

**PUBLICAÇÃO EXPRESSA**

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2978**

## **DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E SUA DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA (2010-2022)**

**Autor:** **Sandro Pereira Silva**  
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

**Cidade:** Brasília  
**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
**Ano:** 2024  
**Edição:** 1ª  
**JEL:** E62; H53; J38; J68.  
**DOI:** <http://dx.doi.org/10.38116/td<td2978>-port>

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

**Diretor de Estudos Internacionais**

FÁBIO VÉRAS SOARES

**Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenador-Geral de Imprensa  
e Comunicação Social (substituto)**

JOÃO CLAUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Silva, Sandro Pereira

Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil : o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022) (Publicação Expressa) / Sandro Pereira Silva. – Brasília, DF: Ipea, 2024.

26 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 2978).

Inclui Bibliografia.

Trabalhador. 2. Proteção Social. 3. Orçamento Público. 4. Direitos Sociais. 5. Igualdade de Oportunidades. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 331.1

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

**Como citar:**

SILVA, Sandro Pereira. **Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil:** o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022) (Publicação Expressa). Brasília, DF : Ipea, 2024. 26 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2978). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2978>>-port

**JEL:** E62; H53; J38; J68.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

---

# **DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E SUA DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA (2010-2022)**

Sandro Pereira Silva <sup>1</sup>

## **RESUMO**

Este estudo visou analisar a trajetória orçamentária do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), contrastando indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que possam ter condicionado seu planejamento operacional. 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 nas estruturas macroeconômica e ocupacional brasileira, mostraram-se sujeitas a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica operacional do fundo. Tais fatores estão associados principalmente a decisões de política fiscal que incidiram sobre a estrutura de financiamento do FAT, causando perdas significativas de receitas e comprometendo as disponibilidades financeiras para suprir suas demandas programáticas de proteção social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Trabalho; Proteção social; Orçamento público; Direitos sociais; Igualdade de oportunidades

## **CHALLENGES FOR FINANCING SOCIAL PROTECTION IN BRAZIL: THE WORKER SUPPORT FUND (FAT) AND ITS BUDGETARY DYNAMICS (2010-2022)**

### **ABSTRACT**

This study aimed to analyze the budget trajectory of the Workers' Support Fund (FAT), contrasting accounting indicators with political and economic factors that may have conditioned its operational planning. The data analysis allowed us to corroborate the hypothesis that the evolution of both revenues and current expenses, in addition to being directly related to ongoing transformations in the Brazilian macroeconomic and occupational structure, proved to be subject to factors external to its governance that interfere in the dynamics fund operations. Such factors are mainly associated with fiscal policy decisions that affected the FAT's financing structure, causing significant revenue losses and compromising financial availability to meet its programmatic social protection demands.

**KEYWORDS:** Work; Social protection; Public budget; Social rights; Equal opportunities.

**JEL:** E62; H53; J38; J68.

---

<sup>1</sup> Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail:* <sandro.pereira@ipea.gov.br>

---

# 1 INTRODUÇÃO

Os programas de proteção contra o desemprego e de ativação do mercado de trabalho configuraram-se como ações historicamente relevantes na construção dos sistemas nacionais de bem-estar social (Esping-Andersen, 1990; Kerstenetzky, 2012). Eles são voltados a garantir maior equidade de oportunidades pela via do orçamento público, sobretudo à população em situação de maior vulnerabilidade econômica. No decorrer do século XX, vários países constituíram programas dessa natureza, tendo como principais referências as Resoluções nº 88/1948 e nº 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que definem as diretrizes para o conceito utilizado internacionalmente de Sistema Público de Emprego (Silva, 2020a).

No Brasil, a construção desse sistema deriva de um processo político iniciado nos anos 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), cerne da institucionalidade trabalhista nacional. Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu novas bases normativas para uma série de direitos à classe trabalhadora, dentre os quais o seguro-desemprego, após diversas tentativas fracassadas. Com as legislações complementares nos anos 1990, essa estrutura programática ficou oficialmente como Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

Para regulamentar a estratégia de financiamento prevista constitucionalmente para esse 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. Também foi criado o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), órgão tripartite e paritário (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 funcionamento do SPETR (Azevedo, 1998; Silva, 2018a).

Desde sua fundação, dada a relevância adquirida em termos políticos e econômicos, 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 em torno de sua gestão.

Em face do exposto, este estudo aborda os desafios do financiamento da proteção social no Brasil a partir da temática das políticas públicas de trabalho e renda. Para tanto, o intuito foi

---

analisar a trajetória orçamentária do FAT, contrastando indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que possam ter condicionado seu resultado operacional. O recorte temporal escolhido foi entre 2010 e 2022, por se tratar de um período que, além de iniciar após um contexto de grave crise do capitalismo global, abarca uma série de acontecimentos com poder de influência sobre os rumos do FAT, conforme se verá ao longo do texto.

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 nas estruturas macroeconômica e ocupacional brasileira, mostraram-se sujeitas a fatores externos, alheios à sua governança. Esses fatores estão associados principalmente a decisões de política fiscal que incidiram sobre o financiamento do FAT, com perdas significativas de receitas que comprometeram as disponibilidades de caixa para suprir suas exigências programáticas ou mesmo expandir seu potencial de cobertura.<sup>2</sup>

Buscou-se, então, demonstrar que tais relações não podem ser negligenciadas em uma análise mais abrangente sobre a dupla função expressa constitucionalmente ao FAT – financiar políticas de emprego e projetos de desenvolvimento econômico –, sob o risco de se chegar a conclusões parciais que enviesam o debate sobre o modelo de Estado de bem-estar social no Brasil. Logo, o entendimento é de que a trajetória de financiamento das políticas de trabalho e renda, dadas as suas particularidades estruturais, abre possibilidades interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem temáticas sociais na agenda governamental.

A discussão proposta segue organizada da seguinte forma. Na seção dois, são definidas as diretrizes gerais do sistema público de emprego no Brasil, com a caracterização do arranjo institucional do FAT, montado a partir da Lei nº 7.998/1990. A seção três está centrada na sua dinâmica financeira propriamente dita, com destaque para os fluxos de entrada, de obrigações e a evolução patrimonial para o período 2010-2022. Por fim, são tecidas algumas considerações à guisa de conclusão.

---

<sup>2</sup> Para outras publicações que abordam a dinâmica do FAT e das políticas de mercado de trabalho no Brasil, ver Amorim e Bilo (2019); Ipea (2011; 2023); Silva (2018a; 2019; 2020a; 2020b); Silva *et al.* (2021).

---

## 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. Seu artigo 239 dispõe sobre o desenho geral dessa estratégia, cujos recursos seriam provenientes de tributos, na forma de contribuições sociais calculadas sobre o faturamento de empresas (privadas e públicas), até então destinados 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) –, entre outras fontes.<sup>3</sup>

Diferentemente do sistema de contas individuais que caracterizava originariamente os fundos PIS-Pasep, o novo fundo a ser criado teria natureza coletiva, com ações voltadas à parcela da população que atendesse certos critérios de elegibilidade, nos moldes do conceito de Sistema Público de Emprego, preconizado nas Convenções da OIT (Silva, 2020a). Tal proposta prevê a cobertura 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. A CF/1988 também estabeleceu o 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 e com rendimento médio mensal de até 2 SM.

Outra particularidade no referido artigo 239 foi a destinação de 40% da arrecadação líquida anual das contribuições do PIS-Pasep para repasse ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiar projetos de infraestrutura produtiva e social. Com isso, busca-se fomentar o desenvolvimento econômico nacional, com estímulos à geração de novos postos formais de trabalho.<sup>4</sup> Esse percentual de repasse anual das receitas foi definido a partir de uma média aproximada dos repasses anuais ao BNDES que ocorriam anteriormente via fundos PIS-Pasep. O montante acumulado desses repasses

---

<sup>3</sup> O PIS e o Pasep foram criados, respectivamente, pelas Leis Complementares (LC) nº 7 e nº 8 de 1970. Em 1975 eles foram integrados com o nome de Fundo PIS-Pasep, por intermédio da LC nº 26/1975, regulamentada pelo Decreto nº 78.276/1976, e, mais recentemente, pelo Decreto nº 4.751/2003.

<sup>4</sup> Para análise dos impactos dos investimentos do BNDES na geração de empregos, ver Morais, De Negri e Mattos (2022) e Santos e Miguez (2022).

---

constituiu o patrimônio financeiros do novo fundo, com critérios de remuneração (juros e correções monetárias) que lhe preservasse o valor, a ser discutido na subseção 3.3.

A regulamentação desse sistema veio pouco depois com a aprovação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Por ela o FAT foi oficialmente criado enquanto componente do Orçamento da Seguridade Social (OSS), com base nas prerrogativas indicadas na CF/1988 (art. 239), à exceção da contribuição adicional prevista para ser cobrada das empresas com índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor, que nunca foi regulamentada.<sup>5</sup>

Nos anos seguintes à regulamentação do FAT surgiram novas sobre seu funcionamento. Entre elas está a Lei nº 8.352/1991, que estipulou mais duas diretrizes: *i*) a manutenção de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML) sobre 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 para concessão de linhas de crédito, via instituições bancárias públicas nacionais, a micro e pequenas empresas com potencial de geração de novos postos de trabalho. A remuneração referente a esses dois mecanismos é incluída no balanço contábil 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 do montante de juros e correções monetárias sobre os repasses ao BNDES durante o mesmo período. Ademais, nos primeiros anos de funcionamento prevaleceu uma consistente ‘folga’ financeira, em decorrência do total de despesas (seguro-desemprego, abono e demais serviços) se manter abaixo da arrecadação corrente líquida. Essa movimentação financeira vultuosa, por sua vez, despertou interesses de outros setores do governo, gerando novas pressões para o controle de seus gastos, como demonstrou Silva (2019a).

Entre os gastos correntes, além de assistência financeira aos trabalhadores, havia o financiamento de programas de qualificação profissional e intermediação de emprego, cuja execução ocorria 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. De forma complementar, o fundo passou a

---

<sup>5</sup> Trata-se do § 4º, art. 239 da CF/1988.

disponibilizar recursos para linhas de crédito por meio de 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.

Contudo, em 1994, no contexto de criação do Plano Real, o governo federal lançou o Fundo Social de Emergência (FSE), que implementava a desvinculação de 20% de receitas provenientes de contribuições sociais (incluindo o PIS-Pasep) para a livre disponibilização por parte da União. Apesar de o FSE ter vigência prevista até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada pelos governos posteriores, primeiramente como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e, por meio da 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**

<b>ARRECADAÇÃO – PRINCIPAIS FONTES</b>	<b>OBRIGAÇÕES – PRINCIPAIS USOS</b>
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS-Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical	1. Desvinculações de receita do PIS-Pasep (até 2019)
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	2. Repasse constitucional ao BNDES
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.	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
	6. Depósitos Especiais
<b>Total de entradas (1 + 2 + 3)</b>	<b>Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)</b>

Fonte: Adaptado de Silva (2018a).

---

O artifício da desvinculação de receitas impactou seriamente na contabilidade do FAT, especialmente sobre sua capacidade de prestação dos serviços associados ao SPETR. Logo em 1995, quando se iniciaram as desvinculações, foi apurado um 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 arranjo de financiamento como um todo, 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 informação, 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, foi 22,4% inferior à soma das receitas desvinculadas do FAT pela União. Isso sem contar as desonerações tributárias, que também impactaram negativamente as receitas do fundo ao incidirem sobre o pagamento do PIS-Pasep de alguns setores econômicos, sobretudo após a crise global de 2008. Esses dois mecanismos – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias –, a despeito de serem distintos, configuraram os principais “vazamentos” nas fontes de receitas do FAT, ao comprometerem cumulativamente sua dinâmica contábil, conforme se verá adiante.

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, 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\$ 105,2 bilhões em 1995 para R\$ 306,2 bilhões em 2009 (202,7% ao longo desse período).

Outro fator relevante para a dinâmica contábil do FAT é o comportamento do mercado de trabalho brasileiro. A criação de empregos formais viveu momentos bastante distintos nas décadas de 1990 e 2000. 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 inovações tecnológicas e gerenciais, e a abertura liberalizante dos mercados ao nível global. O Brasil adentrou esse cenário de forma pouco planejada: por um lado, com a diminuição drástica de tarifas e barreiras alfandegárias; por outro, sem uma preparação estrutural interna que permitisse ao setor produtivo nacional, sobretudo da indústria de transformação, acompanhar esse contexto concorrencial (Pochmann, 1999; Silva e Gonzalez, 2011). Como consequência, houve desestruturação do tecido produtivo nacional, o

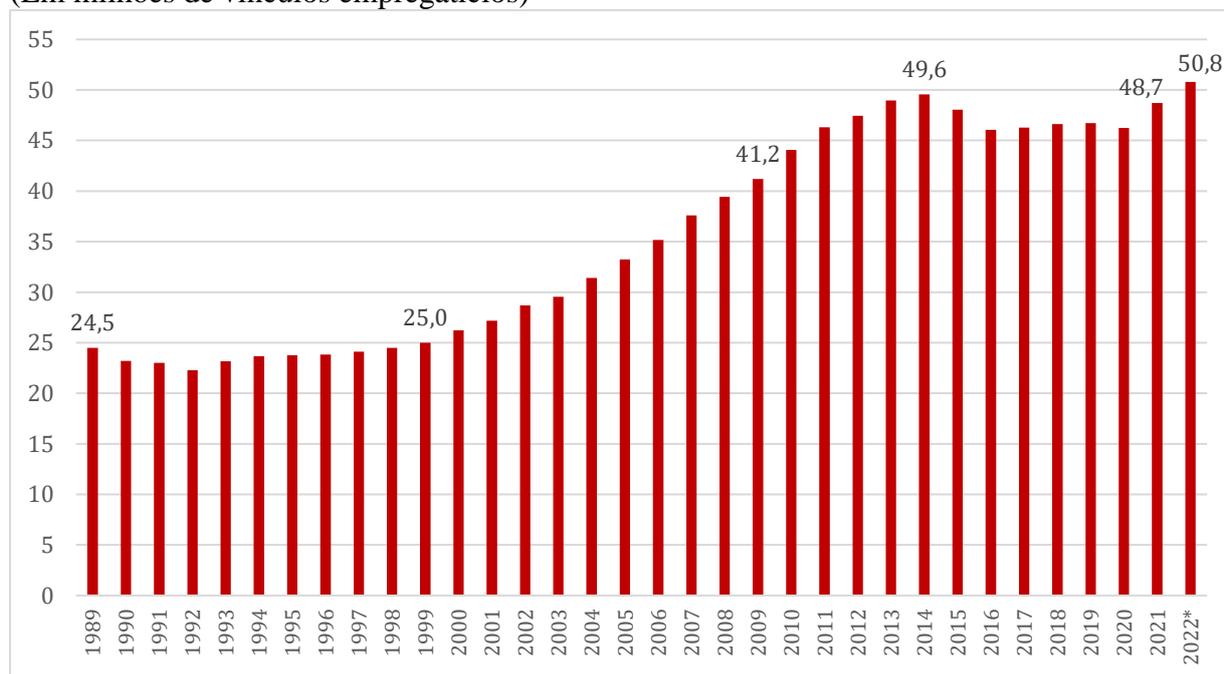
que levou ao declínio não apenas do potencial de criação de novos empregos como da própria manutenção dos postos existentes.

É possível compreender esse movimento a partir dos dados oficiais de empregos registrados no país ao longo da década, demonstrados no gráfico 1, com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Após o país atingir um estoque de 24,5 milhões de empregos formais em 1989, esse número começou a decair e só retomou tal patamar no final dos anos 1990. Ou seja, foi uma década de crescimento nulo do emprego formal no país, enquanto o crescimento populacional acumulado foi de 9,7% no mesmo período. Mas na primeira década de 2000 a situação se inverteu. O ritmo de crescimento do emprego iniciou uma trajetória de elevação e superou a casa dos 41 milhões de empregos formais em 2009. Isso representou crescimento de 64,9% em relação a 1999, bem superior à variação da população, que cresceu 11,9% nessa década.

#### GRÁFICO 1

##### **Evolução anual do estoque de trabalhadores formais: Brasil (1989-2022)**

(Em milhões de vínculos empregatícios)



Fonte: Rais/MTE. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/microdados-rais-e-caged>

Elaboração do autor.

Obs.: Como até a elaboração deste texto, os dados da Rais para 2022 não haviam sido anunciados, foi feita uma estimativa tomando seu estoque em 2021 com a variação em 2022 dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que também é um cadastro administrativo para empregos formais do MTE. Esse número também foi utilizado para as estimativas realizadas nos gráficos 6 e 7.

---

Ocorre, porém, que o aumento do estoque de empregados ampliou a base elegível ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Com isso, as despesas anuais com esses benefícios elevaram-se significativamente, o que afeta o espaço financeiro do FAT para gastos discricionários.

O conjunto de pressões observadas tanto sobre as receitas quanto sobre as despesas do FAT causou um progressivo desequilíbrio em seus balanços contábeis. Em 2009, em função dos impactos da crise econômica global, houve o primeiro resultado operacional negativo de sua história. Isto é, mesmo com as receitas financeiras, não foi possível cobrir o déficit primário, comprometendo 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, por conseguinte, no potencial de atendimento de seus programas voltados aos trabalhadores.

---

### 3 PANORAMA ORÇAMENTÁRIO RECENTE DO FAT (2010-2022)

Como todo o arranjo financeiro do FAT está direta e indiretamente atrelado ao desempenho macroeconômico do país, sua dinâmica contábil foi inevitavelmente acometida pela instabilidade ocorrida a partir de 2010. Com isso, além de reforçar tendências identificadas nos anos anteriores, surgiram novos elementos que desencadearam, inclusive, pressões adicionais para alterações sobre a estrutura institucional do SPETR.

O primeiro ponto a se notar refere-se a três momentos distintos em termos de indicadores de mercado de trabalho: i) *ascendente*, com a recuperação econômica pós crise de 2008/2009 e a manutenção da tendência de elevação do estoque de empregos formais na economia brasileira, com pico em 2014 – 49,6 milhões (ver gráfico 1); ii) *descendente*, iniciado pela crise econômica (2015 e 2016), com elevação drástica do nível de desemprego, seguido do retorno da informalidade massiva no mercado de trabalho sob uma economia estagnada (2017-2019) e pelo novo colapso decorrente da pandemia de covid-19 a partir de 2020; e iii) *recuperação*, retorno da geração de saldo líquido de empregos em 2021 e 2022.<sup>6</sup> Tais fatores, como era de se esperar, também influenciaram na dinâmica contábil do FAT, conforme será verificado ao longo desta seção.

Para a investigação aqui pretendida, optou-se por uma sequência que se desdobra em quatro subseções: 3.1) fluxo de entrada de recursos; 3.2) fluxo de saídas e obrigações; 3.3) variação patrimonial; e, por fim, 3.4) síntese analítica das discussões salientadas. Buscou-se, ainda, contrastar os resultados observados tanto em relação às decisões de política fiscal quanto às mudanças no ambiente econômico que impactaram a trajetória orçamentária a ser analisada.

Para subsidiar o debate proposto, a tabela 1 expõe uma gama de informações a respeito dos principais itens de receita, despesas e demais componentes anuais do balanço operacional do FAT para o período analisado.

---

<sup>6</sup> Para mais informações sobre os impactos da pandemia de covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro, ver Silva, Corseuil e Costa (2022).

**TABELA 1**  
**Fluxo contábil-financeiro anual do FAT – Brasil (2010-2022)**  
(Em R\$ milhões – dez/2022)

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A. Receitas correntes	66.939,4	75.338,1	82.131,3	78.571,4	92.312,1	76.415,8	72.535,4	73.119,0	59.246,9	59.544,6	71.233,8	68.878,4	64.241,7
A.1. Arrecadação líquida PIS-Pasep	62.695,1	73.456,7	70.582,0	68.898,9	69.308,2	62.934,0	53.647,4	54.067,5	58.242,9	58.985,8	70.985,3	68.121,2	61.149,8
A.2. Tesouro Nacional	2.378,9	177,3	9.869,7	8.377,3	22.256,3	11.056,0	17.297,1	18.376,2	54,3	43,5	4,4	321,0	2.409,9
A.3. Outras receitas	1.865,4	1.704,1	1.679,6	1.295,2	747,6	2.425,7	1.590,9	675,4	949,6	515,3	244,0	436,2	682,0
B. Receitas financeiras	20.205,1	20.803,2	24.464,6	13.047,8	18.529,2	19.055,9	24.138,3	21.258,2	21.524,6	20.136,3	14.669,2	16.919,5	27.100,1
C. Despesas	64.836,7	69.890,1	75.460,8	81.596,4	84.172,2	72.773,3	77.784,5	72.994,7	69.550,3	64.565,9	69.592,0	49.317,6	66.433,7
C.1. Seguro-desemprego <sup>1</sup>	44.563,3	47.877,6	51.474,8	55.317,2	57.810,2	56.880,8	52.228,3	50.629,3	46.592,8	43.572,5	46.707,5	38.327,2	42.111,7
C.2. Abono Salarial <sup>2</sup>	19.088,9	20.885,1	22.996,5	25.417,9	25.526,8	15.135,1	24.794,5	21.618,7	22.261,5	20.420,5	22.444,1	10.746,5	24.008,6
C.3. Qualificação profissional	315,6	151,9	108,9	11,5	0,8	0,0	0,0	78,0	10,4	2,9	19,7	7,3	19,8
C.4. Intermediação de emprego <sup>3</sup>	152,8	191,9	262,8	203,2	223,0	102,4	67,9	45,9	51,5	44,8	34,5	17,6	8,5
C.5. Outras despesas	716,0	783,6	617,9	646,7	611,5	655,1	693,6	622,8	634,1	525,2	386,2	219,1	285,1
D. Repasses BNDES <sup>4</sup>	25.252,5	27.212,0	28.075,8	29.321,7	27.182,9	25.489,6	22.112,9	22.032,9	23.181,7	23.056,1	20.152,7	21.034,3	23.847,2
E. Resultado primário (A - C - D)	-23.149,8	-21.763,9	-21.405,3	-32.346,7	-19.043,1	-21.847,2	-27.362,0	-21.908,5	-33.485,2	-28.077,4	-18.510,9	-1.473,5	-26.039,2
F. Resultado operacional (B + E)	-2.944,7	-960,8	3.059,3	-19.299,0	-513,9	-2.791,2	-3.223,7	-650,3	-11.960,6	-7.941,1	-3.841,8	15.446,0	1.060,9

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

Notas:

<sup>1</sup> Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa de acordo com a comprovação de vínculo de emprego e atendimento às regras de elegibilidade previstas na Lei nº 13.134/2015, tendo como piso o valor do SM.

<sup>2</sup> 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 pela Lei nº 13.134/2015 em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto 1 SM.

<sup>3</sup> Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas de trabalho.

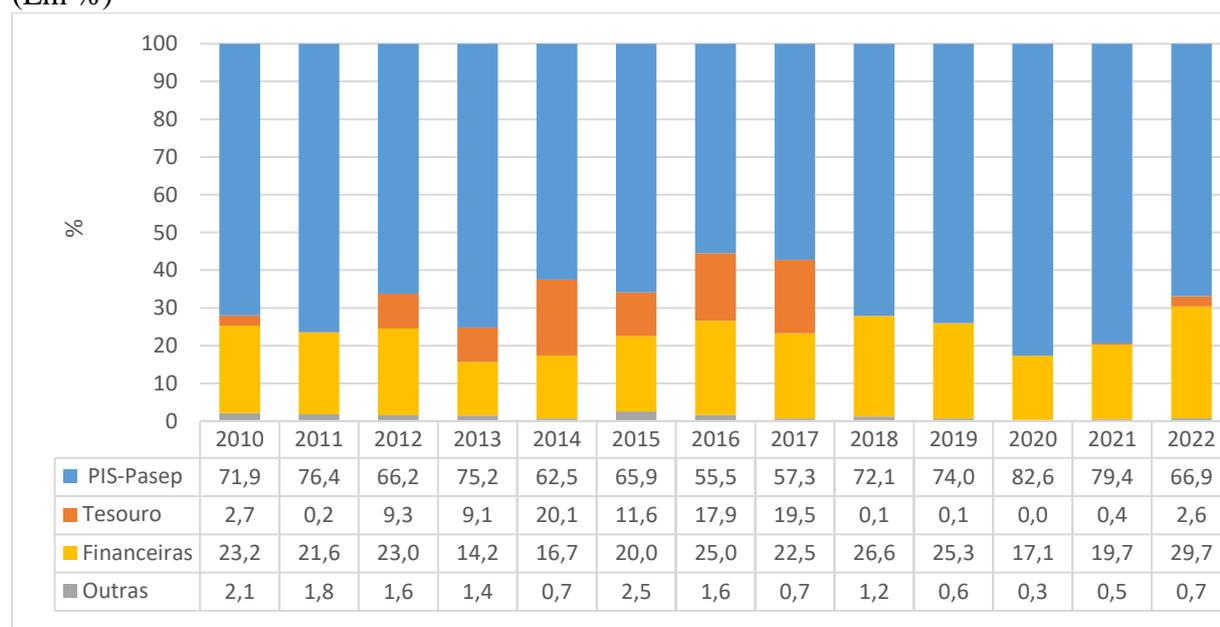
<sup>4</sup> Referente ao repasse constitucional da receita líquida anual do PIS-Pasep.

### 3.1 O fluxo de receitas

Durante o período 2010-2022, o fluxo total de receitas correntes do FAT apresentou variações significativas, em linha com a própria economia brasileira. Em valores reais, o ano de 2014 demarcou o maior volume, com R\$ 92,3 bilhões, enquanto 2019, com R\$ 59,2 bilhões, o menor da série. Tal amplitude indica a instabilidade no potencial orçamentário para os seus respectivos programas ao longo do período em observância.

As contribuições sociais do PIS-Pasep seguiram como principal componente de receita, com média de 69,7% no total. Como resulta de um tributo sobre o faturamento das empresas, o comportamento desse item está associado à dinâmica econômica nacional. Logo, anos com maior crescimento do PIB implicam maior variação positiva na arrecadação. O gráfico 2 permite acompanhar o comportamento relativo dos componentes de receitas.

**GRÁFICO 2**  
**Evolução anual da composição das fontes de receita do FAT – Brasil (2010-2022)**  
(Em %)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>  
Elaboração do autor.

Contudo, decisões de política fiscal podem interferir na capacidade de arrecadação, como de fato ocorreu, sobretudo em função de duas decisões incidentes sobre as contribuições sociais – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias.<sup>7</sup> Essa relação se aprofundou quando o instrumento das desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário) teve maior

<sup>7</sup> Outro componente de vazamento de receitas tributárias que afeta a dinâmica orçamentária do FAT refere-se às sonegações de impostos incidentes sobre o PIS-Pasep, mas esse item não foi considerado para fins deste estudo.

---

abrangência após 2008, com a finalidade de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global àquela época. Com isso, o volume das desonerações exerceu participação mais marcante no total de vazamentos de receitas desde então, mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes, mesmo após algumas revisões sobre sua utilização em vários setores (Ipea, 2015a). 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 2010-2022, chegou a R\$ 193,6 bilhões (preços corrigidos para dezembro de 2022). Esse valor equivale a 20,6% de toda a receita corrente líquida apurada no mesmo período.

Por sua vez, o instrumento de desvinculação orçamentária, que surgiu como medida de caráter emergencial e temporária nos anos 1990, foi seguidamente renovado via DRU pelo Congresso Nacional, conforme dito anteriormente. A situação se agravou com a EC nº 476/2016, que elevou o percentual da DRU de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Consequentemente, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a superar as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019.

No entanto, a aprovação da EC nº 103/2019, que tratava de uma reforma de cunho fiscalista no sistema previdenciário nacional, trouxe novas alterações no arcabouço normativo do FAT ao menos em três pontos. O primeiro foi a supressão da DRU sobre o PIS-Pasep, sua principal fonte de receita primária.<sup>8</sup> Como resultado, 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 (ver tabela 1).<sup>9</sup>

O segundo ponto refere-se à modificação do artigo 239 da CF/1988 (§ 1º), ao reduzir o percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%. Essa alteração teve pouco efeito na contabilidade atual do FAT, pois o percentual estabelecido já vinha sendo efetivamente remetido durante a vigência da DRU.<sup>10</sup>

O terceiro foi possibilitar a retenção de parte da arrecadação do PIS-Pasep para atender à necessidade de custeio do Regime Geral de Previdência Social. Esse ponto funciona, na prática, como um mecanismo de vazamento por desvinculação de receita do FAT, tanto que seu valor foi próximo ao que seria à antiga DRU em 2022, ao serem repassados R\$ 17,6 bilhões para o sistema previdenciário. Dessa forma, a contabilidade do FAT se vê imerso em novas

---

<sup>8</sup> A EC nº 103/2019 incluiu o § 4º ao art. 76 das Disposições Transitórias, onde estabelece que a DRU não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

<sup>9</sup> Considerando-se o valor bruto do PIS-Pasep de 2019 (incluindo a DRU), a variação foi negativa em 9,9%.

<sup>10</sup> Como o repasse obrigatório ao BNDES de 40% das receitas ocorria após descontados os 30% da DRU, incidindo sobre as receitas líquidas, o valor repassado já representava 28% da receita primária do FAT.

incertezas (risco regulatório) sobre sua sustentabilidade, em face da imprevisibilidade quanto a esses repasses, que ainda rescinde de regulamentação legal (MTE, 2022)

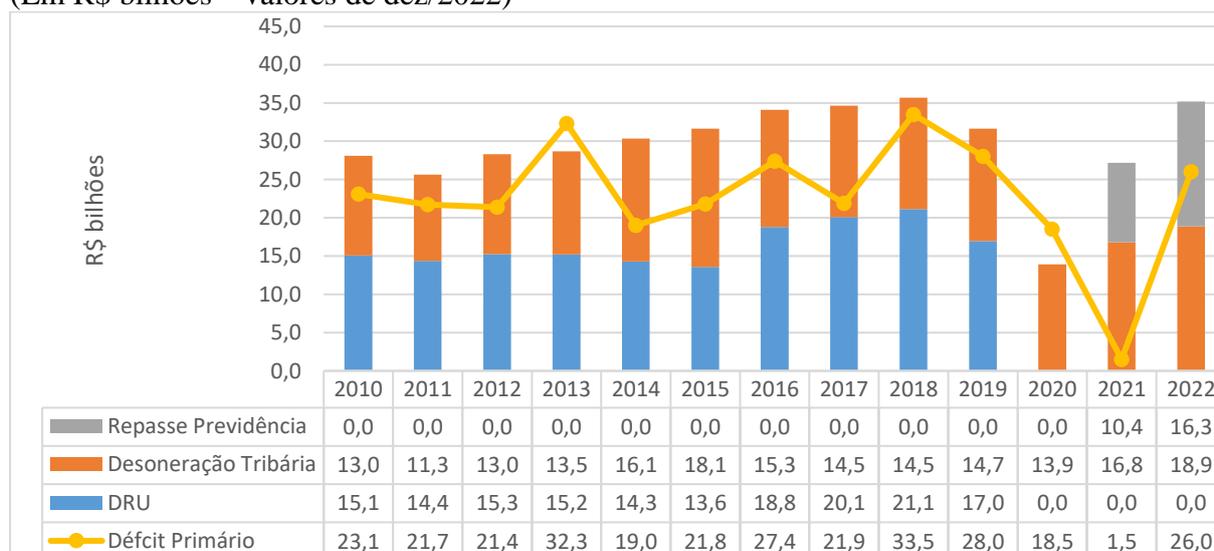
Ante a essas questões, entre 2010 e 2022, a soma dos valores de desonerações, desvinculações e repasses para a previdência equivale a 46,2% da receita primária líquida (PIS-Pasep). Essa drenagem de receita foi, por exemplo, bem superior à soma do déficit primário registrado no mesmo período (R\$ 385,1 bilhões contra R\$ 296,4 bilhões, respectivamente), o que evidencia como a estrutura contábil do FAT foi drasticamente afetada. Vale ressaltar que, como mostrado por Silva (2019a), tais decisões foram tomadas pelo núcleo decisório do governo federal, sem passar pelo processo deliberativo via Codefat, que é o órgão oficial de representação paritária para o controle social do fundo.

O gráfico 3 mostra a evolução dos valores drenados do FAT via política fiscal, com a possibilidade de compará-los ao déficit primário apurado anualmente. É possível notar que, a partir de 2010, apenas em dois anos o total estimado dos vazamentos foi inferior ao do déficit primário: 2013, ano que combinou crescimento de despesas e queda busca nas contrapartidas do Tesouro; e 2020, devido à supressão da DRU pela EC nº 103/2019. Como a partir de 2021 começou a haver também a perda de receitas por intermédio de repasses à previdência, compensando negativamente os ganhos com o fim da DRU, os vazamentos voltaram a superar o déficit primário apurado.

### GRÁFICO 3

#### Evolução das desonerações, desvinculação e retenção (repasses para a previdência) sobre a contribuição do PIS-Pasep – Brasil (2005-2022)

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

---

Em decorrência dessa drenagem orçamentária no arranjo de financiamento do FAT, o Tesouro Nacional passou a aportar somas extras de recursos para cobrir despesas correntes obrigatórias a partir de 2010. Desde então, esse aporte representou função importante sobre as receitas correntes, 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 residuais em relação ao total, um dos fatores que explicam os déficits seguintes.

Contudo, é importante destacar que o montante dos aportes em toda a série analisada não foi sequer igual à soma das desvinculações orçamentárias ocorridas: enquanto a União aportou R\$ 92,6 bilhões até 2022, a DRU retirou R\$ 174,4 bilhões até 2019. Ou seja, os repasses representaram cerca da metade do valor acumulado da DRU (em período menor, inclusive), o que indica um balanço claramente desfavorável ao FAT. Ainda assim, o fluxo de repasses da União foi um dos fatores que contribuíram para aumentar a pressão política sobre os gastos com o SPETR, conforme noticiado em muitos veículos de imprensa, que geralmente não fazem menção às perdas de receita sofridas pelo fundo.<sup>11</sup>

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 2022, a soma das remunerações sobre as aplicações financeiras representou 21,9% das receitas totais do FAT. Como sua variação anual está associada à taxa básica de juros no país,<sup>12</sup> a arrecadação por essa via é sensível a mudanças na política monetária. Isso foi possível observar, por exemplo, em virtude das 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, por exemplo, 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 dinâmica econômica nacional.<sup>13</sup>

No entanto, a importância dessa fonte na composição orçamentária do FAT indica, por sua vez, uma situação paradoxal. Se a taxa de juros mais alta implica maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro, em contrapartida, ela eleva o custo do

---

<sup>11</sup> Entre os inúmeros exemplos, segue matéria noticiando o “déficit recorde” do FAT em 2013: <<https://oglobo.globo.com/economia/fundo-de-amparo-ao-trabalhador-deve-fechar-ano-com-deficit-recorde-de-72-bi-10557756>>

<sup>12</sup> Uma parte dos recursos aplicados via BNDES são vinculados a taxas de juros internacionais (Silva, 2019b).

<sup>13</sup> A taxa de remuneração das aplicações na rede bancária nacional era dada pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que se tratava de um percentual fixado abaixo do valor da taxa Selic. Com a criação da Taxa de Longo Prazo (TLP), por intermédio da Lei nº 13.483/2017, houve alteração na sistemática de cálculo das remunerações sobre as novas aplicações.

---

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 do comportamento das receitas financeiras é a queda das aplicações do FAT em programas de microcrédito via Depósitos Especiais, a exemplo do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).<sup>14</sup> Esse movimento vem ocorrendo desde 2007, dadas as limitações geradas pelos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, assunto a ser debatido com mais detalhes na próxima subseção.

Por fim, o item “outras receitas” também demonstrou trajetória instável no período. O maior valor ocorreu em 2015, R\$ 2,4 bilhões, mas seu principal componente – a cota-parte da contribuição sindical compulsória (Conta Especial de Emprego e Salário) – foi praticamente abolida com a aprovação da reforma trabalhista (Campos e Silva, 2023), sancionada pelo então presidente Michel Temer como Lei nº 13.467/2017.<sup>15</sup> Pelo fato desse item possuir 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 dos 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, fato pouco (ou nada) considerado durante a aprovação da referida lei.

Portanto, como foi possível perceber até aqui, o fluxo de receitas do FAT esteve sujeito a uma série de fatores externos à sua governança. 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, atingiram as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na subseção seguinte.

---

<sup>14</sup> Sobre o Proger, ver Corseuil, Foguel e Russo (2021).

<sup>15</sup> Sobre os principais aspectos tratados pela Lei nº 13.147/2017, ver Carvalho (2017), Silva (2018c), Valadares, Galiza e Oliveira (2017).

---

### 3.2 O fluxo das obrigações<sup>16</sup>

A Lei nº 7.998/1990 define enquanto obrigações do FAT financiar o Programa Seguro-desemprego – que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado – e o Programa Abono Salarial – que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais de baixa remuneração –, além de outras ações que auxiliem na busca por emprego, como os serviços de intermediação e qualificação profissional. O orçamento para esses programas é projetado tanto no Plano Plurianual (PPA) quanto nas LOAs, sob a responsabilidade gerencial do Ministério do Trabalho. Há ainda a exigência constitucional de repasses anuais ao BNDES 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 correntes do FAT apresentaram tendência de elevação entre 2010 e 2022, embora com alguns distúrbios de rota. Após crescimento expressivo até 2014, houve oscilações nos anos seguintes, encerrando a série com um valor 2,5% acima do inicial. Na série considerada, em cinco anos ocorreram oscilações anticíclicas em relação ao PIB: 2017, 2018 e 2021, com aumento do PIB e queda nas despesas; 2016 e 2020, com queda do PIB e elevação das despesas do FAT.

Para compreender a trajetória das despesas correntes torna-se mister verificar seus principais itens de custeio, ou seja, o financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Observa-se que o gasto com ambos se manteve crescente até 2016, superando o ritmo de evolução das receitas primárias. Desde então, iniciou-se um movimento de queda nos valores reais de gastos para esses dois programas. Pelo gráfico 4, nota-se que em quase toda a série o gasto somado desses programas superou o valor da receita líquida com o PIS-Pasep. Em apenas três anos essa relação não foi observada: 2011, em virtude do crescimento da receita puxado pela elevação de 7,5% do PIB nacional no ano anterior; 2020 e 2021, quando a DRU deixou de incidir sobre contribuições de financiamento da seguridade social. Em 2022, em função tanto da queda da arrecadação primária em relação ao ano anterior (-6,7%) e a elevação dos repasses para a previdência, o gasto com os programas de auxílio financeiro aos trabalhadores voltou a ser superior.

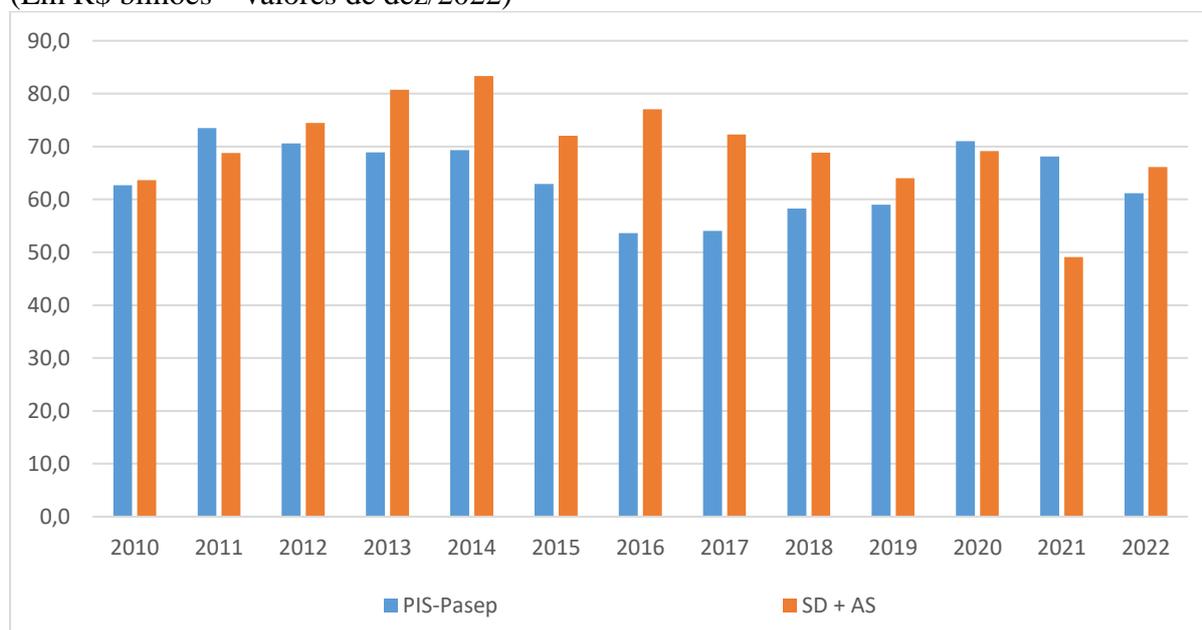
---

<sup>16</sup> Vale ressaltar que “o FAT, por ser um fundo público, segue as políticas, ritos e procedimentos aplicados às atividades de execução orçamentária e financeira do Governo Federal. A movimentação financeira ocorre via Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, o que facilita a verificação da conformidade documental e de identificação, avaliação e controle dos processos de empenho, liquidação e pagamento dos gastos e aplicações” (MTE, 2023, p. 18).

#### GRÁFICO 4

### Evolução anual da relação entre receitas primárias do FAT e gastos totais com os programas Seguro-desemprego e Abono Salarial – Brasil (2010-2022)

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

Por se referirem a despesas obrigatórias 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 orçamentário para os demais programas do SPETR. Para fins de comparação, os gastos com os dois programas respondiam por cerca de 2/3 (66,1%) da arrecadação líquida do PIS/Pasep em 2005, o que demonstra o quanto as disponibilidades financeiras do FAT, em relação a suas receitas correntes, foram afetadas ao longo dos anos.

Por sua vez, os programas auxiliares chegaram a representar conjuntamente algo próximo a 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000. Contudo, sua participação foi se reduzindo seguidamente, até apresentar seu menor valor relativo em 2022, com apenas 0,3% do total das obrigações, quando também se considera os repasses referentes aos empréstimos constitucionais ao BNDES. Nesse sentido, os serviços previstos – como os de intermediação de emprego e qualificação profissional –, cuja despesa é de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento e cortes orçamentários, tornando-se cada vez mais residuais em termos do montante de gastos (Ipea, 2023). O gráfico 5 ilustra a evolução da participação relativa de cada um dos itens de obrigação do FAT durante a série analisada.

## GRÁFICO 5

### Evolução anual da composição das obrigações totais do FAT – Brasil (2010-2022)

(Em %)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

Portanto, o desarranjo na capacidade de execução de serviços de ativação do mercado de trabalho afeta o funcionamento do SPETR como um todo. Mas essa não é uma questão que se resolva apenas com cortes 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 no mercado de trabalho brasileiro, como a formalização do emprego, além de contribuir para a elevação da renda disponível das famílias e a queda na desigualdade de renda (Neri, Vaz e Souza, 2014; Silva *et al.*, 2021). Por isso, torna-se necessário verificar com atenção os determinantes das variações nos gastos correntes anuais, dado que o resultado impacta diretamente na operacionalidade 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 entre 4,1 e 4,3 parcelas emitidas em média por beneficiário (Pires e Lima Júnior, 2014; Ipea, 2015b; Amorim, Evellyn e Silva, 2024). Logo, esse não é um fator que tem se mostrado determinante para explicar as variações recentes nos gastos anuais com o programa. Por sua vez, o valor do benefício e o número de segurados cresceram

---

significativamente desde o início dos anos 2000. Destarte, a combinação entre esses dois movimentos responde pelo crescimento dos gastos anuais com o programa.

Quanto ao valor do benefício, o valor corrente SM exerce grande influência, uma vez que ele é definido pela CF/1988 como o piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária. Vale mencionar que o SM passou por seguidos aumentos reais na primeira metade do período em análise, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, após acordo com as centrais sindicais, que resultou na Lei nº 12.255/2009.<sup>17</sup> Contudo, a sequência de elevação real encerrou-se em 2016, em razão da queda do PIB (2015 e 2016) seguida de semiestagnação (2017 a 2019). A partir de 2019, a regra deixou de ser considerada, e o SM passou a ser corrigido apenas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Apesar dessa medida, os reajustes anteriores do SM acima da inflação tiveram impactos significativos na elevação do valor nominal médio das parcelas do seguro-desemprego.

Diante de tal situação, o Codefat alterou o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas em 2013, no intuito de amenizar os efeitos dos aumentos reais do SM sobre os valores correntes médios dos benefícios. Para isso, decidiu-se por utilizar apenas o INPC como parâmetro, e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial, apesar da posição contrária das representações sindicais (Silva, 2019a). Conseqüentemente, os ganhos reais deixaram de ser incorporados às parcelas que excedessem o piso constitucional, que, por sua vez, permaneceu indexado ao valor corrente anual do 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 de 49,6 milhões (ver gráfico 1). No entanto, sua trajetória foi afetada negativamente desde então devido a uma combinação de crise econômica (2015/2016), fraca recuperação nos anos seguintes e impactos da pandemia de covid-19 a partir de 2020. Em 2021, o contingente de postos formais de trabalho voltou a se elevar, de maneira que, em todo o período – 2010 a 2022 –, houve crescimento na ordem de 15,3%. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à ampliação do estoque de emprego formal no período, ainda que de maneira instável, por elevar a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício.

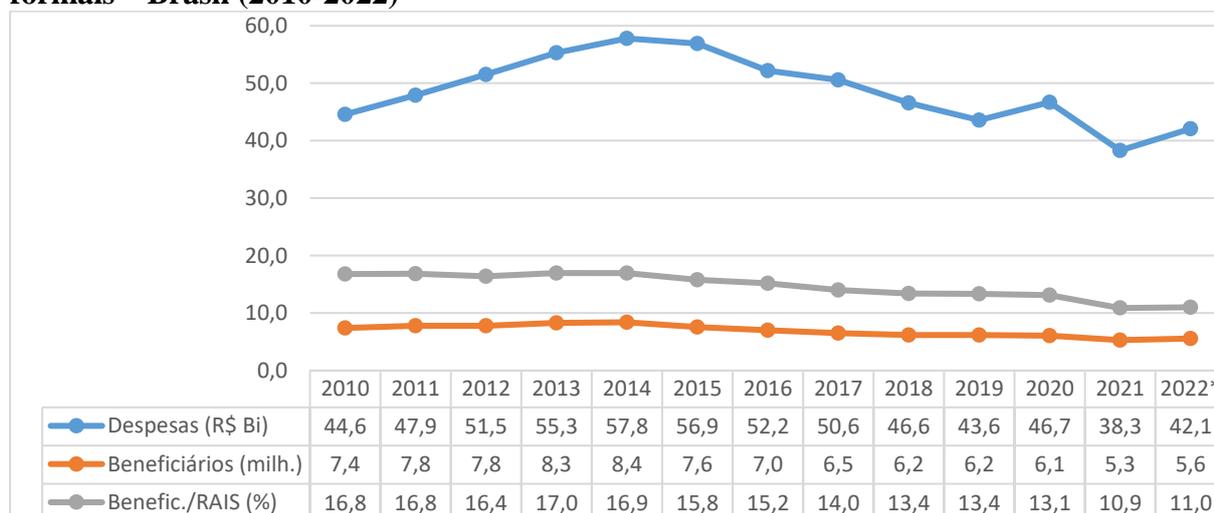
---

<sup>17</sup> Pela regra acordada, o valor do SM passa a ser calculado com base na variação do PIB com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do INPC no período de referência (Dieese, 2008; Ipea, 2015).

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; Gonzaga e Pinto, 2014). Ou seja, a complementaridade entre formalização e rotatividade do emprego ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo em momentos de queda do desemprego no país, como ocorreu até o ano de 2014. Para uma comparação visual, o gráfico 6 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.<sup>18</sup>

GRÁFICO 6

**Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Programa Seguro-desemprego (trabalhadores formais) sobre o estoque de trabalhadores formais – Brasil (2010-2022)**



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

Obs.: valores em R\$ bilhões atualizados para dez/2022.

Os números indicam duas sequências distintas para o total de benefícios do seguro-desemprego no período. Primeiramente, observa-se elevação até 2014, quando alcançou o pico da série com 8,4 milhões de trabalhadores beneficiados. A partir de 2015, a trajetória começou a demonstrar quedas seguidas, finalizando a série com 5,6 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

<sup>18</sup> Os dados discutidos nesta subseção referem-se à modalidade de seguro-desemprego trabalhador formal, por ser essa a principal em termos de quantidade de beneficiários e por ser diretamente relacionada à dinâmica do mercado de trabalho. Não entram no cômputo, portanto, as modalidades de seguro para pescadores artesanais, trabalhadoras domésticas e trabalhadores em condição análoga a escravo. Para informações sobre a composição total do programa, ver Amorim, Evellyn e Silva (2024).

---

rotatividade no mercado de trabalho, começa a cair e se estabilizar na casa dos 11,0%. Ou seja, houve queda em proporção maior na quantidade de beneficiários que em relação ao estoque de trabalhadores na Rais durante o mesmo período. Por isso, o total das despesas com o programa em valores atualizados, que na primeira metade da década cresceu fundamentalmente em função dos ganhos reais do SM, passou a registrar queda a partir de 2015, com relativa recuperação em 2020, em meio aos impactos da pandemia de covid-19 e das políticas de mitigação por parte do governo federal (Silva, Corseuil e Costa, 2022; Costa *et al.*, 2022).

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 pode ser explicada por mudanças no marco normativo trabalhista no Brasil. A primeira delas refere-se à entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015 (art. 4, § 2), que endureceu as regras de acesso ao benefício. Os trabalhadores mais atingidos pelas mudanças na regulação do programa foram aqueles que buscam o benefício pela primeira ou segunda vez (em geral os mais jovens), pois passaram a ter que comprovar um período de relação empregatícia maior que o exigido anteriormente: em vez de seis meses a cada nova solicitação, a exigência passou a ser de doze meses na primeira e nove meses na segunda solicitação (Amorim, Evellyn e Silva, 2024). Outra mudança recente foi a aprovação da Lei nº 13.467/2017 (reforma trabalhista), que dentre as mais de cem alterações incorridas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), instituiu um novo tipo de rescisão de contrato de trabalho, a rescisão por acordo. Por esse mecanismo, que pressupõe que a rescisão seja consensual entre trabalhador e empregador, há uma flexibilização de direitos e deveres de ambas as partes. No caso do trabalhador, por não se tratar de uma demissão involuntária, ele deixa de fazer jus ao benefício de seguro-desemprego.

Porém, para os padrões internacionais, o Brasil não possui uma despesa com seguro-desemprego que possa ser considerada elevada em proporção do PIB. 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 0,5% do PIB, bem abaixo de Holanda, Bélgica, França e Espanha, que detêm índices superiores a 1%. A média geral dos países da OCDE orbita próximo a 0,7% do PIB (Amorim e Bilo, 2019). Ademais, como constatado por Pires e Lima Júnior (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com média de 7,6% do total da força de trabalho, 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.

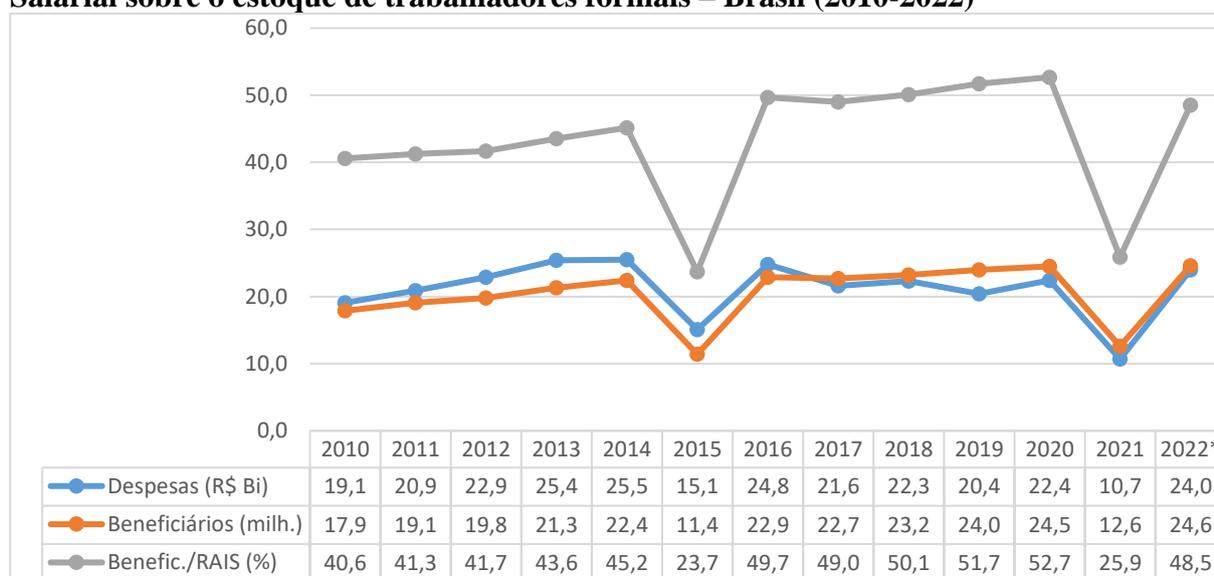
Com relação ao abono salarial, os reajustes do SM atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público elegível a recebê-lo. Em outras palavras,

à medida que os reajustes verificados nos últimos anos, aliado à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, houve redução da dispersão dos salários entre os trabalhadores formais (Ipea, 2011; Silva, Amorim e Russo, 2020; Amorim e Silva, 2022).

Os aumentos ocorridos no valor real do SM, juntamente com a trajetória de evolução no número de trabalhadores formalizados, foram os principais determinantes do crescimento do total de beneficiários do abono, que saltou de 17,9 milhões em 2010 para 24,6 milhões de trabalhadores ao longo do período avaliado. O gráfico 7 ilustra essa movimentação em termos da trajetória anual do gasto, do número de beneficiários e do percentual em relação ao estoque de trabalhadores formais.

GRÁFICO 7

**Evolução anual do gasto, número de beneficiários e percentual de beneficiários do Abono Salarial sobre o estoque de trabalhadores formais – Brasil (2010-2022)**



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

Obs.: valores em R\$ bilhões atualizados para dez/2022.

Nota-se pelos dados que, 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: em 2010 essa relação era de 40,6%, e após alcançar o pico em 2020, encerrou a série com 48,5% em 2022, ou seja, crescimento de 8 p.p. no período. Embora o abono também tenha sofrido alterações em seu regimento 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 necessita ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral.

Silva, Amorim e Russo (2020) mostraram que, se por um lado a maior parcela dos beneficiários (57,0%) continuou recebendo o valor integral, por outro, 43% dos trabalhadores formalizados com direito de acesso ao abono salarial tiveram perda de benefício, isto é, passaram a receber valores inferiores ao SM. Com isso, o benefício médio baixou para 86,7% do SM corrente, segundo o cálculo com base nos dados da Rais para o ano de 2019. Como consequência, houve 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 nesses últimos anos da série.

Vale destacar ainda que as fortes variações da quantidade de beneficiários do abono na parte intermediária da série (queda acentuada em 2015, seguida de normalização em 2016, o mesmo ocorrendo em 2021/2022) ocorreram devido a alterações no cronograma de pagamento.<sup>19</sup> Com isso, parte dos trabalhadores elegíveis ao benefício só pôde recebê-lo no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e em 2021. Essas duas quebras de calendário resultaram em defasagem no pagamento do benefício. Conseqüentemente, no ano de 2022, o pagamento ainda era referente ao ano base de 2020, de modo que o FAT passou a ter um passivo de um ano do abono a ser acertado futuramente, sem que esteja muito claro como isso ocorrerá.

Por fim, no item “outras despesas”, 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; e vii) manutenção das unidades regionais da estrutura ministerial. 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 observado até aqui, a evolução das despesas correntes está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional brasileira e nas mudanças institucionais sobre a dinâmica operacional e orçamentária do FAT. Nesse contexto, para que

---

<sup>19</sup> Sobre o processo que levou a essa decisão no Codefat em 2015, ver Silva (2019a), e para o ocorrido em 2021, ver MTE (2023).

---

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 objeto de compensação, para evitar desajustes nos programas em geral. 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, 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<sup>20</sup> e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do abono salarial, sem que fosse possível uma reversão da economia gerada para outras ações do sistema, uma vez 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 difícil de saber se isso será suficiente para garantir uma capacidade programática mais robusta, pois novos mecanismos de apropriação orçamentária – com a drenagem de recursos para despesas previdenciárias – vêm sendo utilizados.

Em seguida, são abordados os impactos dos movimentos de receitas e despesas discutidos até aqui sobre a evolução patrimonial do FAT.

### **3.3 Resultado operacional e evolução patrimonial**

Nesta subseção, o objetivo é verificar como o patrimônio financeiro do FAT (formado pelo montante repassado ao BNDES e demais aplicações) se comportou diante as instabilidades ocorridas tanto no fluxo das receitas quanto no fluxo das obrigações do FAT. Tal análise é relevante para os objetivos deste estudo 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, no intuito de incentivar a geração de novos postos de trabalho e de 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.

Inicialmente, torna-se necessário, verificar a apuração anual do “Resultado Operacional ou Nominal” do FAT, determinado pela diferença entre os totais de receitas (primárias e secundárias) e obrigações (despesas correntes e repasses constitucionais) em cada exercício

---

<sup>20</sup> Também houve mudanças na modalidade de seguro-desemprego ao pescador artesanal. A Lei nº 13.134/2015 fixou alguns critérios mais restritivos para concessão do benefício (Ipea, 2017).

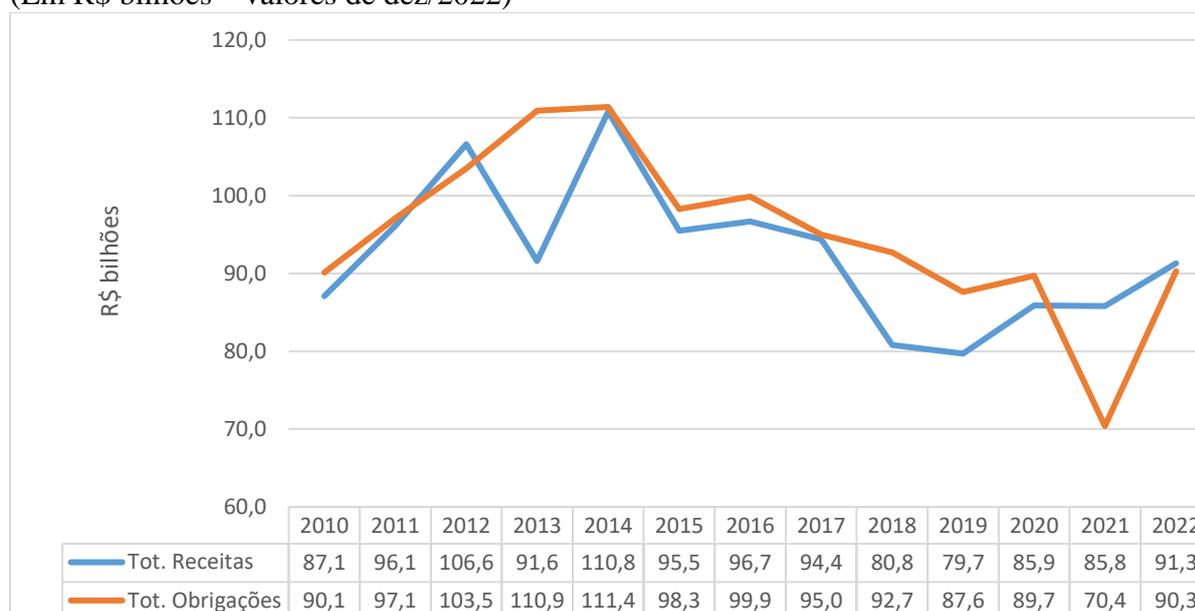
contábil. A apuração desse indicador demonstra se o fundo tem sido capaz de cumprir as obrigações de natureza dual que lhes são impostas pela CF/1988, que são: financiar os programas de assistência financeira aos trabalhadores (seguro-desemprego e o abono salarial) e de ativação do mercado de trabalho (intermediação de emprego, qualificação profissional e microcrédito), e manter as transferências ao BNDES para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico (produtivos e de infraestrutura).

O gráfico 8 demonstra que, na maior parte da série analisada entre 2010 e 2022, o resultado operacional foi 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 de 2013, 2018 e 2019. O pior resultado foi apurado em 2013, quando a diferença foi negativa em R\$ 19,3 bilhões, explicado também pela queda acentuada da receita de remunerações financeiras naquele ano.

#### GRÁFICO 8

#### Evolução anual das receitas e obrigações totais do FAT – Brasil (2010-2022)

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

Uma novidade a ser destacada nos balanços dos últimos três anos da série refere-se ao fim da DRU, a partir em 2020, no bojo da EC nº 103/2019 (reforma da previdência). Com isso, estancou-se o principal canal até então de vazamentos de receitas do FAT, que deixou de perder 30% de sua principal fonte de receita primária, as contribuições do PIS-Pasep. Ainda assim, o resultado em 2020 voltou a ser negativo em R\$ 3,8 bilhões, embora relativamente menor que

---

os saldos anteriores. Ocorre que o alívio financeiro proporcionado pelo fim das desvinculações nesse ano foi compensado pela redução de R\$ 6,5 bilhões nas receitas de aplicações financeiras, e o restante não foi suficiente para cobrir o déficit operacional apresentado no ano anterior (R\$ 7,9 bilhões) e a elevação nos gastos somados com seguro-desemprego e abono salarial (aumento de R\$ 5,1 bilhões).

Nos dois anos seguintes, o resultado operacional voltou a ser positivo, mesmo com a incidência de outro item de vazamento sobre as receitas do FAT, que se refere à retenção de recursos do PIS-Pasep para cobrir despesas da previdência social, conforme demonstrado anteriormente (ver gráfico 3). Mas vale ressaltar que, em 2021, houve nova mudança no calendário de pagamentos do abono salarial (a exemplo do ocorrido em 2015), de modo que boa parte das despesas foram computadas no exercício seguinte (ver gráfico 7). Esse é o principal motivo pelo qual 2021 fechou com o maior resultado de toda a série (R\$ 15,4 bilhões), pois a soma das receitas totais (receitas correntes e financeiras) permaneceu praticamente inalterada em relação ao ano anterior. O lado das despesas também contribuiu para esse resultado, com queda considerável dos gastos com seguro-desemprego. Por sua vez, em 2022, houve crescimento expressivo das receitas financeiras (60,2%), o que praticamente compensou em valores absolutos a queda na arrecadação líquida do PIS-Pasep (-10,2%) e a elevação nos gastos com o seguro-desemprego (9,9%). Mas o retorno ao calendário de pagamentos do abono salarial e o aumento também expressivo dos repasses para a previdência (R\$ 17,6 bilhões contra R\$ 10,3 bilhões no ano anterior) interferiram no resultado operacional, que mesmo assim fechou positivo em R\$ 1,06 bilhão.

Outra informação importante é que, apesar do cenário contábil adverso ao longo do período de análise, o arranjo institucional do FAT permitiu a manutenção de uma trajetória significativa de acúmulo patrimonial desde sua origem, como demonstra a tabela 2. Considerando apenas a série entre 2010 e 2022, o patrimônio financeiro variou positivamente em 42,90%. O montante acumulado em 2022 chegou a R\$ 455,2 bilhões, o que representa 4,8% do PIB nacional, sendo que, em 1995, esse percentual era de 3,1%.

TABELA 2

**Evolução dos saldos anuais do patrimônio do FAT – Brasil (1995-2022)**

(Em R\$ bilhões – valores de dez/2022)

Ano	Fundo Extramercado (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos Especiais (c)	Outros	T O T A L (a+b+c)	Percentual do PIB (%)	Variação Patrimonial (Ano - %)
2010	43,0	206,3	68,6	0,5	318,4	4,4	0,7
2011	47,6	218,8	58,3	10,6	335,3	4,4	5,3
2012	54,4	233,0	50,5	11,7	349,7	4,4	4,3
2013	39,4	248,4	43,4	4,0	335,2	4,0	-4,1
2014	43,0	261,7	35,2	6,2	346,1	4,1	3,2
2015	42,4	272,4	27,9	5,4	348,3	4,4	0,6
2016	41,2	273,5	24,9	4,5	344,1	4,4	-1,2
2017	45,3	288,9	20,2	0,5	354,9	4,5	3,1
2018	37,2	305,7	16,4	32,4	391,7	4,9	10,4
2019	31,2	315,1	11,5	32,1	390,0	4,8	-0,4
2020	28,8	325,6	9,6	33,3	397,3	4,9	1,9
2021	44,7	360,4	7,8	33,1	446,1	4,8	12,3
2022	48,6	366,9	6,0	33,7	455,2	*	2,0

Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>

Elaboração do autor.

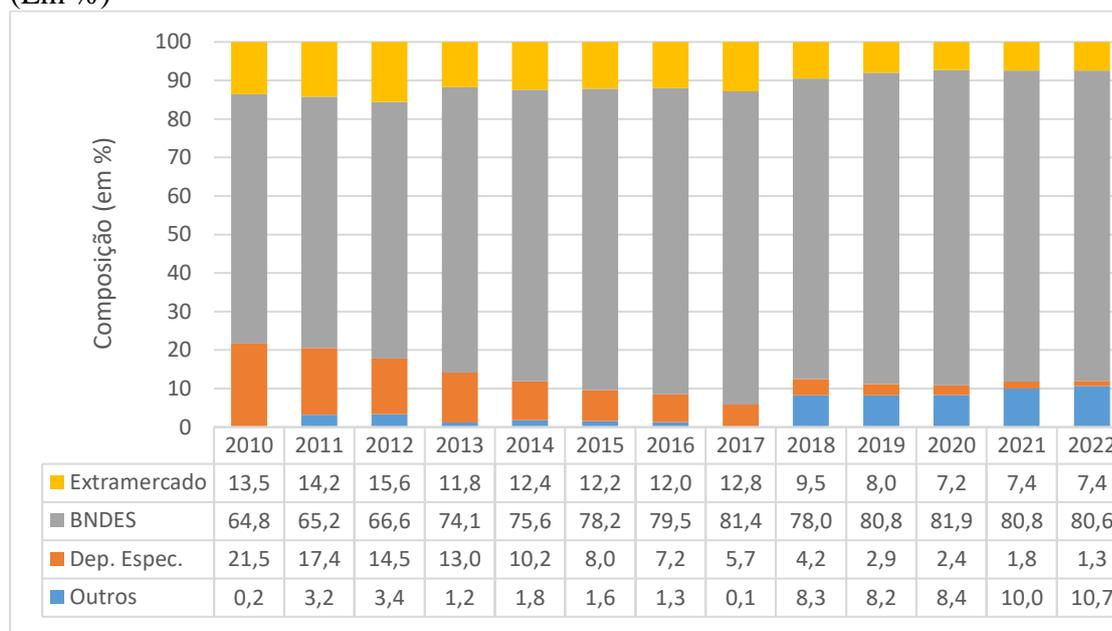
Essa evolução patrimonial, mesmo diante do crescimento das despesas correntes e dos vazamentos na sua base primária de receitas, deve-se fundamentalmente à obrigação constitucional de novos repasses anuais ao BNDES e ao rendimento de aplicações financeiras. Vale lembrar que as taxas de referência básicas para as aplicações – Selic e TJLP (até 2017) – foram bem superiores às médias da taxa de inflação e da variação real do PIB durante a maior parte do período em análise, ainda que, em pelo menos três anos (2013, 2016 e 2020), houve movimentos de queda acentuada na taxa de juros Selic, visando amenizar conjunturas de estagnação ou recessão da economia.

Porém, é fato que esse crescimento vem ocorrendo em taxas decrescentes: entre 1995 e 2009, a variação média foi de 13,4% a.a., ao passo que no período 2010-2022 foi de 2,3% a.a. Sobre o contexto mais recente, dois fatores podem ser considerados. Primeiramente, em virtude do aumento de gastos com os principais programas (seguro-desemprego e abono salarial), as disponibilidades monetárias para Depósitos Especiais foram se escasseando, o que restringiu a expansão das linhas específicas de crédito a micro e pequenas empresas. Em segundo lugar, 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.

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado pela análise da participação de cada componente do patrimônio financeiro do FAT ao longo da série analisada, ilustrada no gráfico 9. A modalidade Depósitos Especiais, que chegou a representar 37,4% do total em 2006, quando a concessão de crédito alcançou seu maior patamar, iniciou uma contínua queda desde então. Após representar 21,5% em 2010, terminou a série com participação apenas residual, 1,3% em 2022. Em contrapartida, o componente do FAT Constitucional, isto é, o acúmulo dos repasses anuais ao BNDES previstos constitucionalmente, teve sua participação elevada de 64,8% em 2010 para 80,6% em 2020. A parcela do fundo extramercado (RML) permaneceu relativamente estável até 2017, na casa dos 12%, quando iniciou uma sequência de queda, finalizando com 7,4%. Por fim, o componente “outros”, com valores residuais até 2017, passou a ser mais expressivo 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), ao recomendar que o Ministério do Trabalho revisasse a contabilização dos créditos tributários e da dívida ativa relacionados às contribuições do PIS-Pasep, a serem evidenciados no patrimônio do FAT, tendo em vista a convergência com 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.

## GRÁFICO 9

### Evolução anual da participação por item patrimonial do FAT – Brasil (2010-2022) (Em %)



Fonte: Portal do FAT. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat-2/>  
Elaboração do autor.

---

### 3.4 Síntese analítica

O conjunto de informações apresentadas e debatidas nesta seção demonstram, portanto, que o arranjo de financiamento projetado para o SPETR no Brasil vem enfrentando desafios constantes. As disputas por maior controle sobre suas receitas e seus gastos têm tornado cada vez mais complexa sua operacionalização.

O FAT foi atingido de diversas maneiras ao longo dos anos, em razão de decisões de política fiscal que, mesmo sem terem correspondido a uma quebra drástica na sua engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de potencial de proteção social dos trabalhadores. Tais decisões, embora impactassem diretamente na dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem haver qualquer negociação com o Codefat, o que reforça o argumento de uma *hierarquia de poder decisório* na coordenação das políticas de trabalho e renda no Brasil (Silva, 2019a).

Por essa abordagem, qualquer análise sobre a trajetória orçamentária e contábil do FAT não pode negligenciar tais alterações ocorridas nas regras de funcionamento, que a despeito de terem natureza incremental, foram se acumulando no decorrer dos anos e implicaram impactos expressivos na estrutura institucional de financiamento do SPETR brasileiro.

Isso não implica dizer que o modelo operacional do FAT não necessite de ajustes.<sup>21</sup> Os desafios conjunturais sempre trazem novas questões a serem enfrentadas. Contudo, não se deve perder de vista as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo voltado à promoção de políticas para o bem-estar e a contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros. Quaisquer propostas de remodelagem precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassarem pelos fóruns indicados para a gestão e o controle social de suas atividades, em especial o Codefat, órgão relevante para a democratização das relações entre Estado e sociedade civil na efetivação dos direitos constitucionais tratados neste texto.

---

<sup>21</sup> Propostas de ajustes no desenho institucional do FAT são debatidas em Silva (2018b).

---

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FAT consiste, desde sua criação oficial em 1990, no pilar fundamental das políticas de trabalho e renda no Brasil. Seu arcabouço normativo proporcionou a implementação de um conjunto de programas que engloba, por um lado, ações de assistência financeira, intermediação laboral, qualificação profissional e microcrédito, e por outro, o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico. Com isso, seu modelo institucional visa gerar complementariedades sinérgicas entre o setor produtivo e a política de proteção social no país. Além do PIS-Pasep, principal item de receita corrente, a estrutura de financiamento é complementada por fontes secundárias de receita referentes às remunerações de ativos financeiros acumulados ao longo dos anos, compostos pelos repasses constitucionais ao BNDES, os Depósitos Especiais em instituições bancárias públicas e a RML (na forma de títulos públicos).

Apesar desse engenhoso desenho, as análises permitiram constatar que, com o aumento dos gastos correntes *vis-à-vis* o total líquido das receitas, sobretudo em função dos programas obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), a estrutura operacional que lhe dá sustentação começou a mostrar sinais de fragilidade. Com a diminuição do espaço para despesas discricionárias, como no caso dos serviços auxiliares de intermediação de emprego e qualificação profissional, a ideia originária de um sistema público integrado, conforme apregoado tanto pelas Convenções da OIT quanto pela CF/1988, ficou comprometida.

Contudo, o que se buscou mostrar é que esse aparente esgotamento possui distintos determinantes. Embora não se negue a possibilidade de ajustes, o principal vetor de desestabilização é oriundo de decisões de política econômica no âmbito do Executivo federal, que drenaram receitas importantes para o funcionamento do SPETR desde meados dos anos 1990, sem uma contrapartida estável de compensação. Os dois mecanismos de destaque foram as desvinculações orçamentárias e, em maior vulto após a crise global de 2008, as desonerações tributárias. Ambos implicaram distorções anuais da relação entre receitas e despesas que se prolongaram no tempo. Com a EC nº 103/2019, apesar das desvinculações orçamentárias deixarem de incidir sobre a arrecadação anual do PIS-Pasep, o que ocorria desde 1995, um novo mecanismo de drenagem dos recursos passou a valer, referente aos repasses ao sistema previdenciário, cuja definição compete exclusivamente ao Ministério da Fazenda e os valores não seguem nenhuma regra pré-estabelecida.

Os fatores verificados indicam que, como o arranjo de financiamento do FAT movimentava um montante significativo de recursos, o que gerou o acúmulo de um vultoso

---

patrimônio financeiro desde sua origem – R\$ 455,2 bilhões em 2022, algo em torno de 5% do PIB nacional –, ele acaba despertando interesses variados dentro da própria estrutura estatal. Nesse sentido, muitas das medidas tomadas que impactaram na dinâmica orçamentária do FAT não apenas diferem das finalidades pelas quais ele foi criado como passaram ao largo inclusive de sua esfera de deliberação social, que é o Codefat. Logo, atentar-se somente à trajetória contábil resulta em uma análise incompleta e enviesada de toda essa complexa economia política que lhe caracteriza.

Torna-se necessário, então, levar em conta esse mix de medidas de cunho fiscalista adotadas ao longo do tempo que interferiram negativamente nos resultados operacionais de natureza contábil e, conseqüentemente, na capacidade do Estado brasileiro em prover serviços públicos diversificados, em sintonia com as mudanças recentes no mundo do trabalho. Tal perspectiva se mostra ainda mais imperiosa no contexto de alto desemprego e informalidade persistente no mercado de trabalho, além do recrudescimento dos níveis de desigualdade no país e das novas modalidades de precarização do emprego mediado por plataformas digitais privadas de capital internacional.<sup>22</sup>

Por fim, a compreensão abrangente das dinâmicas contábil, financeira e política que regem o FAT, a qual este estudo visou contribuir, se justifica pois, à medida que se aprofundam as distorções orçamentárias esmiuçadas nas seções anteriores, ganham força no debate político novos (ou nem tão novos assim) elementos discursivos, acionados por grupos de interesse específicos, que visam desresponsabilizar ao máximo a estrutura de atendimento público no Brasil. Logo, destaca-se a importância de uma agenda de pesquisa sistemática sobre os instrumentos de financiamento, seletividade, implementação e governança dos programas associados aos direitos sociais (trabalho, previdência, assistência, saúde, educação, cultura etc.), no intuito de se acompanhar os fatores que definem sua efetividade em todo o território nacional.

---

<sup>22</sup> Sobre o trabalho mediado por plataformas e sua tendência à precarização, ver Carvalho e Nogueira (2024).

---

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).
- AMORIM, B.; SILVA, S. P. **A evolução da abrangência do Programa Abono Salarial: análise dos fluxos de entrada e saída (2011-2019)**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2794).
- AMORIM, B.; SILVA, S. P. **Perfil e padrões de uso do seguro-desemprego no Brasil**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, no prelo)
- AZEVEDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.
- CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 63, p. 81-94, 2017.
- CARVALHO, S. S.; NOGUEIRA, M. O. Plataformização e precarização do trabalho de motoristas e entregadores no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 77, Ipea, 2024.
- CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação: Fundo de Amparo ao Trabalhador**, Ministério do Trabalho, 2017. Brasília: CGU, 2018.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; RUSSO, F. M. Uma avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda sobre o emprego, a folha salarial e as demissões sem justa causa no setor formal brasileiro: síntese dos principais resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 72, p. 117-126, 2021.
- COSTA, J. *et al.* Análise da incidência do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial ao longo da distribuição de renda com base nos dados da PNAD Covid-19. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea. n. 74, 2022.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Política de valorização do salário mínimo: aplicação da MP 421 em 1º de março**. São Paulo: Dieese, 2008. (Nota Técnica, nº 62)
- DIEESE. **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.
- 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.
- IPEA. Finanças públicas. **Carta de Conjuntura**, Ipea, n. 29, 2015a.
- IPEA. Trabalho e renda. *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** (n. 23). Brasília: Ipea, 2015b.
- IPEA. Trabalho e renda. *In*: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** (n. 25). Brasília: Ipea, 2017.
- KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

---

MORAIS, R.; DE NEGRI, J. A.; MATTOS, L. Impacto das ações do BNDES sobre emprego e produtividade da economia. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). **Financiar o futuro: o papel do BNDES**. Brasília: IPEA, 2022.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório de gestão: exercício 2022 do FAT**. Brasília: MTE/Codefat, 2023.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. H. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2014.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: 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. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 56, Ipea, 2014.

SANTOS, L. O.; MIGUEZ, T. H. Modelo insumo-produto aplicado ao BNDES: resultados para emprego, massa salarial e valor adicionado no período 2014-2021. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 74, Ipea, p. 61-78, 2022.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

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**, n. 65, Ipea, 2018b.

SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 64, p. 99-110, 2018c.

SILVA, S. P. **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).

SILVA, S. P. **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. **O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira**. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).

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. (Nota Técnica da Disoc, n. 76).

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.

SILVA, S. P. *et al.* Caracterização socioeconômica de beneficiários do Abono Salarial no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea. n. 72, 2021.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M.; OLIVEIRA, T. A reforma trabalhista e o trabalho no campo. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Ipea, n. 63, p. 94-106, 2017.