
ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

Sandro Pereira Silva

Bacharel e Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa

Doutorando em Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento pela Universidade Federal do

Rio de Janeiro

sandroecbr@yahoo.com.br

RESUMO

Este texto tem como objetivo analisar os mecanismos de financiamento e gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua importância para garantir a operacionalização dos programas incluídos no chamado Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), tendo como foco temporal principal o período de 2005 a 2014. Para isso, ele está dividido em outras quatro seções, além da introdução. Na seção dois, apresenta-se alguns dos principais componentes que envolvem a atual estratégia de SPETR e sua relação com o mercado de trabalho no país. A seção 3 discute a formação de todo o arranjo institucional sobre o qual se insere o FAT, com foco em seu fluxo de entradas e obrigações financeiras, a evolução de seu resultado nominal e de seu patrimônio, problematizando os principais fatores que geram desequilíbrios em sua disponibilidade financeira. Em sequência, analisa-se as alterações recentes em sua capacidade de investimento, uma vez que os recursos do FAT também constituem uma fonte importante para a disponibilidade de crédito produtivo a ser operacionalizado pelas agências financeiras estatais. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas acerca dos elementos analíticos debatidos.

Palavras-chave:

Políticas de trabalho; FAT; seguro-desemprego; financiamento de políticas sociais; desenvolvimento econômico

1. INTRODUÇÃO

A questão da regulação do trabalho é de fundamental importância na construção de um Estado de bem estar social. Ela estabelece as regras que estipulam sob quais condições o trabalho pode ser exercido, como deve ser remunerado, como devem ser dirimidos os conflitos de interesses, etc. No caso de sistemas econômicos capitalistas, a regulação do trabalho ordena as relações entre empresas e trabalhadores – assalariados diretos ou autônomos –, no que se refere à fixação das normas de remuneração e condições de trabalho em si. Também estabelece formas de representação coletiva, procedimentos para a resolução de conflitos, entre outros arranjos institucionais, o que configura o espaço para a criação e modificação destas normas. Nesse caso, a regulação trabalhista ganha maior destaque em um cenário social caracterizado pela falta de atores políticos fortes o suficiente para defender as barganhas coletivas dos trabalhadores, sobretudo no estabelecimento de compromissos duráveis junto ao empresariado.

Outro campo em que a regulação trabalhista exerce uma forte influência refere-se à definição e implementação de políticas públicas de emprego e renda. À medida que são estabelecidos direitos sociais aos trabalhadores, passa-se então a responsabilizar o próprio Estado pela garantia desses direitos. Tal responsabilização se dá tanto por meio de sua atuação fiscalizadora quanto pela sua ação proativa na elaboração e implementação de programas e políticas públicas, que visem dinamizar o mercado de trabalho e dar melhores condições de inserção à população em idade ativa. O mesmo ocorre com programas votados a proporcionar garantias de renda aos trabalhadores que venham a perder seu trabalho contra a sua vontade.

Atualmente, há no Brasil um arranjo complexo que envolve a temática do trabalho no âmbito institucional, sobretudo após a Constituição de 1988, quando foram consolidados no país novos direitos trabalhistas, bem como uma série de políticas públicas para garantir esses direitos à classe trabalhadora. Porém, o estabelecimento e a gestão dessas normas e políticas nem sempre ocorrem de maneira tranquila, dado o próprio caráter de conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo. Ademais, pelo fato do Brasil possuir uma estrutura econômica e de mercado de trabalho heterogênea, e possuir a maior população economicamente ativa da América Latina, a operacionalização e o financiamento de programas dessa natureza torna-se uma tarefa altamente complexa. Além disso, exige ainda uma soma bastante elevada de recursos, bem como uma gestão eficiente que garanta a sustentabilidade financeira desses mecanismos.

Para suprir tal necessidade, foi constituído no Brasil o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, com fontes próprias de ingressos, para ser a principal ação garantidora de recursos para a execução de programas governamentais de apoio e garantia de direitos aos trabalhadores. No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto – um dos maiores da América Latina –, não está

isenta de uma série de interesses que tornam ainda mais difícil sua coordenação e, por conseguinte, sua sustentabilidade financeira.

Com base nessa discussão, este texto tem como objetivo analisar os mecanismos de financiamento e gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua importância para garantir a operacionalização dos programas incluídos no chamado Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), tendo como foco temporal principal o período de 2005 a 2014. Para isso, ele está dividido em outras quatro seções, além da introdução. Na seção dois, apresenta-se alguns dos principais componentes que envolvem a atual estratégia de SPETR e sua relação com o mercado de trabalho no país. A seção 3 discute a formação de todo o arranjo institucional sobre o qual se insere o FAT, com foco em seu fluxo de entradas e obrigações financeiras, a evolução de seu resultado nominal e de seu patrimônio, problematizando os principais fatores que geram desequilíbrios em sua disponibilidade financeira. Em sequência, analisa-se as alterações recentes em sua capacidade de investimento por meio de suas disponibilidades de recursos para crédito produtivo. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas acerca dos elementos analíticos debatidos.

2. MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A construção histórica do mercado de trabalho no Brasil foi fortemente marcada pelas transformações político-institucionais que acompanharam o desenvolvimento e diversificação de sua estrutura econômico-produtiva. Sobre esse processo, podem-se identificar pelo menos três momentos históricos distintos. O primeiro deles caracteriza-se pela formação do trabalho livre no país, entre a abolição da escravidão em 1888 até aproximadamente 1930, período no qual a economia brasileira foi marcada pelo modelo de exportação de matérias primas e a força de trabalho situava-se, predominantemente, no meio rural, além do grande fluxo migratório de trabalhadores europeus para o país. O segundo período, compreendido entre as décadas de 1930 e 1980, caracteriza-se pela estruturação do mercado de trabalho nacional, pela caracterização inicial de um quadro de regulação e direitos trabalhistas, pelo avanço do assalariamento e constituição de um mercado de trabalho heterogêneo. Ainda nesse período, a constituição do mercado nacional ocorreu da formação de um excedente de força de trabalho à margem dos benefícios do crescimento vivido neste período. O terceiro insere-se na história mais recente, de meados de 1980 em diante, com o avanço na flexibilização das relações de trabalho que gerou o aprofundamento da crise social no país (POCHMANN, 2008).

A partir desse debate na literatura, pode-se dizer que as primeiras políticas públicas no campo da geração de trabalho e renda no Brasil ocorreram a partir do segundo momento da formação do mercado de trabalho, no caso, de 1930 em diante, tendo como marco normativo principal a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), outorgada em 1943 no governo Vargas. Ao

longo dos anos seguintes, surgiram várias novas normativas institucionais que aos poucos foram proporcionando a inserção de um conjunto cada vez maior de trabalhadores, ligados a diferentes setores econômicos, a um sistema estatal de proteção social, ainda que frágil e incompleto (CARDOSO, 2010; KERSTENETSKY, 2012).

De modo geral, tais políticas configuram atualmente um quadro que permite agrega-las em três grupos, a saber: *i)* programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial; *ii)* programas que realizam serviços: intermediação de mão de obra, qualificação profissional, dentre outros; e *iii)* programas de estímulo à geração de trabalho e renda: microcrédito produtivo, microfinanças, apoio a pequenas empresas e economia solidária (IPEA, 2007). No entanto, a articulação dessas políticas com vistas à construção de um SPETR, inserido na estrutura organizacional do Ministério do Trabalho, só se iniciou a partir dos anos 1990, como será conferido posteriormente. A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 7.998 de 1990 propiciaram as bases normativas para um esforço institucional de articulação entre políticas antes desconexas com novos arranjos de intervenção estatal.

Porém, isso foi acontecer exatamente sob um contexto de desestruturação do mercado de trabalho, com altas taxas de desemprego e elevação da informalidade, o que tornou a tarefa ainda mais difícil de se operacionalizar (CARDOSO Jr., 2013). A atuação do Estado nesse momento foi de elaboração de programas sociais voltados para o enfrentamento do desemprego, decorrente do processo de reestruturação produtiva, com a finalidade de qualificar e formar os indivíduos para a sua inserção no mercado de trabalho formal. Pochmann (2006) citou a criação, nesse contexto, do Programa Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), substituído em 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), do Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PROGER), além de outras iniciativas de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A tabela a seguir sintetiza as principais linhas de programas no âmbito do SPETR.

TABELA 1 – CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE TRABALHO E RENDA

Nome	Descrição	Ano de Início
Abono Salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Seguro-Desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador Formal; 1992: Pescador Artesanal; 2001: Trabalhador Doméstico; 2003: Trabalhador Resgatado

Intermediação de Mão-de-Obra / SINE	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995
Primeiro Emprego para Juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Geração de Emprego e Renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: CARDOSO Jr. (2013).

Embora a Constituição de 1988 expresse a prioridade em garantir mecanismos de descentralização das políticas públicas federais, entendida como expansão da autonomia política e financeira de estados e municípios na implementação dessas ações, essa tendência não foi totalmente observada no âmbito do SPETR. Segundo Cardoso Jr (2013), o que houve de fato foi a ocorrência de diferentes graus de centralização e descentralização, de acordo com cada programa específico. A União mantém a competência exclusiva para legislar sobre a organização e regulação do SEPTR.

Nos primeiros anos de existência do seguro-desemprego, o benefício era financiado pelo Tesouro. Depois da CF/88, ele passou a ser financiado por recursos advindos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária sobre a atividade de pessoas jurídicas. De porte desses recursos, o governo brasileiro passou a contar com uma fonte mais segura e estável de financiamento. Mas a regulamentação definitiva do artigo nº 239 da CF/88 só veio com a promulgação da Lei nº 7.998/1990, que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), definido como um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho, objeto de discussão na seção seguinte.

3. O FAT E SEUS MECANISMOS DE GARANTIA DE RECURSOS

Os fundos públicos de poupança compulsória são instrumentos utilizados em praticamente todos os países do mundo contemporâneo como estratégia para viabilizar volumes de recursos necessários para o financiamento de projetos de investimento que são indicados pelo governo como importantes para a infraestrutura nacional, mas que apresentam alto risco e longo prazo de maturação. Comumente, os principais projetos financiados por fundos dessa natureza envolvem atividades de diferentes setores, tais como: projetos de investimento social, a exemplo de

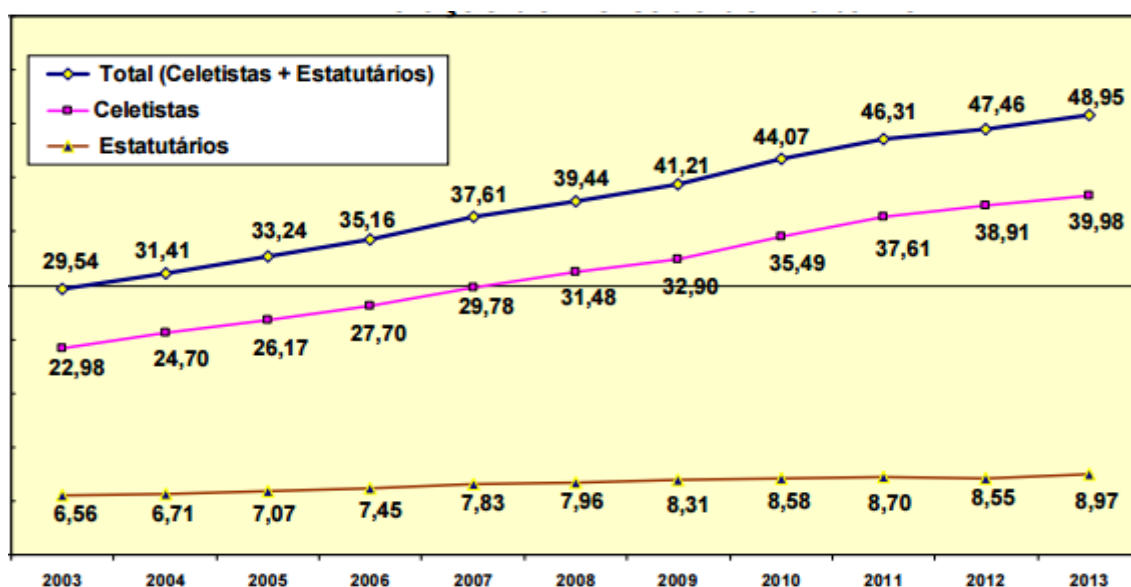
saneamento básico (água e esgoto) e habitação; e projetos de fomento à atividade econômica e geração de postos de trabalho, o que inclui financiamentos a micro, pequenas e médias empresas, agricultura familiar, crédito popular, entre outros. De maneira geral, a disponibilidade desses fundos para a realização de investimentos tende a acompanhar os movimentos cíclicos da economia, sobretudo com relação às receitas: elas “se reduzem sensivelmente nas fases recessivas e aumentam nas de crescimento econômico” (PINHEIRO, 1997, p. 42).

No caso específico do FAT, ele é operacionalizado como um mecanismo de financiamento dual, que articula (através de uma mesma fonte), de um lado, o custeio de despesas relativas à proteção social de trabalhadores desempregados ou de baixa renda (seguro social), e de outro, a mobilização de recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico – o que em última instância favoreceria a geração de novos empregos e a ampliação da renda (IPEA, 2011). No primeiro caso, o FAT tem o dever normativo de financiar as despesas com seguro-desemprego, abono salarial e ações relacionadas, sendo eventualmente complementado por recursos do Orçamento Geral da União e outras contribuições à seguridade social. A vinculação de determinadas fontes a despesas específicas constitui uma forma de obrigar o Poder Executivo a priorizar as políticas relacionadas a essas despesas, evitando que os recursos sejam designados para outros fins. O segundo sentido de financiamento é o de base para operações de crédito para investimentos e capital de giro de empresas, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).¹ Estes depósitos continuam como ativos financeiros do FAT e compõem o seu patrimônio.

Nesse sentido, o FAT surgiu com a incumbência de ser um instrumento estável tanto para o financiamento das políticas de proteção aos trabalhadores (no caso, os trabalhadores “formalizados”), quanto para investimentos em projetos de desenvolvimento econômico geradores de novos postos de trabalho e geração de renda para a população brasileira. Como o mercado de trabalho brasileiro apresentou uma dinâmica de reestruturação no período que coincide com as análises aqui propostas, o estoque de trabalhadores formalizados teve um aumento significativo, como demonstra o gráfico 1.

¹ Recentemente, são atendidas também linhas de financiamento que contemplam empreendedores individuais.

GRÁFICO 1 – ESTOQUE DE TRABALHADORES FORMALIZADOS – 2003 A 2013 (EM MILHÕES)



FONTE: BRASIL (2015)

Segundo Gentil e Hermann (2015, p. 1-2), essa recuperação do mercado de trabalho acompanhou um período peculiar de crescimento econômico a partir de 2004 – ainda que moderado se comparado a outros períodos de expansão –, com baixa inflação e com relativo controle das contas públicas externas. Para as autoras, essa foi uma fase de crescimento liderado pela demanda, cujo estímulo partiu de três instrumentos centrais de política econômica: *i*) contínuo aumento real do salário mínimo; *ii*) expansão do crédito pelos bancos públicos; e *iii*) política fiscal que combinava aumento de gastos voltados a programas de transferência de renda, recuperação do investimento público e, a partir de 2009, desonerações tributárias em diferentes setores produtivos. No entanto, tal estratégia começou a perder força em 2011, dada uma “reversão do cenário externo, na esteira da crise internacional iniciada em 2008”, que evidenciou uma série de “limites conjunturais e estruturais à continuidade do crescimento apoiado por aquele modelo ‘social desenvolvimentista’ de política econômica”. Ainda assim, a desaceleração da economia no período 2011-2014 não resultou em impactos imediatos na dinâmica do mercado de trabalho, que manteve, ainda que em ritmo menor, a trajetória de melhora dos indicadores principais, com queda do desemprego, queda da informalidade e aumento da renda média do trabalho (IPEA, 2015b).

A Lei 7.998 de 1990, ao mesmo tempo em que instituiu o FAT, buscou definir também quais seriam seus mecanismos institucionais de coordenação e suas fontes de recursos, uma vez que sua função primordial seria financiar as principais políticas de trabalho e renda no Brasil. Para garantir a coordenação de um conjunto de instâncias descentralizadas, foi instituído pela mesma lei o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). O Codefat é um órgão de caráter colegiado, organizado de forma tripartite e paritária (composto por representantes dos

trabalhadores, dos empregadores e do governo), cuja incumbência é gerir o FAT, garantindo seu patrimônio e sua missão constitucional (THEODORO, 2002). A tabela 2 mostra a evolução das entradas de recursos no FAT para o período 2005 a 2014, incluindo as receitas primárias, as receitas financeiras e outras receitas.

Para investigar como esse complexo arranjo de entradas e destinações financeiras é executado, esta seção está dividida em outras três subseções, as quais tratam dos fluxos das *entradas de receitas*, das *obrigações*, do *patrimônio* e da *capacidade de investimento* do FAT, abordando a evolução desses indicadores no período de análise proposto neste texto.

TABELA 2.1 – FLUXO DE CAIXA DO FAT– 2005 A 2009 (EM R\$ MILHÕES)

EXERCÍCIOS	2005	2006	2007	2008	2009
1. RECEITAS (A)	26.905,1	28.799,4	29.077,0	35.001,8	35.026,4
1.1. Arrecadação PIS/PASEP	17.158,1	19.622,3	19.348,6	25.045,4	24.365,4
1.2. Remunerações*	9.326,6	8.899,2	9.096,1	9.394,8	10.084,5
1.3. Recursos do Tesouro Nacional					
1.4. Outras Receitas**	420,3	278,0	632,0	561,2	576,5
2. DESPESAS (B)	18.772,3	15.586,4	18.633,0	21.412,4	27.738,9
2.1. Seguro-Desemprego – benefício	8.623,3	10.953,0	12.860,4	14.718,5	19.570,8
2.2. Abono Salarial – benefício	2.755,1	3.957,2	5.096,3	5.975,3	7.564,5
2.3. Qualificação Profissional					
2.4. Intermediação de Emprego					
2.5. Outras Despesas	542,2	676,2	676,4	718,6	603,6
RESULTADO ECONÔMICO (A - B)	8.132,1	13.213,0	10.443,9	13.589,4	7.287,5
Empréstimos ao BNDES	6.852,0	7.628,1	8.271,2	9.514,6	9.626,1
RESULTADO NOMINAL (A - B - C)	1.280,5	5.585,0	2.172,7	4.074,8	-2.338,6

TABELA 2.2 – FLUXO DE CAIXA DO FAT– 2010 A 2014 (EM R\$ MILHÕES)

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013	2014
1. RECEITAS (A)	40.924,6	48.830,4	58.157,0	53.602,3	70.110,1
1.1. Arrecadação PIS/PASEP	28.765,1	36.506,3	37.863,9	39.734,7	43.107,1
1.2. Remunerações*	10.212,1	11.389,1	14.457,5	8.289,3	12.695,3
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	1.091,4	88,1	5.294,6	4.831,2	13.842,6
1.4. Outras Receitas**	855,9	846,9	901,0	747,0	465,0
2. DESPESAS (B)	29.747,7	34.733,7	40.481,1	47.057,5	52.352,1
2.1. Seguro-Desemprego – benefício	20.446,1	23.794,1	27.613,8	31.902,0	35.955,8
2.2. Abono Salarial – benefício	8.758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7	15.876,7
2.3. Qualificação Profissional	144,8	75,5	58,4	6,6	0,5
2.4. Intermediação de Emprego	70,1	95,4	141,0	117,2	138,7
2.5. Outras Despesas	328,5	389,4	331,5	373,0	380,3

RESULTADO ECONÔMICO (A - B)	11.176,9	14.096,7	18.035,9	6.544,8	17.758,0
Empréstimos ao BNDES	11.586,1	13.523,7	15.061,3	16.910,2	16.906,8
RESULTADO NOMINAL (A - B - C)	-409,2	572,9	2.974,6	-10.365,4	851,2

FONTE: ORGANIZADO A PARTIR DE BRASIL (2005)

(*) Inclui as receitas financeiras pagas pelo BNDES sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os depósitos especiais, aplicações próprias do FAT no BB Extramercado e remuneração de recursos não desembolsados.

(**) Inclui Cota-parte da contribuição sindical, COFINS (Fonte 153), restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

3.1. O fluxo das entradas de recursos

Pelo lado da entrada de recursos no fundo, a Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, com as seguintes fontes de recursos: a) arrecadação do PIS-Pasep como fonte de recursos primária do fundo; b) encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância das suas obrigações; c) correção monetária e juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; d) produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade; e e) outros recursos que lhe sejam destinados.

Os recursos advindos das contribuições para o PIS/Pasep constituem a principal fonte de alimentação do FAT. Dentre as fontes adicionais de recursos do FAT, destacam-se as *receitas financeiras*, compostas basicamente pelos juros recebidos advindos dos recursos aplicados em duas estratégias. A primeira e principal delas também foi determinada pela CF/88 em seu artigo nº 239, quando destinou 40% dos recursos do FAT ao BNDES, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Por sua vez, o BNDES paga remunerações ao FAT pela variação cambial, que é utilizada para atualizar os recursos aplicados para custear a produção e a comercialização de produtos para exportação (FAT Cambial), e, principalmente, pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que remunera os recursos repassados ao BNDES para financiamento dos outros programas. Já a segunda diz respeito aos chamados “depósitos especiais”, que são recursos destinados às instituições financeiras oficiais federais, para aplicações em programas de geração de emprego e renda. A Lei nº 8.019/1990 permitiu que as disponibilidades financeiras do FAT pudessem ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por meio do Banco Central, função transferida posteriormente para o Banco do Brasil ou outras instituições financeiras federais, para aplicações em programas de geração de emprego e renda. Os retornos dessas aplicações fazem parte das receitas do fundo. Porém, só podem ser aplicadas as disponibilidades financeiras que excedem à Reserva Mínima de Liquidez (RML), instituída pela Lei nº 8.352/1991, cujo objetivo é garantir, em

tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono.²

Com base nesse complexo arranjo de entradas, pode-se dizer, de maneira resumida, que o FAT é sustentado fundamentalmente pelas: i) *receitas primárias*, que consistem basicamente na arrecadação do PIS/Pasep, subtraídas da parcela destinada à Desvinculação de Recursos da União (DRU); ii) *receitas financeiras*, advindas das: a) disponibilidades financeiras, que são aplicadas no “extra-mercado”; b) dos retornos sobre os 40% da arrecadação do FAT que é dirigida ao BNDES; e, c) *depósitos especiais*.

Pela tabela 2, apresentada anteriormente nesta seção, pode-se acompanhar a evolução das entradas de recursos no FAT para o período 2005 a 2014, incluindo as receitas primárias, as receitas financeiras e outras receitas. Os dados mostram que o fluxo de receitas do fundo foi crescente ao longo do período de análise, totalizando uma variação percentual de 160% (2014 em relação a 2005). O principal responsável por esse crescimento é a arrecadação do PIS/Pasep, que cresceu significativamente durante quase todo o período, com exceção do ano de 2009, quando ficou praticamente estável, como reflexo da crise internacional na economia brasileira. No entanto, em 2014 a arrecadação do PIS/Pasep representou 61% do total das receitas do FAT, o que implicou em uma queda em termos de participação relativa comparado com 2013, que chegou a 74%. Vale destacar também que o ano de 2014 apresentou uma retomada do crescimento das receitas, que havia, após anos de trajetória de crescimento, caído em 2013.

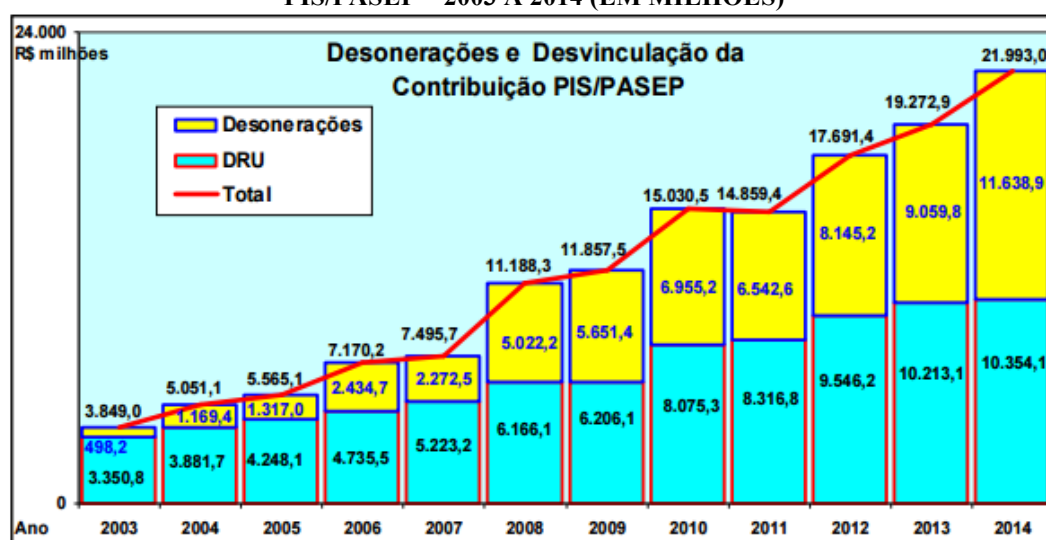
Contudo, a arrecadação do PIS/Pasep não é integralmente repassada ao FAT. Essa desvinculação de recursos começou a acontecer com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994 - que, entre outras coisas, retirava 20% do total da arrecadação do PIS/Pasep, mais todo o montante arrecadado por essa contribuição advinda das instituições financeiras. Em 1999, o FSE foi sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que apresentava, praticamente, a mesma configuração. Em 2000, com a criação da DRU, a desvinculação manteve-se nesse patamar de 20%. Essa desvinculação, no caso do FAT, pode ser considerada como uma perda de arrecadação, uma vez que, ao contrário do que ocorreu em outras áreas, ela não retornou ao fundo. Entre 2010 e 2014, por exemplo, o valor do recurso desvinculado foi na ordem de R\$46,5 bilhões, contra R\$25,2 bilhões dos repasses do Tesouro Nacional para o fundo. No entanto, em 2014, dado o movimento ascendente das despesas, como será visto posteriormente, ocorreu pela primeira vez um repasse do Tesouro superior ao recurso retido pela DRU (R\$13,8 contra R\$10,4 bilhões). Esse substantivo aumento dos repasses do Tesouro, aliado ao crescimento das receitas financeiras de suas

² A RML pode ser aplicada no Banco Central em títulos públicos, e seus fluxos de saída são calculados pela soma de metade das despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial do ano anterior ao de referência (PINHEIRO, 1997).

aplicações, foram responsáveis pela queda da participação relativa do PIS/Pasep no fluxo de entradas do FAT.

Outro fator que influenciou negativamente no crescimento dos recursos via PIS/Pasep foram as medidas de desoneração tributária tomadas pelo Ministério da Fazenda, sobretudo com a intenção de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global iniciada em 2008. De acordo com estimativas apresentadas no Projeto de Lei Orçamentária, elaborado pela Secretaria da Receita Federal, as desonerações sobre a contribuição do PIS/Pasep foi em torno de R\$11,6 bilhões em 2014, que somando com o valor da DRU, representou uma perda de arrecadação para o FAT próximo a R\$22 bilhões (superando nesse caso o valor dos repasses do Tesouro). Este valor segue uma trajetória crescente ao longo dos anos, como mostra o gráfico 2.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DAS DESONERAÇÕES E DESVINCULAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO PIS/PASEP – 2003 A 2014 (EM MILHÕES)



FONTE: BRASIL (2015)

No caso das receitas financeiras, há de se observar mudanças importantes nas trajetórias da TJLP e da SELIC ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração dos depósitos e aplicações das disponibilidades financeiras do FAT. No primeiro caso houve uma queda contínua, partindo de uma taxa média de 8% ao ano no início da série para 5% no ano final. No segundo caso o comportamento foi mais volátil, com uma forte queda até o início de 2008, iniciando um período mais instável de altas e baixas, muito influenciada pelo contexto de crise mundial, até o final de 2012, quando atingiu seu valor mais baixo, e desde então voltou a apresentar um crescimento consistente. Essas duas trajetórias ajudam a entender o comportamento das receitas financeiras, expressas anteriormente na tabela 2. Outro fator explicativo é a queda das próprias aplicações do FAT em depósitos especiais a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, que reduziram o excedente da RML.

Por fim, o item “outras receitas”, que vinha apresentando crescimento contínuo até 2012, teve uma reversão e caiu fortemente nos anos seguintes, fechando 2014 com R\$465 milhões (contra R\$901 milhões em 2012). O principal componente desse item em 2014 foi a quota-parte da contribuição sindical, com R\$365,7 milhões (BRASIL, 2015). Como é um valor residual em relação ao montante de entradas (0,6% do total em 2014), sua variação não refletiu em grande impacto para seu resultado econômico.

3.2. O fluxo das despesas correntes

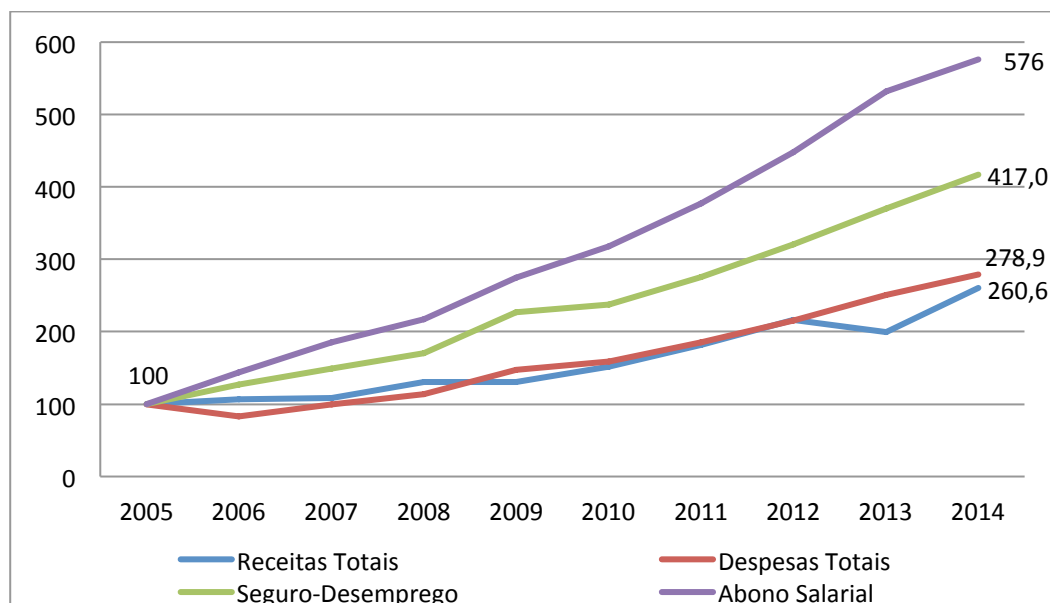
Pelo lado das destinações de recursos, existem, em primeiro lugar, as despesas correntes, com destaque para os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial. A Lei nº 7.998/1990 expressa claramente que o FAT deve financiar o Programa Seguro-Desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado e outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, onde destacam-se os programas de Intermediação de Mão de Obra e de Qualificação Profissional. Os gastos com tais programas, que são gerenciados pelo Ministério do Trabalho, também fazem parte das despesas correntes do FAT. Outras saídas do FAT se dirigem para a RML, para os 40% da sua arrecadação destinados ao BNDES e para os depósitos especiais (AZEREDO, 1998).

Ao observar o comportamento das despesas do FAT na última década, nota-se que o custeio do pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial vem crescendo ao longo do período, representando 99% do total de suas despesas correntes em 2014. O seguro-desemprego é o programa que exige mais recursos. Além de ser responsável por 68,7% da despesa total em 2014, ele cresceu 317% em valores reais no período 2005-2014. Por sua vez, o abono salarial, que representou 30,3% das despesas em 2014, teve um crescimento no período ainda maior, 476%. Já a participação relativa do gasto desses dois programas com relação às receitas totais do FAT, também há um crescimento considerável no período: de 42,3% em 2005 para 73,9% em 2014, sendo que em 2013 esse percentual foi ainda maior, 86,9%.

Pelo gráfico 3, pode-se perceber que os dois programas tiveram um crescimento bem superior tanto com relação às despesas totais quanto às receitas do fluxo anual do FAT. Como esses dois programas respondem atualmente por praticamente toda a receita corrente do FAT, sobra pouco para outros programas presentes na estratégia do SPE, ou seja, a ser direcionado ao custeio da intermediação de mão de obra, cursos de qualificação profissional e apoio à geração de emprego e renda. Os números já apresentados na tabela 2 mostraram a pouca importância desses programas em termos de gastos. Ademais, como são programas discricionários, são frequentemente alvos de contingenciamento de recursos orçamentários para fins de ajuste fiscal. É bem verdade que qualquer um dos programas custeados pelo FAT pode receber recursos de outras fontes (o que na prática

ocorre raramente).³ Tal resultado demonstra a importância do FAT como mecanismo de garantia de recursos para os programas de emprego.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS TOTAIS DO FAT, E DAS DESPESAS COM SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL – 2005 A 2014



FONTE: CALCULADO A PARTIR DE BRASIL (2015)

Um questionamento natural que surge com base no gráfico 3 seria: quais os motivos para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última década? Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso ter antes em mente alguns pontos importantes.

No caso do seguro-desemprego, a despesa varia fundamentalmente em função de três aspectos: *i*) o valor do benefício; *ii*) o número de beneficiários; e *iii*) a sua duração. Assim sendo, percebe-se que o nível de gastos do seguro-desemprego varia em função de uma série de fatores, sendo tarefa complexa isolar o efeito de cada um. Estudos recentes apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item *iii*), pouco se modificou no período recente: em torno de quatro parcelas emitidas por beneficiário (IPEA 2011; 2015). Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram continuamente desde 2005, e a combinação entre esses dois movimentos é o principal responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro caso, o principal fator foi o aumento real do salário mínimo ao longo desse período, em torno de 60% nesse período. E como a CF/88 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor de cada parcela do seguro-desemprego não

³ A exceção é o custeio dos cursos de qualificação no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), lançado na unidade orçamentária “Ministério do Trabalho e Emprego” e não no FAT, e cujos valores pagos alcançaram R\$ 228 milhões em 2010 (IPEA, 2011).

pode ser inferior a ele, o que não só eleva o valor mínimo de cada parcela, mas também os valores superiores, pois também são indexadas pelo salário mínimo. Logo, o crescimento dos gastos *per capita* com o seguro-desemprego basicamente acompanham a valorização do salário mínimo. Já no tocante ao número de segurados, o fator determinante é o aumento da formalização no mercado de trabalho no Brasil. Como já mostrado anteriormente no gráfico 1, o número de trabalhadores formais no setor privado cresceu 52,8% entre 2005 e 2014, o que resultou em uma significativa ampliação do contingente de trabalhadores que eventualmente podem ser demitidos e, assim, cumprirem as condições de acesso ao benefício.

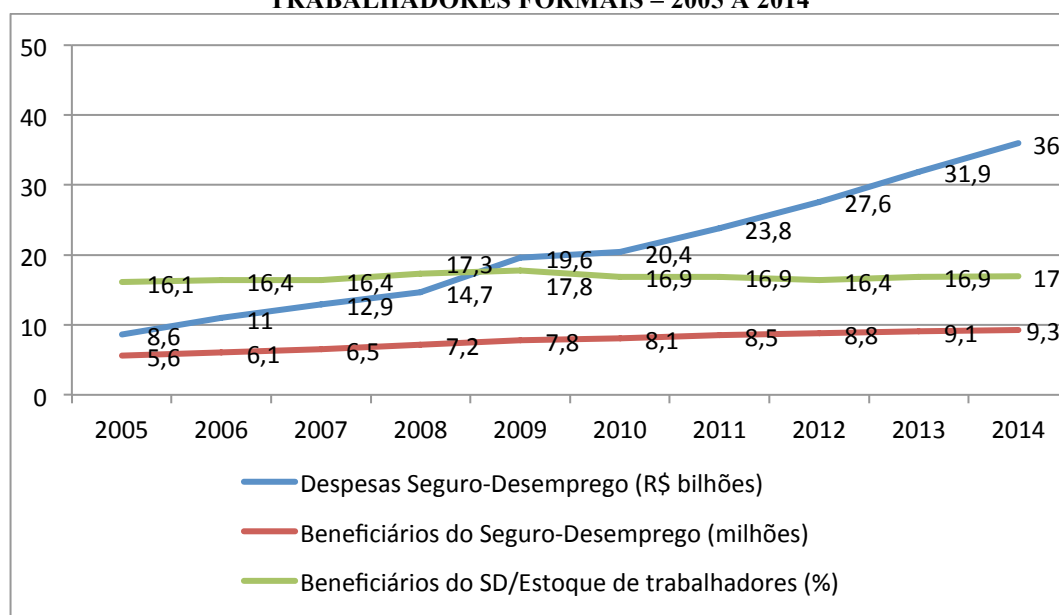
Por outro lado, o aumento da formalização também representa elevação das receitas tributárias por meio das contribuições sociais, mas como os números têm mostrado, esse crescimento tem sido percentualmente inferior ao das despesas. Um dos fatores característicos do mercado de trabalho brasileiro que respondem por essa maior elevação dos gastos com o seguro é o grau de rotatividade da força de trabalho, que cresceu em quase todos os setores nos últimos anos (DIEESE, 2014). No entanto, a rotatividade por si só não explica todo o crescimento dos gastos com segurados nesse período, uma vez que também é consequência da formalização dos vínculos assalariados. Ao verificar o percentual de beneficiários do seguro-desemprego em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil, nota-se que houve pouca variação no período, embora tenha apresentado uma pequena alta a partir de 2012, fechando a série em 17% em 2014, com menor valor em 2005 (16,1%) e maior em 2009 (17,8%) (BRASIL, 2015).

Ainda assim, uma redução no patamar da taxa de rotatividade contribuiria certamente para diminuir os gastos com o seguro-desemprego. Por esse motivo, o artigo nº 239 da CF/88 também estabeleceu que as empresas cujo índice de rotatividade superasse o índice médio de rotatividade do setor deveriam contribuir para o custeio do seguro-desemprego. Entretanto, tal contribuição não foi regulamentada mesmo após mais 25 anos da norma.⁴

Para uma melhor comparação visual, o gráfico a seguir apresenta as trajetórias referentes ao: gasto anual, número de beneficiários e o percentual de beneficiários do seguro-desemprego em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento do valor monetário despendido no período foi bem superior à taxa referente ao número de trabalhadores atendidos, sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo nos últimos anos, como já relatado aqui. Já o percentual de beneficiários em relação ao estoque total de trabalhadores formalizados (celetistas e estatutários) apresentou relativa estabilidade, apesar do leve crescimento nos últimos dois anos.

⁴ “Entende-se que a introdução dessa contribuição teve dois objetivos básicos: i) garantir uma fonte alternativa para o financiamento do Programa Seguro-Desemprego, que inclui qualificação do trabalhador; e ii) criar elemento que reduza a rotatividade da mão de obra” (BRASIL, 2015, p. 25)

GRÁFICO 4 – TRAJETÓRIAS DO GASTO ANUAL, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E O PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DO SEGURO-DESEMPREGO EM RELAÇÃO AO ESTOQUE DE TRABALHADORES FORMAIS – 2005 A 2014



FONTE: CALCULADO A PARTIR DE BRASIL (2015)

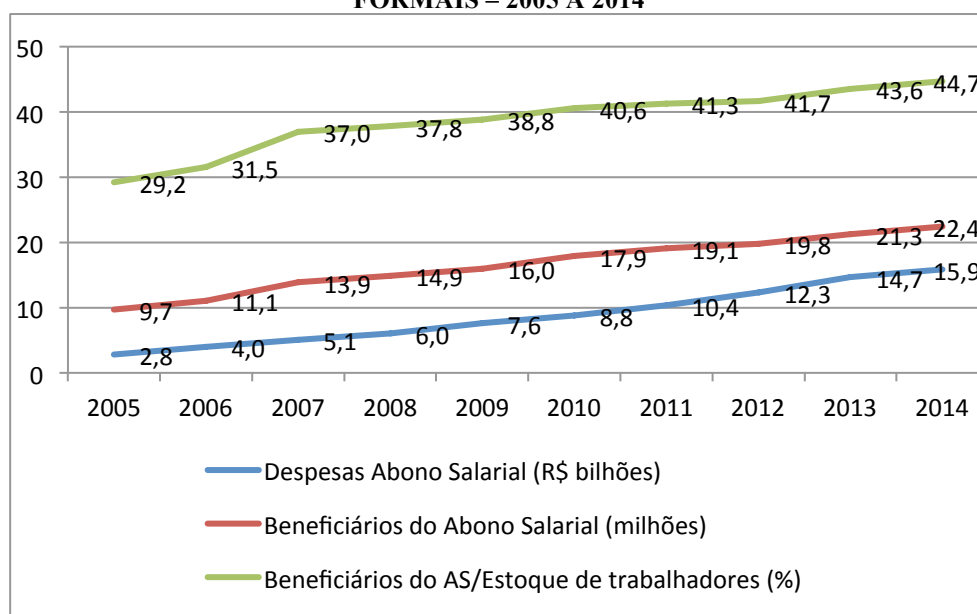
Apesar do crescimento considerável nos gastos com seguro-desemprego nesse período, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa muito alta em proporção do PIB com esse programa. Se comparado com outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ocupa uma posição intermediária nesse quesito, com uma despesa em torno de 0,6% do PIB, bem abaixo de países como EUA, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB. Porém, se considerar a despesa total do FAT em 2014, esse valor sobe para 1,1% do PIB (GENTIL; HERMANN, 2015; GOBETTI, 2015).

No tocante ao abono salarial, os gastos com o programa são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do salário mínimo e pela elevação da formalidade do mercado de trabalho. O reajuste do salário mínimo tanto define o valor de benefício quanto influi no dimensionamento do público que tem direito a ele, pois na medida em que seus aumentos têm sido relativamente eficazes em comprimir a dispersão dos rendimentos dos assalariados, o público coberto pelo abono tende a crescer. Dados do Ministério do Trabalho mostram que a proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até dois salários mínimos cresceu de 44,6% para 50,1% entre 2005 e 2014. Isso resultou, juntamente com a já apresentada evolução no número de trabalhadores formalizados, no principal fator responsável pelo crescimento do número de beneficiários do abono salarial, que saltou de 9,7 milhões para 22,4 milhões de trabalhadores no mesmo período.

O gráfico seguinte traz agora as trajetórias de gasto anual, número de beneficiários e o seu percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais, para fins do abono salarial. As curvas de

evolução do gasto, assim como no seguro-desemprego, apresentam uma variação superior ao crescimento do número de beneficiários, também sob influência do aumento real do salário mínimo. Mas diferentemente do seguro-desemprego, o percentual de beneficiários do abono apresentou uma elevação contínua ao longo do período, saltando de 29,2% para 44,7%. Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até dois salários mínimos de remuneração em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país.

GRÁFICO 5 – TRAJETÓRIAS DO GASTO ANUAL, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E O PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL EM RELAÇÃO AO ESTOQUE DE TRABALHADORES FORMAIS – 2005 A 2014



FONTE: CALCULADO A PARTIR DE BRASIL (2015)

No item “outras despesas” está embutido os custos operacionais diversos, incluindo gastos com: manutenção dos programas (ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial); custeio da Pesquisas sobre Emprego e Desemprego (PED), elaboradas pelo DIEESE; manutenção de bancos de dados como o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); estudos de avaliação dos programas; campanhas educativas e informativas; apoio ao CODEFAT; manutenção das unidades regionais do Ministério do Trabalho; entre outras (BRASIL, 2015). Apesar da grande quantidade de ações, suas despesas são pouco significativas com relação ao fluxo de saídas do FAT, representado 0,73% do fluxo total em 2014.

Em síntese, a evolução das despesas correntes obrigatórias do FAT decorre de transformações que estão acontecendo na estrutura ocupacional e salarial do mercado de trabalho brasileiro. Na medida em que cresce tanto o valor dos benefícios quanto o acesso a eles, a tendência

é que os gastos com programas de apoio e garantia de renda aos trabalhadores também cresçam. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário um cenário onde a economia apresenta taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, sobretudo via contribuições do PIS/Pasep, que advém do valor agregado ou do faturamento das empresas.

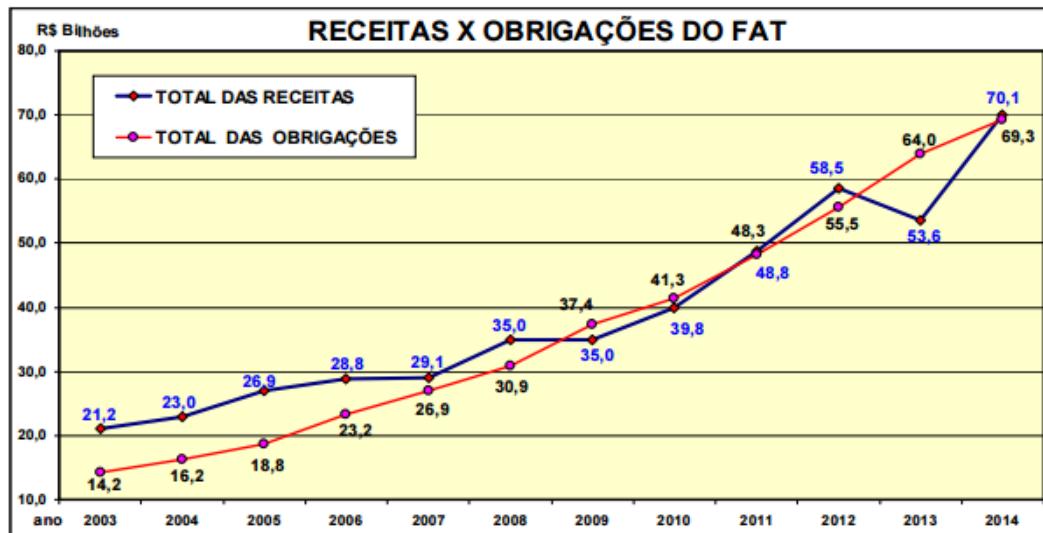
3.3. Resultado Nominal e evolução do patrimônio do FAT

Com a promulgação da lei que o instituiu, o patrimônio inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado pelo PIS/Pasep – entre outubro de 1988 e sua efetiva implementação em 1990 – e o montante pago como seguro-desemprego e abono salarial no mesmo período. Ainda compunham seu patrimônio inicial os juros e correção monetária incidentes sobre os 40% da arrecadação, repassados anualmente ao BNDES no referido período (IPEA, 2011).

Para analisar o comportamento recente desse patrimônio, é importante verificar a evolução do seu “Resultado Nominal”. A partir dos dados já apresentados pela tabela 2, é possível verificar a trajetória dos fluxos das entradas e das obrigações estabelecidas para o FAT, determinada pela diferença entre os totais de receitas e obrigações. De posse desses dados, o Resultado Nominal indicará se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar tanto o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como as transferências obrigatórias ao BNDES, além de outras despesas correntes que lhes forem atribuídas.

O gráfico a seguir apresenta essas trajetórias para o período em análise. Por ele nota-se que somente em três anos o Resultado Nominal auferido foi negativo – 2009 (primeiro déficit da sua história), 2010 e 2013 –, ou seja, as obrigações superaram as receitas. No entanto, o crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações, sobretudo em função do aumento já discutido de despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial, além dos impactos da crise mundial na arrecadação de suas fontes primárias a partir de 2008. O pior Resultado Nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$10,4 bilhões, explicado em parte por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras. Na realidade, a arrecadação do PIS-Pasep, isoladamente, já não cobria o conjunto de obrigações do FAT (incluindo os gastos com o seguro-desemprego, o abono salarial e outras despesas correntes, bem como as transferências ao BNDES) desde 1994, quando passou a vigorar a desvinculação de 20% de suas receitas primárias para afins de ajuste fiscal do governo federal. Mas isso era facilmente coberto pelas outras receitas do fundo, notadamente as financeiras, o que deixou de ocorrer a partir de 2009.

GRÁFICO 6 – RECEITAS E OBRIGAÇÕES TOTAIS DO FAT – 2005 A 2014 (EM R\$ BILHÕES)



FONTE: BRASIL (2015)

Em 2012 e 2014, embora o resultado tenha sido positivo, ele só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro Nacional, que alcançou a ordem de R\$13,8 bilhões em 2014. Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações apenas com suas receitas primárias, sob o arranjo institucional vigente (que inclui o “vazamento” da DRU). O mais preocupante dessa situação é que as despesas mostradas anteriormente tendem a crescer mais do que as receitas, de modo que, cada vez mais, o fundo também perca sua capacidade de ser um instrumento de financiamento de outros programas de geração de emprego e renda. E essa não é uma questão que se resolve apenas com a medida clássica de corte de despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, como mostrado anteriormente, tem muito a ver com tendências bastante desejáveis para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo. Ou seja, as particularidades do mercado de trabalho brasileiro fazem com que a capacidade do FAT em ser um instrumento anticíclico se reduza ao longo do tempo (AZEREDO, 1998).

Outra necessidade eventual é o uso de recursos do patrimônio do FAT, cuja evolução nos pode ser conferida na tabela 3. Ele é formado por suas disponibilidades financeiras, que na mesma tabela corresponde à linha “extra-mercado”, e pelas aplicações que o fundo realiza. A mais importante delas é feita junto ao BNDES, que consiste no repasse dos 40% de sua arrecadação primária anual. O que se observa pelos dados é que o patrimônio tem apresentado uma tendência consistente de aumento, mas com certa instabilidade em suas taxas de crescimento ao longo do período. O fato de haver aumento do patrimônio mesmo com aumento das despesas correntes deve ser creditado ao fato das aplicações feitas pelo FAT, e também suas remunerações, poderem ser

contabilizadas em seu patrimônio. Porém, em virtude do aumento de gastos com os principais programas, as disponibilidades financeiras para aplicação em depósitos especiais passam a ser menores, o que tende a comprometer essa fonte de recursos.

TABELA 3 – PATRIMÔNIO DO FAT – 2002 A 2010 (EM R\$ MILHÕES DE 2010)

SALDOS NO FINAL DE EXERCÍCIO	2005	2010	2014
EXTRAMERCADO (a)	14.103,22	23.157,05	29.402,65
EMPRÉSTIMOS AO BNDES (b)	67.061,54	110.689,31	178.683,48
DEPÓSITOS ESPECIAIS (c)	37.290,26	36.839,48	24.029,59
OUTROS VALORES (d)	175,88	236,14	262,79
IMOBILIZADO	149,43	218,12	230,35
EM CAIXA	26,45	18,02	32,43
EM TRÂNSITO	0	0	0,01
T O T A L (a+b+c+d)	118.630,91	170.921,98	232.378,51

FONTE: BRASIL (2015b)

Dessa maneira, o crescimento do patrimônio do FAT tem se sustentado cada vez mais pelos 40% de sua arrecadação repassada ao BNDES. Esse item aumentou sua participação no total do patrimônio, de 56,5% em 2005 para 76,9% em 2014, enquanto que, no mesmo período, a participação dos depósitos especiais caiu de 31,4% para 10,3%. Se as despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial continuarem crescendo a uma taxa superior a das receitas, é possível que, em alguns anos, não haja sobra de recursos para se investir em depósitos especiais, cuja participação no patrimônio se reduziria a zero.

A preocupação com os constantes aumentos de gastos com esses programas levou o Tribunal de Contas da União (TCU) a solicitar ao Codefat, mediante o Acórdão nº 4.380 de 2013, a determinação de medidas a serem executadas com a finalidade de reverter essa trajetória de desequilíbrio financeiro. Como resposta, o CODEFAT emitiu no final desse mesmo ano um ofício dirigido aos ministros da área econômica no qual expressa a necessidade de restituição dos recursos descontados pela DRU, e também os valores “apurados” pela Receita Federal em virtude das desonerações tributárias imputadas à contribuição do PIS/Pasep. Uma terceira indicação diz respeito à proposta de um Projeto de Lei para regulamentar o parágrafo 4º do artigo nº 239 da CF/88, “criando a contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho excede o índice médio de rotatividade do setor”, no intuito de atuar sobre “o problema essencial de financiamento do FAT: o descompasso entre o crescimento das despesas obrigatórias (seguro e abono) e o crescimento das receitas” (IPEA, 2015, p. 330-331).

3.4. Capacidade de investimento do FAT

O modelo dual do FAT possui uma importante complementaridade em termos de estratégia de desenvolvimento, sobretudo por dois motivos principais: *i)* os gastos sociais possuem um impacto direto na demanda agregada, com várias conexões com o processo de desenvolvimento de acordo com as especificidades de cada política, além de contribuir também com a redução da pobreza e das desigualdades sociais (GENTIL, ARAÚJO, 2012; NERI; VAZ; SOUZA, 2013); e *ii)* os gastos de investimento, por sua vez, podem ser considerados o principal canal de influência do gasto público total sobre o crescimento da economia, dado seu fator multiplicador e sua capacidade de geração de demanda agregada por meio de um efeito *crowding in*, como advoga a abordagem keynesiana (GENTIL; HERMANN, 2015).

No entanto, seus desequilíbrios financeiros, além de comprometerem a garantia de políticas públicas de proteção dos trabalhadores e incentivo à geração de emprego e renda no Brasil, comprometem também seu outro objetivo, que é financiar projetos de desenvolvimento econômico. Com a redução das disponibilidades de recursos do FAT para novos depósitos nas instituições financeiras oficiais, sua capacidade de fomento ao investimento produtivo no país também se reduz. Dessa forma, como o FAT fomenta esses dois tipos de gastos, a preocupação com sua sustentabilidade passa a ser um elemento essencial no debate atual sobre estratégias de desenvolvimento.

Para melhor acompanhar o raciocínio sobre essa relação, foi calculado um índice de capacidade de investimento (ICI), tendo como referência o fluxo de caixa do FAT em cada ano ao longo do período em análise. O ICI é dado pela seguinte equação:⁵

$$ICI = (PP - DRU) + RFA - (SD + AS + DO + RML)$$

onde:

ICI: fluxo da capacidade de investimento;

PP: arrecadação do PIS/Pasep no período;

DRU: valor referente a 20% da arrecadação do PIS/Pasep pelo Tesouro Nacional;

RA: remunerações financeiras das aplicações no BNDES e em depósitos especiais;

SD: despesas com o seguro-desemprego;

AS: despesas com o abono salarial;

DO: despesas operacionais (outras despesas); e

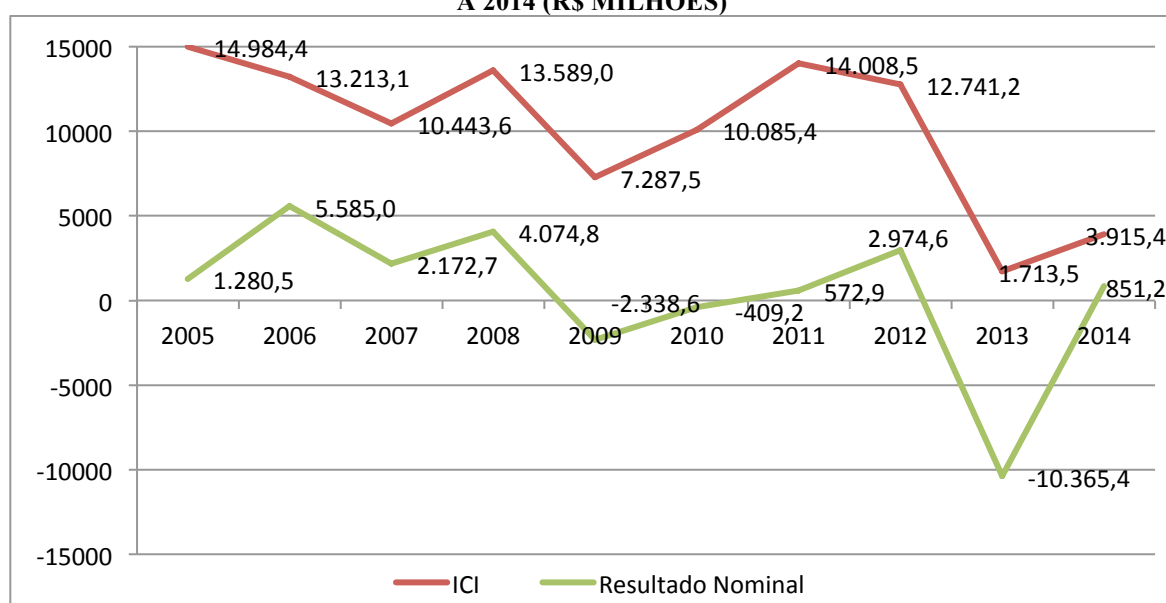
RML: reserva mínima de liquidez.

Dada essa equação, o gráfico a seguir permite visualizar a trajetória do ICI do FAT ao longo do período estudado, comparando com o seu resultado nominal. Por ele, percebe-se que as duas linhas apresentam variações bastante semelhantes (com exceção do período 2005/2006), de modo

⁵ O ICI foi calculado tendo como base a equação apresentada por Pinheiro (1997).

que o ICI é maior nos anos de resultado nominal mais positivo. No entanto, a linha de evolução do ICI mostra que seu valor vem apresentando uma sequência de quedas desde 2005, ano em que alcançou seu maior valor. Em 2009 houve uma queda acentuada, devido à diminuição de suas receitas em função da crise econômica mundial deflagrada no ano anterior. Embora tenha se recuperado em 2011, juntamente com a recuperação da própria economia, voltou a apresentar forte queda em 2013, ano de maior déficit nominal da história do FAT. Em 2014 o ICI fechou a série com uma leve recuperação, mas ainda assim bastante inferior à recuperação do resultado nominal, puxado por meio de um alto valor de repasse do Tesouro Nacional para o fundo.

GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DO ICI EM COMPARAÇÃO COM O RESULTADO NOMINAL DO FAT – 2005 A 2014 (R\$ MILHÕES)



FONTE: ELABORADO A PARTIR DE BRASIL (2015)

Portanto, como resultado do acentuado crescimento das despesas do FAT em proporção a suas receitas nos últimos anos, sua margem financeira para a destinação de fundos emprestáveis para investimentos na economia, via depósitos especiais, tem sido reduzida drasticamente. Tal cenário torna-se mais preocupante em um contexto como o atual, de baixo índice de investimento, crise econômica e reversão da trajetória de queda do desemprego que vinha desde meados da década passada. Ademais, como já foi chamado atenção neste texto, dado que o FAT é basicamente o único instrumento de financiamento das políticas que compõem o SPETR, e seu recurso está cada vez mais comprometido com as políticas passivas de emprego, as políticas ativas – qualificação profissional, intermediação de emprego, programas de geração de trabalho e renda – ficam desguarnecidas financeiramente e perdem importância no rol de ações do Ministério do Trabalho.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda a discussão aqui empreendida ressaltou o fato de que o FAT surgiu como uma tentativa de estruturar um desenho institucional de sustentação financeira definitiva ao financiamento do seguro-desemprego e ao pagamento do abono salarial ao conjunto de trabalhadores brasileiros. Ainda que em menor grau, o FAT também representa uma fonte de financiamento para outros programas que SPETR, como, por exemplo, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Além disso, foi-lhe dada também a incumbência de ser uma fonte de recursos a serem disponibilizados para investimentos do setor produtivo privado, com vistas a direcionar o desenvolvimento econômico, por meio do BNDES.

Como visto neste trabalho, essa natureza institucional multiescalar de financiamento do FAT evitou que seus recursos se exaurissem, já que as receitas de contribuições sociais são complementadas por receitas de juros, obtidas nos financiamentos realizados. Estas, por sua vez, geraram superávits que permitiram a acumulação de patrimônio sob a forma de disponibilidades financeiras, as quais lastreavam novas linhas de crédito. Dessa forma, os recursos do fundo continuaram crescendo mesmo em períodos de desaceleração da atividade econômica – quando há declínio das receitas primárias e aumento das despesas correntes.

Porém, à medida que aumentam os gastos correntes frente às receitas, tal esquema começou a mostrar sinais de fragilidade ou até mesmo contraditoriedade, uma vez que diminui o espaço para o uso das disponibilidades financeiras como base para o crédito produtivo e dos recursos em geral para custear despesas correntes não-obrigatórias, como ocorre, por exemplo, com os programas de qualificação profissional presentes no SPETR. Ademais, a necessidade de lançar mão de repasses de recursos do Tesouro Nacional para custear as despesas não cobertas pelo FAT favorece pressões no sentido de restringir os gastos desses programas, o que pode comprometer o grau de proteção social desejado, impondo sérios limites ao acesso a esses benefícios.

Torna-se então necessário pensar em ações inovadoras que deem maior sustentabilidade ao FAT, mas não apenas isso. É necessário também cobrar do governo vontade política para empreender ações em um contexto de fortes disputas de interesse na relação capital/trabalho. Ou seja, os critérios balizadores para a construção de novas estratégias não podem se basear somente em aspectos contábeis, mas fundamentalmente, decisões políticas, para que a parte mais fraca (economicamente falando) dessa disputa não sofra um revés em seus direitos sociais construídos historicamente à custa de muita mobilização e enfrentamento.

O modelo atual necessita de uma revisão, com a introdução de mecanismos que garantam os recursos para o financiamento das políticas de trabalho e renda no país, seja por meio de novas modalidades de tributos (como por exemplo, a regulamentação do tributo sobre a rotatividade), ou então com o fim da desvinculação de recursos do FAT, que foi criado com finalidade específica. O

déficit de proteção social que o conjunto de trabalhadores brasileiros estão submetidos já é bem significativo para que a conta seja acertada com novas restrições para o acesso aos benefícios ou limitações aos seus valores. Isso não implica que possíveis ajustes entre os programas não possa ocorrer, o que é natural dado a própria necessidade de evolução histórica das políticas, mas essas decisões devem ocorrer de forma democrática e terem como critério fundamental a justiça social. O CODEFAT seria a arena apropriada para centralizar esse debate.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: ABET, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Brasil, 1988.

_____. **Relatório de gestão do FAT**: exercício de 2014. Brasília: MTE/CGFAT, 2015.

_____. **Boletim de informações financeiras do FAT**. 1º Bimestre de 2015. Brasília: TEM/CGFAT, 2015b.

CARDOSO, A. **A construção da sociedade do trabalho**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARDOSO Jr, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2013. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Campinas, 2013.

GENTIL, D.; ARAÚJO, V. L. Mais além da macroeconomia de curto prazo. **Texto para Discussão**, nº 289. Rio de Janeiro: UFF, 2012.

GENTIL, D.; HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Roussef: a desaceleração programada. **Anais do VIII Encontro Internacional da AKB**, Uberlândia/MG, 2015.

GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível. **Texto de Discussão**, nº 2037. Brasília: IPEA, 2015.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, nº 18. Brasília: IPEA, 2009.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: IPEA, 2011.

KERSTENETZKY, C. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

PINHEIRO, M. M. S. O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT. **Texto para Discussão**, nº 485. Brasília: IPEA, 1997.

POCHMANN, M. **Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, abr. 2006.

POCHMANN, M. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, M. O.; YAZBERK, M. C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2008.

THEODORO, M. Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social - o caso CODEFAT. **Texto de Discussão**, nº 931. Brasília: IPEA, 2002.