

XII PRÊMIO

SOF



Menção Honrosa

O fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)  
e os desafios orçamentários da proteção  
social no Brasil

Sandro Pereira Silva

**XII PRÊMIO SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL**

**TEMA: Integração entre planejamento e orçamento público**

**TÍTULO DA MONOGRAFIA: O fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os desafios orçamentários da proteção social no Brasil**

**O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E OS DESAFIOS  
ORÇAMENTÁRIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL**

**RIO DE JANEIRO - RJ  
2023**

## 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 e sua capacidade de intervenção programática. O recorte temporal escolhido foi entre 2010 e 2020, por se tratar de um período que, além de ser imediatamente após a deflagração de uma grave crise do capitalismo global, foi marcado por uma série de elementos conjunturais e institucionais com poder de influência sobre o FAT, tornando mais complexa a economia política em torno de seu controle. A análise dos dados permitiu corroborar a hipótese de que a evolução tanto das receitas quanto das despesas correntes, além de estarem diretamente relacionadas às transformações em curso na estrutura macroeconômica e ocupacional brasileira, mostraram-se sujeitas a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica orçamentária e operacional. Eles 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 de caixa para suprir suas demandas programáticas ou mesmo expandir seu potencial de proteção social. Conforme foi apresentado, o FAT movimenta um montante significativo de recursos públicos e acumulou um vultoso patrimônio financeiro desde sua origem. Isso, por sua vez, desperta interesses variados dentro da própria estrutura estatal para controlar esses fluxos de recursos, cujas medidas tomadas passaram ao largo inclusive de sua esfera de deliberação social, que é o Codefat. Logo, atentar-se somente à trajetória contábil resultaria em uma análise incompleta e enviesada de toda essa complexa economia política em torno do FAT. Nessa perspectiva, foi possível demonstrar que tais fatores não podem ser negligenciados em uma análise mais abrangente sobre a dupla função expressa constitucionalmente para o FAT – financiamento tanto de políticas de trabalho e renda quanto de projetos de desenvolvimento econômico – sob o risco de se chegar a conclusões parciais que possam enviesar o debate em torno do fortalecimento de um Estado de bem-estar social no Brasil.

**Palavra-chave:** Orçamento público; Trabalho; Proteção social; Direitos sociais; Planejamento.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. PANORAMA INICIAL DO FAT E SUA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA	7
3. PANORAMA ORÇAMENTÁRIO RECENTE DO FAT (2010-2020)	11
3.1. O FLUXO DE RECEITAS	13
3.2. O FLUXO DAS OBRIGAÇÕES	16
3.3. RESULTADO OPERACIONAL E EVOLUÇÃO PATRIMONIAL	22
3.4. SÍNTESE ANALÍTICA	25
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

## 1. INTRODUÇÃO

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

No Brasil, a construção política desse sistema deriva de um longo processo, iniciado nos anos 1930 com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), cerne da construção de uma institucionalidade trabalhista própria. Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu nova estrutura programática para a garantia de uma série de direitos à classe trabalhadora, conhecida oficialmente como Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Para suprir a necessidade de financiamento desse campo específico de políticas públicas, foi constituído, por meio da Lei nº 7.998/1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com fontes específicas de receitas. Por essa lei também foi criado o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), órgão de natureza tripartite e paritária (mesmo número de representantes entre órgãos do governo federal, associações trabalhistas e patronais) com o objetivo de garantir o controle social sobre as deliberações referentes ao funcionamento do SPETR (Azevedo, 1998; Silva, 2018).

Desde sua fundação, dada a relevância adquirida em termos políticos e econômicos que ele adquiriu, 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 incidência de distintas coalizões de interesses sobre o controle de sua dinâmica operacional.

Com base em tal perspectiva, este estudo visou analisar a trajetória orçamentária do FAT, contrastando indicadores contábeis com fatores políticos e econômicos que possam ter condicionado seu planejamento operacional e sua capacidade de intervenção programática. O recorte temporal escolhido foi entre 2010 e 2020, por se tratar de um período que, além de ser imediatamente após a deflagração de uma grave crise do capitalismo global, foi marcado por uma série de elementos conjunturais e institucionais com poder de influência sobre o FAT, tornando mais complexa a economia política em torno de seu controle<sup>1</sup>.

De antemão, a análise dos dados permitiu corroborar a hipótese de que a evolução tanto das receitas quanto das despesas correntes, além de estar diretamente relacionadas às transformações em curso na estrutura macroeconômica e ocupacional brasileira, mostrou-se sujeita a fatores externos à sua governança que interferem na dinâmica orçamentária e operacional. Eles 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 de caixa para suprir suas demandas programáticas ou mesmo expandir seu potencial de proteção social. Buscou-

---

<sup>1</sup> O relatório de gestão do FAT com os dados referentes à 2021 ainda não estavam disponíveis até a data de elaboração deste texto, devido a restrições impostas pelo período eleitoral.

se então demonstrar que tais fatores não podem ser negligenciados em uma análise mais abrangente sobre a dupla função expressa constitucionalmente para o FAT – financiamento tanto de políticas de trabalho e renda quanto de projetos de desenvolvimento econômico – sob o risco de se chegar a conclusões parciais que possam enviesar o debate em torno do fortalecimento de um Estado de bem-estar social no Brasil. Logo, o entendimento aqui descrito é de que a trajetória de operacionalização das políticas de trabalho e renda no Brasil, dadas as suas particularidades estruturais a serem ressaltadas ao longo do texto, abre possibilidades interessantes para a compreensão dos desafios que envolvem a inserção de políticas sociais na agenda governamental.

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

## **2. PANORAMA INICIAL DO FAT E SUA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA**

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

Diferentemente do modelo de contas individuais que caracterizava os fundos PIS-Pasep, o novo fundo seria de natureza coletiva, voltado a financiar políticas à parcela da população que atendessem certos critérios de elegibilidade, nos moldes do conceito de Sistema Público de Emprego, preconizado nas Convenções da OIT. Tal sistema prevê a cobertura da população economicamente ativa de uma assistência financeira em caso de desemprego involuntário, além de ações de ativação do mercado de trabalho, como intermediação de emprego e qualificação profissional. Para o caso brasileiro, houve também a aprovação do Programa Abono Salarial, como um tipo de complementação salarial, no valor de 1 salário mínimo (SM) anual, direcionada a trabalhadores empregados inscritos no PIS-Pasep há pelo menos cinco anos, com rendimento mensal de até 2 SM.

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

A regulamentação desse sistema veio pouco depois com a aprovação da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Por ela foi criado oficialmente o FAT, como componente do Orçamento da Seguridade Social (OSS), com base nas prerrogativas já 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, item este (§ 4º do art. 239 da CF/1988) que nunca foi regulamentado.

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

Vale destacar que o FAT já se inicia com um patrimônio financeiro considerável, formado pela diferença entre o valor arrecadado via PIS-Pasep e o total das despesas correntes entre outubro de 1988 e sua implementação em 1990, acrescido ainda do montante de juros e correções monetárias sobre os repasses ao BNDES durante o mesmo período. Ademais, em seus primeiros anos de funcionamento prevaleceu uma consistente “folga” financeira, uma vez que o total de despesas (seguro-desemprego, abono e demais serviços) se mantinha abaixo de sua arrecadação líquida. Essa movimentação financeira vultuosa, por sua vez, despertou interesses de outros setores do governo.

Entre os gastos correntes, além dos voltados a programas de assistência financeira aos trabalhadores, havia também o financiamento de programas de qualificação profissional e intermediação de emprego. Eles são operacionalizados na forma de serviços prestados pelas unidades do Sistema Nacional de Emprego (Sine) em todo o território nacional, em convênio com estados e municípios, e demais organizações parceiras não governamentais ligadas ao Sistema S e ao movimento sindical. Assim, o país passava a contar com uma estrutura programática própria, de modo a atender a acordos ratificados junto à OIT e estender o alcance à população.

Em 1994, no contexto do Plano Real, o governo federal implementou o chamado Fundo Social de Emergência (FSE), que previa a desvinculação de 20% de recursos arrecadados de contribuições sociais, fontes correntes de financiamento da seguridade social (incluindo o PIS-Pasep), para a livre disponibilização por parte da União. Apesar de o FSE ter vigência 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 da estrutura contábil-orçamentária do FAT, com seus elementos de arrecadação e suas 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  2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração sobre repasses ao BNDES 2.2. Remuneração sobre Depósitos Especiais 2.3. Remuneração sobre o fundo extramercado (RML) 2.4. Remuneração sobre recursos não desembolsados  3. Outras receitas 3.1. Restituição de benefícios não desembolsados 3.2. Restituição de convênios 3.3. Multas e juros devidos ao FAT 3.4. Outras receitas patrimoniais.	1. Desvinculações de receita do PIS-Pasep (até 2019)  2. Repasse constitucional ao BNDES  3. Despesas constitucionais correntes 3.1. Seguro-desemprego 3.2. Abono salarial  4. Outras despesas correntes 4.1. Intermediação de emprego (Sine) 4.2. Qualificação profissional 4.3. Outras despesas  5. Reserva Mínima de Liquidez (RML)  6. Depósitos Especiais
<b>Total de entradas (1 + 2 + 3)</b>	<b>Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)</b>

Fonte: Adaptado de Silva (2018).

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

A título de comparação, o déficit resultante da diferença entre a receita primária líquida e o total de despesas referentes aos programas do SPETR sob sua alçada, entre 1995 e 2009, foi de R\$ 136,3 bilhões (valores atualizados para 2020). Entretanto, o déficit primário acumulado nesse período foi 22,4% inferior à soma das receitas desvinculadas do arranjo de financiamento do FAT pela União, cuja cifra total foi de R\$ 175,6 bilhões. Sem contar ainda 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, como forma de estimular o setor privado para o enfrentamento do cenário recessivo que atingiu a economia. Esses dois mecanismos, desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias, embora sejam instrumentos distintos e com incidências em momentos também distintos, eles configuraram os principais “vazamentos” de receitas do FAT, comprometendo de forma acumulativa sua dinâmica contábil, como será melhor observado na seção seguinte.

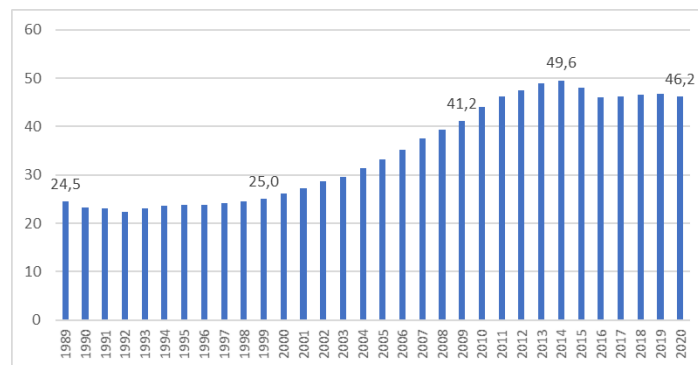
Ainda assim, o déficit primário foi compensado em mais que o dobro de seu valor nesse mesmo período pelas receitas secundárias do FAT, provenientes de suas aplicações financeiras. Elas acumularam R\$ 305,1 bilhões entre 1995 e 2009, impulsionadas pela manutenção de taxas de juros elevadas em comparação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

Outro fator relevante para a compreensão da dinâmica contábil do FAT nessa época é o comportamento do mercado de trabalho brasileiro. A criação de empregos formais no país viveu momentos bastante distintos entres as décadas de 1990 e 2000, conforme demonstrado no Gráfico 1, ao final desta seção. Nos anos 1990, a economia nacional enfrentou uma conjuntura marcada pela instabilidade, primeiramente em função das rápidas transformações no modo de produção capitalista, com a incorporação de uma série de 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 para a abertura de mercados; por outro, sem uma preparação estrutural interna que permitisse ao setor produtivo nacional, sobretudo da indústria de transformação, acompanhar esse novo contexto concorrencial (Pochmann, 1999).

Como resultado, 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 já existentes, como demonstram os dados oficiais de empregos registrados no país. Após o país atingir um estoque de 24,5 milhões de postos formais de emprego assalariado em 1989, esse número começou a decair e só retornou ao mesmo patamar no final dos anos 1990 (Oliveira e Silva, 2018).

Na primeira década de 2000 a situação praticamente se inverteu. O ritmo de crescimento do emprego manteve trajetória de constante elevação, superando a casa dos 41 milhões de postos de trabalho assalariado em 2009. Isso representou crescimento de 64,9% em relação a 1999, bem superior à variação da população, que cresceu 11,9% nessa década. Ocorre, porém, que o aumento expressivo do estoque de empregados formais no país ampliou a base elegível aos programas de assistência financeira do SPETR: seguro-desemprego e abono salarial. Com isso, as despesas anuais com esses benefícios elevaram-se significativamente, comprometendo o espaço financeiro do FAT para gastos discricionários. Sobre tais programas, especialmente no tocante aos fatores determinantes da elevação dos gastos, a seção seguinte se deterá de forma mais pormenorizada.

**Gráfico 1.** Evolução anual do estoque de trabalhadores formais no Brasil - 1989-2020 (Em milhões)



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

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

### **3. PANORAMA ORÇAMENTÁRIO RECENTE DO FAT (2010-2020)**

Como todo o arranjo financeiro do FAT está direta e indiretamente atrelado ao desempenho macroeconômico do país, considerando tanto os elementos de receita quanto os de despesa, sua dinâmica contábil foi inevitavelmente acometida pela instabilidade desse período analisado a partir de 2010. Com isso, além de reforçar tendências já identificadas nos anos anteriores, surgiram novos elementos de problematização das políticas de mercado de trabalho no Brasil, refletindo, inclusive, pressões adicionais para alterações de natureza fiscalista na estrutura institucional do SPETR.

O primeiro ponto a se notar refere-se ao fato desse recorte temporal ter sido marcado por pelo menos dois momentos bastante antagônicos em termos de indicadores de mercado de trabalho: i) um ascendente, com a recuperação econômica pós crise de 2008 e a manutenção da tendência de queda do desemprego e elevação do estoque de empregos formais na economia brasileira já observada na década anterior, registrando o pico histórico em 2014 com 49,6 milhões de empregados (ver Gráfico 1); e ii) outro descendente, iniciado pela súbita crise econômica (2015 e 2016), com elevação drástica do nível de desemprego, seguido pelo retorno da informalidade massiva no mercado de trabalho em uma economia estagnada (2017-2019) e pelo novo colapso decorrente da pandemia de covid-19 (Silva, Corseuil e Costa, 2022). Tais fatores, como era de se esperar, influenciaram diretamente na dinâmica financeira do FAT e, conseqüentemente, a operacionalização dos programas relacionados ao SPETR.

Para a investigação aqui pretendida, optou-se por uma sequência que se desdobra em quatro subseções: i) fluxo de entrada de recursos; ii) fluxo de saídas e obrigações; iii) variação patrimonial; e, por fim, iv) uma síntese analítica sobre as discussões salientadas. Buscou-se, ainda, contrastar os resultados operacionais observados com as decisões de política fiscal e as mudanças no ambiente econômico que impactaram a trajetória orçamentária a ser analisada.

Para subsidiar todo o debate expresso ao longo desta seção, a Tabela 1 traz um amplo conjunto de informações com a discriminação dos principais itens de receita, despesas e demais componentes do resultado operacional anual do FAT.

**Tabela 1.** Fluxo contábil-financeiro anual do FAT (2010-2020) – (Em R\$ milhões – dez./2020)

Exercícios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A. Receitas correntes	57439,8	64.646,7	70.475,8	67.421,1	79.211,8	65.571,4	62.241,7	62.742,5	50.839,0	51.094,4	61.124,8
A.1. Arrecadação líquida PIS-Pasep	53.797,8	63.032,3	60.565,5	59.121,3	59.472,5	54.002,9	46.034,1	46.394,6	49.977,5	50.614,9	60.911,6
A.2. Aportes do Tesouro Nacional	2.041,3	152,1	8.469,0	7.188,4	19.097,8	9.487,1	14.842,4	15.768,4	46,6	37,3	3,8
A.3. Outras receitas	1.600,7	1.462,3	1.441,3	1.111,4	641,5	2.081,5	1.365,2	579,6	814,8	442,2	209,4
B. Receitas financeiras	19.099,2	19.664,6	23.125,6	12.333,7	17.515,0	18.013,0	22.817,2	20.094,7	20.346,5	19.034,3	13.866,3
C. Despesas	55.635,5	59.971,8	64.752,0	70.016,8	72.227,1	62.445,9	66.745,8	62.635,8	59.680,2	55.403,2	59.716,0
C.1. Seguro-desemprego <sup>1</sup>	38.239,2	41.083,2	44.169,8	47.467,0	49.606,2	48.808,7	44.816,5	43.444,3	39.980,7	37.389,0	40.079,1
C.2. Abono Salarial <sup>2</sup>	16.380,0	17.921,2	19.733,0	21.810,7	21.904,2	12.987,2	21.275,9	18.550,7	19.102,3	17.522,6	19.259,0
C.3. Qualificação profissional	270,8	130,3	93,4	9,8	0,7	0,0	0,0	67,0	8,9	2,5	16,9
C.4. Intermediação de emprego <sup>3</sup>	131,1	164,7	225,5	174,3	191,3	87,8	58,3	39,4	44,2	38,4	29,6
C.5. Outras despesas	614,4	672,4	530,2	554,9	524,7	562,2	595,2	534,4	544,2	450,7	331,4
D. Repasses BNDES <sup>4</sup>	21.668,8	23.350,3	24.091,4	25.160,6	23.325,3	21.872,3	18.974,8	18.906,1	19.891,9	19.784,1	17.292,8
E. Result primário (A - C - D)	-19.864,5	-18.675,4	-18.367,6	-27.756,3	-16.340,6	-18.746,8	-23.478,9	-18.799,4	-28.733,2	-24.092,9	-15.884,0
F. Result. operacional (B + E)	-765,3	989,2	4.758,0	-15.422,7	1.174,4	-733,8	-661,8	1.295,3	-8.386,7	-5.058,6	-2.017,7

Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Notas:

<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 assalariado no seguinte período imediatamente anterior à data de dispensa: i) pelo menos doze meses nos últimos dezoito meses, quando da primeira solicitação; ii) pelo menos nove meses nos últimos doze meses, quando da segunda solicitação; e iii) cada um dos seis meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, tendo como piso o valor do SM (ver Lei nº 13.134/2015).

<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 em função do número de meses trabalhados no ano de referência, tendo como teto 1 SM (ver Lei nº 13.134/2015).

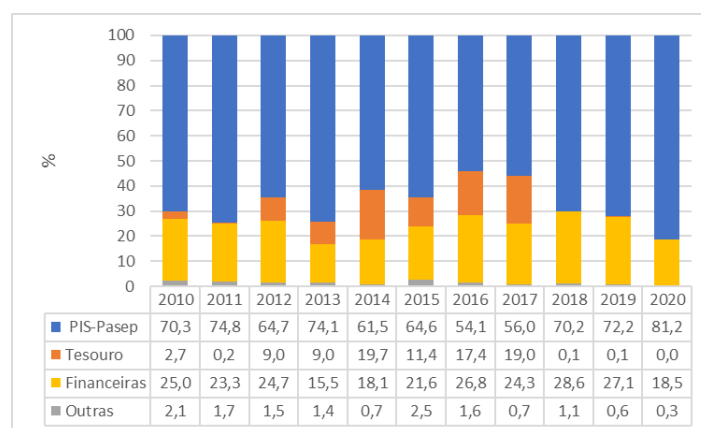
<sup>3</sup> Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego, além de disponibilização de informações gerais sobre políticas do MTb.

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

### 3.1. O FLUXO DE RECEITAS

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

**Gráfico 2.** Evolução anual da composição das fontes de receita do FAT - 2010-2020 (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

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

Conforme citado na seção anterior, duas decisões de política fiscal incidentes sobre as contribuições sociais – desvinculações orçamentárias e desonerações tributárias – comprometeram fortemente a capacidade de expansão da capacidade de atendimento do SPETR ou mesmo de cumprimento das obrigações constitucionais previstas para o FAT<sup>2</sup>. Essa relação se aprofundou quando o instrumento das desonerações (renúncia fiscal via gasto tributário) passou a ser usado com maior abrangência após 2008, dentro da estratégia declarada do governo federal de estimular o setor privado para a recuperação da economia nacional no contexto da crise econômica global. Com isso, o volume das desonerações exerceu participação mais elevada no total de vazamentos de receitas desde então, mantendo tendência de crescimento real nos anos seguintes. De acordo com estimativas da Lei Orçamentária Anual (LOA), a soma das desonerações sobre contribuições do

<sup>2</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.

PIS-Pasep, considerando apenas o intervalo 2010-2020, chegou a R\$ 157,9 bilhões (preços corrigidos para dezembro de 2020), valor este equivalente a 22,8% de toda a receita primária líquida do fundo no mesmo período (R\$ 692,8 bilhões).

Por sua vez, o instrumento de desvinculação orçamentária manteve-se ativo praticamente por todo período, sendo seguidamente renovado junto ao Congresso Nacional. Com a aprovação da EC nº 476/2016, o percentual da DRU foi ampliado de 20% para 30% sobre as contribuições sociais, com vigência retroativa a partir de 1º de janeiro de 2016. Por esse motivo, o total de receitas desvinculadas do FAT voltou a superar as desonerações estimadas para os anos de 2016 a 2019<sup>3</sup>.

No entanto, outra reforma institucional liberalizante ocorrida com a aprovação da EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, que resultou em uma dura reforma de cunho fiscalista no sistema da Previdência Social, também acarretou alterações no arranjo normativo do FAT ao menos em dois pontos. O primeiro é que a incidência da DRU sobre o PIS-Pasep foi suprimida, com o fundo voltando a dispor da totalidade de sua receita primária líquida<sup>4</sup>. Foi por isso que, em pleno ano de crise econômica decorrente da pandemia em 2020, a arrecadação líquida do PIS-Pasep apresentou alta significativa de 20,3% em relação ao ano anterior, conforme demonstrado nos números da Tabela 1<sup>5</sup>. O segundo ponto a ser destacado é que a EC nº 103/2019 também modificou o artigo 239 da CF/1988 (§ 1º), reduzindo o percentual dos repasses obrigatórios ao BNDES de 40% para 28%, que na prática, já era o que vinha sendo remetido durante a vigência da DRU<sup>6</sup>.

Entre 2010 e 2020, a soma dos valores de desonerações e desvinculações equivale a 60,9% da receita primária líquida arrecadada. A título de comparação, esses vazamentos de receita também foram bem superiores à soma do déficit primário registrado entre 2010-2020 (R\$ 421,9 bilhões contra R\$ 230,7 bilhões, respectivamente), deixando evidente como a estrutura contábil e financeira do FAT foi drasticamente afetada por tais decisões. Vale ressaltar que, como mostrado por Silva (2019a), tais decisões são tomadas pelo núcleo decisório do governo federal sem que passem por nenhum processo deliberativo junto ao Codefat, que é órgão oficial de representação paritária responsável pela gestão e pelo controle social do fundo.

O Gráfico 3 compara os valores drenados via política fiscal para destinações distintas ao arranjo original do FAT com os déficits primários (receitas correntes menos despesas) de cada ano. Como se pode notar, após 2009, já destacado na seção anterior como um ano paradigmático para o FAT por marcar seu primeiro resultado operacional negativo, somente em 2020 o déficit primário voltou a superar o valor estimado dos vazamentos, devido à supressão da DRU pela EC nº 103/2019.

---

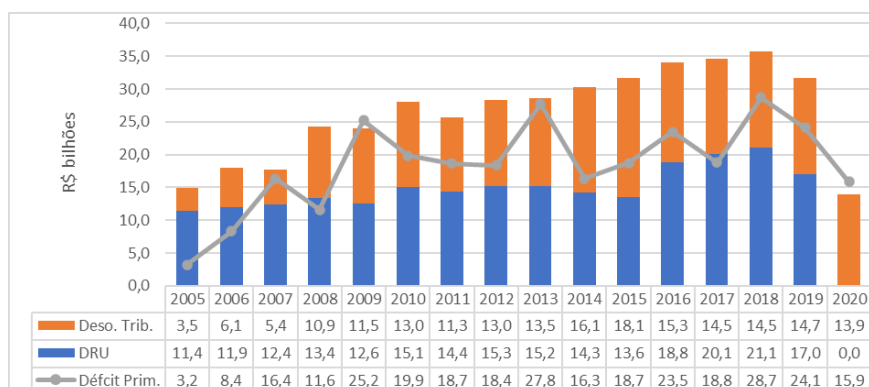
<sup>3</sup> Em 2014 e 2015, as perdas estimadas com as desonerações, em trajetória de crescimento, haviam superado os respectivos montantes retidos via DRU.

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

<sup>5</sup> Considerando-se o valor bruto do PIS-Pasep de 2019, a variação foi negativa em 9,9%.

<sup>6</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.

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



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

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

Contudo, é importante destacar que o total dos aportes nesse período não foi sequer igual à soma das desvinculações orçamentárias: enquanto a União aportou, por um lado, R\$ 771 bilhões no período, por outro, a DRU retirou R\$ 164,8 bilhões. Ou seja, os repasses representaram apenas 46,8% do valor acumulado da DRU, em um balanço claramente desfavorável à dinâmica financeira do FAT, com perda líquida de recursos para expansão dos programas sociais. Ainda assim, o fluxo de repasses orçamentários 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 mídia no decorrer da década.

No caso das receitas financeiras, também houve instabilidade. Elas assumiram maior importância na contabilidade do FAT desde 1995, quando começou a vigorar a desvinculação das receitas primárias para fins de ajuste fiscal, e a arrecadação líquida do PIS-Pasep tornou-se, desde então, incapaz de cobrir o conjunto de obrigações correntes. Entre 2010 e 2020, a soma das remunerações sobre as aplicações financeiras representou 22,9% das receitas totais do FAT. Como sua variação anual tem associação direta com a taxa básica de juros no país (Selic), a arrecadação por essa via é bastante sensível a mudanças na política monetária, conforme demonstram as variações anuais negativas da arrecadação em 2013, 2017 e 2020, quando o Banco Central decidiu por movimentos de queda nos juros. A arrecadação nesse quesito em 2020, último ano da série, caiu 27,4% em relação ao ano anterior, em função da redução nas taxas de juros nos primeiros meses da pandemia de Covid-19 no país, como medida de mitigação dos seus efeitos na dinâmica econômica nacional.

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

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

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

Por fim, o item “outras receitas” também apresentou trajetória instável no período, chegando ao seu maior valor em 2015, com R\$ 2,1 bilhões. Seu principal componente, a cota-parte da contribuição sindical compulsória (Conta Especial de Emprego e Salário), foi praticamente abolida com a Reforma Trabalhista sancionada pelo então presidente Michel Temer em 2017 (Lei nº 13.467)<sup>7</sup>. Embora esse item represente um valor residual em relação ao montante de entradas do fundo (responsável por menos de 2% do total de receitas no período), sua variação negativa pode ter impactos danosos na capacidade futura de garantir a manutenção dos serviços vinculados ao SPETR. Para se ter uma ideia, o montante arrecadado via parcela da contribuição sindical até 2017 superava em muito o total destinado anualmente à gestão e à execução dos programas – qualificação profissional, intermediação de emprego e estatísticas de trabalho – em todo o país.

Portanto, como foi possível perceber até aqui, o fluxo de receitas do FAT esteve sujeito a uma série de fatores externos à sua governança que afetaram consideravelmente sua trajetória nos últimos anos. Eles envolveram tanto questões econômicas mais gerais quanto decisões de política fiscal e monetária que incidiram negativamente sobre a estrutura de financiamento do FAT. Tais fatores, aliados ao movimento de elevação dos gastos com os programas de garantia de renda (Seguro-desemprego e Abono Salarial), têm comprometido as disponibilidades de caixa do FAT para suprir suas demandas programáticas, como pode ser conferido na seção seguinte.

### **3.2. O FLUXO DAS OBRIGAÇÕES**

Outro fluxo importante a ser avaliado refere-se às obrigações do FAT. Como já informado, a Lei nº 7.998/1990 expressa que o FAT deve financiar o Programa Seguro-desemprego, que abrange a assistência financeira ao trabalhador desempregado, e o Abono Salarial, que fornece um complemento de renda a trabalhadores formais considerados de baixa remuneração, além de outras ações que auxiliem na busca e na preservação do emprego, entre as quais se destacam os programas 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, compondo as despesas correntes do fundo. Além dessas obrigações, há a exigência constitucional de repasses anuais ao BNDES, a

---

<sup>7</sup> No ano de aprovação da Reforma Trabalhista, em 2017, a Controladoria Geral da União (CGU) detectou sérias irregularidades sobre o controle de fluxo de restituições de contribuições sindicais urbanas, o que, segundo o próprio relatório, “propiciou restituições indevidas em favor de algumas entidades, com prejuízo quantificado de ao menos R\$ 3.800.499,45 junto à Conta Especial de Emprego e Salário – CEES, que integra o FAT” (CGU, 2018, p. 5 e p. 37).



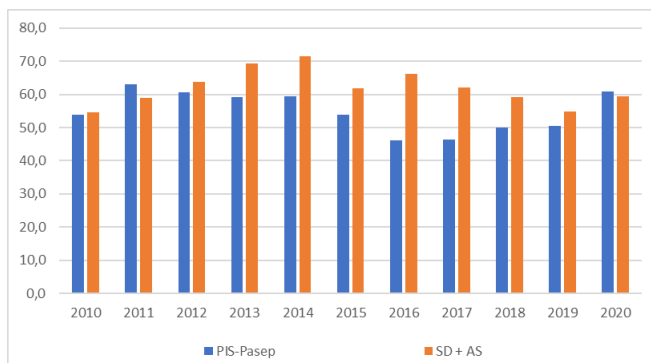
prerrogativa para realizar Depósitos Especiais – em caso de haver disponibilidades financeiras – e a formação da RML para garantir o pagamento dos benefícios em casos de necessidade, conforme mostrado anteriormente no Quadro 1.

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

Para compreender melhor a trajetória das despesas nesse período, torna-se mister verificar o comportamento dos seus principais itens de custeio, ou seja, o financiamento dos programas Seguro-desemprego e Abono Salarial. O que se observa nesses últimos anos é que o crescimento do gasto com os dois programas se manteve, superando inclusive o ritmo de evolução das receitas primárias. Pelo Gráfico 4, nota-se que em quase todos os anos da série o gasto somado desses programas superou o valor da receita líquida com o PIS-Pasep, já descontados os “vazamentos” destacados na subseção anterior. Somente em dois anos tal relação não foi observada: 2011, em virtude do forte crescimento da receita puxado pela elevação de 7,5% do PIB nacional no ano anterior; e 2020, último ano da série, quando a DRU deixou de incidir sobre contribuições de financiamento da seguridade social. Para comparação, em 2005 os gastos com os dois programas respondiam por cerca de 2/3 da receita primária líquida do FAT.

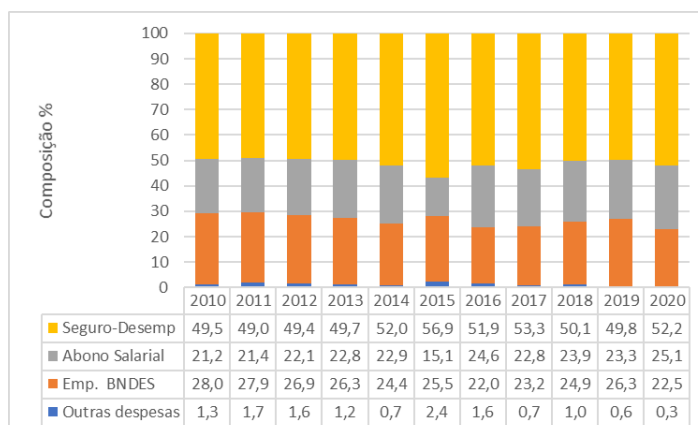
Por se referirem a gastos obrigatórios previstos na CF/1988, o Seguro-desemprego e o Abono Salarial não estão sujeitos a contingenciamentos orçamentários. Logo, quanto maior a participação desses dois itens no total das despesas do FAT, menor o espaço financeiro para os demais programas do SPETR. Vale recordar que esses programas auxiliares chegaram a representar conjuntamente algo próximo a 9% de toda a despesa corrente do FAT em 2000. Desde então, sua participação tornou-se cada vez mais reduzida, estabilizando-se em torno de 1% no período mais recente, até apresentar seu menor valor relativo da série em 2020, com apenas 0,3% do total das despesas. Nesse sentido, os serviços de ativação do mercado de trabalho, como os de qualificação profissional e intermediação de emprego, despesas de natureza discricionária, são frequentemente alvos de contingenciamento orçamentário para fins de ajuste fiscal, tornando-se cada vez mais residual no montante de gastos (Gráfico 5).

**Gráfico 4.** Evolução anual da relação entre receitas primárias do FAT e gastos totais com Seguro-desemprego e Abono Salarial: 2010-2020 (Em bilhões – valores de dez./2020)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

**Gráfico 5.** Evolução anual da composição das obrigações totais do FAT - 2010-2020 (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

Esse desarranjo na capacidade de execução dos serviços previstos de qualificação e recolocação de trabalhadores compromete o funcionamento do SPETR como um todo. Contudo, essa não é uma questão que se resolva apenas com a medida recorrente de corte de despesas correntes, porque, além de comprometer a cobertura de programas sociais importantes, o crescimento dos gastos com o Seguro-desemprego e com o Abono Salarial também está associado a dinâmicas positivas para o mercado de trabalho brasileiro, como a formalização do emprego, além de contribuir para a elevação da renda disponível das famílias e a queda na desigualdade de renda (Neri, Vaz e Souza, 2014). Por isso, torna-se necessário verificar com atenção os elementos principais que determinam variações nos gastos correntes anuais, dado que esse resultado impacta diretamente na operacionalidade do conjunto dos programas estruturados em torno do FAT.

No caso do Seguro-desemprego, as variações nas despesas anuais podem ocorrer em função de três fatores: i) valor individual do benefício; ii) número de beneficiários; e iii) duração do benefício. Estudos sobre o tema apontam que a duração dos benefícios, isto é, o número de parcelas que cada beneficiário recebe do seguro-desemprego (item iii), pouco se modificou ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 4,2 parcelas emitidas em média por beneficiário (Pires e Lima Júnior, 2014; Ipea, 2015). Logo, esse não é um fator que tem se mostrado determinante para explicar as variações recentes nos gastos anuais com o programa. Já o valor do benefício e o número de segurados cresceram significativamente nos últimos anos, especialmente após o início de recuperação do mercado de trabalho a partir de 2004. Destarte, a combinação entre esses dois movimentos responde pelo crescimento dos gastos. No primeiro item, destaca-se o valor corrente SM, definido pela CF/1988 como piso para os benefícios sociais de natureza previdenciária. Como seu valor apresentou aumento real no período em análise, sobretudo em função da política de valorização assumida pelo governo federal a partir de 2007, via acordo com as principais centrais sindicais, resultando posteriormente na Lei nº 12.255/2009<sup>8</sup>, isso teve impacto na elevação do valor

<sup>8</sup> No ano de aprovação da Reforma Trabalhista, em 2017, a Controladoria Geral da União (CGU) detectou sérias irregularidades sobre o controle de fluxo de restituições de contribuições sindicais urbanas, o que, segundo o próprio relatório, "propiciou restituições indevidas em favor de algumas entidades, com prejuízo quantificado de ao menos R\$ 3.800.499,45 junto à Conta Especial de Emprego e Salário – CEES, que integra o FAT" (CGU, 2018, p. 5 e p. 37).

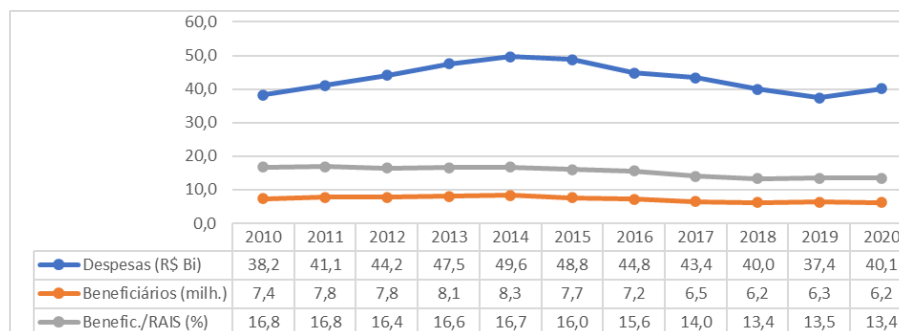
nominal médio das parcelas do Seguro-desemprego. Entre 2010 e 2020, houve elevação real de 17,6% no valor do SM, o que demonstra um ganho superior à variação do PIB no mesmo período, que cresceu apenas 2,7%, muito em função das quedas do PIB observadas nos anos 2015, 2016 e 2020, bem como no pífio crescimento entre 2017 e 2019.

Para amenizar os impactos dos aumentos reais do SM sobre os valores correntes dos benefícios, o método de cálculo de reajuste do valor das parcelas foi alterado em 2013 pelo Codefat, passando a ser atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), e não mais pelo percentual aplicado ao valor salarial, apesar da posição contrária das representações sindicais (Silva, 2019a). Com isso, 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 histórico de 49,6 milhões (ver Gráfico 1). Na crise econômica de 2015/2016, houve queda acentuada nesse contingente, acompanhada por uma semiestagnação nos anos seguintes, encerrando o período com 46,2 milhões de postos formais de trabalho em 2020, número inferior ao registrado em 2011. Ainda assim, ao se comparar a variação em todo o período – 2010 a 2020 –, houve crescimento na ordem de 4,9% no total de postos de trabalho registrados no país. Por esses motivos, a elevação acumulada nos gastos com o Seguro-desemprego se deve também a esse movimento de ampliação do estoque de emprego formal no período, mesmo que de maneira instável, pois isso elevou a base de trabalhadores propensos a cumprir as condições de acesso ao benefício, aumentando sua cobertura de atendimento.

Um dos elementos que potencializam essa relação entre elevação do estoque de trabalhadores formalizados e dos gastos com Seguro-desemprego é o grau de rotatividade da força de trabalho, considerada uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro (Dieese, 2014; 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 contínua do desemprego no país, como ocorreu até o ano de 2014. Para uma melhor 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.

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



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

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

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

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

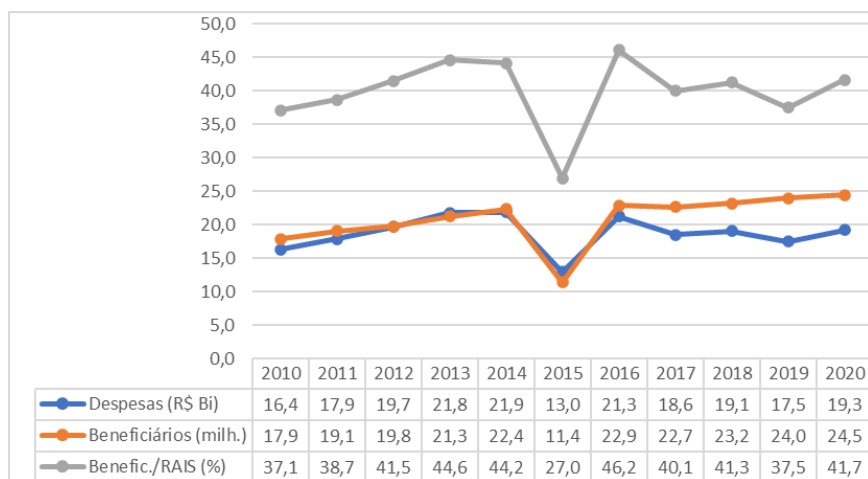
Ressalta-se, porém, que o Brasil não possui uma despesa considerada elevada em proporção do PIB com esse programa quando se levam em conta os padrões internacionais. Comparado com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, o Brasil ocupa uma posição intermediária,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

Com relação ao Abono Salarial, os reajustes do SM atuaram tanto na elevação do valor do benefício quanto no dimensionamento do público que tem direito a recebê-lo. Isto é, à medida que os reajustes verificados nos últimos anos, aliado à concentração dos empregos criados em atividades de remuneração relativamente mais baixa, observou-se a redução da dispersão dos salários na economia. Com isso, o público coberto pelo programa tendeu a crescer, em virtude da elevação da quantidade de trabalhadores admitidos na faixa até 2 SM em relação ao estoque total da força de trabalho formalizada no país (Ipea, 2011; Corseuil, Foguel e Tomelin, 2015; Silva, Amorim e Russo, 2020).

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

Nota-se pelos dados do Gráfico 7 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 na década. Embora o abono também tenha sofrido alterações em seu regramento pela Lei nº 13.134/2015, as condições de acesso ao benefício foram mantidas. A alteração ficou restrita ao cálculo do valor dos benefícios, que passou a ser definido com base no número de meses trabalhados no ano de referência, na proporção de 1/12 avos do SM a cada mês, em parcela única anual. Pela regra anterior, bastava haver trabalhado um mês no ano de referência para que o trabalhador tivesse o direito ao recebimento do valor integral de 1 SM, ao passo que, com a nova regra, o trabalhador necessita ter trabalhado formalmente o ano todo para ter acesso ao valor integral.

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



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

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

Vale destacar ainda que a forte variação da quantidade de beneficiários do abono na parte intermediária da série (queda acentuada em 2015, seguida de aumento em 2016) ocorreu devido à alteração do cronograma de pagamento, que passou a ser de julho de 2015 a junho de 2016<sup>9</sup>. Com isso, parte dos trabalhadores que tinha o direito ao benefício em 2015 só pôde recebê-lo no ano seguinte, esvaziando assim a concessão de benefícios em 2015 e inflando em 2016. Nos anos subsequentes, esses valores se normalizaram.

<sup>9</sup> Sobre o processo que levou a essa decisão no Codefat, ver Silva (2019a).

Por fim, no item “outras despesas”, conforme verificado anteriormente na Tabela 1, encontram-se embutidos os custos operacionais diversos do Ministério do Trabalho em relação aos programas do SPETR, incluindo gastos com: i) apoio operacional ao pagamento dos benefícios do Seguro-desemprego e do Abono Salarial; ii) custeio de pesquisas sobre o mercado de trabalho e avaliação dos programas; iii) manutenção de bancos de dados; iv) informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); v) campanhas educativas e informativas; vi) apoio ao Codefat; vii) manutenção das unidades regionais da estrutura ministerial, entre outros. Apesar da quantidade de ações, elas são pouco significativas com relação ao fluxo de despesas do FAT, representando menos de 1% do total nos últimos anos.

Diante do que foi observado até aqui, a evolução das despesas correntes está diretamente relacionada às transformações em curso na estrutura ocupacional brasileira e nas mudanças institucionais que interferem na dinâmica operacional e orçamentária do FAT. Nesse contexto, para que o fundo mantenha seu equilíbrio contábil, torna-se necessário que a economia volte a apresentar taxas de crescimento que garantam maior fluxo de arrecadação, mantidos os parâmetros atuais de seu financiamento. Porém, também deve-se garantir que qualquer “vazamento” de receitas do sistema via política fiscal seja compensado, para evitar desajustes como esses analisados ao longo desta seção. Do contrário, a pressão sobre mudanças mais abruptas no arranjo institucional do FAT, com sua consequente descapitalização, pode resultar em deturpações ainda maiores na estrutura operacional do SPETR, com perdas substanciais nos direitos dos trabalhadores brasileiros. A Lei nº 13.134/2015 foi um exemplo, ao enrijecer as regras de acesso ao Seguro-desemprego e alterar a fórmula de cálculo para o benefício do Abono Salarial, sem que fosse possível uma reversão da economia gerada para outras ações previstas no sistema, já que os mecanismos de drenagem de recursos primários do FAT permaneceram ativos. Apenas em 2020 a DRU deixou de incidir sobre as contribuições do PIS-Pasep, sua principal fonte primária de receitas, mas ainda é cedo para saber se isso será suficiente para garantir a disponibilização de um arranjo programático realmente robusto, com maior previsibilidade de receitas para seu planejamento operacional.

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

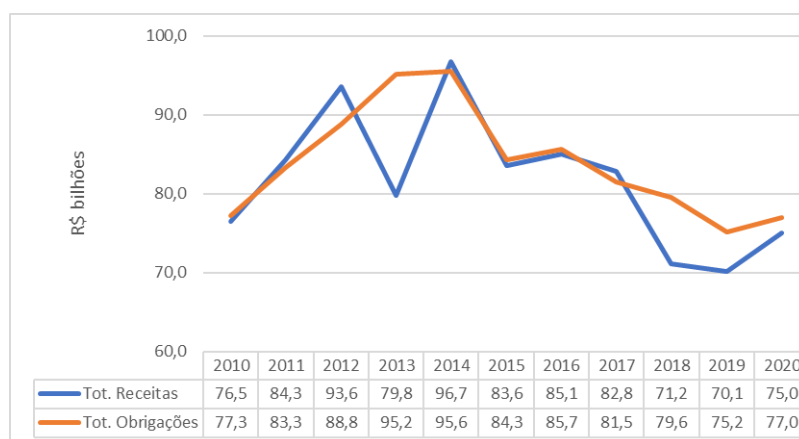
### **3.3. RESULTADO OPERACIONAL E EVOLUÇÃO PATRIMONIAL**

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

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

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

**Gráfico 8.** Evolução anual das receitas e obrigações totais do FAT - 2010-2020 (Em bilhões – valores de dez./2020)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

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

Apesar do cenário contábil adverso da última década, o arranjo institucional do FAT lhe permitiu uma significativa trajetória de acúmulo patrimonial desde sua origem: seu patrimônio financeiro variou 277,7% em termos reais, quase quadruplicando seu valor. O montante acumulado em 2020 chegou a R\$ 375,6 bilhões, o que representou 4,9% do PIB, sendo que no início da série, em 1995, esse percentual era de 3,1%.

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

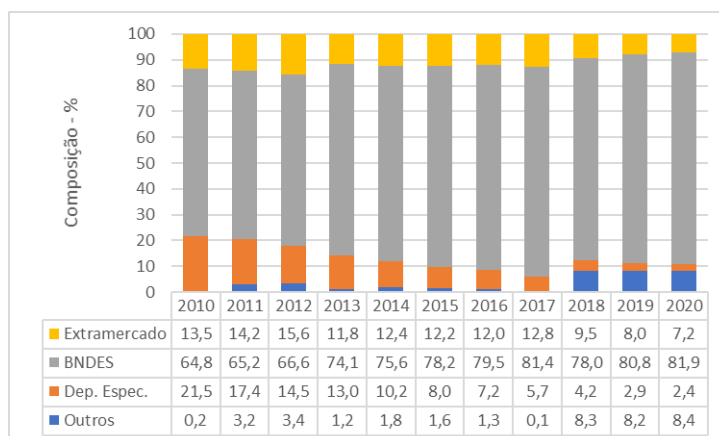
Porém, é válido destacar que o crescimento patrimonial vem ocorrendo em taxas decrescentes: entre 1995 e 2009, a variação média foi de 13,4% a.a., ao passo que no período 2010-2020 foi de 2,3% a.a. Sobre o contexto mais recente, dois fatores podem ser considerados. Primeiro, houve movimentos de queda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

Todo esse movimento quantitativo pode ser evidenciado pela análise da participação relativa 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 queda contínua desde então. Ainda assim, ela representava 21,5% em 2010, mas terminou a série com participação apenas residual, 2,4% em 2020. Já o componente do FAT Constitucional, isto é, o acúmulo dos repasses anuais previstos constitucionalmente ao BNDES, teve sua participação elevada de 64,8% em 2010 para 81,9% em 2020.

Por fim, a participação da parcela do fundo extramercado (RML) permaneceu relativamente estável até 2017, na casa dos 12%, quando iniciou uma sequência de queda, finalizando a série em 7,2%. Em contraste, o componente "outros", com valores residuais até 2017, passou a 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), que recomendou ao Ministério do Trabalho que revisasse a contabilização dos créditos tributários e da dívida ativa relacionados às contribuições do PIS-Pasep, 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 relativa por item patrimonial do FAT - 2010-2020 (Em %)



Fonte: CGFAT. Elaboração do autor.

### 3.4. SÍNTESE ANALÍTICA

O conjunto de informações apresentadas e debatidas nesta seção indicam, 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 tornando cada vez mais complexa a economia política em torno de sua operacionalização. O FAT foi atingido em diversas frentes nesses últimos anos, em razão de decisões de política fiscal que, mesmo sem terem correspondido a uma quebra drástica na engenharia institucional original, resultaram no enfraquecimento de seu potencial de dinamização do mercado de trabalho, além de comprometerem sua função precípua de proteção social dos trabalhadores. Tais decisões, embora impliquem efeitos diretos sobre a dinâmica do fundo, foram definidas e aprovadas em outros fóruns de poder, sem haver negociação junto ao Codefat, o que reforça o argumento de uma *hierarquia de poder decisório* a interferir diretamente na capacidade de coordenação das políticas de trabalho e renda no Brasil (Silva, 2019a).

Nesse sentido, qualquer análise sobre a trajetória orçamentária e contábil do FAT não pode negligenciar essas alterações nas regras originais de seu funcionamento, que, embora sejam de natureza incremental, foram se acumulando ao longo do tempo, com impactos expressivos e prolongados na estrutura institucional de financiamento do SPETR brasileiro.

Isso não implica dizer que o arranjo operacional do FAT não necessite de ajustes. Os desafios conjunturais aos quais ele está constantemente submetido trazem novas questões a serem enfrentadas, mas não se deve perder de vista as diretrizes originais que lhe conferem o caráter de ser um fundo voltado à promoção de políticas voltadas para o bem-estar e a contenção da insegurança econômica do conjunto de trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, 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.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FAT consiste, desde sua criação oficial em 1990, no pilar fundamental das políticas de trabalho e renda no Brasil, que por sua vez, constituem historicamente um eixo estratégico de formação dos diferentes sistemas de bem-estar social. Seu arranjo normativo proporcionou as capacidades estatais necessárias para a implementação de programas que englobam ações de assistência financeira, intermediação laboral e qualificação profissional. Além do PIS-Pasep, principal item de arrecadação, sua estrutura de financiamento é complementada por fontes secundárias de receita (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, os Depósitos Especiais em instituições bancárias públicas e a RML (na forma de títulos públicos).

Contudo, as análises empreendidas neste estudo permitiram constatar que, com o aumento dos gastos correntes diante das receitas, sobretudo em função dos programas obrigatórios (Seguro-desemprego e Abono Salarial), a complexa estrutura operacional que lhe dá sustentação começou a mostrar sinais de fragilidade. Ficou nítida a diminuição do espaço para custear despesas discricionárias, como no caso dos programas auxiliares de qualificação profissional e intermediação de emprego. Com isso, a ideia originária de um sistema público de emprego integrado, conforme apregoado pelas próprias Convenções da OIT, fica comprometida, uma vez que seu sucesso está relacionado ao potencial de complementaridade sinérgica entre as ações que o compõem.

Nessas condições, uma análise superficial 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.

Entretanto, o que se buscou mostrar é que o esgotamento da capacidade de financiamento das políticas de emprego no Brasil possui distintos determinantes. Embora não se negue a possibilidade de eventuais ajustes em seu desenho institucional<sup>10</sup>, o principal vetor de desestabilização contábil que vem sendo observado 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 que atuaram nessa perspectiva 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 decorrer dos anos.

Conforme foi apresentado, o FAT movimenta um montante significativo de recursos públicos e acumulou um vultoso patrimônio financeiro desde sua origem. Isso, por sua vez, desperta interesses variados dentro da própria estrutura estatal para controlar esses fluxos de recursos, cujas medidas tomadas passaram ao largo inclusive de sua esfera de deliberação social, que é o Codefat. Logo, atentar-se somente à trajetória contábil resultaria em uma análise incompleta e enviesada de toda essa complexa economia política em torno do FAT.

---

<sup>10</sup> Propostas de ajustes no desenho institucional do FAT são debatidas em Silva (2018).

Torna-se mister, então, levar em conta esse mix de medidas de cunho fiscalista adotadas ao longo do tempo que interferiram negativamente não apenas nos resultados operacionais de natureza contábil, mas também na capacidade do Estado brasileiro em prover serviços públicos diversificados, em sintonia com as demandas diferenciadas de nosso heterogêneo tecido social e das mudanças recentes no mundo do trabalho. Tal perspectiva se torna ainda mais imperiosa no atual contexto de alto desemprego e desproteção social (em virtude também da elevada informalidade no mercado de trabalho), além do recrudescimento dos níveis de desigualdade no país.

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

Portanto, o que este estudo permite afirmar é que a garantia dos direitos sociais no Brasil passa, necessariamente, pela defesa e pelo controle democrático dos instrumentos para sua operacionalidade no território nacional, independentemente da temática de atuação do poder público (trabalho, previdência, assistência, saúde, educação, cultura etc.).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, B.; BILO, C. **Seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 55).

AZEVEDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.

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.; TOMELIN, L. F. Evolução recente do tamanho do Programa de Abono Salarial. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**, v. 1, 2015.

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)

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. Trabalho e renda. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2015.

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

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.

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, 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).

\_\_\_\_\_. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

\_\_\_\_\_. **Capacidades estatais para o financiamento do investimento no Brasil:** uma análise da relação institucional de complementaridade entre FAT e BNDES. Brasília: Ipea, 2019b. (Texto para Discussão, n. 2525).

SILVA, S. P.; AMORIM, B.; RUSSO, F. M. **Perfil dos beneficiários do Abono Salarial no Brasil e proposta de ação emergencial no contexto da Covid-19.** Brasília: Ipea, 2020. (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.