

O FGTS: Contribuição para a Atividade Econômica e para o Mercado de Trabalho

Convênio MTE - DIEESE

2007



Ministério do
Trabalho e Emprego



Ficha Técnica - UNICAMP

Coordenação

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenador Geral do Projeto

Equipe Executora

Subprojeto III:

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenação de Área
Amilton José Moretto – Pesquisador
Marcelo Weishaupt Proni - Pesquisador
Alexandre de Freitas Barbosa – Pesquisador
Adriana Jungbluth – Pesquisadora
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro - Pesquisador
Cassiano José Bezerra Marques Trovão – Auxiliar de Pesquisa
Lara Borges Caldas – Auxiliar de Pesquisa
Camila Santos Matos de Freitas Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa
Eccen Excelência em Tecnologia Ltda

Subprojeto IV:

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira - Coordenação de Área
Márcio Percival Alves Pinto (afastado) – Coordenação de Área
Paulo Eduardo de Andrade Baltar - Pesquisador
Simone Silva de Deos - Pesquisador
Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti - Pesquisador
Marcos Antonio Macedo Cintra - Pesquisador
Rafael Fagundes Cagnin – Auxiliar de Pesquisa
Lígia Martins – Auxiliar de Pesquisa
Paulo Amora – Auxiliar de Pesquisa

Subprojeto IV:

Márcio Pochmann – Coordenação de Área
Anselmo Luís dos Santos – Coordenação de Área
José Dari Krein - Pesquisador
Leandro Pereira Moraes - Pesquisador
Fabiano Lago Garrido – Auxiliar de Pesquisa
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa

Contrato SPPE-MTE/DIEESE/IE-UNICAMP-FUNCAMP

SUMÁRIO

Resumo Executivo	6
Atividade Econômica, Emprego Formal, Massa Salarial e Arrecadação e Saques do FGTS	8
1. Emprego Formal e Ritmo de Atividade da Economia.....	8
2. Recolhimento ao FGTS.....	15
3. Saques do FGTS.....	23
Considerações Finais.....	30
Referências Bibliográficas.....	33

RESUMO EXECUTIVO

O objetivo deste relatório é averiguar a inter-relação dos recolhimentos e saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de um lado, com o ritmo de atividade da economia e o emprego da força de trabalho, de outro. A arrecadação e os saques do FGTS estão condicionados ao emprego formal e, especialmente, à parcela deste último regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A relação entre o emprego formal e o ritmo de atividade da economia modificou-se profundamente na década de 1990 e novamente na década seguinte.

O relatório começa com uma seção que examina a relação entre emprego formal e ritmo de atividade da economia, destacando as alterações na elasticidade do emprego ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e na propensão à formalização dos contratos de trabalho. As duas seções seguintes se dedicam às análises das evoluções da arrecadação e dos saques do FGTS. A comparação entre os crescimentos da arrecadação e da massa de salários do emprego regido pela CLT permite avaliar se o recente intenso aumento do emprego formal manifestou-se plenamente no recolhimento de depósitos. Já a comparação das evoluções dos saques do FGTS e da massa de salários dos empregados celetistas desligados dos estabelecimentos, em cada ano, procurou evidenciar os efeitos da elevada rotatividade do trabalho sobre os saques, diante da intensa ampliação do emprego formal. O relatório conclui comparando arrecadação e saques do FGTS e discutindo possíveis efeitos de um crescimento mais intenso da atividade econômica.

A economia brasileira vem mantendo modesto crescimento desde 1999 (crescimento médio do PIB de 3,1%), mas o emprego de não-servidores registrado pela RAIS aumentou mais intensamente (média de 4,8% ao ano), refletindo uma maior propensão à formalização das empresas e dos contratos de trabalho. A PEA, entretanto, continua progredindo em ritmo também intenso (mais de 2% ao ano) tornando muito lenta a redução da taxa de desemprego e fazendo o crescimento do emprego formal ser acompanhado de aumento não desprezível de empregadas domésticas, de trabalhadores por conta-própria e mesmo de empregados sem carteira que atingiram, na década de 1990, elevada proporção do estoque de ocupações em atividades não agrícolas.

A formalização das empresas e dos contratos de trabalho, entretanto, tem ajudado a recuperar o quadro de arrecadações e saques do FGTS. É o que sugere as comparações das evoluções da arrecadação e da massa de salários dos não-servidores e dos saques e da massa de salários dos não-servidores desligados.

O ritmo de aumento das arrecadações foi maior do que o dos saques, desde 1999, mas a tendência foi de aproximação e o crescimento médio da arrecadação foi praticamente o mesmo dos saques entre 2003 e 2006 (13,5% e 13,4%, respectivamente). As variações anuais não são idênticas porque o desenvolvimento do emprego formal variou e acelerações e desacelerações são realizadas com comportamentos distintos das admissões e desligamentos. O intenso aumento do emprego formal e, mais recentemente, a recuperação do salário médio, têm feito o ritmo de ampliações de arrecadação e saques ser maior do que a inflação, mantendo expressivo progresso do saldo positivo de entradas e saídas do FGTS.

A continuidade da expansão do emprego formal, entretanto, pressupõe um crescimento mais intenso do PIB. E um desenvolvimento do emprego formal intenso e continuado, sem grandes oscilações e acompanhado de aumentos no poder de compra dos salários, provoca elevações de arrecadação e de saques relativamente parecidos, ampliando em ritmo análogo o próprio saldo positivo de entradas e saídas do FGTS. Isto permite cumprir suas duas funções básicas de, por um lado, ajudar a garantir a indenização dos empregados formais que estão sempre perdendo o emprego por causa da imensa facilidade com que os empregadores podem dispensar os trabalhadores quando diminui o ritmo de suas atividades e, por outro, servir de Fundo para garantir o financiamento da construção de habitações populares, do saneamento básico e das demais infra-estruturas urbanas.

Alterações no ritmo de crescimento do emprego formal têm efeitos complexos sobre arrecadação e saques do FGTS. A menor evolução do emprego e o rebaixamento do salário médio prejudicam a arrecadação quando acompanhada de redução das admissões e manutenção dos desligamentos, principalmente quando o desligamento passa a atingir o pessoal com mais tempo de serviço. Entre esses trabalhadores estão não somente o pessoal mais qualificado profissionalmente, mas também o que já faz parte do próprio comando da empresa exercendo cargos de chefia, encarregados de setor e gerentes que são mais bem remunerados. Isso faz com que a menor arrecadação de depósitos do FGTS seja seguida de maiores saques, reduzindo fortemente o saldo de entradas e saídas. Com isso, o cumprimento da função de garantir as indenizações dos trabalhadores demitidos sem justa causa ocorre em detrimento da outra função de servir de base para o financiamento da habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

ATIVIDADE ECONÔMICA, EMPREGO FORMAL, MASSA SALARIAL, ARRECADAÇÃO E SAQUES DO FGTS

O objetivo deste relatório é averiguar a inter-relação dos recolhimentos e saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de um lado, com o ritmo de atividade da economia e o emprego da força de trabalho, de outro. A arrecadação e os saques do FGTS estão condicionados ao emprego formal e, especialmente, à parcela deste último regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A relação entre o emprego formal e o ritmo de atividade da economia modificou-se profundamente na década de 1990 e novamente na década seguinte.

O relatório começa com uma seção que examina a relação entre emprego formal e ritmo de atividade da economia, destacando as alterações na elasticidade do emprego ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e na propensão à formalização dos contratos de trabalho. As duas seções seguintes se dedicam às análises das evoluções da arrecadação e dos saques do FGTS. A comparação entre os crescimentos da arrecadação e da massa de salários do emprego regido pela CLT permite avaliar se o recente intenso aumento do emprego formal manifestou-se plenamente no recolhimento de depósitos. Já a comparação das evoluções dos saques do FGTS e da massa de salários dos empregados celetistas desligados dos estabelecimentos, em cada ano, procurou evidenciar os efeitos da elevada rotatividade do trabalho sobre os saques, diante da intensa ampliação do emprego formal. O relatório conclui comparando arrecadação e saques do FGTS e discutindo possíveis efeitos de um crescimento mais intenso da atividade econômica.

1. EMPREGO FORMAL E RITMO DE ATIVIDADE DA ECONOMIA

A abertura da economia, a privatização das empresas estatais e a redução do papel do Estado no desenvolvimento do país, ao longo dos anos 1990, tiveram intensas repercussões no mercado de trabalho, debilitando a relação entre o emprego formal e o ritmo de atividade da economia. A abertura da economia, em um momento do mercado financeiro internacional propício para aplicações altamente rentáveis em países de alto risco, provocou forte entrada de capitais no Brasil. A entrada de capital baixou o alto preço do dólar que vigorou desde o início da década anterior e cobriu o intenso aumento das importações que foi fundamental para reduzir a inflação e para a atualização do aparelho produtor

de bens instalado no país que tinha ficado defasado diante do avanço mundial na tecnologia e na organização da produção.

Em consonância com a atualização do aparelho produtor de bens ocorreram, no Brasil, mudanças no trabalho que já vinham acontecendo no mundo, desde o final da década de 1970. Diminuiu o emprego nas grandes empresas manufatureiras de bens e ampliou-se a contratação de terceiros para serviços de apoio e para fornecimento de partes e componentes necessários à produção dos bens. Essa alteração na distribuição do emprego por tamanho de empresa foi acompanhada da proliferação de formas mais precárias de contratação de empregados, principalmente nas empresas de tamanho pequeno. Nas circunstâncias de uma economia subdesenvolvida, com enorme excedente de mão-de-obra e no clima de des-constução do aparelho de Estado, foram intensos os abusos no uso de contratos temporários, cooperativas de mão-de-obra, estagiários e contratação de pessoa jurídica, quando não a simples contratação de empregados sem carteira de trabalho, desrespeitando o estabelecido pela legislação trabalhista. Assim, as empresas grandes se adaptaram à maior competição provocada pela liberalização das importações e pela forte entrada de capital, atualizando a tecnologia, a organização da produção e a gestão de pessoal, enquanto muitas empresas pequenas se acomodaram simplesmente deixando de pagar impostos e de cumprir as leis sobre trabalho e previdência social.

As vendas domésticas de bens duráveis de consumo voltaram a aumentar, apesar das altas taxas de juros cobradas na compra a prazo desses produtos, mas a importação de máquinas, partes e componentes reduziu o impacto dessas maiores vendas sobre o emprego e a renda da população. O crescimento do PIB foi modesto e a elasticidade do emprego, frente a este crescimento, foi particularmente pequena. A ocupação total cresceu pouco e foi muito intenso o desenvolvimento do trabalho por conta-própria e do emprego sem carteira de trabalho. A taxa de desemprego passou de menos de 5% da População Economicamente Ativa (PEA), em 1989, para mais de 10%, em 1999, e o peso do emprego celetista e estatutário, na ocupação total em atividades não agrícolas, diminuiu de 53% para 43%, no mesmo período.

A década de 1990, entretanto, foi um momento particular da economia e do mercado de trabalho no país, encerrando-se com a interrupção da entrada de capital e ameaça de saída, provocadas pelas repercussões da crise de 1997, na Ásia, sobre o mercado financeiro internacional. Deste então, tornou-se mais difícil cobrir enormes e repetidos déficits de conta corrente de balanço de pagamentos com entrada de capitais e o que veio a ocorrer com a economia e o mercado de trabalho no Brasil foi

muito marcado pela maneira como o governo procurou enfrentar os problemas decorrentes da interrupção da entrada de capital.

A saída de capital colocou o país diante da ameaça de desvalorização da riqueza financeira formada ao longo da década de 1990 que seria acompanhada do retorno da elevada inflação. A venda de ativos financeiros por nacionais e estrangeiros diminuiria o preço desses ativos e a compra de dólares para tirar os recursos do país esgotaria a reserva internacional e desvalorizaria o real. A elevação do preço do dólar, por sua vez, encareceria a retirada dos recursos e uma parte do dinheiro obtido com a venda dos ativos financeiros não poderia sair do país e viria das aplicações no mercado financeiro doméstico, passando a comprar bens, o que aumentaria a demanda pelos produtos. Em simultâneo, o maior preço do dólar elevaria o custo de operação do aparelho produtor de bens instalado no país, agora mais que nunca exposto à competição internacional. O maior preço do dólar repercute não somente nos preços domésticos dos produtos passíveis de comércio com outros países, mas também nos preços dos serviços de utilidade pública recentemente privatizados, que foram indexados ao Índice Geral de Preços (IGP). Na estrutura do IGP, pesa muito o comércio por atacado, no qual ressalta-se a importância relativa de commodities, cujos preços são fixados internacionalmente. Com maior demanda doméstica pelos produtos, encarecimento das importações e estímulo às exportações, haveria maior facilidade para repassar os custos da produção para os preços dos produtos e o aumento da produção e do emprego facilitaria também os reajustes nominais de salários, tentando evitar a perda de poder de compra, tudo isto levando a uma maior inflação (Carneiro, 2006).

Com o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso pôde manter a liberdade de ação do mercado financeiro, inclusive a facilidade para deslocar recursos entre o país e o exterior e adotar uma política macroeconômica que priorizou a defesa do valor da riqueza financeira e a baixa inflação.

A contenção da expansão do dinheiro nacional foi o cerne da política macroeconômica adotada, mantendo as altas taxas de juros praticadas no país com dois propósitos principais. De um lado, o elevado retorno das aplicações financeiras evitaria uma maior fuga de capital e, do outro, o alto custo dos empréstimos em moeda nacional ajudaria a conter o consumo e o investimento, mantendo baixa a atividade da economia, para dificultar o repasse dos custos para os preços e os reajustes nominais de salários.

A principal dificuldade na implementação dessa estratégia de defesa do valor da riqueza financeira e da baixa inflação foi administrar uma dívida pública que já tinha ficado enorme

comparativamente ao volume do PIB. O nível elevado das taxas de juros e o pequeno crescimento do PIB tenderiam a ampliar ainda mais a magnitude da dívida pública e o mercado financeiro não estava disposto a absorver esse aumento da dívida pública.

A solução adotada para este problema foi, de um lado, elevar a carga tributária (impostos e contribuições sociais), em mais de 10 pontos percentuais do PIB e, do outro, reduzir ao máximo as despesas com investimento público. Em consequência, obteve-se um superávit primário que atingiu parcela significativa do produto, permitindo pagar uma elevada fração dos juros da dívida do governo evitando maior déficit nominal e aumento mais intenso desta dívida, que passou a crescer em ritmo mais compatível com o parco crescimento do produto.

As contribuições sociais criadas pela Constituição Federal de 1988 para garantir recursos a fim de construir um amplo sistema de proteção social (saúde, previdência e assistência) tiveram papel fundamental no aumento da arrecadação do governo. Para complementar os recursos das contribuições sobre folha de pagamento de salários, pagas por empregados e empregadores, foram criadas contribuições que incidem sobre faturamento, depois alteradas para evitar a acumulação de incidências devido a sucessivas transações intermediárias (COFINS), lucro líquido (CSLL) e movimentação financeira (CPMF).

A consolidação do sistema de proteção social, desde o início da década de 1990, ampliou significativamente a despesa pública e, apesar das deficiências, contribuiu para preservar o bem-estar da população. Uma parcela expressiva dos recursos do orçamento da seguridade social, entretanto, foi desviada para o pagamento dos juros da dívida pública. Na realidade, o total anual de pagamentos de juros pelo governo (incluído a parcela correspondente ao déficit nominal que provocou aumento da dívida pública) correspondeu aproximadamente ao montante da elevação da despesa não-financeira anual do governo, em grande medida decorrente da implantação do sistema de proteção social.

A necessidade do superávit primário para tornar administrável o refinanciamento da dívida pública com altas taxas de juros levou o poder público a cuidar melhor da fiscalização dos impostos e da previdência social, chegando a unificar essas ações de fiscalização, com a criação da Super-Receita em 2006, tendo consequências indiretas sobre a fiscalização do cumprimento pelas empresas das leis do trabalho. O maior rigor no fazer cumprir as regulamentações contribuiu para aumentar a eficácia das ações dos órgãos públicos voltados para impor as leis do trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Sindicatos e Justiça do Trabalho).

As fiscalizações das leis sobre tributação, previdência social e contratação de trabalhadores foram importantes para ampliar a formalização dos contratos de trabalho traduzida no intenso crescimento do número de empregados com carteira de trabalho. Nesse contexto, também podem ter tido um papel importante a simplificação e a redução de impostos e contribuições do Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples). Observa-se, entretanto, que o aumento do emprego formal não se limitou às empresas com faturamento muito pequeno, refletindo influências mais gerais como a maior fiscalização e alterações nas condições de operação da economia brasileira, com a interrupção da entrada de capital, depois da crise asiática.

As condições de operação da economia se tornaram mais favoráveis ao ritmo de atividade, com o preço mais elevado do dólar tornando a produção doméstica mais competitiva e com uma incipiente retomada do atendimento da demanda de crédito em moeda nacional, mesmo que com taxas de juros muito altas. O PIB aumentou vigorosamente no ano 2000 e o colapso no fornecimento de eletricidade, no ano seguinte, deixou evidente o efeito de um longo período com pouco investimento em infraestrutura. A política macroeconômica conteve a atividade da economia, mas a inflação não deixou de aumentar e só diminuiu com a alteração no balanço de pagamentos do país, provocada pela intensa ampliação no valor das exportações, com a retomada da economia mundial, desde 2003.

As mudanças nas condições de operação da economia brasileira e suas repercussões no mercado de trabalho ficam evidentes na comparação de seus desempenhos nos períodos 1993-1997 e 2002-2005 (Tabela 1). O PIB cresceu mais intensamente no primeiro período, mas a ocupação total cresceu mais no segundo período do que no primeiro. As comparações dos ritmos de crescimento da ocupação total e do PIB indicam elasticidades do emprego de 0,28 e de 0,81, respectivamente nos dois períodos. A elasticidade das importações ao crescimento do PIB continuou muito alta (6,1 e 5 respectivamente), mas o crescimento das exportações foi muito maior entre 2002 e 2005 do que entre 1993 e 1997.

É mais notável ainda do que a elevação da elasticidade do emprego ao crescimento do PIB, o contraste do aumento do emprego formal, entre os dois períodos comparados. A PEA, entretanto, continua evoluindo intensamente no país e o peso do emprego formal no total da ocupação em atividades não agrícolas ficou muito pequeno no final da década de 1990. A taxa de desemprego que tinha ficado muito alta com a recessão do início da década não regrediu para o patamar anterior, com a reativação da economia, entre 1993 e 1997, e aumentou substancialmente com a desaceleração pós 1997, alcançando mais de 10% em 1999. Já a retomada da atividade depois deste último ano não

chegou ainda a reduzir substancialmente a taxa de desemprego, que continua mais do que o dobro da verificada antes da década de 1990. A formalização dos contratos de trabalho, por sua vez, não resultou em diminuição das ocupações não-formais em atividades não agrícolas, se não apenas em menores ritmos de crescimento do trabalho por conta-própria, do emprego doméstico remunerado e mesmo do emprego sem carteira em estabelecimentos. A participação do emprego formal no total da ocupação em atividades não agrícolas aumentou significativamente, mas ainda é bem menor do que a vigente em 1989, quando não passava de 53%.

TABELA 1
Taxas Anuais de Variação da Atividade Econômica e da
Ocupação das Pessoas no Brasil: 1993-1997 e 2002-2005

	1993-1997	2002-2005
PIB	3,9	3,2
Exportação	8,3	25,1
Importação	23,9	16,0
Ocupação Total	1,1	2,6
Agrícola	(-9,8)	(-1,2)
Não Agrícola	2,2	3,2
Formal	1,1	4,9
Não-Formal	2,9	1,5
Trabalho Doméstico	3,6	2,7
Conta-Própria	3,1	2,3
Empregador	6,0	2,3
Não Remunerado	(-4,1)	(-6,4)

Fonte: IBGE: Contas Nacionais e PNAD

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) indica crescimento do emprego formal no mesmo ritmo sinalizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), para o período 2002-2005, e permite mostrar que este aumento decorreu mais da variação no número de estabelecimentos que responderam ao questionário do que da ampliação do emprego naqueles que já o respondiam. Isto é evidenciado pelo contraste dos dados brutos da RAIS com os de um Painel formado pelos estabelecimentos que respondem ao questionário em anos consecutivos. Esse Painel, para os anos 2002 e 2003, abrange 87,1% dos que responderam o questionário sobre 2002, e esses participam com 95,3% de todo o emprego registrado pela RAIS em 31/12/2002. Painel análogo construído com os estabelecimentos que responderam os questionários sobre 2004 e 2005 abrangeu 87,4% dos estabelecimentos e 96,2% do emprego em 31/12/2004.

O Painel, então, abrange uma fração enorme dos estabelecimentos da RAIS que responde por uma proporção ainda maior do emprego captado por esse registro administrativo. Não obstante, o

Painel e o total da RAIS dão indicações muito diferentes sobre o que vem acontecendo com o emprego formal no país. Assim, o Painel formado pelos estabelecimentos que declararam a RAIS de 2002 e 2003 indica redução de 1,1% do emprego, em 31 de dezembro, enquanto o total da RAIS aponta crescimento de 3% (Tabela 2). O Painel cobre uma parte muito grande da RAIS, mas os principais responsáveis pela variação do emprego entre anos consecutivos foram a entrada e saída de estabelecimentos da RAIS que são intensas, pois 12,9% declararam a RAIS de 2002, mas não a de 2003 e, entre esses dois anos, o número total de estabelecimentos aumentou 3,3%. A variação do emprego provocada pelos estabelecimentos que passaram a responder o questionário, em número bem maior que o correspondente aos que deixaram de declarar a RAIS, mais do que compensou a queda do emprego nos estabelecimentos que responderam ao questionário sobre os dois anos consecutivos.

TABELA 2
Crescimento do Emprego segundo a RAIS
Dados Brutos e PAINEL de Estabelecimentos que
Responderam a RAIS de Anos Consecutivos

Períodos	RAIS	PAINEL	Estabelecimento do PAINEL
2002-2003	3,00	-1,12	2.105.182
2003-2004	6,30	2,00	2.178.513
2004-2005	5,83	2,10	2.267.259

Fonte: RAIS

Uma parte dos estabelecimentos que passou a responder ao questionário sobre 2003 é de fato realmente novo, mas uma parcela não desprezível já existia e simplesmente passou a responder o questionário da RAIS. Isto fica evidente nos dados das duas RAIS sobre tempo de serviço de empregados em 31 de dezembro e de ex-empregados que foram desligados ao longo de 2003. Assim, em 31/12/2002 havia 20,1 milhões de empregados com mais de um ano no serviço. Ao longo de 2003 foram desligados 4,4 milhões de empregados com mais de um ano no serviço. De modo que, se todos os estabelecimentos que passaram a declarar a RAIS para 2003 fossem realmente estabelecimentos novos, o número de empregados com mais de dois anos de serviço em 31/12/2003 deveria ser 15,7 milhões. A RAIS-2003, entretanto, indica 16,2 milhões de empregados com mais de dois anos no serviço em 31 de dezembro. Este acréscimo de cerca de quinhentos mil empregados, com mais de dois anos no serviço, traduz o fato de não serem estabelecimentos novos uma parte importante dos que passaram a responder o questionário sobre 2003. A totalidade dos estabelecimentos que passaram a responder o questionário sobre 2003 respondeu por 2,5 milhões de empregos em 31 de dezembro, com o que, bem mais de 20% desses empregos correspondem a estabelecimentos que não são novos já que têm empregados com mais de dois anos no serviço.

O Painel de estabelecimentos que respondem ao questionário para anos consecutivos indica que o crescimento do emprego foi de 2% em 2004 e de 2,1% em 2005, mas os dados brutos da RAIS, referentes a todos os estabelecimentos, apontam crescimento de 6,3%, em 2004, e 5,8%, em 2005. Assim, a maior parte do crescimento do emprego, sinalizado pela RAIS, deve-se à ampliação do número de estabelecimentos, sendo que, a cada ano, uma fração não desprezível dos estabelecimentos deixa de responder a RAIS.

O movimento de entrada e saída de estabelecimentos na RAIS expressa o surgimento e desaparecimento de estabelecimentos, mas em muitos casos são estabelecimentos que preexistiam e passaram a declarar a RAIS ou simplesmente deixaram de fazer a declaração. O aumento do número de estabelecimentos do Painel assinala uma crescente propensão a responder o questionário, refletindo uma tendência à formalização dos estabelecimentos, razão importante para a formalização dos contratos de trabalho, também manifesto no intenso crescimento do emprego formal que vem ocorrendo desde 1999.

2. RECOLHIMENTO AO FGTS

O empregador deve recolher ao FGTS 8% do salário de seus empregados, de modo que o montante arrecadado tem de apresentar uma evolução que corresponda a do total de salários pagos que pode ser analisado como reflexão do comportamento do emprego e do salário médio.

A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) proporcionam informação muito consistente sobre o nível de emprego formal do país. A PNAD distingue os empregados com carteira de trabalho e os servidores estatutários e militares e estima os totais desses empregos em setembro de cada ano. Já a RAIS informa o total de vínculos de emprego em 31 de dezembro, diferenciando os servidores efetivos e não efetivos e entre os primeiros separando os que estão em regime próprio de previdência dos entes públicos e os que estão submetidos ao Regime Geral da Previdência Social.

O servidor público não efetivo é demissível ou admitido por legislação especial, não sendo regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. Esses vínculos registrados pela RAIS têm aumentado muito recentemente (20% entre 2004 e 2005), e correspondem a empregos sem carteira de trabalho, apontados pela PNAD. Já o servidor público do regime jurídico único, mas vinculado ao Regime Geral da Previdência Social, cujos vínculos também aumentaram muito, recentemente, mas que têm

expressão numérica bem menor que a dos servidores não efetivos, corresponde a emprego com carteira de trabalho da Pesquisa. Os estatutários e militares identificados pela PNAD, na verdade, correspondem ao que a RAIS registra como servidor do regime jurídico único, mas vinculados aos regimes previdenciários próprios dos entes públicos. Deste modo, fazendo as adaptações necessárias para garantir a comparabilidade, o emprego formal estimado pela PNAD é ligeiramente maior do que o calculado pela RAIS e a diferença se deve à redução do emprego com carteira de trabalho que costuma ocorrer entre setembro e dezembro de cada ano (Tabela 3).

TABELA 3
Nível de Emprego Formal segundo RAIS e PNAD
Brasil 2004 e 2005

Ano	RAIS						PNAD			
	Total	Não efetivo	Efetivo RPPS	Efetivo RGPS	Estatutário e Militar	Empregado c/ cart.	Total	Estatutário e Militar	Empregado c/ cart.	Total
2004	31.408	1.078	5.522	112	5.522	24.808	30.330	5.483	25.341	30.824
2005	32.239	1.295	5.456	319	5.456	26.488	31.944	5.419	26.757	32.176

Fonte: RAIS e PNAD, 2004 e 2005

A coerência da informação proporcionada por PNAD e RAIS sobre emprego formal não se verifica no que diz respeito ao salário médio. A RAIS indica salário médio bem superior ao da PNAD para estatutários e militares (22% maior) e para empregados com carteira de trabalho (17% maior). A informação prestada pelos empregadores na RAIS parece mais fidedigna que a proporcionada pelos próprios trabalhadores na PNAD (Tabela 4).

TABELA 4
Nível Médio dos Salários (R\$) segundo RAIS e PNAD
Brasil, 2004 e 2005

Ano	RAIS		PNAD	
	Estatutário e Militar	Empregado c/ carteira	Estatutário e Militar	Empregado c/ carteira
2004	1.454	907	1.199	766
2005	1.625	969	1.331	832

Fonte: RAIS e PNAD, 2004 e 2005

Há razões, entretanto, para pensar que a própria RAIS subestima o salário médio dos empregados com carteira de trabalho. É o que sugere a comparação da massa de salários informada pela RAIS e a implícita na arrecadação dos 8% do FGTS. Supondo 13 salários ao ano, a arrecadação do FGTS tem implícito salário médio 21% maior do que o da RAIS e 40% maior do que o estimado pela

PNAD (Tabela 5). O total de salários pagos a empregados de estabelecimento (inclui além de estatutários, militares e empregados com carteira, os empregados sem carteira, mas não considera os trabalhadores do serviço doméstico remunerado nem os trabalhadores por conta-própria) equivale a 22% do PIB do país. Porém, admitindo que o salário médio seja 40% maior do que o estimado pela PNAD, a parcela dos salários na renda seria de 31%, valor mais compatível com os dados das Contas Nacionais. Neste caso, a massa de salários dos estabelecimentos seria de uns R\$ 600 bilhões no ano de 2004, para um PIB da ordem de R\$ 2 trilhões.

TABELA 5
Massa Mensal de Salários do Emprego com Carteira de Trabalho segundo RAIS, PNAD e Arrecadação do FGTS Brasil, 2004 e 2005

Ano	Arrecadação FGTS bilhões (R\$)	RAIS bilhões (R\$)	PNAD bilhões (R\$)
2004	27,182	22,501	19,411
2005	31,008	25,667	22,262

Fonte: RAIS e PNAD, 2004 e 2005

Desde a desvalorização do real, no início de 1999, têm-se notado um maior crescimento do número de pessoas ocupadas vis-à-vis o crescimento do PIB e a recuperação da participação do emprego formal na absorção do crescimento da população economicamente ativa que diminuiu fortemente ao longo da década de 1990 (Baltar, Moretto e Krein, 2006). A PNAD confirma que essas tendências têm se mantido, pois entre 2004 e 2005, para um crescimento do PIB de 2,9%, o número de pessoas ocupadas com rendimento positivo cresceu também 2,9%, sendo que o emprego formal (empregado de estabelecimento com carteira de trabalho, militar e estatutário) cresceu 4,4% e o número de pessoas com outra posição na ocupação, 1,9% (Tabela 6). O grau de formalização passou de 41,7% das ocupações com rendimento positivo para 42,3%, com o aumento dos empregos formais correspondendo a 62,3% da ampliação do total de ocupações com rendimento positivo. Não obstante, o número de empregados de estabelecimento sem carteira de trabalho não chegou a diminuir e foram ainda bastante expressivos os aumentos dos números de trabalhadores do serviço doméstico remunerado e de trabalhadores por conta-própria. Essas três posições na ocupação responderam por 25,7% do total do aumento das ocupações com rendimento positivo.

TABELA 6
Formalização dos Contratos de Trabalho
Brasil, 2004 e 2005

Pessoas (em milhares) com Rendimento Positivo

	2004	2005	Variação	
			Absoluta	Proporcional
Ocupação Total	73.861	76.029	2.168	2,94
Empregado com carteira	25.342	26.757	1.415	5,58
Militar e Estatutário	5.483	5.419	-64	-1,17
Empregado sem carteira	15.227	15.280	53	0,35
Trabalho Doméstico	6.415	6.588	173	2,7
Conta-própria	18.057	18.388	331	1,83
Empregador	3.337	3.597	260	7,79

Fonte: PNAD, 2004 e 2005

A arrecadação do FGTS foi favorecida pelo intenso crescimento do emprego com carteira de trabalho. Esse efeito positivo da recuperação, tanto da elasticidade da ocupação em relação ao PIB como do grau de formalização das oportunidades de ocupação, entretanto, foi parcialmente compensado pela queda do nível médio dos salários desses empregos, decorrente da predominância da geração de empregos formais de baixa remuneração que agravou o impacto negativo sobre o poder de compra dos salários, da política macroeconômica adotada para enfrentar os problemas decorrentes da tendência de fuga de capital, após a desvalorização do real em janeiro de 1999.

A política de contenção monetária, alta taxa de juros e superávit primário não evitou a fuga de capital, como indica a perda de US\$ 50 bilhões de reservas internacionais, em cerca de cinco meses no final do ano 1998. A fuga de capital desvalorizou a riqueza financeira e a moeda nacional e aumentou a inflação. A reversão do processo deflagrado pela crise asiática somente ocorreu com a retomada da economia mundial e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos do país, como mostra a evolução da taxa de câmbio e da inflação. Efetivamente, desde 1999 e até 2003, a inflação medida pelo IGP-DI foi muito maior do que a medida pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) ou pelo DIP (Deflator Implícito do Produto), refletindo o impacto da desvalorização da moeda nacional sobre a inflação (Carneiro, 2006). O ímpeto desta cedeu somente depois de 2003, com a evolução favorável do balanço de pagamentos e a valorização da taxa de câmbio. A orientação da política macroeconômica, entretanto, deixou sua marca ao sacrificar o crescimento do PIB e o poder de compra dos salários que em termos nominais aumentou menos que o nível dos preços embora mais do que o preço do dólar

(Tabela 7). A queda no poder de compra dos salários foi particularmente intensa em 2002 e 2003, quando a inflação medida pelo INPC ultrapassou os dois dígitos.

TABELA 7
Evolução Nominal do Salário Médio dos Empregados com Carteira de Trabalho e Inflação 1999 – 2005

	Salário Médio	IGP-DI	INPC	Deflator Implícito Produto	Em %
					PIB
1999-2000	5,25	13,77	6,35	6,18	4,31
2000-2001	7,85	10,36	7,32	8,97	1,31
2001-2002	6,02	13,50	9,82	10,55	2,66
2002-2003	10,30	22,80	16,91	13,73	1,15
2003-2004	8,62	9,40	7,02	8,04	5,71
2004-2005	6,95	5,97	6,10	7,47	2,94

Fonte: RAIS e IBGE

A média dos salários dos empregados que têm carteira de trabalho, segundo a RAIS, passou de R\$ 629, em 1999, para R\$ 970, em 2005. Esse aumento nominal de 54,2% ficou aquém do aumento de 66,4% no INPC, acarretando uma queda de poder de compra de 7,3%. Essa queda, entretanto, não se deve apenas a reajustes de salários inferiores à inflação, mas também a uma desproporcional geração de empregos com carteira de baixa remuneração. A totalidade do aumento desses empregos foi com remuneração inferior ao equivalente a três salários mínimos de 2005, não tendo aumentado o número desses empregos com remuneração superior a esses três salários mínimos (Tabela 8). No mesmo período, o salário mínimo passou de R\$ 136 para R\$ 300, com uma ampliação nominal maior do que a inflação medida pelo INPC.

TABELA 8
EMPREGOS (EM MILHARES) COM CARTEIRA de Trabalho 1999 e 2005

Salários mínimos de 2005	1999	2005
menos de 3	12.210	18.688
3 e mais	7.430	7.271
Total	19.640	25.959

Fonte: RAIS

A análise da evolução do total de salários pagos aos empregados com carteira contratados por estabelecimentos (ou seja, deixando de lado os empregados com carteira que são contratados por famílias para o serviço doméstico remunerado) permite destacar mais o aumento do número desses

empregados do que o crescimento do valor nominal da média de seus salários (Tabela 9). A elevação do número desses empregados com carteira, contratados por estabelecimentos, tem sido muito intensa, desde 1999, tendo acelerado depois de 2003. Este emprego com carteira de trabalho chegou a subir mais intensamente do que o próprio PIB, descontada a inflação, medida pelo Deflator Implícito do Produto. Já o aumento nominal do salário médio desses empregados de estabelecimento ficou aquém das elevações de preços, qualquer que seja o índice utilizado para medir a inflação. O ritmo da variação nominal da massa total de pagamentos de salários a esses empregados com carteira de trabalho foi de um modo geral algo superior ao do aumento nominal do PIB, alternando-se anos em que o crescimento dos pagamentos de salários foi superior (2001, 2004 e 2005) e anos em que o aumento nominal do PIB foi maior (2000, 2002 e 2003). No conjunto do período 1999-2005, o total nominal dos pagamentos de salários dobrou, ao crescer em média 12,65% ao ano, enquanto o PIB aumentou 84%, em termos nominais, ampliando-se no ritmo médio de 10,70% ao ano. O maior crescimento nominal do total de pagamentos de salários comparativamente ao PIB está relacionado com o intenso aumento do número de empregados de estabelecimento que têm carteira de trabalho já que o salário médio nominal desses empregados cresceu menos do que os preços em praticamente todos os anos do período examinado.

TABELA 9
Evolução do Emprego com Carteira e do Salário Médio
1999-2005

	Salário Médio	Emprego	IGP	INPC	Deflator Implícito Produto	PIB Real	Massa Salarial	PIB Nominal
1999-2000	5,25	3,23	13,77	6,35	6,18	4,31	8,65	10,75
2000-2001	7,85	4,40	10,36	7,32	8,97	1,31	12,53	10,39
2001-2002	6,02	4,94	13,50	9,82	10,55	2,66	11,21	13,49
2002-2003	10,30	2,96	22,80	16,91	13,73	1,15	13,57	15,03
2003-2004	8,62	7,46	9,40	7,02	8,04	5,71	16,77	14,21
2004-2005	6,95	5,97	5,97	6,10	7,47	2,94	13,34	10,63

Fonte: RAIS e IBGE

O intenso crescimento do número de empregados de estabelecimento que têm carteira de trabalho, como mencionado, reflete não somente um aumento na elasticidade do emprego ao crescimento do PIB, verificado em 1999, mas também uma maior formalização dos contratos de trabalho, revelada pela carteira de trabalho. Assim, entre 2004 e 2005, para um crescimento do PIB de 2,94%, o número total de pessoas com remuneração cresceu 2,56%, tendo aumentado o emprego em estabelecimento em 2,75%, o número de trabalhadores por conta-própria em 1,38% e o de

trabalhadores no serviço doméstico remunerado em 2,88%. Mas o emprego em estabelecimento que tem carteira de trabalho aumentou 5,27%, enquanto o emprego sem carteira ficou constante e o número de militares e funcionários públicos estatutários diminuiu 1,44%. A intensa elevação do emprego com carteira verificou-se em todas as faixas de tamanho dos estabelecimentos e em todos os setores de atividade. Isto pode ser visto no aumento do número de empregados da RAIS que não são servidores públicos (Tabela 10).

TABELA 10
Taxas Anuais de Crescimento do Emprego de Não-Servidores
(por setor de atividade e tamanho de estabelecimento)

	Em %				
	-10	10 - 100	100 - 500	500 +	Total
Extração Mineral	3,24	3,08	2,83	18,38	6,63
Indústria Transformação	2,90	4,84	3,23	7,65	4,90
Serviço Utilidade Pública	0,30	1,17	1,51	2,70	2,06
Construção Civil	0,19	1,92	2,84	7,68	2,87
Comércio	6,36	8,01	8,11	7,25	7,31
Serviços	4,01	4,66	4,15	6,76	4,91
Administração Pública	(-58,81)	(-62,97)	(-55,98)	(-16,06)	(-29,56)
Agropecuária	3,84	4,58	4,58	2,61	4,02
Total	4,64	5,29	3,51	5,54	4,81

Fonte: RAIS

A arrecadação do FGTS cresceu em ritmo parecido com o da massa total de pagamentos de salários aos empregados registrados pela RAIS que não são servidores públicos (Tabela 11). Há, entretanto, diferenças de variação anuais muito grandes em 2002, 2003 e 2004, anos em que o valor nominal da arrecadação de FGTS subiu muito menos que a massa de pagamentos de salários dos empregados da RAIS que não são servidores públicos. Excluindo os anos mencionados, o total arrecadado pelo FGTS e a massa de pagamentos de salários aos não-servidores aumentaram 38% em três anos, com ritmo médio anual de 11,5%. No conjunto dos seis anos examinados, o valor nominal da arrecadação do FGTS aumentou 85%, enquanto que a massa de pagamentos de salários, como mencionado, dobrou. O intenso aumento do emprego de não-servidores (5,1% ao ano entre 2001 e 2004) provocou elevação da massa total de pagamentos de salários em 13,8% ao ano para um crescimento do PIB nominal de 14,2% ao ano, sendo acompanhado de aumento da arrecadação de FGTS de somente 10,3% ao ano; tudo isto com uma inflação média anual de 10,7%, segundo o deflator implícito do produto, 11,2%, conforme o INPC, e 15,1%, de acordo com o IGP-DI. A elevação do

valor nominal da folha de pagamentos de salários não foi particularmente intensa, sendo semelhante ao aumento proporcional do PIB, mas a arrecadação do FGTS ficou muito aquém, principalmente em 2002.

TABELA 11
Arrecadação FGTS, Emprego, Massa Total de Pagamentos de Salário e PIB

	Arrecadação FGTS	Emprego	PIB Real	Massa de Salários	PIB Nominal
1999-2000	7,47	3,23	4,31	8,65	10,75
2000-2001	12,64	4,40	1,31	12,53	10,39
2001-2002	6,40	4,94	2,66	11,21	13,49
2002-2003	11,30	2,96	1,15	13,57	15,03
2003-2004	13,28	7,46	5,71	16,77	14,21
2004-2005	14,07	5,97	2,94	13,34	10,63

Fonte: MTE, CEF, RAIS e IBGE

As comparações entre evoluções da arrecadação do FGTS, massa de pagamentos de salário a não-servidores e PIB põem em evidência que o valor nominal da arrecadação do FGTS aumentou em menor intensidade do que a massa salarial e o PIB, nos anos de 2002 a 2004. A semelhança da evolução do PIB com relação à da massa salarial, neste período, sugere que não se trata simplesmente de aumento da cobertura da RAIS, tendo ocorrido realmente intensa elevação no emprego e na massa salarial dos não-servidores. Uma hipótese que deveria ser examinada destaca deficiências do aparelho de fiscalização dos depósitos que teria atrasado o crescimento da arrecadação do FGTS, impedindo que espelhasse melhor, desde o início, o aumento da massa dos salários pagos aos não-servidores. Dados sobre o recolhimento do FGTS sob ação fiscal parecem apoiar essa hipótese de que a debilidade da fiscalização teria impedido que a arrecadação do FGTS pudesse traduzir fielmente, desde o início, a intensidade da ampliação da massa de pagamentos de salários de empregados com direito ao recolhimento do FGTS (Tabela 12).

TABELA 12
Arrecadação Bruta FGTS, Recolhimento sob Ação Fiscal, Notificações Fiscais Lavradas, Juros e Multas
R\$ bilhões

	Arrecadação Bruta (A)	Recolhimento sob Ação Fiscal (B)	Notificações Fiscais Lavradas (C)	Atualização Monetária Juros e Multas (D)	B/A %	D/B %
1999	17,408	0,614	17062	0,314	3,53	51,14
2000	18,708	0,822	16316	0,190	4,39	23,11
2001	21,074	0,737	15523	0,202	3,50	27,41
2002	22,421	0,960	15328	0,224	4,28	23,33
2003	24,956	0,797	14403	0,254	3,19	31,87
2004	28,269	0,828	13400	0,272	2,93	32,85
2005	32,247	0,822	15481	0,286	2,55	34,79

Fonte: MTE e CEF

Em síntese, apesar do lento crescimento do PIB desde 1999, a arrecadação de FGTS tem sido favorecida pela reversão da baixa elasticidade do emprego e redução da propensão à informalidade nos contratos de trabalho que predominaram ao longo da década anterior. A arrecadação de FGTS realmente teve um aumento vigoroso, no ritmo médio anual de 10,82%, acima da intensidade das elevações de preço, medido pelo INPC (8,85% ao ano) e DIP (9,13% ao ano). O crescimento da arrecadação de FGTS, entretanto, não foi ainda maior porque, de um lado, os empregos formais gerados foram predominantemente de remuneração relativamente baixa, ajudando a acentuar o declínio da remuneração média já prejudicada por reajustamentos nominais de salário aquém da inflação e, de outro, as dificuldades na fiscalização impediram a arrecadação de acompanhar, desde o início, o progresso da massa total de salários dos empregados com direito aos depósitos de FGTS. Além disso, a análise anterior permite inferir que um crescimento do PIB mais intenso e continuado e uma melhor fiscalização da arrecadação do FGTS deverão permitir o prosseguimento de um acentuado crescimento desta arrecadação, acima do aumento dos preços e mais próximo do desenvolvimento dos empregos que facultam o depósito do FGTS em nome dos empregados.

3. SAQUES DO FGTS

O trabalhador pode retirar o FGTS por motivo de aposentadoria, demissão sem justa causa, inatividade da conta, compra de moradia, padecimento de neoplasia maligna, entre outros. O volume das retiradas de recursos deste Fundo, portanto, tem uma relação bem mais complexa com a atividade

da economia e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, comparativamente à evolução dos depósitos. O saque, devido às aposentadorias, demissões sem justa causa e inatividade das contas depende do nível e das características do emprego formal, porém as retiradas por outros motivos, como a compra da casa própria e o padecimento de neoplasia maligna, não têm porque mostrar uma relação determinada com o emprego formal.

A composição dos saques por motivo de sua realização modifica-se de um ano para outro devido às intensidades de variação muito diferentes (Tabela 13 e 14). As retiradas por neoplasias malignas, permitidas somente desde 1997, são as únicas com forte crescimento todos os anos do período examinado. Os demais tipos de retiradas alternaram anos de forte desenvolvimento com anos em que chegou a diminuir os valores nominais dos saques.

A queda no valor nominal do total dos saques no ano de 2000 deve-se, fundamentalmente, às aposentadorias e demissões sem justa causa, mas é difícil relacionar as reduções no valor nominal desses saques à situação do mercado de trabalho e essas reduções ocorreram depois de fortes aumentos no total desses saques, verificados entre 1995 e 1999, quando os saques por aposentadoria e demissão sem justa causa aumentaram no ritmo anual de 16,33%, bem acima da inflação, no período (7,44% pelo INPC, 8,51% pelo IGP-DI e 9,26% pelo DIP).

TABELA 13
Composição dos Saques do FGTS (segundo o tipo e motivo das retiradas)

Retiradas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aposentadoria	9,0	6,8	6,8	8,3	8,0	8,8	8,4	8,4
Demissão s/ justa causa	67,6	67,7	70,5	67,1	68,3	65,7	66,0	67,2
Inatividade	2,8	3,0	2,8	3,2	2,7	2,7	2,3	2,0
Moradia	14,7	15,9	13,1	14,0	13,4	13,4	15,5	14,6
Neoplasias	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	0,8
Outros	5,6	6,3	6,4	6,9	6,9	8,7	7,0	7,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MTE e CEF

TABELA 14**Intensidade do crescimento do valor nominal dos saques de FGTS segundo o tipo ou motivo das retiradas**
Em %

Períodos	Aposentadoria	Demissão	Inatividade	Moradia	Neoplasias	Outros	Total
1999-2000	-26,04	-2,10	2,59	5,85	31,06	5,88	-2,42
2000-2001	9,02	13,58	2,68	-10,08	24,76	12,56	9,15
2001-2002	27,83	-0,44	21,33	11,55	40,27	11,54	4,60
2002-2003	-0,79	5,76	-11,50	-0,70	34,64	3,58	3,75
2003-2004	20,28	4,16	6,72	8,65	14,61	36,76	8,43
2004-2005	10,94	18,01	1,84	35,97	35,61	-5,06	17,48
2005-2006	14,69	16,60	-1,74	7,50	7,87	14,57	14,38

Fonte: MTE e CEF

Os saques devem refletir os desligamentos de trabalhadores que têm direito a retirar o FGTS, seus salários e o tempo de serviço que acumularam. Nem todo desligamento de não-servidores, entretanto, dá direito a retirar o Fundo e o salário no momento do desligamento não é o mesmo que, ao longo do tempo de serviço, fundamentaram os depósitos do FGTS e estes depósitos foram capitalizados por TR + 3% ao ano. Não obstante, nota-se que a relação entre o total de saques e o total dos salários dos não-servidores desligados em cada ano ficou bem mais nítida desde 2002 (Tabela 15). Assim, os aumentos de valor nominal do total de saques ficaram bem mais próximos das elevações de valor nominal dos salários de não-servidores desligados a cada ano, mesmo quando bastante diferentes do ritmo da inflação. Entre 2001 e 2005, o valor nominal do total de saques aumentou 38,2%, enquanto o total de salários de não-servidores desligados subiu 43%.

TABELA 15
Saques FGT, Desligamentos da RAIS, Salário Médio dos Desligados e Inflação

Períodos	Saques	Desligado RAIS	Salário Médio	Massa Salarial Desligados	Em %		
					IGP	INPC	DIP
1999/2000	-2,42	7,73	1,85	9,80	13,77	6,35	6,18
2000/2001	9,15	8,46	11,39	20,77	10,36	7,32	8,97
2001/2002	4,60	1,83	1,93	3,76	13,50	9,82	10,55
2002/2003	3,75	0,89	3,92	4,81	22,80	16,91	13,73
2003/2004	8,43	6,14	7,55	14,16	9,40	7,02	8,04
2004/2005	17,48	9,62	5,05	15,18	5,97	6,10	7,47
2005/2006	14,38	-	-	-	1,73	3,28	4,28

Fonte: MTE, CEF, RAIS e IBGE

Em 2002 e 2003, os aumentos de saques e de total de salários dos não-servidores desligados ficaram muito aquém da inflação porque o número de desligamentos cresceu muito pouco e o salário médio dos desligados teve elevação nominal muito aquém da inflação que nesses dois anos foi particularmente elevada. Já em 2004 e 2005, a inflação diminuiu, o número de desligamentos e o salário médio ampliaram-se com mais vigor, provocando maior volume de saques e de total de salários dos não-servidores desligados, cujos aumentos superaram a inflação.

O grosso dos desligamentos (mais de 60%) atinge empregados que têm menos de um ano no estabelecimento e somente uma fração relativamente pequena do total de desligamentos (cerca de 14%) envolve trabalhadores com mais de três anos no serviço (Tabela 16). As diferenças de salário de empregados com distintos tempos de serviço, entretanto, fazem com que os desligados que não têm um ano no serviço participem com uma fração do total dos salários dos desligados bem menor do que seu peso entre os desligados. Não obstante, o menor salário dos desligados com menos de um ano no serviço, o total de seus salários corresponde à metade dos salários de todos os desligados, enquanto que os salários dos desligados com mais de três anos no serviço, apesar do seu salário médio relativamente mais alto, não passam de um quarto do total dos salários dos desligados. Essas proporções pouco se alteraram entre 2001 e 2005.

TABELA 16
Desligamentos e Remuneração dos Não-Servidores Desligados

	2001			2003			2005		
	Desligamento	Salário Médio	Total Salários	Desligamento	Salário Médio	Total Salários	Desligamento	Salário Médio	Total Salários
até 3 meses	29,0	0,713	20,6	28,2	0,769	21,8	29,5	0,798	23,5
3 a 6 meses	15,5	0,807	12,5	15,1	0,817	12,3	15,2	0,855	13,0
6 a 12 meses	18,9	0,880	16,7	19,1	0,856	16,3	19,3	0,874	16,8
1 a 2 anos	14,7	1,065	15,7	15,5	1,028	15,9	14,8	1,007	14,9
2 a 3 anos	7,0	1,218	8,5	7,8	1,190	9,3	7,2	1,142	8,3
3 a 5 anos	6,9	1,348	9,3	6,7	1,352	9,0	6,9	1,377	9,5
5 a 10 anos	4,8	1,662	7,9	4,9	1,664	8,2	4,5	1,676	7,6
mais de 10 anos	2,6	3,200	8,4	2,2	3,091	6,7	2,0	3,002	6,0
ignorado	0,6	0,741	0,4	0,5	0,838	0,5	0,6	0,666	0,4
Total	100,0	1,000	100,0	100,0	1,000	100,0	100,0	1,000	100,0

Fonte: RAIS

A média mensal dos desligamentos corresponde a aproximadamente 4,5% do nível de emprego e 31% dos empregados no início do ano se desligam dos estabelecimentos ao longo do ano. Essas proporções, que denotam a intensidade dos fluxos da admissão e dispensa para manter o nível de emprego, tampouco se modificaram entre 2001 e 2005. Não obstante, o número de desligamentos pouco se alterou em 2002 e 2003 e aumentou intensamente em 2004 e 2005. Essas mudanças no número dos desligamentos fazem parte da maneira como se deu a evolução do emprego de não-servidores desde 1999.

O ano de 2000 foi de intenso aumento do número de empregados não-servidores registrados pela RAIS (Tabela 17). Medindo esse emprego em 31 de dezembro, o crescimento foi de 5,35%. Houve forte elevação nos números de admitidos e desligados, ampliando-se substancialmente a diferença em favor das admissões. Já entre 2000 e 2001, o aumento do emprego de não-servidores foi de apenas 2,31%, conseqüência da continuidade de uma forte ampliação dos desligamentos e de uma desaceleração nas admissões. A RAIS registra novamente intenso crescimento no emprego de não-servidores em 2002 (4,94%), mantendo o moderado aumento das admissões e com forte desaceleração dos desligamentos. Em 2003, o crescimento do emprego de não-servidores foi de novo moderado (2,95%), agora com constância no número de desligamentos e ligeira queda no das admissões. Assim, a pequena evolução do número de não-servidores, desligados em 2002 e novamente em 2003, ocorreu depois de fortes elevações, em 2000 (como parte de intenso aumento do emprego de não-servidores) e 2001 (como parte da desaceleração deste desenvolvimento). Já o pequeno aumento dos desligamentos em 2002 foi um aspecto da retomada do crescimento do emprego de não-servidores, registrado pela

RAIS, enquanto o de 2003, ocorreu com queda nas admissões e desaceleração daquela elevação do emprego. Finalmente, o retorno do forte aumento nos desligamentos em 2004 e 2005 foi parte da aceleração no crescimento do emprego de não-servidores. As admissões cresceram mais intensamente que os desligamentos em 2004, mas não em 2005.

TABELA 17
Ritmos de Crescimento do Emprego, Admissão e Desligamentos de Novos Servidores

	Emprego em 31/dez.	Admissão	Desligamento
1999-2000	5,35	15,24	7,73
2000-2001	2,31	3,96	8,46
2001-2002	4,94	3,07	1,83
2002-2003	2,95	-0,79	0,89
2003-2004	7,46	13,40	6,14
2004-2005	5,97	6,77	9,62

Fonte: RAIS

O contexto é sempre de intensos fluxos de contratação e dispensa. O aumento do emprego pode acontecer com aceleração das admissões (2000 e 2004) ou com queda no crescimento dos desligamentos (2002). A desaceleração do crescimento do emprego pode ocorrer por redução nas admissões, mantendo forte o ritmo de aumento dos desligamentos (2001), ou com constância dos desligamentos e diminuição das admissões (2003). Em todo caso, permanece intenso o número de não-servidores desligados em todos os meses, comparativamente ao nível de emprego. Uma parte importante dos empregados no início de cada ano deixa o emprego, ao longo deste, mantendo intenso ritmo de saques dos depósitos do FGTS. E paradoxalmente, é justamente nos momentos de acentuado crescimento do emprego que também mais intensamente aumenta o número de desligamentos, provocando simultaneamente elevações nos depósitos e nos saques do FGTS.

Quanto à evolução da arrecadação do FGTS, esta reflete o que acontece com o emprego e o salário médio. É preciso distinguir simples oscilações do nível de emprego de mudanças que acarretam alterações no quadro de pessoal permanente das empresas. Nas primeiras, ocorre uma relação direta entre o nível da produção e emprego e o peso do pessoal temporário. Este faz parte do custo variável da produção enquanto o pessoal permanente é parte do custo fixo. Dada a diferença de salário médio em favor do pessoal permanente, o maior nível de emprego é acompanhado de menor salário médio, fazendo a massa salarial e a arrecadação do FGTS variarem na mesma direção, mas em menor proporção do que o nível de emprego. Já com mudanças no nível de emprego que acarretam alterações no quadro de pessoal permanente, ao contrário, o salário médio tende a variar na mesma direção do

nível de emprego, levando a modificações na massa de salários e na arrecadação do FGTS maiores do que as do nível de emprego.

Quanto à evolução dos saques do FGTS devido a demissões sem justa causa ou aposentadorias, esta reflete o que acontece com os desligamentos, os salários dos desligados e seus tempos de serviço. Variações do nível de emprego, de um ano para outro, ocorrem com grandes fluxos de admissão e desligamento, já que os empregadores têm ampla liberdade para contratar e para despedir o pessoal e a parcela não permanente é constantemente ajustada ao ritmo de atividade da empresa, ao longo do ano. Em geral, em anos de maiores níveis de emprego tendem a ser maiores as contratações e os desligamentos, mas as variações anuais de emprego podem ocorrer com mudanças, em direção oposta, nos números de admitidos e desligados, particularmente quando sucede uma reversão na evolução do nível de emprego. Já numa sucessão de anos de aumento ou redução do nível de emprego, as admissões e os desligamentos tendem a variar na mesma direção, apenas distinguindo-se a intensidade dessas variações. Os saques do FGTS dependem apenas dos desligamentos, mas é importante, principalmente nos momentos de queda do nível de emprego, o fato de atingir ou não o quadro de pessoal permanente, que tem maiores salários e tempo de serviço, afetando mais intensamente a massa de salários dos desligados e o montante dos saques do FGTS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia brasileira vem mantendo modesto crescimento desde 1999 (aumento médio do PIB de 3,1%), mas o emprego de não-servidores registrado pela RAIS evoluiu mais intensamente (média de 4,8% ao ano), refletindo uma maior propensão à formalização das empresas e dos contratos de trabalho. A PEA, entretanto, continua crescendo em ritmo também intenso (mais de 2% ao ano), tornando muito lenta a redução da taxa de desemprego e fazendo a evolução do emprego formal ser acompanhada de aumento não desprezível de empregadas domésticas, trabalhadores por conta-própria e mesmo empregados sem carteira que atingiram, na década de 1990, uma elevada proporção do estoque de ocupações em atividades não agrícolas.

A formalização das empresas e dos contratos de trabalho, entretanto, tem ajudado a recuperar o quadro de arrecadações e saques do FGTS. É o que sugerem as comparações das evoluções da arrecadação e da massa de salários dos não-servidores e dos saques e da massa de salários dos não-servidores desligados (Tabela 18).

TABELA 18
Evolução da Arrecadação e Saques do FGTS e da Massa de Salários de Servidores Empregados e Desligados

	Arrecadação FGTS	Saques FGTS	Massa Salários	Salários Desligados
	Em %			
1999-2000	7,47	-2,42	8,65	9,80
2000-2001	12,64	9,15	12,53	20,77
2001-2002	6,40	4,60	11,21	3,76
2002-2003	11,30	3,75	13,57	4,81
2003-2004	13,28	8,43	16,77	14,16
2004-2005	14,07	17,48	13,34	15,18
2005-2006	13,20	14,38	-	-

Fonte: MTE, CEF e RAIS

O ritmo de aumento das arrecadações foi maior do que o dos saques, desde 1999, mas a tendência foi de aproximação e o crescimento médio da arrecadação foi praticamente o mesmo dos saques entre 2003 e 2006 (13,5% e 13,4%, respectivamente). As variações anuais não são idênticas porque a elevação do emprego formal variou e acelerações e desacelerações são realizadas com comportamentos distintos das admissões e desligamentos. O intenso progresso do emprego formal e, mais recentemente, a recuperação do salário médio, têm feito o ritmo de aumentos de arrecadação e saques ser maior do que a inflação, mantendo expressiva evolução do saldo positivo de entradas e saídas do FGTS (Tabelas 19 e 20).

A continuidade da expansão do emprego formal, entretanto, pressupõe um crescimento mais intenso do PIB. E um desenvolvimento do emprego formal intenso e continuado, sem grandes oscilações e acompanhado de aumentos no poder de compra dos salários, provoca elevações de arrecadação e de saques relativamente parecidas, ampliando em ritmo análogo o próprio saldo positivo de entradas e saídas do FGTS. Isso permite cumprir suas duas funções básicas de, por um lado, ajudar a garantir a indenização dos empregados formais que estão sempre perdendo o emprego por causa da imensa facilidade com que os empregadores podem dispensar os trabalhadores quando diminui o ritmo de suas atividades e, por outro, servir de Fundo para assegurar o financiamento da construção de habitações populares, do saneamento básico e das demais infra-estruturas urbanas.

TABELA 19
Arrecadação e Saques do FGTS

	R\$ bilhões		
	Arrecadação	Saque	Saldo
1999	17,408	17,624	-0,216
2000	18,708	17,198	1,510
2001	21,074	18,772	2,302
2002	22,421	19,635	2,786
2003	24,956	20,372	4,584
2004	28,269	22,089	6,180
2005	32,247	25,951	6,296
2006	36,505	29,683	6,822

Fonte: MTE e CEF

TABELA 20
Evolução Arrecadação e Saques FGTS e Inflação

	Em %					
Períodos	Arrecadação	Saques	Saldo	IGP-DI	INPC	DIP
1999-2000	7,47	-2,42	-	13,77	6,35	6,18
2000-2001	12,64	9,15	52,45	10,36	7,32	8,97
2001-2002	6,40	4,60	21,03	13,50	9,82	10,55
2002-2003	11,30	3,75	64,54	22,80	16,91	13,73
2003-2004	13,28	8,43	34,82	9,40	7,02	8,04
2004-2005	14,07	17,48	18,77	5,97	6,10	7,47
2005-2006	13,20	14,38	8,35	1,73	3,28	4,28

Fonte: MTE, CEF e IBGE

Alterações no ritmo de crescimento do emprego formal têm efeitos complexos sobre arrecadação e saques do FGTS. O menor desenvolvimento do emprego e o rebaixamento do salário médio prejudicam a arrecadação quando acompanhado de redução das admissões e manutenção dos

desligamentos, principalmente quando o desligamento passa a atingir o pessoal com mais tempo de serviço. Entre esses trabalhadores estão não somente o pessoal mais qualificado profissionalmente, mas também o que já faz parte do próprio comando da empresa exercendo cargos de chefia, encarregados de setor e gerentes que são mais bem remunerados. Isso faz com que a menor arrecadação de depósitos do FGTS seja acompanhada de maiores saques, reduzindo fortemente o saldo de entradas e saídas. Com isso, o cumprimento da função de garantir as indenizações dos trabalhadores demitidos sem justa causa ocorre em detrimento da outra função de servir de base para o financiamento da habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTAR, P; KREIN, J. D.; MORETTO, A. O emprego formal nos anos recentes. *Carta Social e do Trabalho*, No. 3. Campinas: Cesit/IE/Unicamp, 2006.

CARNEIRO, R. (Org.). *A Supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.