

XXVIII ECNTO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Universidade Federal de Alagoas

2023

DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E SUA DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA RECENTE (2010-2020)

Sandro Pereira Silva

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

sandro.pereira@ipea.gov.br

RESUMO

Os programas de proteção ao desemprego e ativação do mercado de trabalho configuram-se como ações relevantes nos sistemas nacionais de bem-estar social, voltados a garantir maior equidade de oportunidades pela via do orçamento público, sobretudo à população em maior vulnerabilidade frente ao desemprego e à perda de renda. Este estudo analisou a trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal instrumento de efetivação desses programas no Brasil, contrastando seus indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que condicionaram seus resultados recentes.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho; Proteção social; Orçamento público

ÁREA TEMÁTICA: 7 – ESTADO TRABALHO, E POLÍTICAS PÚBLICAS

1 INTRODUÇÃO

Os programas de proteção contra o desemprego e de ativação do mercado de trabalho configuram-se como ações relevantes nos sistemas nacionais de bem-estar social (Esping-Andersen, 1990; Kerstenetzky, 2012). Eles são voltados a garantir maior equidade de oportunidades, sobretudo à população em situação de maior vulnerabilidade frente ao desemprego e à perda de renda, pela via do orçamento público. No decorrer do século XX, vários países foram constituindo seus programas, tendo como principais referências normativas as Resoluções nº 88/1948 e 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que definem as diretrizes para o conceito utilizado internacionalmente de Sistema Público de Emprego.

No Brasil, a construção política desse sistema deriva de um longo processo, iniciado nos anos 1930 com a criação do Ministério do Trabalho e a origem de uma institucionalidade trabalhista própria. Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu nova estrutura programática para a garantia de uma série de direitos à classe trabalhadora, conhecido oficialmente como Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Para suprir a necessidade de financiamento desse campo particular de políticas públicas, foi constituído, por meio da Lei nº 7.998/1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes específicas de receitas. Por essa lei também foi criado o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), órgão de natureza tripartite e paritária (mesmo número de representantes entre órgãos do governo federal, associações trabalhistas e patronais) com o objetivo de garantir o controle social sobre as deliberações referentes ao fundo (Azevedo, 1998).

Desde sua fundação, dada a relevância adquirida em termos políticos e econômicos que, o FAT se consolidou como o principal instrumento de efetivação das políticas de trabalho e renda no país. No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto – um dos maiores da América Latina – não está isenta da atuação de distintas coalizões de interesses, o que torna bastante complexa a economia política de sua dinâmica operacional.

Com base em tal perspectiva, este estudo visou analisar a trajetória orçamentária do FAT, contrastando seus indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que possam ter condicionado tanto seu resultado operacional quanto sua cobertura programática no Brasil. O recorte temporal escolhido foi o decênio 2010-2020, por se tratar de um período que, além de ser imediatamente após a deflagração de uma grave crise do capitalismo global, foi marcado por uma série de elementos conjunturais e institucionais com poder de influência sobre os rumos do FAT.

De antemão, a análise dos dados permitiu corroborar a hipótese de que a evolução tanto das receitas quanto das despesas correntes, além de estarem diretamente relacionadas às transformações em curso na estrutura macroeconômica e ocupacional brasileira, estão sujeitas a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica operacional. Esses fatores estão associados principalmente a decisões de política fiscal que incidiram sobre a estrutura de financiamento do FAT, com perdas significativas de receitas e disponibilidades de caixa para suprir suas demandas programáticas.

A discussão está organizada da seguinte forma. Na seção dois, são definidas as diretrizes gerais para a estruturação do sistema público de emprego no Brasil, com uma caracterização geral do arranjo institucional montado a partir da Lei nº 7.998/1990, que dispôs sobre a criação do FAT. A seção três está centrada na sua dinâmica financeira propriamente dita, com destaque para os fluxos de entrada, de obrigações e evolução patrimonial para o período 2010-2020. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 O FAT E SUA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA

A criação de um fundo próprio para o financiamento das políticas de trabalho e renda no Brasil, em especial o seguro-desemprego, foi objeto de intensos debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instalada no dia 1º de fevereiro de 1987 e que culminou na promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988 (CF/1988). Seu art. 239 dispõe sobre o desenho geral dessa estratégia, cujos recursos seriam provenientes de contribuições sociais de natureza tributária, calculadas sobre o faturamento bruto de empresas privadas e públicas, até então destinadas à formação patrimonial de outros dois fundos públicos, criados nos anos 1970: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

Diferentemente do modelo de contas individuais que caracterizavam os fundos PIS-Pasep, o novo fundo seria de natureza coletiva, voltado a financiar políticas à população que atendessem certos critérios de elegibilidade, aos moldes do conceito de Sistema Público de Emprego, preconizado nas Convenções da OIT ratificadas pelo governo brasileiro. Tal sistema prevê a cobertura da população economicamente ativa de uma assistência financeira em caso de desemprego involuntário, além de ações de ativação do mercado de trabalho, como intermediação de emprego e qualificação profissional. Para o caso brasileiro, houve também a aprovação do Programa Abono Salarial, como um tipo de complementação de

renda, no valor de 1 salário mínimo (SM) anual, direcionado a trabalhadores empregados inscritos no PIS-Pasep há pelo menos cinco anos, com rendimento mensal de até 2 SM.

Outra particularidade no referido artigo 239 da CF/1988 foi a destinação de 40% da arrecadação anual líquida das contribuições do PIS-Pasep para repasse ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais repasses serviriam como *funding* para o financiamento de projetos de investimento e infraestrutura no país, com vistas ao desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a geração de novos postos formais de trabalho. Esse percentual foi definido a partir de uma média aproximada dos repasses anuais ao BNDES que já ocorriam anteriormente via fundos PIS-Pasep. O montante acumulado desses repasses constitui o patrimônio financeiro do fundo, com critérios de remuneração (juros e correções monetárias) que lhe preservasse o valor.

A regulamentação desse sistema veio pouco depois com a aprovação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Por ela foi criado oficialmente o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), como componente do Orçamento da Seguridade Social (OSS). O FAT surgiu com base nas prerrogativas já indicadas na CF/1988 (art. 239), com exceção da contribuição adicional prevista para ser cobrada das empresas com índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor, item este que nunca foi regulamentado.

Nos anos seguintes à regulamentação do FAT, foram aprovadas novas leis que também interferiram sobre seu funcionamento. Entre elas está a Lei nº 8.352/1991, que estipulou outras duas diretrizes: *i*) a manutenção de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML) – parte de suas disponibilidades financeiras – para garantir o pagamento dos benefícios referentes aos programas Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial, a ser aplicada em títulos do Tesouro Nacional (fundos extramercado); e *ii*) a liberação de Depósitos Especiais, como forma de concessão de linhas especiais de crédito, via instituições bancárias públicas nacionais, a micro e pequenas empresas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda. A remuneração referente a esses dois mecanismos seria incluída no balanço contábil do FAT como receita financeira.

Vale destacar que o FAT se inicia com um patrimônio financeiro considerável, formado pela diferença entre o valor arrecadado via PIS-Pasep e o total das despesas correntes entre outubro de 1988 e sua implementação em 1990, acrescido ainda do montante de juros e correções monetárias referentes à parcela da arrecadação anual repassada ao BNDES durante o mesmo período. Ademais, em seus primeiros anos de funcionamento prevaleceu uma consistente “folga” financeira, uma vez que o total de despesas (seguro-desemprego, abono e

demais serviços) se mantinha abaixo de sua arrecadação líquida, mesmo com a dedução dos repasses ao BNDES. Essa movimentação financeira vultuosa, por sua vez, despertou interesses de outros setores do governo, como demonstra Silva (2019a).

Entre os gastos correntes, além de assistência financeira aos trabalhadores, havia também o financiamento de programas de qualificação profissional e intermediação de emprego. Eles são executados na forma de serviços prestados pelas unidades do Sistema Nacional de Emprego (Sine) em todo o território nacional, em convênio com estados e municípios, e demais organizações parceiras não governamentais, ligadas ao Sistema S e ao movimento sindical. De forma complementar, o fundo passou a disponibilizar recursos para linhas de crédito via bancos públicos a micro e pequenas empresas nacionais. Assim, o país passava a contar com uma estrutura programática própria, de modo a atender acordos ratificados junto à OIT e estender o alcance de serviços de bem-estar social à população.

Em 1994, no contexto do Plano Real, voltado à estabilização monetária da economia brasileira, o governo federal implementou o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais, fontes correntes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS-Pasep), para a livre disponibilização por parte da União. Apesar do FSE ter vigência até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada pelos governos posteriores, primeiramente como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e depois, com a EC nº 27/2000, com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que se manteve vigente até 2019.

A partir desse conjunto de normativas, o quadro 1 traz um esquema sintético da estrutura contábil-orçamentária do FAT, com seus elementos de arrecadação e obrigações.

QUADRO 1 - Estrutura orçamentária simplificada do FAT

ARRECADAÇÃO – PRINCIPAIS FONTES	OBRIGAÇÕES – PRINCIPAIS USOS
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS-Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical 2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração sobre repasses ao BNDES 2.2. Remuneração sobre Depósitos Especiais 2.3. Remuneração sobre o fundo extramercado (RML) 2.4. Remuneração sobre recursos não desembolsados 3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais.	1. Desvinculações sobre o PIS-Pasep (até 2019) 2. Repasse constitucional ao BNDES 3. Despesas constitucionais correntes 3.1. Seguro-desemprego 3.2. Abono salarial 4. Outras despesas correntes 4.1. Intermediação de emprego (Sine) 4.2. Qualificação profissional 4.3. Outras despesas 5. Reserva Mínima de Liquidez (RML) 6. Depósitos Especiais
Total de Entradas (1 + 2 + 3)	Total de Saídas (1 + 2 + 3 + 4)

Fonte: Adaptado de Silva (2018).

O artifício das desvinculações de receitas trouxe fortes impactos no fluxo de receitas do FAT, afetando sua capacidade de expansão ou mesmo de manter a prestação dos serviços previstos no SPETR. Logo no primeiro ano, em 1995, foi apurado déficit primário em seu balanço contábil, algo inédito até então, mas que se tornou recorrente nos anos seguintes. Isso gerou questionamentos públicos sobre a solvência do próprio arranjo de financiamento, uma vez que o resultado negativo era computado no resultado primário da União, indicador relevante de política fiscal, sem se levar em conta os recursos das aplicações financeiras que o FAT detinha em seu balanço.

A título de comparação, o déficit resultante da diferença entre a receita primária líquida e o total de despesas referentes aos programas do SPETR sob sua alçada, entre 1995 e 2009, o montante foi de R\$ 136,3 bilhões (valores atualizados para 2020). Contudo, considerando apenas o total das receitas desvinculadas nesse mesmo período, chega-se à cifra de R\$ 175,6 bilhões. Ou seja, o déficit primário acumulado entre 1995 e 2009 foi inferior à soma das receitas desvinculadas do arranjo de financiamento do FAT pela União, representando 77,6% desse total. Sem contar as desonerações tributárias, que também impactaram negativamente nas receitas do fundo ao incidirem sobre o pagamento do PIS-Pasep de alguns setores econômicos, sobretudo após a crise global de 2008, como forma de estimular o setor privado para o enfrentamento do cenário recessivo que atingiu a economia global. Esses dois mecanismos – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias –, a despeito de serem distintos, configuraram os principais “vazamentos” de receitas do FAT. Na prática, eles comprometeram cumulativamente sua dinâmica contábil, como será melhor observado na seção seguinte.

Ainda assim, o déficit primário foi compensado em mais que o dobro do total nesse período pelas receitas secundárias do FAT, provenientes de aplicações financeiras. Elas acumularam R\$ 305,1 bilhões entre 1995 e 2009, impulsionadas pela manutenção de taxas de juros elevadas em comparação internacional. Tais movimentações permitiram que o patrimônio financeiro do FAT permanecesse em crescimento, saltando de R\$ 99,4 bilhões em 1995 para R\$ 300,9 bilhões em 2009 (202,7% ao longo desse período).

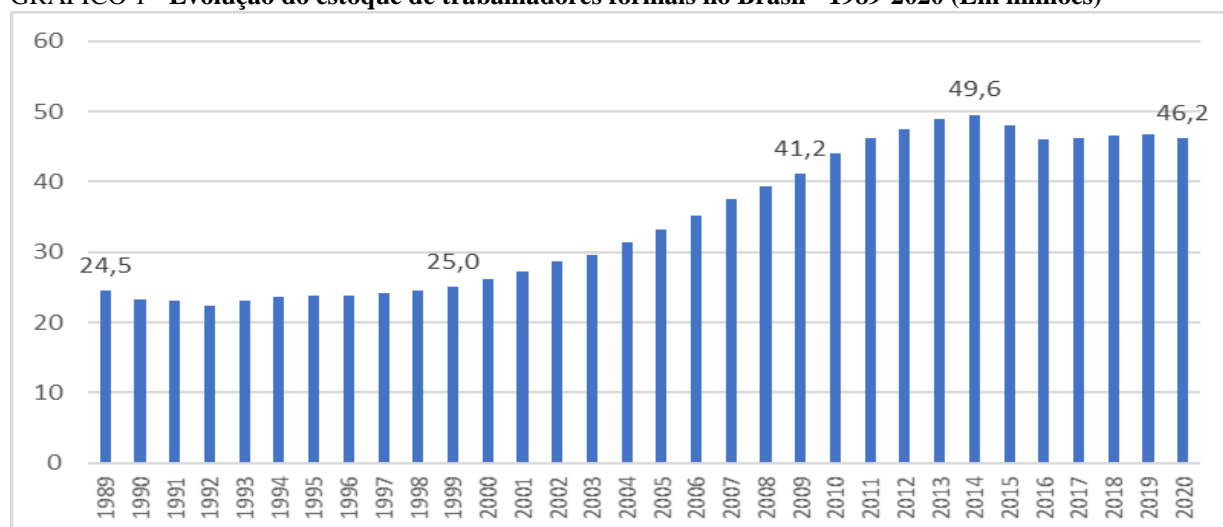
Outro fator relevante para a compreensão da dinâmica contábil do FAT nessa época é o comportamento do mercado de trabalho brasileiro. A criação de empregos formais viveu momentos bastante distintos entres as décadas de 1990 e 2000, conforme demonstrado no gráfico 1, ao final desta seção. Nos anos 1990, a economia nacional enfrentou uma conjuntura marcada pela instabilidade, primeiramente em função das rápidas transformações no modo de

produção capitalista, com a incorporação de uma série de paradigmas tecnológicos e gerenciais, e a abertura liberalizante dos mercados a nível global.

O Brasil adentrou esse cenário de forma pouco planejada: por um lado, com a diminuição drástica de tarifas e barreira alfandegárias para a abertura de mercados; por outro, sem uma preparação estrutural interna que permitisse o setor produtivo nacional, sobretudo da indústria de transformação, acompanhar esse novo contexto concorrencial (Pochmann, 1999). Como consequência, após o país atingir um estoque de 24,5 milhões de postos formais de emprego assalariado em 1989, esse número começou a decair e só retornou a esse mesmo patamar no final dos anos 1990. Ou seja, foi uma década de crescimento praticamente nulo do emprego formal no país, em um contexto de pressão sobre o mercado de trabalho dado o crescimento populacional de 9,7% no mesmo período (Oliveira e Silva, 2018).

Na primeira década de 2000 a situação praticamente se inverteu. O ritmo de crescimento do emprego manteve trajetória de elevação, superando a casa dos 41 milhões de postos de trabalho assalariado 2009. Isso representou crescimento de 64,9% em relação a 1999, bem superior à variação da população, que cresceu 11,9% nessa década. Ocorre, porém, que o aumento do estoque de empregados formais ampliou a base elegível ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Com isso, as despesas anuais com esses benefícios elevaram-se significativamente, comprometendo o espaço financeiro do FAT para gastos discricionários. Sobre tais programas, especialmente os fatores determinantes da elevação dos gastos, a seção seguinte se deterá de forma mais pormenorizada.

GRÁFICO 1 - Evolução do estoque de trabalhadores formais no Brasil - 1989-2020 (Em milhões)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração do autor.

O conjunto de pressões observadas tanto sobre as receitas quanto sobre as despesas do FAT causou um progressivo desarranjo em seus balanços contábeis. Em 2009, ano de maior impacto da crise global iniciada em 2007, o fundo apresentou o primeiro resultado operacional negativo de sua história. Isto é, mesmo com as receitas financeiras, não foi possível cobrir o déficit primário registrado, comprometendo assim parte do seu patrimônio para o atendimento das obrigações constitucionais. Resta saber então como se deu a continuidade dessa trajetória para o período mais recente, em que o país se viu submetido a uma sequência de novas turbulências e mudanças institucionais que refletiram na dinâmica orçamentária do FAT e, conseqüentemente, no potencial de atendimento de seus programas voltados aos trabalhadores. A seção seguinte trata sobre isso.

3 PANORAMA ORÇAMENTÁRIO RECENTE DO FAT (2010-2020)

Como todo o arranjo financeiro do FAT está direta e indiretamente atrelado ao desempenho macroeconômico do país, tanto os elementos de receita quanto os de despesa, sua dinâmica contábil foi inevitavelmente acometida pela instabilidade desse período a partir de 2010. Com isso, além de reforçar tendências identificadas nos anos anteriores, surgiram novos elementos de problematização dos fatores determinantes das políticas de mercado de trabalho, que ocasionaram, inclusive, pressões adicionais para alterações de natureza fiscalista na estrutura institucional do SPETR.

Para a investigação aqui pretendida, optou-se por uma sequência que se desdobra em três subseções: *i*) fluxo de entrada de recursos; *ii*) fluxo de saídas e obrigações; e, por fim, *iii*) variação patrimonial. No decorrer das análises, buscou-se ainda contrastar os resultados operacionais observados com as decisões de política fiscal e mudanças no ambiente econômico que impactaram a trajetória orçamentária do FAT.

Para subsidiar todo debate exposto ao longo desta seção, a tabela 1 traz um conjunto de informações dos principais itens de receita, despesas e demais componentes anuais do resultado operacional do FAT.

TABELA 1 - Fluxo contábil do FAT (2010-2020) – (Em R\$ milhões – dez./2020)

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. Receitas Correntes	57.439,8	64.646,7	70.475,8	67.421,1	79.211,8	65.571,4	62.241,7	62.742,5	50.839,0	51.094,4	61.124,8
A.1. Arrecadação Líquida PIS-Pasep	53.797,8	63.032,3	60.565,5	59.121,3	59.472,5	54.002,9	46.034,1	46.394,6	49.977,5	50.614,9	60.911,6
A.2. Aportes Tesouro Nacional	2.041,3	152,1	8.469,0	7.188,4	19.097,8	9.487,1	14.842,4	15.768,4	46,6	37,3	3,8
A.3. Outras receitas	1.600,7	1.462,3	1.441,3	1.111,4	641,5	2.081,5	1.365,2	579,6	814,8	442,2	209,4
B. Receitas Financeiras	19.099,2	19.664,6	23.125,6	12.333,7	17.515,0	18.013,0	22.817,2	20.094,7	20.346,5	19.034,3	13.866,3
C. Despesas	55.635,5	59.971,8	64.752,0	70.016,8	72.227,1	62.445,9	66.745,8	62.635,8	59.680,2	55.403,2	59.716,0
C.1. Seguro-desemprego ¹	38.239,2	41.083,2	44.169,8	47.467,0	49.606,2	48.808,7	44.816,5	43.444,3	39.980,7	37.389,0	40.079,1
C.2. Abono salarial ²	16.380,0	17.921,2	19.733,0	21.810,7	21.904,2	12.987,2	21.275,9	18.550,7	19.102,3	17.522,6	19.259,0
C.3. Qualificação profissional	270,8	130,3	93,4	9,8	0,7	0,0	0,0	67,0	8,9	2,5	16,9
C.4. Intermediação de emprego ³	131,1	164,7	225,5	174,3	191,3	87,8	58,3	39,4	44,2	38,4	29,6
C.5. Outras despesas	614,4	672,4	530,2	554,9	524,7	562,2	595,2	534,4	544,2	450,7	331,4
D. Repasses BNDES ⁴	21.668,8	23.350,3	24.091,4	25.160,6	23.325,3	21.872,3	18.974,8	18.906,1	19.891,9	19.784,1	17.292,8
E. Res. Primário (A - C - D)	-19.864,5	-18.675,4	-18.367,6	-27.756,3	-16.340,6	-18.746,8	-23.478,9	-18.799,4	-28.733,2	-24.092,9	-15.884,0
F. Res. Operacional (B + E)	-765,3	989,2	4.758,0	-15.422,7	1.174,4	-733,8	-661,8	1.295,3	-8.386,7	-5.058,6	-2.017,7

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Notas:

¹ 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*) 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).

² 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 1 SM (ver Lei nº 13.134/2015).

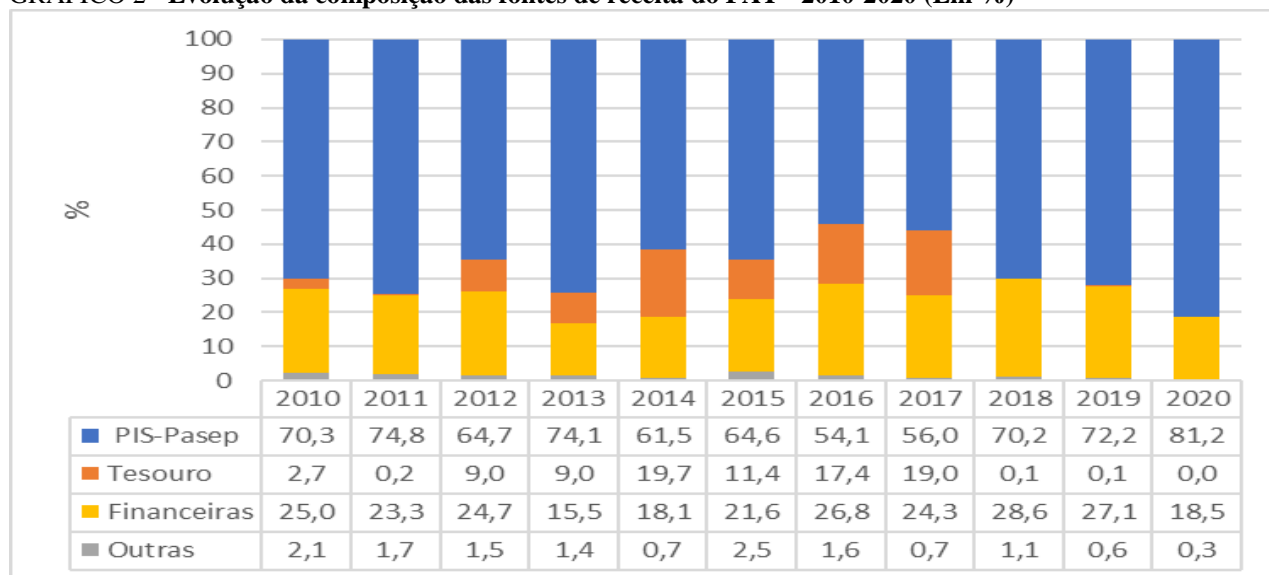
³ Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do MTb.

⁴ Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS-Pasep.

3.1 O fluxo de receitas

Durante o período 2010-2020, o fluxo total de receitas correntes do FAT (fontes primárias e secundárias), apresentou variações significativas, em linha com a própria dinâmica da economia brasileira. Em valores reais, o ano de 2014 demarcou o maior volume de receita, com R\$ 96,7 bilhões, enquanto 2019, com R\$ 70,1 bilhões, o menor da série. Para compreender essas variações, torna-se necessário acompanhar o comportamento relativo dos componentes de receitas ao longo do período, conforme ilustrado no gráfico 2.

GRÁFICO 2 - Evolução da composição das fontes de receita do FAT - 2010-2020 (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

No caso das receitas primárias, as contribuições sociais do PIS-Pasep seguiram como principal componente, com média de 67,2% no total do período. Como esse item incide sobre o faturamento das empresas, seu comportamento está associado à dinâmica econômica nacional. Logo, anos com maior crescimento do PIB tendem a implicar maior variação positiva. Contudo, decisões de política fiscal podem interferir na capacidade de arrecadação por essa via.

Conforme citado na seção anterior, duas decisões de política fiscal incidentes sobre as contribuições sociais – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias – comprometeram fortemente a capacidade de expansão da capacidade de atendimento do SPETR ou mesmo de cumprimento das obrigações constitucionais previstas para o FAT. Essa relação se aprofundou quando o instrumento das desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário) passou a ser usado com maior abrangência após 2008, dentro da estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global. Com isso, o volume das desonerações exerceu participação mais elevada no total de vazamentos de receitas desde então, mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes. De acordo com estimativas dos Demonstrativos de Gastos Tributários apresentadas nos Projetos de Lei

Orçamentária Anual (LOA), a soma das desonerações sobre contribuições do PIS-Pasep, no intervalo 2010-2020, chegou a R\$ 157,9 bilhões. Esse valor equivale a 22,8% de toda a receita primária líquida do fundo no mesmo período (R\$ 692,8 bilhões).

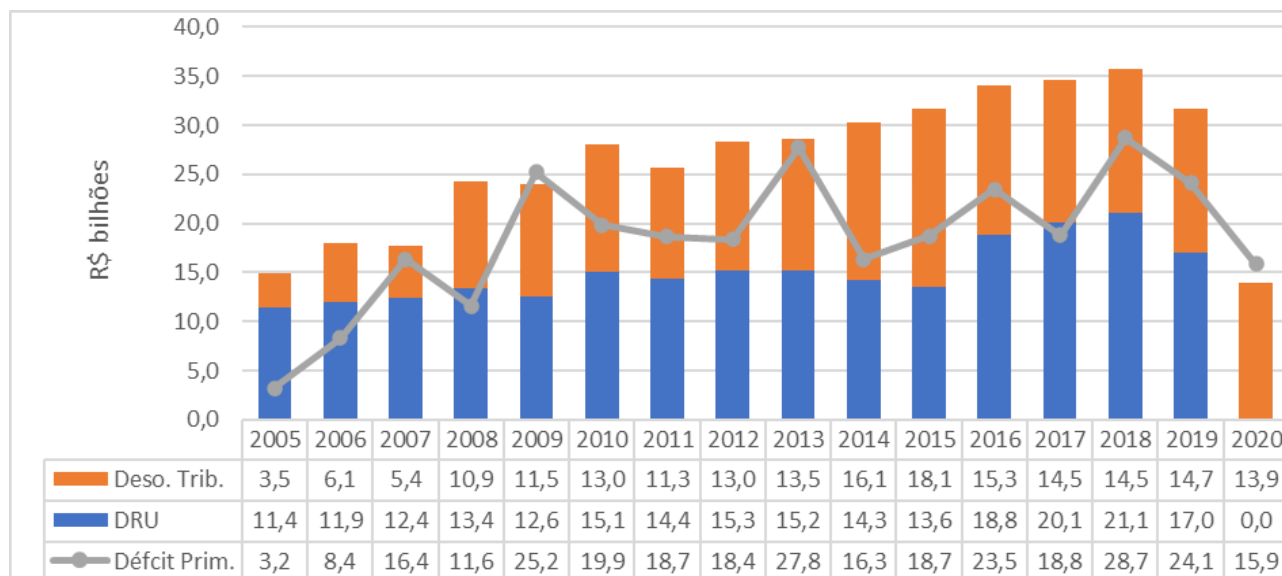
Por sua vez, o instrumento de desvinculação orçamentária, que surgiu como política de caráter emergencial e temporária nos anos 1990, manteve-se ativo praticamente por todo período, sendo seguidamente renovado junto ao Congresso Nacional. Com a aprovação da EC nº 476/2016, o percentual de incidência da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a superar as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019.

No entanto, outra reforma institucional ocorrida com a aprovação da EC nº 103/2019, que resultou em uma reforma de cunho fiscalista no sistema da Previdência Social, também acarretou alterações no arranjo normativo do FAT ao menos em dois pontos. O primeiro foi a supressão da DRU sobre o PIS-Pasep, com o fundo voltando a dispor da totalidade de sua receita primária. Foi por isso que, em pleno ano de crise econômica decorrente da pandemia em 2020, a arrecadação líquida do PIS-Pasep apresentou alta significativa de 20,3% em relação ao ano anterior, conforme demonstrado anteriormente na tabela 1. O segundo ponto é que a EC nº 103/2019 também modificou o artigo 239 da CF/1988 (§ 1º), reduzindo o percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%, que na prática, era o que vinha sendo remetido na vigência da DRU.

Entre 2010 e 2020, a soma dos valores de desonerações e desvinculações equivale a 60,9% da receita primária líquida arrecada. A título de comparação, esses vazamentos de receita foram bem superiores à soma do déficit primário registrado no mesmo período (R\$ 421,9 bilhões contra R\$ 230,7 bilhões, respectivamente). Isso evidencia como a estrutura contábil e financeira do FAT foi drasticamente afetada por tais decisões. Vale ressaltar que, como mostrado por Silva (2019a), tais decisões foram tomadas pelo núcleo decisório do governo federal, sem passar por nenhum processo deliberativo via Codefat, que é o órgão oficial de representação paritária responsável pela gestão e controle social do fundo.

O gráfico 3 mostra a evolução desses resultados, comparando os valores drenados via política fiscal para destinações distintas ao arranjo original do FAT com os déficits primários (receita corrente líquida menos despesa) de cada ano. Após 2009, ano em que o FAT marcou seu primeiro resultado operacional negativo, somente em 2020 o déficit primário voltou a superar o valor estimado dos vazamentos, devido justamente à supressão da DRU pela EC nº 103/2019.

GRÁFICO 3 - Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS-Pasep em relação ao déficit primário do FAT – 2005-2020 (Em bilhões – valores de dez./2020)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Em decorrência dessa drenagem orçamentária ao longo do tempo, o Tesouro Nacional passou a aportar somas extras de recursos para cobrir despesas correntes obrigatórias do fundo a partir de 2010. Desde então, esse aporte representou 8,6% do montante das receitas, mas como foi possível conferir na tabela 1, sua distribuição ao longo dos anos ocorreu sem qualquer previsibilidade. A partir de 2018, esses repasses se tornaram marginais, um dos fatores que explicam os seguidos déficits desde então.

Contudo, é importante destacar que o total dos aportes nesse período não foi sequer igual à soma das desvinculações orçamentárias: enquanto a União aportou R\$ 77,1 bilhões no período, a DRU retirou R\$ 164,8 bilhões. Ou seja, os repasses representaram menos da metade (46,8%) do valor acumulado da DRU, em um balanço claramente desfavorável à dinâmica financeira do FAT. Ainda assim, o fluxo de recursos orçamentários da União foi um dos fatores que contribuíram para aumentar a pressão política sobre os gastos com o SPETR.

No caso das receitas financeiras, também houve instabilidade. Elas assumiram maior importância na contabilidade do FAT em 1995, quando começou a vigorar as desvinculações orçamentárias para fins de ajuste fiscal, o que tornou a arrecadação líquida do PIS-Pasep incapaz desde então de cobrir o conjunto de obrigações correntes. Entre 2010 e 2020, a soma das remunerações sobre as aplicações financeiras representou 22,9% das receitas totais do FAT. Como sua variação anual está associada à taxa básica de juros no país (Selic),¹ a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária. Isso foi possível observar, por exemplo, em virtude das

¹ Uma parte dos recursos aplicados via BNDES são vinculados a taxas de juros internacionais. Ver Silva (2019b).

variações anuais negativas da arrecadação em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central decidiu por movimentos de queda nos juros. A arrecadação nesse quesito em 2020, último ano da série, caiu 27,4% em relação ao ano anterior, devido à redução nas taxas de juros nos primeiros meses da pandemia de covid-19, como medida de mitigação dos seus efeitos na economia nacional.

A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária era dada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da Selic. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP) pela Lei nº 13.483/2017, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações sobre as novas aplicações.

A importância dessa fonte na composição orçamentária do FAT indica, por sua vez, uma situação paradoxal para o próprio funcionamento do SPETR. Se a taxa de juros mais alta implica maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro, em contrapartida, ela eleva o custo do investimento no país. Isso compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico e, conseqüentemente, a elevação do nível de emprego e da própria arrecadação primária do FAT.

Outro fator explicativo sobre o comportamento das receitas financeiras é a queda das próprias aplicações do FAT em programas de microcrédito via Depósitos Especiais. Esse movimento vem ocorrendo desde 2007, dadas as limitações geradas pelos gastos com o seguro-desemprego e abono salarial, a ser debatido com mais detalhes na próxima subseção.

Por fim, o item “outras receitas” também apresentou trajetória instável no período. Seu maior valor foi em 2015, R\$ 2,1 bilhões, mas seu principal componente – a cota-parte da contribuição sindical compulsória (Conta Especial de Emprego e Salário) – foi praticamente abolida com a Reforma Trabalhista, sancionada pelo então presidente Michel Temer em 2017 (Lei nº 13.467). Como esse item possui valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas no período), sua variação não teve grande peso para o resultado contábil geral. Contudo, para se ter uma ideia de possíveis impactos da queda desse item de receita, seu montante arrecadado até 2017 superava em muito o total destinado anualmente à gestão e aos serviços do SPETR – qualificação profissional, intermediação de emprego e estatísticas de trabalho – em todo o país.

Portanto, como foi possível perceber até aqui, o fluxo de receitas do FAT esteve sujeito a uma série de fatores externos à sua governança que afetaram consideravelmente sua trajetória. Eles envolveram tanto questões de desempenho macroeconômico quanto decisões de política fiscal e monetária que, por um lado, tiveram relação com o aumento dos gastos com os programas de garantia de renda (seguro-desemprego e abono salarial), e, por outro, comprometeram as

disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na seção seguinte.

3.2 O fluxo das obrigações

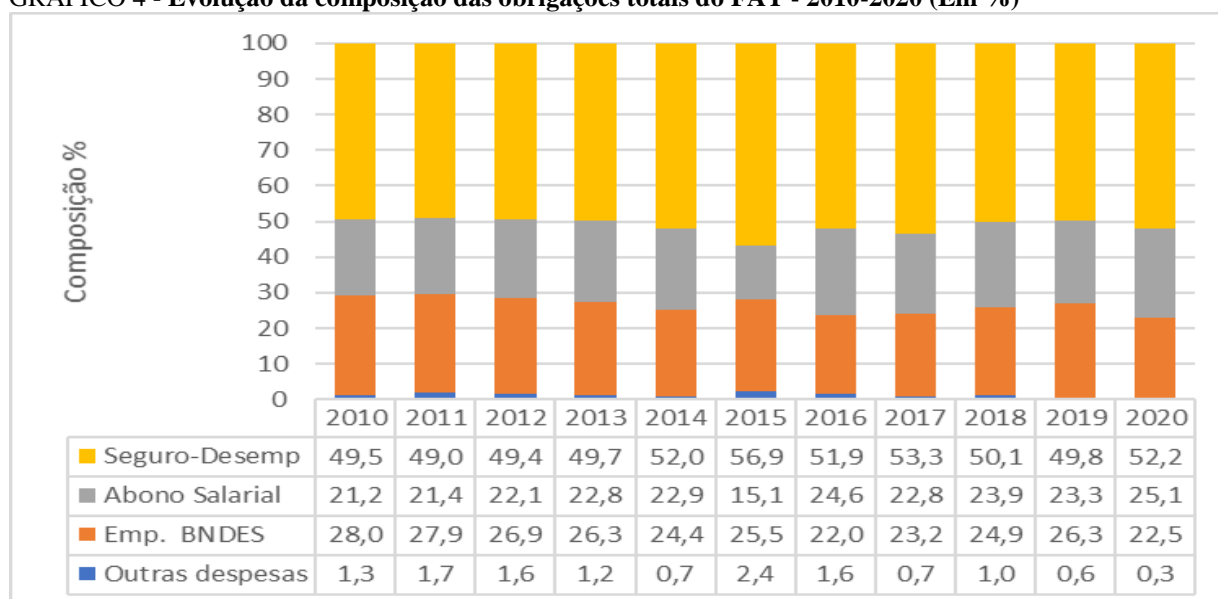
Conforme dito anteriormente, a Lei nº 7.998/1990 expressa como obrigação do FAT financiar o Programa Seguro-desemprego – que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado – e o Abono Salarial – que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais de baixa remuneração –, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, as quais se destacam os programas de intermediação e qualificação profissional.

Além dessas obrigações, há a exigência constitucional de repasses anuais ao BNDES, a prerrogativa para realizar Depósitos Especiais – em caso de haver disponibilidades financeiras – e a formação da RML para garantir o pagamento dos benefícios em casos de necessidade, conforme mostrado anteriormente no quadro 1.

Os números oficiais demonstram que as despesas gerais do FAT apresentaram tendência de elevação entre 2010 e 2020, embora com algumas mudanças de rota ao longo do período. Após crescimento expressivo até 2014, houve oscilações nos anos seguintes, encerrando a série com um valor 7,3% acima do inicial. Em quatro anos ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017 e 2018, com aumento do PIB e queda nas despesas; 2016 e 2020, com queda do PIB e elevação das despesas referentes ao FAT.

Por se referirem a gastos obrigatórios pela CF/1988, o seguro-desemprego e o abono salarial não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários. Logo, quanto maior a participação desses dois itens no total das despesas do FAT, menor o espaço financeiro para os demais programas do SPETR. Vale recordar que os programas auxiliares chegaram a representar conjuntamente algo próximo a 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000. Desde então, sua participação foi se reduzindo seguidamente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2020, com apenas 0,3% do total das despesas. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, como os de qualificação profissional e intermediação de emprego, cuja despesa é de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento orçamentário, tornando-se cada vez mais residual em termos do montante de gastos (gráfico 4).

GRÁFICO 4 - Evolução da composição das obrigações totais do FAT - 2010-2020 (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Esse desarranjo na capacidade de execução de serviços de apoio à qualificação e à recolocação de trabalhadores compromete o funcionamento do SPETR como um todo. Entretanto, essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida recorrente de corte de despesas, porque além de diminuir a cobertura de programas sociais importantes, o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial também está associado a dinâmicas positivas para o mercado de trabalho brasileiro, como a formalização do emprego. Por isso, torna-se necessário verificar com atenção os elementos principais que determinam variações nos gastos correntes anuais, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas estruturados em torno do FAT.

No caso do seguro-desemprego, as variações nas despesas anuais podem ocorrer em função de três fatores: *i*) valor individual do benefício; *ii*) número de beneficiários; e *iii*) duração do benefício. Estudos sobre o tema 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 (Pires e Lima Jr, 2014; Ipea, 2015). Logo, esse não é um fator que tem se mostrado determinante para explicar as variações recentes nos gastos anuais com o programa. Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, especialmente após o início de recuperação do mercado de trabalho a partir de 2004. Destarte, a combinação entre esses dois movimentos responde pelo crescimento dos gastos. No primeiro item, destaca-se o valor corrente do salário mínimo (SM), definido pela CF/1988 como piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária. Seu valor veio acumulando aumento real nos últimos anos, sobretudo em função da

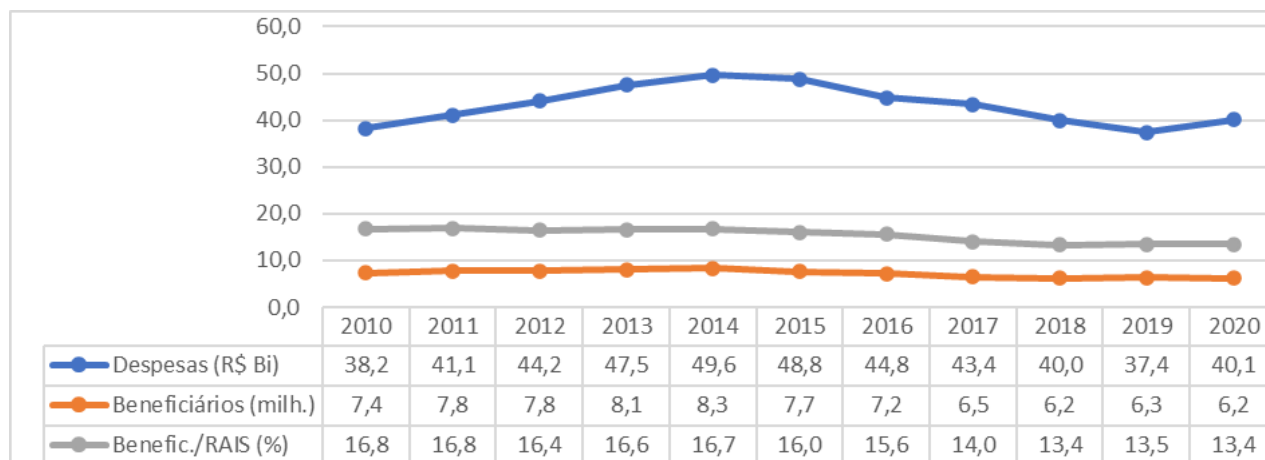
política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, via acordo com as principais centrais sindicais, resultando posteriormente na Lei nº 12.255/2009 (Ipea, 2015). Isso impactou na elevação do valor nominal médio das parcelas do seguro-desemprego. Entre 2010 e 2020, houve elevação real de 17,6% no valor do SM, o que demonstra um ganho superior à variação do PIB no mesmo período, que cresceu apenas 2,7%, muito em função das quedas do PIB observadas nos anos 2015, 2016 e 2020, e no pífio crescimento entre 2017 e 2019.

Para amenizar os impactos dos aumentos reais do SM sobre os valores correntes dos benefícios, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas foi alterado em 2013 pelo Codefat, passando a ser atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial, apesar da posição contrária das representações sindicais do conselho (Silva, 2019a). Com isso, os ganhos reais deixaram de ser incorporados às parcelas que excedessem o piso constitucional, que permaneceu indexado ao valor corrente anual do SM, isto é, o valor mínimo das parcelas continuou sendo 1 SM.

No que se refere à quantidade de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais ativos na economia em cada ano. Entre 2010 e 2014, quando ainda se observava elevações contínuas na quantidade de empregos registrados anualmente no país, esse número cresceu 12,5%, chegando ao pico histórico de 49,6 milhões (ver gráfico 1). Na crise econômica de 2015/2016, houve queda acentuada nesse contingente, acompanhada por uma semiestagnação nos anos seguintes, encerrando o período com 46,2 milhões de postos formais de trabalho em 2020, número inferior ao registrado em 2011. Ainda assim, ao se comparar a variação em todo o período – 2010 a 2020 –, houve crescimento na ordem de 4,9% no total de postos de trabalho registrados no país. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também a esse movimento de ampliação do estoque de emprego formal no período, mesmo que de maneira instável, pois isso elevou a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, aumentando sua cobertura de atendimento.

Um dos elementos que potencializam essa relação entre elevação do estoque de trabalhadores formalizados e dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Dieese, 2014). Ou seja, a complementaridade entre formalização rotatividade do emprego ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo em momentos de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu até o ano de 2014. Para uma melhor comparação visual, o gráfico 5 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e ao percentual de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais.

GRÁFICO 6 - Evolução do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Programa Seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais - 2010-2020 (valores dez./2020)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Os números indicam duas seqüências distintas para o total de benefícios do seguro-desemprego ao longo da década. Primeiramente, observa-se elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,3 milhões de trabalhadores beneficiados. A partir de 2015, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, fechando a série em seu menor patamar, com 6,2 milhões.

Com isso, a proporção de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil, após manter um nível relativamente estável até 2014 em virtude das altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, começa a cair desde então, até chegar também em seu menor nível em 2020, com 13,4%. Ou seja, a quantidade de beneficiários caiu em proporção maior que o estoque de trabalhadores na Rais durante o mesmo período. Logo, o total das despesas com o programa, que na primeira metade da década cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com uma relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de covid-19.

Além da já propalada queda do estoque de trabalhadores formais, a diminuição tanto do volume global de despesas com o seguro-desemprego quanto do número de beneficiários desde 2015 também pode ser explicada pela entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015 (art. 4, § 2), que endureceu as regras de acesso ao benefício. Com isso, os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do programa seguro-desemprego desde então são aqueles que buscam o benefício pela primeira ou segunda vez (principalmente os mais jovens), pois precisarão comprovar um período de relação empregatícia maior que aquele exigido anteriormente: em vez de seis meses, na primeira solicitação, como era anteriormente, a exigência de comprovação passou a ser de doze meses, e nove meses na segunda.

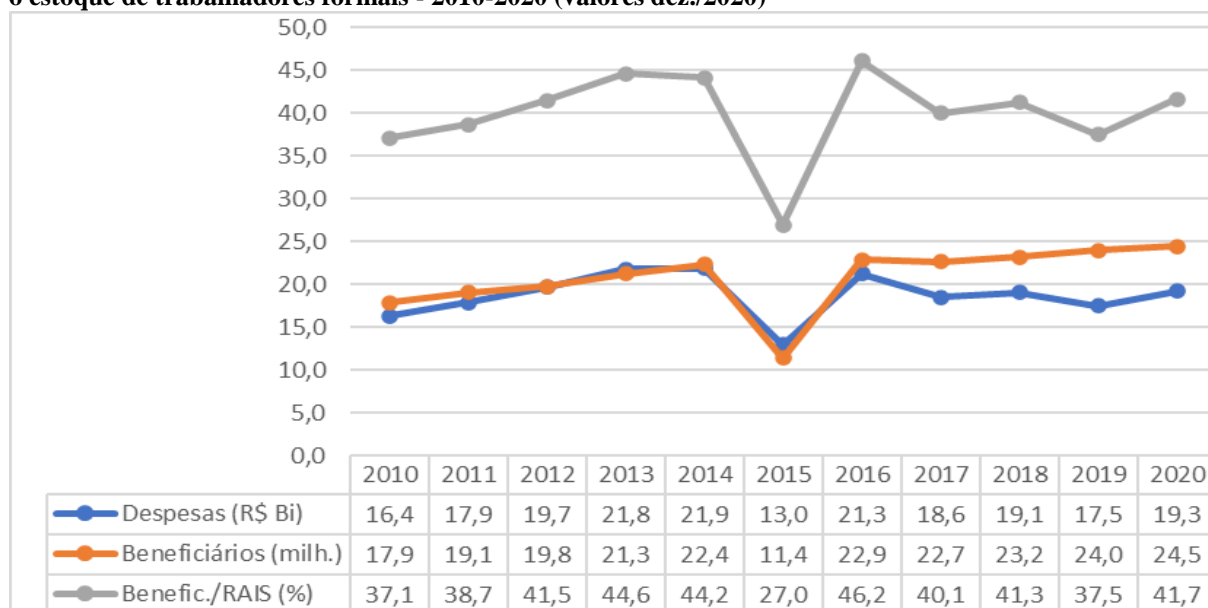
Ressalta-se, porém, que o Brasil não possui uma despesa considerada elevada em proporção do PIB com esse programa quando se leva em conta os padrões internacionais. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com despesa em torno de 0,54% do PIB, bem abaixo de Holanda, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices superiores a 1%. A média geral dos países da OCDE tem ficado em torno de 0,7% do PIB (Amorim e Bilo, 2019). Ademais, como constatado por Pires e Lima Jr (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com média de 7,6% do total da força de trabalho, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), ao passo que países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura nacional em seus respectivos programas.

Com relação ao abono salarial, os reajustes do SM atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo. Isto é, à medida que os reajustes verificados nos últimos anos, aliado à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, observou-se a redução da dispersão dos salários na economia. Com isso, o público coberto pelo programa tendeu a crescer, em virtude da elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até 2 SM em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015; Silva, Amorim e Russo, 2020).

Esses aumentos no valor real do SM, juntamente com a evolução no número de trabalhadores formalizados, foram os principais fatores por trás do crescimento do total de beneficiários do abono salarial, que saltou de 17,9 milhões para 24,5 milhões de trabalhadores ao longo do período avaliado.

O gráfico 7 ilustra essa movimentação relatada, em termos da trajetória anual do gasto, número de beneficiários e percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais. Conforme é possível notar, diferentemente do que ocorreu com o seguro-desemprego, a razão entre o total de beneficiários do abono salarial e o estoque de trabalhadores formais apresentou elevação praticamente contínua na década. Embora o abono também tenha sofrido alterações em seu regramento pela Lei nº 13.134/2015, as condições de acesso ao benefício foram mantidas. A alteração ficou restrita ao cálculo do valor dos benefícios, que passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de 1/12 avos do SM a cada mês, em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento do valor integral de 1 SM, ao passo que, com a nova regra, o trabalhador necessitar ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral.

GRÁFICO 7 - Evolução do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Abono Salarial sobre o estoque de trabalhadores formais - 2010-2020 (valores dez./2020)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Silva, Amorim e Russo (2020) mostraram que a maior parcela dos beneficiários (57%) continuou recebendo o valor integral, enquanto os demais recebem valores inferiores ao salário mínimo. Com isso, o valor médio do benefício baixou para 86,7% do SM corrente, segundo cálculo dos autores com base nos dados da Rais, causando um descolamento entre as curvas do total de beneficiários e de gastos com o programa a partir de 2016 (Gráfico 7). Portanto, essa nova regra impediu que o gasto com o abono salarial mantivesse a trajetória de crescimento na série.

Vale destacar ainda que a forte variação da quantidade de beneficiários do abono na parte intermediária da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido à alteração do cronograma de pagamento, que passou a ser de julho de 2015 a junho 2016. Com isso, parte dos trabalhadores que tinha o direito ao benefício em 2015 só pôde recebê-lo no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. Nos anos subsequentes, esses valores se normalizaram.

Por fim, no item “outras despesas”, conforme verificado anteriormente na Tabela 1, encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do Ministério do Trabalho em relação aos programas do SPETR, incluindo gastos com: *i*) apoio operacional ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial; *ii*) custeio de pesquisas sobre o mercado de trabalho e avaliação dos programas; *iii*) manutenção de bancos de dados; *iv*) informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); *v*) campanhas educativas e informativas; *vi*) apoio ao Codefat; *vii*) manutenção das unidades regionais da estrutura ministerial, entre outros.

Apesar da quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de despesas do FAT, representando menos de 1% do total nos últimos anos.

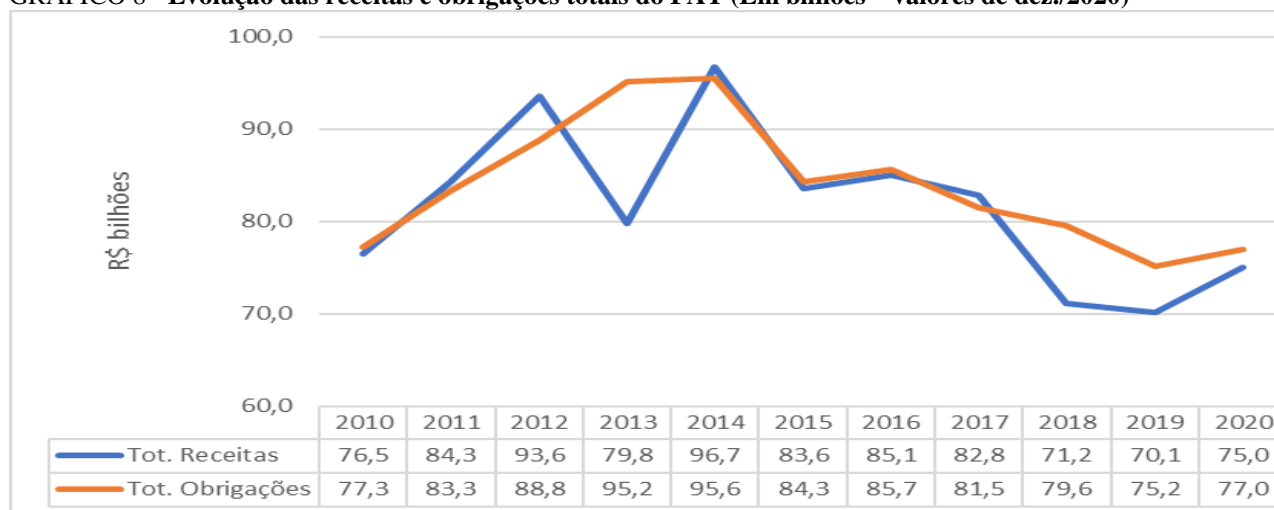
Diante do que foi possível observar até aqui, a evolução das despesas correntes no período avaliado está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional brasileira e nas mudanças institucionais que interferem na dinâmica operacional e orçamentária do FAT. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, mantidos os parâmetros atuais de seu financiamento. Porém, também deve-se garantir que qualquer “vazamento” de receitas do sistema via política fiscal seja compensado, para evitar desajustes como esses analisados ao longo desta seção. 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 operacional do SPETR, com perdas substanciais nos direitos dos trabalhadores brasileiros. 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 fosse possível uma reversão da economia gerada para outras ações previstas no sistema, já que os mecanismos de drenagem de recursos primários do FAT permaneceram ativos. Apenas em 2020 a DRU deixou de incidir sobre as contribuições do PIS-Pasep, sua principal fonte primária de receitas, mas ainda é cedo para saber se isso será suficiente para garantir a disponibilização de um arranjo programático realmente robusto, com maior previsibilidade de receitas para seu planejamento operacional.

3.3 Resultado operacional e evolução patrimonial

As contínuas instabilidades ocorridas tanto no fluxo das receitas quanto das obrigações do FAT, descritas nas subseções anteriores, impactaram também, como não poderia ser diferente, na contabilidade do seu patrimônio financeiro (formado pelo montante repassado ao BNDES e demais aplicações). Para os objetivos deste estudo, a análise da evolução patrimonial é relevante por três motivos: *i)* o patrimônio serve como reserva de valor que o FAT dispõe para quaisquer eventualidades no seu exercício operacional; *ii)* ele é disponibilizado quase em sua totalidade à rede bancária nacional para o financiamento público e privado nos diversos setores econômicos e infraestruturais, gerando novos postos de trabalho e mais bem-estar à população; e *iii)* garante a entrada de novas receitas para o financiamento de programas que gravitam em torno do FAT, via remunerações financeiras a cada modalidade de aplicação.

Para analisar a evolução patrimonial do FAT, torna-se necessário, primeiramente, verificar a apuração anual do seu “Resultado Operacional ou Nominal”, determinado pela diferença entre os totais de receitas (primárias e secundárias) e obrigações (despesas correntes e repasses constitucionais) em cada exercício contábil (gráfico 8). Esse indicador aponta se o fundo tem sido capaz de cumprir ao longo do período analisado as obrigações de natureza dual que lhes são impostas pela CF/1988: financiar o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como os demais programas que compõem o SPETR; e manter as transferências ao BNDES.

GRÁFICO 8 - Evolução das receitas e obrigações totais do FAT (Em bilhões – valores de dez./2020)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

O gráfico 8 demonstra que, na maior parte da série analisada entre 2010 e 2020, houve resultado operacional negativo. Os saldos negativos mais expressivos ocorreram nos anos em que o Tesouro Nacional diminuiu drasticamente os aportes nos balanços do FAT, ou seja, não restituindo ao menos em parte a quantia drenada via desvinculações e desonerações, como se observa nos anos 2013, 2018 e 2019. O pior resultado foi apurado em 2013, quando a diferença foi negativa em R\$ 15,4 bilhões, explicado também pela queda acentuada da receita de remunerações financeiras.

Mesmo com o fim da DRU em 2020, deixando de reter pouco mais de R\$ 10 bilhões em receitas primárias, o resultado voltou a ser negativo em R\$ 2,0 bilhões, embora relativamente menor que os saldos anteriores. Ocorre que o alívio financeiro proporcionado pelo fim das desvinculações foi compensado pela redução de R\$ 5,2 bilhões nas receitas de aplicações financeiras, e o restante não foi suficiente para cobrir o déficit operacional apresentado no ano anterior (R\$ 5,1 bilhões) e a elevação nos gastos somados com seguro-desemprego e abono salarial registrado nesse ano (aumento de R\$ 4,4 bilhões).

Apesar do cenário contábil adverso da última década, o arranjo institucional do FAT lhe permitiu uma significativa trajetória de acúmulo patrimonial desde sua origem. O montante acumulado em 2020 chegou a R\$ 375,6 bilhões, o que representou 4,9% do PIB, sendo que no início da série, em 1995, esse percentual era de 3,1%.

Essa evolução, mesmo diante do crescimento das despesas correntes e da ocorrência sistemática dos vazamentos na sua base primária de receitas, deve-se especialmente à obrigação constitucional de novos repasses anuais ao BNDES e ao rendimento de aplicações financeiras, lembrando que as taxas Selic e TJLP (até 2017), referências básicas para as aplicações do FAT, foram bem superiores às médias da taxa de inflação e da variação real do PIB durante a maior parte do período em análise.

Porém, é válido destacar que o crescimento patrimonial vem ocorrendo em taxas decrescentes: entre 1995 e 2009, a variação média foi de 13,4% a.a., ao passo que no período 2010-2020 foi de 2,3% a.a. Sobre isso, dois fatores podem ser considerados sobre o contexto mais recente. Primeiro, houve movimentos de queda na taxa de juros Selic em pelo menos três momentos (2013, 2016 e 2020), visando amenizar conjunturas de estagnação ou recessão da economia brasileira. Segundo, em virtude do aumento de gastos com os principais programas (seguro-desemprego e abono salarial), as disponibilidades monetárias para Depósitos Especiais foram se tornando menores com o passar dos anos, restringindo a expansão das linhas específicas de crédito a micro e pequenas empresas. Ademais, a ocorrência de déficits operacionais obriga o Codefat a se desfazer de parte de seu patrimônio financeiro, conforme ocorreu nos anos 2009, 2013, 2016 e 2019, quando houve variações patrimoniais negativas, o que tende a comprometer as próprias receitas financeiras futuras.

Por fim, a participação da parcela do fundo extramercado (RML) permaneceu relativamente estável até 2017, na casa dos 12%, quando iniciou uma sequência de queda, finalizando a série em 7,2%. Em contraste, o componente “outros”, com valores residuais até 2017, passou a apresentar valores mais significativos desde então, mantendo-se acima dos 8% do patrimônio do fundo. Isso se deve ao Acórdão nº 978/2018, do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou a contabilização dos créditos tributários e da dívida ativa relacionados às contribuições do PIS-Pasep, tendo em vista a convergência aos padrões internacionais de contabilidade. Com isso, o FAT passou a contabilizar as rubricas referentes a créditos a receber em seus balanços anuais, o que explica também a grande variação patrimonial (10,4%) observada em 2018.

4 CONCLUSÃO

O conjunto de informações apresentadas e debatidas neste estudo indicam que o arranjo de financiamento projetado para o modelo de SPETR no Brasil vem enfrentando desafios constantes. As disputas por maior controle sobre suas receitas e seus gastos tem tornando cada vez mais complexa a economia política em torno de sua operacionalização. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, em razão de decisões de política fiscal que, mesmo sem haver uma quebra drástica na engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de seu potencial de dinamização do mercado de trabalho, além de comprometer sua função precípua de proteção social aos trabalhadores.

Os dois mecanismos de destaque nesse sentido foram as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias, que implicaram distorções anuais da relação receitas sobre despesas que se prolongaram no tempo. Essas decisões, embora impliquem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem haver qualquer negociação junto ao Codefat.

Nesse sentido, qualquer análise sobre a trajetória orçamentária e contábil do FAT não pode negligenciar essas alterações nas regras originais de funcionamento, que a despeito de serem de natureza incremental, foram se acumulando no decorrer dos anos e resultaram em impactos expressivos na estrutura institucional de financiamento do SPETR brasileiro.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Ele contém questões a serem aperfeiçoadas e desafios a serem enfrentados, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo para a promoção de políticas voltadas ao bem-estar e à contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros. Quaisquer propostas de remodelagem precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o controle social de suas atividades.

Justamente por esses aspectos, a compreensão mais abrangente das dinâmicas contábil, financeira e política que regem o funcionamento do FAT se torna fundamental na defesa desse domínio de política social, pois, à medida que se aprofundam as distorções orçamentárias salientadas neste texto, ganham força no debate político novos (ou nem tão novos) elementos discursivos acionados por grupos de interesse que visam desresponsabilizar ao máximo a estrutura de atendimento estatal vigente.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).
- AZEVEDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2015.
- KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.
- OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.
- PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 56, Ipea, 2014.
- POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.
- SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).
- _____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).
- _____. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES**. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).
- SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020.
- SILVA, S. P.; CORSEUIL, C. H.; COSTA, J. **Impactos da pandemia de covid-19 no mercado de trabalho e na distribuição de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.
-