

A ECONOMIA POLÍTICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT): UMA ANÁLISE DE SEU DESEMPENHO RECENTE (2005-2017)

Sandro Pereira Silva

sandro.pereira@ipea.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

RESUMO

Este estudo analisou os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram a trajetória de institucionalização e financiamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, tendo como foco analítico os mecanismos operacionais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Com base em uma ampla análise de normatizações e informações contábeis dos exercícios anuais do FAT desde sua implementação, ficou constatado que, à medida que foram aumentando os gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias que compõem as demais dimensões operativas do sistema. No entanto, o principal vetor de esgotamento das capacidades financeiras do FAT é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal. As decisões de maior impacto sobre o sistema vieram de maneira unilateral e sem nenhuma compensação da cúpula de política econômica dos diferentes governos desde meados dos anos 1990, afetando principalmente seu fluxo de receitas, com destaque para as desvinculações de receitas e as desonerações tributárias.

Palavras-chave: sistema público de emprego; Fundo de Amparo ao Trabalhador; políticas sociais; mudança institucional; mercado de trabalho.

THE POLITICAL ECONOMY OF THE FUND OF SUPPORT TO THE WORKER: AN ANALYSIS OF ITS RECENT PERFORMANCE (2005-2017)

ABSTRACT

This study analyzes the most relevant political and economic factors that conditioned the institutionalization trajectory of the Brazilian Public Employment, Labor and Income System (SPETR). For this, the analytical focus was the financing mechanisms of the Fund of Support to the Worker. Based on a broad analysis of legal instruments and accounting for FAT's annual exercises since its implementation, it has been noted that, as current expenditures have increased in relation to revenues, especially in view of the mandatory constitutional programs (unemployment insurance and salary bonuses), such financing arrangement began to show signs of fragility, since the space to cover discretionary current expenses that make up the other operational dimensions of SPETR has been reduced. However, the main vector of depletion of FAT's financial capacity comes from economic policy decisions within the federal government. Decisions with the greatest impact on the system came unilaterally and without any compensation from the economic policy summit of the different governments since the mid-1990s, mainly affecting their revenue stream, particularly revenue earmarking and tax relief.

Keywords: public employment system; Fund of Support to the Worker; social policy; institutional change; job market.

A ECONOMIA POLÍTICA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT): UMA ANÁLISE DE SEU DESEMPENHO RECENTE (2005-2017)

1 INTRODUÇÃO

A temática da proteção contra o desemprego involuntário, envolvendo tanto assistência financeira quanto oferta de serviços públicos de ativação do mercado de trabalho, compreende um domínio de intervenção estatal comum a todos os países que adotaram sistemas próprios de políticas de bem-estar social. Os desenhos de programas com esses objetivos foram influenciados, em grande medida, pelo conceito de Sistema Público de Emprego, construído e difundido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao longo do século XX.

No Brasil, após algumas tentativas fracassadas ou negligenciadas, foi somente com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que se estruturou uma estratégia para a operacionalização de um conjunto de programas governamentais que atendem aos requisitos propostos pela OIT, tendo como eixo estruturante o Programa de Seguro-Desemprego.

Para suprir a necessidade de financiamento dessa estratégia, foi constituído em 1990 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes próprias de receitas para a execução dos programas incluídos no que passou a ser chamado posteriormente de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). 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 dificultam ainda mais sua coordenação e, por conseguinte, sua sustentabilidade. O estabelecimento e a gestão de suas normas operacionais nem sempre ocorrem de maneira harmoniosa e procedimental, dado o próprio conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo.

Nessa perspectiva, este artigo analisou a trajetória de institucionalização e financiamento do SPETR brasileiro, buscando ressaltar os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram seu funcionamento e sua atual condição operacional. Para isso, o foco recaiu sobre o arranjo normativo arquitetado em torno do FAT, dada sua importância para garantir a execução dos programas a ele conectados. O rastreamento analítico permitiu admitir que, embora a engenharia institucional do FAT tenha mantido sua estrutura básica original, algumas mudanças implementadas por meio de novas “camadas” (*layering*) (MAHONEY; THELEN, 2010) foram inseridas ao longo dos anos e afetaram gravemente sua dinâmica de funcionamento e capacidade operativa, sobretudo no tocante à disponibilidade financeira para a implementação e expansão dos programas.

As principais fontes de dados utilizadas foram os relatórios e demonstrativos de execução financeira do FAT, além de outras estatísticas orçamentárias e cadastrais do Ministério do Trabalho (MTb). Algumas entrevistas com gestores e técnicos do MTb também foram realizadas de forma complementar.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO NO BRASIL

As políticas públicas no campo da proteção e geração de trabalho e renda no Brasil foram construídas ao longo do século XX sob distintos contextos políticos e socioeconômicos. Um dos marcos principais dessa construção institucional é a criação do próprio Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930, no governo de Getúlio Vargas. Durante os anos seguintes, surgiram várias normativas que foram proporcionando a inserção de um conjunto maior de trabalhadores, ligados a diferentes setores econômicos, a um sistema público de proteção social, apesar de suas fragilidades (CARVALHO, 2002; POCHMANN, 2008).

Diversos fatores foram relevantes para essa construção histórica. Uma delas refere-se ao processo de avanço internacional das instituições de bem-estar social na grande maioria dos países industrializados durante o século XX, que consolidou o paradigma do *welfare state* (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETSKY, 2012). No entanto, a relação de transferência institucional não ocorreu de forma “automática”, e sim com base em grandes disputas em torno de diferentes projetos políticos e concepções de desenvolvimento.

Nesse contexto, a OIT despontou-se como ator externo importante para a emulação no plano político interno de padrões internacionais de políticas e de regulação trabalhista. Desde sua criação, em 1919, logo após o fim da 1ª Guerra Mundial, a OIT vem pautando a criação de quadros propositivos a serem disseminados em seus países-membros para a construção de políticas nacionais que respeitem em suas bases os direitos sociais do conjunto dos trabalhadores. Nesse sentido, foram aprovadas resoluções que contribuíram para o comprometimento entre os países signatários em incorporar diretrizes normativas em cada um dos distintos contextos jurídicos nacionais. Duas delas, publicadas já no contexto pós-2ª Guerra Mundial, merecem destaque por sua relevância na construção e disseminação do modelo de sistema público de emprego. A primeira refere-se à Convenção nº 88/1948, que avançou na organização de diretrizes para serviços de emprego, de caráter público e gratuito, em um mundo em reconstrução. A segunda é a Convenção nº 102/1952, que estabeleceu “normas mínimas para a seguridade social”, com critérios para o que chama de “prestações de

desemprego”, a serem destinadas na forma de um pagamento periódico aos indivíduos que se encontrassem em situação de desemprego involuntário.

As duas convenções (n^{os} 88 e 102) foram ratificadas pelo Brasil, o que gerou um compromisso interno de adotar programas com essas características para a formação de uma rede de apoio e assistência aos trabalhadores. No entanto, pouca coisa havia sido criada no país que convergisse com as diretrizes aprovadas pela OIT nos anos subsequentes.

Entre as experiências ocorridas dignas de nota, uma delas foi o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra para a Indústria (PIPMOI), lançado em 1963, ainda sob o governo de João Goulart. Embora tenha sido proposto como um programa de existência transitória, ele foi mantido pelos governos militares, com algumas mudanças em seu conteúdo (BARRADAS, 1986). O PIPMOI inaugurou a inserção da formação profissional na agenda governamental como uma política pública estruturada, primeiramente no Ministério da Educação e depois no Ministério do Trabalho, em parceria com órgãos privados encarregados da prestação dos serviços. Porém, suas ações foram perdendo força até que o programa fosse totalmente extinto no contexto de crise econômica no início dos anos 1980.

Em 1965, no governo militar de Castelo Branco, foi sancionada a Lei nº 4.923, que estabeleceu um primeiro esboço para a construção de um sistema público de emprego no Brasil. Por ela foi criado o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), para o registro das admissões e dispensas efetuadas por todas as empresas brasileiras, a ser usado como base para um “plano de assistência aos trabalhadores” em situação de desemprego por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa. Para seu financiamento, a lei autorizava a constituição de um Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), composto por tributos sobre a folha de salários e uma parcela da contribuição sindical. No entanto, a Lei nº 4.923/1965 surtiu pouco efeito prático em termos de constituição de um programa de seguro-desemprego, pois não houve elaboração de plano algum, tampouco nenhuma regulamentação posterior. O próprio FAD, criado para garantir os recursos necessários, não chegou a ter alguma efetividade digna de reconhecimento.

Ainda no período militar, o presidente Ernesto Geisel lançou uma nova estratégia de atendimento às já referidas convenções da OIT, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) por meio do Decreto nº 76.403/1975. Sua missão consistia em prover uma série de serviços de intermediação entre vagas disponíveis e trabalhadores em busca de emprego para potencializar o funcionamento do mercado de trabalho no país. A gestão ficaria a cargo do Ministério do Trabalho, com postos de atendimento nos estados mediante parcerias

junto aos governos estaduais. Contudo, uma série de fatores restringiu a capacidade dessa nova estrutura em promover dinâmicas efetivas de proteção social e dinamização do mercado de trabalho, em especial a falta de uma fonte de financiamento estável.

Somente em 1986 que o Brasil passou a contar de fato com um programa de seguro-desemprego. José Sarney havia assumido o Poder Executivo no ano anterior como o primeiro presidente civil, ainda que de forma indireta, após vinte anos de sucessivos presidentes militares. Nesse contexto, o governo federal lançou o Plano Cruzado, por meio do Decreto-Lei nº 2.284/1986, que afirmava em seu preâmbulo dispor sobre o “sistema monetário brasileiro”, o “seguro-desemprego” e as “medidas de combate à inflação”.

Embora os resultados do novo plano econômico tenham sido diferentes dos planejados, o seguro-desemprego entrou finalmente na agenda governamental, com a finalidade de “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador” (art. 25). Entretanto, a combinação entre critérios restritivos de elegibilidade, em relação a programas similares na Europa, e instabilidade quanto às fontes de financiamento, fez com que a cobertura do novo programa fosse bastante modesta em seus primeiros anos de vigência. Do início de sua vigência, em julho de 1986, até o final de 1987, somente 885 mil trabalhadores foram atendidos. Sua cobertura em relação ao total de demitidos sem justa causa não chegou a 5% em 1986, e no ano seguinte foi de 10,9% (AZEREDO, 1998).

Tais questões limitantes, tanto para o seguro-desemprego quanto para os demais serviços de apoio aos trabalhadores, só foram de fato enfrentadas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instalada no dia 1º de fevereiro de 1987 com a incumbência de redigir e aprovar a nova Carta Constitucional do Brasil. Após uma longa jornada de debates em comissões, subcomissões e plenários por quase dois anos, foi promulgada a Constituição Federal brasileira, em 5 de outubro de 1988 (CF/1988).

Em seu capítulo das Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 dispôs sobre a criação de um novo fundo para o financiamento do seguro-desemprego e demais políticas de mercado de trabalho. Os recursos seriam provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária calculados sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas. Mas nem todo o recurso oriundo do PIS-Pasep seria destinado diretamente às políticas de mercado de trabalho, pois 40% de sua arrecadação anual líquida seria repassada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES) para o financiamento de projetos de investimento, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Esse montante acumulado anualmente viria a constituir o patrimônio do novo fundo.¹

Destaca-se também que o referido artigo 239 da CF/1988 garantiu o pagamento do Abono Salarial, um tipo de assistência financeira direcionada a trabalhadores empregados inscritos no PIS-Pasep há pelo menos cinco anos, com rendimento mensal de até 2 salários mínimos (SM). A esses trabalhadores ficou assegurado o pagamento de 1 SM anual. Desde seu surgimento, o abono passou a ganhar maior relevância a cada ano em termos de valores e número de beneficiários, como será visto mais adiante.

3 O FAT E SUA ESTRUTURA OPERACIONAL E ORÇAMENTÁRIA

A regulamentação do artigo 239 ocorreu com a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, pela qual foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como integrante do orçamento da seguridade social. Por ela foi estabelecido também a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto de forma tripartite, com a representação paritária de organizações ligadas aos trabalhadores, aos empregadores e órgãos da estrutura estatal. O Codefat ficou incumbido de tomar as decisões estratégicas sobre os programas componentes do SPETR, acompanhar suas operações e responder pelas obrigações e pelos recursos que lhes são atribuídos (ver SILVA, 2019a).

Logo no ano seguinte à regulamentação do FAT, outra lei (Lei nº 8.352/1991) estipulou novas regras para aplicações de seus recursos, onde ficou expressa a necessidade de se manter parte das disponibilidades financeiras para a formação de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML), como um mecanismo financeiro para “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e ao Abono” (art. 1º). Os seus recursos devem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, e na medida em que houvesse disponibilidade excedente, estes poderiam ser aplicados na forma de “Depósitos Especiais”, em instituições bancárias públicas nacionais (SILVA, 2019b). Trata-se da concessão de linhas especiais de crédito a setores com acesso limitado ao sistema financeiro convencional, mas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda. A remuneração referente a essas transações seria incluída como receita financeira do FAT.

¹ Havia ainda a previsão de uma “contribuição adicional” a ser cobrada de empresas com índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor (§ 4º, art. 239). No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.

Com isso, estava formada a engenharia institucional para financiar e coordenar o conjunto de políticas de mercado de trabalho no Brasil. O FAT passou a ser o pilar mais importante do SPETR, pois seu arranjo normativo proporcionou as capacidades estatais necessárias para a implementação de um sistema complexo de programas voltados à proteção e à promoção do emprego, englobando ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. Além do PIS-Pasep, mantido como principal item de arrecadação primária do fundo, sua estrutura de financiamento é complementada por fontes menores como a cota-parte da contribuição sindical, bem como por fontes secundárias (que tiveram importância crescente ao longo dos anos), referentes às remunerações de seus ativos financeiros compostos pelos repasses constitucionais ao BNDES para o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento econômico, a remuneração sobre a RML e os Depósitos Especiais em instituições bancárias públicas.²

Isso posto, o patrimônio financeiro inicial do FAT foi formado pela diferença entre o que foi arrecadado via PIS-Pasep e o total de desembolsos para pagamentos do seguro-desemprego e abono salarial entre outubro de 1988 e sua implementação em 1990. A esse valor, acrescia-se ainda o montante de juros e correções monetárias referentes aos 40% da arrecadação anual repassados ao BNDES durante o mesmo período.

O FAT apresentou um considerável crescimento patrimonial em seus primeiros anos de funcionamento, em virtude de uma relativa “folga financeira”. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais serviços de apoio ao trabalhador, mesmo somadas às transferências direcionadas ao BNDES, mantiveram-se inferiores à arrecadação líquida do PIS-Pasep e demais fontes de receita (AZEREDO, 1998).

Em 1994, no contexto da complexa estratégia que envolveu o novo plano de estabilização monetária da economia brasileira – o Plano Real –, o governo federal implementou um novo artifício de política fiscal que impactou diretamente o fluxo de receitas do FAT. Trata-se do Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais para a livre disponibilização por parte do governo federal. Apesar do FSE apresentar vigência programada até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada desde então pelos diferentes presidentes posteriores, primeiramente com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e depois, com a EC nº 27/2000, passou-se a utilizar o nome de Desvinculação de Recursos da União (DRU).

² Maiores detalhes sobre os mecanismos de financiamento do FAT e sua relação com o BNDES, ver Silva (2018; 2019b).

Esse artifício da desvinculação de receitas iniciado em 1994 gerou, desde então, uma transferência corrente das fontes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS-Pasep) para o orçamento da União, em uma clara distorção dos propósitos que motivaram sua criação. Com isso, a capacidade do FAT de expandir ou mesmo manter a prestação dos serviços previstos no SPETR foi fortemente afetada.

O primeiro grande impacto das desvinculações na dinâmica do FAT foi a ocorrência de déficit primário em 1995, algo inédito até então. Entre 1995 e 2004, o déficit resultante da diferença entre a receita líquida e o total de despesas referentes aos programas do SPETR sob sua alçada somou R\$ 54,4 bilhões. Porém, o montante desvinculado de suas receitas no mesmo período foi de R\$ 95,4 bilhões, ou seja, a soma de todo o déficit representou 57% da receita do FAT que foi apropriada pelo governo federal para atender outras despesas orçamentárias. Ainda assim, o déficit primário foi mais que compensado nesse período pelas receitas secundárias do fundo, provenientes de suas aplicações financeiras via bancos públicos, o que permitiu que seu patrimônio permanecesse em crescimento, saltando de R\$ 122,2 bilhões em 1995 para R\$ 219,3 bilhões em 2004 (uma média em torno de 8% ao ano).

4 A DINÂMICA FINANCEIRA RECENTE DO FAT (2005-2017)

O período que abrange os anos de 2005 a 2017 não apenas reforça algumas tendências já observadas anteriormente como apresenta novos elementos de entendimento e problematização dos fatores determinantes das políticas de mercado de trabalho no Brasil. Vale ressaltar que esse recorte temporal foi marcado por pelo menos dois momentos bastante antagônicos em termos de indicadores de mercado de trabalho: um no qual se observou uma crescente queda do desemprego e elevação da do estoque de empregos formais na economia brasileira, entre 2005 e 2014; e outro a partir de 2015 que, impactado por uma súbita e grave crise econômica, o país sofreu uma elevação drástica do desemprego seguido de um retorno crônico da informalidade no mercado de trabalho (OLIVEIRA; SILVA, 2018). Tais fatores impactaram diretamente na dinâmica operacional e financeira do SPETR.

Para as análises propostas, optou-se por uma sequência que engloba o fluxo de entrada de recursos, o fluxo de saídas, e, por fim, a variação patrimonial do FAT ao longo desse período especificado, contrastando com as decisões de política fiscal e mudanças no ambiente econômico que impactaram em sua dinâmica. Para subsidiar o debate, a tabela 1 apresenta um amplo conjunto de informações com a discriminação de todos os itens de receita, despesas e demais componentes do resultado nominal anual do FAT.

TABELA 1 - Fluxo financeiro do FAT (2005-2017) - (Em R\$ milhões – dez./2017)

| EXERCÍCIOS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| A. RECEITAS CORRENTES | 33.804,0 | 37.094,2 | 35.635,7 | 43.163,4 | 40.300,8 | 46.843,5 | 53.625,1 | 59.630,8 | 57.878,0 | 68.909,2 | 55.467,7 | 53.539,1 | 54.860,1 |
| A.1. Arrecadação PIS-Pasep (- DRU) | 32.995,6 | 36.576,3 | 34.508,0 | 42.216,7 | 39.369,4 | 43.873,3 | 52.286,0 | 51.245,6 | 50.752,8 | 51.737,1 | 45.681,7 | 39.247,9 | 40.558,2 |
| A.2. Aportes Tesouro Nacional | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1.664,6 | 126,1 | 7.165,8 | 6.170,9 | 16.613,8 | 8.025,2 | 13.487,4 | 13.794,9 |
| A.3. Outras receitas ¹ | 808,2 | 518,2 | 1.127,2 | 946,0 | 931,5 | 1.305,4 | 1.213,0 | 1.219,4 | 954,2 | 558,1 | 1.760,8 | 803,9 | 507,0 |
| B. REMUNERAÇÕES FINANCEIRAS ² | 17.935,4 | 16.588,2 | 16.222,7 | 15.835,9 | 16.294,5 | 15.575,8 | 16.311,9 | 19.079,7 | 10.587,8 | 15.236,8 | 15.237,5 | 19.627,0 | 17.609,8 |
| C. DESPESAS | 36.099,7 | 29.053,2 | 33.231,8 | 36.092,9 | 44.820,3 | 45.372,0 | 49.747,1 | 54.787,7 | 60.106,2 | 62.832,9 | 52.823,9 | 57.413,5 | 54.796,7 |
| C.1. Seguro-desemprego – benefício ³ | 16.582,9 | 20.416,5 | 22.936,4 | 24.809,6 | 31.622,4 | 31.184,9 | 34.079,0 | 37.372,9 | 40.748,2 | 43.154,0 | 41.288,0 | 38.550,3 | 38.007,1 |
| C.2. Abono salarial – benefício ⁴ | 5.298,1 | 7.376,3 | 9.089,2 | 10.072,0 | 12.222,6 | 13.358,2 | 14.865,9 | 16.696,4 | 18.723,4 | 19.055,2 | 10.986,0 | 18.301,1 | 16.229,0 |
| C.3. Qualificação profissional | 162,9 | 152,5 | 143,6 | 230,5 | 248,8 | 220,9 | 108,2 | 79,0 | 8,5 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 58,6 |
| C.4. Intermediação de emprego ⁵ | 162,3 | 166,7 | 165,3 | 170,7 | 150,4 | 107,0 | 136,7 | 190,9 | 149,7 | 166,5 | 74,3 | 50,1 | 34,4 |
| C.5. Outras despesas | 717,5 | 941,3 | 897,4 | 810,2 | 576,0 | 501,0 | 557,8 | 448,7 | 476,4 | 456,4 | 475,5 | 511,9 | 467,6 |
| D. REPASSES BNDES ⁶ | 13.176,7 | 14.218,9 | 14.751,5 | 16.037,9 | 15.553,7 | 17.671,4 | 19.369,3 | 20.384,1 | 21.599,3 | 20.291,5 | 18.502,0 | 16.321,8 | 16.540,0 |
| Receita Desvinculada (DRU) ⁷ | 8.171,1 | 8.829,1 | 9.317,5 | 10.395,3 | 10.029,5 | 12.318,3 | 11.913,3 | 12.921,4 | 13.046,5 | 12.428,5 | 11.480,6 | 16.386,4 | 17.878,3 |
| RESULTADO PRIMÁRIO (A - C - D) | -15.472,4 | -6.177,9 | -12.347,6 | -8.967,4 | -20.073,2 | -16.199,9 | -15.491,3 | -15.541,0 | -23.827,5 | -14.215,2 | -15.858,2 | -20.196,2 | -16.476,6 |
| RESULTADO NOMINAL (A + B - C - D) | 2.463,0 | 10.410,3 | 3.875,1 | 6.868,5 | -3.778,7 | -624,1 | 820,6 | 3.538,7 | -13.239,7 | 1.021,6 | -620,7 | -569,2 | 1.133,2 |

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Notas: ¹ Inclui cota-parte da contribuição sindical, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

² Inclui as receitas financeiras pagas pelo BNDES sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os Depósitos Especiais, aplicações próprias do FAT no “fundo extramercado” (RML) e remuneração de recursos não desembolsados.

³ Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: *i*) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; *ii*) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e *iii*) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do salário mínimo (ver Lei nº 13.134/2015).

⁴ Benefício assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs mensal, cadastrados há cinco anos ou mais no PIS-Pasep e que trabalharam ao menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior. O valor é definido em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto o SM (ver Lei nº 13.134/2015).

⁵ Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do MTb.

⁶ Referente ao repasse de 40% da receita líquida anual do PIS-Pasep (FAT Constitucional).

⁷ Referente à desvinculação das receitas anuais do PIS-Pasep pelo governo federal para cobrir outras despesas (EC nº 476/2016).

4.1 O fluxo das entradas de recursos

O fluxo anual de receitas (primárias e secundárias) do FAT apresentou uma variação real positiva de 40,1%, comparando 2017 com 2005. Os recursos advindos das contribuições para o PIS-Pasep representaram 65,8% de toda a receita líquida, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira. Houve um crescimento frequente até 2014, com exceção de 2009 em decorrência dos impactos diretos da crise econômica global no ano anterior. Em 2015, já sob o início da crise política e econômica no Brasil, a trajetória de arrecadação do PIS-Pasep se reverteu. Essa queda aprofundou-se ainda mais após a aprovação no Congresso e sanção presidencial da Emenda Constitucional (EC) nº 476/2016, que ampliou de 20% para 30% o percentual da DRU sobre as contribuições sociais, incluindo o PIS-Pasep, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Em 2017 ocorreu uma ligeira recuperação das receitas do PIS-Pasep, mas seu valor atualizado ficou apenas próximo ao obtido em 2009.

Já as receitas financeiras, que apresentaram variação positiva no período apesar de certa instabilidade, foram responsáveis por 24,9% do total. No entanto, a participação crescente dessa fonte de receitas implica uma situação paradoxal para o fundo e para o próprio funcionamento do SPETR. Por um lado, ela depende de uma taxa de juros mais alta, que implique maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro. Por outro, uma taxa de juros elevada encarece o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico que resulte em aumento do nível de emprego e também crescimento da própria arrecadação primária do FAT.

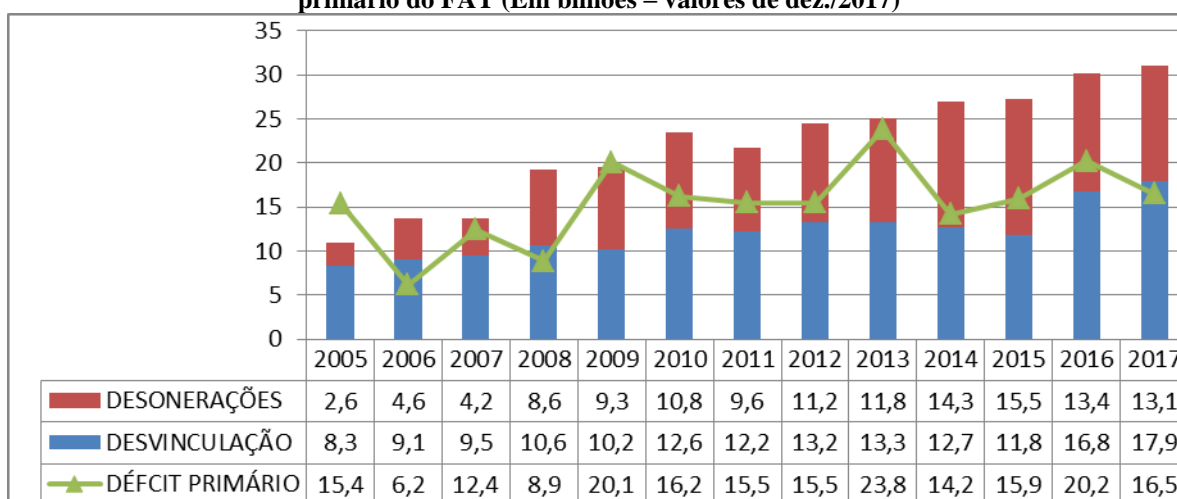
Destaca-se ainda a necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas primárias do fundo a partir de 2010. No entanto, ao comparar com o total de receita desvinculada pelo governo federal ao longo de toda a série, nota-se que a soma desses aportes foi bem inferior, representando apenas 43,2% desse total. Somente em 2014 o aporte do Tesouro foi superior ao montante desvinculado. Ainda assim, esse fluxo de recursos orçamentários da União contribuiu para aumentar a pressão política sobre os gastos com os programas do SPETR.

Outra decisão de política fiscal que influenciou negativamente no crescimento dos recursos via PIS-Pasep refere-se às novas medidas de desoneração tributária tomadas pelo governo federal, com a intenção declarada de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global iniciada em 2008. De acordo com estimativas dos Demonstrativos de Gastos Tributários apresentadas nos Projetos de Lei Orçamentária Anual, as desonerações sobre a contribuição do PIS-Pasep foram em torno de R\$ 13,1 bilhões em 2017, valor por sua vez muito próximo ao aporte orçamentário do Tesouro para o FAT no mesmo ano (R\$ 13,8 bilhões). Ao considerar todo o período, este valor segue uma trajetória crescente, saltando de R\$ 2,6 bilhões em

2005 para R\$ 13,1 bilhões em 2017. Em 2014 e 2015 as perdas estimadas com as desonerações foram maiores que o montante desvinculado via DRU. A partir de 2016, com o aumento do percentual da DRU para 30% (EC nº 476/2016), o total desvinculado cresce significativamente e supera as desonerações estimadas.

Para uma melhor verificação sobre a evolução recente desses indicadores, o gráfico 1 permite não apenas acompanhar a trajetória desses “vazamentos” de receita em função das decisões de política econômica do governo federal, mas também verificar sua relação com o déficit primário (receitas correntes menos despesas) do FAT. Por ele nota-se que, durante toda a série analisada, apenas em dois anos o valor do déficit primário foi superior: 2005 e 2009. No acumulado do período, foram R\$ 287,2 bilhões de perdas de receitas via esses instrumentos contra R\$ 200,8 bilhões de déficit primário.

GRÁFICO 1 - Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS-PASEP em relação ao déficit primário do FAT (Em bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

No caso das remunerações financeiras, há de se observar mudanças importantes nas trajetórias da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e da Selic ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas na rede bancária. No caso da TJLP, houve uma queda contínua durante a série, partindo de uma taxa média de 8% ao ano no início para 5% ao ano final.³ Quanto à Selic, o comportamento foi bem mais volátil, com um movimento instável de altas e baixas. Com a forte crise econômica experimentada a partir de 2015, a taxa básica de juros voltou a decair no final de 2016, fechando o período de análise em 7,0%. Essas duas trajetórias ajudam a entender o comportamento das receitas de aplicações financeiras,

³ A Lei nº 13.483/2017, decorrente da MP nº 777, alterou a sistemática da TJLP, ao criar uma nova Taxa de Longo Prazo (TLP).

expressas anteriormente na tabela 1, que caíram em 2013, se recuperaram somente em 2016, e apresentaram nova queda em 2017. 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, a ser debatido com mais detalhes na próxima seção.

Por fim, o item “outras receitas” apresentou uma trajetória bastante instável ao longo do período, chegando ao seu maior valor em 2015, com R\$ 1,7 bilhão. Seu principal componente refere-se à cota-parte da contribuição sindical. Como esse item possui um valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas), sua variação não refletiu em grande impacto para o resultado econômico geral.

Portanto, foi possível perceber nesta seção que decisões de política econômica nos últimos anos afetaram consideravelmente a capacidade de financiamento do FAT, causando vazamentos significativos em sua fonte primária de receita. Destacam-se, nesse sentido: *i*) a elevação das desonerações tributárias do PIS-Pasep, estratégia reforçada para alavancar a atividade produtiva nacional após a crise do capitalismo global em 2008, mas que se manteve nos anos seguintes; e *ii*) a sanção da EC nº 476/2016, que resultou na elevação da DRU de 20% para 30% sobre contribuições sociais, além de garantir sua vigência até 2021. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de assistência de renda (seguro-desemprego e abono), têm enfraquecendo bastante as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na seção seguinte.

4.1.2 O fluxo das obrigações

Pelo lado das destinações de recursos, a Lei nº 7.998/1990 expressa claramente que o FAT deve financiar o seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o abono salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais com baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, onde se destacam os programas de intermediação de emprego e de qualificação profissional. Os gastos são gerenciados pelo MTb e fazem parte das despesas correntes do FAT. Outras obrigações, como já frisado anteriormente, referem-se à formação da RML, aos empréstimos ao BNDES (40% da sua arrecadação primária) e aos Depósitos Especiais.

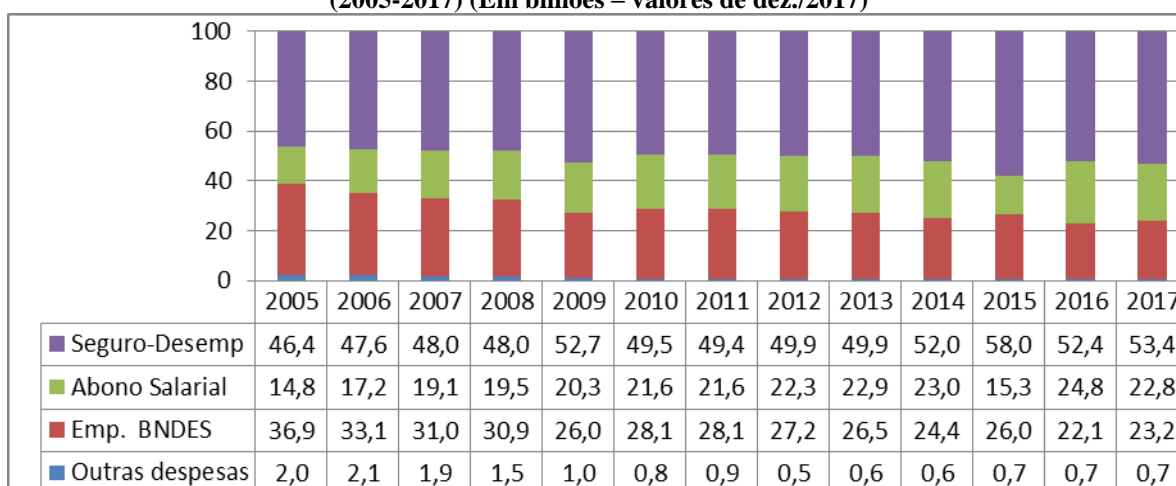
Os números referentes ao período 2005-2017 mostram que a despesa total aumentou bem acima do crescimento do PIB – 51,8% contra 27,9%. Apenas em cinco anos desse intervalo temporal ocorreram relações anticíclicas entre os dois indicadores: em 2006 e 2017, com o aumento

do PIB e a queda nas despesas, e em 2009, 2015 e 2016, com a queda do PIB e a elevação das despesas referentes ao FAT.

Ao observar o comportamento dos componentes da despesa, nota-se que o custeio dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial cresceu bem acima tanto do total de receitas primárias líquidas quanto do total de despesas do fluxo anual do FAT. Para se ter uma ideia, a soma desses dois itens de despesa foi 33,5% superior ao total da receita primária líquida do fundo em 2017, já descontado o repasse constitucional ao BNDES e à DRU, enquanto que em 2005 os gastos com benefícios dos dois programas representavam cerca de 2/3 da receita primária líquida. Por serem gastos obrigatórios previstos na CF/1988, ambos não estão sujeitos a contingenciamentos.

Porém, o crescimento da participação desses dois itens no total das despesas do FAT faz com que o espaço financeiro para os demais programas do SPETR se torne mais exíguo. As ações de qualificação profissional e intermediação de emprego, que juntas chegaram a representar 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000, passaram a ter sua participação cada vez mais reduzida ao longo dos anos, estabilizando-se abaixo de 1% no período mais recente (item “outras despesas” do gráfico 2). Por possuírem natureza discricionária em termos de planejamento orçamentário, esses serviços são frequentemente alvos de contingenciamento para fins de ajuste fiscal. Dessa forma, não apenas os programas de ativação do mercado de trabalho ficaram praticamente sem recursos para sua execução, quanto o próprio sistema como um todo passou a ser pressionado por mudanças de adequação fiscal ao novo arcabouço normativo que rege a dinâmica financeira do fundo.

GRÁFICO 2 - Evolução da composição das obrigações totais do FAT (2005-2017) (Em bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Nesse sentido, torna-se relevante um aprofundamento sobre os determinantes principais para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última

década, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas. Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso destacar alguns pontos relevantes para o debate.

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*) sua duração. 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 ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (IPEA, 2015). Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente desde 2005, e a combinação entre esses dois movimentos é a principal responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro, destaca-se o aumento real do salário mínimo ao longo desse período (55,7%), sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal. E como a CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a ele, o que eleva o valor médio de cada parcela em virtude de sua valorização real.

Como forma de amenizar essa relação, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas que excedem a 1 SM foi alterado em 2013 pelo Codefat, passando a ser definido pelo INPC, e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial (SILVA, 2019a). Com isso, os ganhos reais sobre o valor do salário mínimo deixaram de ser incorporados às parcelas que excedessem o piso constitucional. A parcela mínima permaneceu indexada ao valor corrente do salário mínimo.

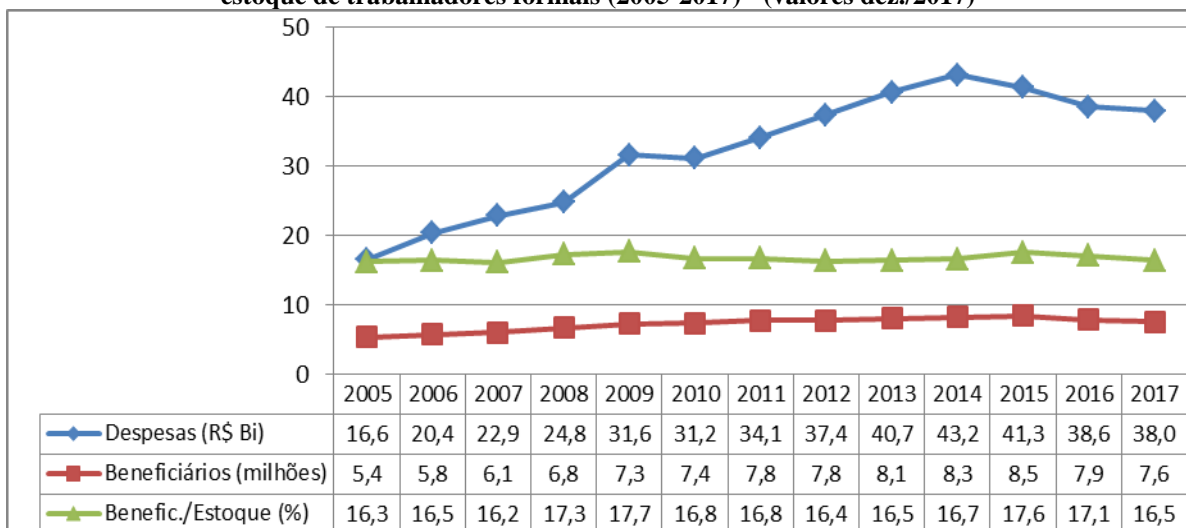
Já no tocante ao número de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais. No período entre 2005 e 2014 esse número cresceu 49,1%, chegando a 49,6 milhões de trabalhadores formalizados, pico histórico no país. Nos anos 2015 e 2016 houve uma queda acentuada nesse contingente, com a eliminação de 3,5 milhões de postos de trabalho na economia brasileira, acompanhada por uma relativa estabilidade em 2017, encerrando com 46,3 milhões de postos formais de trabalho. Ainda assim, ao se comparar a variação no período todo – 2005 a 2017 –, houve um crescimento na ordem de 39,2%. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à significativa ampliação da quantidade de trabalhadores com emprego formal no período, pois estão sujeitos a serem demitidos involuntariamente e, assim, cumprirem as condições de acesso ao benefício, aumentando a cobertura de atendimento do programa.

Um dos fatores que potencializam essa relação entre aumento do estoque de trabalhadores formalizados e aumento dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (CORSEUIL;

RIBEIRO, 2012; GONZAGA; PINTO, 2014). Ou seja, a complementaridade entre aumento da formalização do emprego e manutenção de altas taxas de rotatividade ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo durante um momento de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu entre 2005 e 2014. Na prática, o percentual de beneficiários subiu em um patamar muito próximo à elevação do estoque de trabalhadores formais no Brasil, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho.

Para uma melhor comparação visual, o gráfico a seguir apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento anual 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. Porém, tanto o volume global de despesas com o programa quanto o número de beneficiários vem diminuindo desde 2015, o que provavelmente deriva de dois fatores: a queda do estoque de trabalhadores formais e a entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício. Já o percentual de beneficiários em relação ao estoque total de trabalhadores formalizados apresentou relativa estabilidade. Embora tenha mostrado uma alta em 2015, retornou em 2017 ao nível de 2013 (16,5%) (BRASIL, 2017).

GRÁFICO 3 - Gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais (2005-2017) - (valores dez./2017)



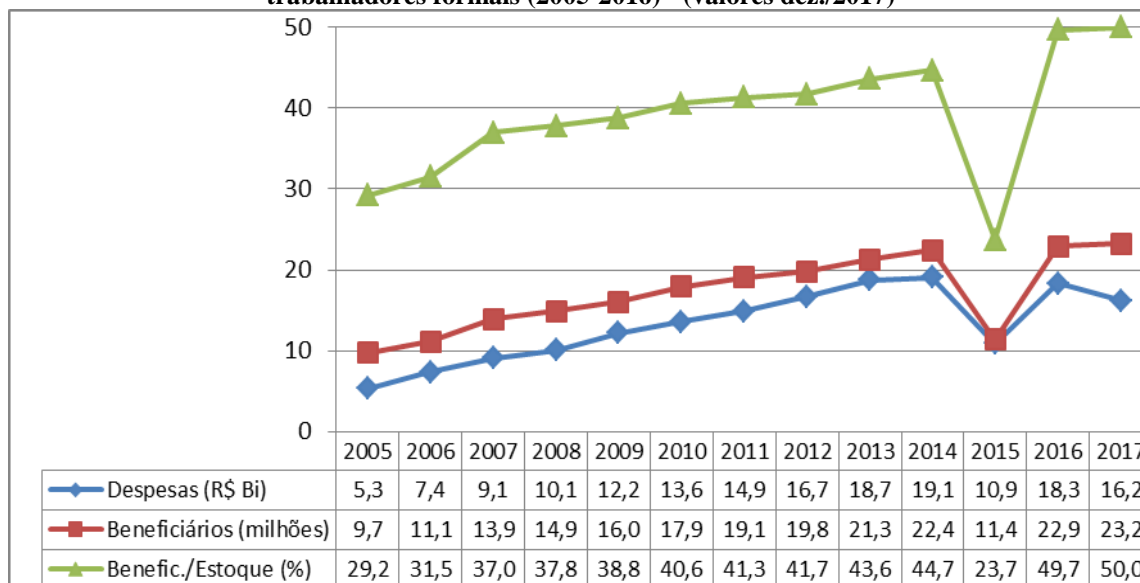
Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Apesar da trajetória de crescimento nos gastos com seguro-desemprego, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa relativamente alta em proporção ao PIB com esse programa para os padrões internacionais. Se comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa de 0,61% do PIB, abaixo de países como Estados Unidos, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB.

Com relação ao abono salarial, os gastos são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do salário mínimo e pela elevação da formalização do mercado de trabalho. O reajuste do salário mínimo atuou tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo, pois, à medida que seus aumentos têm comprimido a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo abono tende a crescer (IPEA, 2011). Dados do MTb mostram que a proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até 2 SMs cresceu de 44,6% para 51,2% entre 2005 e 2014 (BRASIL, 2017). Isso resultou, juntamente com a já citada 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 nesse mesmo intervalo.

O gráfico 4 traz as trajetórias de gasto anual, número de beneficiários e 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% em 2005 para 50,0% em 2017. Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até 2 SM em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país. Um fato digno de nota é que em 2017, mesmo com elevação do número de beneficiários, o total de despesa com o programa foi inferior em relação ao ano anterior, o que pode ser explicado pelas já relatadas mudanças nas regras de cálculo do benefício estabelecidas após a Lei nº 13.134/2015.

GRÁFICO 4 - Gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do abono sobre o estoque de trabalhadores formais (2005-2016) - (valores dez./2017)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Vale destacar ainda alguns pontos referentes aos gastos com o abono salarial, visando uma compreensão para além do que os números mostram. Primeiro, a forte variação da quantidade de beneficiários no final da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido a uma alteração do cronograma de pagamento do período de julho de 2015 a junho 2016. Com isso, uma parte dos trabalhadores que tinha o direito em 2015 só pôde receber o abono no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. O segundo fator é que entraram em vigor em 2015 as novas regras de pagamento (Lei nº 13.134/2015), estabelecendo que o valor do benefício passasse a ser “calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente” (art. 9º). Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento de 1 SM. Essa nova regra impediu que o gasto com abono salarial nesses dois últimos anos da série fosse ainda maior, pois como se pode verificar no gráfico 4, mesmo com elevação do número de beneficiários em 2017, o total de despesa com o programa foi inferior ao ano anterior.⁴

Por fim, no item “outras despesas” encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do MTb no campo dos programas do SPETR, incluindo gastos com: *i*) manutenção dos programas (ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial); *ii*) custeio de Pesquisas sobre Emprego e Desemprego (PED); *iii*) manutenção de bancos de dados; *iv*)

⁴ A exigência adicional de um prazo mínimo de cinco anos de inscrição no PIS-Pasep para receber o benefício foi mantida.

informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); v) estudos de avaliação dos programas; vi) campanhas educativas e informativas; vii) apoio ao Codefat; viii) manutenção das unidades regionais do MTb, entre outros (BRASIL, 2015). Apesar da grande quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de saídas do FAT, representando 0,85% do total de despesas em 2017 (ver tabela 1).

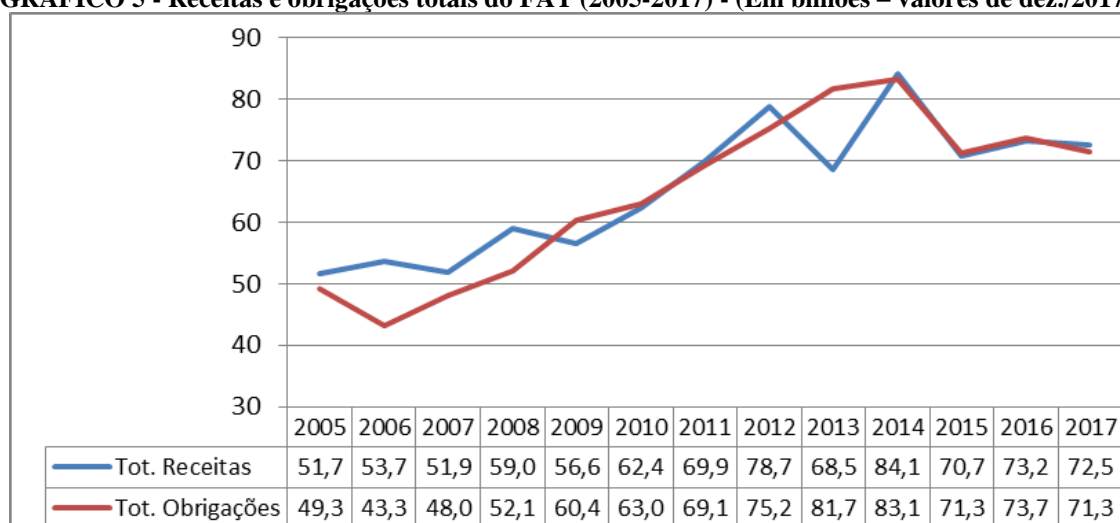
Em síntese, a evolução das despesas correntes do FAT no período avaliado está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional e salarial brasileira. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário um cenário onde a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, sobretudo via contribuições do PIS-Pasep. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura do SPETR. A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao seguro-desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do abono salarial, sem que houvesse nenhuma reversão da economia com esses dois programas para outras ações previstas no sistema como forma de compensação. Na próxima seção são abordados os impactos dos movimentos de entradas e despesas discutidos até aqui sobre a evolução patrimonial do FAT.

4.3 Resultado nominal e evolução patrimonial

Para analisar o comportamento recente do patrimônio do FAT torna-se necessário verificar a evolução do seu “Resultado Nominal”, determinado pela diferença entre os totais de receitas e despesas em seus balanços anuais (ver tabela 1). Ele indica se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como manter as transferências obrigatórias ao BNDES, além de outras despesas correntes que lhes forem atribuídas, como os demais programas que compõem o SPETR.

O gráfico a seguir apresenta essas trajetórias para o período em análise. Por ele nota-se que em cinco anos o resultado nominal auferido foi negativo: 2009, 2010, 2013, 2015 e 2016.

GRÁFICO 5 - Receitas e obrigações totais do FAT (2005-2017) - (Em bilhões – valores de dez./2017)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

O crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações,⁵ sobretudo em função do aumento já discutido dos vazamentos na arrecadação do PIS-Pasep devido às desvinculações orçamentárias e às isenções tributárias, além dos impactos da crise mundial na arrecadação de suas fontes primárias a partir de 2008. Pelo lado das despesas, o impacto maior é marcado pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, em virtude de alterações nos indicadores de mercado de trabalho, conforme observado na seção anterior. O pior resultado nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$ 13,2 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 1995, quando passou a vigorar a desvinculação de 20% de suas receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal. Mas esse desequilíbrio foi coberto até com certa folga pelas demais receitas do fundo, com destaque para as financeiras. Porém, isso deixou de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado seu primeiro déficit operacional. Nos anos de 2012 e 2014 o resultado positivo só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro (ver tabela 1).

Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional atualmente vigente, agravado com a elevação da DRU para 30% em 2016. E essa não é uma questão que se resolva 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

⁵ Em 2017 ocorreu queda nas receitas e nas obrigações. Porém, a queda nas receitas foi inferior à queda das obrigações (0,9% contra 3,2%).

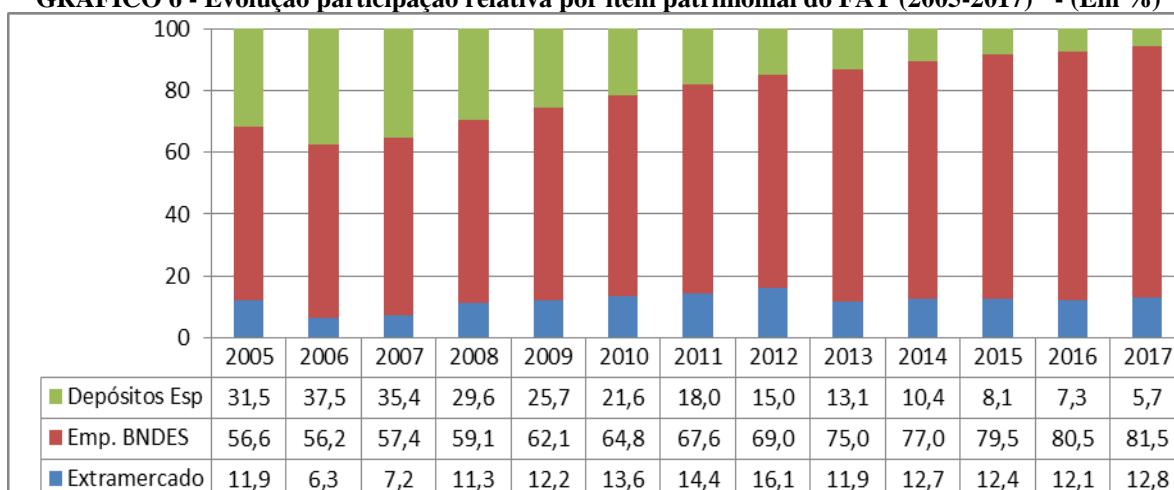
anteriormente, tem muito a ver com dinâmicas positivas para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo.

Apesar desses desequilíbrios observados, os dados contábeis apontam que o arranjo institucional do FAT lhe permitiu uma significativa trajetória de crescimento patrimonial, variando 28,7% em termos reais entre 2005 e 2017 (ver tabela 2). Essa evolução patrimonial, mesmo com a elevação das despesas correntes e os “vazamentos” na sua base primária de receitas, deve-se especialmente ao rendimento de aplicações financeiras (assim como ocorreu no período 1995-2004). As taxas Selic e TJLP, referências básicas para a remuneração das aplicações do FAT, foram bem superiores à taxa de inflação e à variação real do PIB durante o período em análise. Porém, dois fatores valem ser considerados sobre o contexto atual. Primeiro, há um movimento de queda na taxa de juros Selic em virtude da forte recessão da economia brasileira a partir de 2015, o que afeta a remuneração futura dos ativos financeiros do fundo (que pode ser compensada caso a queda dos juros seja acompanhada por elevação dos investimentos e crescimento econômico). Segundo, em virtude do aumento de gastos com os principais programas, as disponibilidades monetárias para Depósitos Especiais foram se tornando menores durante a série, restringindo a possibilidade de expansão das linhas específicas de crédito a micro e pequenas empresas.⁶

Ademais, a ocorrência de déficits nominais obriga que o Codefat tome a decisão de se desfazer parte de seu patrimônio financeiro, formado pelo montante repassado anualmente ao BNDES e demais aplicações que o fundo realiza. Em 2016, por exemplo, houve a necessidade de utilização de R\$ 569,2 milhões de ativos do fundo para complementar o atendimento a suas obrigações, o que tende a comprometer as próprias receitas financeiras advindas dessas aplicações.

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado a partir da análise da participação relativa de cada um dos componentes do patrimônio nesses últimos anos, conforme ilustrado no gráfico 6. A modalidade Depósitos Especiais, que chegou a representar 37,5% do total, iniciou uma queda sistemática a partir de 2008, terminando a série com apenas 5,7% de participação em 2017. Já o componente do FAT Constitucional, referente aos repasses anuais ao BNDES, cresceu de 56,5% para 81,5% no mesmo período, revertendo uma relação de queda relativa de sua participação no decênio anterior (1995 a 2004). Por fim, a parcela do fundo extramercado (RML) permaneceu relativamente estável. Para complementar, a tabela 2 apresenta a evolução dos valores anuais de cada item do patrimônio financeiro do FAT para o período 2005-2017.

⁶ No caso específico dos Depósitos Especiais, houve uma queda brusca na concessão de crédito entre 2006, quando a concessão de crédito alcançou seu maior patamar (R\$ 46,8 bilhões), e 2017, quando se registrou o menor valor da série (R\$ 4,7 bilhões). Para maiores informações, ver Silva (2019b).

GRÁFICO 6 - Evolução participação relativa por item patrimonial do FAT (2005-2017) ⁷ - (Em %)

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

TABELA 2 - Patrimônio do FAT – saldos anuais (2005- 2017) - (Em R\$ bilhões – valores de dez./2017)

| | Fundo Extramercado (a) | Empréstimos ao BNDES (b) | Depósitos Especiais (c) | T O T A L (a+b+c) | Varição Patrimonial (Ano - %) |
|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------------------|
| 2005 | 27,1 | 129,0 | 71,7 | 227,8 | |
| 2006 | 16,0 | 142,6 | 95,0 | 253,5 | 11,3 |
| 2007 | 19,8 | 158,4 | 97,7 | 275,9 | 8,8 |
| 2008 | 29,9 | 156,7 | 78,4 | 265,0 | -4 |
| 2009 | 33,4 | 169,8 | 70,2 | 273,4 | 3,2 |
| 2010 | 35,3 | 168,8 | 56,2 | 260,3 | -4,8 |
| 2011 | 38,1 | 179,3 | 47,8 | 265,2 | 1,9 |
| 2012 | 44,5 | 191,1 | 41,5 | 277,1 | 4,5 |
| 2013 | 32,3 | 203,6 | 35,6 | 271,4 | -2 |
| 2014 | 35,3 | 214,5 | 28,8 | 278,6 | 2,6 |
| 2015 | 34,8 | 223,4 | 22,9 | 281,1 | 0,9 |
| 2016 | 33,8 | 224,3 | 20,4 | 278,4 | -1 |
| 2017 | 37,5 | 238,9 | 16,7 | 293,1 | 5,3 |
| Varição (%) 2005/2017 | 38,3 | 85,3 | -76,7 | 28,7 | |

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Vale destacar ainda que a preocupação com a manutenção do equilíbrio financeiro nas contas do FAT levou o Tribunal de Contas da União (TCU) a solicitar ao Codefat, mediante os Acórdãos nºs 4.380/2013 e 3.130/2014, a determinação de medidas a serem executadas com a finalidade de reverter essa trajetória de instabilidade. Como resposta, foi emitido no final desse mesmo ano um ofício dirigido aos ministros da área econômica no qual o Codefat expressa a

⁷ Diz respeito ao patrimônio financeiro do FAT, não incluindo valores de ativos imobiliários.

necessidade de restituição dos recursos descontados pela DRU, bem como 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 § 4º do art. 239 da CF/1988, que trata da criação de uma “contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho excede o índice médio de rotatividade do setor”, mas tal medida segue desconsiderada por enfrentar forte rejeição pelo lado do seguimento patronal. No entanto, o retorno recebido por parte do Ministério da Fazenda foi que não haveria nenhuma abertura para debater tais questões propostas, e que o Codefat deveria se ater apenas a assuntos referentes à gestão dos programas (SILVA, 2019a).

Portanto, as contradições já apontadas anteriormente não apenas se exacerbaram como também surgiram outras complicações à manutenção do sistema de financiamento do SPETR no Brasil, tornando mais complexa a economia política em torno do tema. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, o que resultou no enfraquecimento de seu potencial de fomentar maior dinamicidade no mercado de trabalho, além de sua função precípua de proteção social aos trabalhadores.

Ademais, à medida que essas contradições vão se aprofundando, abre-se espaço para a atuação de grupos de interesse que buscam realizar mudanças nas regras vigentes a partir de suas capacidades e recursos específicos. Esse tipo de atuação visa explorar as ambiguidades existentes, com o acúmulo de pequenas alterações nas regras originais que estruturam o comportamento dos atores, evitando-se o confronto com outros grupos que possuem forte poder de veto contra mudanças mais substanciais.

Nesse contexto, as mudanças identificadas ao longo das análises foram caracterizadas como “mudanças por camadas” ou “por sedimentação”, de acordo com a tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Ou seja, nessa perspectiva as mudanças ocorrem de maneira processual, com a inserção de novas “camadas” normativas na arquitetura institucional vigente, sem desmantelá-la. Dessa forma, embora tais inserções sejam apresentadas inicialmente como refinamentos, ajustes ou complementos marginais, no intuito de evitar movimentos de resistência, com o tempo elas podem resultar em impactos bastante significativos, abrindo inclusive espaço para novas pressões e alimentando discursos em favor de outros “ajustes”. Dependendo da sequência das mudanças, pode-se chegar ao ponto em que pouco de sua estrutura original se mantenha viável.

O processo institucional de operacionalização do SPETR brasileiro se enquadra bem a esse encadeamento analítico. Desde sua efetivação após a regulamentação do FAT, as alterações normativas em sua estrutura foram pontuais e de natureza paramétrica. Apenas alguns ajustes foram

aprovados no sentido de alterar regras para a concessão de benefício ou diretrizes para a utilização de recursos emprestáveis às entidades financeiras públicas, mantendo-se sua base mais geral. No entanto, as mudanças geradoras de maiores impactos no funcionamento do sistema vieram de outras instâncias de intervenção, como no caso das novas regras de gestão fiscal do governo federal. Como foi mostrado até aqui, os vazamentos identificados (advindos das desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias) foram determinantes para o esgarçamento da capacidade do FAT honrar com as obrigações constitucionais que lhes foram delegadas, pois drenou, para outros fins, parte das receitas de tributos definidos especificamente para custear suas operações.

Essas decisões, embora implicassem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem passar pela esfera do Ministério do Trabalho. Tampouco exigiram qualquer negociação ou consentimento junto ao Codefap, o que demonstra uma “hierarquia de poder decisório” que interfere diretamente na capacidade de coordenação das políticas sociais (SILVA, 2019a).

No entanto, isso não implica dizer que o sistema não necessite de ajustes. O arranjo operacional do FAT contém questões a serem enfrentadas e aperfeiçoadas, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de um fundo de proteção e promoção de políticas voltadas ao bem-estar do conjunto de trabalhadores brasileiros (ver SILVA, 2018). Quaisquer propostas precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, em especial o Codefap. Porém, como afirmado no parágrafo anterior, as principais decisões que impactaram os mecanismos operacionais do fundo não estão em conformidade com essas prerrogativas.

5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo deste estudo, a trajetória de institucionalização e operacionalização das políticas de mercado de trabalho no Brasil abre possibilidades analíticas bastante interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental. As análises foram direcionadas ao potencial do sistema em garantir a execução do conjunto de programas que compõem o SPETR via receitas geradas pelo arranjo institucional do FAT.

Ficou constatado que, com o aumento dos gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tal arranjo de financiamento começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias, como no caso dos programas de qualificação profissional e intermediação de emprego. À medida que o financiamento desses programas fica comprometido,

a ideia originária de um sistema público de emprego integrado se enfraquece, uma vez que seu sucesso está diretamente relacionado ao potencial de complementaridade entre as diferentes ações que o compõem.

Com isso, uma análise preliminar e parcial apontaria que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhes foram direcionadas desde a CF/1988. Ademais, a necessidade de lançar mão de repasses de recursos do Tesouro Nacional para custear as despesas não cobertas em seus últimos exercícios contábeis 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.

No entanto, o que se defende neste texto é que o processo de esgotamento da capacidade de financiamento via FAT das políticas de emprego no Brasil possui distintos determinantes. Embora não se negue a necessidade de ajustes no próprio desenho institucional, o principal vetor determinante é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do governo federal que drenaram receitas importantes para o funcionamento do sistema desde meados dos anos 1990, com destaque para as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias. Essas decisões foram cruciais na dinâmica operacional do FAT, resultando em uma anual quase que constante da relação receitas sobre despesas. Por isso, uma análise de sua trajetória contábil será sempre incompleta caso não se leve em conta decisões de política fiscal que interferem em seu resultado nominal.

Como foi discutido, o FAT movimentou um montante bastante significativo de recursos e conseguiu acumular um vultoso patrimônio desde o início de sua operacionalidade, o que despertou interesses variados dentro da própria estrutura estatal para controlar esses recursos. Esses interesses transcenderam até mesmo a esfera de deliberação criada para essa finalidade, que é o Codefat.

Chegou-se então à conclusão de que as mudanças no arranjo institucional que sustenta financeiramente o SPETR ao longo dos anos ocorreram na forma de novas “camadas” que foram inseridas sem descaracterizar o modelo normativo original, mas que com o tempo foram responsáveis diretamente por seu suposto esgotamento. Essas mudanças partiram de esferas de decisão que não passam pelos mecanismos de coordenação do FAT, o que enfraquece a autonomia deliberativa de uma área de intervenção governamental estabelecida constitucionalmente. Por sua vez, entender toda essa “economia política” do FAT se torna fundamental na própria defesa desse domínio de política social, pois à medida que se aprofundam as distorções na contabilidade do fundo, novos elementos discursivos para grupos de interesse que visem mudar ainda mais o seu arranjo atual ganham força no debate político, no sentido de desresponsabilizar o máximo possível a estrutura de Estado pelo atendimento dos programas que ele abrange.

REFERÊNCIAS

- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.
- BARRADAS, A. M. S. **Fábrica PIPMO: 1963-1982**. 1986. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.
- BRASIL. **Relatório de gestão do FAT: exercício de 2016**. Brasília: MTE/CGFAT, 2017.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1313).
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P. Rotatividade de trabalhadores e realocação de postos de trabalho no setor formal do Brasil: 1996-2010. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea, 2012. n. 50.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.
- _____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2015. n. 23.
- KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.
- POCHMANN, M. Rumos da política do trabalho no Brasil. *In*: SILVA, M. O.; YAZBERK, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA, S. P. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea, 2018. n. 65.
- _____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, no prelo).
-