

02/12/2016

## **Avaliação do Programa de Proteção ao Emprego – PPE** **Resumo Executivo**

O DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) e o Ministério do Trabalho promovem hoje, 02/12, em Brasília seminário para apresentação e discussão de estudo com avaliação do Programa de Proteção ao Emprego (PPE). O encontro debate com trabalhadores e empregadores o desempenho do Programa e medidas para aperfeiçoá-lo. O evento é realizado a partir do estudo, elaborado pelo DIEESE por meio de convênio com o MTb.

Confira, a seguir, um resumo com as principais informações do trabalho.

### **O Programa de Proteção ao Emprego – PPE**

O Programa de Proteção ao Emprego (PPE), adotado no Brasil em julho de 2015, visa proteger o emprego diante de conjunturas econômicas desfavoráveis, estimulando o ajuste na força de trabalho por meio da redução da jornada de trabalho e dos salários, e não por demissões. Com isso, busca-se evitar o desemprego, sustentar a renda do trabalho e o consumo, preservar os investimentos em formação e qualificação de pessoal e mitigar a queda da arrecadação tributária. O Programa foi desenhado com participação de empresários e trabalhadores, além do governo, e é exemplo de diálogo social no país.

### **CONTEXTO**

A adoção do PPE deu-se em contexto de deterioração rápida e profunda da economia e do mercado de trabalho. A conjunção de adversidades no cenário externo e interno levou o PIB brasileiro a acumular, na ocasião, cinco trimestres consecutivos de retração, enquanto a taxa de desemprego tinha passado de 6,5%, no último trimestre de 2014, para 8,3%, no segundo trimestre de 2015. Em 12 meses, encerrados em julho de 2015, haviam sido destruídos 735 mil postos de trabalho com carteira de trabalho assinada no país.

## O PROGRAMA

São elementos centrais no Programa:

- o limite de redução de jornada e salários de até 30%
- a compensação ao trabalhador de 50% da perda de remuneração, limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego
- exigência de acordo coletivo específico aprovado em assembleia
- estabilidade no emprego durante a participação da empresa no Programa e por mais um terço desse período
- a comprovação de dificuldade econômico-financeira da empresa, por meio de indicador do emprego
- o prazo máximo de benefício de 24 meses
- o recolhimento de encargos patronais sobre a parcela de complementação pecuniária e
- a permissão de adesão a empresas de qualquer setor de atividades

## O PPE E OS MECANISMOS DE AJUSTE DA FORÇA DE TRABALHO

O PPE significou a incorporação de um mecanismo adicional de ajuste da força de trabalho ao lado da redução prevista na Lei nº 4.923/1965 e da Bolsa Qualificação (conhecido como *layoff*). Em relação à Lei 4.923, o PPE se diferencia pela complementação salarial, a garantia de emprego e a duração da redução de jornada. Diante do *layoff*, o PPE mantém o trabalhador em contato com o ambiente de trabalho, distribui a redução da carga laboral entre todos os empregados, preserva o direito ao acesso ao seguro-desemprego e garante o mínimo de 85% da remuneração salarial.

## EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O PPE inspirou-se na experiência dos países desenvolvidos, onde esse tipo de política é generalizado. Apesar das diferenças entre os programas, é possível observar que parâmetros como o limite de redução de jornada, as condições de habilitação e permanência e os fatores que determinam o montante de benefícios (também chamada de generosidade), como o percentual de complementação de rendimentos, o custo da hora não trabalhada e a duração do Programa, adotados no Brasil, não fogem dos padrões internacionais. Vale notar

que os países ajustam os parâmetros dos programas de acordo com o ciclo econômico, relaxando-os em períodos de crise mais profunda.

A literatura internacional apresenta estudos que buscam medir o impacto na preservação de ocupações no longo prazo, após descontados os custos econômicos de subsidiar empregos que seriam mantidos sem o programa e de prolongar a manutenção de postos de trabalho inviáveis no longo prazo. A maioria dos estudos aponta para a preservação de milhares de empregos, durante a crise de 2008-2009, nos países que mais fizeram uso dele. Hijzen e Venn calcularam que, em 14 países, quase 1,5 milhão de empregos foram preservados pelos programas de redução da jornada, correspondendo a 1,9% do total de empregos existentes (HIJZEN; VENN, 2011, p. 35).

## **ALCANCE**

Até abril de 2016, houve a adesão ao PPE de 70 empresas, por meio de 85 estabelecimentos, com a emissão de 91 termos de adesão. Foram beneficiadas, nesse período, 53,9 mil pessoas, com número máximo de 46,0 mil trabalhadores abrangidos, em fevereiro do mesmo ano. Os benefícios pagos saltaram de R\$ 3,6 milhões para R\$ 19,4 milhões, em fevereiro passado, e caíram para R\$ 18,2 milhões em abril.

## **CONCENTRAÇÃO REGIONAL E SETORIAL**

No Brasil, o PPE foi utilizado por estabelecimentos e trabalhadores de São Paulo (58,8% e 76,2% do total, respectivamente) e do Rio de Janeiro (15,3% e 4,9%), notadamente de municípios que abrigam montadoras e fabricantes de autopeças. Os usuários são empresas de médio e grande porte (2/3 do total), do segmento da indústria de transformação (83,5% dos estabelecimentos e 99,1% dos trabalhadores). Estima-se que aproximadamente 81,0% dos trabalhadores e pouco mais da metade dos estabelecimentos do Programa pertencem à cadeia automotiva.

## **REDUÇÃO MÉDIA DE 20% NA JORNADA E 10,3% NA REMUNERAÇÃO**

Até abril de 2016, predominaram reduções da jornada de trabalho e dos salários, no percentual de 20,0%. O salário médio dos trabalhadores, de R\$ 4.163, foi reduzido em 10,3%, para R\$ 3.734, incluindo o valor médio de compensação, de R\$ 412. Refletindo uma condição do setor de atividade, os trabalhadores beneficiados possuem salário médio 74,5% maior do que a média do mercado formal de trabalho. Da mesma forma, o perfil dos beneficiários é caracterizado pelo sexo masculino (90,0%), idade adulta (94,9% com 25 a 59 anos), brancos (71,6%), com longa permanência no emprego (3/4 há mais de cinco anos), em funções de produção de bens e serviços (60,3%).

## **CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E CONDICIONALIDADE**

O estudo se valeu de entrevistas com empresários, sindicalistas e gestores públicos e teve, entre os objetivos, a construção de uma avaliação qualitativa da eficácia e da efetividade do Programa na fase inicial, a partir de uma série de critérios e questões. Em relação à adequação dos critérios de elegibilidade e de condicionalidade diante dos objetivos pretendidos, os entrevistados tendem a avaliar positivamente a necessidade de acordo coletivo para adesão ao Programa, bem como não identificam problemas maiores com a utilização do ILE (Índice Líquido de Empregos) para atestar a dificuldade econômico-financeira. Já a necessidade de comprovação de regularidade fiscal é vista como barreira injustificada, que limita o alcance do PPE.

## **PRAZOS DE ADESÃO, PERCENTUAIS DE REDUÇÃO DE JORNADA E SALÁRIO**

O prazo máximo de adesão geralmente é visto como correto, ainda que as opiniões sejam de que a duração da crise será crucial para confirmar tal avaliação. O percentual máximo de redução da jornada e dos salários foi, em geral, julgado satisfatório, mas pode ser insuficiente para algumas empresas e segmentos da indústria. Igualmente, o percentual de compensação pecuniária é bem avaliado, mas há quem defenda a elevação, caso seja necessária redução mais expressiva da jornada e dos salários. Aparece a questão da

flexibilidade na alocação das horas de trabalho remanescentes, visando melhorar a capacidade de gestão da produção pelas empresas participantes.

## **OPERACIONALIZAÇÃO**

Houve críticas à operacionalização do Programa, a uma suposta burocratização do processo de adesão e à demora na liberação dos benefícios. Parte das críticas deve ser mediada pelo caráter inovador do Programa, parte carece de fundamento sólido. Porém, é evidente a necessidade do desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão, para acelerar a liberação dos recursos.

## **O PAPEL DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

O espaço de negociação coletiva previsto no Programa foi utilizado pelas partes para complementar as regras básicas definidas em lei, embora não tenha sido possível observar efeitos da adesão ao Programa na melhora de outras condições de trabalho.

Os 134 acordos específicos de PPE, depositados no Sistema Mediador até 1 de junho de 2016, confirmam as informações anteriores sobre a distribuição regional e setorial do Programa e sobre a redução de jornada e de salários. Além disso, os acordos mostram que as negociações diretas estabeleceram soluções para aspectos não regulados na lei, tais como a incidência da redução de jornada sobre férias e 13º salário, a fixação do piso da categoria como mínimo de remuneração, a obrigação de complementação, por parte da empresa, da remuneração até o percentual pactuado de redução (quando o benefício pecuniário não assegurou esse nível) e a extensão da duração da garantia de emprego.

## **EFETIVIDADE EM PRESERVAR EMPREGOS**

A incerteza quanto à profundidade e duração da crise e o cenário político indefinido, no momento da realização das entrevistas, dificultou aos entrevistados emitir uma opinião firme quanto à efetividade do PPE. Mesmo assim, as avaliações de momento consideram-no positivo, devido à forma como mitigou o desemprego, para um programa em estágio inicial. Por esse motivo, a maioria dos entrevistados vê com bons olhos a continuidade do Programa,

para que seja possível usá-lo em outros momentos de crises econômicas, que são recorrentes, e em eventos econômicos setoriais que ameacem os empregos.

## RECOMENDAÇÕES

Por fim, o estudo traz algumas recomendações, como contribuição para a agenda de debates em torno do aperfeiçoamento do Programa. Recomenda-se rever, com maior atenção, a exigência de regularidade fiscal, o Indicador Líquido de Emprego, com vistas a um cenário diferente do atual, e a proibição de horas extras durante o PPE. Elementos como a exigência de acordo específico, a estabilidade no emprego, o limite máximo de redução dos salários e a incidência de encargos sociais merecem ser mantidos.

## UMA AGENDA PARA A CONTINUIDADE DA AVALIAÇÃO

O PPE tem uma dimensão social, de proteção ao trabalhador, e uma dimensão econômica, na medida em que interfere na alocação de recursos. Uma avaliação completa do Programa deve contemplar e equilibrar as duas dimensões. É importante dar continuidade ao estudo e acompanhamento do desempenho do PPE, pois o atual momento representa rara oportunidade de observá-lo funcionando em período de crise. Além disso, seria desejável realizar estudos também sobre as outras vias de ajuste na demanda por trabalho, notadamente o *layoff* e a Lei 4.923/1965, buscando traçar comparações entre eles e o PPE.