

EMPREGO E RENDA

A evolução do mercado de trabalho durante os dois governos FHC

A trajetória do mercado de trabalho nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi fortemente marcada por rearranjos advindos de políticas de estabilização macroeconômica, em particular das políticas cambial e de juros. Com a devida cautela que deve acompanhar toda simplificação, pode-se elencar, entre os fatores determinantes do desempenho do mercado de trabalho, as mudanças na demanda por trabalho decorrentes da política econômica iniciada no fim do governo Itamar Franco, assim como algumas alterações no arcabouço institucional que media as relações de trabalho no país.

É fato que os anos 1980 representaram uma reviravolta no perfil e na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. O crescimento da informalidade e a concomitante redução do emprego assalariado surgem como as duas tendências com que depara o país no início dos anos 1990.

Imediatamente após a implementação do Plano Real, o mercado de trabalho caracterizou-se por um desempenho francamente favorável em quase todos os indicadores. Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a taxa de desemprego aberto teve uma queda contínua nos primeiros anos do Plano Real. Essa taxa, cuja média anual era de aproximadamente 5,3% em 1993, situou-se em 5,1% em 1994 e caiu para 4,6% em 1995. A ocupação também cresceu, passando de cerca de 15,2 milhões, em 1993, para 15,6 milhões, em 1994, e para 16 milhões, em 1995. A média anual do rendimento médio real (em R\$ de janeiro de 2000) evoluiu de aproximadamente R\$ 630, em 1993, para R\$ 665, em 1994, e para R\$ 725, em 1995. O produto da ocupação com o rendimento médio, a massa salarial, teve seu índice (base: julho/1994 = 100) alterado significativamente ano a ano, passando de 99, em 1993, para 107, em 1994, e 122, em 1995. Finalmente, houve queda na desigualdade dos rendimentos, uma vez que o índice de Gini das pessoas ocupadas caiu de 0,600, antes do Plano Real, para 0,585, em 1995, e para 0,580, em 1996. Ou seja, os dezoito meses que se seguiram à implementação do Real foram positivos para o mercado de trabalho sob todos os pontos de vista.

A partir de 1996, a evolução do mercado de trabalho passou a ser menos clara. Houve uma deterioração paulatina das taxas de desemprego aberto. Segundo dados da PME, o indicador em pauta apresentou valores maiores ano a ano – 5,4% em 1996, 5,7% em 1997, saltando para 7,6% em 1998, o maior valor já apresentado por este indicador em se tratando de valor médio anual. Dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (Pnad), de alcance nacional e não apenas referente às principais regiões metropolitanas, demonstraram uma evolução com diferenças sutis. Pela Pnad o desemprego evoluiu de 6,1% (1995) para 6,9% (1996), 7,8% (1997) e 9,0% (1998).

As razões do aumento do desemprego têm sido muito discutidas na literatura especializada. O período 1994-1998 foi caracterizado pela sobrevalorização da moeda nacio-

nal e pela liberdade na entrada de produtos importados. Isso provocou uma queda nas condições de competitividade dos setores de *tradeables*, o que acarretou uma redução no emprego. Adicionalmente, as empresas brasileiras experimentaram uma forte reestruturação produtiva – em parte advinda da pressão das importações e do acesso a novas tecnologias e insumos importados –, a qual gerou o aumento da produtividade do trabalho, que, por sua vez, num cenário em que o PIB pouco cresceu, acabou por ocasionar uma redução no emprego. Diversos estudos mostram que o impacto do aumento na produtividade foi maior que o impacto direto da penetração das importações.

Além desses fenômenos, próprios da política econômica brasileira e de sua estratégia de estabilização, as turbulências nos mercados emergentes que resultaram das crises da Ásia, em 1997, e da Rússia, em 1998, também tiveram impactos negativos fortes sobre a economia brasileira e o seu mercado de trabalho. Tais impactos foram agudizados pela resposta do governo brasileiro, que, ao insistir na sobrevalorização cambial e, por conseqüente, numa política de juros muito altos, reduziu ainda mais a atividade econômica. O resultado foi que o crescimento da ocupação, que vinha sendo vigoroso, sofreu uma virtual estagnação a partir de 1997. Na realidade, o forte aumento da taxa de desemprego entre 1997 e 1998 – registrado tanto na PME quanto na Pnad – tem muito a ver com a forte elevação de juros feita no final de 1997 para combater o impacto da crise asiática.

O valor do rendimento médio anual dos ocupados continuou crescendo até atingir o seu valor máximo em 1997. Isso talvez possa parecer paradoxal, tendo em vista que esse período se caracterizou pelo aumento da taxa de desemprego. A aparente discrepância se dá tanto porque a deterioração das condições da conjuntura econômica tem efeitos retardados sobre o rendimento, em virtude de contratos salariais, como porque a sobrevalorização cambial terminou por não afetar de modo tão negativo os setores *no-tradeables*. O resultado é que o valor dos rendimentos médios anuais, segundo dados da PME, evoluiu de R\$ 762, em 1996, para R\$ 768, em 1997, quando atingiu seu valor máximo, e caiu levemente para R\$ 765 em 1998. Segundo a Pnad, que mede em setembro os rendimentos anuais, a queda já começa de 1996 para 1997.

A desvalorização cambial de 1999 trouxe mudanças positivas para a economia. O decréscimo significativo do valor da moeda nacional possibilitou uma recuperação do setor produtivo nacional, que antes estava submetido a uma intensa concorrência externa. Contudo, em 1999, a extrema incerteza que se seguiu à mudança no regime cambial impossibilitou um ambiente empresarial de retomada dos investimentos produtivos naquele mesmo ano, dado que a sombra da crise russa e a crescente desconfiança em relação aos mercados emergentes ainda requeriam cautela.

Os resultados foram uma estabilização da taxa de desemprego aberto em um patamar elevado e a continuidade da queda nos rendimentos médios reais: em 1999, a taxa de desemprego metropolitano foi de 7,5% e a taxa nacional em setembro foi de 9,6%. Os rendimentos médios começaram a apresentar, nesse período, a tendência de queda que está se mantendo até o presente: a PME e a Pnad apresentam quedas de 5,6% e 7,2% nos rendimentos metropolitanos e nacionais, respectivamente. O número do índice da massa salarial caiu de 136, em 1998, para 129, em 1999.

Em 2000, a aversão empresarial ao risco se recuperava do turbulento ambiente de incertezas no cenário mundial dos três anos anteriores. Isso, mais a significativa melhora do setor produtivo nacional mencionada anteriormente, possibilitaram uma importante recuperação do mercado de trabalho naquele ano – a taxa de desemprego aberto registrada pela PME nesse período cai para 7,1%, em 2000, e 6,2%, em 2001. A Pnad também indica essa queda. A ocupação foi outro índice a dar um salto significativo nesse período, saindo da faixa de 16,3 milhões, em que se encontrava desde 1996, para atingir 17,0 milhões – o que dentro da série histórica da PME constitui um salto inédito. Em 2001, a ocupação atinge o nível recorde de 17,3 milhões. Porém, como consequência de outros choques econômicos – como a crise energética, a instabilidade advinda do cenário externo (crise da Argentina) e do interno (eleição presidencial), bem como do esgotamento das opções de política de um governo em fim de mandato –, a taxa de desemprego voltou a subir em 2002, chegando a 7,15%.

A despeito disso, o número de pessoas ocupadas, curiosamente, em 2002, aumentou nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME, chegando a 17,6 milhões, acima da média de 17,3 milhões de 2001. No entanto, o fato de o crescimento da ocupação ter se situado abaixo da taxa de crescimento da População em Idade Ativa (PIA) (1,7% contra 2,2%) e de a taxa de participação ter aumentado em 2002 fez que se observasse um crescimento na taxa de desemprego.

Quanto à renda, manteve-se a tendência de queda verificada a partir de 1998 (R\$ 719, em 2000, e R\$ 695, em 2001), segundo os valores médios anuais da PME. Note-se que essa queda foi muito pequena na passagem de 1999 a 2000, mas voltou a se acentuar na passagem de 2000 para 2001 em virtude do cenário econômico descrito no parágrafo anterior. Assim, em 2002, o rendimento médio real, de acordo com a PME, caiu fortemente, chegando a R\$ 667 (média do período janeiro-novembro). Seguindo este cenário, o índice da massa salarial, que tinha subido para 134, em 2000, voltou a cair nos anos posteriores. No que diz respeito à precariedade das ocupações, houve também um significativo e contínuo aumento da informalidade ao longo de toda a década de 1990. Pelas informações da PME, em termos da média anual para as regiões metropolitanas pesquisadas, tem-se um crescimento da proporção de empregados sem carteira assinada, que passou de 20,8% do total dos ocupados em 1991, atingindo 23,7%, em 1994, e 27,5%, em 2000. Já os trabalhadores por conta própria passaram de 20,1%, em 1991, para 21,7%, em 1994, e 23,3%, em 2000. Em 2001, porém, houve uma alteração – pequena, mas surpreendente – nessa tendência, ou seja, uma queda na proporção de ocupados sem carteira assinada para 27% e outra na de ocupados por conta própria para 23%. Ao mesmo tempo, a proporção de trabalhadores com carteira assinada subiu pela primeira vez desde 1991. Se tal tendência continuar, será fundamental ter alguma compreensão de tal fenômeno para se discutir a hipótese, bastante em voga na década de 1990, de que o aumento da informalidade se deveu basicamente ao aumento do custo de contratação de trabalhadores formais engendrado pela Constituição de 1988. Isso até mesmo pode ter grande influência no debate sobre a reforma trabalhista, que deve ser retomada com bastante força em 2003.

As repercussões desse quadro de informalidade ainda alta, ademais, são contundentes, sobretudo no âmbito do financiamento do sistema de proteção social, que teria como base a contribuição proveniente do trabalho assalariado. Com efeito, apesar de o

país atravessar um momento favorável em termos demográficos – o percentual da população em idade ativa mantém-se em um patamar compatível com uma situação de financiamento de um sistema de seguridade –, a desproteção de grande parte da força de trabalho, a precarização e a informalidade que permeiam mais da metade das ocupações representam um empecilho à consolidação de um efetivo Estado social.

Por fim, uma análise geral sobre o que aconteceu no mercado de trabalho no período de mandato do Presidente Fernando Henrique mostra que, embora os resultados sejam mistos, o balanço não é positivo. O país chegou em 2002 com taxas de desemprego superiores às das de 1993 e de 1994 (taxa metropolitana). O rendimento médio real, não obstante a melhoria nos primeiros anos do Plano Real, tem apresentado queda contínua desde 1997, em nível nacional, e 1998, no conjunto das seis regiões metropolitanas pesquisadas pela PME. Ao longo do tempo, verificou-se uma tendência de aumento da taxa de desemprego, o qual foi em boa parte minorado por uma queda da taxa de participação dos jovens no mercado de trabalho. Entretanto, a partir de 1997, começou a haver uma piora efetiva do mercado de trabalho, dada a forte estagnação da demanda por trabalhadores, engendrada em grande medida pelo extraordinário aumento dos juros. Mesmo assim, a estagnação e/ou a queda da taxa de participação continuava a impedir que a taxa de desemprego crescesse ainda mais. Entretanto, em 2002, notaram-se os primeiros sinais de que talvez não se possa mais contar com tal fenômeno, tornando, assim, o aumento da demanda por trabalho um objetivo cada vez mais primordial das políticas públicas de emprego. A insistente alta proporção de trabalhadores não formais coloca também as políticas de combate à informalidade como parte da pauta de discussões em 2003.

Balanço das ações de emprego e renda no governo FHC

Nesta seção, faz-se um balanço do que aconteceu com as políticas de emprego no Brasil nos últimos oito anos. As políticas que serão discutidas aqui fazem parte do que pode ser chamado de Sistema Público de Emprego (SPE), que, embora não exista formalmente, envolveria políticas ativas de emprego – como geração de emprego e renda e qualificação de mão-de-obra – e políticas passivas – como as de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra.

Mas o governo Fernando Henrique também procurou agir na linha da flexibilização da legislação trabalhista, partindo do diagnóstico de que a Constituição de 1988 aumentou os custos da demissão e, principalmente, os da contratação de trabalhadores formais. Essa seria a principal causa para o aumento da informalização do mercado de trabalho, além de dificultar a geração de empregos. Nesse sentido, instituíram-se o contrato de trabalho por prazo determinado e o “banco de horas”. A adoção dessas novas modalidades de contrato de trabalho dependia de aprovação em convenções e acordos coletivos de trabalho. Ocorre que a adesão a tais modalidades foi muito baixa, o que criou dúvidas sobre a relevância desse tipo de mudança para estimular contratações.

Já as políticas públicas de emprego no Brasil, na década de 1990, ganharam um grande impulso com o surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio da Lei nº 7.998, de 11/1/1990. Sua finalidade básica era o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e de programas de desenvolvimento

econômico por intermédio do BNDES. Entretanto, desde o seu início, o FAT financiou outros programas existentes no Ministério do Trabalho, como o Programa de Intermediação de Mão-de-Obra. O FAT acabou sendo uma fonte mais segura e permanente de verbas para políticas de emprego no Brasil, resolvendo o problema da descontinuidade de fluxos de recursos que atingia essas políticas durante a década de 1980. O governo Fernando Henrique abarca o período em que o FAT e a sua administração – feita por meio do Conselho de Amparo ao Trabalhador (Codefat) – se consolidavam e, portanto, quando os recursos do Fundo foram mais ativamente utilizados para financiar outros programas – principalmente aqueles de geração de emprego e renda.

Ainda na gestão do presidente Itamar Franco, em 1994, foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) como parte, na época, dos esforços do Programa de Combate à Fome e à Miséria. Além disso, aproveitando-se programas já existentes, criou-se também o Proger Rural. O Proger tem o objetivo de incentivar a geração de emprego e renda por meio de fornecimento de crédito às micro e pequenas empresas e à produção associativa, e funciona graças a recursos liberados pelo FAT para o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) – a partir de 1997. Os empréstimos no âmbito do Proger Rural são efetuados por intermédio do Banco do Brasil e do BNB.

Nos primeiros anos, verificou-se um número de operações feitas no âmbito do Proger bem abaixo do que se esperava. Uma das principais razões levantadas para isso era que, na prática, as instituições financeiras criavam muitas dificuldades para a liberação dos empréstimos, o que acabava prejudicando os pequenos tomadores – justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa. Em resposta a isso, criou-se, em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos procedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, no âmbito do Proger Setor Urbano. Tal ação trouxe um efeito positivo, expresso pela duplicação do número de operações executadas no âmbito do programa entre 1999 e 2001 (passando de 48 mil para 96 mil), mas este ainda apresentava problemas, como o fato de a taxa de sobrevivências dos empreendimentos financiados por ele não ser satisfatória. A implementação da Sala do Empreendedor no Banco do Brasil é uma tentativa de resolver esse problema, oferecendo orientação para o beneficiário do Proger. Porém, os problemas anteriormente apontados, dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores e sobrevivência dos empreendimentos, ainda persistem, embora se encontrem evidências de melhora no desempenho do programa.

O FAT também passou a financiar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), liberando recursos a serem emprestados a pequenos agricultores no âmbito da agricultura familiar por meio, primeiramente, do Banco do Brasil e, mais tarde, do BNB e do BNDES. Foi realizado, no período de 1995 a 2001, na esfera desse programa, um total de 2,8 milhões de operações de crédito, com o volume anual subindo de 11 mil, em 1995, para mais de 660 mil, em 2001. O Pronaf tem atingido os objetivos de democratização do crédito de forma bem melhor que o Proger Rural, que tem apresentado uma grande redução ano a ano no número de operações de crédito. Um dos fatores que contribuíram para o maior sucesso relativo do Pronaf

foi o fato de os empréstimos terem sido facilitados por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, (CMN) ao longo do período 1996-1997.

Ainda na área de geração de emprego, o Codefat, a partir de 1996, liberou recursos para o BNDES direcionados um a outro programa, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e, ao mesmo tempo, com potencial de geração de empregos. Esse programa, no início, financiou empreendimentos nas seguintes áreas: *i)* transporte coletivo de massa; *ii)* saneamento ambiental; *iii)* infraestrutura turística; *iv)* obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; e *v)* revitalização de subsetores industriais em regiões com problema de desemprego. Em 1999, Proemprego incorporou as rubricas de saúde pública, educação, projetos multissetoriais integrados, administração tributária, infra-estrutura, comércio, serviços, exportação, e também as pequenas e médias empresas.

Numa linha semelhante à do Proemprego, mas abrangendo apenas a área que compreende a região Nordeste e o norte de Minas Gerais, foi criado em 1998 o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte do Estado de Minas Gerais (Protrabalho), cuja execução se realizou por meio do BNB. Em 2002, começou a funcionar o chamado FAT-Habituação, que busca gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil, setor relativamente mais intensivo em mão-de-obra. Esse programa inclui três linhas de crédito: *i)* imóvel residencial na planta; *ii)* construção individual de imóvel residencial; e *iii)* imóvel residencial novo individual. Ainda é preciso esperar mais algum tempo para saber se essa concepção do programa vai alcançar o resultado pretendido.

O FAT, na área de microcrédito, além do Pronaf – que, apesar de não ter esta denominação, apresenta esta característica –, liberou em 1996 recursos para o BNDES dirigidos ao Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que busca formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Este, todavia, financiou apenas 300 mil empreendimentos até 2001. Em virtude disso, em 2002, foi criado um novo programa de microcrédito com recursos do FAT, o FAT-Empreendedor Popular, que busca expandir a capacidade do financiamento de pequenos empreendimentos no Brasil. Um ponto novo do programa será o financiamento de operações de capital de giro, pois, segundo o diagnóstico do Ministério do Trabalho e Emprego, financiar somente investimentos em capital fixo retira muitos empreendedores populares do universo de beneficiários, empreendedores estes que precisam mais desse tipo de financiamento em um primeiro momento. Porém, pode-se dizer que os resultados desses programas de microcrédito ainda são muito tímidos quanto à criação de uma rede de microcrédito no país e o atingimento dos mais pobres.

Em suma, na área de geração de emprego e renda, pode-se dizer que vários programas ganharam corpo durante os últimos oito anos. No entanto, é ainda questionável a sua capacidade de atingir de fato um universo significativo de pequenos empreendimentos. Isso leva a uma outra questão, a saber, a baixa cobertura destes programas ou, em outras palavras, o seu pouco peso para contrabalançar efeitos negativos de oscilações macroeconômicas sobre o emprego. Na realidade, as flutuações do emprego no Brasil, no período 1995-2002, estiveram mais ligadas às políticas macroeconômicas do que aos

resultados de tais programas. Por fim, pode-se perguntar se o surgimento desses diversos programas atende ou não a alguma estratégia clara de geração de emprego no país.

O governo Fernando Henrique, partindo do pressuposto de que a qualificação dos trabalhadores é fundamental para a sua empregabilidade, destinou um volume bastante grande de recursos para programas de qualificação profissional. Neste contexto, criou-se, em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que se propõe, conforme a Resolução nº 194 do Codefat, aos objetivos de: *i*) aumentar a probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou de elevação de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego; *ii*) ampliar as chances de permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; e *iii*) elevar a produtividade, a competitividade e a renda. O Planfor é executado de forma descentralizada por intermédio de duas modalidades: Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e Parcerias. Embora o modelo de implementação do Planfor represente uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, as fraudes descobertas no Distrito Federal em 1999 revelaram problemas no controle do Ministério do Trabalho e Emprego sobre a aplicação dos recursos pelos estados. O Codefat reagiu a isso implementando medidas que envolveram: a obrigatoriedade de os recursos recebidos pelos estados serem depositados em uma conta no Banco do Brasil; a especificação mais clara dos critérios de transferência dos recursos para os estados; e a criação de uma ouvidoria no Ministério do Trabalho e Emprego para receber denúncias. Tais ações repercutiram na transparência dos programas, mas não acabaram completamente com os problemas de malversação dos recursos.

No tocante às políticas passivas de emprego, várias coisas ocorreram nos últimos oito anos. Os Programas do Seguro-Desemprego e de Intermediação de Mão-de-Obra foram reunidos em 1999 no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego. Esta união, no entanto, adveio mais da criação e do Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae) – que é um instrumento de operacionalização conjunta dos dois programas – do que de uma adequação da concepção daqueles, notadamente em termos do universo de trabalhadores atendidos por eles. De qualquer forma, houve avanços nos últimos anos em termos de integração operacional dos dois programas, processo no qual o Sistema Nacional de Emprego (Sine), gradativamente, passa a ser o principal centro de atendimento do trabalhador desempregado, em detrimento da Caixa Econômica Federal e das delegacias regionais do Trabalho. Ainda no sentido de expandir a rede de postos de atendimento, em 1999, o Codefat autorizou que os sindicatos criassem agências de emprego, as quais teriam um papel semelhante ao do Sine, isto é, atender o trabalhador requerente do seguro-desemprego e aquele que vai utilizar os serviços de intermediação.

Quanto aos indicadores de desempenho do Programa Seguro-Desemprego, verifica-se que, embora este tenha boa efetividade, sua eficácia ainda é questionável. A cobertura do seguro entre os demitidos sem justa causa, por exemplo, está atualmente em cerca de 64%, um nível que se torna ainda mais baixo se considerado o universo de trabalhadores formais e informais que foram demitidos sem justa causa. Além disso, a eficácia do seguro implica saber se de fato este atinge os trabalhadores que realmente precisam de um subsídio enquanto estão desempregados. Por exemplo, pode-se supor que um jovem que vive em uma família abastada, embora indi-

vidualmente não tenha renda própria, não precise tanto do seguro quanto um pai de família pobre. Isso é algo que ainda necessitaria ser avaliado.

No caso do Programa de Intermediação de Mão-de-Obra, percebe-se um grande aumento do número de pessoas atendidas por ele – em 1998, havia 2,7 milhões de pessoas inscritas, das quais 287 mil foram colocadas no mercado de trabalho, enquanto em 2001 houve cerca de 4,7 milhões de inscritos e 747 mil colocados. O número de vagas captadas também cresceu significativamente no mesmo período, passando de 625 mil para 1,4 milhão. A melhora nos resultados da intermediação não se restringiu apenas ao aumento nos números absolutos, também se verificou na efetividade e na eficácia do programa. A razão colocados/vagas, por exemplo, subiu de 46% para 52% entre 1996 e 2002, enquanto a taxa de admissão (colocados pelo programa/número de admitidos segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged) subiu de menos de 2% para quase 9% no mesmo período. Esses resultados têm bastante a ver com o aumento da rede de postos do Sine experimentado nos últimos anos.

No que diz respeito ao financiamento de todas as políticas de emprego anteriormente mencionadas, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, como já foi ressaltado, constituiu uma fonte permanente de financiamento das políticas públicas de emprego a partir da década de 1990. Uma parte disso se deveu à forma como o fundo foi estruturado. O artigo 239 da Constituição Federal de 1988 determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar o Programa do Seguro-Desemprego e o do Abono Salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seria destinada a financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, “com critérios de remuneração que lhes preservem o valor” (art. 239, § 3º). Além disso, a Constituição garantiu que o patrimônio acumulado do PIS/Pasep nas contas individuais existentes até então fosse preservado (art. 239, § 2º).

O patrimônio inicial do FAT, criado apenas em 1990, foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep – entre outubro de 1988 e a efetiva implementação do FAT em 1990 – e aquilo que foi pago ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial no período. Ainda compõem o patrimônio inicial os juros e a correção monetária que incidem sobre os 40% da arrecadação e são repassados ao BNDES no referido período. Isso deu ao FAT, no seu nascimento, uma reserva de recursos significativa. A partir da sua implementação, determinaram as seguintes fontes de recursos para o Fundo: arrecadação das contribuições do PIS/Pasep; arrecadação da cota-parte da contribuição sindical; receitas de remuneração das aplicações financeiras e dos financiamentos (receitas financeiras); devoluções de convênios e de transferências realizadas para pagamento de benefícios e não desembolsados; rendimentos dos saldos médios diários dos recursos transferidos às instituições pagadoras do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

A tabela 12 mostra a execução financeira simplificada do FAT para o período 1995-2001. O primeiro aspecto a se notar é que os principais componentes das despesas do FAT são os gastos com o Programa do Seguro-Desemprego e o repasse de 40% da arrecadação do FAT ao BNDES para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O Programa do Seguro-Desemprego inclui, além do pagamento do benefício ao trabalhador demitido (seguro-desemprego como tradicionalmente conhecido), a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional do trabalhador.

Ademais, no mínimo 40% são repassados ao BNDES. O repasse desses recursos ao BNDES, conforme mencionado anteriormente, deve ser feito de tal forma a não se comprometer o patrimônio do FAT, ou seja, o risco da aplicação financeira do recurso fica com o banco. Afora isso, parte dos recursos do FAT é aplicada em depósitos especiais – cujos valores não estão na tabela 12 – que, em sua maioria, vão financiar os programas de geração de emprego e renda (Proger Urbano e o Rural, Pronaf, entre outros). Esses depósitos especiais são feitos com autorização do Codefat, normalmente, por meio de resoluções, sendo um montante de recurso excedente destinado à reserva mínima de liquidez. Tais recursos são aplicados em instituições financeiras federais. As principais são CEF, BNB, BB e BNDES. O risco da concessão de crédito para programas de geração de emprego e renda é em grande parte assumido por essas instituições financeiras, ficando o patrimônio do FAT preservado. Essas instituições devem ainda remunerar os depósitos especiais. Somadas a elas, há ainda o extramercado que se refere às aplicações das disponibilidades financeiras do FAT em títulos do Tesouro Nacional, feitas por intermédio do Banco do Brasil – dados estes que não constam da tabela 12.

TABELA 12

Demonstrativo da execução financeira do FAT, 1995-2001

(Em R\$ milhões¹)

				1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Receitas	Arrecadação	PIS/Pasep/FAT ²	(A)	8.071,4	7.900,7	7.121,8	7.594,7	8.028,9	9.121,6	9.422,4
	Empréstimos	BNDES – 40%	(B)	3.185,7	3.521,6	3.268,9	3.064,9	3.202,2	3.646,4	3.739,4
	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	5.187,5	5.451,4	5.278,5	5.965,5	5.255,0	4.692,6	5.154,2
		Apoio Operacional	(D)	14,1	138,8	132,9	164,4	170,4	156,6	89,0
Despesas	Abono Salarial	Pagamento	(E)	854,8	846,3	781,6	805,6	758,8	781,6	935,5
		Apoio Operacional	(F)	25,9	45,2	31,2	42,7	29,4	22,8	23,7
		Qualificação Profissional	(G)	30,3	419,8	534,0	579,0	466,7	500,7	517,6
		Intermediação de Mão-de-Obra	(H)	146,2	43,4	51,1	70,2	67,7	93,6	112,0
		Apoio Operacional ao Proger	(I)	7,8	3,0	2,5	10,2	11,8	9,9	15,6
		Outros Projetos/Atividades	(J)	1,5	107,9	183,3	253,3	189,1	202,0	280,6
		Total das Despesas	(K)	9.453,8	10.577,4	10.264,0	10.955,7	10.151,1	10.106,2	10.867,6
		Saldo	(L) = (A) - (K)	-1.382,4	-2.676,7	-3.142,2	-3.361,0	-2.122,2	-984,6	-1.445,2

Fonte: CGFAT/MTE. Dados elaborados pelos autores.

Notas: ¹ Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI para os preços de 31/12/2001.

² Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/Pasep pelo regime de caixa repassada ao FAT. Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano, retidos no Tesouro Nacional para repasse.

Na tabela 12 também se indica que, ao longo de todo o período, o FAT apresentou um déficit na execução financeira. Um dos fatores que explicam isso é o fato de parte da arrecadação do PIS/Pasep, em todo este intervalo de tempo, ter sido redirecionada para outros fundos, que não o FAT. Entre 1994 e 1995, cerca de 25% da arrecadação total do PIS/Pasep foi repassada ao Fundo Social de Emergência (FSE); de 1996 a 1999, um percentual semelhante foi repassado para o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – com exceção do ano de 1999, quando 36% da arrecadação do PIS/Pasep foi para o FEF –; e, desde 2000, 20% do produto da arrecadação está sendo repassado para a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Os recursos repassados para esses fundos teriam sido suficientes para cobrir os déficits do FAT, a não ser em 1997 e 1998, quando foi observada uma queda significativa da arrecadação do PIS/Pasep. De qualquer forma, o déficit financeiro expresso na tabela 12 reduziu-se

em 2000 e 2001, o que foi resultado, em grande parte, do fato de a DRU retirar menos dinheiro do FAT do que o FSE e o FEF. Além do mais, no caso de 2000, ano em que se apresentou o menor déficit do período, houve uma queda real dos gastos com o seguro-desemprego da ordem de 10%, talvez expressando a recuperação do emprego formal verificada a partir dos últimos meses daquele ano.

Esse quadro não expressa que a saúde financeira do fundo corra algum risco no momento, dado que o déficit expresso na tabela 12 está sendo coberto tanto pelos retornos dos depósitos especiais quanto pelos retornos das aplicações no extramercado. A questão é que, idealmente, a arrecadação do PIS/Pasep deveria cobrir os gastos com os programas que constam da tabela 12, enquanto os retornos dos depósitos especiais, também idealmente, deveriam cobrir os gastos com os programas de geração de emprego e renda. Caso o déficit aqui apontado se prolongue, pode-se, no futuro, criar limitações para investimentos nos programas de geração de emprego e renda e em outros programas, os quais precisariam em parte ser canalizados para cobrir o déficit. No que tange à constituição das bases de composição do Fundo, vive-se um momento de expectativa em virtude do resultado da minirreforma tributária aprovada recentemente, que alterou o método de cobrança do PIS e, ao mesmo tempo, aumentou a sua alíquota.