



A CRISE FINANCEIRA DO FAT E AS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL.

Danilo N. C. Marinho¹

Com mais de duas décadas de existência, criado pela Lei nº 7.998, de janeiro de 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) se credencia como um mecanismo importante para propiciar ao cidadão o acesso a um dos direitos básicos expressos na Constituição de 1998: o direito ao trabalho.

Contando com recursos do PIS e do Pasep que, por sua vez, têm origem principal no faturamento das empresas privadas e na receita corrente dos entes públicos, respectivamente, o FAT tem por missão financiar os programas de seguro-desemprego, de abono salarial e de desenvolvimento econômico por meio do BNDES, dentro da lógica de construção e fortalecimento de uma rede de proteção ao trabalhador bem como possibilitar o fortalecimento de outras ações para geração de emprego e renda para segmentos da população com dificuldades para acesso ao emprego formal.

O FAT no cumprimento dessa missão, tem passado por crescentes dificuldades orçamentárias que vêm se observando em períodos recentes decorrente do acelerado aumento dos dispêndios com o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, que lança sombras sobre a capacidade de preservação dessa política tendo em vista um quadro de deterioração financeira do Fundo, patrimônio do trabalhador brasileiro.

O FAT tem origem na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 239, determinou que a totalidade dos recursos do PIS/Pasep fosse destinada ao financiamento dos programas de seguro-desemprego, abono salarial e de desenvolvimento econômico, este envolvendo o BNDES, como parte do desenho de

¹ Professor, Universidade de Brasília.

Guest Research, Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam.
Colaborador do IAE-UGT.



uma rede de proteção ao trabalhador. A Lei nº 7.998/90 regulamentou o artigo 239 e instituiu o FAT como responsável pela recepção dos recursos do PIS/Pasep. As Leis nº 8.019/90 e 8.352/91 dispuseram sobre o uso das disponibilidades financeiras do Fundo, determinando que parte dos seus recursos fosse destinada a uma reserva mínima de liquidez que garantisse o pagamento dos compromissos com o seguro-desemprego e o abono salarial, podendo o que excedesse a essa reserva ser aplicado em depósitos especiais.

Assim, o FAT é alimentado pela arrecadação do PIS/Pasep (receita primária) e pela remuneração dos depósitos constitucionais efetuados no BNDES, dos depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais e das disponibilidades financeiras em caixa (receita financeira).

A Constituição determina que 40% dos recursos do PIS/Pasep sejam destinados ao BNDES, que os deve utilizar no financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Esse dispositivo se sustenta na lógica de que a criação de emprego, sua expansão e melhoria da qualidade dependem, essencialmente, da ampliação da capacidade produtiva nacional e, portanto, do financiamento dos projetos públicos e privados que visem a esse objetivo. Por ser o BNDES, historicamente, o principal instrumento do governo federal para o financiamento do desenvolvimento, os constituintes resolveram atribuir àquele banco público a responsabilidade de gerir tais recursos.

Considerando as características dos projetos financiados pelo BNDES, entre as quais se destaca o retorno a longo prazo dos investimentos apoiados, os recursos do PIS/Pasep colocados à disposição do Banco não poderiam ser exigíveis a curto prazo. Assim, a legislação não estabeleceu prazo de vencimento para os empréstimos recebidos pelo BNDES, conhecidos como Depósitos Constitucionais (DC), determinando somente o pagamento periódico de juros, com base na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), limitados a 6% ao ano, devendo o que exceder a esse percentual ser incorporado ao saldo devedor. Apesar de não terem vencimento determinado, os DC são exigíveis a qualquer tempo, em situações de aperto de liquidez, a critério do CODEFAT, de acordo com a Lei nº 8.019/90.

Considerando também que o valor dos DC é definido com base numa parcela fixa dos recursos arrecadados com o PIS/Pasep, o montante transferido anualmente

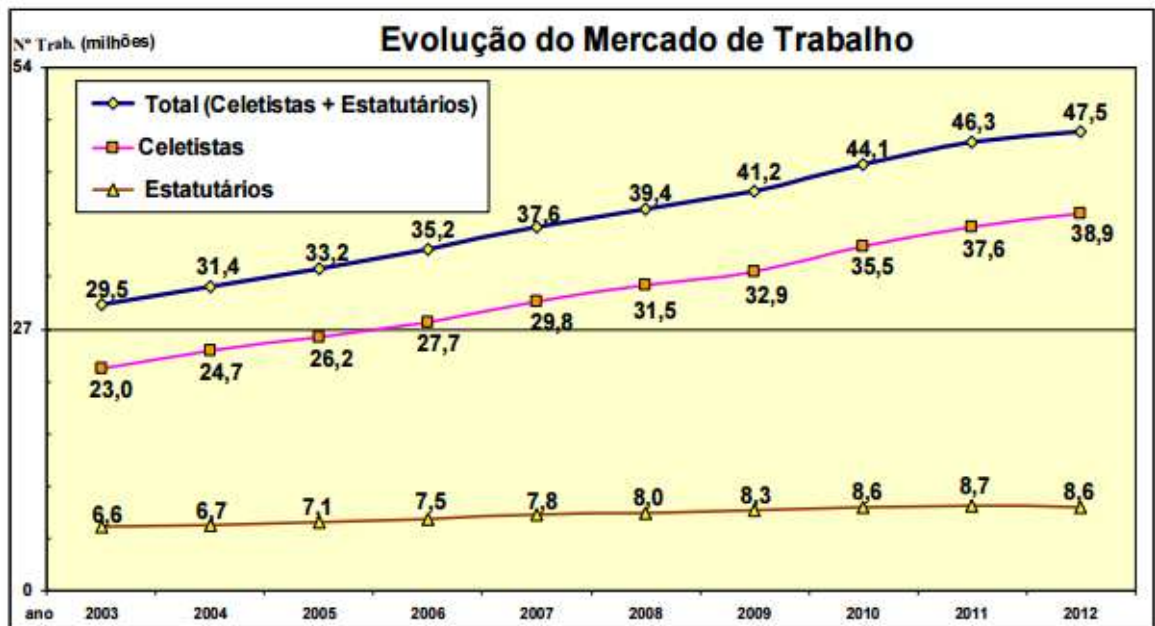


ao BNDES guarda estreita relação com o nível de atividade econômica, já que a base de incidência dos tributos é influenciada diretamente por este. Ou seja, a arrecadação do PIS/Pasep é uma componente pró-cíclica. Por isso, em casos de retração econômica, medidas governamentais anti-cíclicas, contemplando a aplicação de maiores recursos públicos no financiamento dos investimentos e da produção, terão de ser implementadas mediante a mobilização de fontes alternativas, já que a arrecadação do PIS/Pasep tenderá a decrescer.

O custeio do Programa Seguro-Desemprego é segunda perna do tripé sobre o qual se sustenta o FAT. O Programa Seguro-Desemprego (PSD) promove assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado sem justa causa (o seguro-desemprego), a qualificação e requalificação profissional e intermediação de mão de obra. O benefício financeiro é concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses. Inicialmente, o benefício só alcançava trabalhadores formais, tendo sido aos poucos estendido para o pescador artesanal (1992), o trabalhador doméstico (2001) e o trabalhador resgatado da condição de trabalho escravo (2003).

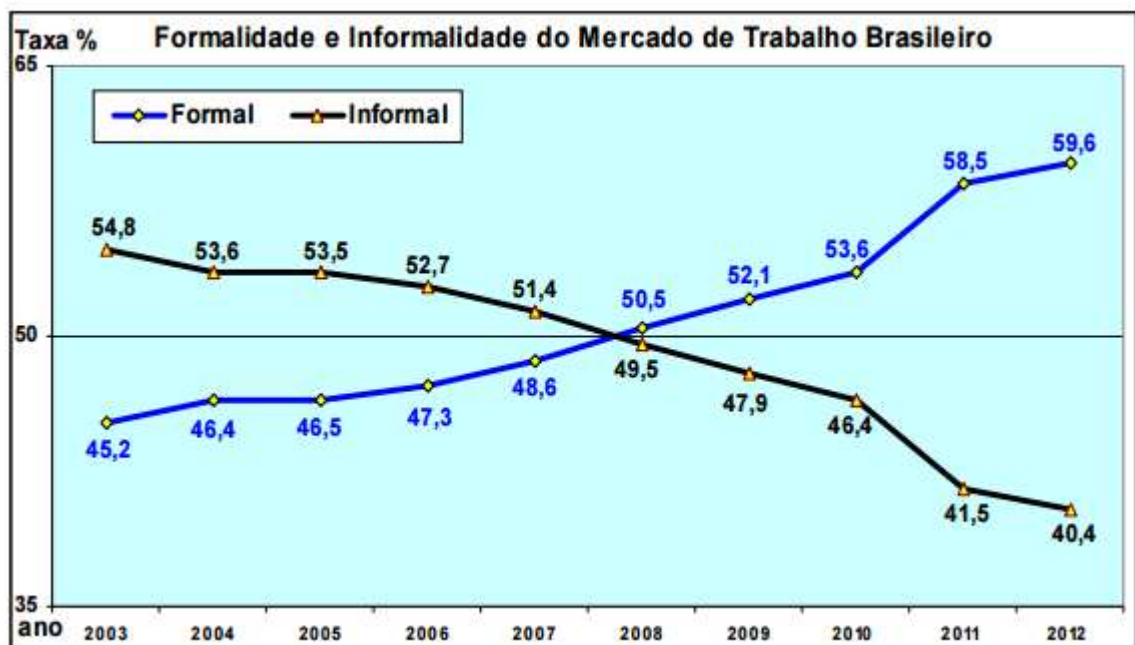
Os gastos com o benefício do Seguro-Desemprego apresentaram crescimento nos últimos anos, considerando que exatamente nesse período houve uma queda acentuada da taxa de desemprego, é necessário encontrar as razões para esse comportamento aparentemente contraditório. Foi a formalização do mercado de trabalho que explicou a maior parte (77%) da ampliação do número de segurados. Com relação ao valor das parcelas, observou-se uma forte aceleração a partir de 2004, puxada pelos ganhos reais do salário mínimo (Gráfico 1 e Gráfico 2).

Gráfico 1



Fonte: RAIS/MTE

Gráfico 2



Fonte: PNAD/IBGE

Os dois principais componentes do dispêndio com o Seguro-Desemprego - o número de segurados e o valor médio das parcelas - apresentaram taxas de

crescimento mais altas. A evolução desses componentes não foi uniforme no período, pois as taxas de crescimento do número de segurados, mais altas nos primeiros meses do período, perderam força comparativamente às do valor das parcelas a partir de abril de 2009. No período pós-crise, os gastos com o seguro-desemprego cresceram em função da mudança no perfil dos desempregados e, principalmente, em função do crescimento do número de segurados (Quadro 1).

Quadro 1

**RECEITAS, OBRIGAÇÕES e RESULTADOS DO FAT
EXERCÍCIOS DE 2009 a 2013**

RS milhões

EXERCÍCIOS	2009	2010	2011	2012	2013	Var. % 2013/2012
RECEITAS						
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	24.365,4	28.765,1	36.506,3	37.863,9	39.734,7	4,94%
2. Receitas Financeiras	10.084,5	10.212,1	11.389,1	14.457,5	8.289,3	-42,66%
3. Repasses do Tesouro Nacional	24,6	1.091,4	88,1	5.294,6	4.831,2	-8,75%
4. Outras Receitas	551,9	855,9	846,9	901,0	747,0	-17,10%
TOTAL DAS RECEITAS (A)	35.026,4	40.924,6	48.830,4	58.517,0	53.602,3	-8,40%
OBRIGAÇÕES						
1. Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,8	20.446,1	23.794,1	27.613,8	31.902,0	15,53%
2. Abono Salarial - Benefício	7.564,5	8.758,2	10.379,4	12.336,5	14.658,7	18,82%
3. Qualificação Profissional	154,0	144,8	75,5	58,4	6,6	-88,67%
3. Intermediação de Emprego	93,0	70,1	95,4	141,0	117,2	-16,89%
4. Outras Despesas	356,5	328,5	389,4	331,5	373,0	12,52%
TOTAL DAS DESPESAS (B)	27.738,9	29.747,7	34.733,7	40.481,1	47.057,5	16,25%
RESULTADO ECONÔMICO (A - B)	7.287,5	11.176,9	14.096,7	18.035,9	6.544,8	-63,71%
5. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF (C)	9.626,1	11.586,1	13.523,7	15.061,3	16.910,2	12,28%
TOTAL DAS OBRIGAÇÕES (D = B + C)	37.365,0	41.333,8	48.257,5	55.542,4	63.967,6	15,17%
RESULTADO NOMINAL(A - D)	(2.338,6)	(409,2)	572,9	2.974,6	(10.365,4)	-448,47%

Fonte: SLAFI

O Programa de Abono Salarial assegura ao trabalhador a percepção de um salário mínimo anual aos empregados que recebem até dois salários mínimos de

remuneração mensal, desde que tenham trabalhado em emprego formal por, pelo menos, 30 dias no ano anterior e estejam cadastrados há pelo menos cinco anos no PIS/Pasep.

As despesas com abono salarial são as que mais cresceram (Gráfico 3). As razões para esse desempenho são: aumento do salário mínimo acima da inflação no período, com crescimento real do valor do abono; melhoria no padrão de divulgação do programa, culminando em aumento de beneficiários; formalização do mercado de trabalho; e achatamento da base salarial, provocado por aumentos do salário mínimo superiores aos auferidos pela massa de trabalhadores, tendo como consequência a ampliação automática do universo dos beneficiários com rendimentos de até dois salários.

Gráfico 3



Fonte: RAIS/MTE e DES/SPPE/MTE

Idealmente, a arrecadação dos recursos do PIS/Pasep, que constituem as receitas primárias do FAT, deveria ser suficiente para custear a transferência de recursos ao BNDES (na proporção de 40%) e para financiar os programas constitucionais de seguro-desemprego e abono salarial. Entretanto, isso não tem

acontecido e o FAT apresenta resultado primário negativo (Quadro 1). Certamente, as razões para esse comportamento são a já comentada ampliação do universo de beneficiários do Seguro-Desemprego e a explosão dos gastos com abono salarial, ambas provocadas pela acentuada formalização do mercado de trabalho e pelo aumento real do salário mínimo no período. Além disso, o instituto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) teve um efeito pernicioso sobre as contas do FAT, ao lhe retirar 20% da arrecadação do PIS/Pasep. De forma geral, tem sido argumentado que os valores retidos a título de DRU seriam suficientes para cobrir o déficit do resultado primário. Considerando que a receita primária foi insuficiente para financiar os dispêndios constitucionais, os programas só puderam ser implementados graças à receita financeira obtida no período, que proporcionou um Resultado Operacional positivo. As receitas financeiras resultam da remuneração de quatro aplicações: depósitos constitucionais recebidos pelo BNDES; reserva mínima de liquidez; depósitos especiais recebidos pelas instituições financeiras oficiais; e disponibilidades financeiras em caixa do FAT. Por conseguinte, o FAT vem de forma crescente recorrendo ao Tesouro para cobrir o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial (Gráfico 4).

Gráfico 4



Fonte: CGFAT



Cabe ressaltar que os recursos do FAT (não incluído as transferências ao BNDES e a DRU) têm sido de forma crescente direcionados às políticas passivas de emprego, o benefício Seguro-Desemprego e o abono salarial, e, de forma decrescente nos últimos anos às políticas ativas de emprego no âmbito do MTE, qualificação profissional, intermediação de mão de obra e programas de geração de renda.

No caso das políticas de geração de renda as intervenções do governo federal brasileiro, com vistas a apoiar os pequenos empreendimentos, por meio da concessão de crédito, também se estruturaram a partir da década de 1990. A Lei no. 8.352/1991 determinou que a disponibilidade financeira do FAT – ou seja, os recursos excedentes ao pagamento do Programa Seguro-Desemprego poderia ser aplicada em Depósitos Especiais Remunerados, sob a responsabilidade dos bancos oficiais: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), BNB, Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BASA) e BNDES. Esse fato permitiu a manutenção continuada nas próximas décadas dos programas do serviço público de emprego e a criação do Programa de Emprego e Renda (PROGER). Esse último programa foi criado com a perspectiva de oferecer crédito associado a diversas modalidades de assistência técnica para unidades produtivas que tinham pouco ou nenhum acesso ao sistema bancário nacional, como micro e pequenas empresas formais e informais, cooperativas de trabalhadores e outras formas associativas de produção.

Depois da aprovação da referida Lei, três programas de abrangência nacional foram criados para áreas urbanas (PROGER Urbano), regiões agrícolas e rurais (PROGER Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF). Contudo, com exceção de uma linha do PROGER especialmente formatada para beneficiar pequenos empreendimentos informais urbanos, que não apresentou resultados efetivos para as atividades informais, pois acabou se dirigindo para micro e pequenos empreendimentos formais, esta intervenção governamental não ampliou de maneira expressiva o número de beneficiários do microcrédito, outro programa de geração de renda incluído no âmbito de MTE.



Pelo exposto fica evidenciado a necessidade de correções no FAT, tanto na perspectiva de enfrentar a crise financeira demonstrada pela necessidade crescente de aportes pelo Tesouro como avaliar a efetividade das políticas implementadas a partir dos recursos do Fundo. Quanto às finanças, a suspensão da DRU aparece como solução imediata, entretanto irrealista dada a conjuntura da política econômica de contenção em vigor no País. Ademais, o orçamento do FAT é pró-cíclico, em situações de recessão econômica seus recursos diminuem justamente quando políticas mais assertivas na proteção do trabalhador são mais necessárias. Diante dessa realidade são necessárias ações criativas, arrojadas e realistas que enfatizem o fortalecimento das políticas ativas de emprego e que possibilitem reorganizar a estrutura financeira do FAT para contemplar ações anticíclicas. Para realizar isso é necessário compreender as novas tendências do trabalho no mundo e no Brasil e, novamente, de forma realista, definindo uma arquitetura financeira e estabelecendo provisões para enfrentar a complexa situação do mercado trabalho sob pressão constante da configuração do capitalismo cada vez mais globalizado do século XXI. O conselho do FAT, o CODEFAT, é que legisla sobre as normas do FAT, é um conselho tripartite, conta com a participação das centrais sindicais, cabe ao CODEFAT, sob demanda das centrais sindicais, iniciar o processo de defesa e adaptação do FAT às circunstâncias da contingência econômica (recessiva?) atual do país.