



## O AJUSTE FISCAL E A SUSTENTABILIDADE DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)

*THE FISCAL ADJUSTMENT AND THE SUSTAINABILITY OF THE SUPPORT FUND FOR WORKERS*

**Thiago Dutra Holanda de Rezende<sup>1</sup>**

### RESUMO

O presente trabalho pretende avaliar se o seguro-desemprego e o abono salarial realmente ameaçam a sustentabilidade financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Assim, analisa se essa restrição, conforme estabelecido pela Medida Provisória nº 665/2014 em contexto de ajuste fiscal do orçamento público, é realmente o único caminho para ampliar a sua capacidade de financiamento. A partir da perspectiva de que o orçamento público é expressão e resultado da disputa entre as classes sociais pelo direcionamento e apropriação do fundo público, o artigo analisa os dados da execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA) no período de 2010 a 2014. A análise revela que, ao invés de um aumento substancial das despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial, as principais ameaças ao FAT são o mecanismo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as desonerações fiscais que favorecem o grande capital nacional e estrangeiro.

**Palavras-chave:** Fundo Público. Orçamento Público. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Ajuste Fiscal.

### ABSTRACT

This paper aims to evaluate whether the unemployment insurance and the annual salary bonus really threaten the financial sustainability of the National Support Fund for Workers. Thus, it considers whether restricting such bene-

---

<sup>1</sup> Mestrando em Política Social pela Universidade de Brasília (UNB). Graduado em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

fits, as established by the Provisional Measure No. 665/2014 on the fiscal adjustment context of the public budget, is really the only way to increase the financing capacity of the fund. From the perspective that the public budget is an expression and result of the struggle between social classes for the direction and appropriation of public funds, the paper analyzes the data from the budget execution of the Annual Budget Law (LOA) in the period 2010 to 2014. The analysis reveals that, rather than a substantial increase in spending on unemployment insurance and salary bonus, the main threats to the FAT are the mechanism the Untying of Union Revenues (DRU) and tax exemptions that favor the national and foreign big capital.

**Keywords:** Public Funds. State Budget. Support Fund for Workers. Fiscal Adjustment.

**Submissão** - 29/07/2016

**Aceite** - 13/01/2017

### Introdução

Duas leis introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro em 2015, por meio de medidas provisórias do final de 2014, restringiram o acesso dos trabalhadores brasileiros e seus dependentes a direitos sociais e do trabalho, assim, reduziram o montante do fundo público destinado ao financiamento desses direitos. A Medida Provisória (MP) nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, restringiu o acesso ao auxílio-doença e à pensão por morte. Quanto à pensão por morte, foi instituído o tempo mínimo de contribuição de dois anos e o prazo mínimo de dois anos de casamento ou união estável para o recebimento do benefício, ambas as condicionantes *antes inexistentes*. Além disso, o benefício, antes vitalício, ficou condicionado à idade do cônjuge, variando em seis faixas etárias diferentes, com duração de três anos na primeira à duração vitalícia na última. O valor da pensão também ficou condicionado à quantidade de dependentes e, pela mesma lei, foram reduzidos os valores a serem percebidos no caso do auxílio-doença.

Já a MP nº 665/2014, convertida na Lei nº 11.134, de 16 de junho de 2015, alterou as regras de acesso ao Seguro Defeso, Abono Salarial e Seguro-Desemprego. Quanto ao Seguro Defeso, foi instituído o período mínimo de registro do pescador de três anos, antes era um ano. Além disso, foi vedado o acúmulo de benefícios assistenciais de natureza continuada, instituída a necessidade de comprovar a comercialização da produção ou do recolhimento previdenciário nos últimos 12 meses e foi limitado o número de parcelas do seguro ao limite do se-

guro-desemprego, independente da duração do defeso<sup>2</sup>. Em relação ao Abono Salarial, o período mínimo trabalhado para receber o benefício no ano base teve um aumento de 30 para 180 dias, um aumento de 600%. Por fim, quanto ao seguro-desemprego, foi elevado o tempo para requerer o benefício de seis meses de trabalho ininterruptos na primeira solicitação para 18 meses nos últimos 24 meses anteriores à dispensa; 12 meses nos últimos 16 meses anteriores à dispensa na segunda solicitação e 6 meses de trabalho ininterruptos a partir da terceira solicitação.

Tais medidas foram justificadas em termos de preservar a sustentabilidade da previdência, alinhar a legislação brasileira às melhores práticas internacionais e coibir abusos na concessão dos benefícios. Para os fins deste trabalho, interessa-nos particularmente as justificativas da MP nº 665/2015. No texto inicial<sup>3</sup> da medida, está destacada, como principal razão do ajuste, a necessidade de se garantir a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de modo a torná-lo mais efetivo na preservação do emprego e na orientação, recolocação e qualificação dos trabalhadores desempregados. É ressaltado que o FAT aloca 98,9% dos seus recursos em políticas passivas de emprego (seguro-desemprego e abono salarial), enquanto os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem 58,9%. Destaca-se ainda que as transformações estruturais no mercado de trabalho elevaram o custo das políticas públicas de emprego com o aumento da formalização e política de elevação real do salário mínimo, com aumento das despesas do FAT de 0,54% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2002 para 0,92% em 2013. De acordo com o documento, “[...] o objetivo central desta medida provisória

---

2 Além do impacto social, manifesto em privação da renda independente da duração do período de defeso e da restrição pelo registro mínimo de três anos, é importante avaliar o impacto ambiental de tal medida, já que o seguro defeso se destina aos pescadores que exercem atividade exclusiva e de forma artesanal, sem outra fonte de renda. Sendo o período de defeso aquele em que a pesca é proibida para reprodução das espécies, tal medida coloca em risco a capacidade de várias famílias suportarem o período de defeso sem uma fonte de renda. Entretanto, a Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015c), dos Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente, indica que a prioridade fiscal está acima da ambiental, uma vez que foram suspensos por 120 dias o período de defeso determinado por dez diferentes portarias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA). Apenas no Piauí há a expectativa de que 32 mil pescadores sejam atingidos (conforme notícia disponível em MINISTÉRIO, 2015), o que fez com que pescadores classifiquem tal restrição como “crime ambiental”.

3 BRASIL, 2014.

é aumentar a exigência do tempo de permanência dos trabalhadores no ano-base para concessão do abono salarial, valorizando aqueles que permanecem por mais tempo com algum vínculo empregatício.” Por fim, justificou-se ainda que “[...] a urgência da medida caracteriza-se pela evidente necessidade de adequar o FAT para que esse tenha assegurada a sua sustentabilidade financeira intertemporal.”

Com base nesses elementos, o presente trabalho pretende avaliar se o seguro-desemprego e o abono salarial realmente ameaçam a sustentabilidade financeira do FAT e se a sua restrição é realmente o único caminho para ampliar a capacidade de financiamento do Fundo. Para esse intento, analisaremos os dados da execução orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA) no período de 2010 a 2014. Tal análise importa na medida em que o orçamento público “[...] é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos” (SALVADOR, 2010, p. 172). O orçamento público revela a disputa por recursos do Fundo Público, que, de acordo com Oliveira (1998), é estrutural ao capitalismo contemporâneo, cumprindo dialeticamente a função de reprodução do capital e da força de trabalho.

Em um primeiro momento, apresentamos distinção entre fundo público e orçamento público para explicitar a necessidade de uma análise orçamentária e do financiamento das políticas públicas numa perspectiva crítica. Após, analisamos o FAT em seus determinantes legais, seu papel e os dados relativos a seu desenvolvimento no período de 2010 a 2014 para avaliarmos se são justificadas as medidas de ajuste sobre os benefícios por ele custeados. Por fim, o trabalho conclui que as justificadas apresentadas nas leis aqui estudadas não correspondem à realidade financeira do FAT.

### **1 Orçamento público e análise na perspectiva crítica**

De acordo com Salvador (2012), o “orçamento público” é um espaço de luta política, o qual expressa a disputa na sociedade pelo direcionamento e apropriação do “fundo público”. Para o autor, “[...] no capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais” (p.

124). O autor destaca que o fundo público está presente na reprodução do capital, como fonte importante para realização de investimentos por meio de subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais entre outros mecanismos. Além disso, viabiliza a reprodução da força de trabalho por meio de salários indiretos, investe gastos em meios de transporte e infraestrutura, pesquisa e investigação científica, formação profissional e é responsável pela transferência de recursos para o capital financeiro, especialmente na forma de juros e amortização da dívida pública. Assim, arremata o autor: “[...] o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetárias e fiscal, assim como pelo orçamento público” (p. 126) e “[...] a expressão mais visível do fundo público é o orçamento público” (p. 127). Segundo Salvador e Teixeira (2014, p. 17-18):

Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é expressão das suas reivindicações.

Assim, o orçamento é muito mais do que uma peça contábil e pode revelar muito mais do que a simples adequação das contas públicas aos parâmetros de equilíbrio fiscal que exige a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual também tem forte caráter político. Nesse sentido, argumenta Boschetti (2009, p. 586) que:

A análise do financiamento e gasto no âmbito das políticas sociais é um fecundo caminho para compreender sua estrutura orçamentária e seus impactos na natureza e alcance dos direitos, já que o tipo, montante e modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas sociais.

A análise permite verificar o caráter regressivo ou progressivo das políticas e programas adotados ou reconfigurados por um governo, o que remete diretamente a concepção de direitos adotada e o seu alinhamento a qual projeto societário de classe em disputa. Assim, a autora sugere como indicadores fundamentais para análise as fontes de financiamento, a direção e a magnitude dos gastos. Essa “perspectiva crítica de análise do orçamento” coaduna com a de

Salvador e Teixeira (2014, p. 19), para quem “[...] a análise crítica dos gastos orçamentários busca responder a seguinte questão: qual é o montante, o destino e a relevância do gasto social?”

Para os autores, na análise do montante é importante avaliar os valores efetivamente executados e identificar a evolução dos gastos ao longo do tempo, já que:

A comparação entre o autorizado e o pago das funções orçamentárias revela o ritmo da pretensão de cumprimento da LOA aprovada e também indica a priorização de gastos governamentais e qual é de fato a prioridade dos gastos sociais vis a vis a outras despesas no orçamento público (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 19).

O segundo aspecto, o destino ou direção dos gastos, informa as prioridades de aplicação dos recursos públicos. Assim, busca-se identificar a divisão de recursos de uma política e suas diferentes ações, a evolução dos gastos e sua representação na totalidade dos recursos, a distribuição por região e a repartição do recurso entre os setores públicos e privados. O terceiro aspecto, a magnitude do gasto social, “[...] corresponde à dimensão do gasto no âmbito da totalidade da intervenção do Estado” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 20). Assim, é possível verificar se eles correspondem às necessidades sociais, através da comparação do:

[...] gasto de uma política social específica ou da totalidade do gasto social ao montante do PIB, da arrecadação tributária, da Desvinculação de Recursos da União (DRU), do pagamento com juros da dívida pública, do orçamento da seguridade social, do orçamento geral do ente federado, do superávit primário, entre outros (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 20).

Esses aspectos permitem uma apreensão do orçamento numa perspectiva de totalidade, que possibilita, assim, verificar a luta pelos recursos do fundo público decorrente dos interesses das classes antagônicas manifestos no orçamento público. Além disso, é importante a análise do financiamento, a qual trata da origem do recurso público e de que maneira é realizado o cofinanciamento do fundo público. Segundo Salvador e Teixeira (2014), uma análise do orçamento na perspectiva da totalidade deve englobar três dimensões: 1) a tributária que permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento; b) a financeira, que permite o estudo

das decisões político-administrativas, da descentralização e do grau de controle democrático e, c) a do financiamento indireto da política social, “[...] que por meio da análise das renúncias tributárias, pode identificar a transferência indireta e extra-orçamentária de recursos para o setor privado da economia” (p. 22). Os autores destacam que, no caso brasileiro, o sistema tributário tem sido um instrumento para a concentração de renda, sendo majoritariamente regressivo. Isso significa que proporcionalmente os mais pobres pagam mais para financiar o Estado brasileiro e, até mesmo, as políticas sociais focalizadas as quais acessam. De acordo com Salvador (2012), “[...] o capital foi o maior ganhador do sistema tributário construído nos governos de Fernando Henrique Cardosos (FHC) e Lula. O sistema financeiro paga menos imposto que o restante da sociedade” (p. 149). Essa constatação pela análise crítica corrobora a seguinte conclusão de Salvador e Teixeira (2014, p. 28):

Situado no campo ético-político, sugere-se a apreensão crítica da origem, do destino e da socialização política do orçamento público, visto que tal leitura corrobora para o desvelamento de tendências da realidade social, especialmente no que diz respeito à condição dos direitos sociais e humanos na contemporaneidade.

A análise na perspectiva crítica permite revelar a falsidade do discurso que, por exemplo, alega que a previdência social é deficitária (BOSCHETTI, 2003). Também é possível analisar como mecanismos que desviam recursos das políticas sociais e do trabalho, como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as desonerações tributárias, introduzidas no ordenamento fiscal sob a justificativa de conter a crise, enfraquecem o financiamento das políticas sociais (SALVADOR, 2015, p. 20). A financeirização “[...] ofereceu uma forma de lidar com o problema de absorção do excedente” (HARVEY, 2011, p. 33), nos países capitalistas centrais a partir da década de 1970. De acordo com Silva (2013), como mecanismo direcionado ao rentismo e exigido pelo capital financeiro, medidas como a privatização da previdência pública são promovidas em consonância com as necessidades de expansão do capital financeiro mundializado.

É nesse sentido, de real apreensão das condições socioeconômicas dos direitos sociais e do trabalho no Brasil, numa perspectiva crítica, que procedemos a seguinte análise da execução orçamentária relativa ao FAT.

## 2 Análise crítica do orçamento do FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi instituído no início da década de 1990<sup>4</sup>, como um fundo especial de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego<sup>5</sup> e constituído, em sua maior parte, pelo produto das arrecadações das contribuições devidas ao PIS e PASEP (SANTOS, 2006). Além dessa fonte, também constituem o FAT, de acordo com a Lei nº 7.998/90, o produto dos encargos devidos pelos contribuintes na forma de multas; a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos financeiros do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; o *produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal* e outros recursos<sup>6</sup> que lhe sejam destinados. O parágrafo constitucional citado determina que “[...] o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”. Passados 27 anos, o dispositivo constitucional ainda não foi regulamentado<sup>7</sup>, o que torna nula tal fonte de arrecadação até o presente.

O FAT destina-se ao custeio do programa de seguro-desemprego e ao pagamento do abono salarial (60% dos recursos arrecadados do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), além do financiamento

---

4 Especificamente, pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (BRASIL, 1990).

5 O Ministério do Trabalho e Emprego foi extinto pela Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, convertida na Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016 (BRASIL, 2016), sendo transformado no novo Ministério do Trabalho e Previdência Social.

6 De acordo com o relatório de gestão do CODEFAT (2015), “O item “Outras Receitas”, que totalizou R\$ 465,0 milhões nominais em 2014, é composto, por receitas provenientes das rubricas: i) quota-parte da Contribuição Sindical (R\$ 365,7 milhões); ii) restituições de convênios (R\$ 5,0 milhões); iii) restituições de benefícios não desembolsados para pagamento do Seguro-Desemprego e Abono Salarial (R\$ 45,9 milhões); iv) multas devidas ao FAT (R\$ 48,1 milhões); e v) outras receitas patrimoniais ((R\$ 305,0 mil)” (p. 21).

7 Apesar de haver 19 projetos de lei relacionados à sua regulamentação em tramitação na Câmara dos Deputados, como é possível verificar aqui (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). O mais recente projeto de lei, o PL nº 1.579/2015, de 19 de maio de 2015, apresentado pelo deputado André Figueiredo do PDT do Ceará. A tramitação do projeto e seu teor podem ser verificados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).



de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (40% dos recursos do PIS e PASEP, de acordo com o art. 239 da Constituição).

Ele é gerido pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), composto por representantes de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo<sup>8</sup>.

De acordo com Salvador (2012), de 2001 a 2011, os recursos do PIS/PASEP foram responsáveis por 65,51% do financiamento da política de trabalho no Brasil. O autor informa que 20% dos recursos do PIS/PASEP são desviados pela Desvinculação de Receitas da União (DRU) para livre aplicação no orçamento fiscal. Assim, nesse período de 11 anos, ocorreu uma redução da participação da contribuição social PIS/PASEP no custeio da função trabalho no orçamento, com uma redução da responsabilidade de 73,9% dos recursos aplicados para 53,8%. Ao mesmo tempo, houve um aumento dos recursos diretamente arrecadados pelo FAT no custeio de suas ações de 11,5% em 2001 para 40,05% em 2011. Tais recursos referem-se a aplicações financeiras do FAT, o que, para Salvador, revela um paradoxo, uma vez que:

[...] o financiamento da política social do trabalho no Brasil está cada vez mais dependente de aplicações financeiras e, portanto, de elevadas taxas de juros, que são fruto da política monetária que impede o desenvolvimento econômico e a geração de empregos no país (SALVADOR, 2012, p. 143).

Segundo dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2015), o FAT em 2015 vive um momento de necessidade de revitalização do seu financiamento, já que se encontra em situação de desequilíbrio financeiro, o que levou ao Tribunal de Contas da União (TCU) a determinar que o CODEFAT apresentasse medidas efetivas para a reversão da sua situação de desequilíbrio. Assim, o CODEFAT apresentou, no final de 2013, um ofício aos ministros da área econômica do governo com duas solicitações:

---

<sup>8</sup> Originalmente, a composição do CODEFAT era paritária e positivada em Lei, sendo definida por três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores e três do governo. Entretanto, a Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001 alterou o art. 18 da Lei nº 7.998/90 e tornou discricionária a sua composição. Entretanto, de acordo com a Resolução nº 596, de 27 de maio de 2009, a paridade, atualmente, está mantida com seis representantes de cada esfera.

[...] i) restituição ao FAT dos recursos descontados, no âmbito da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), da arrecadação do PIS/PASEP; e ii) restituição ao FAT do valor ‘apurado’ pela Receita Federal pelas desonerações tributárias da contribuição PIS/PASEP. (IPEA, 2015, p. 330).

Além disso, foi apresentada proposta de projeto de lei para regular o já mencionado parágrafo 4º do artigo 239 da Constituição, que versa sobre a contribuição adicional de empresa que tem taxa de rotatividade da força de trabalho superior à média do setor.

De acordo com a Tabela 1, o FAT apresentou a seguinte execução orçamentária nos exercícios de 2010 a 2014:

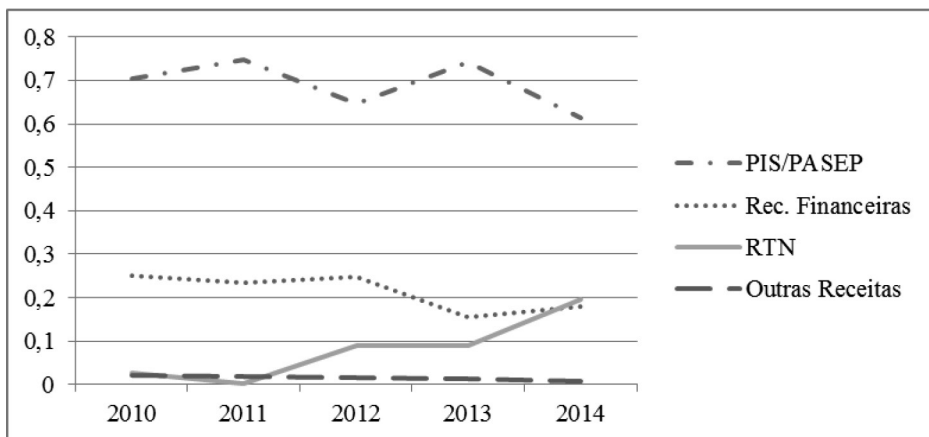
**Tabela 1: Receitas, obrigações e resultados do FAT – 2010/2014. Valores em R\$ milhões**

EXERCÍCIOS	2010	2011	2012	2013	2014
<b>RECEITAS</b>					
1. Contribuição PIS/PASEP	28.765,1	33.646,4	32.913,7	32.556,1	33.520,3
2. Receitas Financeiras	10.212,1	10.496,9	12.567,4	6.791,7	9.871,9
3. Recursos do Tesouro Nacional	1.091,4	81,2	4.602,4	3.958,4	10.764,1
4. Outras Receitas	855,9	780,6	783,2	612,0	361,6
<b>TOTAL DAS RECEITAS (A)</b>	<b>40.924,6</b>	<b>45.005,0</b>	<b>50.866,7</b>	<b>43.918,3</b>	<b>54.518,0</b>
<b>DESPESAS</b>					
1. Seguro-Desemprego	20.446,1	21.930,0	24.003,7	26.138,5	27.959,4
2. Abono Salarial	8.758,2	9.566,3	10.723,7	12.010,4	12.345,8
3. Qualificação Profissional	144,8	69,6	50,8	5,4	0,4
3. Intermediação de Emprego	70,1	87,9	122,6	96,0	107,9
4. Outras Despesas	328,5	358,9	288,2	305,6	295,7
5. Repasse ao BNDES - Art. 239/CF	11.586,1	12.464,2	13.092,2	13.855,1	13.146,8

TOTAL DAS DESPESAS (B)	41.333,8	44.477,0	48.280,9	52.411,0	53.856,0
RESULTADO (A - B)	-409,2	528,0	2.585,7	-8.492,7	662,0

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do Relatório de Gestão do Exercício 2014 do CODEFAT (2015). Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Os valores pagos deflacionados nos permitem fazer uma análise mais precisa, o que não é possível tomando por base os valores nominais<sup>9</sup>. Os dados confirmam a Receita da Contribuição PIS/PASEP como principal fonte de financiamento do FAT, sendo responsável em média por 69,07% das receitas do FAT, entretanto, oscilando em tendência de queda de um máximo de 74,76% a um mínimo de 61,48% em 2014. As receitas decorrentes de aplicações financeiras do FAT representaram uma média de 21,31% do financiamento no período analisado, também com tendência de queda e ríspidas oscilações. Os Recursos do Tesouro Nacional apresentaram uma tendência de aumento, passando de 2,66% de participação nas receitas do FAT para 19,74% em 2014, um amplo aumento. Além disso, em leve queda, a rubrica de outras receitas apresentou uma média de 1,48% dos recursos que financiaram o FAT no período. A variação está representada no gráfico 1.



9 Apesar de levantar elementos importantes, boa parte da análise realizada pelo CODEFAT (2015) utiliza-se de valores nominais, assim como algumas análises que enxergam um crescimento alarmante dos gastos com seguro-desemprego, como Pires e Lima Júnior (2014).

**Fonte:** Elaborado pelo autor, adaptado do Relatório de Gestão do Exercício 2014 do CODEFAT (2015). Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Sobre o PIS/PASEP, é importante lembrar o fato de que 20% da sua arrecadação é desviada pela DRU. De acordo com o CODEFAT (2015), entre os exercícios de 1995 e 2014, foi arrecado um montante de R\$ 472 bilhões, dos quais R\$ 97 bilhões foram retidos como DRU, valor que atualizado pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) em preço de dezembro de 2014 somaria R\$ 150,1 bilhões desviados do FAT. Além disso, soma-se à DRU, as desonerações tributárias da contribuição PIS/PASEP. De acordo com o CODEFAT (2015), apenas em 2014 deixaram de ingressar no FAT o montante de R\$ 22 bilhões de reais, sendo R\$ 10,4 bilhões relativos à DRU e R\$ 11,6 bilhões referentes às desonerações. Apesar dessas dificuldades advindas da política econômica escolhida pelo governo federal, no período de 2010 a 2014, apenas dois períodos apresentaram resultado deficitário para a execução orçamentária do FAT: 2010: R\$ 409 milhões e 2013: R\$ 8,42 bilhões. Esse último déficit foi causado especialmente pela drástica queda do rendimento dos investimentos do FAT no mercado financeiro. Tal rentabilidade negativa é explicada pelo CODEFAT (2015) através da restrição das aplicações em títulos públicos em Letras e Notas do Tesouro Nacional, que carregam grande volatilidade de mercado, pela tendência de fortalecimento do dólar frente ao real, do aumento das incertezas da economia brasileira no curto prazo e das expectativas de apertos monetários.

Os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial representaram em média 50,05% e 22,14% dos gastos do FAT, respectivamente. A transferência constitucional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), representou uma média de 26,80%. Ao analisarmos as receitas e despesas contrapostas aos desvios da DRU e às estimativas de desvio das desonerações, podemos simular *de que maneira elas afetam a sustentabilidade do FAT*:

## **Tabela 2: Impacto das desonerações e DRU do PIS/PASEP sobre o FAT – R\$ Milhões**

EXERCÍCIO	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL DAS RECEITAS (A)	40.924,6	45.005,0	50.866,7	43.918,3	54.518,0
TOTAL DAS DESPESAS (B)	41.333,8	44.477,0	48.280,9	52.411,0	53.856,0
DRU (20% PIS/PASEP) (C)	8.075,3	7665,25	7080,32	7423,02	9050,47
DESONERAÇÕES PIS/ PASEP (D)	6.955,2	6030,05	8298,16	8367,96	8051,4
RESULTADO (A - B = E)	-409,2	528,0	2.585,7	-8.492,7	662,0
RESULTADO (E + C = F)	7.666,1	8.193,3	9.666,0	-1.069,6	9.712,4
RESULTADO (E + D = G)	6.546,0	6.558,1	10.883,9	-124,7	8.713,4
RESULTADO (E + C + D = H)	14.621,3	14.223,3	17.964,2	7.298,3	17.763,8

**Fonte:** Elaborado pelo autor, adaptado do Relatório de Gestão do Exercício 2014 do CODEFAT (2015). Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A tabela 2 demonstra que ao somarmos os resultados deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) das receitas e despesas liquidadas pelo FAT aos valores desviados pela DRU e não arrecadados pelas desonerações tributárias, é possível verificar que o discurso da insustentabilidade do FAT se enfraquece diante da realidade. Somadas as duas formas de desvio (resultado H), todos anos apresentam robustos superávits, com apenas o ano de 2013, que, como vimos, foi impactado pelo péssimo desempenho das aplicações financeiras, apresentando um superávit de “apenas” R\$ 7,298 bilhões. Em 2014, o superávit retomado já seria de R\$ 17,763 bilhões em valores deflacionados. Ao avaliarmos os resultados relativos a cada forma de desvio (resultados F e G), observa-se que em todos os anos ocorreram superávits, com apenas o ano de 2013 apresentando um déficit de R\$ 1,069 bilhão quando somada a receita desviada pela DRU e um déficit de R\$ 124,7 milhões quando somada a receita desviada pelas desonerações. Entretanto, considerados apenas os três anos anteriores, haveria um saldo de R\$ 22,820 bilhões desviados pela DRU para cobrir o primeiro déficit e um saldo de R\$ 21,283 bilhões não arrecadados para assegurar a liquidez no caso do segundo déficit. Assim, qualquer governo preocupado com a real sustentabilidade do FAT e as necessidades sociais por ele atendidas, deveria partir da análise do

impacto da DRU e das desonerações sobre suas receitas, já que essas representaram um total de desvios de cerca de 33% das receitas previstas para o FAT em média no período analisado. Entretanto, foi promulgada em 8 de setembro de 2016 a Emenda Constitucional nº 93, que ampliou a DRU para 30% até 31 de dezembro de 2023.

A compreensão das prioridades do Estado pode ser extraída da análise da Tabela 3, que apresenta a distribuição dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social no âmbito da união:

**Tabela 3 – Gastos por Grupos de Natureza de Despesas – Orçamento da União - R\$ milhões**

GND	2010	2011	2012	2013	2014
Amortização da dívida*	142.318,83	100.566,15	279.662,34	101.955,83	149.840,76
Inversões Financeiras	29.378,51	30.072,46	34.906,23	40.985,00	47.605,83
Investimentos	21.512,46	15.351,84	18.732,73	13.869,19	14.820,78
Juros e encargos da dívida	121.991,92	120.771,02	116.527,83	116.089,41	132.463,58
Outras despesas correntes	546.313,04	572.349,34	603.393,42	637.194,02	678.270,81
Pessoal e encargos sociais	182.011,16	180.480,38	176.723,37	180.003,54	184.441,01
TOTAL	1.043.525,92	939.715,38	1.069.146,32	893.156,08	938.913,51

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Siga Brasil - valores deflacionados pelo IGP-DI.

\* Estão excetuados os valores correspondentes ao refinanciamento da dívida pública.

A tabela revela que há uma média de participação de juros, encargos e amortização da dívida pública de 28,08% no orçamento fis-

cal e da seguridade social de 2010 a 2014. Com uma participação de 30,06% no ano de 2014, o serviço da dívida compromete importante parcela de recursos disponíveis para a União em prol do rentismo financeiro (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). A Tabela 4, compara os gastos com o custeio do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial ao total do orçamento executado, a prioridade dos gastos governamentais fica mais evidente:

**Tabela 4 – Participação dos gastos com Seguro-Desemprego e Abono Salarial nas Despesas totais da Lei Orçamentária Anual – Valores em R\$ milhões**

Exercício	2010	2011	2012	2013	2014
Seguro-Desemprego (A)	20.446,1	21.930,05	24.003,65	26.138,47	27.959,41
Abono Salarial (B)	8.758,2	9.566,27	10.723,66	12.010,41	12.345,80
LOA	1.414.489,6	1.450.755,9	1.488.260,4	1.460.644,3	1.685.556,3
Participação A	<b>1,45%</b>	<b>1,51%</b>	<b>1,61%</b>	<b>1,79%</b>	<b>1,66%</b>
Participação B	<b>0,62%</b>	<b>0,66%</b>	<b>0,72%</b>	<b>0,82%</b>	<b>0,73%</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Siga Brasil - valores deflacionados pelo IGP-DI.

Observa-se que os gastos com o seguro desemprego, apesar de um aumento acima da inflação de 36,47% no período analisado, sua participação no total das despesas orçamentárias anuais aumentou apenas 0,21% no período indicado, com uma redução de 0,13% de 2013 para 2014. A *média de participação no período foi de 1,60%*. Quanto ao Abono Salarial, a variação foi semelhante, com um aumento real de 19,16%, o aumento de sua participação no orçamento fiscal e da seguridade social foi de apenas 0,11%, e *a sua média de participação foi de*

0,71%. Fica evidente que o argumento de que o aumento da formalização do mercado de trabalho estaria provocando um descontrole de gastos nos dois benefícios é falso, mais ainda, que haveria uma pretensa crise provocada por golpes e abusos de beneficiários. Convidados pela MP nº 665/2015, convertida na Lei nº 11.134/2015, a se responsabilizarem pela redenção fiscal do FAT, o seguro-desemprego e o abono salarial tendem a ter a sua participação no orçamento público, já muito pequena, mais restrita ainda. Em relação ao PIB, para o ano de 2014, os gastos com o seguro-desemprego representaram 0,65%, e os do Abono Salarial, 0,29%.

De acordo com o CODEFAT (2015), durante o período de 2003 a 2014, houve um aumento no número de beneficiários do seguro-desemprego de 5,1 milhões para 9,3 milhões. Essa evolução acompanha o aumento da formalização da mão de obra no Brasil, que passou de 19,41 milhões de trabalhadores registrados em 2003 para 48,95 milhões de trabalhadores registrados em 2013. Entretanto, o relatório aponta que apesar da estabilidade relativa do número de beneficiários em relação ao estoque de trabalhadores (PEA – população economicamente ativa), com média anual de 16,7% de 2003 a 2014, a taxa de rotatividade da mão de obra no Brasil aumentou de 33,25% para 37,41% no período de 2003 a 2013 e, se considerado apenas o setor privado, aumentou de 40,99% para 43,36%. É bom ressaltar, entretanto, que após atingir um pico em 2008, essa taxa apresentou leve queda e se mantém estável. Essa taxa é um indicador importante, já que uma das justificativas mais difundidas para a redução do acesso ao seguro-desemprego é a necessidade de redução da taxa de rotatividade (PIRES; LIMA JÚNIOR, 2014). Entretanto, analisando os mesmos dados, Menezes Filho, Cabanas e Komatsu (2014, p. 76), concluem que “[...] não foram encontradas evidências que permitam sustentar o argumento de que o aumento da rotatividade teria sido um fator de grande relevância para o aumento dos gastos”. Assim, temos que os dois principais argumentos utilizados para as medidas de ajuste aplicadas sobre o seguro-desemprego são equivocados ou falsos, não há insustentabilidade dos recursos e não há vínculos comprovados entre o aumento dos gastos com o benefício e a taxa de rotatividade de mão de obra.



## Conclusão

O orçamento público é uma peça política e o fundo público, pelo volume e importância que tem para a reprodução da força de trabalho e do capital, é central nas lutas de classes contemporâneas. A análise de dados relativos ao orçamento do FAT permitiu verificar o equívoco das justificativas apresentadas na MP n.º 665/2014 para os cortes nos benefícios custeados por ele. Ao invés de um aumento substancial das despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial, as principais ameaças ao financiamento do FAT são a DRU e as desonerações fiscais. Além disso, a não regulamentação do §4º do art. 239 da Constituição Federal, que determina a cobrança de uma contribuição de empresas que apresentem altas taxas de rotatividade para o financiamento do FAT, torna nula mais uma fonte de recurso que teria caráter progressivo. Ao contrário, o caminho adotado não altera a tributação regressiva e é conservador, na medida em que culpabiliza e responsabiliza trabalhadores pelas taxas de rotatividade e por supostos abusos nos benefícios. De acordo com os dados, não há qualquer sinal de descontrole ou crescimento insustentável do número de beneficiários que possa colocar em risco a liquidez do FAT. A PEC n.º 4/2015, aprovada nas duas casas do Congresso Nacional e transformada EC n.º 93/2016, ampliou a margem de desvio da DRU para 30% sobre as contribuições sociais até 2023, aumentando, portanto, o risco à sustentabilidade do FAT.

Nesse sentido, a gestão do FAT no período de 2010 a 2014 tende a reafirmar os parâmetros fundamentais do neoliberalismo, na medida em que recursos de contribuições sociais destinadas ao financiamento da política de trabalho são desviados para o mercado financeiro na forma da DRU e das desonerações tributárias que favorecem as grandes empresas transnacionais. Em momento de crise, a preocupação dos gestores do orçamento público brasileiro não está em garantir os direitos dos trabalhadores e suas condições objetivas de vida, mas em garantir a segurança do grande capital financeiro.

O discurso neoliberal é traduzido na forma perversa da meritocracia, com o trabalhador responsabilizado pela rotatividade da mão de obra. Ao reduzir as garantias de segurança básica aos trabalhadores, as novas medidas incentivam a precarização das condições de trabalho e vida dos assalariados, já que sua clara intenção é reduzir o “poder de escolha” do trabalhador num cenário de desemprego crescente. Nesse sentido, as medidas adotadas são avessas a uma pers-

pectiva universalizadora e de ampliação de direitos sociais. Na quadra histórica marcada pela reestruturação produtiva e acumulação flexível (HARVEY, 1990), a retomada de uma a defesa de direitos sociais depende de um projeto societário alternativo, que se contraponha direta e substancialmente ao neoliberalismo; o qual, com argumentos de sustentabilidade do orçamento público e aparência meramente técnica e contábil, vem fazendo com que os trabalhadores paguem cada vez mais caro pelas crises do capital.

### REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF: CFESS, 2009.

\_\_\_\_\_. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. **Revista Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 15, n.1, p. 57-96, 2003.

BRASIL. Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF: 12 jan. 1990. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm) > Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 665, de 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, altera a Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF: 30 dez. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/mpv/mpv665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/mpv/mpv665.htm)> Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),

nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e nº 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF: 17 jun. 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm)> Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF: 18 jun. 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13135.htm)> Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria Interministerial n. 192, de 5 de outubro de 2015. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF: 9 out. 2015c, seção I, p. 6. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_27030142\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_192\\_DE\\_5\\_DE\\_OUTUBRO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27030142_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_192_DE_5_DE_OUTUBRO_DE_2015.aspx)> Acesso em: 26 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília-DF: 6 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13266.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13266.htm)> Acesso em: 20 jan. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 1579, de 2015**. Regula o artigo 239, §4º da Constituição Federal de 1988, ao criar critério suplementar de financiamento do seguro-desemprego a partir da cobrança de percentual adicional sobre alíquota de contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Pa-

trimônio do Servidor Público (PASEP), criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, dos sujeitos passivos cujos índices de rotatividade da força de trabalho supere o índice médio da rotatividade do respectivo setor econômico na Unidade da Federação. Autoria de André Figueiredo (PDT-CE). Apresentação: 19 maio 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279356>> Acesso em: 27 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Dispositivos constitucionais sujeitos a regulamentação: detalhes da tramitação do dispositivo:** Constituição Federal - 239, §4º. [2016]. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/infdoc/voconteudo/html/leginfra/ArtCF2790.htm> Acesso em: 27 jul. 2016.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FAT (CODEFAT). **Relatório anual de gestão – 2014.** Brasília-DF: MTE, 2015.

HARVEY, D. **O enigma do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **The condition of postmodernity:** an enquiry into the origins of cultural change. Cambridge/Oxford: Blackwell Publishers, 1990.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília-DF, n. 23, 2015.

MENEZES FILHO, N. A.; CABANAS, P. H. F.; KOMATSU, B. K. Tendências recentes no mercado de trabalho brasileiro. In: IPEA. **Mercado de trabalho:** conjuntura e análise, v.56. ano 20. Brasília-DF: Ipea, 2014.

MINISTÉRIO bloqueia seguro defeso e atinge 32 mil pescadores no Piauí. **Globo.com**, 11 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/11/ministerio-bloqueia-seguro-defeso-e-atinge-32-mil-pescadores-no-piaui.html>> Acesso em: 27 jul. 2016.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PIRES, M.; LIMA JÚNIOR, A. Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT IPEA. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. Brasília-DF: Ipea, 2014. (v.56, ano 20).

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. As consequências das renúncias tributárias no financiamento da seguridade social no Brasil. Brasília-DF: Inesc/Oxfam, 2015.

\_\_\_\_\_. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: \_\_\_\_\_; BEHRING; E.; BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, p. 15-32, 2014.

SANTOS, V. M. Por Dentro do FAT. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 3-14, dez. 2006.

SILVA, S. S. S. Contradições da assistência social no governo 'neodesenvolvimentista' e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 113, p. 86-105, 2013.

