

# Nota Técnica

Número 256  
30 de abril de 2021

**Com atraso de quatro meses, governo  
relança o Programa Emergencial de  
Manutenção do Emprego e da Renda**

## Com atraso de 4 meses, governo relança o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

Em 01 de abril de 2020, depois de muita pressão do movimento sindical, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 936, com o objetivo declarado de manter empregos e remuneração dos trabalhadores, que foram duramente atingidos pelos impactos da epidemia de coronavírus sobre as atividades econômicas. Essa Medida Provisória (MP) foi convertida na Lei nº 14.020, de 06 de julho de 2020, após incorporar modificações importantes durante o processo de tramitação no Congresso Nacional.

A MP estabelecia o *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER)*, que permitia a redução da jornada de trabalho e do salário, bem como a suspensão do contrato de trabalho. Além disso, instituiu o *Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm)*, com o intuito de compensar parte da perda de rendimentos que ocorresse nesse período.

Inicialmente, foi prevista duração máxima de 90 dias para os casos de redução da jornada de trabalho e de 60 dias para os de suspensão do contrato de trabalho. Porém, os desdobramentos negativos da pandemia e seus efeitos desfavoráveis sobre a economia levaram à extensão desses prazos até dezembro de 2020, autorizando que vigorassem por até 240 dias.

Ao fim do programa estabelecido pela MP 936/2020 e pela Lei 14.020/2020<sup>1</sup>, o movimento sindical reforçou a necessidade de sua continuidade em 2021, considerando que o cenário de crise econômica e sanitária persistia e em bases ainda mais críticas do que as existentes em abril do ano anterior. Para se ter uma ideia da gravidade da situação, passado um ano do início da pandemia, o país atingiu o número alarmante de 400 mil mortes por covid-19. Apesar disso, o governo levou mais de quatro meses para editar uma Medida Provisória que retomasse o programa, alegando que a despesa gerada não seria permitida pelo limite fiscal do teto de gastos.

No dia 28 de abril, o governo federal editou a MP 1.045/2021, relançando o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que prevê

---

<sup>1</sup> Para maiores informações consulte as Notas técnicas do DIEESE 232 e 243 disponíveis em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec232ProgramaEmergencialGoverno.html> e [https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec243lei14.020\\_MP936.html](https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec243lei14.020_MP936.html)

condições muito semelhantes às sancionadas pela Lei 14.020/2020. A seguir, apresentam-se alguns números sobre os resultados do Programa realizado em 2020, além de dados sobre o mercado de trabalho formal, e destacam-se os pontos críticos que permanecem – ou que foram introduzidos - nessa nova edição da Medida Provisória.

## **O mercado de trabalho brasileiro em 2020**

A pandemia do coronavírus provocou no Brasil uma crise profunda no emprego e na economia. Em 2020, o número de ocupados sofreu redução de oito milhões de trabalhadores e trabalhadoras, caindo de 94,2 milhões em janeiro de 2020 para 86 milhões em janeiro de 2021. Também se observou nesse período crescimento da taxa de desemprego de 11,2%, em janeiro de 2020, para 14,2%, em janeiro de 2021, elevando o número de desempregados de 11,9 milhões para 14,3 milhões.

Ainda em 2020, aumentou em 10,6 milhões o número de pessoas em idade ativa que ficaram fora do mercado de trabalho, que passou de 65,7 milhões em janeiro de 2020 para 76,4 milhões em janeiro de 2021. Somando desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e pessoas na força de trabalho potencial, a taxa de subutilização da força de trabalho chegou a 29% no início deste ano.

Todos esses dados demonstram a forte desestruturação do mercado de trabalho, que poderia ter sido ainda maior caso não tivessem sido adotadas medidas de proteção aos empregos e à renda. Ao longo de 2020, o Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (PEMER) foi responsável pela proteção de quase 10 milhões de trabalhadores, resultado de 20,1 milhões de acordos firmados nas modalidades previstas no Programa<sup>2</sup>. Estima-se que esse número corresponda a cerca de 30% do universo de assalariados com carteira de trabalho assinada em todo o país.

Em relação aos custos, quando da edição da MP o gasto com o benefício foi estimado em R\$ 51,2 bilhões, considerando-se que seriam incluídos e preservados 24,5 milhões de empregos. O programa tenderia, no entanto, a reduzir custos com o pagamento de parcelas do Seguro-desemprego, uma vez que evitaria demissões. Para a

---

<sup>2</sup> Segundo informações do Bem, foram beneficiados 9.849.118. Acesso em 29/04/2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzE4NjhhkODItOWMxYi00NjdiLTk1ZjctMmM2N2M0MjYlYmJlIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>

nova edição do PMER, o governo federal liberou um crédito extraordinário no valor de R\$ 9,98 bilhões, valor bastante inferior ao do programa anterior.

Os dados disponibilizados no Painel do Benefício Emergencial, no portal do Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho, do Ministério da Economia, indicam que, do total de acordos firmados no âmbito do Programa, 43,6% correspondem a suspensões de contratos e 57,3%, à redução de jornada, além de pequena quantidade de contratos intermitentes (0,9%). Entre os acordos de redução de jornada, predominaram os que estabeleciam redução de 70% da jornada e dos salários (4,4 milhões); em seguida os que previam 50% de redução (3,8 milhões) e, por fim, os que estipulavam 25% de redução (3,0 milhões). A distribuição temporal dos acordos sugere concentração, sobretudo, em abril e maio de 2020, declinando daí até o final do ano. Os acordos foram mais numerosos nas regiões Sudeste e Sul, além de presentes em alguns estados populosos do Nordeste. No que se refere às características pessoais dos beneficiários desses acordos, a maioria é composta por trabalhadoras (52,1%), enquanto o perfil etário é bem distribuído entre jovens e adultos. Setorialmente, o Programa teve maior adesão nos serviços, que negociou mais da metade dos acordos, seguido pelo comércio e indústria, ambos com aproximadamente um quinto do total.

Esses dados evidenciam que, em comparação a outras iniciativas similares para prevenção de demissões mediante redução de jornada ou suspensão de contratos, com apoio financeiro público, o PEMER atingiu escala inédita no país. Esse Programa pode ser incluído no conjunto de medidas que países do mundo inteiro adotaram para mitigar os impactos da pandemia da covid-19 no mercado de trabalho e na economia. Vale pontuar que esse tipo de política foi recomendada por organismos internacionais quando a pandemia começou a se espalhar pelo mundo. Como exemplo, pode-se citar a nota produzida pela Organização Internacional do Trabalho, em março de 2020, que incluiu a “retenção de emprego – trabalho de jornada reduzida” como componente de um dos três pilares chave para o enfrentamento da covid-19, qual seja, o do apoio ao emprego e à renda<sup>3</sup>.

O comportamento do emprego assalariado regido pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) desde março de 2020 mostra profunda queda nos meses de abril a julho e

---

3 ILO. COVID-19 and world of work: Impacts and responses. Note. 18 de março de 2020.

retomada paulatina das contratações entre agosto e os primeiros meses de 2021, quando a segunda onda de contágios pelo coronavírus se formou e levou o número de casos da doença, bem como o de mortes, a patamares recordes. Com o agravamento da doença e a necessária intensificação das medidas preventivas, a economia voltou a apresentar indicadores negativos, especialmente em setores que geram aglomeração e devem ser suspensos como medida de prevenção.

A demora em editar o novo programa em 2021 pode custar caro e aprofundar a crise no mercado de trabalho, gerando novos desafios econômicos para a retomada do crescimento. E é fundamental que esse programa estipule o tempo e a cobertura necessários para reduzir os impactos da pandemia no mercado de trabalho brasileiro e promover a proteção adequada aos trabalhadores, às trabalhadoras e à estrutura produtiva e de serviços.

### **Pontos críticos do novo PEMER/BEm (MP 1045/2021)**

O PEMER foi bastante positivo ao longo de 2020 para proteger os empregos e a renda dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada. No entanto, problemas presentes na versão anterior se repetem nessa nova edição e algumas medidas ora inseridas representam retrocesso em relação aos dispositivos antes previstos. A seguir, são listadas as questões que deveriam ter sido revistas e comentadas as alterações introduzidas.

**1. Perda de renda líquida do trabalhador:** A MP 1045/2021 mantém perda de renda para o trabalhador e a trabalhadora que forem incluídos no programa por meio de acordo de redução de jornada e salário ou de suspensão do contrato de trabalho. Essas perdas serão tanto maiores, quanto mais elevado o salário. Assim, se para os trabalhadores de salário mínimo, a reposição é de 100%, para salários em torno de R\$ 2.500,00 – que, segundo a PNADC/IBGE, de janeiro de 2021, corresponde à média salarial do mercado de trabalho brasileiro - essa reposição será de aproximadamente 78%, o que lhes imporá perda de 22%, em um cenário de aumento de inflação e, particularmente, da cesta básica de alimentos.

Vale lembrar que apesar desse percentual de reposição ser semelhante ao definido em programas adotados em países desenvolvidos, os salários no Brasil são mais baixos do que os menores salários europeus e não asseguram, em seus valores integrais, padrão

de vida satisfatório (para maiores informações, vide Nota Técnica do DIEESE 232, 03/04/2020).

O valor da ajuda compensatória mensal paga pelo governo (BEm) segue tendo como referência o valor a que o trabalhador teria direito no programa do Seguro-desemprego, da seguinte forma:

- *Redução da jornada e do salário*: o valor do benefício será calculado aplicando-se o percentual de redução do salário a que o/a trabalhador/a teria direito se requeresse o seguro desemprego; ou seja, se o trabalhador tiver a jornada e salário reduzidos em 50%, seu benefício será de 50% do valor do seguro desemprego ao qual teria direito, caso tivesse sido dispensado.
- *Suspensão do contrato de trabalho*: para empresas com receita bruta anual de até R\$ 4,8 milhões – o que corresponde ao limite máximo de enquadramento do Simples Nacional - o benefício emergencial de preservação do emprego e da renda será equivalente a 100% do valor do Seguro-desemprego ao qual o trabalhador teria direito. Para empresas com receita bruta anual superior a esse valor, a empresa terá que pagar 30% do salário do empregado, que receberá também o benefício emergencial na proporção de 70% do valor do seguro-desemprego a que teria direito.

**2. Perdas maiores para redução de jornada e salário distintas das previstas na MP:** assim como na edição de 2020, é possível negociar, por meio de acordo ou de convenção coletiva, percentuais de redução de jornada de trabalho e de salário distintas das previstas na MP. Nesse caso, porém, a porcentagem do benefício que cobre parte das perdas é fixa, equivalendo ao limite mínimo da faixa em que se enquadra. Se houver, por exemplo, uma negociação para reduzir jornada e salário em 35%, o BEm continuará a ser de 25%. No Quadro 1, a seguir, são discriminados os percentuais de redução da jornada e o valor correspondente.

**QUADRO 1: Referência para valor do BEm em negociações coletivas com percentuais de redução de jornada e salários distintos do previsto na MP\*\***

Percentuais de redução de jornada negociados	Valor do BEm*
Inferior a 25%	Não tem direito ao BEm
Entre 25% e menos que 50%	25% do valor do BEm
Entre 50% e menos que 70%	50% do valor do BEm
Acima de 70%	70% do valor do BEm

\*O valor do BEm é calculado a partir do valor do benefício ao qual o trabalhador teria direito se fosse acessar o Seguro Desemprego. \*\*Não excluí a possibilidade da negociação coletiva estabelecer a complementação compensatória paga pela própria empresa.

**3. Favorecimento da negociação individual:** Caso os percentuais de redução de jornada e de salário sejam os previstos na MP (25%, 50% e 70%), o acordo poderá ser realizado individualmente. Também poderá ser realizado acordo individual para aqueles com diploma de nível superior com salários mensais iguais ou superiores a R\$ 12.867,14<sup>4</sup>, conforme regra aprovada na reforma trabalhista de 2017. Por fim, também poderá haver acordo individual caso a redução da jornada de trabalho e de salário seja inferior a 25%. Em caso de negociação de percentuais distintos, o acordo poderá ser individual ou coletivo.

A nova MP limita ainda mais os casos em que a negociação coletiva é exigida, e dá maior peso à negociação individual. Isso porque modifica o critério do programa anterior, que estipulava que as empresas com faturamento superior a R\$ 4,8 milhões eram obrigadas a firmar acordos coletivos de trabalho para incluir no programa trabalhadores com remuneração maior que dois salários mínimos. Na nova edição da MP, essa exigência passa a vigorar somente para trabalhadores com rendimentos superiores a três salários mínimos, restringindo ainda mais o alcance dos acordos coletivos.

**4. Prazo limitado diante das perspectivas negativas de controle da pandemia e de retomada do crescimento econômico:** A MP define, em seu artigo segundo, que o prazo de vigência do novo programa é de 120 dias, podendo ser prorrogado caso haja necessidade e se houver disponibilidade orçamentária (parágrafo 7º do artigo 8º). Para

---

<sup>4</sup> “Com diploma de nível superior que percebam salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social” Inciso II, Artigo 12, MP 1045/2021.

que isso ocorra, o Congresso terá que aprovar nova ampliação das despesas utilizando créditos extraordinários.

Com a falta de vacinas, cronogramas de imunização atrasados e inexistência de testagem em massa, a possibilidade de o governo ter que prorrogar o programa é grande e precisará ocorrer de forma rápida. Segundo projeção da Universidade de Washington, até agosto de 2021, o Brasil atingirá mais de 600 mil mortes por covid-19<sup>5</sup>.

**5. *Transparência social:*** o novo texto suprimiu a obrigatoriedade de o Ministério da Economia divulgar semanalmente, por meio eletrônico, informações detalhadas sobre os acordos firmados, com registro do número de empregados e empregadores beneficiados e a divulgação do quantitativo de demissões e admissões mensais realizados no país.

**6. *Trabalhador intermitente:*** a MP não incluiu os trabalhadores que estão nessa modalidade de contrato formal de trabalho na nova edição do programa. Na edição anterior, esses trabalhadores tinham direito a um benefício de R\$ 600,00 mensalmente.

**7. *Empréstimos consignados:*** a lei anterior previa repactuação de empréstimos para os trabalhadores que estivessem em regime de redução de jornada ou de suspensão temporária do trabalho, de modo a minorar os impactos negativos sobre sua remuneração. Essa garantia foi retirada da presente versão do Programa.

**8. *Qualificação profissional:*** a despeito das necessidades que se colocam em um momento de mudanças tão significativas na organização produtiva, particularmente aquelas que foram aceleradas em função da pandemia do coronavírus, a MP recém-editada não incentiva a formação e qualificação profissional dos trabalhadores incluídos no Programa, como previa a versão que vigorou em 2020. Não é mencionada a possibilidade de acesso desses trabalhadores a cursos EAD (Ensino a Distância), sejam profissionalizantes, sejam relacionados à prevenção da covid-19, como os que tratam da utilização de protocolos de distanciamento, medidas de segurança e utilização de

---

<sup>5</sup> Projeção aponta que Brasil terá mais de 600 mil mortes até agosto, Valor Econômico, 26/04/2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/26/projecao-aponta-que-brasil-tera-mais-de-600-mil-mortes-ate-agosto.ghtml>



equipamentos de proteção. Essa política poderia ser incentivada pelos diversos níveis de governo e viabilizada pelo Sistema S ou, ainda, por intermédio das TVs públicas.

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: en@dieese.org.br  
www.dieese.org.br

#### **Direção Executiva**

**Presidente** - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

**Vice-presidente** - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos 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** - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo** – Gabriel Cesar Anselmo Soares

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

**Diretora Executiva** - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva** - Mara Luzia Feltes

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

**Diretora Executiva** - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

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

**Diretor Executivo** – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo** - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

**Diretor Executivo** - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva** - Zenaide Honório

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

#### **Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

#### **Equipe técnica**

Adriana Marcolino

Altair Garcia

Clóvis Scherer

Vera Gebrim (revisão)