

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 25 | Abril de 2019

66

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

Presidente

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional,
Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

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

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

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

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

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

Membros

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Luciana Moura Martins Costa

Leandro Pereira da Rocha

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 da Economia.

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

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR NO DECÊNIO 2008-2017¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de um arranjo institucional complexo que envolve a temática do trabalho. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) definiu a criação de novos direitos, bem como uma série de políticas públicas para garanti-los à classe trabalhadora.

Para suprir a necessidade de financiamento desse campo específico de políticas públicas, foi constituído, em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes próprias de ingressos para a execução de programas de apoio e garantia de direitos aos trabalhadores, incluídos no chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde sua fundação, dada a relevância em termos políticos e econômicos que ele adquiriu, o FAT se consolidou como o principal instrumento de estruturação das políticas de trabalho no país. No entanto, a gestão de um fundo contábil de tal vulto – um dos maiores da América Latina – não está isenta de uma série de interesses que dificultam ainda mais sua coordenação e, por conseguinte, sua sustentabilidade.

Nessa perspectiva, este texto tem como objetivo analisar a trajetória orçamentária recente do FAT, buscando contrastar seus indicadores contábeis com os fatores políticos e econômicos mais relevantes que condicionaram seu balanço contábil. O recorte temporal escolhido foi o decênio 2008-2017, por se tratar de um período imediatamente após a deflagração de uma grave crise global do capitalismo, com diferentes impactos entre os países nos anos subsequentes.

2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO FAT

Após sua previsão no art. 239 da CF/1988, o FAT foi criado e regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para ser o instrumento de financiamento de um conjunto de políticas que se enquadram no SPETR, que tem como eixo estruturante o Programa Seguro-desemprego. Sua principal fonte de recursos advém do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que são contribuições sociais de natureza tributária calculadas sobre o faturamento operacional bruto de empresas privadas e públicas. Ficou definido, ainda, que 40% das entradas anuais de receita do PIS/Pasep devem ser repassadas ao Banco

1. Uma versão mais completa e mais abrangente temporalmente pode ser conferida em Silva (2018a).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de projetos de investimento e desenvolvimento econômico. Esse montante passa a ser contabilizado como patrimônio financeiro do FAT, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.³

Pela Lei nº 7.998/1990, foi estabelecida também a criação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), composto de forma tripartite, com a representação paritária de organizações ligadas a trabalhadores, empregadores e órgãos da estrutura estatal. O Codefat ficou incumbido de tomar as decisões estratégicas sobre os programas componentes do SPETR, acompanhar suas operações e responder pelas obrigações e pelos recursos que lhes são atribuídos.⁴

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

Com isso, estava formada toda a engenharia institucional para financiar e coordenar o conjunto de políticas de mercado de trabalho no Brasil. O FAT passou a ser o pilar mais importante do SPETR, pois seu arranjo normativo proporcionou as capacidades estatais necessárias para a implementação de um sistema complexo de programas voltados à proteção e à promoção do emprego, englobando ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. Além do PIS/Pasep, mantido como principal item de arrecadação primária do fundo, sua estrutura de financiamento é complementada por fontes menores, como a cota-parte da contribuição sindical, e por fontes secundárias (que tiveram importância crescente ao longo dos anos), referentes às remunerações de seus ativos financeiros compostos pelos repasses constitucionais ao BNDES para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, a remuneração sobre a RML e os Depósitos Especiais em instituições financeiras públicas.⁵

3. Para mais detalhes sobre a relação institucional do FAT com o BNDES, ver Silva (2019b).

4. Ver Silva (2019a).

5. Havia ainda no § 4º do art. 239 a previsão de uma *contribuição adicional* a ser cobrada de empresas que apresentassem índices de rotatividade da força de trabalho superiores à média de seu setor. No entanto, esse parágrafo nunca foi regulamentado.

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

Em 1994, no contexto da complexa estratégia que envolveu o Plano Real, o governo federal implementou um novo artifício de política fiscal que impactou diretamente o fluxo de receitas do FAT, o chamado Fundo Social de Emergência (FSE). Este fundo previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais para a livre disponibilização orçamentária por parte do governo federal. Apesar do FSE ter vigência programada até 31 de dezembro de 1995, a norma foi renovada desde então pelos diferentes presidentes que sucederam, primeiramente com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, posteriormente, com a Emenda Constitucional (EC) nº 27/2000, passou-se a utilizar o nome de Desvinculação de Recursos da União (DRU), mais condizente com o que seu objeto realmente aborda.

O primeiro grande impacto das desvinculações na dinâmica financeira do FAT foi a ocorrência de *deficit* primário (receita primária líquida menos despesas correntes), em 1995, algo inédito até então. Entre 1995 a 2007, período anterior ao recorte temporal escolhido para este texto, o *deficit* primário somou R\$ 88,4 bilhões.⁶ Porém, o montante desvinculado de suas receitas no mesmo período foi de R\$ 122,3 bilhões, ou seja, a soma de todo o *deficit* foi bem inferior à receita apropriada pelo governo federal para atender outras despesas orçamentárias. Ainda assim, o *deficit* primário foi mais que compensado nesse período pelas receitas secundárias do fundo, provenientes de suas aplicações financeiras via bancos públicos, o que permitiu que seu patrimônio permanecesse em crescimento, atingindo R\$ 270,9 bilhões, em 2007.

Segue então uma análise mais detalhada do desempenho orçamentário do FAT para o decênio 2008-2017.

3 A DINÂMICA FINANCEIRA DO FAT (2008-2017)

A sequência analítica engloba o fluxo de entrada de recursos, o fluxo de saídas, e, por fim, a variação patrimonial do FAT, buscando contrastar com as decisões de política fiscal e mudanças no ambiente econômico que impactaram em sua dinâmica. Para subsidiar o debate, a tabela 1 apresenta um amplo conjunto de informações com a discriminação de todos os itens de receita (primária e secundária), despesas e demais componentes do resultado nominal anual do FAT.

6. Todos os valores utilizados neste texto foram atualizados para dezembro de 2017.

TABELA 1
Fluxo financeiro do FAT (2008-2017)
 (Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)

Exercícios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Receitas correntes	43,16	40,30	46,84	53,62	59,638	57,88	68,91	55,47	53,53	54,86
A.1. Arrecadação PIS/Pasep (- DRU)	42,27	39,37	43,87	52,29	51,256	50,75	51,74	45,68	39,25	40,56
A.2. Aportes Tesouro Nacional	0,0	0,0	1,66	0,13	7,17	6,17	16,61	8,02	13,49	13,79
A.3. Outras receitas	0,95	0,93	1,30	1,21	1,22	0,95	0,56	1,76	0,80	0,51
B. Receitas financeiras	15,84	16,29	15,58	16,31	19,57	10,59	15,24	15,24	19,63	17,58
C. Despesas	36,09	44,82	45,37	49,75	54,78	60,11	62,83	52,82	57,41	54,79
C.1. Seguro-desemprego – benefício	24,81	31,62	31,18	34,08	37,37	40,75	43,15	41,29	38,55	38,01
C.2. Abono salarial – benefício ⁴	10,07	12,22	13,56	14,86	16,69	18,72	19,06	10,99	18,30	16,23
C.3. Qualificação profissional	0,23	0,25	0,22	0,11	0,08	0,01	0,0	0,0	0,0	0,06
C.4. Intermediação de emprego	0,17	0,15	0,10	0,14	0,19	0,15	0,17	0,07	0,05	0,03
C.5. Outras despesas	0,81	0,58	0,50	0,56	0,45	0,48	0,46	0,48	0,51	0,46
D. Repasses BNDES	16,4	15,55	17,67	19,37	20,38	21,59	20,29	18,50	16,32	16,54
Receita Desvinculada (DRU)	10,39	10,03	12,32	11,91	12,92	13,05	12,43	11,48	16,39	17,88
Resultado primário (A - C - D)	-8,9	-20,0	-16,2	-15,5	-15,5	-23,8	-14,2	-15,9	-20,2	-16,5
Resultado nominal (A + B - C - D)	6,87	-3,78	-0,62	0,82	4,03	-13,24	1,02	-0,62	-0,57	1,13

Fonte: Coordenação-Geral de Recursos do FAT (CGFAT). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

3.1 O fluxo das entradas

O fluxo anual de receita do FAT no decênio 2008-2017 apresentou uma variação real positiva de 22,8% (2017 em relação a 2008). Os recursos advindos das contribuições para o PIS/Pasep representaram 65,7% de toda a receita líquida, acompanhando a própria dinâmica da economia brasileira. Houve um crescimento frequente até 2014, com exceção de 2009, em decorrência dos impactos diretos da crise econômica global no ano anterior. Em 2015, já sob o início da crise política e econômica no Brasil, a trajetória de arrecadação do PIS/Pasep se reverteu. Essa queda aprofundou-se ainda mais após a aprovação no Congresso e sanção presidencial da EC nº 476/2016, que ampliou de 20% para 30% a porcentagem da DRU sobre as contribuições sociais, incluindo o PIS/Pasep, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Em 2017, ocorreu uma ligeira recuperação das receitas do PIS/Pasep, mas seu valor atualizado ficou bem próximo ao obtido nos anos iniciais da série.

Já as receitas financeiras, que apresentaram variação positiva no período, apesar de certa instabilidade, foram responsáveis por 23,2% do total. No entanto, a participação crescente dessa fonte de receitas implica uma situação paradoxal para o fundo e para o próprio funcionamento do SPETR. Por um lado, ela depende de uma taxa de juros mais alta, que implique maiores remunerações sobre os ativos aplicados no mercado financeiro. Por outro lado, uma taxa de juros elevada encarece o custo do investimento no país, o que compromete a busca por um nível mais significativo de crescimento econômico que resulte em aumento do nível de emprego e também crescimento da própria arrecadação primária do FAT.

Destaca-se, ainda, como novidade a partir de 2010, o aporte de recursos do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas primárias do fundo, que no período representou 9,6% do total das receitas. No entanto, vale ressaltar que a soma desses aportes foi bem inferior ao valor desvinculado no mesmo período pelo governo federal, representando apenas 52,1% desse total.

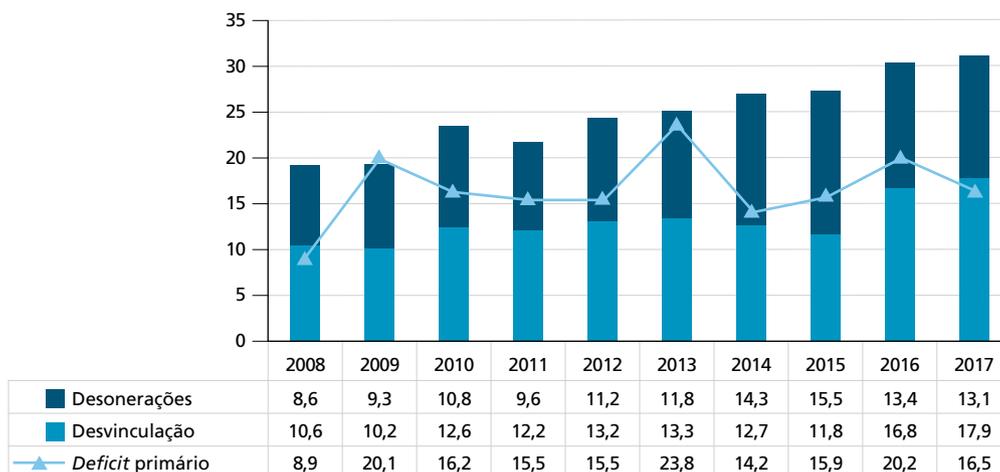
Outra decisão de política fiscal que influiu negativamente no crescimento dos recursos via PIS/Pasep refere-se às novas medidas de desoneração tributária tomadas pelo governo federal, com a intenção declarada de incentivar o setor produtivo para minimizar os impactos negativos da crise econômica global iniciada em 2008. De acordo com estimativas apresentadas nos projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), as desonerações sobre a contribuição do PIS/Pasep foram em torno de R\$ 13,1 bilhões, em 2017, valor por sua vez muito próximo ao aporte orçamentário do Tesouro Nacional para o FAT no mesmo ano (R\$ 13,8 bilhões). Ao considerar todo o período, este valor seguiu uma trajetória crescente, saltando de R\$ 2,6 bilhões, em 2005, para R\$ 15,2 bilhões, em 2015, quando se alcançou o maior valor da série.

O gráfico 1 permite acompanhar a trajetória desses “vazamentos” de receita em função das decisões de política econômica do governo federal, bem como verificar sua relação com o *deficit* primário (receitas líquidas menos despesas) do FAT. Por meio do gráfico 1, nota-se que, durante toda a série analisada, apenas em 2009 o valor do *deficit* primário foi superior, ainda que ligeiramente. No acumulado do período, foram R\$ 249,0 bilhões de perdas de receitas via esses instrumentos contra R\$ 166,8 bilhões de *deficit* primário.

GRÁFICO 1

Evolução das desonerações e desvinculação da contribuição do PIS/Pasep em relação ao *deficit* primário do FAT (2008-2017)

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

No caso das receitas financeiras, há de se observar mudanças importantes nas trajetórias da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)⁷ e da Taxa Selic ao longo desse período, pois são determinantes na remuneração das disponibilidades financeiras do FAT aplicadas na rede bancária. A instabilidade na trajetória desses dois indicadores (sobretudo da Selic) ajuda a entender o comportamento das receitas financeiras, expressas anteriormente na tabela 1, que caíram em 2013, se recuperaram somente em 2016 e apresentaram nova queda em 2017. Outro fator explicativo é a queda das próprias aplicações do FAT em Depósitos Especiais a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial.

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

3.2 O fluxo das obrigações

Os números referentes ao decênio 2008-2017 mostram que a despesa corrente total do FAT aumentou 51,8%. Ao observar o comportamento dos componentes da despesa, nota-se que o custeio dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial cresceu bem acima do total de receitas primárias líquidas. Em 2017, a soma desses dois itens de despesa foi 33,5% superior ao total da receita primária líquida do fundo, já descontado o repasse constitucional ao BNDES e à DRU. Por serem gastos obrigatórios previstos na CF/1988, ambos não estão sujeitos a contingenciamentos.

Porém, o crescimento da participação desses dois itens no total das despesas do FAT faz com que o espaço financeiro para os demais programas do SPETR se torne mais exíguo. As ações de qualificação profissional e intermediação de emprego, que juntas chegaram a representar 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000,⁸ passaram a ter sua participação cada vez mais reduzida ao longo dos anos, estabilizando-se abaixo de 1% no período mais recente (item *outras despesas* do gráfico 2). Por possuírem natureza discricionária, os gastos com esses serviços são frequentemente alvos de contingenciamento para fins de ajuste fiscal. Dessa forma, não apenas os programas de ativação do mercado de trabalho ficaram praticamente sem recursos para sua execução, mas também o próprio sistema como um todo passou a ser pressionado por mudanças de adequação fiscal ao novo arcabouço normativo que rege a dinâmica financeira do fundo.

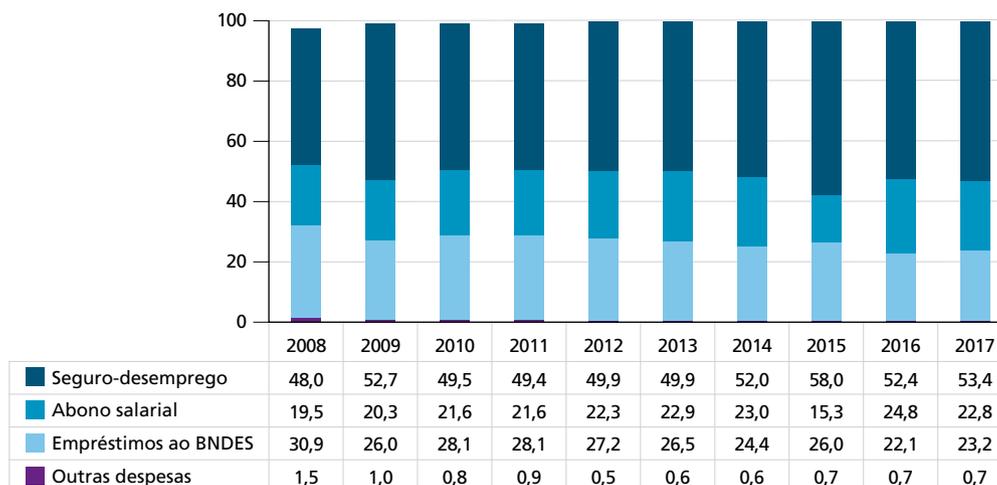
7. A Lei nº 13.483/2017, decorrente da Medida Provisória (MP) nº 777, alterou a sistemática da TJLP, ao criar uma nova Taxa de Longo Prazo (TLP).

8. Ver Silva (2018a).

GRÁFICO 2

Evolução da composição das obrigações totais do FAT (2008-2017)

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.
Elaboração do autor.

Nesse sentido, torna-se relevante um aprofundamento sobre os determinantes principais para o crescimento acelerado dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial no país na última década, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas. Para se chegar a possíveis entendimentos sobre essa questão, é preciso destacar alguns pontos relevantes para o debate.

No caso do seguro-desemprego, a despesa varia fundamentalmente em função de três aspectos: *i*) o valor do benefício; *ii*) o número de beneficiários; e *iii*) sua duração. Estudos recentes apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item *iii*), tem mantido certa estabilidade em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Pires e Lima Júnior, 2014; Ipea, 2015). Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, e a combinação entre esses dois movimentos é a principal responsável pelo crescimento dos gastos. No primeiro, destaca-se o aumento real do salário mínimo (SM) ao longo desse período, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal.⁹ E como a CF/1988 estabeleceu o salário mínimo corrente como piso para os benefícios sociais, o valor das parcelas do seguro-desemprego não pode ser inferior a ele, o que eleva o valor médio de cada parcela em virtude de sua valorização real.

9. A MP nº 474/2009 manteve a política de valorização do SM acordada com os movimentos de trabalhadores e seguida desde 2007, sendo convertida na Lei nº 12.255. Pela regra, o valor do salário mínimo passa a ser calculado com base na variação do produto interno bruto (PIB) com dois anos de defasagem mais a inflação do ano anterior, medida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) verificado no período de referência (Ipea, 2015).

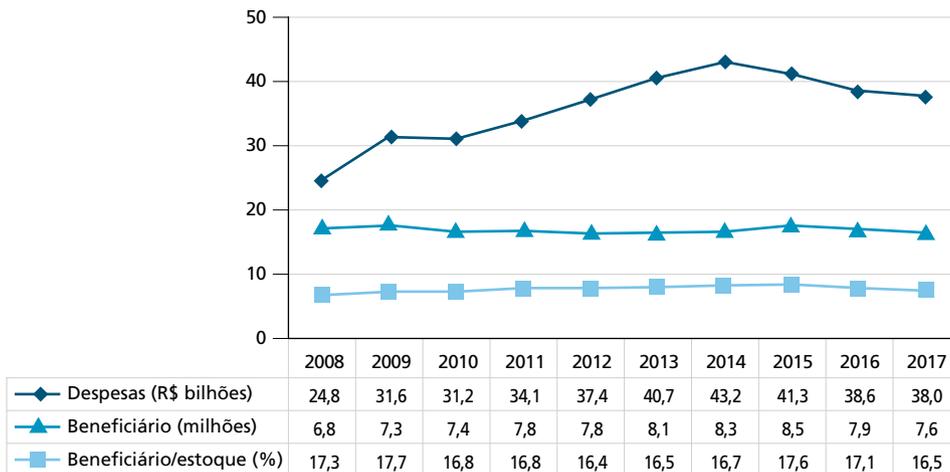
Já no tocante ao número de segurados, o fator determinante é o estoque de trabalhadores formais, que apresentou crescimento constante no início deste século até 2014, chegando a 49,6 milhões de trabalhadores formalizados, pico histórico no país. Nos anos 2015 e 2016, houve uma queda acentuada nesse contingente, com a eliminação de 3,5 milhões de postos de trabalho na economia brasileira (Oliveira e Silva, 2018), acompanhada por uma relativa estabilidade em 2017, encerrando a série analisada com 46,3 milhões de postos formais de trabalho. Ainda assim, ao se comparar a variação no período todo (2008-2017), houve um crescimento na ordem de 17,5%. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o seguro-desemprego se deve também à ampliação da quantidade de trabalhadores com emprego formal no período, pois estão sujeitos a serem demitidos involuntariamente e, assim, cumprirem as condições de acesso ao benefício, aumentando a cobertura de atendimento do programa.

Um dos fatores que potencializam essa relação entre aumento do estoque de trabalhadores formalizados e aumento dos gastos com seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Corseuil e Ribeiro, 2012; Dieese, 2014; Gonzaga e Pinto, 2014). Ou seja, a complementaridade entre aumento da formalização do emprego e manutenção de altas taxas de rotatividade ajuda a desvendar o aparente paradoxo sobre a elevação de gastos com seguro-desemprego mesmo durante um momento de queda contínua do desemprego no país, como ocorreu entre 2008 e 2014. Na prática, a porcentagem de beneficiários do seguro-desemprego subiu em um patamar muito próximo à elevação do estoque de trabalhadores formais no Brasil, dada a manutenção de altas taxas de rotatividade no mercado de trabalho.

Para uma melhor comparação visual, o gráfico 3 apresenta as trajetórias referentes ao gasto anual, ao número de beneficiários e à porcentagem de segurados em relação ao estoque de trabalhadores formais no Brasil. Pode-se notar que a taxa de crescimento anual do valor monetário despendido no período foi bem superior à taxa referente ao número de trabalhadores atendidos, sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo. Porém, tanto o volume global de despesas com o programa quanto o número de beneficiários vêm diminuindo desde 2015, o que provavelmente deriva de dois fatores: a queda do estoque de trabalhadores formais e a entrada em vigor da Lei nº 13.134/2015, que endureceu as regras de acesso ao benefício. Já a porcentagem de beneficiários em relação ao estoque total de trabalhadores formalizados apresentou relativa estabilidade.

GRÁFICO 3

Gasto, número de beneficiários e porcentagem de beneficiários do seguro-desemprego sobre o estoque de trabalhadores formais – valores de dez. 2017 (2008-2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

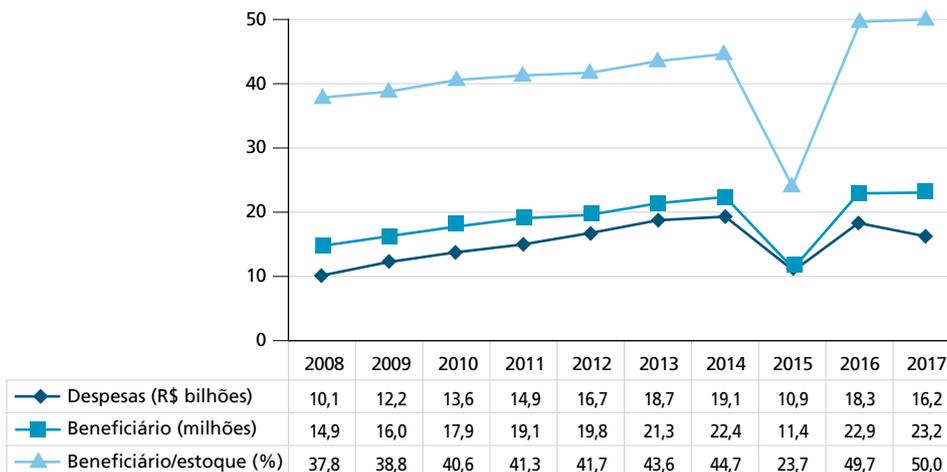
Apesar da trajetória de crescimento nos gastos com seguro-desemprego, há de se ressaltar que o Brasil não possui uma despesa relativamente alta em proporção ao PIB com esse programa para os padrões internacionais. Se comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária, com uma despesa de 0,61% do PIB, abaixo de países como Estados Unidos, Bélgica, França e Espanha, que apresentam índices próximos ou superiores a 1% do PIB. Em contraste, como constataram Pires e Lima Júnior (2014), o número de beneficiários é relativamente elevado no Brasil, com uma média de 7,6% do total de trabalhadores, ficando atrás apenas de Espanha (10,3%), Bélgica (8,8%) e França (8,6%), enquanto países como Polônia (1,8%) e Chile (1,7%) possuem as menores taxas de cobertura do programa.

Com relação ao abono salarial, os gastos são influenciados diretamente, assim como o seguro-desemprego, pelos aumentos do valor real do SM e pela elevação da formalização do mercado de trabalho. O reajuste do salário mínimo atuou tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo, pois, à medida que seus aumentos têm comprimido a dispersão dos salários na economia, o público coberto pelo abono tende a crescer (Ipea, 2012; Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015). Dados do Ministério do Trabalho (MTb) mostram que a proporção de trabalhadores admitidos com remuneração de até 2 SMs cresceu de 44,6% para 51,2% entre 2005 e 2014 (Brasil, 2017). Isso resultou, juntamente com a já citada evolução no número de trabalhadores formalizados, no principal fator responsável pelo crescimento do número de beneficiários do abono salarial, que saltou de 14,9 milhões para 23,2 durante o decênio analisado.

O gráfico 4 traz as trajetórias de gasto anual, o número de beneficiários e sua porcentagem em relação ao estoque de trabalhadores formais, para fins do abono salarial. As curvas de evolução do gasto, assim como no seguro-desemprego, apresentam uma variação superior ao crescimento do número de beneficiários, também sob influência do aumento real do SM. Mas, diferentemente do seguro-desemprego, a porcentagem de beneficiários do abono apresentou uma elevação contínua ao longo do período, saltando de 37,8%, em 2005, para 50%, em 2017. Isso se deu em função da já comentada elevação da quantidade de trabalhadores admitidos com até 2 SMs em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país.

GRÁFICO 4

Gasto, número de beneficiários e porcentagem de beneficiários do abono sobre o estoque de trabalhadores formais – valores de dez. 2017 (2008-2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

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

Portanto, a evolução das despesas correntes do FAT, no período avaliado, está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional e salarial brasileira. Na subseção 3.3, são abordados os impactos dos movimentos de entradas e despesas discutidos até aqui sobre a evolução patrimonial do FAT.

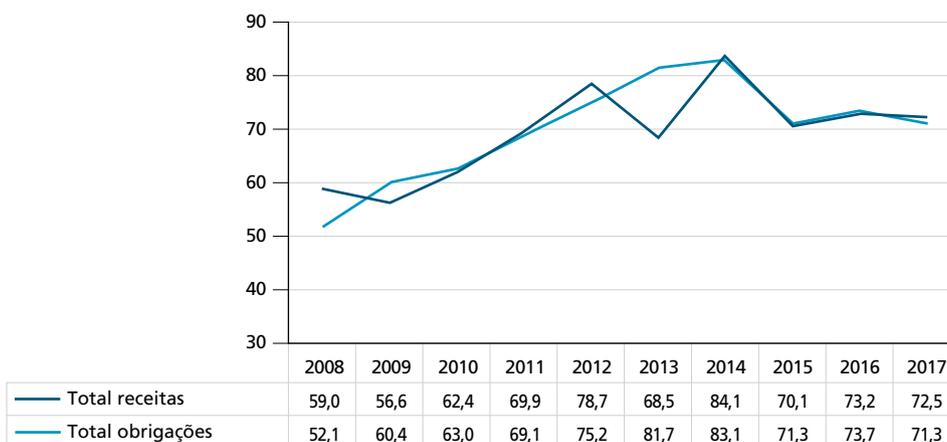
3.3 Resultado nominal e evolução patrimonial

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

O gráfico 5 apresenta essas trajetórias para o período em análise. Nesta, nota-se que, em cinco anos, o resultado nominal auferido foi negativo: 2009, 2010, 2013, 2015 e 2016.

GRÁFICO 5
Receitas e obrigações totais do FAT (2008-2017)

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

O crescimento das receitas tem se dado continuamente a uma taxa média inferior ao das obrigações,¹⁰ sobretudo em função do aumento já discutido dos vazamentos na arrecadação do PIS/Pasep devido às desvinculações orçamentárias e às isenções tributárias, além dos impactos da crise mundial na arrecadação de suas fontes primárias a partir de 2008. Pelo lado das despesas, o impacto maior é marcado pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial, em virtude de alterações nos indicadores de mercado de trabalho, conforme observado na subseção 3.2. O pior resultado nominal foi apurado em 2013, quando essa diferença chegou a R\$ 13,2 bilhões, explicado em parte por uma queda acentuada da receita de remunerações financeiras.

10. Em 2017, houve queda nas receitas e nas obrigações, mas a queda nas receitas foi inferior (0,9% contra 3,2%).

Na realidade, a arrecadação do PIS/Pasep, isoladamente, já não cobria o conjunto de obrigações do FAT desde 1995, quando passou a vigorar a desvinculação de 20% de suas receitas primárias para fins de ajuste fiscal do governo federal. Mas esse desequilíbrio era coberto até com certa folga pelas demais receitas do fundo, com destaque para as financeiras. Porém, isso deixou de ocorrer, sobretudo a partir de 2009, quando foi verificado seu primeiro *deficit* operacional. Em 2012 e 2014, o resultado positivo só foi possível devido ao aumento do repasse do Tesouro Nacional (tabela 1).

Tal conjuntura demonstra a dificuldade do FAT em saldar suas obrigações sob o arranjo institucional atualmente vigente, agravado com a elevação da DRU para 30% em 2016. E essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida clássica de corte de despesas, porque o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial tem muito a ver com tendências positivas para o mercado de trabalho brasileiro, tais como a formalização do mercado de trabalho e o crescimento real do valor do salário mínimo. A ocorrência de *deficit* nominais em exercício obriga que o Codefat tome a decisão de se desfazer de ativos de seu patrimônio financeiro, formado pelo montante repassado anualmente ao BNDES e demais aplicações que o fundo realiza.

Contudo, mesmo com a ocorrência desses desequilíbrios contábeis, o que se observa pelos dados é que o arranjo institucional do FAT lhe permitiu um crescimento patrimonial de 10,6% em termos reais entre 2008 e 2017. Esse crescimento deve-se especialmente ao rendimento de aplicações financeiras. As taxas Selic e TJLP, referências básicas para a remuneração das aplicações do FAT, foram bem superiores à taxa de inflação e à variação real do PIB durante o período em análise.

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado a partir da análise da participação relativa de cada um dos componentes do patrimônio nesses últimos anos, conforme ilustrado no gráfico 6. A modalidade Depósitos Especiais, que chegou a representar quase 30% do total no início da série, apresentou uma queda contínua em sua participação, representando apenas 5,7%, em 2017. Já o componente do FAT Constitucional, referente aos repasses anuais ao BNDES, cresceu de 59,1% para 81,5% no mesmo período. Por fim, a parcela extramercado permaneceu relativamente estável. Para complementar, a tabela 2 apresenta a evolução dos valores anuais de cada item do patrimônio financeiro do FAT para o período 2008-2017.

GRÁFICO 6

Evolução da participação relativa por item patrimonial do FAT (2008-2017)

(Em %)



Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.
Elaboração do autor.

TABELA 2

Patrimônio do FAT – saldos anuais (2008-2017)

(Em R\$ bilhões – valores de dez. 2017)

	Fundo extramercado (a)	Empréstimos ao BNDES (b)	Depósitos especiais (c)	Total (a+b+c)	Variação patrimonial (ano - %)
2008	29,9	156,7	78,4	265,0	-4,0
2009	33,4	169,8	70,2	273,4	3,2
2010	35,3	168,8	56,2	260,3	-4,8
2011	38,1	179,3	47,8	265,2	1,9
2012	44,5	191,1	41,5	277,1	4,5
2013	32,3	203,6	35,6	271,4	-2,0
2014	35,3	214,5	28,8	278,6	2,6
2015	34,8	223,4	22,9	281,1	0,9
2016	33,8	224,3	20,4	278,4	-1,0
2017	37,5	238,9	16,7	293,1	5,3
Variação (%) 2008-2017	25,4	52,5	-78,6	10,6	

Fonte: CGFAT. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.
Elaboração do autor.

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

Ademais, à medida que essas contradições vão se aprofundando, abre-se espaço para a atuação de grupos de interesse que buscam realizar mudanças nas regras vigentes a partir de suas capacidades e recursos específicos. Esse tipo de atuação visa explorar as

ambiguidades existentes, com o acúmulo de pequenas alterações nas regras originais que estruturam o comportamento dos atores, evitando-se o confronto com outros grupos que possuem forte poder de veto contra mudanças mais substanciais.

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

O processo institucional de operacionalização do SPETR brasileiro se enquadra bem a esse encadeamento analítico. Desde sua efetivação, após a regulamentação do FAT, as alterações normativas em sua estrutura foram pontuais e de natureza paramétrica. Apenas alguns ajustes foram aprovados no sentido de alterar regras para a concessão de benefício ou diretrizes para a utilização de recursos emprestáveis às entidades financeiras públicas, mantendo-se sua base mais geral. No entanto, as mudanças geradoras de maiores impactos no funcionamento do sistema vieram de outras instâncias de intervenção, como no caso das novas regras de gestão fiscal do governo federal. Conforme foi mostrado até aqui, os vazamentos identificados (advindos das desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias) foram determinantes para o esgarçamento da capacidade do FAT honrar com as obrigações constitucionais que lhes foram delegadas, pois drenou, para outros fins, parte das receitas de tributos definidos especificamente para custear suas operações.

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

No entanto, isso não implica dizer que o sistema não necessite de ajustes. O arranjo operacional do FAT tem, sim, questões que precisam ser enfrentadas e aperfeiçoadas, desde que para isso se respeitem as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de um fundo de proteção e promoção de políticas voltadas ao bem-estar do conjunto de trabalhadores brasileiros.¹¹ Quaisquer propostas precisam estar em conformidade com essas diretrizes, além de perpassar pelos fóruns indicados para a gestão e o acompanhamento de suas atividades, em especial o Codefat. Porém, como afirmado anteriormente, as principais decisões que impactaram os mecanismos operacionais do fundo não estão em conformidade com essas prerrogativas.

11. Ver Silva (2018b).

4 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo ficou constatado que, com o aumento dos gastos correntes frente às receitas, sobretudo em função dos programas constitucionais obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), o arranjo de financiamento do SPETR brasileiro começou a mostrar sinais de fragilidade, uma vez que se diminuiu o espaço para custear despesas correntes discricionárias, como no caso dos programas de qualificação profissional e intermediação de emprego. À medida que o financiamento desses programas fica comprometido, a ideia originária de um sistema público de emprego integrado mais abrangente se enfraquece, uma vez que seu sucesso está diretamente relacionado ao potencial de complementaridade entre as diferentes ações que o compõem. Com isso, uma análise preliminar e parcial apontaria que o modelo de financiamento do FAT tem se tornado insuficiente para atender ao conjunto de obrigações que lhes foram direcionadas desde a CF/1988.

No entanto, os fatos apresentados demonstram que esse processo de esgotamento da capacidade de financiamento via FAT das políticas de emprego no Brasil possui distintos determinantes. Embora não se negue a necessidade de ajustes no próprio desenho institucional,¹² o principal vetor de esgotamento orçamentário do FAT é oriundo de decisões de política fiscal que drenaram receitas importantes para o funcionamento do sistema, com destaque para as desvinculações orçamentárias e as desonerações tributárias.

Essas decisões foram cruciais na dinâmica operacional do FAT, resultando em uma forte queda anual da relação receitas sobre despesas. Por isso, uma análise de sua trajetória contábil e institucional será sempre incompleta caso não se leve em conta decisões de política fiscal mais abrangentes que interferem em seu resultado nominal.

REFERÊNCIAS

- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Abet, 1998.
- BRASIL. Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2W2puCC>>.
- _____. Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o seguro-desemprego e o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e nº 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2EtTxbK>>.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de gestão do FAT**: exercício de 2016. Brasília: MTE/CGFAT, 2017.
- CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, São Paulo, v. 1, 2015.

12. Para conferir algumas propostas de ajuste do arranjo atual de financiamento do FAT, ver Silva (2018b).

CORSEUIL, C. H.; RIBEIRO, E. P. **Rotatividade de trabalhadores e realocação de postos de trabalho no setor formal do Brasil: 1996-2010**. Brasília: Ipea, 2012. p. 49-54. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 50).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2014.

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: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim de Políticas Sociais, n. 23).

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira: notas de um obituário precoce (1988/2018)**. Brasília: Plataforma Política Social, 2018.

PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. **Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT**. Brasília: Ipea, 2014. p. 51-66. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 56).

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)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018b. p. 99-112. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 65).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019a. No prelo.

_____. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil: uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES**. Brasília: Ipea, 2019b. No prelo.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

