

O FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR E SEU POTENCIAL DE FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL

Sandro Pereira Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar a trajetória recente de uma estratégia estatal específica para a disponibilização de recursos voltados ao financiamento de investimentos em infraestrutura e expansão das bases produtivas nacionais, que, dadas as suas particularidades, exigem crédito de longo prazo e em condições diferenciadas.

Trata-se da estratégia em torno do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) para ser um fundo de natureza dual, isto é, criado tanto para financiar programas de apoio e proteção aos trabalhadores quanto para gerar fundos emprestáveis para fomentar o investimento (público e privado) via bancos públicos. O fundo conta com recursos provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), além de outras fontes de menor vulto. Nessa estratégia, destaca-se a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como principal agente operacional desses financiamentos.

Para acompanhar as variações anuais na capacidade de financiamentos gerados pelo arranjo do FAT, optou-se por elaborar um índice – o índice de capacidade de investimento (ICI) –, que permitiu avaliar o incremento de recursos líquidos efetivamente disponíveis para as aplicações nos setores e nas atividades de interesse, considerando o período de 2005 a 2017.

2 ESTRUTURA OPERACIONAL DO FAT

Os fundos públicos de poupança compulsória são instrumentos utilizados em praticamente todos os países do capitalismo contemporâneo. Além de garantir a execução de diversas políticas sociais a eles associadas, esses fundos surgem também como estratégia para viabilizar volumes de recursos para o financiamento de projetos de investimento em infraestrutura nacional, que apresentam alto risco e longo prazo de maturação (Pinheiro, 1997).

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

O FAT se enquadra nessa categoria de fundo público, mobilizando anualmente em torno de 1,2% do produto interno bruto (PIB) para atender às obrigações que lhes são atribuídas, conforme ilustrado no quadro 1. Ele está previsto no art. 239 da CF/1988, que definiu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego no Brasil, sendo regulamentado pouco depois, com a Lei nº 7.998/1990. Para a coordenação das decisões sobre a utilização de recursos, a mesma lei estabeleceu a criação de um novo aparato, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), como instância de gestão e acompanhamento das políticas de mercado de trabalho no país.²

QUADRO 1

Estrutura orçamentária simplificada do FAT

Arrecadação – principais fontes	Obrigações – principais usos
1. Receita primária 1.1. Arrecadação PIS-Pasep 1.2. Cota-parte da contribuição sindical 2. Receitas financeiras 2.1. Remuneração (juros mais correção monetária): paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais 2.2. Remuneração (juros mais correção monetária): paga pelos agentes executores sobre os depósitos especiais 2.3. Remuneração (juros mais correção monetária): aplicações próprias do FAT no fundo extramercado (RML) 2.4. Remuneração (juros mais correção monetária): 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: devolução de exercícios anteriores mais multas judiciais	1. Desvinculações de recursos do PIS-Pasep 1.1. FSE (Emenda Constitucional – EC nº 1/1994) 1.2. FEF (EC nº 10/1996) 1.3. DRU (EC nº 27/2000 à EC nº 93/2016) 2. Repasse constitucional BNDES (40% PIS-Pasep) 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. RML 6. Depósitos especiais remunerados (bancos públicos)
Total de entradas (1 + 2 + 3)	Total de saídas (1 + 2 + 3 + 4)

Fonte: Silva (2018a).

Obs.: RML – Reserva Mínima de Liquidez; FSE – Fundo Social de Emergência; FEF – Fundo de Estabilização Fiscal; DRU – Desvinculação dos Recursos da União; Sine – Sistema Nacional de Emprego.

O FAT é operacionalizado como um mecanismo de financiamento dual, que articula (por meio de uma mesma fonte), de um lado, o custeio de despesas relativas à proteção social de trabalhadores desempregados ou de baixa renda, e, de outro lado, a mobilização de recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico – o que também favorece a geração de novos empregos e a ampliação da renda (Ipea, 2011). No primeiro caso, o FAT tem o dever normativo de financiar as despesas correntes (seguro-desemprego, abono salarial e ações relacionadas), sendo eventualmente complementado por recursos do Tesouro Nacional. A vinculação de determinadas fontes a despesas específicas constitui uma forma de obrigar o Poder Executivo a priorizar as políticas relacionadas a essas despesas, evitando que os recursos sejam designados para outros fins (Silva, 2018a).

2. Para uma análise mais aprofundada do Codefat, ver Silva (2019).

A segunda função refere-se ao fato de constituir uma base para operações de crédito, voltada a investimentos e capital de giro de empresas (públicas e privadas), cujos recursos aplicados continuam como ativos financeiros do fundo e compõem o seu patrimônio. Esse mecanismo é operacionalizado em sua grande parte pelo BNDES, sobretudo em função da obrigação constitucional do repasse anual de 40% das receitas do PIS-Pasep, que compõem o FAT constitucional. Nesse caso, o recurso é de destinação compulsória, sendo considerado uma “fonte permanente e segura, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas” (Santos, 2006, p. 4).

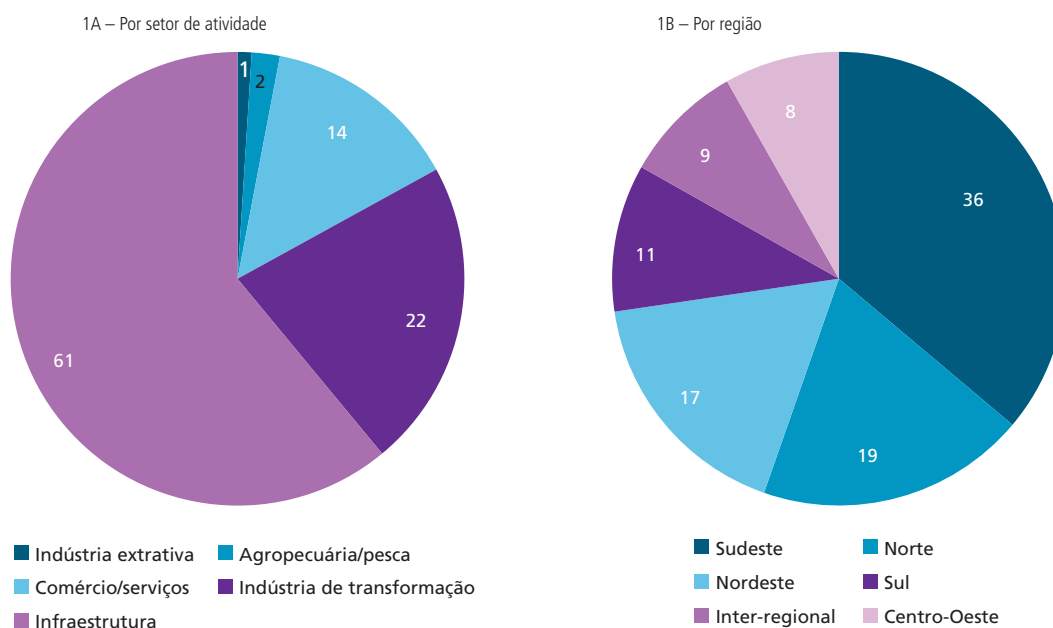
O prazo de exigibilidade do FAT constitucional é indefinido, ou seja, não há previsão de devolução do principal. Ao BNDES cabe apenas o pagamento periódico de juros, que é feito semestralmente ao FAT (nos meses de janeiro e julho). Ainda assim, os recursos repassados podem ser resgatados pelo fundo no caso de insuficiência de caixa para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, isso após se esgotarem todas as demais possibilidades.³

Outra característica importante do FAT constitucional é que o BNDES possui livre decisão sobre a aplicação desses recursos. Esse ponto, porém, guarda algumas divergências sobre a necessidade de alguma relação de reciprocidade por parte do banco com as diretrizes institucionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro, na linha das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já ratificadas pelo governo brasileiro (Ipea, 2011). Na prática, as únicas exigências concretas são que os recursos sejam utilizados em programas de desenvolvimento econômico, como determinado na CF/1988, e que sejam respeitadas as normas definidas na política operacional do BNDES (Santos, 2006). As principais linhas de aplicação dos recursos são: *i*) ampliação e diversificação das exportações; *ii*) reestruturação da indústria; *iii*) expansão e adequação da infraestrutura, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações; *iv*) melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; *v*) fortalecimento do mercado de capitais; e *vi*) atenuação dos desequilíbrios regionais (Brasil, 2017).

Em relação aos setores nos quais os recursos do FAT constitucional são destinados, a área de infraestrutura detém a maior porção dos financiamentos, com 61%, como demonstra o gráfico 1 para o ano de 2016. Porém, essa proporção setorial dos desembolsos não é constante, podendo variar de ano para ano, a depender de decisões estratégicas do banco. O setor de infraestrutura vem crescendo em especial a partir de 2012, muito provavelmente em função da participação do BNDES em investimentos ligados aos grandes eventos ocorridos no Brasil, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016. Já em termos regionais, nota-se que a região Sudeste foi a que mais obteve financiamentos, com 36% do total, sem desconsiderar o fato de que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste também contam com fundos constitucionais próprios.

3. Nesse caso, o BNDES deverá recolher ao FAT, nas condições e nos prazos estabelecidos pelo Codefat, as seguintes parcelas: até 20% sobre o saldo ao final do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto exercício (Santos, 2006).

GRÁFICO 1
Distribuição dos recursos do FAT constitucional (2016)
 (Em %)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

Além dos recursos do FAT constitucional, há também os que excedem a RML e são destinados aos depósitos especiais pela rede de agentes financeiros públicos oficiais, conforme autorização da Lei nº 8.352/1991. Mas, nesse caso, existem exigências para sua utilização. A aplicação desses recursos precisa estar de acordo com os programas específicos previamente determinados e aprovados na Programação Anual de Depósitos Especiais (PDE). Sua captação também está condicionada à apresentação por parte do agente financeiro de um plano de trabalho, sujeito à aprovação do Codefat, no qual devem constar informações detalhadas sobre os objetivos e as condições dos financiamentos a serem concedidos no âmbito de determinado programa ou linha de crédito. O objetivo desses depósitos é apoiar projetos de micro e pequenas empresas voltados à geração de trabalho e renda.

Embora os depósitos especiais sejam executados por diferentes agentes financeiros públicos, o saldo total dos depósitos em 31 de dezembro de 2016 estava distribuído da seguinte forma: *i*) BNDES – 64,5%; *ii*) Banco do Brasil – 25,9%; *iii*) Caixa Econômica Federal – 6,4%; e *iv*) Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB), somados – 3,2%. Portanto, além de ser agenciador da maior parcela do patrimônio do FAT, referente ao FAT constitucional, o BNDES também concentra um percentual elevado (quase dois terços do total) dos depósitos especiais. Tal constatação reforça o papel histórico do FAT como o principal canal de *funding* do BNDES (Afonso e Biasoto Junior, 2007; Ipea, 2011). O quadro 2 apresenta um resumo sobre as características dessas duas modalidades de recursos.

QUADRO 2

Características das fontes de financiamento via FAT

Características	FAT constitucional	Depósitos especiais
Origem	Quarenta por cento da arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep.	Recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao Codefat.
Aplicação	Programas de desenvolvimento econômico.	Programas e setores específicos.
Prazo de exigibilidade	Indefinido.	Definido (PDE).
Remuneração ¹	TJLP ou dólar mais Libor ² (limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em Libor).	TJLP ou Selic. Pagamento de juros e amortização (2% ao mês sobre o saldo devedor do fim do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT infraestrutura).

Fonte: Santos (2006).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Com a Lei nº 13.483/2017, o mecanismo básico de remuneração de recursos do FAT passou a ser a Taxa de Longo Prazo (TLP), em substituição à antiga Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

² London Interbank Offered Rate.

Em termos de trajetórias de evolução nos últimos anos, tanto o FAT constitucional quanto os depósitos especiais apresentaram dinâmicas diferenciadas. No caso do FAT constitucional, por ser uma fração fixa da arrecadação primária líquida do FAT, os recursos disponibilizados anualmente estão diretamente relacionados ao desempenho econômico do país, dada a natureza tributária de suas fontes de receita.⁴ Por isso, o ritmo recente de crescimento dos recursos ficou comprometido nos anos de desaceleração ou mesmo queda do PIB a partir de 2015. Outra barreira foi a aprovação da EC nº 476/2016, que elevou a DRU de 20% para 30%, incidente também sobre o PIS-Pasep, resultando em contração da base de receita primária do FAT (Silva, 2018a).

Já no caso dos depósitos especiais, os números demonstram uma contínua diminuição no montante anual para novos contratos de empréstimos no território nacional. Há uma queda brusca entre 2006, quando a concessão de crédito por essa via alcançou seu maior patamar (R\$ 46,8 bilhões), e 2017, quando se registrou o menor valor da série, com R\$ 4,7 bilhões em 194,9 mil operações de crédito. Comparando as duas modalidades, nota-se que, enquanto em 2006 os depósitos especiais representavam mais que o triplo do fluxo anual de valores do FAT constitucional, essa relação praticamente se inverte em 2017. Desde 2010, o montante de depósitos especiais não supera o FAT constitucional.

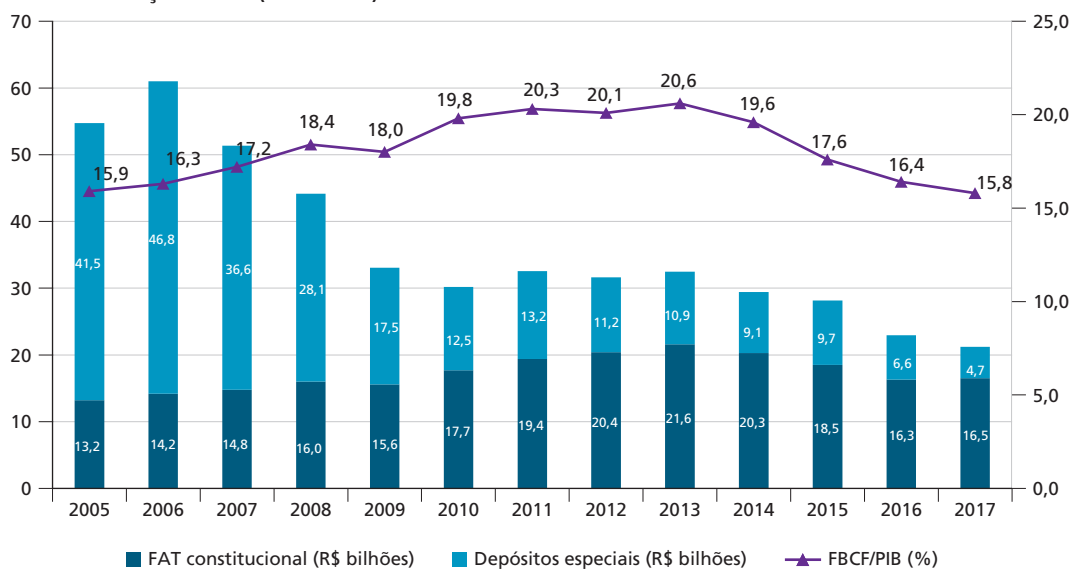
O gráfico 2 permite observar a trajetória anual dessas duas modalidades em comparação com a dinâmica recente da formação bruta de capital fixa (FBCF) no Brasil. Além de ser um indicador do nível de investimento na economia, a FBCF é uma variável fundamental de política econômica, devido aos seus efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada (Orair, 2016). Como se pode notar, a FBCF, medida em proporção do PIB, manteve uma tendência de crescimento até 2014 e, a partir de então,

4. As alíquotas incidem, no caso do PIS, sobre o faturamento das pessoas jurídicas de direito privado (1,65%) ou sobre a folha de salários das entidades sem fins lucrativos (1%) e, no caso do Pasep, sobre as receitas arrecadadas e transferências recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público (1%).

apresentou seguidas quedas. Observa-se também que a tendência apresentada pela curva de FBCF é bastante similar à do FAT constitucional, uma vez que as duas apresentam comportamentos quase idênticos durante a série analisada.⁵

GRÁFICO 2

Evolução do fluxo anual de recursos via FAT constitucional e depósitos especiais, e taxa de FBCF em relação ao PIB (2005-2017)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores de dezembro de 2017, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

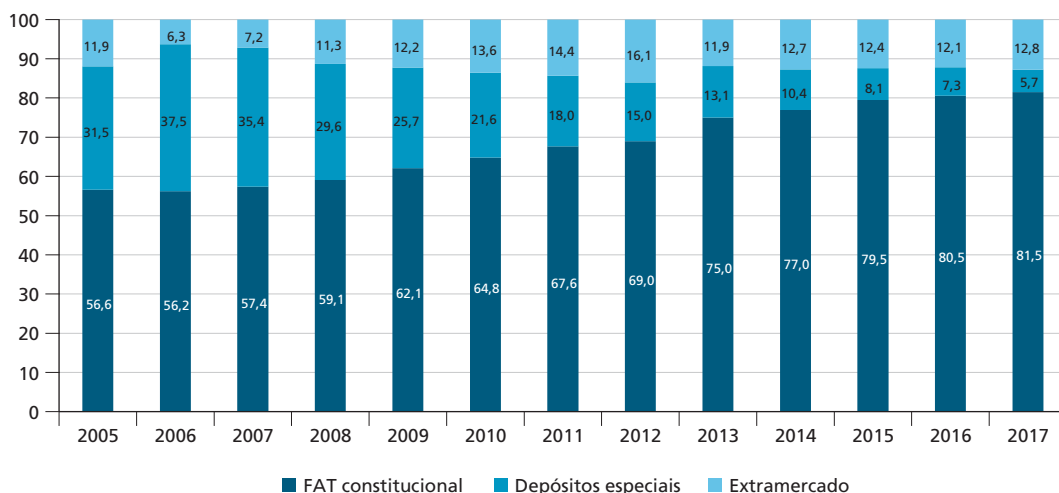
Como consequência da dinâmica contábil recente do FAT, há uma modificação na participação relativa de cada uma dessas modalidades na composição de seu patrimônio.⁶ Conforme demonstra o gráfico 3, o saldo total do FAT constitucional em poder do BNDES corresponde ao item de maior relevância. Sua participação cresceu de 56,6% para 81,5% no período entre 2005 e 2017.⁷ Em termos absolutos, o saldo total dos repasses referentes ao FAT constitucional fechou a série com R\$ 238,9 bilhões. Desse montante, 88,3% são projetos internos, remunerados pela TJLP, e 11,7% com projetos produtivos de inserção internacional (FAT cambial), remunerados pela Libor. Já a participação dos depósitos especiais passou por uma queda bastante substantiva na composição do patrimônio do FAT, caindo de 37,5%, em 2006, para apenas 5,7%, em 2017, com um saldo de R\$ 16,7 bilhões no total de financiamentos ativos nesse ano. Por fim, a parcela *extramercado*, correspondente ao valor destinado à RML, permaneceu praticamente com a mesma importância relativa no período.

5. A relação entre política macroeconômica e atuação do BNDES também é observada em Currello (1998) e Torres Filho e Costa (2018).

6. Para uma análise mais pormenorizada da dinâmica contábil do FAT, ver Silva (2018a).

7. Revertendo uma tendência de queda relativa observada nos anos anteriores, como demonstra Silva (2018a).

GRÁFICO 3
Participação por item patrimonial do FAT (2005-2017)
(Em %)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>. Elaboração do autor.

3 CALCULANDO A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO FAT

A natureza dual que caracteriza o FAT confere-lhe um papel relevante em termos de estratégia de desenvolvimento, em especial por dois motivos principais. Primeiramente, os gastos sociais possuem um impacto direto no consumo e no bem-estar das famílias, de acordo com as especificidades de cada política, além de contribuir também com a redução das desigualdades sociais (Gentil e Araújo, 2012; Neri, Vaz e Souza, 2013). Em segundo lugar, os investimentos podem ser considerados o principal canal de influência do gasto público total sobre o crescimento da economia, devido a seu fator multiplicador e sua capacidade de geração de demanda agregada por meio de um efeito *crowding in*, como advoga a abordagem keynesiana (Gentil e Hermann, 2015). Ademais, enquanto fonte formadora de *funding* para investimentos de longo prazo, os recursos mobilizados pelo FAT favorecem a melhoria da infraestrutura, que, por sua vez, possui reflexo direto no processo de desenvolvimento e diversificação produtiva na economia nacional (Carneiro, 2007).

No entanto, os desequilíbrios contábeis enfrentados nos últimos anos pelo FAT, além de comprometerem a garantia de políticas públicas de proteção dos trabalhadores e incentivo à geração de emprego e renda no Brasil, colocam em xeque também seu outro objetivo, que é financiar projetos de desenvolvimento econômico. Com a redução de suas disponibilidades de recursos para novos depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais (gráfico 2), sua capacidade de fomento ao investimento produtivo também se reduz. Dessa forma, como o fundo fomenta esses dois tipos de gastos, a preocupação com sua sustentabilidade passa a ser um elemento bastante relevante no debate atual sobre estratégias de desenvolvimento (Silva, 2018a; 2018b).

Para acompanhar essa relação, optou-se por criar um ICI, tendo como referência o fluxo de caixa do FAT em cada ano ao longo do período em análise, conforme apresentado no anexo A. O ICI é dado pelas seguintes equações:

$$TLR_t = [(PP_t - DRU_t) + RF_t + OR_t] - AT_t. \quad (1)$$

$$TDC_t = SD_t + AS_t + OD_t. \quad (2)$$

$$VRML_t = [(SD_t + AS_t) - (SD_{t-1} + AS_{t-1})]/2. \quad (3)$$

$$ICI_t = TLR_t - TDC_t - RML_t. \quad (4)$$

As variáveis são assim definidas: ICI = fluxo da capacidade de investimento; TLR = total líquido de receitas correntes; TDC = total de despesas correntes; VRML = variação da reserva mínima líquida; PP = arrecadação total do PIS-Pasep; DRU = recursos desvinculados; RF = remunerações financeiras das aplicações; OR = outras receitas; AT = aportes do Tesouro Nacional; SD = despesas com o seguro-desemprego; AS = despesas com o abono salarial; e OD = outras despesas.

A formulação do ICI parte de um princípio simples. O fluxo da capacidade de investimento anual gerado pelo arranjo de financiamento do FAT, no ano de referência (equação 4), é igual ao seu total líquido de receitas correntes, excluindo-se os aportes do Tesouro Nacional (equação 1), menos o total de despesas correntes (equação 2), menos a variação da RML (equação 3). Pensado de outra forma, é o resultado entre o total repassado ao BNDES (FAT constitucional) mais o resultado nominal do exercício contábil, menos os aportes do Tesouro Nacional e a variação da RML. Para fins destes cálculos, a RML foi simulada como a metade dos gastos somados com seguro-desemprego e abono salarial nos últimos doze meses, corrigidos para o valor do ano corrente, conforme expresso na Lei nº 8.352/1991.

Com isso, busca-se uma medida que indique, em cada ano, o incremento de recursos líquidos disponíveis para as aplicações de interesse para fins de políticas de investimento. Ou seja, o ICI refere-se ao valor que é disponibilizado para ser acionado na dinâmica econômica via financiamento de novos investimentos em um determinado exercício contábil.

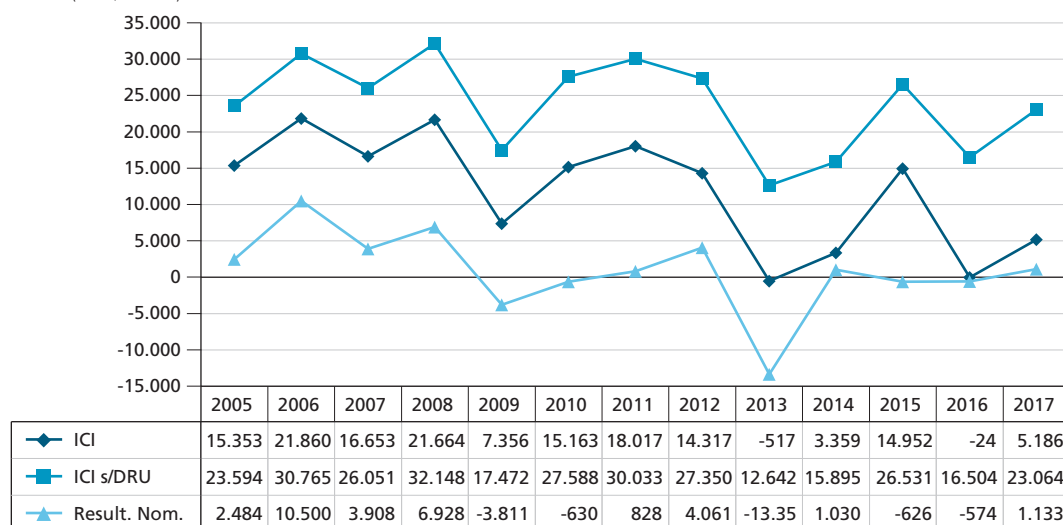
O gráfico 4 permite visualizar a trajetória do ICI calculado para o período de 2005 a 2017, comparando-a com outras duas curvas: o mesmo índice com a arrecadação primária total, ou seja, sem a incidência da DRU; e o resultado nominal de cada exercício. Percebe-se que as três linhas apresentam variações relativamente semelhantes ao longo do tempo. As taxas de variação entre as linhas de ICI e de ICI com a DRU só se alteram em 2016, quando a alíquota da DRU sobre a arrecadação do PIS-Pasep passou de 20% para 30% (EC nº 476/2016), o que explica a queda mais acentuada da linha do ICI nesse ano. Já a linha de resultado nominal segue trajetória semelhante às outras duas até 2011. Em 2012, o fluxo de caixa passou a receber aportes mais substanciais do Tesouro Nacional, causando variações na tendência nos anos seguintes, uma vez que esses aportes não seguem uma regra específica.⁸ Ainda assim, é possível perceber que o ICI é maior quanto mais positivo for o resultado nominal do exercício.

8. As variações mais bruscas em 2014 e 2015, em relação às linhas de ICI, são explicadas em grande parte pelo atraso no calendário de pagamento do abono salarial, conforme explicado em Silva (2018a).

GRÁFICO 4

Evolução do ICI e do resultado nominal do FAT (2005-2017)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Relatório de Gestão do FAT (vários anos). Disponível em: <<https://bit.ly/2W8AtG4>>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores de dezembro de 2017, corrigidos pelo IPCA.

Avaliando exclusivamente a linha do ICI, percebe-se que ela apresentou um comportamento de grande volatilidade durante o período. Há uma queda significativa em 2009, devido à diminuição de suas receitas em função da crise econômica mundial deflagrada no ano anterior. Após uma breve recuperação, ela voltou a cair, de forma mais acentuada, a partir de 2012, ano em que a despesa corrente cresceu 10,1%, enquanto a arrecadação primária caiu 2,0%. Nos anos seguintes, manteve-se um ritmo similar de crescimento das despesas, até 2015, quando as novas regras para o seguro-desemprego e o abono salarial (Lei nº 13.134/2015) diminuíram o gasto corrente com esses programas, impactando positivamente no ICI. Já a arrecadação primária continuou em queda, influenciada tanto pelo arrefecimento da dinâmica de crescimento do PIB quanto por mudanças nas decisões políticas sobre desonerações tributárias e DRU,⁹ apesar de uma pequena recuperação (3,4%) em 2017 (anexo A). A variação acentuada, entre 2015 e 2016, também é explicada em parte pelo atraso no cronograma de pagamento do abono salarial de 2015 (Silva, 2018a; 2019), quando cerca de metade dos benefícios foram pagos somente no ano seguinte, comprometendo o fluxo anual de despesas correntes.¹⁰

Em dois anos na série analisada, o resultado do ICI foi negativo: 2013 e 2016. Isso não quer dizer que não houve nenhuma utilização dos recursos do FAT em desembolsos para financiamento de projetos de investimento, já que a parcela constitucional dos 40% do PIS-Pasep (após descontada a DRU) foi repassada nesses anos – R\$ 21,6 e R\$ 16,3 bilhões, respectivamente (anexo A). O índice revela que, para esses dois anos, a soma do valor das demais obrigações – do resultado nominal (negativo nos dois anos), do aporte

9. Silva (2018a, p. 56) classificou essas mudanças como mudanças institucionais por “sedimentação”.

10. Para uma verificação pormenorizada de todos esses dados, inclusive os vazamentos de receitas previstos por desonerações fiscais, dos fluxos contábeis do FAT, ver Silva (2018a).

do Tesouro e da variação na RML – superou o total repassado ao BNDES. O resultado negativo nesses dois anos, em particular, é fortemente influenciado pelos vazamentos de receita sofridos pelo FAT, que, conforme demonstrado por Silva (2018a), foram de R\$ 25,1 bilhões e R\$ 30,2 bilhões, respectivamente, somando-se as desvinculações orçamentárias e as isenções tributárias.

Como resultado do crescimento das despesas correntes do FAT em proporção às receitas líquidas nos últimos anos, sua margem financeira para a destinação de fundos emprestáveis para investimentos tem se reduzido significativamente. Ainda que 2017 – último ano da série – tenha registrado uma ligeira recuperação do indicador, o cenário analisado impõe preocupações relevantes sobre a manutenção do arranjo de financiamento do FAT, sobretudo em um contexto de incertezas como o atual, marcado por uma forte queda da taxa de investimento na economia – 20,6% do PIB, em 2013, para 15,8%, em 2017 (gráfico 2) – e reversão da trajetória de incorporação da força de trabalho via assalariamento formal que vinha em ritmo acentuado desde 2004 (Silva, 2017a; 2017b; Oliveira e Silva, 2018).

Dessa forma, além de ter seu potencial de fomentar políticas de *ativação do mercado de trabalho* – como a intermediação de emprego e a qualificação profissional – reduzida, e contar com cada vez menos espaço para financiamento de programas de trabalho e renda via crédito, os resultados recentes do fluxo financeiro do FAT (que resultam de uma combinação entre desenho institucional, dinâmica da economia e decisões de política fiscal) estão levando a uma situação na qual até mesmo sua característica de fundo dual pode ser comprometida. Isto é, com a dificuldade de atender às obrigações constitucionais (seguro-desemprego e abono), resultado não só do crescimento desses gastos como também de frustrações (vazamentos) de receitas que deturparam a dinâmica contábil do FAT, pode-se chegar ao ponto em que o governo federal decida rever os próprios repasses constitucionais ao BNDES, exigindo sua amortização gradual.¹¹ Tal prognóstico teria consequências nitidamente negativas para a sustentabilidade do fundo, pois não apenas diminuiria sua geração de capacidade de investimento como comprometeria suas receitas financeiras futuras advindas desse patrimônio.

Por isso, entende-se que o ICI, conforme exposto, pode ser um indicador interessante de acompanhamento de toda essa dinâmica financeira do FAT ano a ano, por incorporar, em um índice de simples manipulação para fins analíticos, um conjunto amplo de informações que envolvem tanto o desempenho de variáveis macroeconômicas reais (captadas pelo exercício contábil do FAT) quanto as decisões de política fiscal que interferem no potencial gerador de investimentos por essa estratégia.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; BIASOTO JUNIOR, G. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 77, p. 8-27, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Relatório de gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**: exercício de 2016. Brasília: CGFAT/MTE, 2017.

11. Uma proposta recente de reformulação do arranjo de financiamento e de operacionalização dos programas associados ao FAT pode ser conferida em Silva (2018b).

CARNEIRO, R. M. **Dinâmica de crescimento da economia brasileira**: uma visão de longo prazo. Campinas: Unicamp, 2007. (Texto para Discussão, n. 130).

CURRALERO, C. R. B. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

GENTIL, D.; ARAÚJO, V. L. **Mais além da macroeconomia de curto prazo**. Rio de Janeiro: UFF, 2012. (Texto para Discussão, n. 289).

GENTIL, D.; HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Rousseff: a desaceleração programada. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8, 2015, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: AKB, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Eds.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

ORAIR, R. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2215).

PINHEIRO, M. M. S. **O papel dos fundos parafiscais no fomento**: FGTS e FAT. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 485).

SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, v. 13, n. 26, p. 3-14, 2006.

SILVA, S. P. Uma avaliação sobre os números recentes do PIB no Brasil. **Revista Construção**, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2HtUEcM>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

_____. Análise dos dados recentes do desemprego no Brasil. **Revista Construção**, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZnjE0y>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

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

_____. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, 2018b. (Boletim, n. 65).

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

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. **Financiamento de longo prazo no Brasil**: um mercado em transformação. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 1843).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

TORRES FILHO, E. T. **O BNDES em uma encruzilhada**: como evitar sua desmontagem. Rio de Janeiro: IEDI, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/30N7sD2>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

ANEXO A

TABELA A.1
Fluxo financeiro do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (2005-2017)
(Em R\$ milhões)

Exercícios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Receitas (A)	51.739,4	53.682,4	51.858,4	58.999,3	56.595,3	62.419,3	69.937,0	78.710,5	68.465,8	84.146,0	70.705,2	73.166,1	72.469,9
1.1. Arrecadação PIS-Pasep (- DRU)	32.995,6	36.576,3	34.508,0	42.216,7	39.369,4	43.873,3	52.286,0	51.245,6	50.752,8	51.737,1	45.681,7	39.247,9	40.558,2
1.2. Remunerações ¹	17.935,4	16.588,2	16.222,7	15.835,9	16.294,5	15.575,8	16.311,9	19.567,0	10.587,8	15.236,8	15.237,5	19.627,0	17.579,8
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.664,6	126,1	7.165,8	6.170,9	16.613,8	8.025,2	13.487,4	13.794,9
1.4. Outras receitas ²	808,2	518,2	1.127,2	946,0	931,5	1.305,4	1.213,0	1.219,4	954,2	558,1	1.760,8	803,9	507,0
2. Despesas (B)	36.099,7	29.053,2	33.231,8	36.092,9	44.820,3	45.372,0	49.747,1	54.787,7	60.106,2	62.832,9	52.823,9	57.413,5	54.796,7
2.1. Seguro-desemprego – benefício	16.582,9	20.416,5	22.936,4	24.809,6	31.622,4	31.184,9	34.079,0	37.372,9	40.748,2	43.154,0	41.288,0	38.550,3	38.007,1
2.2. Abono salarial – benefício	5.298,1	7.376,3	9.089,2	10.072,0	12.222,6	13.358,2	14.865,9	16.696,4	18.723,4	19.055,2	10.986,0	18.301,1	16.229,0
2.3. Qualificação profissional	162,9	152,5	143,6	230,5	248,8	220,9	108,2	79,0	8,5	0,6	0,0	0,0	58,6
2.4. Intermediação de emprego	162,3	166,7	165,3	170,7	150,4	107,0	136,7	190,9	149,7	166,5	74,3	50,1	34,4
2.5. Outras despesas	717,5	941,3	897,4	810,2	576,0	501,0	557,8	448,7	476,4	456,4	475,5	511,9	467,6
Desvinculação (DRU)	8.171,1	8.829,1	9.317,5	10.395,3	10.029,5	12.318,3	11.913,3	12.921,4	13.046,5	12.428,5	11.480,6	16.386,4	17.878,3
Resultado econômico (A - B)	15.638,3	24.629,2	18.626,6	22.906,3	11.775,1	17.047,3	20.189,9	24.410,1	8.359,6	21.313,1	17.881,4	15.752,6	17.673,2
Empréstimos ao BNDES (C)	13.176,7	14.218,9	14.751,5	16.037,9	15.553,7	17.671,4	19.369,3	20.384,1	21.599,3	20.291,5	18.502,0	16.321,8	16.540,0
Resultado nominal (A - B - C)	2.462,4	10.410,5	3.875,0	6.868,5	-3.778,7	-624,1	820,6	4.025,9	-13.239,6	1.021,6	-620,7	-569,2	1.133,2

Fonte: Silva (2018).

Notas: ¹ Inclui as receitas financeiras pagas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os depósitos especiais, aplicações próprias do FAT no fundo extramercado e remuneração de recursos não desembolsados.

² Inclui cota-parte da contribuição sindical, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins (Fonte 153), restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

Obs.: 1. PIS – Programa de Integração Social; Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; DRU – Desvinculação dos Recursos da União.

2. Valores de dezembro de 2017.