

Nota Técnica nº 44

6 DE JULHO DE 2020

Cenários para a despesa com o
benefício emergencial a trabalhadores
formais (MP 936/2020)

Alessandro Casalecchi

SENADO FEDERAL
PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo
Felipe Scudeler Salto

Diretores

Daniel Veloso Couri
Josué Alfredo Pellegrini

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi
Alexandre Augusto Seijas de Andrade
Luiza Muniz Navarro Mesquita
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiário

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Cenários para a despesa com o benefício emergencial a trabalhadores formais (MP 936/2020)

Alessandro Casalecchi¹

Esta nota técnica apresenta cenários para a despesa com o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, instituído pela Medida Provisória nº 936, de 2020, já apreciada pelo Congresso Nacional na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 15, de 2020. Em nosso cenário base, sob as regras originais do programa, a despesa seria de R\$ 26,1 bilhões em 2020, correspondente a 15 milhões de empregos preservados² ou 42% dos empregos elegíveis. Em caso de extensão da duração máxima dos acordos de redução ou suspensão de jornada, em 30, 60 e 90 dias, a despesa passaria para R\$ 35 bilhões, R\$ 43,8 bilhões e R\$ 52,6 bilhões, respectivamente. Uma vez que os pagamentos já estão em fase mais adiantada, os números divulgados pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, aqui compilados, permitiram aferir a faixa em que estas despesas deverão se situar. Para que a despesa atingisse, sob as regras originais, os R\$ 51,6 bilhões do crédito extraordinário aberto pela MP nº 935, de 2020, seria preciso que 82% dos empregos privados formais fossem cobertos pelo programa, situação que consideramos improvável.

Sumário

I - Introdução.....	4
II - A regra de cálculo do BEm.....	5
III - A despesa estimada pelo governo	6
IV - A evolução do quantitativo do seguro-desemprego em 2020 e em anos recentes.....	7
V - A despesa já comprometida com o BEm.....	8
VI - Cenários para a despesa total em 2020.....	13
VI.1 Primeiro exercício: velocidade moderada de adesão ao programa.....	16
VI.2 Segundo exercício: desligamentos sem justa causa na hipótese de ausência do PEMER.....	17
VII - Conclusão	19
Anexo - Filtragem dos dados da RAIS 2018.....	20

¹ Analista da IFI.

² Nesta nota, utilizaremos a expressão “empregos preservados” para nos referir ao total de vínculos empregatícios cadastrados no programa, através dos acordos celebrados entre empregadores e empregados. Contudo, cabem duas observações. Primeiro, trabalhadores com mais de um vínculo podem aderir ao programa mais de uma vez, pois a adesão é por vínculo, e não por pessoa (vide MP 936, Art. 6º, § 3º). Com isso, o quantitativo de empregos preservados não necessariamente coincide com o quantitativo de trabalhadores cobertos. Em segundo lugar, é possível que parte dos empregadores tenham aderido ao programa mesmo que, na ausência deste, não demitiram os trabalhadores. Em outras palavras, estes empregos não seriam preservados no sentido rigoroso do termo, pois eles não seriam perdidos sem o programa.

I - Introdução

Esta nota técnica apresenta cenários para a despesa da União com o pagamento do benefício a trabalhadores formais instituído pela Medida Provisória nº 936³ – publicada em 1º de abril de 2020 –, e chamado formalmente de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (“BEm”). O BEm foi posteriormente normatizado pela Portaria nº 10.486/2020 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho,⁴ e apreciada pelo Congresso Nacional, que a remeteu à sanção presidencial na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 15/2020.⁵ O programa vigorará até 31 de dezembro de 2020, mesmo período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo decreto legislativo nº 6/2020.⁶

A IFI tem, entre as atribuições fixadas na Resolução do Senado 42/2016, a de mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes. Esta nota se justifica, portanto, uma vez que as despesas com o BEm atingirão dezenas de bilhões de reais, tendo efeito significativo sobre o resultado primário do governo central neste ano. Deve-se ressaltar, todavia, que o PEMER pode ter o efeito de evitar despesas com seguro-desemprego, que seriam ainda maiores, dependendo da duração da desaceleração econômica. Esta nota analisa, contudo, o impacto fiscal da medida em sentido mais restrito: a despesa esperada com o pagamento do BEm.

A diminuição do consumo e do investimento causada pelas medidas sanitárias de combate à pandemia do novo coronavírus tem levado à queda no faturamento das empresas. Sem ela, muitas poderiam se ver forçadas a desligar seus empregados. O BEm é um dos elementos que compõem o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER). O programa procura impedir que desligamentos ocorram de forma generalizada no mercado formal, ao permitir o ajuste do número de horas de trabalho de cada empregado, mantido o valor do salário-hora.⁷

O PEMER autoriza empregados e empregadores a celebrar acordos de redução da jornada – com redução proporcional no salário –, ou acordos de suspensão do contrato de trabalho, por prazos máximos⁸ de 90 e 60 dias, respectivamente, contanto que o vínculo empregatício seja preservado. Períodos de suspensão e redução também podem ser concatenados, desde que o total não ultrapasse 90 dias.⁹ A celebração destes acordos está autorizada apenas até 31 de dezembro de 2020. O BEm, pago pelo governo, tem a finalidade de recompor, ao menos em parte, a perda de renda decorrente desses acordos.

Em nosso cenário base de despesa com a medida, sob as regras originais do programa, consideramos razoável adotar o valor de R\$ 26,1 bilhões no acumulado do ano, fundamentando a escolha com dois exercícios apresentados na seção VI. O valor foi incorporado à revisão de cenários do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 41, publicado pela Instituição Fiscal Independente (IFI) em 15 de junho.¹⁰ Assim, esta nota explicita o procedimento usado para a obtenção dessa estimativa. Nossos cálculos ativeram-se à consideração de limites superiores e inferiores. Como o PLV 15/2020 também prevê que o Poder Executivo pode aumentar a duração máxima dos acordos, estimamos a despesa para três casos de extensão: 30, 60 e 90 dias a mais. A despesa estimada, em cada caso, seria de R\$ 35 bilhões, R\$ 43,8 bilhões e R\$ 52,6 bilhões, respectivamente.¹¹

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm

⁴ Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10.486-de-22-de-abril-de-2020-253754485>

⁵ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141375>

⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/DLG6-2020.htm

⁷ Art. 7º da MP 936: “[...]o empregador poderá acordar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de seus empregados, por até noventa dias, observados os seguintes requisitos: I - preservação do valor do salário-hora de trabalho; [...]”

⁸ Ao apreciar a MP 936, o Congresso Nacional abriu a possibilidade de estes prazos serem estendidos por ato do Poder Executivo (vide Art. 7º do PLV 15/2020). De fato, em 29 de junho, o governo sinalizou que vai ampliar estes prazos, possivelmente para 120 dias em ambas as modalidades.

⁹ O governo ainda não sinalizou qual será o novo limite total (combinando-se suspensões e reduções) após a extensão dos prazos pretendida.

¹⁰ O relatório está disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_IUN2020.pdf?sequence=4

¹¹ As despesas calculadas nesta nota não levam em consideração o pagamento do benefício previsto no artigo 27 do PLV 15, e que estava ausente da MP 936. Segundo este artigo, o empregado dispensado sem justa causa que não preencher os requisitos de habilitação ao seguro-desemprego receberá R\$ 600 por três meses. Também não levamos em consideração o pagamento do benefício previsto no artigo 28 do mesmo PLV, igualmente ausente da MP 936, segundo o qual os beneficiários de seguro-desemprego cuja última parcela foi paga em março ou abril de 2020, receberiam três parcelas mensais de R\$ 600.

Como suporte à elaboração dos cenários, utilizamos dados divulgados pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) sobre o PEMER, e dados administrativos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018 e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED e Novo CAGED) de 2013 a 2020. Esta nota se soma a outras análises sobre a MP 936/2020, como Costa e Reis (2020)¹² e Hecksher e Foguel (2020),¹³ que utilizaram a PNAD Contínua, e tinham como objeto a interação do programa com os rendimentos dos trabalhadores e a sua cobertura.

Finalmente, vale dizer que esta nota complementa a Nota Técnica 42,¹⁴ publicada pela IFI em 7 de maio de 2020, que tratou da despesa com outro benefício pago pelo governo no contexto de pandemia: o auxílio emergencial a vulneráveis. Enquanto o BEm é pago apenas a empregados formais, o auxílio a vulneráveis destina-se aos trabalhadores informais, entre outros, sendo vedado a empregados formais (exceto intermitentes inativos¹⁵).

II - A regra de cálculo do BEm

Existe uma relação direta entre o programa de seguro-desemprego (SD) e o PEMER, pois a base de cálculo do BEm é o SD a que o trabalhador teria direito em caso de desligamento. Note-se que nem todo trabalhador desligado tem direito ao SD, que é pago apenas se forem satisfeitas certas condições adicionais, relativas ao número de meses trabalhados antes da demissão, e ao tipo de desligamento, que deve ser sem justa causa. De todo modo, a taxa de aprovação para o recebimento do SD, entre os trabalhadores que fizeram o requerimento, oscilou em torno de 95% em 2019.¹⁶

Segundo as regras do SD, o cálculo deste benefício é feito a partir da média dos salários recebidos pelo trabalhador nos três meses anteriores ao desligamento, como explicado na Tabela 1. A tabela também apresenta a regra de cálculo do BEm. Para reduções de jornada, o BEm é igual ao percentual de redução multiplicado pelo SD. Para suspensão de contrato de trabalho, o benefício varia: é de 70% do SD se o empregador auferiu receita bruta anual maior do que R\$ 4,8 milhões em 2019, e 100% do SD caso contrário.

O BEm máximo pago a um trabalhador é igual ao máximo do SD (com uma diferença de centavos¹⁷), ou seja, R\$ 1.814. O BEm mínimo é igual a 25% do salário mínimo (SM), ou R\$ 262. A Tabela 1 não se aplica aos trabalhadores intermitentes, que receberão três pagamentos de R\$ 600, invariavelmente.

¹² Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35661

¹³ Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35527

¹⁴ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571562/NT42_Cenarios_despesas_auxilio_emergencial.pdf?sequence=6

¹⁵ Conforme a lei que o instituiu, (13.982/2020), no Art. 2o, inciso II, e inciso VI, alínea "c".

¹⁶ Média da taxa mensal de aprovação mensal em 2019, na modalidade "trabalhador formal", calculada como a razão entre a quantidade de segurados e a quantidade de requerentes, por competência da requisição. As tabelas com as séries históricas usadas neste cálculo estão disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br/seguro-desemprego>

¹⁷ Segundo as regras do PEMER, se o cálculo do BEm resultar em valor com casas decimais, deve ser arredondado para o número inteiro imediatamente superior (MP 936/2020, Art. 6º, § 4º).

TABELA 1. REGRA DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO EMERGENCIAL DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (R\$)

Média salarial*	Seguro-desemprego (SD)		Benefício emergencial (BEm)				
	Regra de cálculo	Valor	Redução da jornada			Suspensão do contrato	
			25%	50%	70%	Receita bruta abaixo de R\$ 4,8 mi*** (100% do SD)	Receita bruta acima de R\$ 4,8 mi*** (70% do SD)
Modalidade "formal"							
Entre 1 SM e R\$ 1.599,61	80% da média	1.045** a 1.279,69	262 a 320	523 a 640	732 a 896	1.045 a 1.280	732 a 896
Entre R\$ 1.599,62 e R\$ 2.666,29	1.279,69 + 50% do que exceder 1.599,61	1.279,69 a 1.813,03	320 a 454	640 a 907	896 a 1270	1.280 a 1.814	896 a 1270
Acima de R\$ 2.666,29	1.813,03	1.813,03	454	907	1.270	1.814	1.270
Modalidade "empregado doméstico"							
Independente	1 SM	1.045	262	523	732	1.045	---

Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e MP 936/2020. Elaboração: IFI.

As fórmulas para cálculo do seguro-desemprego, referentes às modalidades "formal" e "empregado doméstico", estão disponíveis, respectivamente, em:

<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/trabalhador/seguro-desemprego/seguro-desemprego-formal>

<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/assuntos/trabalhador/seguro-desemprego/seguro-desemprego-empregado-domestico>

*Nota 1: média dos salários recebidos nos três meses anteriores ao desligamento, no último vínculo empregatício. Caso o trabalhador não tenha recebido salário neste vínculo em todos os três meses anteriores ao desligamento, a média deve ser calculada usando-se os últimos dois meses. Se houve apenas um recebimento, o valor considerado é deste último. Mais detalhes podem ser conferidos na referência acima.

**Nota 2: o piso do SD é o salário mínimo.

***Nota 3: receita bruta anual do empregador em 2019.

Nota 4: o valor do BEm, obtido pela aplicação dos percentuais, deve ser arredondado para o valor inteiro imediatamente superior (MP 936/2020, Art. 6º, § 4º). Por isso, os valores na tabela são inteiros, muitos embora os dados reportados pela SEPRT, a serem comentados na Tabela 4, apresentem valores decimais em alguns casos.

Nota 5: SM é sigla para "salário mínimo", que atualmente vale R\$ 1.045,00.

III - A despesa estimada pelo governo

A julgar pelo crédito extraordinário aberto pela MP 935/2020,¹⁸ a expectativa do governo para a **despesa** com o BEm em 2020 é de R\$ 51,6 bilhões. A projeção oficial da **quantidade de empregos preservados**, entretanto, está pouco clara, pois diferentes valores foram divulgados.

Segundo a Exposição de Motivos da MP 936¹⁹: "O benefício emergencial, cujo custo estimado é de R\$ 51,6 bilhões, poderá contribuir para a preservação de 24,5 milhões de empregos." Esta quantidade difere dos 8,5 milhões mencionados em outros meios oficiais, como em notícia²⁰ da página eletrônica da SEPRT, segundo a qual a "projeção do Ministério da Economia é de que o programa irá preservar até 8,5 milhões de empregos, beneficiando cerca de 24,5 milhões trabalhadores com carteira assinada." Os valores também constam de apresentação feita pelo governo ao anunciar o programa em 1º de abril (Tabela 2). A tabela dá espaço tanto à interpretação de que seriam 8,5 milhões de empregos, quanto 24,5 milhões.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv935.htm

¹⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-936-20.pdf

²⁰ Disponível em: <http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/7385-numero-de-empregos-preservedos-pelo-bem-ja-pode-ser-consultado-online>

TABELA 2. REPRODUÇÃO – PROJEÇÃO DO GOVERNO PARA A QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS (MILHÕES DE PESSOAS)

	Cenário sem a adoção de medidas	Programa Emergencial de Manutenção do Emprego
Empregos preservados	---	8,5
Requisição de outros benefícios	12	3,2
Em regime CLT Beneficiados	0	24,5

Fonte: apresentação realizada pelo governo em 1º de abril de 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/apresentacaompemrego.pdf/view>

Entendemos que o número oficial seja de 24,5 milhões de empregos preservados. A razão é que, dividindo-se R\$ 51,6 bilhões do crédito extraordinário por 24,5 milhões, chega-se a R\$ 2.106,12 por emprego. Se a quantidade fosse 8,5 milhões, a divisão resultaria em R\$ 6.070,59, valor incompatível com as regras do BEm, pois seria maior do que o pagamento do valor máximo do benefício por três meses.²¹ Além disso, o quantitativo de 8,5 milhões já foi ultrapassado em apenas dois meses de vigência do PEMER.²²

Apesar das razões acima, convém observar que os 8,5 milhões de empregos indicados na Tabela 2 são o número mais compatível com os dados de requerimentos de SD nos últimos anos. Em 2019, foram 6,7 milhões. Em 2014, ano com mais requerimentos, foram 8,8 milhões. A evolução recente do SD será brevemente apresentada na próxima seção, em função de sua relação direta com o PEMER.

IV - A evolução do quantitativo do seguro-desemprego em 2020 e em anos recentes

A Tabela 3 apresenta o histórico recente dos requerimentos de SD (linhas cinzas), na modalidade “trabalhador formal”.²³ Abaixo de cada valor (linhas brancas), consta a quantidade de parcelas pagas na competência indicada, para todos os segurados do Brasil, independentemente da data em que fizeram o requerimento. Nem todo requerimento é aprovado, mas a taxa de habilitação tem sido alta, em torno de 95% em 2019, como já mencionado acima.

Em janeiro e fevereiro de 2020, antes da desaceleração econômica causada pela pandemia do novo coronavírus, foram feitos 569 mil e 483 mil requerimentos do SD, respectivamente, valores inferiores aos observados, nos mesmos meses, em todos os anos da última década, com exceção de janeiro de 2018. Os anos com mais requerimentos no primeiro bimestre foram 2013, 2014 e 2015.

Em março de 2020, a economia já sofria o impacto da pandemia, mas os programas de auxílio emergencial a vulneráveis (AE) e o PEMER ainda não haviam sido instituídos. Apesar disso, 2020 apresentou o menor número de requerimentos dos últimos anos (537 mil).

Em abril de 2020, a relação se inverteu rapidamente, mesmo com o início da vigência do AE e do PEMER: a quantidade de requerimentos subiu para 749 mil, equivalente a abril de 2014. Parte desta alta tem origem em desligamentos ocorridos no final de março, uma vez que o SD pode ser solicitado apenas a partir do sétimo dia após a demissão. A

²¹ Isto é, R\$ 4.898, igual a duas parcelas de R\$ 1.814 (dois meses de suspensão com o teto do SD) mais uma parcela de R\$ 1.270 (um mês de redução de 70%, aplicado sobre o teto do SD).

²² Em 6 de junho, eram 9,7 milhões de empregos preservados, conforme contagem disponível na página do programa: <https://servicos.mte.gov.br/bem/>

²³ O mês de requerimento do SD não necessariamente corresponde ao mês de demissão, pois ele deve ser feito a partir de sete dias, e até 120 dias, após a demissão. Não inclui trabalhadores domésticos. Os dados de SD para empregados domésticos estavam disponíveis na página da SEPRT apenas até os primeiros meses de 2019.

quantidade teria sido ainda maior na ausência do PEMER, pois apenas entre o primeiro dia de sua vigência (1º de abril) e o dia 28 de abril, 5,6 milhões de empregos²⁴ foram preservados pelo programa.

Em maio de 2020 foram feitos 960 mil requerimentos, maior valor mensal desde, pelo menos, janeiro de 2000. Assim como em abril, a existência do PEMER foi responsável por evitar uma quantidade ainda maior de requerimentos, pois entre 29 de abril e 26 de maio, ocorreram 2,5 milhões de novos cadastros no programa.

Na Tabela 3, 2014 é o ano com a maior média mensal de requerimentos (733 mil), seguido por 2015 (683 mil). Para os fins desta nota, utilizaremos 2015 como uma referência no exercício da seção VI.2, onde calcularemos uma aproximação para a quantidade de adesões ao PEMER até dezembro. Mostraremos através do CAGED que as admissões e desligamentos de 2015 possuem dinâmica semelhante à de 2020, além de ter sido um ano de expressiva queda de atividade econômica. Ficará evidente, contudo, que 2020 não encontra semelhante em nenhum dos anos recentes.

TABELA 3. QUANTIDADE DE REQUERENTES E DE PARCELAS PAGAS DO SEGURO-DESEMPREGO, POR COMPETÊNCIA DA REQUISICÃO E DO PAGAMENTO, MODALIDADE TRABALHADOR FORMAL (MILHARES DE PESSOAS E DE PARCELAS)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total até maio	Total no ano
2013	777	642	735	814	742	718	765	732	616	726	698	605	3.711	8.571
	2.764	2.521	2.498	3.003	2.910	2.809	3.196	3.039	2.940	3.047	2.709	2.877	13.696	34.312
2014	743	729	716	750	694	713	840	735	740	774	712	652	3.632	8.800
	2.796	2.597	2.811	2.798	2.880	2.929	3.018	2.875	3.179	3.146	2.819	3.253	13.881	35.101
2015	724	675	825	642	660	689	736	684	676	493	761	626	3.527	8.191
	2.959	2.686	3.049	2.915	2.732	2.909	2.816	2.769	2.717	2.728	2.588	2.652	14.341	33.519
2016	602	595	759	645	688	704	645	654	422	631	644	575	3.288	7.563
	2.488	2.533	2.537	2.535	2.625	2.591	2.607	2.964	2.539	2.662	2.430	2.373	12.719	30.886
2017	581	522	703	533	662	581	575	604	528	546	519	491	3.001	6.845
	2.489	1.966	2.758	2.296	2.552	2.450	2.525	2.523	2.322	2.494	2.282	2.107	12.060	28.762
2018	545	498	604	602	598	559	571	575	502	570	504	454	2.846	6.581
	2.346	2.001	2.031	2.271	2.218	2.287	2.416	2.394	2.145	2.433	2.214	2.121	10.866	26.875
2019	586	551	556	613	628	509	626	567	522	554	511	434	2.934	6.656
	2.168	1.991	2.033	2.255	2.282	2.177	2.511	2.331	2.364	2.341	2.064	2.250	10.729	26.767
		Sem pandemia, sem AE e Bem	Com pandemia, sem AE e Bem	Com pandemia, com AE e Bem										
2020	569	483	537	749	960	351*							3.297	3.649
	2.109	1.911	2.059	1.947	2.098	1.385*							10.124	11.510

Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

* Nota 1: até 15 de junho.

Nota 2: os dados estão disponíveis nas "Tabelas de séries históricas", em: <http://pdet.mte.gov.br/seguro-desemprego>

Nota 3: as linhas cinzas informam a quantidade de requerentes naquele mês e ano; a linha branca, a quantidade de parcelas pagas a cidadãos que, naquela data, eram segurados, independentemente da data em que fizeram seus requerimentos.

Nota 4: Os dados desta tabela não incluem trabalhadores domésticos.

V - A despesa já comprometida com o BEm

Até 30 de junho, a despesa paga no âmbito do PEMER era de R\$ 13,9 bilhões, de um total previsto de R\$ 51,6 bilhões, segundo dados Painel de Créditos Extraordinários da IFI²⁵ e do Tesouro Nacional.²⁶ O valor pago até agora, entretanto, não reflete o número mais elevado de empregos preservados, pois parte deles ainda está por receber o

²⁴ Dados realizados do PEMER constam da Tabela 4 e do Gráfico 1, apresentados mais adiante nesta nota.

²⁵ Painel interativo criado pela IFI e disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/painel-de-creditos-covid-19>. Os valores encontram-se na opção "Autorizado e pago por ação", sob o nome "Benefício emergencial a formais".

²⁶ "Painel de Monitoramento dos Gastos da União Com Combate à Covid-19", no portal Tesouro Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>

benefício, e os que já receberam pela primeira vez, podem ter direito a mais parcelas. O pagamento do BEm é feito 30 dias depois da celebração do acordo entre empregado e empregador, conforme normatização da Portaria 10.486 da SEPRT,²⁷ de forma que nem todos os trabalhadores que celebraram acordos na primeira quinzena de junho, por exemplo, receberam o primeiro pagamento.

Assim, a despesa total do programa, incluindo os pagamentos mencionados acima e aqueles a realizar com todos os acordos já celebrados, tem sido divulgada pela SEPRT através de notícias em sua página eletrônica e, mais recentemente, juntamente com os resultados do Novo CAGED, como em 27 de maio e 29 de junho. O grau de detalhamento desta despesa varia entre as divulgações, de forma que nossos comentários a seguir baseiam-se na última informação disponível sobre cada variável. No caso particular do quantitativo, é possível acompanhar a evolução mais regularmente através da página eletrônica do programa.²⁸

O total de empregos preservados pelo PEMER era de 11,7 milhões em 29 de junho.²⁹ A Tabela 4, a seguir, reúne mais dados. Vale lembrar que aqueles acordos celebrados logo no início do programa, nas primeiras semanas de abril, já atingirão a duração máxima permitida (90 dias) nas primeiras semanas de julho. Como será mencionado adiante, o Poder Executivo pretende estender tal prazo máximo.

Em 29 de junho, a despesa já comprometida com o BEm (isto é, paga e a pagar) era de R\$ 17,4 bilhões. Como os acordos podem envolver reduções ou suspensões de jornada por mais de um mês, convém verificar o total médio pago por emprego, que considera todas as parcelas mensais. Tal medida estava em R\$ 1.487,40 naquela data, sendo que dois meses antes, em 22 de abril, esta medida era maior, valendo R\$ 1.988,66. Uma das explicações para a queda é que as suspensões de contrato de trabalho, situação na qual o BEm atinge seu valor máximo, vêm caindo em participação persistentemente desde o início do programa. Em 22 de abril, representavam 58% dos acordos celebrados. Em 29 de junho, 46%. No mesmo período, também aumentou a participação dos acordos de redução de 25% (+5,7 pontos percentuais) e 50% (+2,3 pontos percentuais), que implicam pagamentos menores do benefício.

A maior queda na participação das suspensões ocorreu, entretanto, no último mês (de 26 de maio a 29 de junho). Enquanto as suspensões caíram de 54% para 46%, as reduções de 70% na jornada subiram de 12% para 19% de participação. É possível que este movimento tenha ocorrido porque o prazo máximo das suspensões é, sob as regras então vigentes, de dois meses. Os empregadores, ao perceber a chegada do fim do período pactuado, provavelmente decidiram migrar para os acordos de 70%. Tal reação sugere que estes empregadores preferiam, na verdade, permanecer com as suspensões, e a redução de 70% seria a única alternativa viável mais próxima do que, para eles, seria o ideal.

Conforme notícia de 29 de junho na página eletrônica do governo,³⁰ mencionando a intenção do Poder Executivo de aumentar os prazos máximos autorizados para os acordos, “a prorrogação do benefício deve ocorrer por mais 2 meses no caso da suspensão de contratos de trabalho e de mais um mês para a redução de jornada.” A constatação exposta no parágrafo anterior (migração entre tipos de acordo) pode ter motivado o governo a estender o prazo de suspensão em maior intensidade (dobrar de 60 para 120 dias) do que os prazos de redução de jornada (aumentar em um terço, de 90 para 120 dias).

A aparente preferência de mais da metade dos empregadores pela completa suspensão dos contratos, ao invés das reduções de jornada, sugere que eles não vislumbram retomada rápida da demanda por seus bens e serviços nas próximas semanas.

²⁷ Segundo o Art. 10, §5º: “A primeira parcela será liberada 30 (trinta) dias após a data do início da redução ou suspensão (...) e as demais parcelas serão creditadas a cada intervalo de 30 (trinta) dias, contados da emissão da parcela anterior.”

²⁸ <https://servicos.mte.gov.br/bem/>

²⁹ Apesar de a notícia ser de 29 de junho, os dados provavelmente se referem a 28 de junho, pois o quantitativo informado na notícia, de 11.698.243, é menor do que o observado às 11h48 de 29 de junho, de 11.827.490.

³⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2020/06/programa-de-preservacao-do-emprego-ja-evitou-quase-11-7-milhoes-demissoes>

A parcela mensal mínima, de R\$ 261,25, é igual a 25% do salário mínimo vigente, de R\$ 1.045, compatível com a explicação da regra de cálculo do BEm na Tabela 1. O valor mínimo se refere àqueles empregados que, em condições normais, recebem um salário mínimo, e acordaram a redução de sua jornada em 25%.

A parcela mensal máxima, de R\$ 1.813, corresponde ao teto do SD, pago apenas nos casos de suspensão do contrato de trabalho, e se o empregador auferiu receita bruta anual em 2019 de até R\$ 4,8 milhões.

A parcela mensal média, de R\$ 721 em 12 de maio, é muito próxima de 70% do salário mínimo (70% de R\$ 1.045 = R\$ 731,50), apesar de os acordos de redução de 70% não serem os mais frequentes naquela data (o valor não foi reportado mais recentemente).

Metade dos empregadores que aderiram ao programa teve receita bruta anual em 2019 de até R\$ 4,8 milhões, condição para que o BEm pago ao trabalhador seja de 100% do seguro-desemprego no caso de suspensão do contrato. Este limiar de receita bruta é exatamente o mesmo exigido para a empresa ser elegível ao SIMPLES,³¹ regime tributário simplificado aplicável a empresas de menor porte. Note-se que nem todas as empresas de tal porte optam pelo SIMPLES.

O quantitativo de 167.069 trabalhadores intermitentes cobertos pelo PEMER não mudou ao longo do tempo. É possível que todos neste grupo já tenham sido identificados pelo governo. Eles receberão o valor de R\$ 600 reais a título de BEm, automaticamente, por três meses. O trabalhador intermitente somente não receberá o BEm se já for beneficiário do auxílio emergencial a vulneráveis³² (instituído pela lei 13.982/2020), pois a MP 936/2020 veda o acúmulo destes dois benefícios.³³

Como o mês de junho já se encerrou, a última das três parcelas de R\$ 600 a que os intermitentes têm direito provavelmente já foi paga. Neste sentido, é possível que o governo, na eventualidade de estender a duração máxima dos acordos de redução e suspensão de jornada, também aumente a quantidade de mensalidades pagas aos intermitentes. Em nossos cenários da seção VI, esta hipótese está implícita, pois utilizamos a despesa média por emprego observada em 26 de maio como referência, e tal média incorpora os pagamentos a este grupo de trabalhadores.

A Tabela 5 apresenta a quantidade de empregos preservados pelo PEMER por Unidade Federativa em quatro datas, e permite a comparação destes números com o estoque de empregos elegíveis ao programa em cada UF (coluna "B"). Como a última divulgação de dados por UF disponível se refere a 26 de maio, esta é a última data da tabela.

Existe grande heterogeneidade no quantitativo de empregos preservados, reflexo da diversidade existente no próprio estoque de empregos elegíveis. Em outras palavras, estados com mais cadastrados são, como esperado, aqueles com o maior número de empregos elegíveis. As linhas estão organizadas em ordem decrescente, de acordo com a coluna "A", que informa o quantitativo em 26 de maio.

O percentual de adesão (última coluna) é mais homogêneo entre UFs, ainda que persistam diferenças. Por exemplo, em 26 de maio São Paulo apresentava o maior número de cadastros (2,7 milhões), correspondentes a 24% dos empregos elegíveis do estado. Este percentual é superado pela taxa de adesão em diversas unidades da federação, com destaque para Piauí (34,6%), Ceará (34,4%) e Paraíba (32,2%). Ou seja, um terço dos empregos privados formais destes estados aderiu ao PEMER. Os estados com menor adesão são Mato Grosso (8,6%), Mato Grosso do Sul (10%), Tocantins (14,3%) e Rondônia (14,4%).

³¹ Conforme material explicativo da Receita Federal, a "partir de 2018, para fins de opção e permanência no Simples Nacional, poderão ser auferidas em cada ano-calendário receitas[brutas] no mercado interno até o limite de R\$ 4.800.000,00 (...) e, adicionalmente, receitas decorrentes da exportação de mercadorias ou serviços para o exterior, desde que as receitas de exportação também não excedam R\$ 4.800.000,00 (...)". Ver pergunta 2.1, página 18, no documento disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Arquivos/manual/PerguntaoSN.pdf>

³² O trabalhador intermitente inativo é elegível ao auxílio emergencial a vulneráveis, pois seu caso é previsto explicitamente no Art. 2º, VI, c, da lei 13.982/2020.

³³ O Art. 18 da MP diz que o "empregado com contrato de trabalho intermitente (...) fará jus ao benefício emergencial [o BEm] mensal no valor de R\$ 600,00 (...) pelo período de três meses." A MP prossegue e, no §5º do artigo, afirma: "O benefício emergencial mensal de que trata o caput [o BEm] não poderá ser acumulado com o pagamento de outro auxílio emergencial."

A Tabela 5 também mostra que a participação de cada UF no total de adesões (colunas “Proporção” em cada data) vem se alterando pouco com o passar do tempo, indicando que a adesão vem ocorrendo de forma generalizada no país.

TABELA 4. DADOS DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

	22/abr	04/mai	12/mai	26/mai	29/jun*
Valor pago e a pagar (A) (R\$ bilhões)	6,983	9,923	12,731	14,200	17,400
Empregos preservados (B)	3.511.599	5.447.937	7.206.915	8.154.997	11.698.243
Despesa por emprego (considerando todas as parcelas mensais) (R\$)	1.988,66	1.821,44	1.766,50	1.741,26	1.487,40
Parcela mensal média (R\$)		752,44	720,73		
Parcela mensal mínima (R\$)		261,25	261,25		
Parcela mensal máxima (R\$)		1.813,00	1.813,00		
Empregos por tipo de acordo (milhares e % do total)					
Redução de 25%	311.975	554.952	964.073	1.125.167	1.706.748
	8,90%	10,20%	13,40%	13,80%	14,60%
Redução de 50%	562.599	886.809	1.239.084	1.430.918	2.144.886
	16,00%	16,30%	17,20%	17,50%	18,30%
Redução de 70%	424.157	681.427	879.774	991.683	2.256.368
	12,10%	12,50%	12,20%	12,20%	19,30%
Suspensão	2.045.799	3.157.680	3.956.915	4.440.160	5.423.172
	58,30%	58,00%	54,90%	54,40%	46,40%
Intermitente	167.069	167.069	167.069	167.069	167.069
	4,80%	3,10%	2,30%	2,00%	1,40%
Empregos por receita bruta do empregador (milhares e % do total)					
Receita bruta em 2019 até R\$ 4,8 mi	2.074.127	3.037.193	3.757.862	4.207.508	5.899.841
	59,10%	55,70%	52,10%	51,60%	50,40%
Receita bruta em 2019 maior que R\$ 4,8 mi	1.210.710	2.141.884	3.143.775	3.615.010	
	34,50%	39,30%	43,60%	44,30%	
Trabalhadores domésticos ou intermitentes ou CAEPF*	226.762	268.860	305.278	332.479	
	6,50%	4,90%	4,20%	4,10%	
Empregos por faixa etária (milhares e % do total)					
Até 17 anos		54.479	80.611		
		1,00%	1,10%		
18 a 24 anos		980.629	1.255.858		
		18,00%	17,40%		
25 a 29 anos		909.805	1.182.479		
		16,70%	16,40%		
30 a 39 anos		1.667.069	2.218.195		
		30,60%	30,80%		
40 a 49 anos		1.116.827	1.494.046		
		20,50%	20,70%		
50 a 64 anos		680.992	916.708		
		12,50%	12,70%		
acima de 65 anos		43.583	59.018		
		0,80%	0,80%		

Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Elaboração: IFI. Os dados de 22 de abril, 4 de maio e 12 de maio foram extraídos de três notícias divulgadas no site da SEPRT. Os dados de 26 de maio foram extraídos da apresentação do Novo CAGED feita pela SEPRT. Os dados de 29 de junho, de outra notícia. Disponíveis em:

<http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/7385-numero-de-empregos-preservados-pelo-bem-ja-pode-ser-consultado-online>

<http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/7395-empregadores-ja-podem-verificar-sobre-pagamento-do-bem-na-carteira-de-trabalho-digital>

<http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/7401-numero-de-empregos-preservados-pelo-bem-ultrapassa-7-2-milhoes>

<http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/7409-queda-nas-admissoes-influencia-saldo-de-empregos-formais-do-caged-ate-abril-de-2020>

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2020/06/programa-de-preservacao-do-emprego-ja-evitou-quase-11-7-milhoes-demissoes>

* Nota 1: Apesar de a notícia ser de 29 de junho, os dados provavelmente se referem a 28 de junho, pois o quantitativo informado na notícia, de 11.698.243, é menor do que o observado às 11h48 de 29 de junho, de 11.827.490.

** Nota 2: CAEPF significa Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física. Por se tratar de empregador pessoa física, colocamos este grupo na mesma linha que empregadores domésticos. Nesta desagregação “Por receita bruta do empregador”, apenas os dois primeiros grupos eram mencionados explicitamente nas divulgações. Assim, consideramos adequado reportar os empregadores domésticos, CAEPF e trabalhadores intermitentes em um mesmo grupo.

TABELA 5. EMPREGOS PRESERVADOS PELO PROGRAMA E TAXA DE ADESÃO* POR UF

UF	22/abr		04/mai		12/mai		26/mai		Estimativa de empregos formais elegíveis (RAIS 2018)*		
	Quantidade	Proporção	Quantidade	Proporção	Quantidade	Proporção	Quantidade (A)	Proporção	Quantidade* (B)	UF/Brasil* (B/ total B)	Adesão* até 26/5 (A/B)
SP	1.046.457	29,8%	1.726.996	31,7%	2.399.903	33,3%	2.722.137	33,4%	11.355.727	31,5%	24,0%
RJ	379.253	10,8%	566.585	10,4%	727.898	10,1%	804.713	9,9%	3.090.394	8,6%	26,0%
MG	344.137	9,8%	539.346	9,9%	684.657	9,5%	779.144	9,6%	3.766.003	10,4%	20,7%
RS	193.138	5,5%	299.637	5,5%	403.587	5,6%	456.733	5,6%	2.356.011	6,5%	19,4%
PR	189.626	5,4%	294.189	5,4%	389.173	5,4%	442.091	5,4%	2.483.726	6,9%	17,8%
BA	165.045	4,7%	256.053	4,7%	338.725	4,7%	388.242	4,8%	1.590.802	4,4%	24,4%
SC	158.022	4,5%	256.053	4,7%	338.725	4,7%	387.186	4,7%	1.936.875	5,4%	20,0%
CE	186.115	5,3%	272.397	5,0%	324.311	4,5%	359.060	4,4%	1.044.974	2,9%	34,4%
PE	150.999	4,3%	217.917	4,0%	281.070	3,9%	319.384	3,9%	1.153.711	3,2%	27,7%
GO	147.487	4,2%	196.126	3,6%	230.621	3,2%	247.046	3,0%	1.128.029	3,1%	21,9%
ES	56.186	1,6%	92.615	1,7%	122.518	1,7%	145.600	1,8%	684.606	1,9%	21,3%
DF	70.232	2,0%	98.063	1,8%	115.311	1,6%	127.677	1,6%	679.397	1,9%	18,8%
PB	49.162	1,4%	81.719	1,5%	108.104	1,5%	120.073	1,5%	373.235	1,0%	32,2%
RN	56.186	1,6%	76.271	1,4%	100.897	1,4%	108.476	1,3%	393.850	1,1%	27,5%
PA	38.628	1,1%	65.375	1,2%	93.690	1,3%	114.159	1,4%	676.862	1,9%	16,9%
AM	42.139	1,2%	65.375	1,2%	93.690	1,3%	107.596	1,3%	375.195	1,0%	28,7%
PI	45.651	1,3%	65.375	1,2%	86.483	1,2%	91.966	1,1%	265.451	0,7%	34,6%
MA	35.116	1,0%	54.479	1,0%	79.276	1,1%	90.235	1,1%	422.552	1,2%	21,4%
AL	42.139	1,2%	59.927	1,1%	72.069	1,0%	79.820	1,0%	320.632	0,9%	24,9%
SE	28.093	0,8%	43.583	0,8%	57.655	0,8%	68.680	0,8%	254.432	0,7%	27,0%
MT	28.093	0,8%	38.136	0,7%	50.448	0,7%	56.936	0,7%	659.103	1,8%	8,6%
MS	21.070	0,6%	32.688	0,6%	43.241	0,6%	48.081	0,6%	482.609	1,3%	10,0%
RO	14.046	0,4%	21.792	0,4%	28.828	0,4%	31.766	0,4%	221.144	0,6%	14,4%
TO	10.535	0,3%	16.344	0,3%	21.621	0,3%	22.349	0,3%	156.442	0,4%	14,3%
AC	7.023	0,2%	10.896	0,2%	14.414	0,2%	14.914	0,2%	69.392	0,2%	21,5%
AP	7.023	0,2%	10.896	0,2%	14.414	0,2%	13.324	0,2%	63.316	0,2%	21,0%
RR	3.512	0,1%	5.448	0,1%	7.207	0,1%	7.608	0,1%	46.299	0,1%	16,4%
Brasil*	3.511.599	100,0%	5.447.937	100,0%	7.206.915	100,0%	8.154.997	100,0%	36.050.769	100,0%	22,6%

Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Elaboração: IFI. Dados do PEMER (ver links no rodapé da Tabela 4) e microdados de vínculos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2018. Os microdados da RAIS estão disponíveis em: <http://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/>

***Nota 1:** vínculos formais privados, ativos em dezembro de 2018, e com remuneração maior que zero, sendo celetistas, urbanos, rurais, por prazo indeterminado, temporários, por prazo determinado, aprendizes ou parciais, exceto aqueles vinculados a empregadores com natureza jurídica relativa ao setor público e organizações internacionais. Tais empregadores não têm acesso ao PEMER (parágrafo único do Art. 3o da MP 936). Para detalhes sobre a filtragem dos dados da RAIS, confira o anexo desta nota técnica.

Nota 2: a tabela está ordenada em ordem decrescente de empregos preservados até 26 de maio (coluna "A").

Nota 3: para os dias 22 de abril, 4 de maio e 12 de maio, apenas os percentuais de cada UF estavam disponíveis. Os quantitativos foram, portanto, calculados aplicando-se os percentuais ao total informado em cada data.

Nota 4: os quantitativos totais na última linha da tabela correspondem ao divulgado para cada data. Contudo, a soma em cada coluna diverge um pouco do total, provavelmente em razão de arredondamentos feitos pela SEPRT ao divulgar os números.

VI - Cenários para a despesa total em 2020

A Tabela 6 apresenta cenários de despesa sob diferentes combinações de quantitativo (que varia através das linhas) e valor do benefício médio (que varia através das colunas). Entende-se por benefício médio a razão entre a despesa total do programa e o quantitativo reportados na Tabela 4, de forma que estão consideradas todas as parcelas mensais de cada acordo.

As colunas apresentam cinco casos hipotéticos:

- **Hipótese 1 – despesa média por emprego: R\$ 262**
Neste caso, paga-se a todos os empregados uma única parcela de BEm, e tal parcela tem o valor mínimo do programa, de R\$ 262. Este caso serve apenas para expor o limite inferior das despesas.
- **Hipótese 2 – despesa média por emprego: R\$ 1.500**
O objetivo desta hipótese é verificar qual seria a despesa total se, nos próximos meses, a despesa por emprego permanecer abaixo do observado em 26 de maio. Este nível pode ser mantido na eventualidade de aumento da atividade econômica ou se houver aumento da proporção de acordos de redução de jornada, em oposição a suspensões de contrato, que geram maior despesa.
- **Hipótese 3 – despesa média por emprego: R\$ 1.741,26**
Trata-se da despesa média por emprego verdadeiramente comprometida com o programa, tomando-se como referência os empregos preservados até 26 de maio (conforme Tabela 4). Seria a hipótese mais realista para a construção dos cenários sob as regras originais do PEMER, isto é, em caso de não extensão da duração máxima dos acordos, mas também é o ponto de partida adequado para a consideração de extensões, nas hipóteses 5, 6 e 7.

Não utilizamos a média de 29 de junho (R\$ 1.487,40) como a principal porque, conforme explicado anteriormente, a queda nesta média aparentemente decorreu de uma mudança, da modalidade “suspensão” para “redução de 70%”, por empregadores que não consideravam esta segunda opção efetivamente ideal, mas a adotaram porque seus acordos de suspensão atingiram a duração máxima. Reduções de 70% custam menos para o governo, pois ao invés de pagar um BEm igual a 100% do SD, pagam 70%. Com a intenção, já anunciada pela SEPRT, de aumentar este prazo, estes empregadores poderão refazer sua escolha, provavelmente retornando à suspensão. Como consequência, a despesa média por emprego deverá retornar ao nível de 26 de maio.
- **Hipótese 4 – despesa média: R\$ 2.000**
O objetivo desta hipótese é verificar qual seria a despesa total se, ainda sob as regras originais, a despesa por emprego aumentasse nos próximos meses, em razão de queda ainda maior na atividade econômica, ou de aumento inesperado na proporção de acordos de suspensão de contrato, no lugar de acordos de redução de jornada, que geram despesa menor.
- **Hipóteses 5, 6 e 7 – despesas médias, respectivamente, de: R\$ 2.330,10, R\$ 2.918,93, e R\$ 3.507,76**
O objetivo destas hipóteses é avaliar o impacto do aumento da duração máxima autorizada para os acordos celebrados. Isto é, empregados e empregadores obteriam o direito de manter as reduções ou suspensões por mais tempo, gerando o pagamento de mais mensalidades pelo governo. Em seu formato inicial, o PEMER permite duração máxima de 90 dias (no total, ou seja, combinando-se períodos de suspensão e redução, se desejado pelas partes). Assim, estas três hipóteses supõem, respectivamente, a prorrogação em 30, 60 e 90 dias deste prazo **total**. As novas durações máximas seriam, respectivamente, de 120, 150 e 180 dias.

As despesas médias usadas nas hipóteses 5, 6 e 7 foram estimadas com base no fato de que, em 12 de maio, a duração média dos acordos era de 2,5 meses (74 dias³⁴) isto é, 82% dos 90 dias autorizados. Aplicando-se esta proporção sobre os supostos aumentos de 30, 60 e 90 dias, chega-se a 25, 50 e 74 dias a mais. Em meses, seriam 0,83, 1,67 e 2,47, os quais, multiplicados pela parcela mensal média de R\$ 720,73, resultam nos valores utilizados sob as três hipóteses (após somados aos R\$ 1.741,26 da hipótese 3).

A última das três parcelas a que os intermitentes têm direito provavelmente já foi paga no decorrer de junho. Neste sentido, é possível que o governo, ao estender a duração dos acordos, também aumente a quantidade de parcelas voltada a estes trabalhadores. Em nossos cenários das hipóteses 5, 6 e 7, esta decisão está implícita, pois utilizamos a despesa média por emprego observada em 26 de maio (que incorpora os intermitentes) como referência.

Os cenários de A a G correspondem aos quantitativos realmente observados em sete datas desde o início da vigência do PEMER. A despesa nestes cenários, sob a hipótese 3, coincide com o realizado apenas no cenário D, pois a despesa média modificou-se ao longo do tempo.

O cenário K possui 15 milhões de empregos preservados, e é o cenário base de quantitativo da IFI. A despesa seria de R\$ 26,1 bilhões sob a hipótese 3, ou seja, sob as regras originais do PEMER, e seriam cobertos 41,6% dos empregos elegíveis. O quantitativo corresponderia a um aumento de 3,2 milhões em relação ao observado em 29 de junho (11,8 milhões), isto é, 27% a mais. Trata-se de aumento razoável, mas ainda atingindo menos da metade do mercado de trabalho formal. Assim, é coerente com a atual incerteza sobre a duração das medidas sanitárias de combate à pandemia, contemplando a possibilidade de maior duração do isolamento social e a consequente desaceleração econômica. Este foi o cenário adotado no RAF 41, publicado em junho pela IFI.

Se o quantitativo do cenário K se concretizar, e o Poder Executivo aumentar a duração máxima dos acordos celebrados em um mês (para 120 dias), a despesa deverá chegar a R\$ 35 bilhões. Se a extensão for de dois meses (para 150 dias), deverá chegar a R\$ 43,8 bilhões. Finalmente, se for de três meses (para 180 dias), o dobro do prazo máximo original, a despesa deverá chegar a R\$ 52,6 bilhões, praticamente o valor já reservado para o programa pelo crédito extraordinário da MP 935/2020.

³⁴ Calculado a partir dos dados de 12 de maio (Tabela 4) da seguinte maneira. A divisão da despesa total (12,7 bilhões de reais) pela parcela mensal média (720,73 reais por mês) resulta em 17,7 milhões (unidade “meses”). Dividindo-se este valor pelos empregos preservados, obtemos 2,45 (meses por emprego), que, multiplicados por 30 (dias por mês), resultam em 73,5 (dias por emprego). Arredondamos para 74 para facilitar a exposição.

TABELA 6. CENÁRIOS PARA A DESPESA ACUMULADA COM O Bem** EM 2020 (R\$ BILHÕES)

Cenário	Empregos PEMER (milhões)	Em proporção dos empregos elegíveis (RAIS 2018)*	Hipóteses para a despesa por emprego (considerando a soma de todas as parcelas mensais)						
			Hipótese 1 (R\$ 262)	Hipótese 2 (R\$ 1.500)	Hipótese 3 (R\$ 1.741,26)	Hipótese 4 (R\$ 2.000)	Hipótese 5 (R\$ 2.330,10)	Hipótese 6 (R\$ 2.918,93)	Hipótese 7 (R\$ 3.507,76)
A (22/abr)	3,5	9,7%	0,9	5,3	6,1	7,0	8,2	10,3	12,3
B (04/mai)	5,4	15,1%	1,4	8,2	9,5	10,9	12,7	15,9	19,1
C (12/mai)	7,2	20,0%	1,9	10,8	12,5	14,4	16,8	21,0	25,3
D (26/mai)	8,2	22,6%	2,1	12,2	14,2	16,3	19,0	23,8	28,6
E (08/jun)	9,7	26,8%	2,5	14,5	16,9	19,4	22,6	28,2	33,9
F (15/jun)	10,6	29,4%	2,8	15,9	18,5	21,2	24,7	30,9	37,2
G (29/jun)	11,8	32,7%	3,1	17,7	20,5	23,6	27,5	34,4	41,4
H	12	33,3%	3,1	18,0	20,9	24,0	28,0	35,0	42,1
I	13	36,1%	3,4	19,5	22,6	26,0	30,3	37,9	45,6
J	14	38,8%	3,7	21,0	24,4	28,0	32,6	40,9	49,1
K	15	41,6%	3,9	22,5	26,1	30,0	35,0	43,8	52,6
L	16	44,4%	4,2	24,0	27,9	32,0	37,3	46,7	56,1
M	17	47,2%	4,5	25,5	29,6	34,0	39,6	49,6	59,6
N	18	49,9%	4,7	27,0	31,3	36,0	41,9	52,5	63,1
O	19	52,7%	5,0	28,5	33,1	38,0	44,3	55,5	66,6
P	20	55,5%	5,2	30,0	34,8	40,0	46,6	58,4	70,2
Q	21	58,3%	5,5	31,5	36,6	42,0	48,9	61,3	73,7
R	22	61,0%	5,8	33,0	38,3	44,0	51,3	64,2	77,2
S	22,2	61,4%	5,8	33,2	38,6	44,3	51,6	64,7	77,7
T	23	63,8%	6,0	34,5	40,0	46,0	53,6	67,1	80,7
U	24	66,6%	6,3	36,0	41,8	48,0	55,9	70,1	84,2
V	24,5	68,0%	6,4	36,8	42,7	49,0	57,1	71,5	85,9
W	25	69,3%	6,6	37,5	43,5	50,0	58,3	73,0	87,7
X	26	72,1%	6,8	39,0	45,3	52,0	60,6	75,9	91,2
Y	27	74,9%	7,1	40,5	47,0	54,0	62,9	78,8	94,7
Z	28	77,7%	7,3	42,0	48,8	56,0	65,2	81,7	98,2
AA	29	80,4%	7,6	43,5	50,5	58,0	67,6	84,6	101,7
AB	29,6	82,1%	7,8	44,4	51,6	59,2	69,0	86,4	103,9

Elaboração: IFI, a partir de dados do PEMER e microdados da RAIS 2018 (vínculos), divulgados pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Os microdados da RAIS estão disponíveis em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/>

*Nota 1: vínculos formais privados, ativos em dezembro de 2018, e com remuneração maior que zero, sendo celetistas, urbanos, rurais, por prazo indeterminado, temporários, por prazo determinado, aprendizes ou parciais, exceto aqueles vinculados a empregadores com natureza jurídica relativa ao setor público e organizações internacionais. Tais empregadores não têm acesso ao PEMER (parágrafo único do Art. 3o da MP 936). Para detalhes sobre a filtragem dos dados da RAIS, confira o anexo desta nota técnica.

**Nota 2: sigla para Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda.

Nota 3: as células vermelhas indicam valores mais altos, e as células azuis indicam valores mais baixos.

O cenário V possui 24,5 milhões de empregos preservados pelo programa e reflete, segundo nosso entendimento, o quantitativo projetado pelo governo (ver seção III). Contudo, sob a hipótese 3, a despesa neste cenário (R\$ 42,7 bilhões) ainda seria menor do que o crédito extraordinário de R\$ 51,6 bilhões. Havendo extensão da duração máxima dos acordos em 30 dias (hipótese 5), o valor do crédito seria superado em R\$ 5,5 neste cenário de quantitativo.

O cenário AB corresponde a despesa igual ao crédito extraordinário de R\$ 51,6 bilhões sob as regras originais (hipótese 3). O cenário possui quase 30 milhões de empregos no programa, ou 82,1% dos empregos elegíveis. Acreditamos que tal circunstância seria improvável.

Diante destas considerações – e dos exercícios adicionais apresentados nas próximas duas subseções – adotamos o cenário K como nosso cenário base de quantitativo, com 15 milhões de empregos. É muito importante enfatizar que a concretização de nosso cenário base dependerá da evolução, ainda muito incerta, da atividade econômica no decorrer do ano.

VI.1 Primeiro exercício: velocidade moderada de adesão ao programa

O Gráfico 1 apresenta a quantidade de novos cadastros no PEMER por semana, desde a instituição do programa, em 1º de abril. A adesão foi mais intensa na primeira semana de cada mês, decrescendo gradativamente nas semanas seguintes. Comparando-se semanas equivalentes (primeira com primeira, e assim sucessivamente), em maio a adesão foi sempre menor do que em abril, chegando a um valor relativamente baixo entre os dias 20 e 26 (33 mil novos cadastros). No início de junho (27 a 2/jun) o padrão mensal se repetiu (impulso na primeira semana), mas demorou mais a ceder do que nos dois meses anteriores.

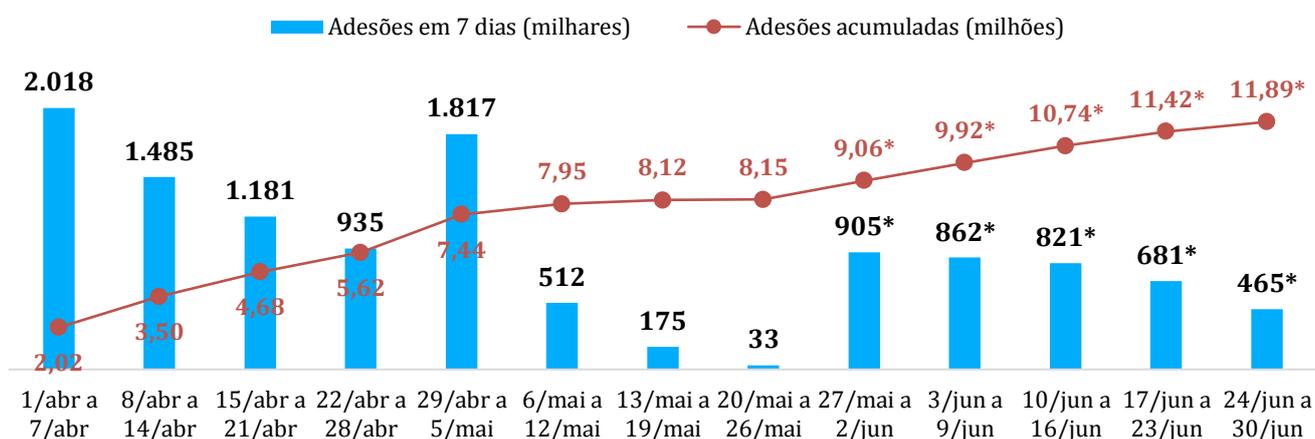
A curva de adesões acumuladas no Gráfico 1 sugere que em junho houve retomada das adesões, que se tornaram persistentes, ainda que não na mesma intensidade observada no começo de abril e maio. Ou seja, estabilizaram-se em patamar moderado, decrescendo mais lentamente. Por refletir um comportamento concreto dos empregadores, a evolução de junho sugere que eles antevejam as medidas sanitárias de isolamento persistindo por mais tempo do que imaginavam inicialmente.

A taxa de adesão³⁵ entre 24 e 30 de junho foi de 465 mil (66,4 mil por dia), ou 14 vezes o observado entre 20 e 26 de maio. Se esta taxa diária for mantida até a metade de agosto (mais 47 dias contados a partir de 1º de julho), levará ao quantitativo de beneficiários do cenário base selecionado pela IFI (15 milhões).

Mesmo que esta taxa caia, por exemplo, para 45 mil por dia, equivalente a 315 mil por semana, nosso cenário base seria atingido em 70 dias, ou seja, na primeira quinzena de setembro, circunstância aparentemente realista.

É certo que as adesões não se acumulam indefinidamente no estoque de beneficiários do PEMER, pois parte dos empregadores deixa o programa ao conseguir retomar as atividades, ou conforme os acordos atingem o prazo máximo. O acompanhamento detalhado dos fluxos de saída dependeria da disponibilização de mais dados do programa. De todo modo, mesmo os que deixam o programa, geraram despesa de BEm em algum momento.

**GRÁFICO 1. ADESÕES AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA
(MILHARES E MILHÕES DE EMPREGOS)**



Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Elaboração: IFI.

Nota 1: os dados até 26 de maio estão disponíveis em apresentação do governo (slides 27 a 33), acessível através de notícia do portal da SEPRT: <http://antigo.trabalho.gov.br/noticias/7409-queda-nas-admissoes-influencia-saldo-de-empregos-formais-do-caqed-ate-abril-de-2020>

*Nota 2: os valores marcados com asterisco são aproximações, pois foram calculados a partir do estoque acumulado nas dias 4, 15, 24 e 29 de junho reportados no contador da página eletrônica do PEMER: <https://servicos.mte.gov.br/bem/>. A variação no estoque entre estas datas foi dividida pelo número de dias, e então a adesões por dia foram combinadas para produzir os valores em cada semana.

³⁵ Veja a nota 2 ao Gráfico 1 para uma explicação sobre o cálculo dos valores mais recentes.

VI.2 Segundo exercício: desligamentos sem justa causa na hipótese de ausência do PEMER

Uma forma alternativa de se estimar a quantidade de beneficiários do BEm até o final do ano é aproximar a quantidade de desligamentos que ocorreriam, hipoteticamente, na ausência do PEMER. Como o BEm é calculado com base no SD a que o trabalhador teria direito, e o SD exige que a demissão tenha ocorrido sem justa causa, é o comportamento destes desligamentos, e não do total deles, que deve servir de referência. O exercício desta subseção possui três simples etapas:

1. Aproximar a quantidade mensal de desligamentos sem justa causa que ocorreria, na ausência do PEMER, no segundo semestre de 2020;
2. Deste total, aproximar a parcela de empregos que adere ao PEMER;
3. Somar esta parcela ao total de adesões observado até 30 de junho.

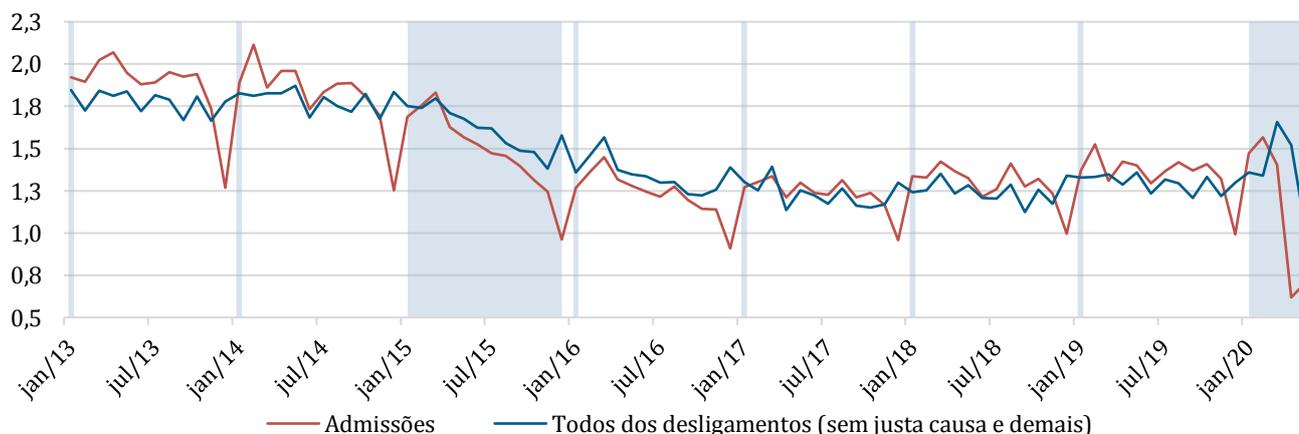
No primeiro passo, para o quantitativo até maio, utilizamos a soma dos desligamentos sem justa causa, reportados no CAGED, com as adesões ao PEMER.³⁶ Para o quantitativo de junho, mês cujos dados ainda não estão disponíveis no CAGED, repetimos os desligamentos sem justa causa de maio e, em seguida, somamos às adesões ao PEMER. Finalmente, para o intervalo de julho a dezembro, traçamos três trajetórias (I, II e III), que corresponderão a mais ou menos adesões até o final do ano. Estas trajetórias têm em comum o fato de que convergem para o quantitativo de desligamentos de 2015. A seguir, justificaremos a escolha de 2015 como referência neste exercício. Depois, apresentaremos as trajetórias.

O Gráfico 2 mostra que em 2015 ocorreu fenômeno semelhante ao observado em abril e maio de 2020: o saldo de geração de empregos se tornou bastante negativo, em razão de queda mais acelerada nas admissões do que nos desligamentos totais (não apenas sem justa causa). Em 2016, a dinâmica se repetiu, mas em intensidade muito menor.

Em praticamente todos os anos do Gráfico 2, exceto nos anos de queda do PIB (2015 e 2016), as admissões se mantiveram acima dos desligamentos desde o início do ano, caindo apenas ao final dele, sazonalmente. Em 2015 e 2016, ao contrário, os desligamentos superaram as admissões na maior parte do tempo. Em 2020, o saldo positivo de janeiro e fevereiro foi revertido pela crise do coronavírus. Tomando-se 2015 como referência, devemos esperar admissões persistentemente inferiores a desligamentos no restante do ano. A variação do PIB naquele ano foi de -3,5%, enquanto para 2020, a projeção da IFI no RAF de junho já estava em -6,53%, quase o dobro de 2015.

O Gráfico 3 facilita a comparação interanual da evolução dos desligamentos que foi exposta no Gráfico 2, mas com foco apenas nos desligamentos em justa causa. Os valores de 2015 situam-se em um patamar mais elevado, implicando mais desligamentos por mês do que observamos nos últimos quatro anos da década atual.

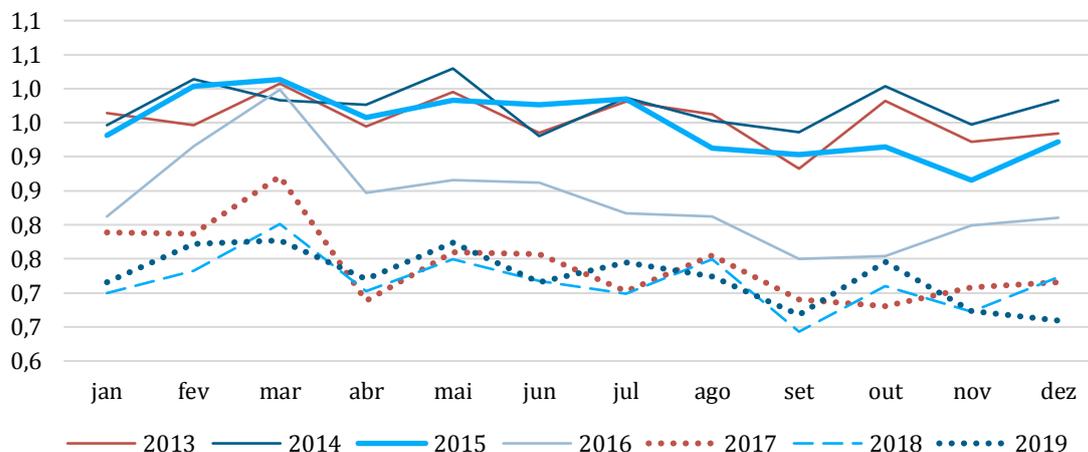
GRÁFICO 2. ADMISSÕES E TODOS OS DESLIGAMENTOS, JAN/2013 A MAI/2020 (EM MILHÕES, SEM DESSAZONALIZAÇÃO)



Fonte: CAGED. Elaboração: IFI. Os desligamentos incluem aqueles sem justa causa, mas não se restringem a eles. As marcas verticais indicam janeiro de cada ano. As faixas mais largas indicam, respectivamente, todos os meses de 2015 e os meses de janeiro a maio de 2020. Dados com ajustes para declaração fora de prazo.

³⁶ Uma limitação desta abordagem é a possibilidade de que parte das empresas que aderiu ao programa não necessitaria de fato dele para evitar as demissões. Como a identificação destas empresas, se existentes, é muito difícil, preferimos utilizar todas as adesões no exercício.

GRÁFICO 3. DESLIGAMENTOS SEM JUSTA CAUSA (EM MILHÕES, SEM DESSAZONALIZAÇÃO)



Fonte: CAGED. Elaboração: IFI.

Nota 1: Dados de desligamentos com ajustes para declaração fora de prazo.

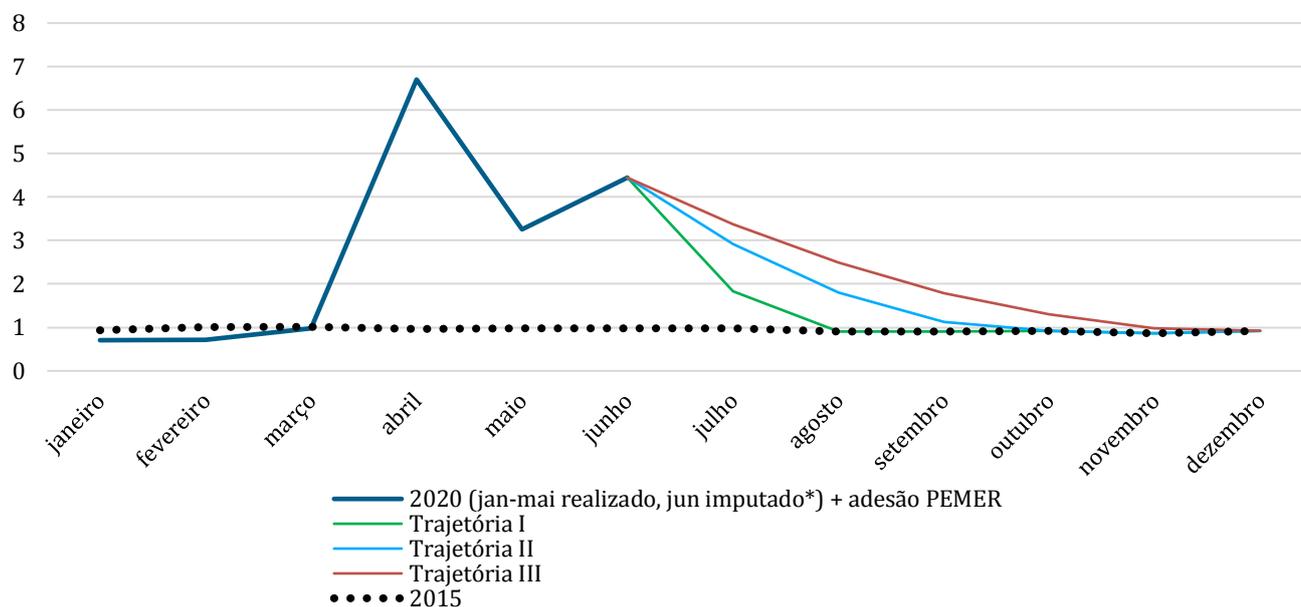
Nota 2: foram eliminados registros relativos às seguintes divisões CNAE 2.0: Administração pública, defesa e seguridade social (código 84); e Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais (código 99). Tais empregadores não têm acesso ao PEMER (parágrafo único do Art. 3o da MP 936).

O Gráfico 4 apresenta as trajetórias I, II e III de desligamentos que teriam ocorrido na ausência do PEMER. Na trajetória I, isto ocorre em agosto. Nas trajetórias II e III, isto ocorre em outubro e dezembro, respectivamente.³⁷ Assim, a trajetória II representa um caminho intermediário.

A Tabela 7 indica que, somando-se os desligamentos em cada trajetória entre julho (inclusive) e o mês em que esta se iguala à série histórica de 2015 (exclusive) temos um total de 5,84 milhões de desligamentos hipotéticos no caso intermediário (II). Resta separar, deste total, aquela parcela que adere ao PEMER, que aproximaremos pela excesso que este valor representa em relação a 2015. No caso II, obtemos 3,04 milhões de adesões, que, somadas às adesões já realizadas até 30 de junho (11,8 milhões), resulta em 14,8 milhões. Trata-se, portanto, de valor compatível com o quantitativo de 15 milhões de empregos do cenário K da Tabela 6, que adotamos como o nosso cenário base.

³⁷ Cada trajetória foi construída da seguinte forma: (1) fixa-se um mês para que se iguale à curva de 2015; (2) cria-se uma reta entre o valor de junho e o mês do passo 1; (3) a cada mês intermediário, calcula-se a média ponderada entre a reta e a curva de 2015, com pesos crescentes para a última curva. Desta forma, a convergência se dá de forma suave, e obedecendo em grau crescente a oscilação mensal contida na série de 2015.

GRÁFICO 4. TRAJETÓRIAS REALIZADAS E HIPOTÉTICAS PARA OS DESLIGAMENTOS SEM JUSTA CAUSA SUPONDO AUSÊNCIA DO PROGRAMA (MILHÕES DE DESLIGAMENTOS)



Fonte: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (2015 e 2020 até maio, com ajustes para declaração fora de prazo) e IFI (2020 entre junho e dezembro). Elaboração: IFI.

* Nota 1: A quantidade de desligamentos sem justa causa em junho será divulgada apenas no Novo CAGED de julho e, portanto, imputamos para tal mês (junho) o mesmo valor observado em maio de 2020: 711.714. Os demais valores das trajetórias hipotéticas de 2020, nos meses de julho a dezembro, são aproximações calculadas pela IFI, conforme explicado no texto.

Nota 2: foram eliminados registros relativos às seguintes divisões CNAE 2.0: Administração pública, defesa e seguridade social (código 84); e Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais (código 99). Tais empregadores não têm acesso ao PEMER (parágrafo único do Art. 3o da MP 936).

TABELA 7. EXERCÍCIO DE APROXIMAÇÃO PARA ADESÕES AO PROGRAMA ATÉ DEZEMBRO

Trajetoária	Desligamentos hipotéticos entre julho (inclusive) e a curva de referência (2015)	Parcela que supera 2015 (A)	Adesões até 30 de junho (B)	Adesões no ano (A+B)
I	1,83	0,85	11,8	12,7
II	5,84	3,04	11,8	14,8
III	9,94	5,36	11,8	17,2

Elaboração: IFI.

VII - Conclusão

Esta Nota Técnica analisou as despesas já realizadas com o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, instituído pela MP 936/2020. A MP foi apreciada pelo Congresso Nacional na forma do PLV 15/2020, e encaminhada à sanção presidencial. Em nosso cenário base, sob as regras originais do programa, adotamos uma despesa de R\$ 26,1 bilhões, no acumulado de 2020, correspondente a 15 milhões de empregos. Em caso de extensão da duração máxima autorizada para os acordos de redução ou suspensão em 30, 60 e 90 dias, a despesa passaria para R\$ 35 bilhões, R\$ 43,8 bilhões e R\$ 52,6 bilhões, respectivamente, sob este quantitativo de empregos.

A escolha do quantitativo de 15 milhões de beneficiários foi fundamentada em dois exercícios, que buscaram aproximar o movimento de adesões que ainda deverá ocorrer nos próximos meses.

É muito importante enfatizar que a concretização de nosso cenário base dependerá da evolução, ainda muito incerta, da atividade econômica no decorrer do ano.

Anexo - Filtragem dos dados da RAIS 2018

A quantidade de empregos elegíveis utilizada nas Tabelas 5 e 6 foi obtida pela contagem de vínculos nos microdados da RAIS 2018 (“RAIS vínculos”) disponíveis na página eletrônica do Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho, do Ministério da Economia.³⁸ Como a RAIS também cobre empregados que não são elegíveis de acordo com as regras do PEMER, foi necessário eliminar parte das observações antes de realizar a contagem dos vínculos. Assim, foram contabilizados apenas os registros que satisfizessem as três condições explicadas a seguir.

Vínculo em 31 de dezembro. Foram usados apenas vínculos empregatícios **ativos** em 31 de dezembro (variável “Vínculo Ativo 31/12” igual a 1).

Tipo de vínculo. Foram **mantidas** apenas as observações cujo tipo de vínculo, na forma da variável “Tipo Vínculo”, fosse um dos seguintes:

- 10 CLT U/PJ IND
- 15 CLT U/PF IND
- 20 CLT R/PJ IND
- 25 CLT R/PF IND
- 50 TEMPORARIO
- 55 APREND CONTR
- 60 CLT U/PJ DET
- 65 CLT U/PF DET
- 70 CLT R/PJ DET
- 75 CLT R/PF DET
- 90 CONT PRZ DET
- 95 CONT TMP DET

Natureza jurídica do empregador. Conforme a MP 936, o PEMER “não se aplica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos órgãos da administração pública direta e indireta, às empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive às suas subsidiárias, e aos organismos internacionais” (Parágrafo único do Art. 3º).

A RAIS possui informação sobre a natureza jurídica do empregador, na forma do código de natureza jurídica da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA). Segundo o arquivo de *layout* da RAIS 2018, a versão da classificação usada para codificar as naturezas é a de 2002. Contudo, como foram encontrados códigos que estavam ausentes em tal versão, optamos por adotar a CONCLA 2018 (a mais recente), exceto para o código “120-1”, que constava apenas da CONCLA 2016. Assim, foram **eliminadas** as observações cujos empregadores tivessem as seguintes naturezas jurídicas (variável “Natureza Jurídica”):

- 101-5 - Órgão Público do Poder Executivo Federal
- 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
- 103-1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal
- 104-0 - Órgão Público do Poder Legislativo Federal
- 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
- 106-6 - Órgão Público do Poder Legislativo Municipal
- 107-4 - Órgão Público do Poder Judiciário Federal
- 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
- 110-4 - Autarquia Federal
- 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
- 112-0 - Autarquia Municipal
- 113-9 - Fundação Pública de Direito Público Federal
- 114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
- 115-5 - Fundação Pública de Direito Público Municipal
- 116-3 - Órgão Público Autônomo Federal

³⁸ Disponíveis em: <ftp://ftp.mtpps.gov.br/pdet/microdados/RAIS/2018/>

- 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
- 118-0 - Órgão Público Autônomo Municipal
- 119-8 - Comissão Polinacional
- 120-1 - Fundo Público
- 121-0 - Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
- 122-8 - Consórcio Público de Direito Privado
- 123-6 - Estado ou Distrito Federal
- 124-4 - Município
- 125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal
- 126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal
- 127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal
- 128-7 - Fundo Público da Administração Indireta Federal
- 129-5 - Fundo Público da Administração Indireta Estadual ou do Distrito Federal
- 130-9 - Fundo Público da Administração Indireta Municipal
- 131-7 - Fundo Público da Administração Direta Federal
- 132-5 - Fundo Público da Administração Direta Estadual ou do Distrito Federal
- 133-3 - Fundo Público da Administração Direta Municipal
- 134-1 - União

- 201-1 - Empresa Pública
- 203-8 - Sociedade de Economia Mista
- 227-5 - Empresa Binacional

- 501-0 - Organização Internacional
- 502-9 - Representação Diplomática Estrangeira
- 503-7 - Outras Instituições Extraterritoriais

ifi



 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875