. Ou seja, do total contratual de horas normais, cerca de 73,0% foram suprimidas e 27,0%, trabalhadas (Tabela 6).

Os dados mostram, ainda, que a modalidade suspensão de contrato foi a que acarretou a maior supressão de horas de trabalho, alcançando 3.063 milhões, enquanto na modalidade redução de jornada, foram diminuídas 2.004 milhões de horas. Nesta última modalidade, pouco mais da metade do trabalho previsto em contrato não foi realizado, uma vez que 51,7% da jornada foi mantida após os acordos do Programa.

Comparando-se as duas edições do Programa, percebe-se que o Pemer foi mais expressivo em volume de horas não trabalhadas, mas no Novo Pemer a redução relativa foi levemente mais intensa. Afinal, nessa segunda edição as horas trabalhadas representaram 25,0% do total, menos do que os 27,4% apurados no âmbito do Pemer. Isto ocorreu apesar de notar-se pequena redução na proporção dos acordos de suspensão de contrato no Novo Pemer frente ao Pemer. A quantidade de horas trabalhadas entre os participantes na modalidade redução de jornada foi menor no Novo Pemer do que no Pemer (44,7% e 49,0% de horas trabalhadas, respectivamente).

Tabela 6 – Pemer e Novo Pemer – jornada normal contratual, jornada reduzida e jornada trabalhada em amostra de acordos de redução de jornada ou suspensão de contrato – em horas

Modalidade de participação	Jornada normal	Jornada reduzida	Jornada trabalhada	Trabalhadas / normal
PEMER e Novo PEMER				
Redução carga horária	3.875.305.104	2.004.273.073	1.871.032.034	51,7%
Suspensão	3.063.196.865	3.063.196.865	-	100,0%
Total PEMER e Novo PEMER	6.938.501.969	5.067.469.938	1.871.032.034	73,0%
PEMER				
Redução carga horária	3.191.946.281	1.626.715.454	1.565.230.827	51,0%
Suspensão	2.522.840.127	2.522.840.127	-	100,0%
Total PEMER	5.714.786.408	4.149.555.581	1.565.230.827	72,6%
Novo PEMER				
Redução carga horária	683.358.823	377.557.619	305.801.207	55,3%
Suspensão	540.356.738	540.356.738	-	100,0%
Total Novo PEMER	1.223.715.561	917.914.357	305.801.207	75,0%

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer. RAIS.

Elaboração: DIEESE.

A intensidade da redução da jornada de trabalho no âmbito do Pemer/Novo Pemer foi inversamente proporcional ao valor do salário contratual. Trabalhadores com até 1 salário mínimo tiveram redução média de 76,8% da jornada normal do contrato. Na faixa salarial seguinte, de mais de 1 até 2 salários mínimos, o percentual ficou em 76,1%, depois caiu para 63,6%, para 52,9% e para 40,8% na faixa de salários acima de 5 salários mínimos. Também fica evidente, nos dados da Tabela 7, que a maior parte das horas de trabalho abrangidas nos acordos registrados no Programa diziam respeito a trabalhadores com salários de 1 a 2 salários mínimos, ou seja, na base da pirâmide salarial do país.

Os fatores que explicam esse perfil salarial da redução da jornada incluem o forte impacto da pandemia em atividades de serviços e do comércio, que apresentam salários mais baixos comparativamente a segmentos menos afetados. Nesses setores houve maior peso da modalidade suspensão de contrato, em virtude da interrupção das atividades de atendimento ao público. Ademais, os trabalhos que exigem maior qualificação foram em

grande parte mantidos de forma remota, o que redundou em menor adesão ao Programa e menor percentual de redução da jornada.

Tabela 7 – Pemer e Novo Pemer – jornada normal contratual, jornada reduzida e jornada trabalhada em amostra de acordos de redução de jornada ou suspensão de contrato, segundo faixa de salário – em horas

Faixa de salário (em Salários Mínimos)	Jornada normal	Jornada reduzida	Jornada trabalhada	% jornada trabalhada	% de redução
Até 1 SM	1.910.079.993	1.465.989.749	444.090.245	23,2%	76,8%
Mais de 1 a menos de 2SM	3.750.383.343	2.852.646.007	897.737.338	23,9%	76,1%
Mais de 2 a menos de 3SM	706.190.588	449.489.629	256.700.959	36,4%	63,6%
Mais de 3 a menos de 5SM	328.197.277	173.488.956	154.708.321	47,1%	52,9%
5SM ou mais	178.316.808	72.711.011	105.605.797	59,2%	40,8%
Não classificado	65.333.960	53.144.586	12.189.374	18,7%	81,3%
Total	6.938.501.969	5.067.469.938	1.871.032.034	27,0%	73,0%

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer. RAIS.

Elaboração: DIEESE.

A redução da jornada no Pemer/Novo Pemer foi maior entre as mulheres do que entre os homens. Para elas, a redução foi de 2.674 milhões de horas, de um total contratual de 3.573 milhões, o que resulta num percentual médio de 74,8% de redução. Em comparação, para os homens a redução foi de 2.394 milhões de horas e 71,1% de redução média (Tabela 8). As mulheres, conforme visto, foram mais impactadas nas suas atividades de trabalho durante a pandemia, tanto por estarem sobre representadas em setores cujas atividades tiveram suspensão quanto por outras características do perfil ocupacional. Tanto é assim, que a jornada reduzida das mulheres, em relação ao total de horas reduzidas (53%), é dois pontos percentuais maior do que a parcela representada por sua jornada normal de trabalho (51%).

Tabela 8 – Pemer e Novo Pemer – jornada normal contratual, jornada reduzida e jornada trabalhada em amostra de acordos de redução de jornada ou suspensão de contrato, segundo o sexo – em horas

Sexo	Jornada normal	Jornada reduzida	Jornada trabalhada	% jornada trabalhada	% de redução
Homens	3.365.736.496	2.393.806.378	971.930.120	28,9%	71,1%
Mulheres	3.572.765.473	2.673.663.560	899.101.914	25,2%	74,8%
Total	6.938.501.969	5.067.469.938	1.871.032.034	27,0%	73,0%
%					
Mulheres	51%	53%	48%	-	-

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer. RAIS.

Elaboração: DIEESE.

Em relação ao tamanho dos estabelecimentos, também se observa utilização mais aprofundada do Pemer pelas micro e pequenas empresas, comparativamente às médias e grandes. Empresas participantes no Programa com 1 a 4 empregados reduziram em 80,7% a jornada de trabalho, enquanto que as que tinham 1000 ou mais empregados fizeram reduções médias de 65,9% (Tabela 9).

Tabela 9 – Pemer / Novo Pemer – horas contratuais, reduzidas e trabalhadas em amostra de acordos de redução de jornada ou suspensão de contrato, segundo tamanho do estabelecimento

Tamanho do estabelecimento (número de empregados)	Jornada normal	Jornada reduzida	Jornada trabalhada	% jornada trabalhada	% de redução
De 1 a 4	1.332.697.089	1.075.806.515	256.890.574	19,3%	80,7%
De 5 a 9	1.187.387.806	921.633.158	265.754.649	22,4%	77,6%
De 10 a 19	1.131.369.336	853.391.400	277.977.937	24,6%	75,4%
De 20 a 49	1.138.402.315	818.358.438	320.043.877	28,1%	71,9%
De 50 a 99	551.929.956	372.474.763	179.455.194	32,5%	67,5%
De 100 a 249	487.102.615	311.341.080	175.761.535	36,1%	63,9%
De 250 a 499	332.553.339	202.509.232	130.044.107	39,1%	60,9%
De 500 a 999	269.174.918	165.064.409	104.110.509	38,7%	61,3%
1000 ou Mais	433.266.319	285.360.948	147.905.372	34,1%	65,9%
Total	6.938.501.969	5.067.469.938	1.871.032.034	27,0%	73,0%

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021. O total inclui estabelecimentos sem informação de tamanho.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer. Rais.

Elaboração: DIEESE.

4.2. Estimativa da taxa de reposição

A intensidade da proteção da renda dos trabalhadores proporcionada por programas como o Pemer foi medida pela taxa de reposição do salário normal (razão entre a soma do salário remanescente após a redução, do eventual complemento salarial pago pelo empregador e do benefício recebido, sobre o salário antes da redução).

O salário normal foi obtido da Rais e o salário remanescente foi calculado deduzindo-se deste, o percentual de redução de jornada estabelecido no momento do acordo¹³. Para os acordos de suspensão do contrato em empresas com faturamento maior do que R\$ 4,8 milhões, em 2019, calculou-se o complemento salarial correspondente a 30% do salário habitual. Por fim, o valor do Benefício recebido foi extraído diretamente da base do Pemer, computando-se as parcelas pagas.

¹³ No caso de suspensão de contrato de trabalho, a redução foi considerada como sendo de 100%.

Ao utilizar os dados da Rais de 2020 e 2021, reduziu-se a possibilidade de subestimação do valor do salário e consequente superestimação da taxa de reposição que estava presente no estudo anterior, o qual se baseava em salários de 2019. Ainda assim, parte desse viés permanece, uma vez que foram utilizados os valores da remuneração mensal média dos vínculos, o que implica em uma tendência de subestimação no caso dos vínculos admitidos ou desligados ao longo do ano (no mês de admissão ou desligamento, a remuneração é proporcional a quantidade de dias trabalhados, o que pode impactar negativamente na média anual). Ademais, não é possível incluir no cálculo eventuais complementos salariais negociados entre empregadores e trabalhadores com valores além do estabelecido na legislação, por não haver registro desse tipo de evento.

A taxa de reposição média foi calculada em 92,6% para o conjunto de acordos da amostra, sendo que o BEm respondeu por 54,3 pontos percentuais dessa taxa, enquanto que o complemento salarial determinado na legislação, por outros 3,5 pontos. Olhando por outro ângulo, se pode pensar que na hipótese de não ter havido o Programa, com seu benefício e obrigação de complementação, o mercado de trabalho teria reduzido a remuneração dos trabalhadores a pouco mais de um terço de seu salário normal.

Tabela 10 – Perner/Novo Perner – estimativa da taxa de reposição do salário normal - R\$

Componentes da remuneração	Total	% do Total
Salário integral sem redução	69.951.053.618	100,0%
Salário recebido pelas horas trabalhadas	37.984.380.926	54,3%
Complemento salarial	2.452.595.198	3,5%
Benefício Emergencial	24.333.122.261	34,8%
Salário + complemento + benefício (taxa de recomposição)	64.770.098.385	92,6%

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Rais 2020 e 2021.

Elaboração: DIEESE.

A taxa de reposição nas duas etapas do Programa foi maior para as mulheres do que para os homens. No Perner, elas tiveram 94,1% do seu salário preservado, contra 88,4% para os homens. No Novo Perner, os percentuais foram um pouco menores, de

80,4% e 78,6%, respectivamente. Em ambos os casos, porém, as taxas foram bastante elevadas. Também a composição da remuneração no Programa se distinguiu, pois, o BEm respondeu por parcela mais elevada da remuneração para as mulheres do que para os homens, em torno de 10 pontos percentuais, aproximadamente (Tabela 11).

A maior generosidade do Programa em favor das mulheres pode, mais uma vez, ser relacionada ao também mais forte impacto sobre elas, comparativamente aos homens. Tanto pela inserção setorial, quanto ocupacional, afastando do trabalho maior proporção de mulheres, cujo perfil salarial é de menores remunerações médias, elas se enquadraram nas condições do Programa que proporcionou maior proteção da remuneração.

Tabela 11 – Perner/Novo Perner – estimativa da taxa de reposição do salário normal, segundo sexo do trabalhador

Sexo e modalidade	Salário integral sem redução	Salário recebido pelas horas trabalhadas	Benefício Emergencial	Complemento salarial	Remuneração no programa	Taxa de reposição	BEm s/ Rem no Programa
PEMER							
Masculino	32.050.850.363	12.334.076.397	14.729.763.068	1.283.191.739	28.347.031.204	88,4%	52,0%
Feminino	26.379.603.410	8.375.774.100	15.517.211.823	941.780.802	24.834.766.725	94,1%	62,5%
Total	58.430.453.773	20.709.850.497	30.246.974.891	2.224.972.541	53.181.797.928	91,0%	56,9%
NOVO PEMER							
Masculino	5.908.049.011	2.012.747.247	2.531.939.128	97.079.908	4.641.766.283	78,6%	54,5%
Feminino	5.612.550.834	1.610.524.517	2.768.632.632	130.542.750	4.509.699.899	80,4%	61,4%
Total	11.520.599.845	3.623.271.764	5.300.571.760	227.622.658	9.151.466.182	79,4%	57,9%
TOTAL							
Masculino	37.958.899.374	14.346.823.644	17.261.702.196	1.380.271.647	32.988.797.486	86,9%	52,3%
Feminino	31.992.154.243	9.986.298.617	18.285.844.455	1.072.323.551	29.344.466.624	91,7%	62,3%
Total	69.951.053.618	24.333.122.261	35.547.546.651	2.452.595.198	62.333.264.110	89,1%	57,0%

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021. Total inclui vínculos sem informação de sexo do trabalhador.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Rais 2020 e 2021.

Elaboração: DIEESE.

Essa linha de raciocínio é reforçada pelo fato de que a taxa de reposição no Programa foi inversamente proporcional aos salários. Como mostra a Tabela 12 trabalhadores que tinham, antes do programa, remuneração de até um Salário Mínimo tiveram uma reposição média de 114,8% do seu salário contratual. Na faixa seguinte, de salários até 2 SM, a reposição foi de 90,5%, de 82,4%, na terceira faixa, de 75,6% na terceira faixa, e finalmente, de 72,3% na faixa de salários acima de cinco Salários Mínimos. Uma reposição superior à remuneração contratual é explicada pela regra do Programa que, ao vincular o benefício ao valor do seguro desemprego, assegurou o Salário Mínimo horário como piso de proteção.

Vale destacar como ponto positivo que o valor do Benefício foi bastante regressivo, no sentido de que privilegiou o apoio aos trabalhadores de menor renda. Como

se verifica na Tabela 12, o BEm foi responsável por 80,0% da remuneração dos trabalhadores com salário até 1 SM durante o programa, e esse percentual que se reduziu progressivamente para trabalhadores com salários mais elevados, até o patamar de 9,8%, na média dos participantes que recebiam mais de 5 SM antes de ingressarem no programa.

Tabela 12 – Pemer/Novo Pemer – estimativa da taxa de reposição do salário normal, segundo a faixa salarial

Faixa de Salário (em Salários Mínimos)	Salário integral sem redução	Salário recebido pelas horas trabalhadas	Benefício Emergencial	Complemento salarial	Remuneração no programa	Taxa de reposição	BEm s/ Rem no Programa
Até 1 SM	10.368.715.052	2.130.845.512	9.524.064.762	246.501.078	11.901.411.352	114,8%	80,0%
Mais de 1 a 2 SM	31.085.921.328	7.785.091.202	19.207.893.830	1.136.819.764	28.129.804.796	90,5%	68,3%
Mais de 2 a 3 SM	10.442.407.328	4.064.141.920	4.056.937.041	481.648.131	8.602.727.092	82,4%	47,2%
Mais de 3 a 5 SM	7.664.151.150	3.831.068.900	1.630.776.236	332.425.784	5.794.270.920	75,6%	28,1%
Mais de 5 SM	10.389.858.760	6.521.974.727	739.619.303	255.200.442	7.516.794.472	72,3%	9,8%
Não classificado	-	-	2.825.089.754	-	2.825.089.754		100,0%
Total	69.951.053.618	24.333.122.261	37.984.380.926	2.452.595.198	64.770.098.385	92,6%	58,6%

Nota: com base em 19.826.278 acordos de redução de jornada ou suspensão de contratos de vínculos de emprego não intermitentes, cujas jornadas foram obtidas nas edições da Rais 2020 e 2021.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer. Rais 2020 e 2021.

Elaboração: DIEESE.

4.3. Participação no Programa e duração dos vínculos

O Pemer teve como objetivo principal evitar demissões durante a crise da pandemia Covid-19, permitindo a redução das horas de trabalho com preservação total ou parcial da remuneração dos trabalhadores afetados e a manutenção dos contratos de trabalho. Como se disse anteriormente, esse tipo de política se baseia na expectativa de que os empregos sobreviverão em mais longo prazo, após a superação de uma crise cíclica ou passageira. Para averiguar se tal objetivo foi alcançado pelo Pemer, buscou-se nos dados da Rais o estado dos vínculos de emprego participantes no período pós participação.

Pelas limitações dos dados disponíveis, o foco do estudo se voltou para os vínculos incluídos na primeira edição do Programa, o Pemer, no ano de 2020. Para estes vínculos, buscou-se saber a sua condição durante o próprio ano de adesão e no ano seguinte, ou seja, em 2020 e em 2021, recorrendo-se às duas edições da Rais para aferir se continuavam ativos ou se teria havido desligamento.

Assim, computou-se 8.049.165 vínculos que participaram apenas do Pemer em 2020 (ou seja, não participaram do Novo Pemer), enquanto que outros 54,5 milhões de vínculos não o fizeram. Dos vínculos participantes, apenas 8,7% tiveram rescisão sem justa causa ainda em 2020, contra 14,2% dos não participantes. A esses, devem ser

adicionadas 0,8% de contratos encerrados (término de contrato) entre os participantes, contra 4,8% de não participantes (Tabela 13). Esses percentuais sugerem que a participação no Programa efetivamente reduziu a incidência de rescisões e encerramentos de contrato no próprio ano.

Essa comparação, porém, é frágil e não permite uma conclusão robusta sobre o efeito do Programa na prevenção de rescisões uma vez que não afasta o viés de seleção. Em outras palavras, provavelmente os vínculos que foram incluídos no Programa eram aqueles que, na ausência deste, teriam experimentado uma taxa muito mais alta de destruição. E essa auto seleção impede que se encontre um grupo de controle que indique qual teria sido o comportamento do emprego na ausência do Programa.

De todo modo, se o Programa exerceu um efeito na prevenção de demissões em 2020, isso pode estar fortemente relacionado à garantia no emprego nele prevista. Essa hipótese é fortalecida quando se observa que em 2021 o percentual de vínculos desligados por rescisão sem justa causa, entre os participantes, aumentou para 15,7%, contra 9,6% entre os não participantes – movimento que também foi captado por Albuquerque (2021) em seu estudo supracitado.

Somando-se os percentuais de desligamento por rescisão e por término de contrato nos dois anos, tem-se que totaliza 26,3% entre os participantes e 31% entre os não participantes. Ademais, ao final de 2021, 50,5% dos vínculos não participantes continuavam ativos (não desligados), frente a 56,8% entre os participantes. Estes são indícios de que o Programa pode sim ter tido efeito na preservação de empregos, especialmente quando se considera que a variação nas horas de trabalho no programa indica uma queda de 73% na utilização da força de trabalho contratada.

Tabela 13 – Perner – Condição do vínculo participante e não participante em 2020 e em 2021

Motivo de desligamento	Sem Perner	Só Perner	Sem Perner	Só Perner
Total	54.476.676	8.049.165	100,0%	100,0%
Rescisão sem justa causa em 2020	7.747.332	703.486	14,2%	8,7%
Término contrato em 2020	2.598.043	64.174	4,8%	0,8%
Comum acordo em 2020	150.495	19.151	0,3%	0,2%
A pedido em 2020	3.400.837	418.530	6,2%	5,2%
Outros motivos (desligamentos em 2020)	1.405.479	152.246	2,6%	1,9%
Rescisão sem justa causa em 2021	5.235.397	1.260.383	9,6%	15,7%
Término contrato em 2021	1.324.180	89.646	2,4%	1,1%
Comum acordo em 2021	140.340	38.024	0,3%	0,5%
A pedido em 2021	2.400.176	412.134	4,4%	5,1%
Outros motivos (desligamentos em 2021)	2.580.209	316.736	4,7%	3,9%
Não desligado	27.494.188	4.574.655	50,5%	56,8%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Rais 2020 e 2021.

Elaboração: DIEESE.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Perner e seu sucedâneo, o Novo Perner, visaram mitigar os impactos da crise da covid-19 sobre o emprego e a renda dos trabalhadores.

O presente estudo reforça algumas conclusões do trabalho anterior. As regras permitiram um ajuste muito rápido e profundo da demanda por emprego, sem o recurso a demissões. Houve uma flexibilidade para a adesão que permitiu a essa demanda variar conforme as ondas da pandemia foram afetando as atividades laborais.

Cabe destacar, como elementos que se diferenciam da versão anterior do mesmo estudo, que a intensidade do ajuste na demanda de trabalho foi bastante acentuada, da ordem de 73% das horas trabalhadas, com menor taxa de rescisão de contratos de trabalho do que no emprego celetista como um todo.

A taxa de reposição se mostra ainda mais alta do que no trabalho anterior, quando se utiliza os dados salariais extraídos da Rais 2020 e 2021 como base de comparação. O Benefício Emergencial seguiu um padrão distributivo, com taxa inversamente proporcional ao salário normal dos trabalhadores e que assegurou toda ou quase toda a remuneração dos participantes de menor renda.

Os dados sobre a condição de atividade/desligamento dos vínculos participantes no Perner sugerem, porém, que o objetivo de manutenção dos empregos em mais longo prazo pode ter sido alcançado apenas parcialmente. Porém, uma resposta mais assertiva sobre essa questão é de difícil obtenção pois depende de se afastar o viés de análise que provém da auto seleção no ingresso ao Programa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, A. **Análise de sobrevivência dos vínculos beneficiados do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda de 2020** (Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas), 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/42709>. (Acesso em jan./2023).

ANDERTON, R. *et al.* **The impact of the COVID-19 pandemic on the euro area labour market**: ECB Economic Bulletin. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202008_02~bc749d90e7.en.html>.

ARPAIA, A *et al.* **Short time working arrangements as responses to cyclical fluctuations** (D.-G. for E. and F. Affairs, Ed.). [s.l.] European Commission, 2010.

ARPAIA, ALFONSO *et al.* **Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations**. [s.l: s.n.].

BOERI, T.; BRUECKER, H. Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession. **Economic Policy**, v. 26, n. 68, p. 697–765, 2011.

BRASIL. **Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 00104/2020 ME**. Brasília: [s.n.].

_____. **Ministério da Economia. Secretaria Especial de Trabalho e Previdência. Nota Técnica SEI nº 11961/2020/ME**. Brasília: [s.n.].

_____. **Ministério da Economia. Secretaria Especial de Trabalho e Previdência. Nota Técnica SEI nº 11734/2020/ME**. Brasília: [s.n.].

_____. **Ministério da Economia. Nota Técnica em resposta à Nota Técnica 16/2020 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**. Brasília: [s.n.].

_____. **Instituição Fiscal Independente. Cenários para a despesa com o benefício emergencial a trabalhadores formais (MP 936/2020)**: Nota Técnica. Brasília: [s.n.].

_____. **Tribunal de Contas da União. Relatório de Acompanhamento - TC 016.769/2020-1. Acompanhamento da implementação do Programa Emergencial para Manutenção do Emprego e da Renda criado pela Lei 14.020/2020**. Brasília: [s.n.].

_____. **Ministério da Economia. Secretaria de Política Econômica. Nota Técnica – Transação Tributária e o Enfrentamento da Pandemia: Efeitos sobre o Emprego**. Brasília: [s.n.].

BRENKE, K.; RINNE, U.; ZIMMERMANN, K. F. **Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession**. [s.l: s.n.].

_____. Short-time work: The German answer to the Great Recession. **International Labour Review**, v. 152, n. 2, p. 287–305, 2013.

CAHUC, P.; CARCILLO, S. **Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?** IZA Discussion Paper. bONN: [s.n.].

COSTA, J. S. DE M.; REIS, M. C. **Uma análise da MP n. 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita:** Nota Técnica IPEA. Brasília: [s.n.].

CRAVO, T.; JACINTO, P. DE A.; QUINTANA, R. **Can Work Sharing Sustain Employment During Economic Downturn? Evidence from Brazil** (ANPEC, Ed.) Encontro Nacional de Economia. Anais...On-line: 2020Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i13-7ac6a5ff04b52489af0b2d4cacb1a87d.pdf>

CRIMMANN, A.; WIEBNER, F.; BELLMANN, L. **The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis.** [s.l: s.n.].

DIEESE. **RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DO PROGRAMA SEGURO EMPREGO (PSE).** São Paulo: [s.n.].

____. **O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda diante dos impactos da Covid-19:** Nota Técnica. São Paulo: [s.n.].

____. **Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda na Lei 14.020/2020 (conversão da MP 936/2020):** Nota Técnica. São Paulo: [s.n.].

____. **Acordos negociados pelas entidades sindicais para enfrentar a pandemia do coronavírus - Covid 19.** São Paulo: [s.n.].

____. **Com atraso de quatro meses, governo relança o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda:** Nota Técnica. São Paulo: [s.n.].

____. **Câmara aprova substitutivo à Medida Provisória nº 1.045 e aprofunda precarização.** São Paulo: [s.n.].

EUROFOUND. **COVID-19: Implications for employment and working life.** Luxembourg: [s.n.].

GIUPPONI, G.; LANDAIS, C. **Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short time work:** CEPR Discussion Paper. London: Centre for Economic Performance, 2018.

HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. **Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil: estimativas das taxas de cobertura combinadas da Lei n. 13.982/2020 e da Medida Provisória n. 936/2020.** Brasília: [s.n.].

HIJZEN, A.; PUYMOYEN, A.; SALVATORI, A. **It's time to target job retention schemes to save jobs that will still be viable.** Disponível em: <<https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2020/08/05/its-time-to-target-job-retention-schemes-to-save-jobs-that-will-still-be-viable/#:~:text=August 5th%2C 2020-,It's time to target job retention schemes to,that will still be viable&text=OECD countries have relied>>. Acesso em: 6 set. 2021.

HIJZEN, A.; VENN, D. **The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession.** [s.l: s.n.].

IKUTA, C. Y. S. *et al.* As negociações coletivas na pandemia da Covid-19. *In*: OLIVEIRA, D. A.; POCHMANN, M. (Eds.). **A Devastação do Trabalho: a classe do labor na crise da pandemia**. 1ª ed. Brasília: CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, 2020. p. 83–108.

IKUTA, C. Y. S.; MONTEIRO, G. P. Ocupados, mas insatisfeitos: uma análise do crescimento da subocupação no Brasil. **Revista Ciências do Trabalho**, n. 16, 2019.

ILO. **COVID-19 and the world of work. Seventh edition**. [s.l.: s.n.].

RUSSO, F.; CORSEUIL, C. H.; SILVA, S. P. **No TitleProgramas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura**: Mercado de trabalho: conjuntura e análise. Brasília: [s.n.].

SCARPETTA, S. *et al.* **Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond**. Paris: [s.n.].

SCHERER, C.; MARCOLINO, A. O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda diante dos impactos da Covid-19. **Revista Ciências do Trabalho**, n. 17, 2020.

WEBER, T. **Two worlds of income support during COVID-19**. Disponível em: <eurofound.link/ef21048>. Acesso em: 9 ago. 2021.

WELLE, A. *et al.* **Impactos da MP 936/2020 no rendimento dos trabalhadores e na massa salarial**: Nota do Cecon. 2020: [s.n.].

WILL, H. **Germany's Short Time Compensation Program: macroeconom(etr)ic insight**. [s.l.: s.n.].

ANEXOS

A1 – Descrição da base de acordos do Pemer e Novo Pemer: quantidade de acordos segundo a modalidade de adesão

Tipo Adesão	Pemer		Novo Pemer		Total	
	Acordos	% do total	Acordos	% do total	Acordos	% do total
Intermitente	172.000	0,9%			172.000	0,8%
Redução carga horária	10.118.508	55,2%	1.654.155	58,0%	11.772.663	55,6%
Suspensão	8.040.363	43,9%	1.199.575	42,0%	9.239.938	43,6%
Total	18.330.871	100,0%	2.853.730	100,0%	21.184.601	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.

Elaboração: DIEESE.

A2 – Descrição da base de acordos do Pemer e Novo Pemer: Acordos de suspensão de contrato de trabalho com parcelas pagas, segundo o faturamento da empresa em 2019

Faturamento em 2019	Pemer		Novo Pemer		Total	
	Acordos	% do total	Acordos	% do total	Acordos	% do total
Faturamento < 4,8M	5.016.301	62,4%	922.128	76,9%	5.938.429	64,3%
Faturamento > 4,8M	2.821.778	35,1%	249.667	20,8%	3.071.445	33,2%
Não disponível	202.284	2,5%	27.780	2,3%	230.064	2,5%
Total	8.040.363	100,0%	1.199.575	100,0%	9.239.938	100,0%

Obs: empregadores com CNPJ, ou CEI ou CNO. Não inclui empregadores CPF.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.

Elaboração: DIEESE.

A3 – Descrição da base de acordos do Pemer e Novo Pemer: Acordos com parcelas pagas, segundo a duração em meses

Duração do acordo	Pemer		Novo Pemer		Total	
	Acordos	% do total	Acordos	% do total	Acordos	% do total
Até 1 mês	1.001.876	5,5%	173.752	6,1%	1.175.628	5,5%
De 1 a 3 meses	15.053.085	82,1%	2.562.631	89,8%	17.615.716	83,2%
De 4 a 6 meses	1.650.233	9,0%	117.347	4,1%	1.767.580	8,3%
De 7 a 9 meses	625.566	3,4%		0,0%	625.566	3,0%
Sem registro	111	0,0%		0,0%	111	0,0%
Total	18.330.871	100,0%	2.853.730	100,0%	21.184.601	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.

Elaboração: DIEESE.

A4 – Descrição da base de acordos do Perner e Novo Perner: acordos com parcelas pagas, segundo o mês da assinatura

Edição	Mês/ano	Total de acordos*	Redução carga horária	Suspensão
Perner	abr/20	5.467.254	2.146.172	3.149.498
	mai/20	3.156.264	1.677.397	1.478.682
	jun/20	2.730.184	2.287.217	442.797
	jul/20	2.834.076	1.577.295	1.256.767
	ago/20	1.457.919	827.635	630.269
	set/20	1.240.794	772.270	468.505
	out/20	649.475	380.441	269.021
	nov/20	547.801	323.134	224.667
	dez/20	247.104	126.947	120.157
Intervalo	jan/21	0	0	0
	fev/21	0	0	0
	mar/21	0	0	0
Novo Perner	abr/21	199.525	92.487	107.038
	mai/21	1.805.115	1.052.331	752.784
	jun/21	533.968	318.709	215.259
	jul/21	315.122	190.628	124.494
TOTAL		21.184.601	11.772.663	9.239.938

* Inclui contratos intermitentes.

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner.

Elaboração: DIEESE.

A5 – Descrição da base de acordos do Pemer e Novo Pemer: acordos com parcelas pagas, segundo a Região e Unidade da Federação em que se localiza o empregador

Nome_UF	Pemer		Novo Pemer		TOTAL	
	Acordos	% do total	Acordos	% do total	Acordos	% do total
Norte	572.228	3,1%	80.044	2,8%	652.272	3,1%
Rondônia	68.055	0,4%	11.656	0,4%	79.711	0,4%
Acre	35.262	0,2%	5.405	0,2%	40.667	0,2%
Amazonas	155.355	0,8%	14.372	0,5%	169.727	0,8%
Roraima	15.542	0,1%	1.571	0,1%	17.113	0,1%
Pará	226.665	1,2%	35.640	1,2%	262.305	1,2%
Amapá	30.215	0,2%	4.394	0,2%	34.609	0,2%
Tocantins	41.134	0,2%	7.006	0,2%	48.140	0,2%
Nordeste	3.860.189	21,1%	765.127	26,8%	4.625.316	21,8%
Maranhão	190.728	1,0%	42.792	1,5%	233.520	1,1%
Piauí	242.210	1,3%	44.228	1,5%	286.438	1,4%
Ceará	845.985	4,6%	165.731	5,8%	1.011.716	4,8%
Rio Grande do Norte	267.534	1,5%	50.774	1,8%	318.308	1,5%
Paraíba	264.679	1,4%	50.804	1,8%	315.483	1,5%
Pernambuco	729.620	4,0%	137.955	4,8%	867.575	4,1%
Alagoas	179.366	1,0%	38.832	1,4%	218.198	1,0%
Sergipe	161.525	0,9%	38.249	1,3%	199.774	0,9%
Bahia	978.542	5,3%	195.762	6,9%	1.174.304	5,5%
Sudeste	9.706.534	53,0%	1.396.600	48,9%	11.103.134	52,4%
Minas Gerais	1.699.947	9,3%	288.626	10,1%	1.988.573	9,4%
Espírito Santo	316.657	1,7%	49.897	1,7%	366.554	1,7%
Rio de Janeiro	1.893.246	10,3%	274.118	9,6%	2.167.364	10,2%
São Paulo	5.796.684	31,6%	783.959	27,5%	6.580.643	31,1%
Sul	2.875.591	15,7%	411.356	14,4%	3.286.947	15,5%
Paraná	963.294	5,3%	151.604	5,3%	1.114.898	5,3%
Santa Catarina	793.534	4,3%	85.941	3,0%	879.475	4,2%
Rio Grande do Sul	1.118.763	6,1%	173.811	6,1%	1.292.574	6,1%
Centro-Oeste	994.720	5,4%	152.492	5,3%	1.147.212	5,4%
Mato Grosso do Sul	104.968	0,6%	20.691	0,7%	125.659	0,6%
Mato Grosso	127.598	0,7%	18.743	0,7%	146.341	0,7%
Goiás	477.472	2,6%	72.810	2,6%	550.282	2,6%
Distrito Federal	284.682	1,6%	40.248	1,4%	324.930	1,5%
Não informado	321.609	1,8%	48.111	1,70%	369.720	1,7%
Total	18.330.871	100,0%	2.853.730	100,00%	21.184.601	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.
Elaboração: DIEESE.

A6 – Descrição da base de acordos do Pemer e Novo Pemer: acordos com parcelas pagas, segundo o setor de atividade econômica

Setores econômicos	Pemer	% do total	Novo Pemer	% do total	Total	% do total
Agricultura, pecuária, prod florestal, pesca e aquicultura	81.110	0,4%	16.590	0,6%	97.700	0,5%
Indústria geral	3.712.710	20,3%	619.085	21,7%	4.331.795	20,4%
Água, Esgoto, Gestão de Resíduos e Descontaminação	29.124	0,2%	3.111	0,1%	32.235	0,2%
Eletricidade e Gás	6.225	0,0%	102	0,0%	6.327	0,0%
Indústrias de Transformação	3.662.473	20,0%	614.315	21,5%	4.276.788	20,2%
Indústrias Extrativas	14.888	0,1%	1.557	0,1%	16.445	0,1%
Construção	411.013	2,2%	46.444	1,6%	457.457	2,2%
Comércio; rep de veículos automotores e motocicletas	4.553.797	24,8%	708.596	24,8%	5.262.393	24,8%
Serviços	9.572.241	52,2%	1.463.015	51,3%	11.035.256	52,1%
Transporte, armazenagem e correio	1.406.853	7,7%	180.865	6,3%	1.587.718	7,5%
Alojamento e alimentação	2.305.019	12,6%	388.729	13,6%	2.693.748	12,7%
Informação, comunicação e ativ financeiras, etc	2.187.176	11,9%	340.438	11,9%	2.527.614	11,9%
<i>Informação e Comunicação</i>	286.368	1,6%	54.003	1,9%	340.371	1,6%
<i>Atividades Financ, de Seguros e Serviços Relacionados</i>	86.455	0,5%	10.392	0,4%	96.847	0,5%
<i>Atividades Imobiliárias</i>	69.824	0,4%	10.384	0,4%	80.208	0,4%
<i>Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas</i>	516.923	2,8%	97.451	3,4%	614.374	2,9%
<i>Atividades Administrativas e Serviços Complementares</i>	1.227.606	6,7%	168.208	5,9%	1.395.814	6,6%
Administração pública, defesa e seguridade social	2.350.598	12,8%	310.071	10,9%	2.660.669	12,6%
<i>Administração Pública, Defesa e Seguridade Social</i>	1.949	0,0%	144	0,0%	2.093	0,0%
<i>Educação</i>	1.704.380	9,3%	238.492	8,4%	1.942.872	9,2%
<i>Saúde Humana e Serviços Sociais</i>	644.269	3,5%	71.435	2,5%	715.704	3,4%
Serviços domésticos	786	0,0%	251	0,0%	1.037	0,0%
Outros serviços	1.321.809	7,2%	242.661	8,5%	1.564.470	7,4%
<i>Artes, Cultura, Esporte e Recreação</i>	384.085	2,1%	54.570	1,9%	438.655	2,1%
<i>Outras Atividades de Serviços</i>	537.978	2,9%	81.592	2,9%	619.570	2,9%
<i>Organismos Internac e Instituições Extraterritoriais</i>	399.746	2,2%	106.499	3,7%	506.245	2,4%
Total Geral	18.330.871	100,0%	2.853.730	100,0%	21.184.601	100,0%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Pemer.

Elaboração: DIEESE

ANEXO 7 - Oficina metodológica interna de 26 e 27/10/2023**OFICINA METODOLÓGICA SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO ESTUDO SOBRE PROGRAMA
EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA
RENDA**

Datas: 26/10/2023 e 27/10/2023

Local: Dieese – São Paulo -e também em ambiente virtual

Objetivos: apresentação dos resultados preliminares da atualização do *Estudo sobre programa emergencial de manutenção do emprego e da renda*.

PROGRAMAÇÃO:**Dia 1**

10h00 – Abertura - Boas-vindas e apresentação dos objetivos da oficina

11h00 às 13h00 - Apresentação dos resultados preliminares da atualização do *Estudo sobre programa emergencial de manutenção do emprego e da renda*

13h00 às 14h30 – Pausa para o almoço

14h30 às 16h30 - Debate sobre os resultados preliminares do estudo

16h30 às 17h00 – Encerramento e planejamento para o próximo dia

Dia 2

10h00 às 12h00 – Continuação dos debates sobre os resultados preliminares do estudo e levantamento de sugestões para o relatório final

12h00 às 13h30 – Pausa para o almoço

13h30 às 15h30 – Encaminhamentos e encerramento da atividade

Apresentação e debate – Responsável: Equipe técnica DIEESE

- ✓ Estudo atualiza outros trabalhos realizados anteriormente
- ✓ O *Programa emergencial de manutenção do emprego e da renda* – PEMER entrou em funcionamento 2020, durante a pandemia, e em 2021 teve uma nova edição mais curta de duração
- ✓ A ideia é apresentar os resultados centrais do estudo que foi feito originalmente e, ao final, abrir uma discussão sobre questões relevantes para continuação do trabalho
- ✓ A atualização está em curso, numa fase final de levantamento dos dados.
- ✓ O material já produzido tratou da cobertura e intensidade da redução de horas trabalhadas no âmbito do Programa, além de outro indicador da eficiência ou eficácia, que é a questão da taxa de reposição dos salários dos trabalhadores participantes no Programa
- ✓ A ideia do Programa era evitar demissões, permitindo que, mediante acordo, houvesse uma redução de horas trabalhadas. Isso sustentaria parcialmente a renda já, que o estado entraria com complemento do salário dos trabalhadores participantes. O fato de não haver demissões permitiria que, mais rapidamente, depois que a crise pandêmica passasse, as empresas pudessem retornar ao nível anterior de produção
- ✓ Esse tipo de programa já existe em outros países, principalmente no mundo desenvolvido. Com a manutenção do emprego, facilita a recuperação mais rápida de produção depois de uma crise cíclica ou uma crise pontual
- ✓ Nas estatísticas disponíveis, por exemplo, do Ministério do Trabalho, temos o número de acordos de trabalhadores participantes e diversas características pessoais desses trabalhadores, características das empresas, setores, mas não tem a duração média da participação. Não há o volume total de horas de trabalho reduzido durante a implementação do Programa, assim como a variação dos rendimentos do trabalho.
- ✓ Tem dois aspectos importantes nesse estudo realizado, que foram o cerne desse trabalho, que é a cobertura efetiva do Programa em termos absolutos em relação ao emprego celetista. Qual era o percentual do emprego celetista que estava efetivamente participando em cada momento da implementação do Programa. E também qual foi a intensidade da redução de jornada dos trabalhadores participantes, qual o grau médio da redução de jornada
- ✓ Esse novo estudo usa dados da RAIS 2020. O anterior usou a RAIS 2019

- ✓ Os dados disponíveis apontam que, na época, havia 20 milhões de acordos de redução de jornada ou suspensão de contrato, envolvendo 9,8 milhões de trabalhadores. Isso em 2000, na primeira edição do programa, que foi a com maior cobertura. Porém, sabemos que muitos acordos foram feitos uma vez, depois renovados várias vezes. Ou até interrompidos e depois refeitos mais adiante, quando houve outro pico de disseminação da doença. Esses números não são precisos para dimensionar a escala desse Programa
- ✓ Os dados que mais ajudam a mensurar a cobertura do Programa não são os números de acordos, mas sim os vínculos de emprego
- ✓ Os impactos da crise da Covid tiveram um impacto diferente de outras crises econômicas cíclicas, na indústria, por exemplo. Foi alto o número de mulheres, trabalhadores jovens, perfil de qualificação e salários mais baixos. A conclusão a que o estudo chegou é que o Programa teve grande impacto na mitigação dos danos aos grupos mais vulneráveis
- ✓ Considerações:
 - As taxas de cobertura do Programa foram expressivas, mas menores do que as projetadas pelo governo
 - Permitiu forte ajuste na demanda, mas decrescente segundo as faixas salariais
 - Taxa de reposição dos rendimentos foi alta, mas inversamente proporcional ao salário contratual
- ✓ Perspectivas para atualização do estudo
 - Estudar os efeitos na preservação dos empregos durante e após o encerramento do Programa

Debate

- ✓ O estudo traz alguns dados por estado e região, inclusive taxa de cobertura, taxa de redução de jornada
- ✓ O Programa foi, proporcionalmente, mais importante para o Nordeste e Norte do que para Sul e Sudeste. Apesar do Sudeste ter tido a maior adesão, como as regras aumentavam os benefícios de quem tinha os salários mais baixos, o perfil dos acordos envolvia, proporcionalmente, população com menor renda, os benefícios, a redução de jornada e suspensão de contrato foram mais intensos no Nordeste e a taxa de reposição foi mais alta

- ✓ Foi um Programa com resultados muito positivos, comparado com outros programas brasileiros, como o PPE, PSE, e mesmo comparado com programas de outros países
- ✓ O emprego doméstico esteve subrepresentado na base do Programa. Precisava estar devidamente registrado, fazer o acordo individual. Então, grande parte da crise do mercado de trabalho no emprego doméstico durante a crise talvez não tenha sido abrangida no Programa. Mas isso talvez não esteja tão relacionado ao Programa, mas às características da relação de trabalho no setor. As bases de dados do emprego doméstico na RAIS e Perner são muito limitadas, então talvez fosse um campo para aprofundar o conhecimento para aperfeiçoamento de programas desse tipo
- ✓ A renda média caiu durante o Programa, mas caiu menos do que se houvesse tido demissão, porque a taxa de reposição nesse período foi de 80%, enquanto que a jornada caiu 70%
- ✓ Se não houvesse o Programa, seriam perdidos 7 em cada 10 empregos. E esses 7 não teriam tido do Seguro-Desemprego ou de outra fonte de renda um nível de renda comparável a esse, de 20%
- ✓ Isso sem falar em outros aspectos de como a pessoa fica quando está desempregada. Se está desempregada, sem renda, restringe ainda mais seu consumo. Se ela tem um benefício e a garantia do emprego, não restringe tanto o consumo.
- ✓ Não conseguimos captar na base o complemento feito pelo sindicato. Talvez tivéssemos que fazer um estudo com base no Mediador, confrontando com os dados do Programa.
- ✓ O que sabemos é que quem complementou, pelas regras, eram as empresas com faturamento acima de 4 bilhões. Elas aplicaram o Programa em certas faixas salariais previstas nas regras. Para esses casos, calculamos qual foi o complemento do empregador.
- ✓ Para saber se houve uma demissão dos trabalhadores mais experientes após o Programa, teríamos que olhar na atualização do estudo
- ✓ A taxa de reposição de 80% no Brasil está bem acima do que pode ser visto em outros países. Isso pode ter a ver com a vinculação com o salário mínimo. Em muitos países nem há salário mínimo e não são vinculados ao benefício de assistência. Ou seja, não há um piso mínimo
- ✓ As micro e pequenas empresas aderiram fortemente ao Programa. Isso destoava muito de outros programas anteriores, de 2015, 2016. Na época, só as montadoras aderiram ao programa de redução de jornada
- ✓ Precisaria olhar o Mediador para fazer um cruzamento entre os acordos sindicais e o Perner

- ✓ O fato de ter havido acordos individuais com os trabalhadores pode ter sido fundamental para a adesão rápida ao Programa. Em um mês, houve milhões de trabalhadores já recebendo o benefício. Em um cenário de crise pandêmica, esse formato pode ter sido o melhor. Os sindicatos talvez não teriam conseguido espaço para negociar tão rapidamente com os empresários
- ✓ Esse tipo de programa pode ser uma alternativa em caso de crise climática como no Rio Grande do Sul. Muitos municípios pararam e os empregadores vão demitir e contratar depois. E isso já está na lei. O Programa permite que o governo utilize emergencialmente para situações como essa
- ✓ Deveria ser usado em caso de crises imprevistas e que tenham um prazo de duração estimado, que não seja uma crise estrutural
- ✓ Se isso for construído, os sindicatos podem se preparar para esse tipo de relação com os empregadores
- ✓ O conhecimento gerado pelo PPE, que foi construído com forte participação sindical, permitiu que esse novo programa fosse estruturado de forma rápida durante a pandemia
- ✓ Se a RAIS 2022 sair em novembro, podemos avaliar em incluir no estudo

Apresentação

PEMER: COBERTURA E INTENSIDADE DA REDUÇÃO DAS HORAS TRABALHADAS

CAMILA IKUTA, CLÓVIS SCHERER E GUSTAVO MONTEIRO

Introdução

- Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Pemer), e seu sucedâneo, o Novo Pemer
 - incentivar o ajuste no volume de trabalho pelas horas trabalhadas, e não por demissões, sustentando parcialmente a renda e auxiliando o reestabelecimento da produção e do emprego
- O artigo preenche lacunas das estatísticas oficiais, incorporando as dimensões “tempo de participação” e “horas de trabalho reduzidas”
 - a) cobertura efetiva do Pemer/Novo Pemer, em termos absolutos e em relação ao emprego celetista;
 - b) intensidade da redução da jornada de trabalho dos vínculos participantes no programa; e
- Estudo com base nos dados dos registros administrativos do PEMER e da RAIS 2019

A COBERTURA DO PROGRAMA

- Número de acordos e de trabalhadores não expressam precisamente a cobertura do Programa.
 - base hoje registra 20 milhões de acordos e 9,8 milhões de trabalhadores em 2020
- Cobertura = vínculos de emprego aos quais se aplicaram os acordos de redução de jornada/suspensão de contrato para a concessão do BEm
- Combinação dos identificadores do trabalhador e do empregador:
 - 18,3 milhões de acordos
 - 10,3 milhões de vínculos
 - 9,5 milhões no Pemer
 - 2,4 milhões no Novo Pemer
 - 1,7 milhão em ambos

TAXA DE COBERTURA DO PROGRAMA

- Taxa de cobertura = participantes / total de vínculos
- Incorporando o tempo de duração do programa => variação de ambos os termos dessa razão ao longo do período de duração do Programa
- Duas formas de calcular a taxa de cobertura

Tabela 1 – Perner e Novo Perner – cobertura estimada do Programa em relação aos vínculos de emprego registrados no Novo Caged

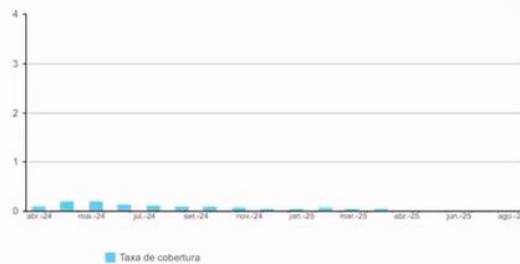
Edição do Programa	Estoque de vínculos no inicial	Admissões durante o Programa	Vínculos totais	Vínculos cobertos pelo Programa	% de cobertura total
Perner	39.353.123	10.854.791	50.207.914	9.517.235	19,0%
N. Perner	40.197.487	8.049.162	48.246.649	2.446.249	5,1%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Novo Caged, tabelas de divulgação referentes aos meses de abril de 2021 e setembro de 2021, série com ajustes. Elaboração: DIEESE.

TAXA DE COBERTURA DO PROGRAMA

- Calculando com participantes e vínculos totais a cada mês de duração do Programa = média de 10,8% do emprego celetista (8,8% a 19,0%)

Gráfico 2 – Perner e Novo Perner – taxa de cobertura em relação ao estoque mensal de vínculos registrados no Novo Caged



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Novo Caged. Elaboração: DIEESE.

A INTENSIDADE DO AJUSTE DA JORNADA

- Intensidade = volume de trabalho reduzido via jornada
- Jornada contratada de 81,8% dos vínculos participantes no Perner obtidos na Rais 2019

Tabela 2 – Perner – horas contratuais, reduzidas e trabalhadas segundo faixa de salário

Faixa salarial (em Salários Mínimos)	Horas de trabalho contratadas	Horas não trabalhadas	Horas trabalhadas	% da jornada trabalhada	% de horas reduzidas
Até 1 SM	399.735.302	321.242.310	78.492.992	19,6%	80,4%
Mais que 1 a 2 SM	3.696.265.590	2.814.073.707	882.191.883	23,9%	76,1%
Mais que 2 a 3 SM	1.118.004.026	756.614.719	361.389.308	32,3%	67,7%
Mais que 3 a 5 SM	605.597.946	360.513.101	245.084.845	40,5%	59,5%
Mais que 5 SM	295.120.602	138.494.834	156.625.768	53,1%	46,9%
Não classificado	236.642.496	173.317.181	63.325.315	26,8%	73,2%
Total	6.351.365.967	4.564.255.852	1.787.110.115	28,1%	71,9%

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Perner. Rais 2019. Elaboração: DIEESE.

A TAXA DE REPOSIÇÃO SALARIAL

- Percentual da remuneração que foi mantida durante o programa
- Salário de dezembro/2019 de 81,8% dos vínculos participantes obtido na Rais



Tabela 3 – Perner – taxa de reposição salarial decomposta por componente

Faixa salarial (em n. salários mínimos)	Massa salarial teórica sem programa (R\$ M)	Salário + complemento + benefício (R\$)	Salário reduzido	Compl e-mento	Benefi-cio	Taxa de reposição
Até 1SM	1.926	2.386	19,2%	4,7%	100,0%	123,9%
+ que 1 a 2SM	24.918	21.897	24,5%	3,3%	60,1%	87,9%
+ que 2 a 3SM	12.843	10.125	32,8%	4,0%	42,0%	78,8%
+ que 3 a 5SM	10.860	7.785	41,2%	4,2%	26,3%	71,7%
+ que 5SM	13.176	8.972	56,2%	3,2%	8,7%	68,1%
Total	63.725	51.165	35,4%	3,6%	41,3%	80,3%

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- O estudo apresentou evidências dos efeitos do Perner, e do Novo Perner, no ajuste da utilização da força de trabalho empregada sob o regime celetista durante a crise pandêmica em 2020 e 2021.
- As taxas de cobertura do Programa foram expressivas (de 19% ou 10%, conforme o método de cálculo), embora menores do que o projetado.
- O programa permitiu forte ajuste na demanda (72% das horas), decrescente segundo as faixas salariais.
- A taxa de reposição dos rendimentos dos participantes foi alta (80,3%) e inversamente proporcional ao salário contratual
- O programa foi adequado ao tipo de impacto da crise (rápida variação da demanda, setores e grupos populacionais mais impactados).
- A continuidade dos estudos visam estimar seus efeitos na preservação de empregos durante e após o encerramento do Programa.



ATUALIZAÇÃO DO ESTUDO

- A continuidade dos estudos devem visar a avaliação dos efeitos do Programa na preservação de empregos durante e após seu encerramento.

O que temos que fazer?

- 1 - Buscar os vínculos participantes do PEMER na base da RAIS 2020 e, os vínculos no Novo Perner, na base da RAIS 2021. Vínculos não admitidos no ano ou admitidos nos meses anteriores à edição de cada programa.
- 2 - Recalcular as estatísticas relativas à redução da jornada e taxa de reposição da remuneração
- 3 - Estimar o tempo de duração dos vínculos participantes e comparar com a duração prevista no Programa (garantia de emprego)



Participantes

Dia 26/10/2023

- Participação virtual: equipe técnica DIEESE (fora de São Paulo)



MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO



Fortalecimento do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho e construção e aplicação de novos métodos para inclusão e revisão de ocupações na classificação brasileira de ocupações (CBO)

Meta 1 – Fortalecimento do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho

Produto 1: Atualização do Estudo sobre Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

Local: São Paulo – SP

LISTA DE PRESENÇA

DATA: 26/10/2023

Nº	NOME	E-MAIL	TELEFONE	ASSINATURA
1	Andreia Ferreira	andreaferreira@diece.org.br	67.9.9903.2689	
2	Everson Costa	everson@diece.org.br	91-99956555	
3	Mariel Angeli Lopes	mariel@diece.org.br	61.98612-1985	Mariel A. Lopes
4	Sandro Silva	SANDRO@DIEESE.ORG.BR	41.99967-1961	
5	Patrícia L. Costa	patricia@diece.org.br	11.99.1294918	

Termo de Fomento nº 01/2022 - 936797/2022



MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO



Nº	NOME	E-MAIL	TELEFONE	ASSINATURA
6	Ricardo Tamashiro	ricardo@diece.org.br	11.986.777.773	Ricardo Tamashiro
7	Tracy R. Carter	tracycarter@diece.org.br	11.952482360	Tracy R.
8	Patrícia Delatorre	patriciad@diece.org.br	11.99319298	Patricia
9	ILIANA F SILVA	iliana@diece.org.br	11.3874.5419	
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				

Termo de Fomento nº 01/2022 - 936797/2022

Dia 27/10/2023

Participação virtual: equipe técnica do DIEESE (fora de São Paulo)MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO**Fortalecimento do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho e construção e aplicação de novos métodos para inclusão e revisão de ocupações na classificação brasileira de ocupações (CBO)****Meta 1 – Fortalecimento do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho****Produto 1: Atualização do Estudo sobre Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**

Local: São Paulo – SP

LISTA DE PRESENÇA

DATA: 27/10/2023

Nº	NOME	E-MAIL	TELEFONE	ASSINATURA
1	Andrea Ferreira	andreaferreira@diecee.org.br	67.9.8903.2627	
2	Everson Costa	everson@diecee.org.br	31.98856505	
3	Mariel Angeli Lopes	mariel@diecee.org.br	61.98612.1785	Mariel Angeli Lopes
4	Sandro Silva	sandro@diecee.org.br	41.99967.1461	
5	PATRICIA L COSTA	patuaria@diecee.org.br	11.99918.4418	Patricia

Termo de Fomento nº 01/2022 - 936797/2022

MINISTÉRIO DO
TRABALHO E EMPREGO

Nº	NOME	E-MAIL	TELEFONE	ASSINATURA
6	Ricardo Tamashiro	ricardo@diecee.org.br	11.986.777.773	Ricardo
7	Froga de Costa	fragoacosta@diecee.org.br	11.952882360	Froga
8	Roberta Pelatieri	pelatieri@diecee.org.br	11.993119298	Roberta
9	ILMARI SILVA	ilmari@diecee.org.br	11.3874.5419	Ilmari
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				

Termo de Fomento nº 01/2022 - 936797/2022