

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR: UMA SOLUÇÃO DE FINANCIAMENTO ESGOTADA?*

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elencou uma série de princípios concernentes aos trabalhadores brasileiros.¹ Estes princípios criaram (ou reforçaram) diversos mecanismos de proteção laboral, de maneira a possibilitar uma inserção mais civilizada dos trabalhadores na economia, na sociedade e na política. Entre estes mecanismos, o inciso II do Artigo 7º do texto constitucional estabeleceu que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário”. Por sua vez, o Artigo 239 da Constituição estabeleceu abono de um salário mínimo anual “aos empregados que percebam, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal”. A arrecadação de contribuições do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) seria a fonte de recursos para o pagamento tanto do seguro-desemprego quanto do abono salarial. Ademais, destinou-se uma quota de 40% desta arrecadação para “financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com critérios de remuneração que lhes preservem o valor”.

Dessa forma, inscreveu-se na Constituição um mecanismo dual de financiamento das políticas de emprego e renda, o qual articulava (por meio de uma mesma fonte) o custeio de despesas relativas à proteção social de trabalhadores desempregados ou de baixa renda, bem como a mobilização de recursos para financiar projetos de desenvolvimento econômico – o que em última instância favoreceria a geração de novos empregos e a ampliação da renda. A Lei nº 7.998, de 1990, concretizou o disposto no Artigo 239 da Constituição, ao regulamentar os dois programas (seguro-desemprego e abono salarial), criar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e destinar-lhe não apenas a arrecadação das contribuições ao PIS/PASEP, mas também a remuneração (juros e correção monetária) do montante repassado ao BNDES. A Lei também criou o Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT), uma instância tripartite para gerenciar o uso e a aplicação dos recursos.

* Os autores gostariam de agradecer o apoio de Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de Araújo (Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Ipea – Dimac/Ipea), de Claudio Hamilton Matos dos Santos (Dimac/Ipea) e de Rodrigo Octávio Orair (Dimac/Ipea) no processo de discussão e elaboração deste texto.

1. Esses princípios distribuem-se especialmente pelos Títulos I (“Dos Princípios Fundamentais”), II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”) e VIII (“Da Ordem Social”) da Constituição.

Cabe advertir que o termo “financiamento” aparecerá neste capítulo com dois sentidos, devidamente especificados. O primeiro é o da composição das fontes de recursos que custeiam determinada despesa. Nesse sentido, o FAT *financia* as despesas com seguro-desemprego, abono salarial e ações relacionadas, sendo eventualmente complementado por recursos de impostos gerais e outras contribuições à seguridade social. Entende-se que a vinculação de determinadas fontes a despesas específicas constitui uma forma de obrigar o Poder Executivo a priorizar as políticas relacionadas a estas despesas, evitando que os recursos sejam desviados para outros fins. Estes recursos não retornam ao fundo, comportando-se dentro das regras orçamentárias gerais.

O segundo sentido de “financiamento” é o de *base para operações de crédito*. O sistema financeiro requer que determinados recursos sejam imobilizados como depósitos que possam ser emprestados. Nesse sentido, o FAT *financia* investimentos e capital de giro de empresas e até de empreendedores individuais, ao permitir que seus depósitos lastreiem determinadas linhas de crédito. Ao contrário do primeiro sentido de financiamento, este não implica destinação de recursos a fundo perdido, pois os depósitos continuam sendo ativos financeiros do FAT e compõem o seu patrimônio. Por outro lado, o direcionamento das linhas de crédito também responde a uma diretriz política de assegurar crédito para setores e tipos de empresa específicos, que não teriam acesso aos recursos necessários por meio do sistema financeiro convencional.

Este arranjo evitou que os recursos do FAT se exaurissem, uma vez que as receitas de contribuições sociais eram complementadas por receitas de juros. Estas geravam superávits que permitiram a acumulação de patrimônio na forma de disponibilidades financeiras, as quais por sua vez lastreavam novas linhas de crédito. Dessa forma, os recursos do fundo continuaram crescendo mesmo em períodos de desaceleração da atividade econômica – quando há declínio das receitas primárias e aumento das despesas correntes –, o que favorecia a sustentação tanto dos programas de proteção aos desempregados quanto dos programas de desenvolvimento econômico.

Porém, à medida que aumentaram os gastos correntes frente às receitas, tal esquema tem se mostrado contraditório, uma vez que o espaço para o uso das disponibilidades financeiras como base para o crédito e dos recursos em geral para custear despesas correntes não obrigatórias tem diminuído. Ademais, a necessidade de lançar mão de recursos de impostos gerais para custear as despesas não cobertas pelo FAT (especialmente o seguro-desemprego) favorece pressões no sentido de restringir os gastos desses programas, o que pode comprometer o grau de proteção social alcançado.

Este texto visa discutir, assim, os vetores da evolução das receitas e despesas do FAT, de modo a esclarecer a sua situação financeira, bem como apontar saídas para o financiamento das políticas de emprego e de estímulo ao desenvolvimento. A questão básica consiste em saber se *é possível garantir recursos para uma adequada proteção social aos trabalhadores contra situações de desemprego, sem abrir mão do papel do FAT como financiador de projetos que possam gerar novas oportunidades de trabalho e de ampliação da renda*. De fato, não há nada que obrigue as políticas voltadas ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento econômico a serem financiadas (nos dois sentidos mencionados) exclusivamente pelo FAT. Porém, o fundo compõe o marco institucional em torno do

qual se articularam vinculação de recursos, normatização do sistema público de emprego e dos programas de crédito direcionado e instâncias de participação social. Mais do que encarar esta questão como um problema de equilíbrio fiscal, portanto, propõe-se entendê-la como um desafio institucional às políticas de emprego e renda, entendidas em seu sentido amplo.

A análise do FAT se dividirá em três partes. A primeira apresentará o modo de organização do fluxo de recursos do fundo. A segunda parte mostrará a evolução das receitas, despesas e patrimônio do FAT no período 2002-2010. Por fim, a terceira apontará alguns desdobramentos deste quadro para as políticas financiadas (nos dois sentidos) pelo FAT, bem como possíveis saídas para impedir o esgotamento do fundo.

2 O FLUXO DE RECURSOS DO FAT

Nesta seção, descreve-se o funcionamento do fluxo de caixa dos recursos do FAT, destacando os principais itens de entradas e saídas do fundo, o que é fundamental para entender a análise dos dados que será feita nas seções 3 e 4.

Pelo lado da entrada de recursos no fundo, a Lei nº 7.998/1990 coloca que o FAT é um “fundo contábil, de natureza financeira”, com as seguintes fontes de recursos: *i)* a arrecadação do PIS-PASEP; *ii)* os encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância das suas obrigações; *iii)* a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; *iv)* o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade; e *v)* outros recursos que lhe sejam destinados. Sobre estas cinco fontes de recursos, é importante ressaltar que a contribuição do item *iv)* nunca foi efetivamente regulamentada, algo que será examinado adiante. Destaca-se também o fato de que a Lei nº 7.998/1990 prevê como fonte de recursos do FAT o item “outros recursos que lhe sejam destinados”. Este item é o que permite que o fundo possa receber, por exemplo, recursos do Tesouro Nacional no momento da votação do Orçamento da União.

QUADRO 1 PIS/PASEP

Tanto o PIS quanto o PASEP surgiram em 1970 a partir da arrecadação de recursos para a criação de contas individuais, de propriedade dos empregados privados e públicos. *Grosso modo*, tais recursos consistiam em uma "participação" destes últimos nos resultados das empresas e das instituições estatais. Sua arrecadação se dava em cima do faturamento bruto das primeiras (no caso do PIS) e em cima da receita líquida da União, dos estados e dos municípios (no caso do PASEP).

Em 1975, ocorreu a unificação administrativa/financeira de ambos, mas manteve-se seu objetivo de possibilitar a "participação" dos empregados nos resultados, por meio dos recursos acumulados em suas contas. A partir de 1988 (com a promulgação do Artigo 239 da Constituição Federal), o objetivo do PIS/PASEP transformou-se: deixou de favorecer os empregados individualmente e passou a beneficiá-los como um conjunto. Os recursos arrecadados passaram a ser dirigidos para o custeio do seguro-desemprego, do abono salarial e dos programas de desenvolvimento econômico sob a coordenação do BNDES.

Ressalta-se que os recursos acumulados até aquele momento nas contas individuais permaneceram beneficiando individualmente os empregados então cadastrados no programa PIS/PASEP. Os recursos arrecadados a partir de então foram direcionados para os novos objetivos, constitucionalmente definidos (seguro, abono e programas de desenvolvimento).

No caso específico do seguro-desemprego, os recursos do PIS/PASEP deveriam se somar aos recursos do tributo a ser pago pelos empregadores, que deveria ter como fato gerador a rotatividade, quando promovida pelas empresas acima de um determinado nível, calculado como o nível médio de seu setor econômico de atuação. Todavia, ao contrário daqueles originários do PIS/PASEP, esses recursos nunca chegaram a ser arrecadados, pois não prosperou no Congresso Nacional a regulamentação do parágrafo 4º do Artigo 239.

O FAT recebe, ainda, outras receitas não mencionadas, entre as quais cabe destacar a cota-parte da contribuição sindical, a devolução de convênios, entre outras. A Lei nº 8.019 de 1990, ademais, determinou que os recursos mencionados no Artigo 15 da Lei nº 7.998/1990 – recursos não desembolsados pelos agentes pagadores em despesas com o Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial – passariam, também, a ser considerados receitas do FAT.

Pelo lado das destinações de recursos, existem, em primeiro lugar, as despesas correntes. As mais importantes – e que são a razão de ser do FAT – são os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial. Quanto ao primeiro item, a Lei nº 7998/1990 deixa claro que o FAT deve financiar o denominado Programa do Seguro-Desemprego, que abrange tanto a assistência financeira ao trabalhador desempregado (por meio do pagamento do seguro-desemprego), quanto outras ações que auxiliem a busca e a preservação do emprego. Neste segundo grupo, as ações mais importantes são os programas de Intermediação de Mão de Obra e de Qualificação Profissional. Os gastos com estes programas, portanto, também fazem parte das despesas correntes do FAT. O Programa do Seguro-Desemprego, assim formatado, é executado no âmbito do que hoje se denomina Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Outra destinação fundamental dos recursos são as aplicações em instituições financeiras oficiais federais. A maior delas foi determinada pela Constituição, em seu Artigo 239, quando destinou 40% dos recursos do FAT ao BNDES, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Este banco paga remunerações ao FAT pela taxa Libor, no caso de recursos aplicados para custear a produção e a comercialização de produtos para exportação e, principalmente, pela taxa de juros a longo prazo (TJLP), que remunera os recursos repassados ao BNDES para financiamento dos outros programas.

Outra fração significativa de recursos do FAT diz respeito às suas disponibilidades financeiras que, a partir da Lei nº 8.019/1990, puderam ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por meio do Banco Central, função transferida depois para o Banco do Brasil.

A Lei nº 8.352 de 1991 determinou que uma parcela destas disponibilidades financeiras deve constituir a Reserva Mínima de Liquidez (RML), cujo objetivo é constituir uma reserva capaz de “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono”.² Os retornos destas aplicações, à taxa “extramercado”, também fazem parte das receitas do fundo.

Essa mesma Lei permitiu que as disponibilidades financeiras do FAT que excedam a RML sejam aplicadas nos chamados “depósitos especiais”. No início, eles chegaram a ser destinados ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Em 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) foi criado e os depósitos especiais passaram a ser utilizados como fonte de recursos para financiamento de pequenos empreendimentos, com ênfase naqueles excluídos do mercado de crédito tradicional.

Desde então, a remuneração dos depósitos especiais passou a ocorrer da seguinte forma: os recursos alocados nas instituições financeiras oficiais são remunerados ao FAT, no caso de permanência no banco, de eventual saldo sem aplicação, *pro rata die* e pelo mesmo indexador estabelecido para remunerar os saldos do Tesouro (que seria a taxa Selic). A partir do desembolso do empréstimo aos beneficiários, a remuneração ao FAT passa a ser feita pela TJLP, *pro rata die*. A remuneração dos depósitos especiais é considerada receita financeira do FAT.

Diferentemente do que ocorre com os recursos constitucionalmente transferidos ao BNDES, as instituições que recebem depósitos especiais cumprem um cronograma de amortizações, restabelecendo ao FAT, depois de algum tempo, todo o valor depositado. O FAT Constitucional (como aqui são chamados os recursos do FAT constitucionalmente direcionados para o BNDES) só gera receitas oriundas de juros e correção monetária, uma vez que ele não obedece a um cronograma pré-definido de amortização do principal, o que será melhor detalhado na parte 6 deste capítulo.

No que se refere às entradas, o FAT é sustentado principalmente pelas:

- 1) receitas primárias, que consistem basicamente na arrecadação do PIS/PASEP, subtraídas da parcela destinada à Desvinculação de Recursos da União (DRU); e³
- 2) receitas financeiras, advindas: *i*) das disponibilidades financeiras, que são aplicadas no extramercado; *ii*) dos retornos sobre os 40% da arrecadação do FAT que é dirigida ao BNDES; e *iii*) dos depósitos especiais.

No que diz respeito às saídas do FAT, existem as despesas correntes com o seguro-desemprego e com o abono salarial, principais obrigações do fundo. Outras importantes saídas do

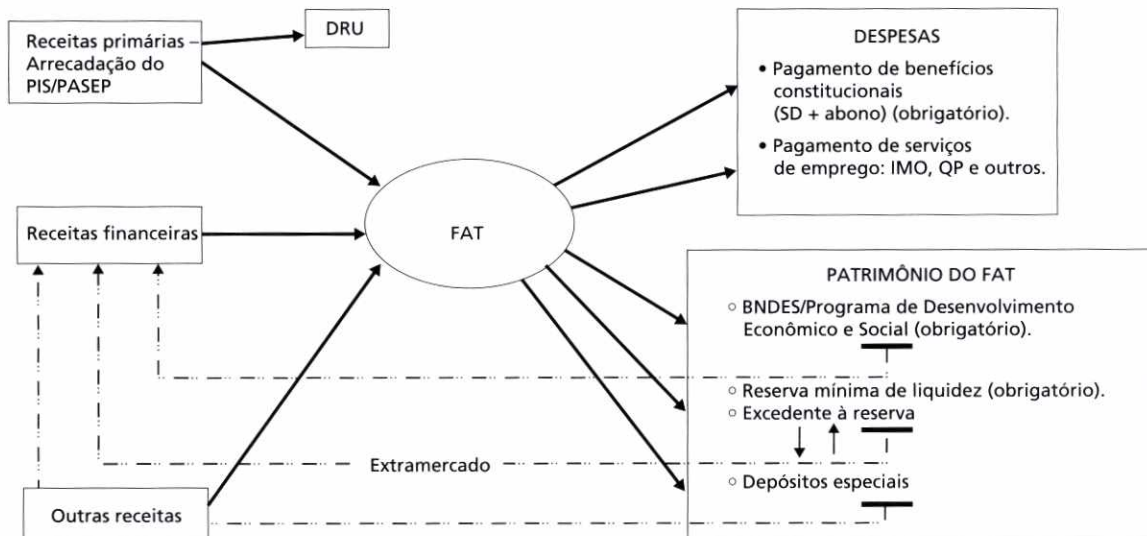
2. O montante da reserva mínima de liquidez é determinado, essencialmente, pelos gastos com os benefícios constitucionais, pois não pode ser inferior ao maior entre os seguintes valores: *i*) a soma dos valores pagos em benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores e de 50% dos valores pagos em benefícios do abono salarial nos 12 meses anteriores; *ii*) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de PIS/PASEP e o montante global dos pagamentos efetuados para atender as despesas com o Programa do Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

3. A arrecadação do PIS/PASEP não é integralmente repassada ao FAT desde 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) que desvinculou parte dela. Isto será explicado mais à frente, na descrição da evolução das receitas.

FAT se dirigem para a RML, para o BNDES e para os depósitos especiais. Estas últimas três saídas foram representadas dentro do retângulo de Patrimônio do FAT.

Na figura 1 resume-se o fluxo de entradas e saídas do FAT.

FIGURA 1
DESCRIÇÃO DO FLUXO DE ENTRADAS E SAÍDAS DO FAT



A classificação da RML como patrimônio do fundo é mais óbvia, uma vez que ela é uma reserva feita para garantir o compromisso de pagar o seguro-desemprego e o abono salarial. Já os dois últimos itens são considerados patrimônio do FAT porque o fundo pode recorrer a estes recursos para suprir carências no pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Em outras palavras, em caso de insuficiência de recursos para os programas de Seguro-Desemprego e Abono Salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas, serão recolhidas amortizações ao FAT tanto daqueles recursos alocados na forma de depósitos especiais, como daqueles alocados constitucionalmente no BNDES. Isto porque tais recursos constituem “direitos do FAT” (Artigo 11 da Lei nº 8.019/1990).

Com base na figura 1, pode-se dizer que, do ponto de vista do financiamento dos programas de assistência ao trabalhador, o FAT teria a princípio um comportamento anticíclico, conforme já observado por Azeredo (1998, p. 90) ao analisar a Lei do FAT:

a nova Lei consagrou o esquema de financiamento através de um fundo, com características claramente compensatórias face aos movimentos cíclicos da economia. Nos anos de elevado nível de atividade, o fundo tenderá a crescer com o aumento das aplicações, em virtude do aumento da arrecadação do PIS/PASEP e da diminuição do desemprego, minimizando os desembolsos para atender aos desempregados. Já nos anos de retração cíclica, a maior acumulação observada nos períodos de auge permitirá atender aos desempregados, cujo número aumentará face ao declínio da atividade econômica.

Porém, cabe ressaltar que, do ponto de vista dos programas de desenvolvimento econômico, o comportamento do FAT seria desde o princípio pró-cíclico, uma vez que com o aumento das despesas correntes diminuem os recursos disponíveis para lastrear linhas de crédito.

Com tudo isso, pode-se entender que o FAT é uma tentativa de estruturar uma sustentação financeira definitiva ao financiamento do programa do seguro-desemprego e ao pagamento do abono salarial. Mas, além disso, ainda que em menor grau, o FAT representa uma fonte mais estável de financiamento para outros programas que existiam no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), como, por exemplo, a Intermediação de Mão de Obra. E também representa uma oportunidade de se ter um fluxo de investimentos para programas de geração de emprego e renda.

Na próxima seção, a ideia é mostrar a evolução das saídas de recursos do FAT e o grande aumento que elas têm apresentado. Posteriormente, o intuito é mostrar mais detalhadamente o fluxo de entrada de recursos no fundo. Mais tarde, verificar as repercussões das trajetórias apresentadas sobre os resultados do FAT e sobre o seu patrimônio.

3 EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES DO FAT

As saídas de recursos (ou “obrigações”) do FAT são de dois tipos: despesas correntes e empréstimos (ou aplicações). As despesas correntes incluem o pagamento de benefícios, as despesas operacionais dos mesmos e os programas correlatos. Os empréstimos incluem os repasses obrigatórios ao BNDES, os depósitos especiais e a aplicação dos recursos da RML. Cada uma destas saídas afeta o fundo de uma forma diferente. As despesas correntes afetam negativamente tanto o resultado primário quanto o nominal do FAT. O repasse ao BNDES, por sua vez, é lançado no Relatório Financeiro do FAT como uma obrigação que afeta o resultado nominal, na medida em que estes recursos não estão disponíveis para cobrir qualquer despesa com os programas.⁴ Porém, como ressaltado por Afonso e Biasoto Junior. (2007, p. 324), o repasse ao BNDES implica redução da dívida bruta do governo, assim como da dívida líquida quando os créditos concedidos pelo banco não se destinam ao setor público. Isto é, do ponto de vista do governo como um todo, o repasse afeta positivamente o resultado. Já os depósitos especiais e as aplicações da RML não influenciam o resultado do FAT, já que são essencialmente alocações de recursos que não consistem em gastos.

4. Como mencionado anteriormente, em condições normais, não há previsão para devolução do principal dos empréstimos ao BNDES, apenas pagamento de juros. O principal deverá retornar ao FAT apenas em caso de insuficiência de recursos para pagamento das despesas com os programas do seguro-desemprego e abono salarial. Como ressaltado por Santos (2006), isto aconteceria apenas após o retorno de todos os valores alocados a título de depósitos especiais.

Dentro das despesas correntes, cabe lembrar que nem o texto constitucional, nem a legislação posterior autorizam qualquer ressalva em função da disponibilidade de recursos. Assim, o pagamento dos benefícios tornou-se uma despesa obrigatória, que não pode ser limitada a pretexto de limites orçamentários e financeiros. Ou seja, mais do que vincular receitas por meio do FAT, o marco jurídico-legal impõe que o fundo busque os recursos necessários ao custeio destas despesas (além do financiamento do desenvolvimento econômico).⁵ Em outras palavras, especialmente no que se refere aos programas que garantem direitos sociais, é o FAT que deve se adequar às despesas – e não o contrário.

Na prática, o que se observa é que o governo tem adotado uma interpretação mais restrita das garantias: enquanto os benefícios requeridos pelos trabalhadores não são afetados, os recursos referentes aos serviços de emprego (essencialmente qualificação e intermediação) – que também são componentes do Programa do Seguro-Desemprego – enfrentam severas restrições orçamentárias e financeiras. Isto se reflete na evolução das despesas: enquanto os gastos com benefícios se multiplicaram ao longo do período, os gastos com ações de qualificação e intermediação se reduziram a menos da metade em termos reais.

Segundo o MTE/CGFAT (BRASIL, 2010), as despesas correntes somaram R\$ 29,75 bilhões em 2010. Conforme a tabela 1, no período 2002/2010, as despesas correntes mais que dobraram em termos reais, superando em muito o crescimento das receitas do fundo (as quais, corrigidas pelo IGP-DI, aumentaram menos de 11% no mesmo período). Isto significou um aumento da sua importância em termos da economia como um todo: as despesas correntes passaram de 0,53% do PIB em 2002 para 0,81% em 2010.

Além do aumento do montante, observa-se também uma mudança na composição. O custeio do pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial é o principal item das despesas do FAT, representando 98% do total. As outras despesas direcionam-se ao custeio da intermediação de mão de obra, cursos de qualificação profissional, apoio à geração de emprego e renda e custos operacionais diversos. Em termos relativos, destaca-se a evolução do abono salarial, cuja participação no total das despesas correntes saltou de 17% para quase 30%.

5. Esta é a justificativa, por sinal, para a manutenção da RML.

TABELA 1
FAT – Despesas correntes
 (Em R\$ milhões)

Anos	Seguro-desemprego	Abono salarial	Qualificação profissional	Intermediação de emprego	Outros	Total
2002	10.822,09	2.413,70	286,86	168,08	484,60	14.175,33
2003	10.073,73	2.678,27	67,25	139,25	217,76	13.176,25
2004	9.934,99	3.121,87	98,44	104,94	201,21	13.461,44
2005	11.230,17	3.583,88	108,23	107,85	202,15	15.232,27
2006	14.034,37	5.125,81	102,75	112,30	203,37	19.578,60
2007	15.483,48	6.219,04	73,40	107,71	192,82	22.076,44
2008	16.085,72	6.454,69	146,91	108,87	215,37	23.011,56
2009	20.821,34	8.011,15	162,59	98,24	192,76	29.286,09
2010	20.559,62	8.779,40	144,79	70,11	193,85	29.747,77
Var. 2010/2009	-1,3%	9,6%	-10,9%	-28,6%	0,6%	1,6%
Var. 2010/2002	90,0%	263,7%	-49,5%	-58,3%	-60,0%	109,9%

Fonte: MTE/CGFAT, relatório do FAT 2010 (Brasil, 2010).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.: Valores de 2002 a 2009 corrigidos pelo IGP-DI de 2010.

É verdade que qualquer um dos programas custeados pelo FAT também pode receber recursos de outras fontes – na prática, porém, os principais programas (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra e qualificação profissional) são financiados exclusivamente pelo fundo.⁶ Além disso, enquanto os valores pagos pelo FAT (incluindo as saídas a título de empréstimo constitucional ao BNDES) totalizaram R\$ 41,1 bilhões em 2010, todos os demais gastos do MTE alcançaram tão somente R\$ 4,8 bilhões no mesmo ano – o que demonstra, no entender dos autores, a importância do FAT como mecanismo de garantia de recursos para os programas de emprego.

O que explica o ritmo acelerado de crescimento dos gastos com o seguro-desemprego e o abono salarial? No caso do seguro-desemprego, a despesa varia em função de três aspectos: *i*) o número de beneficiários; *ii*) o valor do benefício; e *iii*) o período de duração do benefício.

O número de beneficiários é influenciado pela quantidade de demissões sem justa causa, assim como pela porcentagem dos demitidos que obtêm o benefício (taxa de cobertura). A quantidade de demissões sem justa causa é influenciada pelo ciclo econômico: períodos de redução da atividade geram aumento de demissões, o contrário acontecendo nos momentos de aceleração. Porém, a quantidade de demissões também é influenciada pelo número de trabalhadores previamente empregados com carteira assinada, cuja trajetória, por sua vez, pode ser entendida como resultante de uma combinação entre mudanças na demanda por trabalho e no grau de formalização. Um terceiro fator é a taxa de rotatividade entre estes trabalhadores: para um mesmo contingente de empregados com carteira, o número de demissões será tanto maior quanto menor for o tempo em que os mesmos permanecem empregados. Por fim, a taxa

6. A exceção é o custeio dos cursos de qualificação no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), lançado na unidade orçamentária “Ministério do Trabalho e Emprego” e não no FAT, e cujos valores pagos alcançaram R\$ 228 milhões em 2010.

de cobertura é determinada pelo perfil dos demitidos sem justa causa, isto é, pela porcentagem destes que cumprem os critérios de habilitação ao seguro-desemprego, sendo os principais:

- no mínimo seis meses de emprego com carteira assinada previamente ao requerimento; e
- decurso de 16 meses desde a última dispensa que gerou habilitação ao seguro (período aquisitivo).

Desse modo, se uma crise econômica tende a gerar um aumento dos gastos com o seguro-desemprego em relação ao período anterior, a aceleração do crescimento (uma vez que se traduza em geração de novos postos de trabalho) também pode gerar aumento dos gastos, uma vez que mais trabalhadores preencham as condições de acesso ao benefício. O mesmo acontece com a formalização: à medida que mais vínculos passam a ser registrados em carteira, com a taxa de rotatividade para estes vínculos sendo mantida, tem-se, como resultado, mais requerimentos de benefícios. As regras de habilitação, por sua vez, tendem a limitar o impacto da rotatividade nos gastos, uma vez que trabalhadores que circulam entre empregos de baixa duração tendem a perder o direito ao benefício.

O valor do benefício do seguro-desemprego é determinado pela média dos três últimos salários do requerente antes da demissão, multiplicado por uma taxa de reposição que varia em função desta média: quanto maior o salário considerado, menor a taxa de reposição. O piso do benefício é o salário mínimo (SM), o que significa que para o segurado que recebia exatamente este valor, a taxa de reposição é de 100%. Acima disso, fixam-se alíquotas de reposição de 80% para a primeira faixa salarial (1 a 1,65 SM) e de 50% para a segunda faixa salarial (1,65 a 2,75 SM); para salários acima desta faixa, o benefício é fixo. O importante é que no período aqui analisado (2002 a 2010), *toda* a tabela tem sido reajustada em função do salário mínimo. Caso o valor do salário mínimo cresça acima da média salarial dos demitidos, a taxa de reposição do seguro-desemprego se elevará.

A Lei nº 8.900, de 1994, fixou o número de parcelas a que cada segurado tem direito em função do tempo de emprego nos 36 meses antecedentes à demissão que deu origem ao requerimento:

- três parcelas para quem teve entre seis e 11 meses de vínculo empregatício com registro em carteira no período;
- quatro parcelas para quem teve entre 12 e 23 meses de vínculo; e
- cinco para quem teve entre 24 e 36 meses de vínculo.

A duração do benefício tem um espectro de variação relativamente pequeno, portanto – e o efeito do ciclo econômico pode, mais uma vez, ser ambíguo. De um lado, o crescimento econômico e o aumento da demanda das empresas por força de trabalho favorece o acúmulo de um “estoque” de tempo de emprego com carteira por parte dos segurados – o que tende a elevar o número médio de parcelas. Por outro lado, a formalização dos vínculos introduz no grupo de segurados um contingente de trabalhadores “precários” – normalmente com vínculos de curta duração – que podem ingressar na primeira faixa, puxando o número médio de parcelas para baixo.

Percebe-se assim que o nível de gastos do seguro-desemprego varia em função de uma série de fatores, sendo tarefa complexa isolar o efeito de cada um. A tabela 2 permite uma primeira aproximação, ao separar os três principais componentes do gasto total com benefícios do seguro-desemprego na modalidade “formal” (a qual representava 92% dos benefícios e 94% dos gastos em 2010). Em um primeiro momento, é possível afirmar que a duração do benefício pouco se modificou no período recente – o que não surpreende tendo em vista que a regra não foi modificada. Por outro lado, tanto o número de segurados quanto o valor médio do benefício cresceram continuamente de 2005 em diante,⁷ e a combinação entre estes dois movimentos é responsável pelo crescimento dos gastos.

TABELA 2

Seguro-desemprego, modalidade formal – principais componentes de gasto

Ano	Número de segurados	Número médio de parcelas emitidas	Valor médio da parcela (Em R\$)	Valor total emitido (Em R\$)
2005	5.404.784	4,2	496,72	11.213.764.783,47
2006	5.752.801	4,1	555,01	12.948.336.962,48
2007	6.182.997	4,2	574,58	14.945.336.128,22
2008	6.822.730	3,9	563,43	15.168.009.338,05
2009	7.439.961	4,2	624,11	19.595.570.547,60
2010	7.332.938	4,1	643,47	19.304.737.509,97
Var. 2010/2005	35,7%	-2,1%	29,5%	72,2%

Fonte: MTE/SAEG.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Obs.: valores de 2005 a 2009 corrigidos pelo IGP-DI de 2010.

No que diz respeito ao valor médio da parcela, a tabela 3 mostra que seu crescimento levou a um modesto aumento da taxa de reposição, confirmando o que foi dito anteriormente: a correção de toda a tabela seguindo os aumentos do salário mínimo faz com que os benefícios se valorizem acima do salário médio dos demitidos sem justa causa. Por fim, o aumento do número de segurados seguiu de perto o movimento das demissões sem justa causa, mantendo-se sempre uma relação segurados/demitidos entre 77% e 82%. Além disso, as demissões sem justa causa perfazem entre 25% e 28% do estoque de trabalhadores com vínculo CLT durante todo o período. Estes dados sugerem que o crescimento dos segurados não se deve ao aumento da rotatividade em si, mas é consequência sobretudo da formalização dos vínculos assalariados. Mantendo-se as mesmas taxas de rotatividade nos postos de trabalho, mas ampliando-se o número destes últimos, cresce o contingente de trabalhadores que eventualmente serão demitidos e, simultaneamente, cumprem as condições de acesso ao seguro.

7. Os dados disponibilizados pelo MTE sobre desligamentos sem justa causa para os anos anteriores a 2005 incluem as ocorrências de término dos contratos por prazo determinado. Dado que estas ocorrências foram excluídas do total de demitidos sem justa causa a partir do referido ano, resolveu-se, por uma questão de consistência, fazer a tabela 2 apenas para o período 2005-2010.

TABELA 3
Indicadores do Programa Seguro-Desemprego

Ano	Número de demissões sem justa causa	Razão segurados/demissões (%)	Salário médio dos demitidos (Em R\$)	Taxa de reposição (%)	Razão demissões / total de vínculos CLT (%)
2005	6.620.903	82	788,41	63,0	25,3
2006	7.053.982	82	835,97	66,4	25,5
2007	7.560.676	82	887,27	64,8	25,4
2008	8.793.186	78	868,81	64,9	27,9
2009	9.157.057	81	958,97	65,1	27,8
2010	9.552.210	77	945,05	68,1	26,9%

Fonte: MTE/CAGED, MTE/SAEG, Microdados da Rais/MTE.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Uma decomposição apresentada por Meirelles (2008) para o período 2004-2007 aponta que

52% do crescimento dos gastos com o seguro-desemprego foram originados pelo aumento do contingente de trabalhadores com carteira assinada e que 46% decorreu do reajuste da mensalidade do seguro-desemprego, ou seja, do salário mínimo. A rotatividade da mão de obra é um fator explicativo pouco relevante, respondeu por apenas 2% do total.

Os dados apresentados cobrem anos mais recentes, mas tendem a corroborar a conclusão mencionada.

Assim, embora os requerimentos de benefícios do seguro-desemprego reflitam sem dúvida a precariedade dos vínculos empregatícios no Brasil, o crescimento dos gastos com o programa nos últimos anos não pode ser creditado a um *aumento* na taxa de rotatividade, mas é antes consequência da expansão do mercado de trabalho assalariado “formal”. Todavia, há que se ressaltar que a taxa de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro é bastante alta, sendo assim, uma redução no seu patamar sem dúvida contribuiria para diminuir os gastos com o seguro-desemprego. Nesse sentido, mesmo que a demanda pelo seguro-desemprego tenha desacelerado em 2010 com a retomada da atividade econômica pós-crise, é provável que os gastos do programa continuem crescendo mais rapidamente que a economia por causa da continuidade dos movimentos de formalização e de valorização do salário mínimo. Dado que estes movimentos são desejáveis tanto do ponto de vista da promoção de direitos sociais quanto da sustentação do crescimento baseado no mercado interno, a única opção para contra-arrestar este aumento de gastos estaria na diminuição do montante de demissões relacionado à rotatividade de mão de obra.

No tocante ao abono salarial, os gastos com o programa são influenciados, sobretudo, pelos aumentos do valor real do salário mínimo. Em vista das regras de acesso ao abono, o tempo de permanência no emprego conta relativamente pouco frente à faixa de remuneração: desde o trabalhador que teve apenas 30 dias de vínculo até aquele que permaneceu empregado durante todo o ano de referência receberão o abono caso se encontrarem na faixa de 1 a 2 SM. Portanto, o reajuste do salário mínimo tanto define o valor de benefício quanto influi

no dimensionamento do público que tem direito a ele. Na medida em que os aumentos do salário mínimo têm sido relativamente eficazes em comprimir a dispersão dos rendimentos dos assalariados, o público coberto pelo abono cresce. Isto pode ser observado na tabela 4: a proporção de vínculos formais com remuneração anual média de até 2 SM cresce substancialmente entre 2002 e 2010, tanto no estoque de empregos ao final de cada ano, quanto no fluxo de vínculos encerrados durante cada ano, alcançando cerca de 60% de todos os vínculos registrados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) em 2010.

TABELA 4
Vínculos empregatícios por faixas de remuneração média

Anos	Empregos com remuneração média até 2 SM - ativos em 31/12 (A)	Total – vínculos ativos em 31/12 (B)	A/B (%)	Empregos com remuneração média até 2 SM – desligados durante o ano (C)	Total – desligados durante o ano (D)	C/D (%)
2002	11.312.837	28.683.913	39	5.887.089	12.243.952	48
2003	12.816.291	29.544.927	43	6.556.101	12.424.235	53
2004	13.644.732	31.407.576	43	7.181.450	13.276.334	54
2005	15.505.628	33.238.617	47	8.254.026	14.418.482	57
2006	18.015.255	35.155.249	51	9.719.845	15.545.778	63
2007	19.812.061	37.607.430	53	11.163.959	17.041.703	66
2008	20.863.890	39.441.566	53	13.459.607	20.264.853	66
2009	22.649.503	41.207.546	55	13.619.962	19.919.350	68
2010	24.542.434	44.068.355	56	16.124.881	22.678.947	71

Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Em resumo, a evolução das despesas correntes obrigatórias decorre de transformações que estão acontecendo na estrutura ocupacional e salarial do mercado de trabalho brasileiro. Na medida em que cresce tanto o valor dos benefícios quanto o acesso a eles, a tendência é que estes gastos cresçam a taxas maiores do que a economia como um todo e, portanto, mais do que a arrecadação do PIS/PASEP, que advém do valor agregado ou do faturamento das empresas. Não é possível assumir que estes gastos sejam “anormais” ou que seu crescimento será revertido com a ampliação dos níveis de emprego e renda.

4 EVOLUÇÃO DAS ENTRADAS DE RECURSOS NO FAT

Nesta seção, trata-se das entradas de recursos no FAT, focalizando o período de 2002 a 2010. A ideia é verificar se o fundo tem apresentado condições de financiar o aumento dos gastos correntes, constatado na seção anterior. Conforme já destacado, a principal fonte de receitas do FAT é o PIS/PASEP, que incide sobre o faturamento das empresas, e tende a variar procíclicamente com o comportamento da economia. Já as receitas financeiras tendem a variar positivamente com a variação das taxas que remuneram as aplicações do FAT colocadas na seção anterior: a taxa extramercado, a TJLP e a Selic, além da Libor.

A tabela 5 deixa claro que, no que diz respeito à arrecadação total da contribuição PIS/PASEP, há dois quadros diferentes para os períodos 1995-2001 e 2002-2010. No primeiro

período, a arrecadação cresceu menos do que a arrecadação de outras receitas da União. Já no segundo período, observou-se o inverso, com a arrecadação do PIS/PASEP crescendo mais do que os outros grupos de receitas, incluindo até as receitas de contribuições sociais. Assim, pode-se concluir que o comportamento relativo da fonte primária de recursos do FAT tem sido muito bom nos últimos anos, apresentando crescimento constante, com exceção da queda no ano de 2009, provavelmente causada pelos efeitos da crise internacional.

Esse melhor desempenho recente da arrecadação do PIS/PASEP está provavelmente associado às mudanças trazidas pela Lei nº 10.637, de 2002. Por um lado, ela acabou com a cumulatividade da contribuição do PIS/PASEP. Mas, por outro lado, ao elevar a alíquota de 0,65% para 1,65%, ela acabou por aumentar a arrecadação deste tributo. Um impulso adicional para o aumento da arrecadação veio com a Lei nº 10.865, de 2004, que criou a cobrança da contribuição PIS/PASEP para as importações, mantendo a alíquota de 1,65%.

TABELA 5

Taxa de crescimento (em termos reais) de grupos selecionados de receitas da União

(Em %)

Períodos	Taxa de crescimento de grupos selecionados de receitas da União			
	PIS/PASEP	Receitas correntes	Receitas de contribuições sociais	Receita total
2010/1995	101	107	146	78
2010/2002	88	52	44	19
2010/2005	56	41	28	5

Fonte: Siafi/STN.

Elaboração: Ipea/Disoc.

A tabela 6 mostra a evolução das entradas de recursos no FAT, que incluem as receitas primárias, as receitas financeiras e outras receitas, para o período de 2002 a 2010. Os dados mostram que a arrecadação do PIS/PASEP repassada ao FAT cresceu significativamente, em termos reais, durante quase todo o período, com exceção dos anos de 2007 – quando teve queda de 6,2% – ⁸ e de 2009, quando diminuiu 4,4%. No caso de 2009, pode-se ligar o resultado mais claramente a um momento ruim da economia brasileira. O crescimento da arrecadação primária do FAT, nos últimos oito anos, foi maior do que a verificada nos períodos anteriores.

8. Em 2007, a arrecadação da contribuição PIS/PASEP cresceu em termos reais, enquanto a parte dela que foi repassada ao FAT diminuiu. Isto foi causado por um atraso no repasse da arrecadação do referido tributo para o FAT.

TABELA 6
Fluxo de caixa do FAT – entradas de recursos (2002 a 2010)
 (Em R\$ milhões)

Entradas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Receita Primária:	18.860,02	19.289,56	20.514,40	21.924,81	24.648,36	23.128,87	26.916,11	25.724,48	28.765,14
1.1 Arrecadação PIS / PASEP	18.860,02	19.289,56	20.514,40	21.924,81	24.648,36	23.128,87	26.916,11	25.724,48	28.765,14
2. Receitas Financeiras:	10.686,47	11.371,09	10.231,82	11.917,66	11.178,60	10.873,27	10.096,49	10.646,98	10.212,15
2.1 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelo BNDES sobre os repasses constitucionais	4.199,68	3.606,82	3.836,97	4.084,24	4.554,14	4.735,70	4.800,01	5.392,43	5.536,33
2.2 Remuneração (juros + correção monetária) paga pelos agentes executores sobre os depósitos especiais	3.130,93	3.464,32	3.430,24	4.026,40	4.035,67	4.630,73	3.188,71	3.167,95	2.383,75
2.3 Remuneração (juros + correção monetária) de aplicações próprias do FAT no BB Extramercado	3.313,14	4.253,28	2.946,83	3.791,88	2.578,15	1.490,22	2.076,97	2.051,60	2.255,59
2.4 Remuneração (juros + correção monetária) de recursos não desembolsados	42,73	46,68	17,78	15,14	10,65	16,61	30,80	35,01	36,48
3. Outras Receitas:	739,69	602,46	414,32	537,03	349,24	755,73	603,64	608,66	1.947,32
3.1 Cota-parte da contribuição sindical	210,11	199,76	185,48	265,63	62,53	452,64	221,17	175,33	389,41
3.2 Contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas (Fonte 153), Cofins	56,44	0,00	0,00	27,54	7,15	0,00	1,55	4,54	0,00
3.3 Restituição de benefícios não desembolsados	435,29	337,87	144,20	202,49	215,35	247,94	284,33	266,66	398,47
3.4 Restituição de convênios	19,60	35,06	42,04	27,34	27,90	32,96	51,85	31,43	38,60
3.5 Multas judiciais / Multas e juros devidos ao FAT	7,18	10,60	10,74	14,03	8,82	14,24	17,18	109,07	29,39
3.6 Outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.	0,07	0,08	0,02	0,00	0,08	1,11	0,15	0,19	0,01
3.7 Transferência Rec. Ordinários Tesouro	10,99	19,11	31,85	0,00	27,40	6,83	27,40	21,43	1.091,45
TOTAL (1 + 2 + 3) =	30.286,18	31.263,11	31.160,54	34.379,50	36.176,20	34.757,86	37.616,24	36.980,12	40.924,61

Fonte: MTE/CGFAT, Relatório Financeiro do FAT (Brasil, 2010).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: Valores expressos em moeda de 2010 (IGP-DI).

Como já mencionado na seção 2, a arrecadação do PIS/PASEP não é integralmente repassada ao FAT. Esta desvinculação de recursos começou a acontecer com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994 – que, entre outras coisas, retirava 20% do total da arrecadação do PIS/PASEP, mais todo o montante arrecadado por esta contribuição advinda das instituições financeiras. Em 1999, o FSE foi sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que apresentava, praticamente, a mesma configuração. Ambos os fundos retiravam cerca de 26% da arrecadação do PIS/PASEP que seria repassada ao FAT. Em 2000, com a criação da Desvinculação de Recursos da União (DRU), esta desvinculação caiu para 20% – e é este quadro que existe até hoje.

Essa desvinculação, no caso do FAT, pode ser considerada como uma perda de arrecadação do fundo porque, ao contrário do que ocorreu em outras áreas, ela não retornou ao FAT. A tabela 7, que mostra a evolução da desvinculação dos recursos do PIS/PASEP para o

período de 2002 a 2010, deixa clara a quantidade significativa de recursos que é retirada do fundo. Ainda assim, pode-se aplicar no caso das desvinculações do FAT o mesmo que foi dito sobre a arrecadação do PIS/PASEP, isto é, que a situação do fundo no período 2002-2010 é melhor do que no período anterior, uma vez que a porcentagem da desvinculação, como já ressaltado antes, diminuiu neste período em relação aos anteriores.

TABELA 7

Arrecadação do PIS/PASEP, desvinculações e arrecadação efetivamente repassada ao FAT

(Em R\$ de 2010)

Meses	Arrecadação PIS/PASEP	FSE / FEF / DRU (¹)	%	Arrecadação devida ao FAT
2002	24.013.951.889	4.802.790.378	20,00	19.211.161.511
2003	26.070.009.478	5.214.001.896	20,00	20.856.007.583
2004	27.591.752.249	5.518.350.450	20,00	22.073.401.799
2005	28.511.278.589	5.702.255.718	20,00	22.809.022.871
2006	31.227.077.953	6.245.415.591	20,00	24.981.662.362
2007	32.760.063.913	6.552.012.783	20,00	26.208.051.130
2008	34.774.296.814	6.954.859.363	20,00	27.819.437.451
2009	34.416.494.661	6.883.298.932	20,00	27.533.195.729
2010	42.165.749.329	8.433.149.866	20,00	33.732.599.464

Fonte: MTE/CGFAT, Relatório Financeiro do FAT (BRASIL, 2010).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ¹ Valores calculados pelo regime de competência. Por isso, os valores da arrecadação do PIS/PASEP que constam da tabela 5, que é feita pelo regime de caixa, não são os mesmos dados desta.

No caso das receitas financeiras, deve-se lembrar que elas se relacionam ao volume de recursos que é aplicado nos depósitos especiais, bem como ao comportamento das taxas de juros Selic e TJLP. Conforme destacado anteriormente, a partir de 1994, aproveitando as sobras de recursos da RML, foi criado o Proger, que receberia recursos do fundo como depósitos especiais, que seriam remunerados ao FAT. Houve a criação de mais alguns programas neste sentido pelo CODEFAT, mas o grande auge deste processo de surgimento de programas foi nos anos de 2004 e 2005, quando se criaram não apenas programas de geração de emprego, mas também houve diversificação de linhas de ação, além de financiamento de consumo de alguns produtos e de construção de algumas obras – como, por exemplo, a Vila Panamericana. Esta maior aplicação de recursos nos depósitos especiais seria um fator de geração, nos anos posteriores, de mais receitas financeiras para o FAT.

No sentido inverso, contudo, houve, ao longo do período 1995-2010, uma tendência histórica de queda da TJLP e também da Selic. Enquanto no primeiro caso a queda foi mais contínua, no segundo ela foi entremeada por períodos de aumento em 2002 e no período 2004-2005, apresentando uma queda mais forte e consistente a partir de 2006. Isto teve influência negativa não só sobre os retornos dos depósitos especiais, mas atingiu também as receitas do FAT advindas do investimento no extramercado, que teve fortes quedas reais em 2004, 2006 e 2007.

Essas duas trajetórias ajudam a entender o comportamento das receitas financeiras. Na tabela 5, fica claro que elas cresceram mais no ano de 2005 do que nos anos posteriores. Este comportamento das receitas financeiras também está ligado à queda das próprias aplicações do FAT em depósitos especiais a partir de 2007, dadas as limitações geradas pelo aumento dos gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, que reduziram o excedente da RML.

Tudo isso levou a um crescimento do total das entradas de recursos no período 2002-2010. As maiores taxas de crescimento foram observadas nos anos de 2005 e 2010 (taxas superiores a 10%) e em 2008 (8%), sendo que, em geral, pode-se dizer que, até 2005, o comportamento das entradas era puxado pelo comportamento das receitas financeiras, enquanto, a partir de 2006, o comportamento das receitas primárias passou a ser mais importante. Assim, houve uma mudança na composição das entradas de recursos no FAT, com o aumento da participação da arrecadação do PIS/PASEP de 62% em 2002 para 70% em 2010, bem como a concomitante queda da participação das receitas financeiras de 35% em 2002 para menos de 25% em 2010. Quanto aos outros itens, deve-se destacar que a entrada de recursos do Tesouro Nacional continua a ter participação pequena no total dos recursos, mas apresentou um grande aumento em 2010, passando de uma participação histórica inferior a 0,5% para mais de 2,5%.

5 RESULTADO DO FAT E A EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO DO FUNDO

Feitas as descrições da evolução das entradas e saídas de recursos do FAT, pode-se passar aos resultados e às suas implicações. A tabela 8 apresenta a evolução do chamado “resultado nominal” do FAT. Ele mostra a diferença entre as receitas totais e as despesas correntes, acrescidas das transferências constitucionais direcionadas ao BNDES. Ou seja, o resultado nominal mostra se o FAT tem sido capaz de cumprir suas obrigações constitucionais de financiar tanto o seguro-desemprego e o abono salarial, quanto às transferências obrigatórias ao BNDES, além de outras despesas correntes.

TABELA 8
Resultado nominal do FAT (2002-2010)
(Em R\$ milhões)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
8.571,40	10.161,06	9.226,73	10.391,46	7.015,35	3.540,06	4.378,99	-2.469,05	-409,24

Fonte: MTE/CGFAT, Relatório Financeiro do FAT (Brasil, 2010).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Os resultados mostram que o fundo tinha recursos suficientes para cobrir os seus gastos mais fundamentais. Ocorre que o contínuo aumento de despesas com o seguro-desemprego (desde 2004) e o abono salarial (desde 2001), além dos impactos da crise mundial, fez com que o FAT tivesse em 2009 o primeiro “déficit nominal” da sua história. Em 2010, com o arrefecimento dos impactos da crise mundial e, por conseguinte, o menor crescimento dos gastos com o seguro-desemprego, a situação melhorou, mas o resultado continuou a ser deficitário. Em suma, para além da flutuação cíclica há uma tendência estrutural de crescimento das despesas pelas razões apontadas na seção 3.

Na realidade, a arrecadação do PIS/PASEP, isoladamente, já não cobria os gastos com as transferências ao BNDES, com o seguro-desemprego, com o abono e com outras despesas correntes desde 1994. Porém isso era facilmente coberto pelas outras receitas do fundo, notadamente as financeiras, o que, atualmente, deixou de ocorrer. O mais preocupante desta situação é que as tendências expostas nas seções anteriores mostram que as despesas do FAT tendem, estruturalmente, a crescer mais do que as receitas, de modo que o fundo também deixará de ser um instrumento para se investir em programas de geração de emprego e renda.

Na verdade, como mencionado na seção 1, na ausência de mais recursos do Tesouro Nacional o FAT pode, e possivelmente precisará, recorrer ao seu patrimônio no caso de haver falta de recursos para pagar o seguro-desemprego e abono salarial. A evolução do patrimônio do FAT para o período de 2002 a 2010 encontra-se na tabela 9, cuja lógica foi descrita na figura 1. Para recordar, o patrimônio do FAT é formado pelas suas disponibilidades financeiras, o que na tabela corresponde à linha extramercado, e pelas aplicações que o fundo faz (FAT Constitucional e depósitos especiais).

TABELA 9
Patrimônio do FAT (2002 a 2010)
(Em R\$ milhões de 2010)

Saldos no final de exercício	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Extramercado (a)	14.621,00	21.158,50	21.110,80	18.709,90	10.534,80	11.940,30	19.147,90	21.819,52	23.157,05
Empréstimos ao BNDES (b)	82.402,60	81.730,80	81.196,80	88.376,30	93.993,30	95.570,00	100.179,10	110.778,27	110.689,31
Depósitos especiais (c)	32.720,90	33.626,20	37.136,10	49.582,00	62.615,60	58.977,50	50.114,40	45.799,67	36.839,48
BNB	3.649,50	2.619,60	2.066,60	1.255,90	868,60	658,60	487,60	439,94	686,79
BB	7.323,30	9.725,20	12.104,00	16.419,70	23.566,70	21.436,00	16.466,70	14.201,86	10.360,47
BNDES	19.175,80	18.191,20	19.770,00	27.847,90	32.480,70	30.902,80	27.354,10	25.567,92	21.573,64
FINEP	99,10	154,20	231,50	477,70	915,60	1.065,20	1.093,10	1.236,30	1.043,24
Caixa	2.473,20	2.889,70	2.881,10	3.545,50	4.754,30	4.887,00	4.681,40	4.319,20	3.144,12
Basa	-	46,30	82,90	35,30	29,80	27,80	31,60	34,45	31,22
Outros valores (d)	336,60	203,40	222,10	231,70	275,40	313,60	315,40	288,30	236,14
Imobilizado	196,00	188,40	180,90	196,90	207,00	194,40	199,50	221,90	218,12
Em caixa	102,70	15,00	41,20	34,80	68,40	119,20	115,90	66,40	18,02
Em trânsito	37,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total (a+b+c+d)	130.081,10	136.718,90	139.665,70	156.900,00	167.419,20	166.801,40	169.756,80	178.685,76	170.921,98
Variação patrimonial / ano	-1,90%	5,10%	2,16%	12,34%	6,70%	-0,37%	1,77%	5,26%	-4,34%

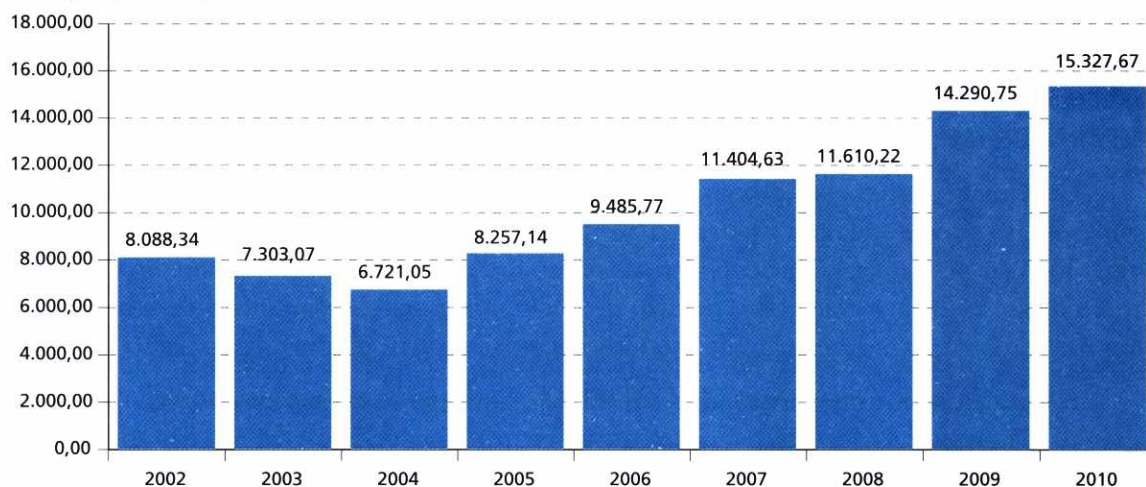
Fonte: MTE/CGFAT, Relatório Financeiro do FAT (BRASIL, 2010).

Elaboração: Ipea/Disoc.

O patrimônio do FAT apresentou, no período 2002-2006 e mesmo antes disso, uma tendência consistente de aumento. O fato de haver aumento do patrimônio, mesmo com aumento das despesas correntes, deve ser creditado às aplicações feitas pelo FAT, que são remuneradas e contabilizadas em seu patrimônio. Nesse sentido, a queda na taxa de crescimento do patrimônio observada nos últimos três anos (inclusive chegando a ser negativa em 2010) está diretamente relacionada à queda da parte dele que está alocada nos depósitos especiais, que começou a acontecer no mesmo período. Como se sabe, a RML deve crescer de maneira a acompanhar a elevação dos gastos com os benefícios constitucionais. Neste quadro,

se a fonte de recursos dos depósitos especiais é parte do excedente da RML, e este excedente está escasseando, novas alocações de depósitos especiais estão cada vez menores. O gráfico 1 ilustra este grande crescimento da RML, principalmente a partir de 2005, depois que com o seguro-desemprego começam a se elevar. Com menos aplicações em depósitos especiais, sua participação no patrimônio se reduz.

GRÁFICO 1
Evolução da reserva mínima de liquidez – RML (2002-2010)
(Em R\$ milhões)



Fonte: MTE/CGFAT (BRASIL, 2010).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Dessa maneira, o crescimento do patrimônio do FAT é cada vez mais sustentado pelos 40% da arrecadação do FAT repassados ao BNDES. Este item aumentou sua participação no total do patrimônio, de 56% em 2006 para 64% em 2010, enquanto, no mesmo período, a participação dos depósitos especiais caiu de 37% para 21%. Se as despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial continuarem crescendo, é possível que, daqui a alguns anos, não haja sobra de recursos para se investir em depósitos especiais, cuja participação no patrimônio se reduziria a zero.

Como conclusão das seções anteriores, pode-se dizer que a atual dinâmica do FAT tem sido determinada pela evolução das suas despesas correntes. A consequência é que, internamente ao FAT, gera-se um duplo problema de financiamento. Em um primeiro sentido (financiamento como reserva de recursos), o comprometimento cada vez maior das receitas com as despesas correntes obrigatórias (e a reserva de liquidez associada a estas) limita a disponibilidade de recursos do FAT para outras despesas, especialmente os serviços de emprego, cujo custeio passa a depender cada vez mais de recursos não vinculados. Em um segundo sentido (financiamento como base para operações de crédito), esta mesma restrição de recursos impede que o FAT amplie o financiamento a políticas de desenvolvimento por meio dos depósitos especiais; na verdade, a tendência é que estes progressivamente se extingam.

Tal situação não afeta apenas os programas de apoio às micro e pequenas empresas (como o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER) e o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), mas também o próprio financiamento do BNDES.

6 PROPOSTAS PARA A PRESERVAÇÃO DO FAT COMO FONTE DE FINANCIAMENTO

Diante do exposto até agora, entende-se que o cenário inercial aponta para o esgotamento do FAT como fonte de financiamento dos programas de apoio a trabalhadores ocupados e desempregados, bem como dos programas de desenvolvimento econômico: à medida que os déficits nominais se sucedam, será necessário, em algum momento, recorrer à “queima” do patrimônio e/ou ao aporte de recursos adicionais do Tesouro Nacional. Defende-se aqui, porém, que pode ser interessante adaptar a arquitetura institucional do FAT, de forma a preservar seu caráter de fonte dual de financiamento.

O primeiro argumento é que, historicamente, o sistema público de emprego foi subfinanciado, só se consolidando a partir na década de 1990, quando passou a ser financiado pelo FAT. Em que pese as suas deficiências, a sua necessidade é evidenciada no momento em que se multiplicam os relatos de escassez de mão de obra em segmentos específicos, de um lado, e o governo procura investir na inclusão produtiva dos grupos mais pobres da população, de outro.

A segunda razão é que, a partir do CODEFAT, constituiu-se um espaço razoavelmente avançado de diálogo social tripartite, o qual (ao menos em tese) tem poder de decisão não apenas sobre o custeio de programas, mas também sobre a alocação de créditos. Este marco institucional, ainda que limitado, é a base para a construção de políticas pactuadas de emprego e geração de renda que não se limitem apenas à assistência e preparação dos trabalhadores, mas que influam sobre a direção dos investimentos de forma a gerar ou preservar oportunidades de emprego.⁹

Tendo em vista a premissa de que há interesse em salvaguardar o FAT como fonte de financiamento, analisam-se a seguir três propostas voltadas para recompor o equilíbrio entre receitas e despesas. A seleção não é arbitrária, pois trata-se de possibilidades colocadas nos marcos institucionais existentes e, até certo ponto, já levantadas no debate público.

6.1 Desvinculação e revinculação

Como já observado, a principal receita do FAT é a arrecadação do PIS/PASEP, da qual 20% são retirados pela regra da DRU. Esta é uma perda líquida de recursos para o fundo, já que os recursos ordinários não compensam esta saída: em 2010, a aplicação da DRU sobre a arrecadação do PIS/PASEP abarcou cerca de R\$ 8 bilhões, enquanto os recursos ordinários aplicados no FAT ficaram em torno de R\$ 1 bilhão. Mesmo considerando-se que, na ausência da DRU, cerca de R\$ 3,2 bilhões seriam direcionados ao BNDES, ainda assim a diferença supera em muito o déficit nominal registrado pelo fundo neste mesmo ano.

9. Para uma discussão mais detalhada das limitações do CODEFAT como fórum para definir as questões mais importantes das políticas de emprego, trabalho e renda, ver Cardoso Júnior *et al.* (2006, p. 41-43).

É possível afirmar então que o FAT cede recursos para o cumprimento das metas fiscais do governo central. Porém, conforme já ressaltado em Cardoso Júnior. e Gonzalez (2007), o ônus desta perda de recursos tem recaído basicamente sobre o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, já que apenas a contenção das despesas correntes discricionárias (intermediação, qualificação etc.) é viável e tem impacto no resultado primário. Dado que o principal vetor de crescimento das despesas do FAT está nas despesas obrigatórias, a DRU perde sentido. Na verdade, o primeiro efeito da eliminação da DRU seria aumentar o espaço para a alocação das receitas financeiras do FAT (hoje alocadas quase integralmente para complementar o financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial), mais do que abrir mais novas receitas primárias para despesas correntes. Como as receitas financeiras não entram na contabilidade do resultado primário, do ponto de vista da meta fiscal a eliminação da DRU não faria grande diferença hoje.

Além disso, o aporte automático de recursos ao BNDES, gerado por uma eventual eliminação da DRU sobre a arrecadação do PIS/PASEP, na verdade geraria um superávit, pois estes recursos constituiriam um crédito para o governo federal (AFONSO e BIASOTO JUNIOR, 2007, p. 16). Este argumento ganha força se considerarmos que o Tesouro Nacional já tem feito aportes muito superiores no BNDES lastreados em emissão de dívida pública (ver item a seguir); logo, esta parte da DRU apenas substituiria recursos do Tesouro que já iriam para este banco. Um aumento de despesa no mesmo montante (8% da arrecadação total), apesar de impactar o resultado primário, não ampliaria a dívida pública neste contexto.

Nesse sentido, deve ser recordado que, em 2005, o II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda propôs que 8% da arrecadação do PIS/PASEP fossem vinculados para o custeio das despesas extrabenefícios (CARDOSO JÚNIOR e GONZALEZ, 2007, p. 264). A vantagem desta medida (acoplada com a eliminação da DRU) sobre o simples aporte de recursos adicionais do Tesouro Nacional é que evitaria a discricionariedade dos mesmos, garantindo uma fonte de financiamento para os programas de emprego, os quais podem até mesmo ajudar a diminuir o risco de demissão e ampliar a renda dos trabalhadores, diminuindo consequentemente a demanda pelos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial.

Esta não é uma solução definitiva para o problema de financiamento do FAT. O primeiro impacto da eliminação da DRU seria uma volta do superávit nominal, o que permitiria alguma margem para novas alocações de depósitos especiais. Porém, especialmente caso se confirme a tendência de crescimento da demanda por benefícios acima das taxas de crescimento econômico e da arrecadação, essa medida não impede que no futuro o resultado do FAT diminua ou mesmo volte a ser deficitário.

6.2 Regulamentação do adicional de rotatividade

De acordo com o Artigo 239 da Constituição Federal, o custeio do programa de seguro-desemprego seria de responsabilidade tanto de empregados como de empregadores. No que tange aos primeiros, eles deveriam contribuir com seus recursos do PIS/PASEP.¹⁰ Já quanto

10. Ver nota de rodapé 3.

aos segundos, deveriam contribuir por meio de tributo a ser criado, incidente sobre a rotatividade excessiva, imposta aos empregados de suas empresas.¹¹

Theodoro (2002) menciona que essa dupla responsabilização seguia as diretrizes da própria Constituição. Isso porque esta afirmava que as ações da seguridade social deveriam ser financiadas de maneira equitativa (entre os diversos atores econômicos) e diversificadas (quanto às suas várias bases de custeio).¹² E, até por causa disto, a gestão destas ações deveria ser partilhada entre tais atores (no caso específico do seguro-desemprego, os representantes dos empregados e dos empregadores).

Torres, Torres e Chahad (2003) afirmam que a Constituição Federal, ao propor que os empregadores arcassem com parte do custeio do seguro-desemprego, pagando um tributo calculado com base na rotatividade, estava inspirada pela prática americana de *experience rating*, derivada do Social Security Act de 1935. O fundamento desta prática estava na assertiva de que as empresas que respondem por mais dispensas de empregados, por induzir a mais dispêndios com seguro-desemprego, devem arcar com mais recursos para o financiamento deste último.

De acordo com tal assertiva, ao tratar-se de um risco associado à dinâmica econômica capitalista (ou seja, à normalidade capitalista), o desemprego deve ter seus custos partilhados por todos os atores econômicos – e não concentrados apenas nos (des)empregados. Adicionalmente, estes custos devem ser partilhados em fração proporcionalmente superior pelos atores que mais “produzem” o risco do desemprego – entre eles, os empregadores que puxam para cima a rotatividade no mercado laboral.

Destaca-se que a prática do *experience rating*, tal como apropriada pela Constituição Federal, pode trazer diversos resultados positivos para o país. No que se refere à dinâmica econômica como um conjunto:

- 1) pode resultar em uma maior estabilização do emprego, devido aos desincentivos impostos aos empregadores. Em sua análise, Torres, Torres e Chahad (2003) dimensionam este efeito-estabilização, afirmando que ele é significativo, a depender dos parâmetros escolhidos para o tributo sobre a rotatividade (base de cálculo, alíquota e assim por diante);¹³

11. Na linha defendida por Silva (2006), as normas contidas nos parágrafos do Artigo 239 da Constituição Federal são normas de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, com eficácia positiva juridicamente dependente de posterior regulamentação por parte do Poder Legislativo. E, até hoje, esta regulamentação ainda não foi promulgada. Em 1990, surgiu a Lei nº 7.998, que instituiu o FAT como o destinatário dos recursos de custeio do seguro, do abono e dos programas de desenvolvimento. Esta Lei previu expressamente, entre outras fontes de financiamento do FAT, o tributo sobre a rotatividade, mas não chegou a regulamentá-lo de modo a permitir sua arrecadação. Frustrou-se então a perspectiva inicial da Constituição Federal, de promover uma “dupla” responsabilização, de empregados e empregadores, para o custeio do seguro-desemprego.

12. Neste sentido, o Artigo 194 da Constituição afirma que: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único: Compete ao poder público, nos termos da Lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos (...) v) equidade na forma de participação no custeio; vi) diversidade da base de financiamento; vii) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

13. Como mencionado antes, a manutenção da rotatividade em patamares elevados no mercado de trabalho brasileiro é um dos fatores que explicam os elevados gastos com o pagamento de seguro-desemprego nos anos recentes no país. E é o único fator de caráter claramente “indesejável” para o mercado laboral, pois os demais são o crescimento da formalização do trabalho (por meio do assalariamento com registro) e o aumento do valor do salário mínimo legal.

- 2) pode desembocar em uma melhor distribuição dos custos do desemprego pelo tecido econômico do país, fazendo com que os (des)empregados não arquem sozinhos com este risco, mas o compartilhem com aqueles que mais contribuem para o desemprego – os empregadores que rotacionam sua força de trabalho sem justificativas (que não as de maximização do lucro próprio); e
- 3) pode redundar em uma menor ocorrência de “acordos” entre empregados e empregadores, que simulam a dispensa dos primeiros (sem justa causa) pelos segundos. Estes “acordos” objetivam assegurar aos empregados o pagamento de verbas trabalhistas (como o seguro-desemprego), mesmo em situações em que não há o direito a tais verbas. A tributação sobre a rotatividade pode minimizar o interesse dos empregadores em ratificar tais “acordos”.

Já no que diz respeito especificamente à dinâmica do seguro-desemprego, a prática do *experience rating* pode trazer ainda outro resultado positivo, ao carrear mais recursos financeiros para a manutenção/ampliação do programa. Além disso, recursos advindos justamente dos atores que mais oneram o programa: os empregadores que elevam a média da rotatividade no mercado laboral.

Vale a pena perceber, entretanto, que não há apenas a previsão de resultados positivos para a implementação da *experience rating* no Brasil. Tal como destacado pelo Ministério da Fazenda (BRASIL, 2011):

- 1) a regulamentação do Artigo 239, parágrafo 4º, da Constituição significará a imposição de um novo tributo aos atores que desenvolvem atividade econômica, em um momento em que há uma demanda difusa pela redução da carga tributária do país (ou, ao menos, pela redução da carga que incide diretamente sobre a produção/circulação de bens/serviços econômicos);¹⁴
- 2) a depender da maneira como tal regulamentação será elaborada (no que se refere ao fato gerador, à base de cálculo, à alíquota, ao modo/momento de cobrança, à sanção pelo não recolhimento etc.), o tributo sobre a rotatividade pode induzir efeitos econômicos indesejáveis (provocar maior regressividade na distribuição de recursos entre os fatores de produção);
- 3) essa regulamentação enfrenta dificuldades na conceituação dos elementos mencionados no Artigo 239, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Apenas a título de exemplo, de que trata especificamente e como mensurar o fenômeno da rotatividade? O que vem a ser o setor econômico, cuja média servirá de parâmetro para a rotatividade admitida no âmbito de cada empresa? A média a que se refere é de que espécie (aritmética ou geométrica, simples ou ponderada etc.)?

14. Acrescenta-se que, neste momento, há uma demanda particularmente clara pela redução da carga tributária incidente sobre o pagamento de salários no Brasil. Ou seja, se a base de cálculo do tributo sobre a rotatividade consistir na folha de salários das empresas, as dificuldades aqui expostas tendem a aumentar ainda mais.

- 4) a depender do modo como se efetuar tal regulamentação, pode haver dificuldades na operacionalização da tributação, com consequências também para a gestão do programa de seguro-desemprego. Pode ocorrer um aumento da subnotificação (ou de notificação tardia) de dispensas dos empregados pelos empregadores, isto é, apenas com o intuito de se recolher um menor tributo sobre a rotatividade; e
- 5) esta regulamentação pode conduzir a uma situação indesejável, em que mesmo as empresas que promovem uma rotatividade relativamente reduzida possam ser tributadas, bastando para isso que elas estejam inseridas em um setor econômico com uma rotatividade absolutamente baixa. O inverso também pode ocorrer: empresas que praticam uma rotatividade relativamente elevada podem não ser tributadas, dado que fazem parte de um setor com uma rotatividade excepcionalmente alta.

Enfim, a regulamentação do Artigo 239, parágrafo 4º, da Constituição Federal não está carregada apenas de possibilidades, mas também de incertezas. E a mitigação destas últimas depende do tipo de tratamento que for dado aos elementos definidores da contribuição sobre a rotatividade (qual é seu fato gerador, sua base de cálculo, sua alíquota aplicável, seu mecanismo de cobrança, sua penalização pelo inadimplemento etc.).

Atualmente, a única previsão de tratamento a todos esses elementos encontra-se no Projeto de Lei Complementar nº 96 de 1989 (PLC nº 96/1989), que já foi aprovado em todas as comissões especializadas da Câmara dos Deputados,¹⁵ mas ainda aguarda votação no plenário deste órgão legislativo.¹⁶ Após a realização de diversas emendas ao seu conteúdo, a redação deste projeto contempla as definições a seguir.

- 1) A alíquota seria única e equivalente a 0,25% por ponto de porcentagem do índice de rotatividade apresentado pelo empregador – mas, é bom notar, somente do ponto de porcentagem que excedesse a média de seu setor econômico em sua região geográfica específica. Acrescenta-se que, a cada ano decorrido da cobrança desta alíquota, caso o empregador não apresentasse índice que apontasse para a redução de sua rotatividade, a alíquota seria dobrada para 0,5%.¹⁷
- 2) A base de cálculo seria múltipla, a depender do tipo de empregador considerado. Mas as mais expressivas, em termos de incidência e arrecadação, seriam as seguintes: *i*) a receita operacional bruta, no caso das empresas privadas; *ii*) a receita operacional bruta somada às transferências correntes e de capital, no caso das empresas estatais;

15. Trata-se das seguintes comissões: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; bem como Comissão de Finanças e de Tributação da Câmara dos Deputados.

16. Vale recordar que o Artigo 30 da Lei nº 7.998/1990 dispunha: “O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias e apresentará projeto de Lei regulamentando a contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias”.

17. De acordo com o PLC nº 96/1989, o cálculo do índice de rotatividade médio de cada setor e região seria uma atribuição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalta-se que este projeto de Lei não define o que vem a ser um setor econômico, nem o que vem a ser uma região geográfica. Ademais, este projeto de Lei também não especifica o modo de cálculo da rotatividade e tampouco especifica o tipo de média a ser calculada (aritmética ou geométrica, simples ou ponderada etc.).

e *iii*) a folha de pagamento de remuneração dos empregados, no caso de entidades sem fins lucrativos.¹⁸

A partir desses parâmetros, é possível realizar algumas simulações, destinadas a estimar a quantidade de empresas que seriam alcançadas pela regulamentação proposta pelo PLC nº 96/1989, bem como seus perfis (em termos de localização territorial, inserção setorial, dimensão em número de trabalhadores e assim por diante).¹⁹

As fontes de informações e os procedimentos metodológicos adotados nessas simulações são descritos em detalhes no apêndice. E os resultados nelas alcançados, apresentados a seguir, confirmam alguns fatos já bastante conhecidos.

Independentemente da região considerada, a taxa de rotatividade é mais elevada em setores como a construção civil (74,3% ao ano) e a agropecuária (44,1%). Na sequência, surgem o comércio (34,9%), a indústria de transformação (29,0%) e os serviços (26,3%). Por outro lado, esta taxa é relativamente reduzida na indústria extrativa mineral (18,1%) e nos serviços de utilidade pública (13,5%) (ver tabela 10).

TABELA 10

Taxa de rotatividade média da mão de obra por setor econômico e por região geográfica – Brasil (2009)

(Em % anual)

	Extrat. mineral	Ind. transf.	Serv. util. públ.	Construção civil	Comércio	Serviços	Agropec., extr. veg. anim.
AC	27,6	38,8	12,8	76,8	39,8	24,7	30,8
AL	20,4	42,4	15,6	59,4	33,4	22,1	31,8
AM	7,5	32,1	11,6	77,5	34,9	29,1	33,4
AP	24,0	55,6	11,9	79,9	41,7	29,6	40,1
BA	16,9	30,1	14,1	86,3	35,7	28,9	43,7
CE	24,5	27,8	15,6	79,8	35,4	27,6	42,0
DF	43,4	34,6	9,7	64,5	40,9	30,0	38,7
ES	18,1	37,7	19,0	76,0	37,3	29,2	43,5
GO	26,3	37,0	13,6	95,8	43,3	31,0	50,1
MA	44,5	44,7	11,4	83,4	34,7	27,7	55,3
MG	19,3	33,6	8,8	89,7	38,4	31,1	43,1
MS	27,6	37,5	12,0	84,0	38,6	30,0	44,6
MT	38,0	40,8	28,0	94,6	39,1	32,4	53,7
PA	9,3	37,2	21,0	75,9	35,3	26,9	42,4

(Continua)

18. De forma mais detalhada e precisa, segundo o PLC nº 96/1989, a base de cálculo onde incidiria a alíquota de contribuição sobre a rotatividade seria: *i*) a receita orçamentária, nela considerada as transferências correntes e de capital, recebidas por entidades criadas por Lei federal com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais; *ii*) a receita operacional bruta e as transferências correntes e de capital recebidas, no caso de empresas públicas, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, bem como no caso de quaisquer outras sociedades controladas pelo poder público; *iii*) a folha de pagamento de remuneração dos empregados, no caso de sociedades cooperativas, em relação às operações praticadas com cooperados, fundações públicas e privadas, condomínios e demais entidades sem fins lucrativos, inclusive as entidades fechadas de previdência privada e as instituições de assistência social; *iv*) a receita operacional bruta, no caso das demais pessoas jurídicas de direito privado não compreendidas nos tópicos anteriores, bem como as que lhes são equiparadas pela legislação do imposto de renda, inclusive as serventias extrajudiciais não oficializadas e as sociedades cooperativas, em relação às operações praticadas com não cooperados.

19. Com as fontes de informações disponíveis, não se consegue estimar especificamente a arrecadação que adviria da regulamentação proposta pelo PLC nº 96/1989. Dessa maneira, as simulações aqui realizadas objetivam somente estimar o número e o perfil das empresas que seriam alcançadas por esta regulamentação.

(Continuação)

	Extrat. mineral	Ind. transf.	Serv. util. públ.	Construção civil	Comércio	Serviços	Agropec., extr. veg. anim.
PB	26,5	26,7	10,6	52,9	32,1	20,2	33,4
PE	20,2	23,1	29,2	69,0	32,5	23,9	29,2
PI	50,2	33,6	5,7	82,4	29,5	17,3	48,3
PR	26,2	28,8	11,2	71,9	35,9	27,9	35,4
RJ	7,2	26,8	10,8	74,6	33,5	23,4	37,3
RN	23,2	27,7	17,3	71,9	34,0	26,4	41,8
RO	44,3	47,5	9,3	135,8	45,8	32,7	42,2
RR	71,1	46,6	5,4	62,4	42,4	25,3	24,2
RS	37,5	27,8	11,1	58,3	32,4	23,8	33,3
SC	24,6	23,6	10,3	57,5	33,1	26,8	41,6
SE	6,2	27,8	16,2	61,2	30,9	25,0	39,3
SP	19,9	27,1	14,5	66,6	32,8	24,9	50,1
TO	45,7	46,7	8,8	83,9	43,3	31,9	46,1
Total	18,1	29,0	13,5	74,3	34,9	26,3	44,1

Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Ademais, as simulações mostram que aproximadamente um quarto das empresas aqui analisadas (23,1%) apresenta taxas de rotatividade acima da média de seu setor econômico e de sua região geográfica. Em princípio, isto significa que a contribuição a ser regulamentada pelo PLC nº 96/1989 incidiria sobre um contingente específico, constituído apenas por uma em cada quatro empresas existentes no país (ver tabela 11).

TABELA 11

Distribuição das empresas por taxa de rotatividade (abaixo ou acima da média)

	Número de empresas	Porcentagem de empresas
Empresas com rotatividade abaixo da média	704.475	76,9
Empresas com rotatividade acima da média*	212.194	23,1
Total de empresas analisadas	916.669	100,0

Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Inclui empresas com rotatividade igual à média.

Acrescenta-se que essas empresas, com taxas de rotatividade acima da média, concentram 22,9% do total de empregados de todas as empresas aqui analisadas. Se a regulamentação do PLC nº 96/1989 propusesse a remuneração dos empregados como base de cálculo exclusiva/principal da contribuição, seria sobre a remuneração desses 22,9% que ela incidiria (ver tabela 12).²⁰

TABELA 12

Número de empregados de empresas com rotatividade acima da média

	Número de empresas	Porcentagem de empregados
Empregados nas empresas com rotatividade acima da média *	5.255.657	22,9
Empregados no total de empresas analisadas	22.997.231	100,0

Fonte: Rais/MTE.

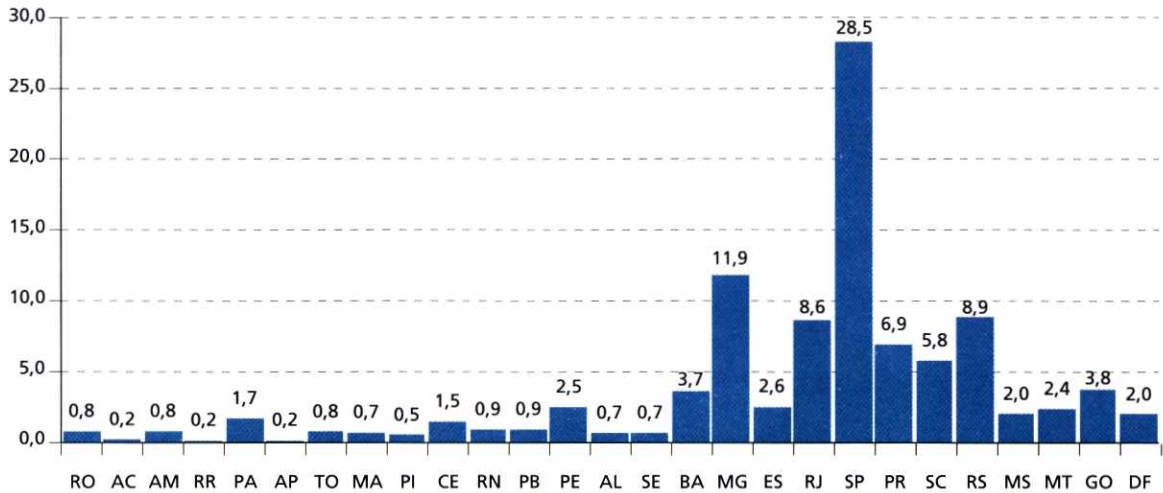
Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Inclui empresas com rotatividade igual à média.

20. Para recordar, a base de cálculo definida por esse projeto é múltipla, consistindo principalmente em: i) a receita operacional bruta, no caso das empresas privadas; ii) a receita operacional bruta somada às transferências correntes e de capital, no caso das empresas estatais; e iii) a folha de pagamento de remuneração dos empregados, mas somente no caso de entidades sem fins lucrativos.

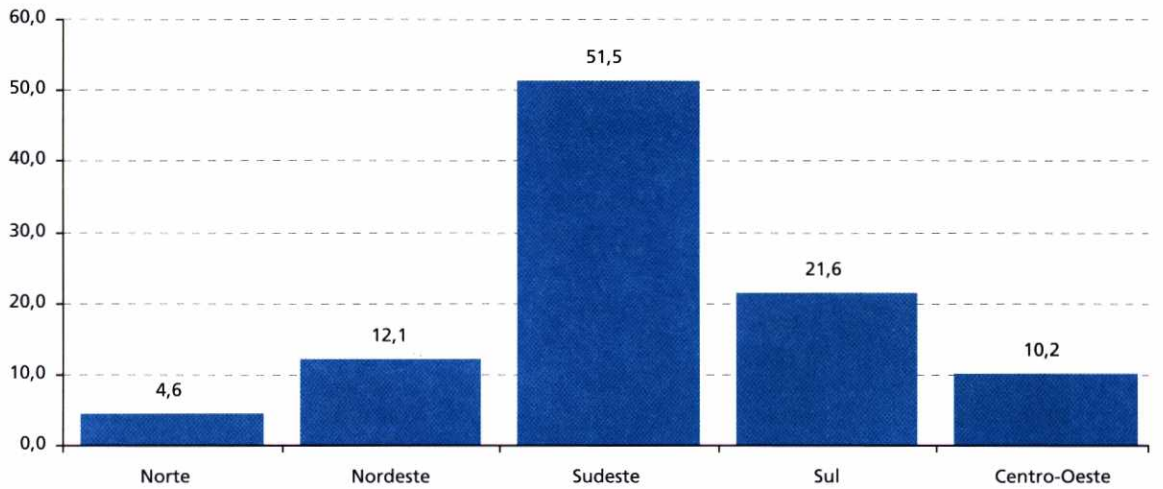
Apresenta-se a seguir um perfil dessas empresas com taxas de rotatividade acima da média, que arcariam com a contribuição adicional regulamentada pelo PLC nº 96/1989. Em termos de grande região geográfica, cerca de metade concentra-se no Sudeste e um quinto no Sul. Um décimo delas localiza-se no Nordeste e outro décimo no Centro-Oeste. Ademais, somente um vigésimo encontra-se no Norte (ver gráficos 2 e 3).

GRÁFICO 2
Perfil das empresas com rotatividade acima da média – região geográfica (UF)
(Em %)



Fonte: Rais/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 3
Perfil das empresas com rotatividade acima da média – região geográfica (grandes regiões)
(Em %)



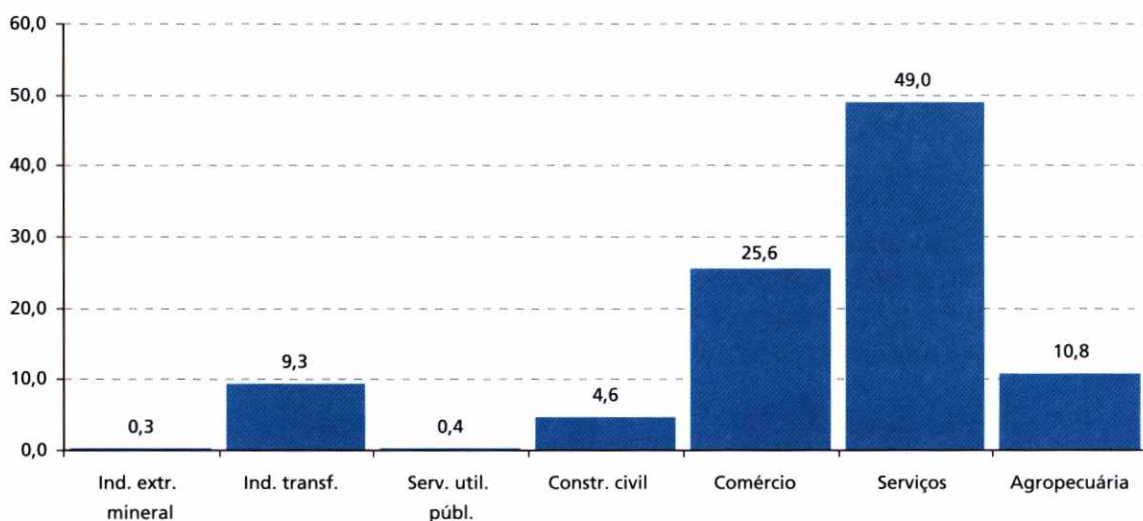
Fonte: Rais/MTE.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Em termos de setores econômicos, a maior parte das empresas com rotatividade acima da média situa-se nos serviços (49,0%) e no comércio (25,6%). Apesar de apresentarem taxas de rotatividade muito elevadas para cada unidade empresarial isoladamente considerada, a construção civil (4,6%) e a agropecuária (10,8%) respondem por um número relativamente pequeno de empresas em seu conjunto (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4

Perfil das empresas com rotatividade acima da média – setor econômico

(Em %)



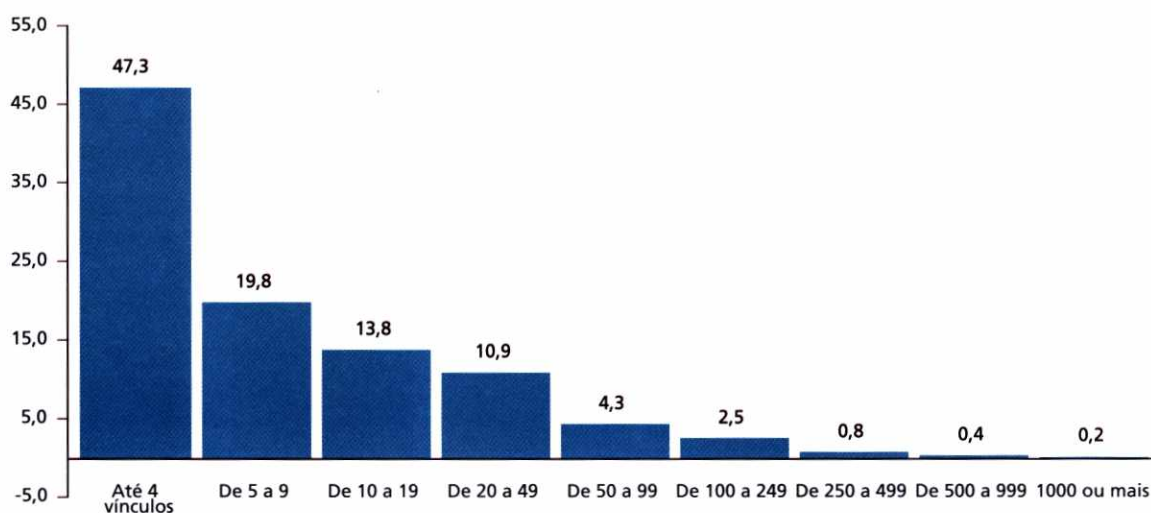
Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 5

Perfil das empresas com rotatividade acima da média – porte (em termos de número de empregados)

(Em %)



Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Em termos de porte, quase metade das empresas com rotatividade acima da média possui de um a quatro empregados, indicando uma dificuldade adicional para a imposição da contribuição do PLC nº 96/1989 (afinal, trata-se de uma imposição a negócios com receita reduzida). Por sua vez, a maior parte da outra metade das empresas possui entre cinco e 49 empregados. Sobre este grupo, a contribuição adicional sobre rotatividade provavelmente terá mais facilidade de ser cobrada – pois se trata de uma receita até de médio porte (gráfico 5).

Enfim, ainda que não se consiga estimar o montante a ser arrecadado com a regulamentação da contribuição sobre a rotatividade, tal como proposta pelo PLC nº 96/1989, é possível estimar que ela incidirá sobre 23,1% das empresas aqui analisadas, que concentram 22,9% do total de empregados registrados. Em outros termos, somente uma em cada quatro empresas pagaria a contribuição sobre a rotatividade.

Entretanto, é necessário observar que, provavelmente, o número de contribuintes desse tributo seria ainda menor, cerca da metade: 23,1%. Isso porque a outra metade destes contribuintes conta com uma escala muito reduzida de operações, apresentando uma receita igualmente reduzida.

Dessa forma, na prática, a contribuição sobre a rotatividade deve arrecadar valores de apenas 11,5% das empresas analisadas. Estas são aquelas que apresentam taxas de rotatividade acima da média e, também, contam com operações mais estruturadas e receitas mais elevadas.

Por fim, apresenta-se uma estimativa das alíquotas a serem pagas pelas empresas que arcariam com a contribuição prevista pelo PLC nº 96/1989. Tais alíquotas foram projetadas com o uso da regra prevista neste projeto: valor único e equivalente a 0,25% por ponto de porcentagem da rotatividade que excede a média do setor econômico e da região geográfica.²¹

Em linhas gerais, as alíquotas médias de contribuição são bastante elevadas, especialmente quando se considera que elas devem incidir sobre a receita operacional bruta, quando se trata de empresas, e sobre a folha de pagamento de remuneração dos empregados, no caso de entidades sem fins lucrativos.

Em termos de regiões geográficas, as alíquotas oscilam pouco, entre 11,6% no caso do Sul e 14,9% no caso do Norte (ver tabela 13). Em termos de setores econômicos, por sua vez variam muito mais, revelando um fenômeno já conhecido: as alíquotas são maiores no caso da construção civil (chegando a 35,7%) e da agropecuária (18,6%), reduzindo-se no caso dos serviços de utilidade pública (12,2%), dos serviços (11,4%), da indústria de transformação (10,7%), da indústria extrativa mineral (9,8%) e do comércio (9,6%) (tabela 14).²²

21. Não se utiliza aqui a regra acessória de definição das alíquotas, já descrita acima (se, a cada ano decorrido da cobrança da contribuição, o empregador não apresentar índice que aponte para a redução de sua rotatividade, o fator "multiplicador" será dobrado para 0,5%).

22. Como já examinado, o comércio concentra parte importante das empresas com rotatividade acima da média no Brasil (25,6%). Apesar disso, conta com a menor alíquota média entre todos os setores econômicos analisados (9,6%). A explicação para isso talvez seja a de que, não obstante o elevado número de empresas comerciais que praticam a rotatividade, ela frequentemente se situa pouco acima do nível médio do setor econômico e da região geográfica. Explicação semelhante talvez possa ser aventada para o caso dos serviços, que congregam a maior parte das empresas com rotatividade acima da média no país (49,0%) e, apesar disso, contam com alíquota média relativamente reduzida (11,4%).

Aparentemente, essas alíquotas médias de contribuição estão influenciadas pelas taxas de rotatividade de um número relativamente diminuto de empresas, que exibem taxas muito elevadas. E, de maneira a minimizar este problema, pode-se efetuar um recálculo das alíquotas médias, excluindo 1,0%, 2,5% ou 5,0% das empresas que apresentam as taxas de rotatividade mais acentuadas.

Com tal procedimento, as alíquotas médias de contribuição se reduzem. Tomando a projeção intermediária (que exclui 2,5% das empresas), nota-se que as alíquotas oscilam entre 8,4% e 9,6% no caso das regiões geográficas (tabela 13). E, no caso dos setores econômicos, variam entre 6,3% e 11,5% (tabela 14), ainda que a construção civil e a agropecuária mantenham seu destaque, como setores detentores das maiores alíquotas.

TABELA 13

Alíquotas médias de contribuição estimadas para as empresas com rotatividade acima da média – região geográfica (grande região)

(Em %)

Alíquotas médias de contribuição	Sem ajuste	Excluindo 1,0% superior da distribuição da rotatividade	Excluindo 2,5% superior da distribuição da rotatividade	Excluindo 5,0% superior da distribuição da rotatividade
Norte	14,9	10,7	9,2	8,1
Nordeste	13,7	9,7	8,6	7,7
Sudeste	12,6	9,4	8,4	7,5
Sul	11,6	9,5	8,8	8,0
Centro-Oeste	13,8	10,8	9,6	8,4
Total	12,8	9,6	8,7	7,8

Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

TABELA 14

Alíquotas médias de contribuição estimadas para as empresas com rotatividade acima da média – setor econômico

(Em %)

Alíquotas médias de contribuição	Sem ajuste	Excluindo 1,0% superior da distribuição da rotatividade	Excluindo 2,5% superior da distribuição da rotatividade	Excluindo 5,0% superior da distribuição da rotatividade
Extr. mineral	9,8	8,0	6,3	6,1
Ind.transf.	10,7	8,0	7,1	6,4
Serv.util.públ.	12,2	8,8	8,0	7,4
Constr. civil	35,7	15,8	11,5	9,1
Comércio	9,6	8,7	8,0	7,2
Serviços	11,4	9,5	8,8	8,0
Agropecuária	18,6	11,5	10,1	8,8
Total	12,8	9,6	8,7	7,8

Fonte: Rais/MTE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Se for verdade que a contribuição sobre a rotatividade deve incidir somente em 11,5% das empresas brasileiras (aquelas com rotatividade acima da média e, também, com receitas

mais elevadas), também será verdade que as suas alíquotas (somadas às suas bases de cálculo) devem funcionar como instrumentos poderosos de incentivo a uma menor rotação da força de trabalho nestas empresas.

Afinal, está longe de ser simples o pagamento de tributos equivalentes a 8,7% da receita operacional bruta das empresas ou da folha de pagamento das entidades sem fins lucrativos (no caso da projeção intermediária de alíquotas). Ainda que a comparação não seja exata, a fim de obter uma ideia da dimensão da alíquota de 8,7%, desde a promulgação da Lei nº 10.637/2002, a alíquota máxima cobrada a título de PIS/PASEP é de 1,65%, incidente sobre a receita bruta das empresas.

Descartando efeitos eventualmente indesejáveis, como os anteriormente mencionados, a contribuição instituída pelo PLC nº 96/1989 pode resultar em uma arrecadação significativa, capaz de ajudar a ampliar a oferta do seguro-desemprego no país. Ainda que não haja condições de simular o montante exato de arrecadação, o número de empresas potencialmente contribuintes e o tamanho da alíquota a ser paga por elas trazem indícios a este respeito.

Alternativamente, a contribuição do PLC nº 96/1989 pode desembocar em uma menor rotação da mão de obra no mercado laboral, de modo a reduzir a demanda pelo seguro-desemprego. Aliás, este pode ser o efeito mais importante da contribuição – mais do que a própria arrecadação potencial. Isso porque, para além dos gastos com o seguro, a rotatividade possui uma série de impactos negativos sobre o funcionamento do mercado de trabalho, em um plano mais geral, e outra série de resultados negativos sobre a trajetória dos trabalhadores, em um plano mais específico.

Ou seja, para além das preocupações com o seguro-desemprego, a rotatividade é um fenômeno nocivo sob diversos aspectos, gerais e específicos. E, caso regulamentada e implementada, a contribuição do PLC nº 96/1989 pode ser um dos instrumentos capazes de induzir as empresas a uma menor rotação de sua mão de obra. Afinal, outros instrumentos já existentes no rol de políticas públicas parecem ter eficácia apenas limitada neste tipo de indução, como indicam os dados da tabela 10, já examinados.

6.3 Direcionamento de dividendos do BNDES ao FAT

Conforme ressaltado ao longo deste texto, a Constituição Federal de 1988, da mesma forma que previu fonte segura e estável de recursos para o custeio do Programa Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, estabeleceu que pelo menos 40% da arrecadação do PIS/PASEP deveria ser diretamente destinada ao BNDES. Este banco havia sido criado na década de 1950 com o objetivo de financiar os programas de desenvolvimento econômico. Até meados da década de 1970, entretanto, a falta de regularidade das fontes de recursos representava séria dificuldade para a instituição planejar sua atuação. No contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), as arrecadações do PIS e do PASEP passaram a ser direcionadas de forma regular ao banco. Em 1988, portanto, tal mecanismo de financiamento foi constitucionalizado, o que representou um avanço significativo na institucionalização de uma política de financiamento aos programas de desenvolvimento econômico no Brasil.

A consolidação de uma oferta permanente e compulsória de recursos do FAT permitiu que o BNDES ocupasse de forma crescente o papel de suprir as necessidades de financiamento de longo prazo da economia brasileira, não estando mais sujeito às condições do restante do mercado de crédito brasileiro, ou seja, a escassez e volatilidade de fundos e taxas de juros elevadas frente a parâmetros internacionais. Segundo Santos (2006, p. 6), o FAT Constitucional “passou a constituir uma das mais importantes fontes de recursos do BNDES”.²³

Como já destacado, uma das principais características do FAT Constitucional é o fato de seu prazo de exigibilidade ser indefinido. Em outras palavras, o BNDES não tem que cumprir um cronograma preestabelecido de amortização do principal. Considera-se que o FAT Constitucional é “quase um capital” do BNDES e, por este motivo, parte do seu saldo pode até mesmo ser computado para efeito de cálculo do patrimônio de referência do BNDES.²⁴ Apenas no caso de insuficiência de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial é que os recursos alocados no FAT Constitucional podem ser resgatados.²⁵ Por esse motivo, o saldo do FAT Constitucional é também denominado de dívida subordinada.

No que diz respeito ao pagamento de juros sobre o saldo do FAT Constitucional, o BNDES transfere semestralmente ao FAT a remuneração destes recursos, de acordo com as seguintes regras: *i)* quando os financiamentos são concedidos em reais, tais recursos são remunerados pela TJLP, sendo o pagamento de juros limitado a 6% ao ano;²⁶ e *ii)* no caso de financiamentos concedidos em moeda estrangeira, são remunerados pela Libor. Notoriamente, tais regras de remuneração estão bem abaixo das taxas de mercado. O custo da dívida do Tesouro Nacional, por exemplo, acompanha a taxa Selic, que no momento de elaboração deste texto encontrava-se em 11,67% ao ano.

Outra característica do FAT Constitucional é o fato de o BNDES ter livre decisão sobre a aplicação dos seus recursos, desde que seja em programas de desenvolvimento econômico, como determinado na Constituição Federal, e desde que sejam respeitadas as normas definidas na política operacional do banco. Isto significa, portanto, que o CODEFAT, instituído para definir a alocação, acompanhar e avaliar o uso dos recursos do FAT, não tem competência para estabelecer diretrizes e parâmetros para a alocação do FAT Constitucional.

Além das transferências constitucionais, é importante mencionar que o BNDES também capta recursos do FAT sob a forma de depósitos especiais. É verdade que as perspectivas de novos aportes para o BNDES ou demais instituições financeiras oficiais federais são desanimadoras, uma vez que as disponibilidades financeiras do FAT são decrescentes. De qualquer forma, o saldo de recursos alocados em depósitos especiais no BNDES ainda é significativo. Em dezembro de 2010, por exemplo, o saldo de recursos do FAT no BNDES era de R\$ 132,3 bilhões,

23. Ver Santos (2006).

24. O patrimônio de referência é a base utilizada pelo Banco Central para definir limites prudenciais que devem ser seguidos por todas as instituições financeiras. Quanto maior for o patrimônio de referência de uma instituição financeira, maior a sua capacidade de conceder financiamento.

25. Neste caso, tais recursos serão recolhidos ao FAT nas condições e prazos estabelecidos pelo CODEFAT, observado o seguinte: 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.

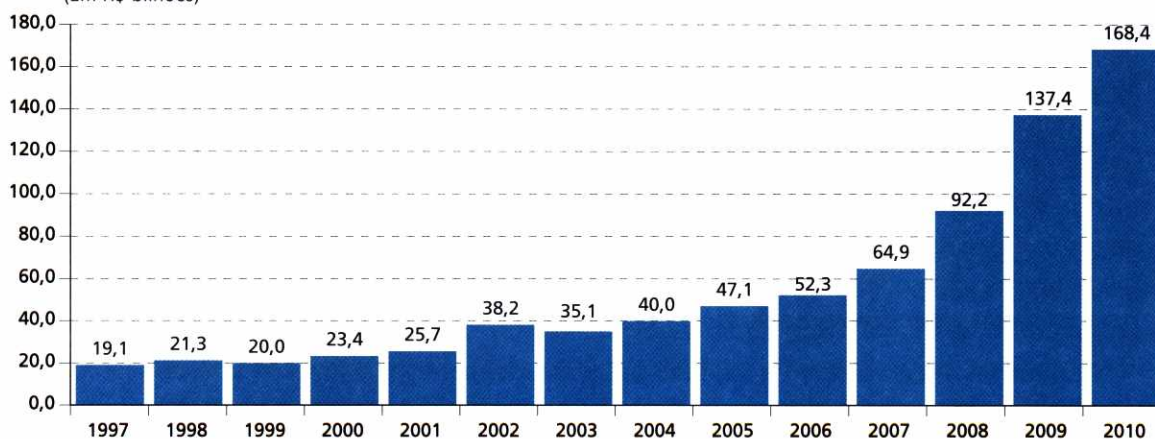
26. A diferença entre a TJLP e o limite de 6% ao ano é capitalizada no saldo devedor. O benefício da capitalização desta diferença no saldo devedor é repassado aos clientes do Banco quando da assinatura dos contratos de financiamento.

sendo que R\$ 110,7 bilhões constituíam o saldo do FAT Constitucional e R\$ 22 bilhões, o saldo em depósitos especiais.²⁷

Como já mencionado, os depósitos especiais são alocados de acordo com as disponibilidades financeiras do FAT, segundo parâmetros aprovados pelo CODEFAT. Assim, diferentemente do FAT Constitucional, tais recursos não são de livre aplicação pelo BNDES. Pelo contrário, ao contratá-los, o BNDES deve atender a programas e linhas de crédito específicos, bem como respeitar um cronograma de amortização preestabelecido. Em todo caso, vale ressaltar que esses recursos também são remunerados pela TJLP, a não ser em períodos em que não estão aplicados, quando devem ser remunerados pela taxa Selic.

Conforme aponta o gráfico 6, o valor total dos empréstimos concedidos pelo BNDES cresceu expressivamente nos anos recentes. Desde então, os recursos do FAT têm diminuído sua participação como fonte de *funding* para o BNDES. Na verdade, parte expressiva deste crescimento dos desembolsos tem sido viabilizada via empréstimos de longo prazo (30 anos) do Tesouro Nacional a este banco. Segundo o Relatório de Administração do BNDES (2010) desde o terceiro trimestre de 2009, o Tesouro passou a ser a principal fonte de recursos do BNDES, posição historicamente ocupada pelo FAT. Em dezembro de 2010, os empréstimos e repasses do Tesouro Nacional já representavam 45,2% do passivo total da instituição, enquanto o saldo do FAT representava 24,1%.²⁸

GRÁFICO 6
Evolução dos desembolsos do BNDES
(Em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES (s.d.). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/>. Acesso em: 1º de abril de 2010.

Nos últimos dois anos, por exemplo, foi aportada no BNDES a expressiva quantia de R\$ 210 bilhões do Tesouro. Estes recursos se destinaram a apoiar, principalmente, os inves-

27. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Fundos/Fat/fat_bndes.html>. Acesso em: 1º abr. 2010.

28. Adicionalmente ao FAT e ao Tesouro Nacional, o BNDES possui outras importantes fontes de recursos na composição de seu *funding*, como: i) Fundo PIS-PASEP, FGTS, FI-FGTS e Fundo da Marinha Mercante (FMM); ii) captações no mercado externo; iii) emissão de debêntures pela BNDESPAR; iv) operações compromissadas; e iv) depósitos interfinanceiros, junto a instituições financeiras privadas nacionais. Em dezembro de 2010, estas fontes totalizaram R\$ 75.883 milhões, o equivalente a 13,8% das fontes de recursos do BNDES (BNDES, 2010).

timentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), assegurando uma fonte de financiamento a tais investimentos diante da restrição ocasionada pela crise internacional.²⁹ Cada transação entre o Tesouro Nacional e o BNDES tem suas condições específicas, com custo e prazo para amortização. De forma geral, contudo, este volume de recursos foi repassado a taxas subsidiadas, geralmente vinculadas à TJLP, valor muito inferior à taxa pela qual o Tesouro se endivida (Selic).

Nesse contexto, argumenta-se recorrentemente que a manutenção do atual padrão de financiamento do BNDES parece insustentável. O impacto desses aportes significativos de recursos do Tesouro Nacional nas contas públicas tem sido alardeado por diversos setores da sociedade de forma veemente. Luciano Coutinho, atual presidente do BNDES, argumenta que o custo fiscal dos empréstimos do Tesouro não é óbvio, pois seria preciso projetar o custo de captação do Tesouro Nacional no longo prazo, a trajetória futura da Selic, da inflação, da TJLP, além do crescimento da economia. Seria preciso avaliar, ainda, que, sem a atuação do BNDES, o custo de capital para o setor privado subiria, os investimentos seriam menores, reduzindo emprego, renda, produção e arrecadação. De todo modo, ele reconhece que não é desejável que o BNDES continue sendo a única fonte de capital de longo prazo do Brasil e que o grande desafio agora é financiar adequadamente a crescente demanda por crédito da economia (LANDIM, 2010).

De um lado, sem dúvida, parece que chegou o momento de os mercados de capitais e de crédito de longo prazo se desenvolverem no país. Para tanto, o governo federal está começando a adotar uma série de medidas de incentivos tributários para a emissão primária e negociação de títulos de longo prazo. Resta saber se tais medidas serão suficientes para estimular o florescimento destes mercados, que historicamente permaneceram atrofiados no país. De outro lado, parece que a discussão sobre a ampliação das fontes de recursos do BNDES é incontornável. Projeções deste banco estimam que a taxa de investimento no Brasil deverá passar de 18,4% para 22,8% do PIB de 2010 a 2014, o que significará uma injeção de investimentos na economia de aproximadamente R\$ 3,3 trilhões (PUGA, 2011). Considerando que parte significativa destes recursos serão demandados do BNDES (COUTINHO, 2010), está claro que o FAT, que sempre exerceu o papel de principal fonte de recursos do BNDES, se mostrará insuficiente para assegurar a continuidade do ciclo de crescimento das taxas de investimento do país.

Inúmeras alternativas vêm sendo levantadas atualmente para ampliar as fontes de recursos do BNDES. Alguns destacam, por exemplo, que a utilização de parte das reservas internacionais pode ser uma alternativa para ampliar a capacidade de financiamento do banco. A captação de recursos via letras financeiras, ações da carteira da BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), debêntures, entre outras, também são recorrentemente levantadas. Sem esquecer, ainda, a possibilidade de eliminar a DRU aplicada sobre os recursos do FAT, já discutida na seção 6.1.

Uma discussão que não tem sido muito enfatizada, entretanto, diz respeito à preservação do FAT Constitucional em poder do BNDES. Se a tendência dos recursos do FAT Depósitos

29. A Lei nº 11.948/2009 autorizou a concessão de créditos de até R\$ 100 bilhões para o BNDES, integralmente captados em 2009. Já a Medida Provisória nº 472/2009 (MP nº 472/2009) garantiu ao BNDES uma linha de crédito adicional de R\$ 80 bilhões, integralmente liberados no segundo trimestre de 2010. Ainda em 2010, foi publicada a MP nº 505/2010 que autorizou a concessão de R\$ 30 bilhões ao BNDES, dos quais R\$ 24,8 bilhões captados sob a forma de Letras Financeiras do Tesouro (LFT). (BNDES, 2010, p. 6-7).

Especiais é de redução gradativa – uma vez que os novos aportes são cada vez menores e as amortizações são realizadas de acordo com os cronogramas preestabelecidos –, as perspectivas em relação ao FAT Constitucional também são desfavoráveis. Como exposto acima, a insuficiência de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial pode vir a ser uma realidade, dada a atual tendência de crescimento das despesas com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial sem um aumento correspondente das receitas do FAT. Neste contexto, os recursos alocados no FAT Constitucional seriam resgatados, o que comprometeria seriamente a política de financiamento do desenvolvimento brasileiro.

Em outras palavras, o BNDES depende da saúde financeira do FAT para continuar operando com esses recursos. Por outro lado, é importante ressaltar que a instituição não é, necessariamente, refém do comportamento das receitas e despesas do fundo. Por meio do instrumento do crédito, o BNDES pode conduzir o país para um padrão de crescimento socialmente sustentável, no qual a demanda por recursos públicos para a proteção de trabalhadores desempregados e de baixa renda tenda a se reduzir.

Conforme foi discutido anteriormente, sabe-se, por exemplo, que uma parte considerável dos altos custos com o seguro-desemprego é oriunda das elevadas taxas de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro. Não seria o caso, portanto, de o BNDES exigir que as empresas financiadas apresentem baixos índices de rotatividade de mão de obra para receberem financiamento público? Será que determinar que as grandes empresas apoiadas treinem e contratem uma porcentagem mínima de mão de obra local não reduziria, também, os índices de rotatividade? Quanto às práticas de terceirização e subcontratação que precarizam o trabalho, tão comumente adotadas no país, não seria possível que o BNDES utilizasse o poder de conceder ou não o crédito subsidiado a uma empresa como forma de limitar tal fenômeno? Certamente, o impacto destas medidas sobre as contas públicas e o FAT, especificamente, seria muito favorável, além da indiscutível melhoria das condições de trabalho do país.

Reconhecendo-se a importância de tais indagações, torna-se relevante refletir sobre o interesse público de se manter a decisão de aplicação de recursos do FAT Constitucional livre ao BNDES. O CODEFAT, instância tripartite criada para definir a alocação, acompanhar e avaliar o uso dos recursos do FAT poderia, por exemplo, estabelecer uma série de compromissos sociais que deveriam ser respeitados pelas empresas ao se financiarem via recursos públicos do FAT Constitucional. O atendimento a metas de geração de empregos formais, o respeito à sindicalização e à organização operária no local de trabalho, o oferecimento de cursos de qualificação profissional, entre outras contrapartidas, podem todas ser exigidas dos empresários que recebem recursos públicos subsidiados.

Outra discussão que parece pertinente diz respeito à política de distribuição de dividendos do BNDES. Os dividendos são a parcela dos lucros que uma empresa é obrigada a distribuir aos acionistas. No caso do BNDES, o repasse de dividendos beneficia exclusivamente o Tesouro Nacional, uma vez que a União é sua única acionista. No momento, estes recursos têm se direcionado ao Tesouro com o intuito de contribuir para a elevação do superávit primário, ajudando a cum-

prir a meta fiscal. Entretanto, parece relevante ressaltar que parte substancial do lucro realizado pelo BNDES tem origem nos recursos do FAT. De um lado, os recursos do FAT são captados pelo banco a um custo bastante baixo, o que garante boa lucratividade às operações; de outro, o estoque de recursos do FAT Constitucional, computado para efeito de cálculo do patrimônio de referência do BNDES, permite uma elevação dos limites de alavancagem estabelecidos pelo Banco Central e pelo Acordo de BasiLeia, ampliando a capacidade do banco de emprestar, melhorando a sua classificação de risco e tornando o custo de captação externa mais barato. Dessa forma, questiona-se se parte da lucratividade do banco não poderia retornar ao FAT.

Atualmente, o BNDES é obrigado a repassar no mínimo 25% do lucro líquido à União, sendo que percentuais acima disso são alvo de negociação e podem levar em conta outros parâmetros que não exclusivamente a lucratividade. Nos últimos anos, parece que o valor do repasse de dividendos ao Tesouro Nacional tem sido objeto de constante negociação. O lucro do BNDES em 2007 (R\$ 7,3 bilhões) foi maior do que em 2009 (R\$ 6,7 bilhões); mas, em 2007, o pagamento de dividendos foi de R\$ 0,9 bilhão contra R\$ 14,45 bilhões em 2009. Já em 2010, o sistema BNDES encerrou o exercício com um lucro líquido de R\$ 9,9 bilhões, enquanto a transferência de dividendos ao Tesouro foi de R\$ 10,1 bilhões.³⁰ Ou seja, o pagamento de dividendos do banco não tem guardado muita relação com o lucro. Muito provavelmente, as negociações políticas em torno deste volume considerável de recursos acompanham as necessidades de o Tesouro Nacional alcançar as metas de superávit fiscal. Caso apenas o repasse mínimo de 25% deste total de recursos fosse redirecionado ao FAT, isto significaria um aporte de quase R\$ 2,5 bilhões em 2010, valor suficiente para garantir uma boa folga de recursos para o financiamento das políticas públicas de emprego e da fiscalização do trabalho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua criação em 1990, o FAT conta com duas atribuições distintas, mas ao mesmo tempo complementares. A primeira é o custeio de políticas de proteção social, voltadas especialmente ao trabalhador desempregado e de baixa remuneração. Os programas de seguro-desemprego e de abono salarial, que consistem em transferências monetárias, são os exemplos mais claros destas políticas, açambarcando a maior parcela de recursos do fundo. Porém outros programas, como a qualificação e a intermediação ocupacional, que oferecem serviços a desempregados e a outros grupos, também devem ser destacados, mesmo contando com uma fração mínima de recursos.

A segunda atribuição do FAT é o financiamento de políticas de desenvolvimento econômico, conduzidas principalmente pelo BNDES, ainda que outros bancos públicos também possam ser citados. Todos estes bancos disponibilizam crédito com custos, temporalidades e requisitos bastante favoráveis às empresas tomadoras, a ponto de constituírem a mais importante fonte de financiamento de largo prazo disponível no país. Desde o início, a ideia por trás do direcionamento de recursos do fundo para estas políticas de desenvolvimento era a de que o

30. Disponível em: <<http://mansueto.files.wordpress.com/2011/04/nt-lucro-do-bndes.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

crédito às empresas resultaria, direta ou indiretamente, na criação de mais oportunidades de trabalho e renda para a população brasileira.

A pergunta formulada neste texto refere-se à viabilidade de o FAT continuar a realizar essas duas atribuições. Aparentemente, as políticas de proteção e de desenvolvimento estão a exigir um montante crescente de recursos, ao passo que as disponibilidades do fundo não se expandem na mesma velocidade. O descompasso resultante pode conduzir a um impasse, cuja solução pode levar ao comprometimento de direitos históricos dos trabalhadores, o que obviamente deve ser evitado.

No que diz respeito às políticas de proteção, as despesas crescem por conta dos programas de seguro-desemprego e abono salarial, que são despesas de natureza obrigatória de acordo com a Constituição de 1988. Mas isto é um reflexo das transformações por que tem passado o mercado de trabalho, com destaque para o aumento do emprego registrado (desde 2004) e a valorização do salário mínimo (desde 1995). Ressalta-se que, apesar de aumentarem as despesas com os programas citados, tanto pelo lado do número de beneficiários quanto pelo do valor dos benefícios, ambas as transformações são desejáveis, pois significam uma maior e melhor inclusão da população no mercado de trabalho. Os aspectos indesejáveis a serem mencionados são, na verdade, persistências da história laboral brasileira: a elevada rotatividade e a remuneração ainda muito concentrada na base do mercado. Ambos os aspectos incrementam indevidamente as despesas com o seguro e o abono, fazendo com que os recursos para outros programas associados, como a qualificação e a intermediação ocupacional, contem com recursos insuficientes do FAT.

No que concerne às políticas de desenvolvimento, há duas dinâmicas distintas: a do FAT Constitucional, por um lado, e a dos depósitos especiais, por outro. O primeiro, que se encontra sob a gestão exclusiva do BNDES, tem à disposição volumes crescentes para dispor como crédito. Isto porque a Constituição define que sua fonte de recursos consiste em 40% da arrecadação líquida de PIS/PASEP, sendo que esta arrecadação aumenta seguidamente desde 2002. Por seu turno, os depósitos especiais, sob a gestão do BNDES e de outros bancos públicos, sob o acompanhamento do CODEFAT, experimentam dinâmica inversa, já que seus volumes de crédito vêm encolhendo desde 2008. A explicação é que os recursos dos depósitos são oriundos das disponibilidades que excedem a RML – e, acompanhando as despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial, esta última cresce ano a ano. Dessa maneira, há sinais ambivalentes emitidos pelas políticas de desenvolvimento custeadas pelo FAT, o que inclusive tem reflexos sobre suas receitas.

A este respeito, menciona-se que a arrecadação líquida do PIS/PASEP, que é a receita primária do fundo, cresce desde 2002, mas em um ritmo inferior ao incremento das despesas com o seguro-desemprego e o abono salarial. Já a receita financeira do FAT, composta pelo retorno dos juros sobre o montante repassado ao BNDES e aos outros bancos públicos, encontra-se estagnada desde 2008, por conta de dois fatores: a redução das taxas de juros que remuneram os empréstimos com recursos do fundo e, paralelamente, o encolhimento do

montante disponibilizado pelos depósitos especiais. Dessa forma, a receita financeira, que em outros tempos garantia o crescimento das despesas correntes do FAT, agora não o faz mais. A partir de 2009, evidencia-se um resultado nominal negativo na contabilidade, que passa a ser parcialmente coberto por recursos ordinários do Tesouro Nacional.

Retorna-se então à pergunta que orienta este texto: qual a viabilidade de o FAT continuar a realizar suas duas atribuições – o custeio de políticas de proteção social e, também, de políticas de desenvolvimento econômico. Com algumas despesas relacionadas à proteção crescendo mais que as receitas primárias e financeiras, há um estrangulamento de serviços de qualificação e intermediação ocupacional (que, legalmente, são integrantes do programa de seguro-desemprego), bem como das iniciativas de criação de emprego e renda por meio dos depósitos especiais (o que, como num círculo vicioso, reduz as próprias receitas do FAT).

Certamente, ao se analisarem as soluções para tal impasse, não se trata de impor restrições ao seguro e ao abono salarial, que são direitos históricos dos trabalhadores brasileiros. Tampouco se trata de recorrer a recursos do Tesouro Nacional ou ao patrimônio acumulado pelo fundo, pois ao longo dos anos isto provavelmente contribuiria para a imposição de tais restrições aos direitos dos trabalhadores. Em vez disso, trata-se de encontrar possibilidades para: *i*) a regulação do mercado de trabalho, de modo a diminuir a pressão indevidamente exercida sobre o programa de seguro-desemprego; e *ii*) viabilizar o retorno de receitas que pertencem ao FAT mas que, por vários motivos, são sistematicamente dele retiradas ou a ele sonegadas.

De início, há a possibilidade de eliminação da incidência da DRU sobre a receita primária do fundo. Ao contrário de outras áreas, os recursos do PIS/PASEP que são desvinculados não retornam ao FAT. Estes recursos, desvinculados para o cumprimento das metas fiscais da União, acabam tendo o efeito contrário, prejudicando tal cumprimento. E, adicionalmente, acabam prejudicando também o desempenho das iniciativas custeadas pelo fundo, com destaque para os serviços de qualificação e intermediação, bem como para a geração de oportunidades de trabalho por meio dos depósitos especiais. Ressalta-se, porém, que o fim da DRU pode não garantir o equilíbrio entre receitas e despesas correntes no longo prazo, sendo necessário discutir critérios para aporte de outras receitas (inclusive dos recursos ordinários do Tesouro) ao fundo.

Ademais, existe a possibilidade de criação da contribuição sobre a rotatividade excessiva, indevidamente promovida pelas empresas. Já prevista pela Constituição de 1988, mas nunca regulamentada e efetivada, esta contribuição teria dois efeitos importantes. De um lado, criaria uma nova fonte de receitas para o FAT – e, sublinhe-se, uma fonte com potencial de arrecadação aparentemente não desprezível. De outro lado, e mais relevante, esta contribuição conduziria à prática de uma menor rotatividade pelas empresas – o que reduziria a pressão sobre o programa de seguro-desemprego, principal componente da despesa corrente do fundo.

Por fim, a possibilidade de alterar a maneira como o BNDES se apropria dos recursos do FAT. Obviamente, não se defende que tais recursos deixem de compor o *funding* deste banco, pois eles compõem uma fonte essencial para o financiamento de iniciativas de desenvolvimento

do país. Não obstante, para além dos juros atualmente pagos, é possível pensar em um retorno um pouco maior para o FAT – por exemplo, mediante o recolhimento de parcela dos dividendos do BNDES, que são pagos exclusivamente ao Tesouro Nacional. Em paralelo, existe a possibilidade de modificar a maneira pela qual o BNDES financia as empresas, incorporando exigências para que estas cumpram no mercado laboral, por exemplo, exigências concernentes à prática de uma menor rotatividade de sua força de trabalho. Novamente, isto teria efeitos positivos sobre o seguro-desemprego, diminuindo a pressão deste tipo de despesa na contabilidade do FAT.

Essas são as principais possibilidades para fazer com que este fundo continue a desempenhar as duas funções que lhe foram atribuídas pela Constituição de 1988: a proteção social e o desenvolvimento econômico. Advoga-se neste texto que o FAT deve permanecer com ambas as funções, pois se trata de uma contribuição importante da Constituição para a história brasileira: conceber e implementar a política social de forma articulada com a política econômica.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; BIASOTO JUNIOR, G. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 77, 2007.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório da administração: sistema BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**: Lei nº 5.172/66. Brasília, 1966.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. A Coordenação-Geral de Recursos do FAT. **Relatório gerencial do FAT**. Brasília: CGFAT/SPOAD/SE/MTE, 1999.
- _____. _____. _____. **Relatório financeiro do FAT**. Brasília: CGFAT/SPOAD/SE/MTE, 2010.
- _____. Ministério da Fazenda. **Avaliação econômica e financeira do FAT**. Brasília: SE/MF, 2011. (Mimeografado).
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. GONZALEZ, R. Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2007.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.237).
- LANDIM, R. Não há risco de descontrole fiscal no Brasil. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2010. (Caderno Economia & Negócios). Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100718/not_imp582674,0.php>. Acesso em: 02 abril 2011.

MEIRELLES, B. B. Fim da multa do FGTS não alivia seguro-desemprego. **Visão do Desenvolvimento**, Brasília, n. 49, 2008.

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

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

THEODORO, M. **Participação social em políticas públicas**: os conselhos federais de política social – o caso CODEFAT. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 931).

TORRES, I.; TORRES, C.; CHAHAD, J. P. A contribuição das empresas ao seguro-desemprego: uma simulação da implementação do inciso quarto do Artigo 239 da Constituição Federal de 1988. In: CHAHAD, J. P.; PICCHETTI, P. **Mercado de trabalho no Brasil**: padrões de comportamento e transformações institucionais. São Paulo: LTR, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. **Nota técnica sobre o lucro recente do BNDES**. Brasília: Ipea, 2011. (Mimeografado).

BRASIL. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Ministério do Trabalho e Emprego. **Movimentação contratual no mercado de trabalho formal e rotatividade no Brasil** (apresentação do relatório do projeto Desenvolvimento de Metodologia de Análise de Mercado de Trabalho Municipal e Qualificação Social para Apoio à Gestão de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda). São Paulo; Brasília: Dieese/MET, 2010.

PUGA, F. **O Brasil diante de um novo ciclo de investimento e crescimento econômico**. Brasília: Ipea, 13 abr. 2011.

COUTINHO, L. **As perspectivas de investimentos na economia brasileira e o desafio das fontes de financiamento de longo prazo**. São Paulo, 24 set. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/Coutinho_InstTalentPerspectivasInvest_set10.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2011.

APÊNDICE

Este apêndice procura detalhar as fontes de informações e os procedimentos metodológicos adotados nas simulações realizadas, que se preocupam em estimar a quantidade e o tipo de empresas que seriam alcançadas pela regulamentação proposta pelo PLC nº 96/1989.

A fonte para as simulações é a base de microdados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), disponibilizada anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A fim de calcular a taxa de rotatividade das empresas, é utilizada a base dos anos de 2008 e 2009 (que congregam os mais recentes microdados disponíveis).

O cálculo da taxa de rotatividade segue, em linhas gerais, a fórmula comumente utilizada pelo próprio MTE:

$$R = \text{Movimentação (admitidos/demitidos)} / \text{estoque (empregados)}$$

Onde:

- Movimentação (admitidos/demitidos) = número de admitidos ou de demitidos (o menor valor entre ambos), dentro do período de referência.
- Estoque (empregados) = número de trabalhadores com vínculo de emprego ativo no final do período anterior ao período de referência.³¹

Ressalva-se que, nas simulações aqui realizadas:

- O número de demitidos refere-se somente às situações em que a demissão é induzida pelos empregadores, o que na Rais/MTE corresponde às seguintes categorias: *i)* “rescisão sem justa causa por iniciativa do empregador”; *ii)* “rescisão com justa causa por iniciativa do empregado (rescisão indireta)”.
- De maneira complementar, o número de admitidos refere-se apenas às seguintes categorias da Rais/MTE: *i)* “admissão de empregado no primeiro emprego ou nomeação de servidor em caráter efetivo ou em comissão, no primeiro emprego”; *ii)* “admissão de empregado com emprego anterior (reemprego)”.³²
- O número de trabalhadores com vínculo de emprego ativo no final do período anterior ao período de referência refere-se a todos os tipos de vínculos existentes na Rais/MTE (o que compreende 16 categorias distintas – excluindo-se os vínculos próprios da administração pública, como os servidores estatutários).

31. No que se refere especificamente ao estoque de empregados, a fórmula de cálculo do MTE utiliza uma média aritmética simples do: *i)* número de trabalhadores com vínculo de emprego ativo no final do ano anterior ao ano de referência; *ii)* número de trabalhadores com vínculo de emprego ativo no final do próprio ano de referência.

32. Nota-se que, na Rais 2009, essas quatro categorias específicas (duas de demitidos e duas de admitidos) correspondem à esmagadora maioria dos casos de demissão e admissão.

- Nesse mesmo sentido, seja na movimentação, seja no estoque de empregados, não são computados servidores/empregados da categoria do setor IBGE denominada “administração pública”, que contempla órgãos e entidades (autárquicas e fundacionais) da administração direta e indireta.³³
- A unidade de análise é a empresa ou, então, a entidade a ela equiparada (como a entidade privada sem fins empresariais, pertencente ao setor privado não lucrativo). Isso porque a empresa/entidade equiparada é a unidade de incidência da contribuição prevista pelo PLC nº 96/1989.
- O período de referência de análise é o ano de 2009 (ou seja, a taxa de rotatividade é a taxa acumulada ao longo deste ano). E o período anterior é o ano de 2008 (para o estoque, utiliza-se a posição em 31/12 deste último ano).
- A empresa/entidade equiparada que é considerada como unidade de análise é apenas aquela que respondeu à Rais/MTE no ano de 2008 e, também, no de 2009. Ou seja, leva-se em conta aqui somente empresa/entidade que compõe o “painel” de dados destes dois anos consecutivos.
- Não são computadas as empresas/entidades equiparadas que, em 31/12 de 2008, não declararam possuir empregados (ou seja, declararam contar com zero empregado). Isso porque tais empresas/entidades inserem-se em uma série de situações que escapam ao propósito do PLC nº 96/1989 (por exemplo, são empresas individuais).
- Nessa mesma direção, também não são computadas as empresas que, na Rais/MTE de 2009, declararam ser optantes do sistema tributário Simples. Afinal, estas empresas contam com um tratamento diferenciado por parte do fisco e também fogem do propósito do PLC nº 96/1989 (até por sua receita reduzida, estas empresas dificilmente conseguiriam pagar o tributo sobre a rotatividade).
- Como o PLC nº 96/1989 não define tais parâmetros, nas simulações aqui realizadas, assume-se que: *i)* o setor econômico corresponde às categorias do setor IBGE (sete categorias – excluindo-se a referente à “administração pública”); *ii)* a região geográfica equivale ao estado federado (27 categorias); e *iii)* que a taxa média de rotatividade do setor/região é calculada por meio dos agregados de admitidos ou demitidos, contrastados com os agregados de empregados de cada setor/região.³⁴

Acrescente-se que as simulações realizadas baseiam-se em 916.669 empresas ou entidades sem fins lucrativos, distribuídas por todas as regiões geográficas e por quase todos os setores econômicos. Na verdade, este conjunto representa 35,1% do número médio de empresas, órgãos e entidades declarantes da Rais/MTE em 2008 e 2009, que é de 2.614.811.

33. Observe-se que empresas públicas e sociedades de economia mista, prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas, não são consideradas integrantes da categoria denominada “administração pública”.

34. Ou seja, a taxa média de rotatividade do setor/região não é a média aritmética simples/não ponderada das taxas de rotatividade das empresas/entidades equiparadas situadas no respectivo setor/região.

A explicação para essa redução (de 2.614.811 para 916.669) está essencialmente nos filtros aplicados na presente análise: *i)* exclusão da administração pública direta, autárquica e fundacional; *ii)* exclusão das empresas ou entidades que não responderam consecutivamente à Rais/MTE em 2008 e 2009; *iii)* exclusão das empresas ou entidades que, em 31/12/2008, declararam não possuir quaisquer empregados; e *iv)* exclusão das empresas que, na Rais/MTE de 2009, declararam ser optantes do sistema tributário Simples.

Diante disso, é necessário algum cuidado na Leitura das informações apresentadas. Isso porque, estritamente falando, elas referem-se a pouco mais de um terço das empresas, órgãos e entidades declarantes da Rais/MTE. Apesar deste cuidado, considera-se que o elevado número de empresas e entidades aqui estudado (mais de 900 mil), bem como seu tipo de distribuição (resultante dos filtros mencionados), asseguram alguma margem de segurança para a realização de projeções sobre o número e o tipo de contribuintes do tributo a ser instituído pela PLC nº 96/1989.