

# TRABALHO E RENDA

## 1 Conjuntura

Na área de Emprego e Renda, o panorama que se configurou ao longo do segundo semestre não alterou as trajetórias que os principais indicadores de mercado de trabalho vinham apresentando desde o começo de 2003. Os esforços empreendidos, principalmente ao longo do primeiro semestre, para criar um ambiente macroeconômico estável – notadamente, a política monetária restritiva e a elevação da meta de superávit fiscal – impuseram grandes sacrifícios aos trabalhadores já inseridos ou que buscavam inserção no mercado de trabalho. Dessa forma, as tendências que se consolidaram para o primeiro ano de governo Lula foram de taxas de desemprego em patamares elevados, de informalidade crescente e de contínua queda do rendimento real dos trabalhadores.

Apesar de o governo iniciar o segundo semestre objetivando a retomada da atividade econômica, incentivando o investimento e o consumo por meio da redução da taxa de juros, realizada de forma lenta e gradual, e da abertura de programas de financiamento, tais medidas não produziram alterações significativas sobre o comportamento do mercado de trabalho. O lento processo de reaquecimento da economia no segundo semestre de 2003 não compensou a retração do primeiro semestre, resultando em queda do PIB de 0,2% em 2003, o que explica por que variáveis como o emprego e o rendimento estão demorando a apresentar melhorias mais significativas. Caso a tendência sazonal (aumento da produção, das compras e vendas, em razão da proximidade das festas de fim do ano) não fosse prejudicada pelo baixo nível de recuperação da atividade econômica, esperar-se-iam melhorias mais expressivas nos indicadores dessa área no segundo semestre. Entretanto, esse efeito mostrou-se insuficiente para alterar a fragilidade dos indicadores do mercado de trabalho.

Os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que abrangem as seis principais regiões metropolitanas do país, mostram que a média da taxa de desemprego do primeiro semestre de 2003 foi muito próxima àquela observada no mesmo período de 2002 (12,1% contra 12,2%), enquanto no segundo semestre observou-se de fato uma piora da situação, com a média da taxa de desemprego tendo aumentado de 11,3% para 12,5%. Analisando os dados mensais, observa-se que a taxa de desemprego chegou a picos de 13% em agosto, o índice mais alto já apurado pela PME desde a implantação da nova metodologia em outubro de 2001; e a 12,9% em setembro e outubro. Para o ano de 2003, a média da taxa de desemprego foi de 12,3%, um índice 0,6 ponto percentual mais alto que o observado em 2002. Tais dados revelam, portanto, o crescimento e a permanência do desemprego em patamares elevados. Outro fato que também merece ser destacado é que uma das conseqüências do aumento do desemprego é o crescimento da necessidade de proteção social, particularmente no que se refere ao seguro-desemprego, que, apesar de ser concedido pelo Ministério do Trabalho, é tipicamente um benefício de seguridade social.

Um dos fatores que ajudaram a aumentar a taxa de desemprego foi o aumento da taxa de participação. Nos dois semestres de 2003, a média dessa taxa aumentou dois pontos percentuais, sendo que a taxa de participação média foi de 55,1% em 2002 para 57,1% em 2003. Na comparação anual, entre 2002 e 2003, o crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) chegou a 8,4%, uma taxa bastante elevada. Para igual período, foi registrado aumento de 7,0% no total de homens economicamente ativos e de 10,1%, no total de mulheres economicamente ativas. Isso corrobora o que foi afirmado anteriormente, isto é, que as pessoas inativas, na maioria mulheres, saíram à procura de emprego para complementar a renda familiar.

Apesar das notícias negativas advindas do comportamento da taxa de desemprego, a média anual do número de ocupados apresentou crescimento de 7,5%, uma evidência de dinamismo no comportamento do mercado de trabalho. Na verdade, o aumento da taxa de desemprego só ocorreu porque a média anual do número de desocupados cresceu à expressiva taxa de 14,5%. O maior crescimento da taxa de desemprego na comparação entre o segundo semestre de 2003 e o de 2002 em relação ao observado no comparativo dos primeiros semestres advém do fato que, enquanto no segundo comparativo as taxas de crescimento do número de ocupados e de desocupados foram quase iguais, no primeiro caso o número de desocupados cresceu a uma taxa 13 pontos percentuais maior que o número de ocupados.

Porém, deve-se ressaltar que o quadro preocupante das variáveis de ocupação e desocupação descrito anteriormente refere-se ao mercado de trabalho das seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE. Para o Brasil como um todo, não há possibilidade de análise, uma vez que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Pnad) de 2003 ainda não está pronta. Em todo caso, para 2002, observou-se que a deterioração do mercado de trabalho fora das áreas metropolitanas ocorreu em grau significativamente menor relativamente ao observado nas áreas metropolitanas.

Os dados da PME revelam que continuou a crescer a proporção de trabalhadores por conta própria e de empregados sem registro na carteira de trabalho. Entre 2002 e 2003, a média mensal da proporção de trabalhadores sem carteira e conta própria cresceu de 40,6% para 41,9%. Tal fato é uma decorrência do aumento do número de empregados trabalhando sem registro em carteira no setor privado e do número de trabalhadores por conta própria. Com respeito ao mesmo período, o total de trabalhadores com carteira assinada no setor privado apresentou queda de 2,7%, o que evidencia que os postos de trabalho estão sendo criados nas outras categorias de ocupação. Ao mesmo tempo, a análise por semestre mostra que o crescimento da participação dos trabalhadores sem carteira/conta própria no mercado de trabalho entre 2002 e 2003 foi bem maior no segundo semestre que no primeiro.

O rendimento médio real do trabalhador nas regiões metropolitanas, de acordo com a PME, continua a apresentar a mesma trajetória decrescente observada ao longo dos últimos cinco anos. Em 2003, a média anual do rendimento médio real foi de R\$ 876,90, um valor 16,5% menor que o de 2002, o que mostra uma queda muito expressiva. Dentro das categorias de ocupação, o rendimento caiu mais para os trabalhadores por conta própria, seguidos pelos trabalhadores com carteira e, posteriormente, pelos sem carteira. Essa queda de rendimento na categoria de trabalhadores com carteira também é um reflexo do aumento das terceirizações. As empresas que prestam serviços a outras empresas foram as que registraram a maior elevação no contingente de traba-

lhadores. Tais empresas, que prestam serviços em áreas como limpeza, segurança e informática, costumam oferecer remunerações mais baixas que as companhias pelas quais são contratadas. O fato de a queda de rendimentos para os trabalhadores com carteira ser a menor entre os grupos ocupacionais analisados pelo IBGE é também um indicativo de que o emprego formal é, de certa forma, uma proteção contra a queda nos rendimentos e as variações conjunturais que possam levar a tal efeito.

A queda da renda média do trabalhador é vista como uma das possíveis explicações para a manutenção do desemprego em níveis elevados. A idéia é que tal acontecimento forçaria outros membros das famílias a buscarem inserção no mercado de trabalho, com o intuito de compensar tal redução da renda familiar. Isso teria contribuído para que, ao longo de 2003, se observasse significativo aumento da População Economicamente Ativa (PEA). Como a criação de postos de trabalho foi insuficiente para absorver o aumento da oferta de mão-de-obra, o desemprego permaneceu elevado. Embora essa seja uma explicação plausível, ela ainda precisa ser mais bem investigada.

Para o total das seis regiões metropolitanas pesquisadas na PME, observou-se notável crescimento do número de crianças trabalhadoras na faixa etária de 10 a 14 anos. Em setembro, o aumento do trabalho infantil foi de 50% em relação a janeiro e de 76% em relação a setembro do ano anterior. O contingente de crianças trabalhando passou de 88 mil em janeiro para 132 mil em setembro. Esse valor é o maior já apurado desde março de 2002, quando a PME passou a tabular os dados dessa faixa etária. A queda do rendimento médio do trabalho, certamente, é um dos fatores que contribuem para isso. Ademais, o crescimento desse tipo de ocupação dá-se exclusivamente na informalidade e é extremamente preocupante por configurar-se em trabalho proibido pela legislação e em uma das formas mais graves de violação aos direitos da criança e do adolescente.

A atual conjuntura do mercado de trabalho tem acentuado problemas que estão em sua estrutura. O elevado desemprego, a queda do rendimento e o crescimento da informalidade estão impondo uma série de sacrifícios à sociedade e ao Estado. Em primeiro lugar, a não reversão dessas trajetórias mingua os recursos destinados à seguridade social. Em segundo lugar, tal conjuntura intensifica um circuito pernicioso: a constante perda de rendimento estimula os outros membros da família a procurarem emprego para compensar a diminuição do orçamento familiar. Esse movimento, por sua vez, pressiona o desemprego, pois os postos de trabalho criados são insuficientes para acolher o aumento da oferta de mão-de-obra, processo este que se agrava ainda mais em um ambiente recessivo. E, por fim, os postos criados estão, em sua maioria, no mercado informal, o que representa maior precariedade do emprego. Tal circuito é condicionado em grande parte pela evolução da atividade econômica e termina por trazer preocupações quanto à cobertura e ao financiamento do sistema de proteção social.

## 2 Acompanhamento de Programas

Ao longo do ano de 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) adotaram várias medidas visando incrementar a geração de emprego e renda, em especial no tocante aos programas com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, ou seja, programas de crédito. Entre as principais medidas adotadas nos referidos programas podem ser citadas:

a) Instituição de linha especial de crédito para a cadeia produtiva do setor de turismo, denominada de Proger – Turismo, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda modalidade urbana – Proger Urbano, com condições diferenciadas de financiamento para as empresas do setor de turismo, relativamente às condições prevalentes para as empresas dos demais setores atendidas pelo Proger Urbano.<sup>32</sup>

b) Adoção de um conjunto de doze medidas que integraram o denominado “pacote do emprego”, que envolve principalmente a criação de novos programas e, em menor escala, a alocação de recursos em programas já existentes. A pretensão do Ministério do Trabalho, considerando apenas parte das medidas, era propiciar a geração de cerca de 200 mil novos postos de trabalho. Entre as medidas, cabe destacar a criação de três novos programas de geração de emprego e renda e de três novas linhas de crédito em programas já existentes.

Os programas criados foram: *i*) FAT-Exportar,<sup>33</sup> voltado para o financiamento pré-embarque de exportações; *ii*) Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FAT-Fomentar),<sup>34</sup> que objetiva financiar o investimento produtivo destas empresas; e *iii*) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil para Revitalização de Imóveis em Centros Urbanos Degradados e Sítios Históricos (FAT-Revitalização).<sup>35</sup>

As três linhas de crédito criadas foram: *i*) linha de Financiamento à Exportação para Micro e Pequenas Empresas (Proger Exportação), no âmbito do Proger, destinada ao financiamento pré-embarque de exportações exclusivamente de micro e pequenas empresas; *ii*) linha de crédito especial para financiamento de compra de material de construção para pessoas físicas, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil (FAT-Habituação); *iii*) linha de crédito especial denominada Proger – Jovem Empreendedor, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano), sendo tal linha de crédito assistida por uma ação no eixo de empreendedorismo do Programa Primeiro Emprego.

Além disso, ocorreu a reestruturação do Proger Urbano, que compreendeu as seguintes medidas: *i*) elevação do faturamento anual passível de enquadramento no Proger Urbano de R\$ 3 milhões para R\$ 5 milhões, mas com a salvaguarda de que pelo menos 30% dos recursos devem ser direcionados para empresas enquadradas no Simples e que 60% dos recursos devem ser emprestados para firmas com faturamento bruto anual de até R\$ 3 milhões; *ii*) elevação do teto financiável para micro e pequenas empresas; *iii*) elevação do teto financiável na linha de capital de giro para micro e pequenas empresas; *iv*) alteração da participação do FAT nos financiamentos de capital de giro para micro e pequenas empresas, de 50% do total do financiamento para 70% desse total (demais recursos são do agente financeiro), que permitiu redução da taxa de juros para o tomador final.

c) Instituição da linha de crédito Proger Rural Familiar, que consiste de financiamento que servirá como apoio para transição dos beneficiários do Pronaf para o Proger Rural.

---

32. Ver Resolução nº 319 do Codefat, de 29/4/2003.

33. Ver Resolução nº 344 do Codefat, de 10/7/2003.

34. Ver Resolução nº 345 do Codefat, de 10/7/2003.

35. Ver Resolução nº 341 do Codefat, de 10/7/2003.

d) Instituição de linha de crédito emergencial e temporária para financiamento da aquisição de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores para pessoas físicas. Com objetivo de focalizar o financiamento para pessoas de baixa renda, o valor máximo de financiamento e do bem financiado foi fixado em R\$ 900,00. Foi autorizada a alocação de R\$ 200 milhões nessa linha de crédito até o fim do ano de 2003.

e) Instituição, em caráter excepcional, de linha de crédito especial denominada FAT-Integrar, cujos recursos serão destinados ao financiamento de projetos de investimento na região Centro-Oeste do país. O agente financeiro é o Banco do Brasil. Foi autorizada a alocação de R\$ 1 bilhão nessa linha de crédito, que deverá contar com equalização da taxa de juros por meio dos recursos do FCO.<sup>36</sup>

Todas essas medidas de geração de emprego e renda têm como caráter positivo a injeção de crédito na economia em um momento de retração da atividade econômica e do mercado de trabalho. Contudo, algumas ressalvas precisam ser feitas. Em primeiro lugar, o volume de crédito injetado por intermédio de depósitos especiais remunerados do FAT tem efeito pequeno relativamente à condução da política macroeconômica e, portanto, os programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT podem, no máximo, atenuar os efeitos de uma política monetária contracionista. Além disso, os recursos estão sendo injetados na economia de forma gradual e os efeitos no emprego, em vários casos, tendem a demorar algum tempo antes de se manifestarem, tendo em vista, por exemplo, o processo de maturação dos investimentos ou o crédito direcionado para setores com capacidade ociosa.

Outra ressalva, de caráter estrutural, é que a expressiva ampliação do leque de programas e/ou linhas de crédito criou uma dinâmica, até mesmo política, que pode ter efeitos negativos no tocante à futura alocação de recursos do FAT. Em primeiro lugar, a ampliação dos programas abre espaços para novas demandas, nem sempre prioritários do ponto de vista da geração de emprego e renda. Tal fato, somado à natural resistência política ao fechamento de programas e linhas existentes, tende a tornar o conjunto de programas uma “colcha de retalhos”. Na realidade, a expressiva ampliação do conjunto de programas e/ou linhas de crédito com recursos do FAT tornou confusa a definição de prioridades de alocação de recursos de tal Fundo, assim como irá dificultar a avaliação dos resultados.

Nesse cenário, cabe avaliar também até que ponto a abertura de linhas de crédito para capital de giro e consumo pode ou não contribuir para que se atinjam os objetivos de geração de emprego e renda e inclusão social. O financiamento do investimento tende a ter impacto maior e mais duradouro sobre o emprego, mas, em conjuntura de retração econômica, a demanda por investimento tende a se retrainir, e a falta de capital de giro pode comprometer a sobrevivência dos empreendimentos e dos respectivos postos de trabalho. A recente linha de financiamento para fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisões pode ter papel importante na manutenção de postos de trabalho, em um setor que passava por conjuntura desfavorável, mas é pouco provável que tenha impacto positivo mais duradouro na geração de emprego. A linha de capital de giro para empreendedores populares, por sua vez, pode ter importante papel na geração de renda e na inclusão social. Portanto, embora o financiamento ao investi-

---

36. Resoluções nº 371 e nº 372 do Codefat, de 26 de novembro de 2003.

mento seja preferível ao capital de giro/empréstimo para consumo, os dois últimos podem ser relevantes na manutenção de postos de trabalho em determinadas conjunturas, ou podem constituir importantes instrumentos de geração de renda e/ou inclusão social. De qualquer forma, é fundamental avaliar o impacto das linhas de crédito para investimento *vis-à-vis* ao financiamento para capital de giro/consumo.

Ainda no tocante à geração de emprego e renda, cabe destacar a aprovação da Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE). O programa visa promover: *i*) a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e *ii*) a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e a inclusão social.

O público-alvo do programa são jovens de dezesseis a vinte e quatro anos, em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: *i*) não tenham tido vínculo empregatício formal anterior; *ii*) sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo; e *iii*) estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos. No eixo da subvenção econômica ou emprego subsidiado, será concedido incentivo de seis parcelas bimestrais de R\$ 200 por emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a R\$ 1,2 milhão e seis parcelas bimestrais de R\$ 100, por emprego gerado, para o empregador com renda ou faturamento superior a R\$ 1,2 milhão.

Os empregadores inscritos deverão manter, enquanto perdurar o vínculo empregatício com jovens inscritos no PNPE, um número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos desse cálculo os participantes do PNPE e de programas congêneres. Os empregadores participantes do PNPE poderão contratar até 20% do respectivo quadro de pessoal, ou um jovem, no caso de contarem com até quatro empregados, e até dois jovens, quando tiverem de cinco a dez empregados.

Na área de microfinanças, cabe destacar a aprovação da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que regulamentou o direcionamento de parcela dos saldos dos depósitos à vista para crédito aos seguintes beneficiários: *i*) pessoas físicas detentoras de depósitos à vista e aplicações financeiras de pequeno valor; *ii*) microempreendedores que preencham os requisitos estabelecidos para operações de crédito concedidas por entidades especializadas em operações de microcrédito; e *iii*) pessoas físicas de baixa renda selecionadas por outros critérios. Os juros foram fixados em 2% ao mês, e foram destinados 2% do saldo de depósitos à vista para os créditos mencionados. Além disso, cabe destacar a criação de subsidiárias do Banco do Brasil para atuação no segmento de microfinanças e consórcios (Lei nº 10.738, de 17 de setembro de 2003), a criação e a expansão das contas especiais simplificadas de depósitos à vista e a instituição de cooperativas de crédito de livre admissão. As cooperativas de livre admissão rompem com o padrão anterior em que tais associações atendiam exclusivamente a segmentos específicos da população, podendo ser criadas em municípios com até 100 mil habitantes, os quais representam 95% do total de municípios brasileiros.

Esse conjunto das medidas mostra-se bastante positivo, no que se refere à democratização do acesso aos serviços financeiros. Do mesmo modo, a destinação de 2%

dos saldos dos depósitos criou importante *funding* para o microcrédito no Brasil. Contudo, a fixação da taxa de juros em 2% ao mês para essas operações de crédito, mesmo reconhecendo que as referidas taxas são extremamente elevadas no mercado de microcrédito, é polêmica, pois pode dificultar a expansão das microfinanças no país, assim como pode comprometer a sustentabilidade das instituições já existentes.

No tocante à execução das políticas públicas de trabalho e renda no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine), o número de trabalhadores (re)inseridos no mercado de trabalho por esse Sistema caiu de 657 mil, de janeiro a setembro de 2002, para 599 mil, no mesmo período de 2003 (-9%). Entre os fatores que explicam tal redução estão: *i*) dificuldades inerentes ao processo de mudança de governo nos estados, que são os responsáveis pela execução dos convênios do Sine “na ponta”; *ii*) contingenciamento dos recursos do Sine, o que dificultou a execução dos convênios; e *iii*) conjuntura desfavorável do mercado de trabalho no Brasil, no primeiro semestre de 2003. Contudo, deve-se considerar também que o número de trabalhadores (re)inseridos por tal Sistema no mercado de trabalho vinha apresentando crescimento expressivo há vários anos e, pelo menos nesse sentido, a base de comparação pode ser considerada “alta”.

Um aspecto preocupante em relação à intermediação de mão-de-obra no Sine refere-se ao orçamento previsto para os convênios em 2004: cerca de R\$ 91 milhões, o que representa queda em torno de 25% em relação ao orçamento de 2003, e de cerca de 22% em relação ao executado em 2002. Tal quadro agrava-se na medida em que parte dos recursos foi reservada para convênios com municípios, sendo que atualmente os convênios restringem-se aos estados e às instituições representativas de trabalhadores sem fins lucrativos.

A execução do novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) também foi prejudicada, em 2003, pela redução drástica do orçamento e pelo contingenciamento. Outro motivo de preocupação em relação à Qualificação Social e Profissional é o orçamento de R\$ 60 milhões previsto para 2004, o que representa redução de cerca de 80% em relação aos R\$ 326 milhões do orçamento de 2002.

O PNQ introduziu mudanças em relação ao Planfor, nas dimensões política, conceitual, institucional, pedagógica e ética. Uma mudança que cabe destacar no campo político e institucional é a possibilidade de convênios diretos entre o Ministério do Trabalho e os municípios. Além disso, a carga horária média dos cursos, que foi de sessenta horas nos dois últimos anos do Planfor, elevou-se para o patamar de duzentas horas.

O Fórum Nacional do Trabalho (FNT), de natureza tripartite, cujo objetivo é o de servir como espaço de articulação e negociação de propostas para a reforma trabalhista e a sindical, iniciou suas atividades em agosto de 2003. Outros objetivos do Fórum Nacional do Trabalho são a democratização das relações trabalhistas, a atualização da legislação trabalhista e sindical e a modernização das instituições públicas.

Entre os principais avanços nas negociações realizadas no âmbito do FNT estão: *i*) consenso acerca da necessidade de reconhecer juridicamente/legalmente as Centrais Sindicais – que, embora existam desde a década de 1980, não possuem o poder legal de realizar negociações coletivas; *ii*) busca da ampliação do espaço da negociação coletiva; e *iii*) elaboração de nova legislação que assegure que os conflitos entre trabalhadores

e empregadores possam ser resolvidos com rapidez, segurança jurídica e direito de acesso ao poder judiciário e concordância com a adoção de novos mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem para a solução de conflitos.

Embora as discussões do FNT estejam avançando, é possível que o calendário eleitoral venha a atrasar o encaminhamento da reforma sindical e, em especial, da trabalhista para o ano de 2005.

De modo geral, as observações sobre a condução das políticas públicas de trabalho e renda são: *i*) o contingenciamento financeiro prejudicou a execução da intermediação de mão-de-obra no Sine e da qualificação social e profissional em 2003; *ii*) o orçamento previsto para 2004, para intermediação e qualificação, representa redução significativa de recursos e pode comprometer a execução; e *iii*) as dificuldades orçamentárias têm criado demanda expressiva de recursos extra-orçamentários do FAT, mais especificamente nos depósitos especiais remunerados do referido Fundo, tendo como consequência positiva a injeção de crédito na economia, ao mesmo tempo que cria o risco de ampliação excessiva e distorcida de utilização de recursos do FAT.

Portanto, pode-se dizer que o ajuste fiscal vem impondo cortes orçamentários às políticas públicas de emprego que não possuem vinculação, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação social e profissional.

### 3 Financiamento e gasto

No ano de 2003, o forte ajuste fiscal feito pelo governo federal, o que envolveu o contingenciamento dos gastos em diversos programas na área de emprego, causou impacto sobre os resultados financeiros apresentados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A tabela 10 mostra a execução financeira simplificada do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O déficit financeiro do Fundo em 2001 e 2002 foi de aproximadamente R\$ 2 bilhões em termos reais, um montante menor que o observado nos anos anteriores. Conforme já foi comentado em edições anteriores deste boletim, isso foi resultado, sobretudo, do fato de o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) ter sido substituído em 2000 pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), a qual retira menos recursos do PIS/Pasep e, portanto, para um mesmo nível de arrecadação, eleva o montante repassado ao FAT. Em 2003, os dados nominais sugerem que o déficit reduziu-se em termos reais novamente. No entanto, não se sabe se isso reflete um fenômeno virtuoso ou algo transitório.

Desde 2002, verifica-se que o caráter desse déficit mudou, pois a forte queda dos gastos com a Qualificação Profissional e a queda significativa dos gastos com a Intermediação de Mão-de-Obra foram compensados pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial. Tal aumento está bastante relacionado aos novos subprogramas criados, principalmente o seguro-desemprego para o trabalhador doméstico, e também à persistência do desemprego no país. No caso do abono, está se confirmando a tendência dos últimos anos de aumento do comparecimento das pessoas que têm direito ao benefício. Portanto, se o programa de qualificação profissional tivesse apresentado um nível de execução semelhante ao dos anos anteriores, o déficit poderia ter se elevado.



TABELA 10

**Demonstrativo da execução financeira do FAT – 1996-2003**

(Em R\$ milhões)\*

				1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Receitas</b>	Arrecadação**	PIS/Pasep-FAT (1)	(A)	10.104,2	10.186,1	10.938,4	10.233,3	11.583,1	11.904,2	12.300,5	9.704,8
	Empréstimos	BNDES – 40%	(B)	4.451,7	4.132,3	3.874,3	4.069,2	4.617,2	4.727,1	4.986,6	3.529,8
	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	6.891,0	6.672,7	7.541,0	6.642,9	6.039,9	6.714,3	7.006,5	5.043,7
		Apoio operacional	(D)	175,5	168,1	180,4	216,4	198,0	113,1	163,9	111,5
	Abono Salarial	Pagamento	(E)	1.069,8	988,1	1.018,4	959,2	988,0	1.182,6	1.515,5	1.610,6
<b>Despesas***</b>		Apoio operacional	(F)	57,2	39,4	53,9	37,2	28,8	30,2	30,0	0,0
	Qualificação Profissional		(G)	530,6	675,0	731,9	589,9	632,9	658,8	184,5	2,7
	Intermediação de mão-de-obra		(H)	54,9	64,6	102,8	85,5	118,3	140,8	110,5	64,3
	Apoio Operacional ao Proger		(I)	3,7	3,2	12,9	14,9	12,5	19,6	23,8	0,0
	Outros projetos/atividades		(J)	136,4	231,7	320,2	268,1	255,3	381,1	315,2	81,4
	<b>Total das Despesas</b>		(K)	13.370,8	12.975,1	10.955,7	12.883,3	12.890,9	13.967,6	14.336,5	10.444,0
<b>Saldo</b>	(L) = (A) - (K)			-3266,6	-2789,0	-17,3	-2650,0	-1307,8	-2063,4	-2036,0	-739,2

Fonte: Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Participação (Spoad/MTE).

Obs.: \*Valores até 2002 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2002. Os valores de 2003 são nominais.

\*\*Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep, pelo regime de caixa, repassada ao FAT.

\*\*\*Os dados relativos às despesas são retirados do Siafi por gestão.

O mesmo quadro descrito para o ano de 2002 acentuou-se em 2003. A redução real do déficit financeiro do FAT em 2003, indicada pela tabela 10, pode ser, em grande parte, atribuída a uma forte queda na execução do programa de qualificação, cujo nível de execução caiu de 49,5%, em 2002, para 21,5%, em 2003; e na execução da Intermediação de Mão-de-Obra, que caiu de quase 100% em 2002 para 77% em 2003. Isso foi causado pelo contingenciamento dos gastos feitos pelo governo no contexto do ajuste fiscal implementado em 2003 e também pelos contratemplos inerentes à mudança de governo, como será comentado na próxima seção. Pode-se afirmar que se os gastos com esses programas tivessem mantido o padrão dos anos anteriores, o déficit não teria se reduzido.

Pelo lado da arrecadação, as mudanças ocorridas no PIS em 2002 – que, em termos gerais, referiram-se à sua forma de cobrança, com o fim da cumulatividade, e ao aumento da sua alíquota – haviam gerado o temor de que isso pudesse afetar a arrecadação do FAT. Mas os dados da tabela 11 mostram que tais temores eram infundados, pois, em termos reais, a arrecadação praticamente não se alterou em 2002. Para 2003, os dados, embora nominais, indicam provável elevação real da arrecadação do PIS/Pasep, o que contribui para reduzir o déficit financeiro do Fundo.

Assim, o quadro descrito em edições anteriores deste boletim se mantém, isto é, o déficit financeiro do FAT persiste, com a sua cobertura dependendo das suas aplicações financeiras e do retorno dos depósitos especiais, uma situação que não é a ideal, tendo em vista que a arrecadação do PIS/Pasep devia ser suficiente para cobrir os gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, finalidades prioritárias do Fundo, e, possivelmente, com a qualificação profissional e com a intermediação, enquanto os depósitos especiais e os seus retornos deveriam cobrir os gastos com os programas de geração de emprego e renda. Além disso, o fato de a sustentação financeira do Fundo apoiar-se muito em retornos financeiros de depósitos especiais, que se relacionam positivamente com a taxa de juros, contradiz a pretensão de se gerar mais empregos no país e acaba contribuindo, indiretamente, para o aumento dos gastos com o seguro-desemprego, por exemplo. O quadro atual das finanças do FAT está sendo agravado pelo aumento

dos gastos com as finalidades constitucionais do Fundo, o seguro-desemprego e o abono salarial, mesmo considerando que o aumento, no segundo caso, deva ser visto como positivo. Ao mesmo tempo, como foi visto na seção anterior, o uso que está sendo atribuído ao FAT está cada vez mais diversificado, o que traz nova discussão sobre o papel desse Fundo.

TABELA 11

**Arrecadação do PIS/Pasep – 1995-2003**

(Em R\$ milhões)\*/\*\*

Meses	Arrecadação PIS/Pasep	FSE / FEF / DRU***	%	Arrecadação devida ao FAT
1995	13.789	3.589	26,03	10.200
1996	14.945	3.626	24,26	11.319
1997	14.059	3.637	25,87	10.421
1998	13.209	3.522	26,67	9.687
1999	16.145	5.900	36,55	10.244
2000	14.125	2.163	15,31	11.962
2001	14.974	2.995	20,00	11.979
2002	14.966	2.993	20,00	11.973
2003	16.754	3.351	20,00	13.403

Fonte: Coordenação Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT), Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Participação (Spoad/MTE).

Obs.: \*Regime de competência.

\*\*Valores até 2002 estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/2002. Os valores de 2003 são nominais.

\*\*\*A partir de 21/3/2000, por meio da Emenda Constitucional nº 27, a DRU entrou em vigor.