

ISSN 0104-5849

Revista do
BNDES
50

Dezembro de 2018

Edição especial FAT 30 anos

Revista do
BNDES
50

Edição especial FAT 30 anos

Revista do **BNDES** **50**

Volume 25 | Dezembro de 2018

Edição especial FAT 30 anos

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

Presidente

Dyogo Henrique de Oliveira

Diretores

Carlos Thadeu de Freitas Gomes
Claudia Pimentel Trindade Prates
Eliane Aleixo Lustosa de Andrade
Marcelo de Siqueira Freitas
Marcos Adolfo Ribeiro Ferrari
Ricardo Luiz de Souza Ramos

Edição

Gerência de Editoração do BNDES

Coordenação editorial

Renata Riski

Gerência de Editoração

Fernanda Costa e Silva

Copidesque, revisão e editoração

Expressão Editorial

Projeto gráfico

Refinaria Design

Impressão

Edigráfica

Editora de conteúdo

Ana Cláudia Além

Conselho editorial desta edição

Denise Andrade Rodrigues
Dulce Corrêa Monteiro
Eduardo Ichikawa
Elba Cristina Lima Rego
Fábio Brener Roitman
Gabriel Marino Daudt
Jorge Claudio Cavalcante de Oliveira Lima
Luciane Paiva D Avila Melo
Luciano Machado
Luiz Ferreira Xavier Borges
Patricia Zendron
Raphael Domingues de Moraes Zyngier
Ricardo Agostini Martini
Simone Saisse Lopes
Victor Pina Dias
Vitor Paiva Pimentel

Revista do BNDES, v. 1, n. 1, 1994- . Rio de Janeiro:
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1994-
v.
Semestral
ISSN 0104-5849
1. Economia – Brasil – Periódicos. 2. Desenvolvimento econômico – Brasil
– Periódicos. 3. Planejamento econômico – Brasil – Periódicos. I. Banco
Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CDD 330.05

Revista do BNDES

ISSN 0104-5849

Publicação semestral editada
em junho e dezembro.

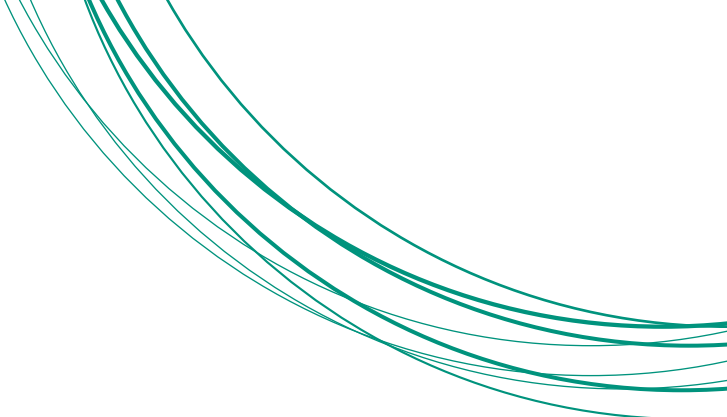
Os artigos assinados são de exclusiva
responsabilidade dos autores, não refletindo,
necessariamente, a opinião do BNDES.
É permitida a reprodução parcial ou total
dos artigos, desde que citada a fonte.

© 2018

Distribuição gratuita

Esta publicação está disponível em formato
digital em www.bndes.gov.br/bibliotecadigital.
Para assiná-la ou solicitar um exemplar, entre
em contato pelo *e-mail* gedit@bndes.gov.br.

Av. República do Chile, 100 – Centro
Rio de Janeiro – RJ – CEP 20031-917
Tel.: (21) 2052-7994
<http://www.bndes.gov.br>



Sumário

O Fundo de Amparo ao Trabalhador e o BNDES: trinta anos da Constituição Federal _____ 7

Luciane Paiva d'Ávila Melo
Denise Andrade Rodrigues
Luiz Carlos Galvão de Melo
Leonardo Botelho Ferreira

Trinta anos depois da Constituição de 1988: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua contribuição para o desenvolvimento ____ 59

Gabriel Demetrio Domingues

Recursos do FAT e empregos gerados ou mantidos: estimativas para a atuação do BNDES entre 1996 e 2017 _____ 99

Leonardo de Oliveira Santos

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): breve histórico, condições atuais e perspectivas _____ 139

Guilherme Tinoco
Gilberto Borça Jr.
Henrique Macedo

Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios _____ 203

José Roberto R. Afonso

Em busca do desenvolvimento: o papel da política industrial _____ 247

Antonio Marcos Hoelz Ambrózio

Sergio Guimarães Ferreira

Filipe Lage de Souza

A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros:
análise recente e notas para o futuro _____ 299

Guilherme Tinoco

Discussão sobre a necessidade de autorização legislativa
para concessões de serviços públicos _____ 345

Bruno Gazzaneo Belsito

Ricardo Tomaz Tannure

Garantia por carteira: proposta de modelo adaptado
para os fundos garantidores no Brasil _____ 401

Luciano Quinto Lanz

Ana Claudia Pereira Cotovio

DOCUMENTO HISTÓRICO

Reflexão estratégica do BNDES:
relatório do projeto Desenvolvendo Futuros _____ 441

Pedro Moes Iootty de Paiva

Lavinia Barros de Castro

Rodrigo Mendes Leal

Carlos Alexandre Espanha

Ligia Barros das Chagas Ferreira

João Paulo Picanço Martins da Rocha

Felipe Salzer e Silva

Resumo

O artigo 239 da Constituição Federal destinou 40% da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) ao BNDES, para financiamento dos programas de desenvolvimento econômico. As contribuições ao PIS-Pasep eram, desde 1975, a principal fonte de recursos do Banco, e, em 1988, esta fonte de recursos foi constitucionalizada. O objetivo deste artigo é, passados trinta anos dessa decisão, consolidar informações e realizar um breve histórico sobre o PIS-Pasep e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) neste período.

Palavras-chave: PIS-Pasep. BNDES. FAT. Fontes de financiamento do BNDES.

Abstract

The article 239 of the Brazilian Constitution allocated 40% of the collection of the Social Integration Program (PIS) and of the Program of Assistance to Civil Servants (Pasep) to BNDES aiming to fund economic development programs. Since 1975, the contributions to PIS-Pasep were the Bank's main source of funding and, after 1988, this source was guaranteed to BNDES by the Constitution. The objective of this paper is, after thirty years of this decision, to consolidate the information and to provide a brief history about PIS-Pasep and the Workers' Assistance Fund (FAT) during this period.

Keywords: PIS-Pasep. BNDES. FAT. BNDES funding.

Introdução

A Constituição promulgada em outubro de 1988, no artigo 239, destinou os recursos da arrecadação da contribuição do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e para o financiamento de projetos promotores de desenvolvimento pelo BNDES. Esses recursos foram direcionados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), permitindo a criação de um programa de proteção ao trabalhador, que inclui o pagamento do benefício seguro-desemprego e a oferta de serviços de qualificação e reciclagem e de intermediação de emprego, com o objetivo de apoiar a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Os eventos que culminaram com a criação do FAT e a instituição de regras e normas para utilização de seus recursos não foram fruto de um processo de planejamento prévio. Resultaram de muita negociação entre os agentes econômicos envolvidos, que, por serem muitos e, ao mesmo tempo, abrangerem grande troca de titulares e substitutos, foram criando e reproduzindo um caminho de mediação entre os membros (representantes de trabalhadores, de empresários e do governo), que se tornou um dos grandes legados do processo. Essa história merece ser descrita e estudada, para que a relevância do espírito do constituinte e dos esforços dos conselheiros seja registrada. Entretanto, o foco deste trabalho não é esse, mas sim os fatos resultantes das decisões tomadas no âmbito da criação do FAT.

Depois de trinta anos da promulgação da Constituição, o objetivo deste artigo é realizar um breve levantamento histórico sobre o FAT

e o BNDES.¹ Para isso, divide-se em seis seções. Na seção seguinte, apresentam-se os antecedentes do FAT, os fundos PIS e Pasep e o Programa de Seguro-Desemprego instituído em meados da década de 1980. A terceira e a quarta seção têm como tema o FAT; além de uma descrição do fundo, abrangem seus resultados financeiros. Em seguida, será realizada uma análise do que os recursos do PIS-Pasep representam para o Banco. A sexta seção corresponde a uma breve conclusão.

Antecessores do FAT: PIS-Pasep e o Programa de Seguro-Desemprego²

Os fundos PIS e Pasep

Para entender a criação do FAT e o que ele representou, é necessário retornar ao momento em que se instituíram os fundos PIS e Pasep. Foram criados em 1970, com os objetivos de permitir a participação dos trabalhadores nos resultados do crescimento econômico e das empresas, incentivar a formação de seu patrimônio, contribuir para melhorar a distribuição de renda e possibilitar a utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico e social.

O PIS foi constituído por contribuições das empresas privadas, e a gestão era realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto

1 A intenção é tratar principalmente dos 40% da arrecadação do PIS-Pasep que é transferida ao BNDES, conforme determinado pelo art. 239 da Constituição, ou "FAT Constitucional".

2 Os trabalhos de Najberg (1981), Azeredo (1987) e Azeredo (1998) foram as principais fontes das informações apresentadas.

o Pasep, constituído pelas contribuições do setor público, era gerido pelo Banco do Brasil (BB).

Ao fim de cada exercício financeiro, os recursos arrecadados eram distribuídos nas contas individuais dos trabalhadores, de acordo com a remuneração recebida e o número de anos trabalhados (quinquênios). Assim, a arrecadação do PIS era distribuída nas contas dos participantes do setor privado, e a do Pasep nas contas dos participantes do setor público. Esses recursos eram aplicados pela CEF e pelo BB, respectivamente, que remuneravam as contas individuais com, no mínimo, correção monetária e juros. Então, além dos recursos arrecadados, os trabalhadores recebiam ainda o resultado líquido da aplicação dos recursos, isto é, o resultado das aplicações, excluídas as despesas administrativas e as provisões para os saques realizados. Os resultados líquidos dos fundos eram diferentes, conforme as aplicações fossem realizadas pela CEF ou pelo BB.

Os participantes podiam sacar, ao fim de cada exercício financeiro, os recursos equivalentes aos rendimentos de suas contas (juros e resultado líquido do fundo),³ e o principal,⁴ em situações específicas, como para compra ou construção da casa própria, casamento, aposentadoria, invalidez permanente ou morte do participante.

Os recursos PIS-Pasep passaram, a partir de 1974, a ser aplicados de forma unificada, por meio do BNDES. Permaneceu sob responsabilidade do BB e da CEF, contudo, a administração das contas individuais, dos pagamentos de rendimentos e de saques do principal. Os recursos foram direcionados para o financiamento de investimentos prioritários, de acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

3 Durante algum tempo, os participantes podiam sacar, também, a correção monetária; entretanto, isso reduzia o patrimônio do fundo. Por isso, as regras foram alteradas.

4 Esses critérios foram alterados ao longo do tempo.

No ano seguinte à transferência dos recursos dos fundos PIS e Pasep para aplicação pelo Banco, em 1975, esses valores representaram cerca de 46% do fluxo total de recursos, tornando-se a principal fonte do banco de desenvolvimento.

A Lei Complementar (LC) 26, de 11 de setembro de 1975, promoveu alterações significativas nos fundos PIS e Pasep. Quando essa lei entrou em vigor, no ano seguinte, as arrecadações dos dois programas passaram a integrar um único fundo, denominado Fundo PIS-Pasep (FPP), gerido por um Conselho Diretor formado por membros do BNDES, da CEF, do BB e do Ministério da Fazenda. Nesse mesmo momento, foi instituído o abono salarial.

Os trabalhadores cadastrados há pelo menos cinco anos, e que recebessem salário mensal de até cinco vezes o valor do salário mínimo, receberiam, a cada exercício, um salário mínimo. Caso os rendimentos que tivessem direito a sacar anualmente não totalizassem um salário mínimo, esse valor estaria assegurado, por meio de um pagamento complementar.⁵

O abono salarial, ou décimo quarto salário, tornou-se uma das principais despesas do FPP e, conforme apontado por Azeredo (1987), provocou a descapitalização progressiva do fundo. Além disso, Najberg (1981) ressaltou que, embora o BNDES aplicasse os recursos do FPP a taxas superiores ao mínimo estipulado por lei, isso não era suficiente para evitar a redução de seu patrimônio, pois a vinculação das taxas de aplicação desse fundo às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) resultava em um crescimento negativo do patrimônio do FPP, uma vez que as ORTN foram prefixadas abaixo da inflação. A descapitalização

5 Os trabalhadores que recebessem uma remuneração acima de cinco salários mínimos regionais podiam sacar anualmente apenas os juros e o resultado líquido adicional, não mais a correção monetária. A Lei Complementar 26 determinou essa mudança.

progressiva do fundo frustrou a realização do objetivo de formar um patrimônio individual para os trabalhadores.

Houve êxito, contudo, no objetivo de canalizar recursos para o desenvolvimento econômico. A transferência de recursos do PIS-Pasep para aplicação assegurou, a partir de 1974, uma fonte de recursos estável para o BNDES, que financiou projetos de desenvolvimento prioritários, definidos pelo PND. Os dados de Prochnik (1995) mostram que, entre 1974 e 1988, os recursos do FPP transferidos a cada ano para o Banco representaram, em média, 42% do fluxo de novos ingressos de recursos. O número é ainda mais elevado se considerado o período 1975-1981, no qual as transferências dos recursos do FPP representaram cerca de 59% dos novos recursos que ingressaram no banco de desenvolvimento anualmente.

Portanto, quando a Constituição foi promulgada, em outubro de 1988, o PIS-Pasep constituía uma das principais fontes de recursos do BNDES. A determinação do artigo 239, de um repasse mínimo de 40% dos recursos de sua arrecadação para o BNDES, visava garantir a estabilidade do fluxo de recursos e evitar a redução de sua capacidade de realizar financiamentos. O Banco havia recebido, em média, segundo Azeredo (1998), 37,2% da arrecadação do PIS-Pasep durante o período 1974-1987. Dessa forma, o BNDES, que até então aplicava os recursos do PIS-Pasep para financiar os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional, manteve sua principal fonte de recursos, conforme determinado pela Constituição, e pode continuar a apoiar investimentos, sempre de acordo com as diretrizes governamentais.

O Programa de Seguro-Desemprego

A assistência financeira ao trabalhador desempregado estava prevista na Constituição Brasileira desde 1946, embora as medidas efe-

tivas para a criação de um seguro para o desemprego tenham sido adotadas apenas em meados da década de 1980 (AZEREDO, 1998; IPEA, 2012). O Programa de Seguro-Desemprego foi instituído pelo Decreto-Lei 2.284, de 10 de março de 1986, com a finalidade de prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Simultaneamente, foi criado um grupo de trabalho a fim de elaborar uma proposta de custeio, com uma determinação para que o sistema fosse financiado com recursos da União, dos empregadores e dos empregados, que deveria vigorar a partir de 1987. Esse grupo nunca se reuniu (CARDOSO JR. *et al.*, 2006), mas os benefícios começaram a ser pagos em julho de 1986, com recursos do Tesouro Nacional e de parte das receitas da Contribuição Sindical.

Inicialmente, os critérios para que os trabalhadores desempregados fossem habilitados para acessar o seguro-desemprego eram bastante restritivos, e o benefício relativamente baixo. O trabalhador deveria comprovar ter trabalhado no setor formal nos seis meses anteriores à dispensa e ter contribuído para a Previdência Social por, ao menos, 36 meses, nos últimos 48 meses. O benefício era pago por, no máximo, quatro meses, e havia um período de carência de 18 meses para uma nova solicitação. O valor do benefício era cerca de 50% do último salário para aqueles que recebiam até três salários mínimos e 1,5 salário mínimo para os que recebiam acima desse valor, havendo um limite inferior de 70% do salário mínimo.

Conforme destacado por Azeredo (1998) e Cardoso Jr. *et al.* (2006), as regras para habilitação do programa eram bastante restritas, resultando em baixa cobertura. Elas excluía os trabalhadores mais vulneráveis e menos qualificados, que trabalhavam no mercado formal por períodos mais curtos e não conseguiam satisfazer às exigências

para obtenção do benefício. Os autores reforçam que esses trabalhadores eram também aqueles com valores mais baixos a sacar no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e com menos alternativas de sustento nos períodos de desocupação. Adicionalmente, conforme a regulamentação, os trabalhadores teriam que estar desempregados por, no mínimo, sessenta dias para requerer o benefício e, considerando o tempo para o pedido e a liberação do primeiro pagamento, permaneciam um longo período sem proteção.

Azeredo (1998) aponta que a ausência de uma fonte de financiamento para o custeio do seguro-desemprego só foi equacionada a partir da promulgação da Constituição de 1988. A utilização dos recursos da arrecadação do PIS-Pasep solucionou a questão do custeio do benefício, ao mesmo tempo que manteve o abono salarial e também garantiu uma fonte de recursos estável e com prazo adequado para o BNDES.

A Constituição destinou os recursos do PIS-Pasep para pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, além de determinar que ao menos 40% deles deveriam ser transferidos para o BNDES, para financiar projetos importantes para o desenvolvimento econômico. Novas contas individuais deixaram de existir, e apenas os trabalhadores que possuíam contas até a data em que a Constituição foi promulgada, as mantiveram e continuaram a receber os rendimentos do FPP. Os recursos poderiam ser sacados quando as exigências para tal fossem cumpridas.⁶

A Constituição, e sua regulamentação subsequente, criou um sistema de proteção ao trabalhador, que incluía os benefícios do seguro-

⁶ Em 2018, foi permitido, temporariamente, que os titulares de contas do FPP sacassem os recursos de suas contas. Os valores ainda existentes no fundo totalizavam cerca de R\$ 23 bilhões em novembro de 2018.

-desemprego e do abono salarial, além de políticas ativas, como a oferta de serviços de requalificação profissional e de recolocação, e, adicionalmente, gerava empregos por meio dos recursos destinados ao Banco para financiar projetos de desenvolvimento, que geravam empregos e ampliavam a renda. A criação do FAT, portanto, representou mais que uma solução de fonte de recursos para o seguro-desemprego. Permitiu, também, a montagem de um sistema de proteção do trabalhador sem utilizar recursos orçamentários. Os ingressos anuais das contribuições PIS-Pasep foram direcionados para os pagamentos de benefícios e demais gastos correntes do FAT, os quais eram acrescidos dos juros sobre os recursos repassados ao banco de desenvolvimento, que, com sua aplicação, gerava desenvolvimento econômico e empregos.

A criação do FAT⁷

O processo de regulamentação do artigo 239 teve início com a Lei 7.988, de 11 de janeiro de 1990, que criou o FAT, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e estabeleceu as regras do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (ver Quadro A1 do Apêndice). As contribuições do PIS-Pasep foram direcionadas a esse fundo contábil, de natureza financeira, ou seja, sem personalidade jurídica própria, representado pelo Ministério do Trabalho, que, por sua vez, tornou-se responsável pela administração desses recursos. Para gerir e acompanhar os recursos do FAT, foi criado o Codefat, um conselho tripartite e paritário, composto por representantes do Governo Federal, dos

7 O Quadro A1 do Apêndice contém os principais marcos do FAT ao longo dos últimos trinta anos, de modo a facilitar seu acompanhamento.

trabalhadores e dos empregadores. A destinação dos recursos das contribuições PIS-Pasep para o FAT permitiu o financiamento do Programa de Seguro-Desemprego sem que fosse necessário criar ou aumentar impostos, redirecionando os recursos que antes eram voltados para formação de patrimônio individual dos trabalhadores para estabelecer um sistema de proteção com benefícios para todos os trabalhadores.

O Codefat assumiu um papel central no desenho das ações governamentais na área de políticas de emprego e renda, segundo Theodoro (2002), uma vez que desempenha a função de gerir os recursos do FAT e decidir sobre sua utilização em outras ações que não o seguro-desemprego, o abono salarial e os direcionados ao BNDES, pois esses recursos não podem sofrer alterações ou remanejamentos, conforme determinação constitucional.

A Lei 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (ver Quadro A1 do Apêndice), foi fundamental para determinar o papel que o Codefat assumiu, ao definir o tratamento que deveria ser dado às disponibilidades financeiras do FAT. Essa lei exigiu que uma parcela dos recursos do FAT, denominada Reserva Mínima de Liquidez (RML), fosse mantida em aplicações em títulos públicos (atualmente no BB), de modo a garantir os pagamentos do seguro-desemprego e do abono salarial por seis meses. Simultaneamente, permitiu que os recursos que ultrapassassem a RML fossem aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais, na forma de depósitos especiais, em programas com o objetivo de gerar emprego e renda, como definido pelo Codefat.

Caso o FAT não disponha de recursos suficientes para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, que são despesas obriga-

tórias, pode exigir o retorno dos depósitos especiais, que têm liquidez imediata. Se os recursos aplicados em depósitos especiais não forem suficientes, serão transferidos os recursos ordinários. Isso significa que, se não houver recursos para os pagamentos obrigatórios, o Codefat pode exigir o saque do patrimônio do FAT mantido no BNDES.

Um ponto importante a destacar é que o sistema de proteção, criado a partir do artigo 239 da Constituição Federal e sua regulamentação posterior, ampliou a abrangência das políticas voltadas para o trabalhador. Em relação ao seguro-desemprego, a Lei 7.998/1990, que criou o FAT, reduziu a exigências para acesso ao benefício, criando um sistema mais inclusivo. O abono salarial continuou a ser concedido aos trabalhadores, desde que eles recebessem um salário mensal até dois salários mínimos mensais.⁸ Além disso, o Programa de Seguro-Desemprego passou a incluir a pré-triagem e a habilitação dos requerentes, o auxílio na busca de um novo emprego e a reciclagem profissional, atividades que seriam realizadas em articulação com os estados e municípios. Conforme destacado por Azeredo (1998), as tarefas de apoio à busca por um novo emprego e à reciclagem profissional passaram a ser oferecidas pelo FAT não apenas aos trabalhadores do setor formal, que são cobertos pelo seguro-desemprego e pelo abono salarial.⁹ Em uma economia em que o setor informal tem um tamanho relevante, a inclusão dos trabalhadores que não contam com um vínculo formal de emprego no grupo abrangido pelas ações do FAT constituiu uma ampliação importante de proteção aos trabalhadores.

8 Como exposto anteriormente, até a promulgação da Constituição, o abono salarial era concedido aos trabalhadores com renda de até cinco salários mínimos mensais.

9 Determinado pela Lei 8.900, de 30 de junho de 1994.

Receitas, despesas e execução financeira do FAT

Receitas

As receitas do FAT provêm da arrecadação da contribuição do PIS-Pasep, de uma cota-parte da contribuição sindical,¹⁰ da remuneração de seus repasses ao BNDES (FAT Constitucional), da remuneração dos depósitos especiais, da remuneração do Fundo Extramercado no BB e dos rendimentos dos saldos disponíveis nas contas do FAT, na CEF e no BB, para pagamento dos benefícios de seguro-desemprego e abono salarial. Constituem ainda receitas do FAT as restituições de convênios, as restituições de benefícios não desembolsados, multas destinadas ao FAT e outros recursos repassados pelo Tesouro Nacional.

A contribuição do PIS-Pasep tem sua destinação determinada pelo artigo 239 da Constituição Federal. Porém, a destinação desses recursos de forma pré-especificada dificulta a administração tributária do governo, que tem menos flexibilidade para decidir sobre o uso que poderia dar à arrecadação de impostos e torna mais difícil a gestão fiscal. A desvinculação das receitas, em relação às despesas predeterminadas, remove essa restrição para uma parcela dos recursos. Desde 1994, a desvinculação dos tributos e das contribuições sociais é aplicada aos fundos e às despesas e, especificamente, afeta os recursos disponíveis do FAT, e transferidos ao BNDES. Nesse contexto, pode-se dizer que o FAT e o BNDES têm contribuído com o esforço de ajuste fiscal.

A desvinculação foi aprovada inicialmente em 1994, com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), com previsão de ser temporária,

¹⁰ No exercício de 2008, a Lei 11.648, de 31 de março de 2008, alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), destinando parte dos recursos da arrecadação da contribuição sindical para as Centrais Sindicais, com redução da cota-parte destinada à conta-emprego e conta-salário do Ministério do Trabalho.

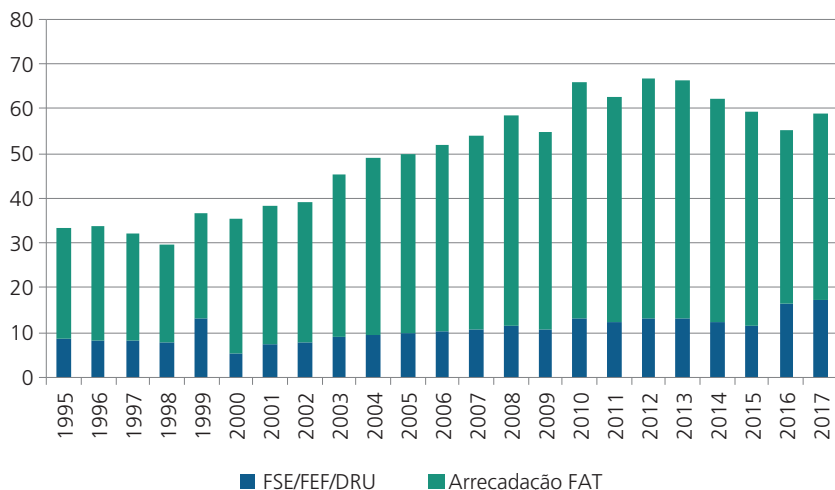
mas foi sucessivamente estendida. Em 1996 o FSE foi renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), com vigência até junho de 1997, prazo que foi estendido até 31 de dezembro de 1999. Em 2000 o FEF foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU) (ver Quadro A1 do Apêndice).

O Gráfico 1 (dados Tabela A1 do Apêndice) apresenta a arrecadação total do PIS-Pasep, o valor dos recursos desvinculados e a arrecadação devida ao FAT, em valores constantes de 2017. Pode-se verificar que o Fundo Social de Emergência (FSE) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) retiravam cerca de 26% da arrecadação do PIS-Pasep no período 1994-1999. O governo fixou, em 2000, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), o uso discricionário, por parte da União, de 20% das receitas de impostos e contribuições sociais, até 2003, ampliando, portanto, os recursos destinados ao FAT, em relação ao FSE e ao FEF. A DRU foi sucessivamente estendida para 2007, depois para 2011 e para 2015. Em 2016, a DRU foi estendida para 2023 e, diante da grave situação fiscal do setor público, foi ampliada para 30%.

Além da desvinculação tributária, a partir de meados dos anos 2000, e especialmente a partir de 2008, o Governo Federal adotou, como medida anticíclica voltada a estimular a economia diante dos efeitos da crise internacional, a desoneração tributária sobre diversos bens de consumo duráveis, sobre os produtos que compõem a cesta básica e, também, sobre a folha de pagamentos das empresas.¹¹ Os objetivos foram incentivar a demanda, por meio da redução de preços gerada pela redução da tributação, e ampliar as contratações de funcionários pelas empresas, com a redução do custo sobre a folha de pagamentos.

¹¹ De acordo com a Receita Federal (Demonstrativos de Gastos Tributários da Secretaria da Receita Federal do Brasil/Ministério da Fazenda), as desonerações com maior impacto sobre a arrecadação do PIS-Pasep em 2017 foram a desoneração da cesta básica e dos medicamentos, o Simples Nacional e a Zona Franca de Manaus.

Gráfico 1 • Arrecadação PIS-Pasep (R\$ bilhões, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)



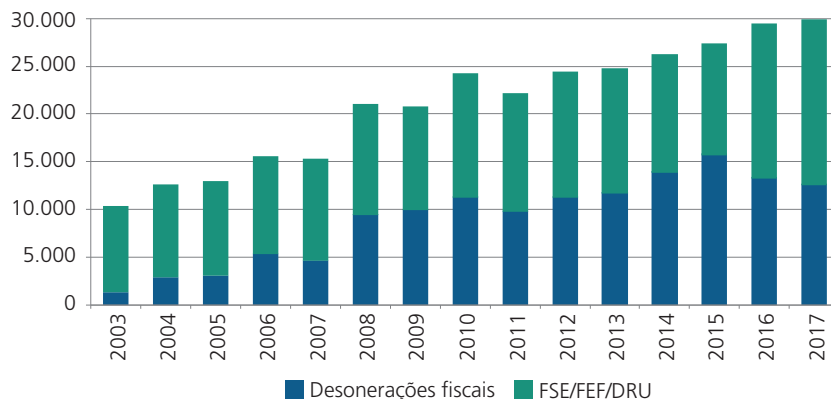
Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do Ministério do Trabalho.

Nota: Os dados deste gráfico foram reproduzidos da Tabela A1 do Apêndice.

As desonerações fiscais tiveram um impacto importante sobre a arrecadação das contribuições PIS-Pasep, conforme pode ser verificado pelo Gráfico 2. Entre 2008 e 2017, as desonerações representaram, em média, 90% da DRU. Nos anos 2014 e 2015, as desonerações fiscais foram superiores à DRU.

A arrecadação líquida do FAT, em 2016 e 2017, igualou-se aos valores de 2004 e 2006 (Gráfico 3). O aumento da DRU e o efeito das desonerações fiscais fizeram, depois de uma década, o nível de arrecadação primária do FAT retornar ao nível de 2006, a despeito da necessidade de recursos para geração de empregos, para qualificação da mão de obra e para pagamento do seguro-desemprego.

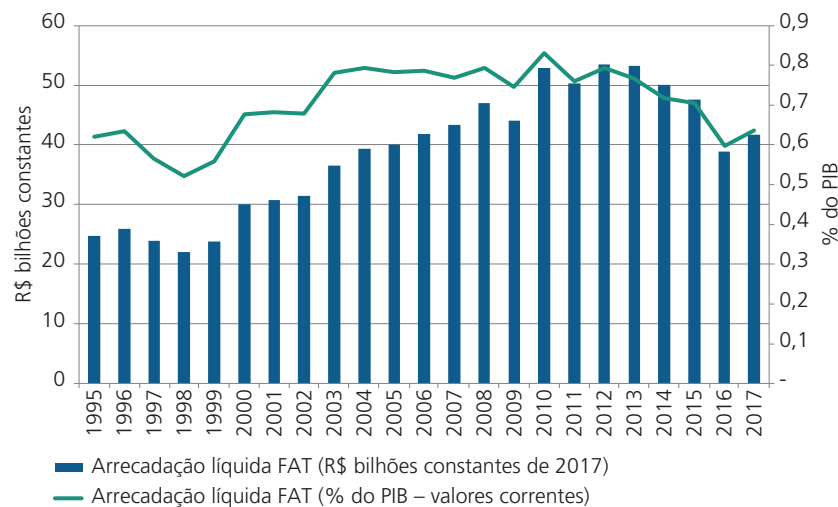
Gráfico 2 • Total das desonerações fiscais e DRU do PIS-Pasep (R\$ milhões, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)



Fonte: Brasil (2017; 2018).

Nota: Os dados deste gráfico foram reproduzidos da Tabela A5 do Apêndice.

Gráfico 3 • Arrecadação líquida do FAT



Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e no *Boletim de Informações Financeiras* do MTE. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/>> . Acesso em: 18 dez. 2018.

Apesar de a arrecadação bruta das contribuições ao PIS-Pasep ter crescido aproximadamente 2,7% ao ano, em média, entre 1995 e 2017, a arrecadação líquida, que é transferida ao FAT, aumentou apenas 2,4% ao ano, em média. A diferença pode ser atribuída à elevação da DRU a partir de 2016. A arrecadação líquida das contribuições PIS-Pasep direcionadas ao FAT cresceu, no período 1995-2017, cerca de 70%, enquanto o PIB, no mesmo período, aumentou 65%, mesmo com a desoneração fiscal e a DRU. A arrecadação líquida representou, em média, 0,7% do PIB.

O crescimento da arrecadação do FAT, nesses anos, foi superior ao crescimento do PIB e absorveu, portanto, a incidência da DRU e das desonerações sem comprometer significativamente o patrimônio do fundo. Assim, a geração de emprego financiada com os recursos do FAT, em sua concepção virtuosa, cria as condições para o aumento da arrecadação fiscal e também do fundo e, consequentemente, permite a ampliação da requalificação profissional e do apoio aos trabalhadores no desemprego, podendo contribuir de forma relevante para o fortalecimento desse mecanismo endógeno de proteção aos trabalhadores.

Despesas

Com relação às despesas, observa-se um crescimento bastante significativo das despesas do FAT a partir de meados dos anos 2000, como pode ser verificado no Gráfico 4. Verificam-se, além desse crescimento, uma mudança de sua composição, com redução dos gastos destinados à qualificação profissional e à intermediação do emprego, e o aumento das despesas obrigatórias – o abono salarial e o seguro-desemprego.

Gráfico 4 • Despesas do FAT

Gráfico 4A • Valor das despesas (R\$ bilhões, valores constantes de 2017)

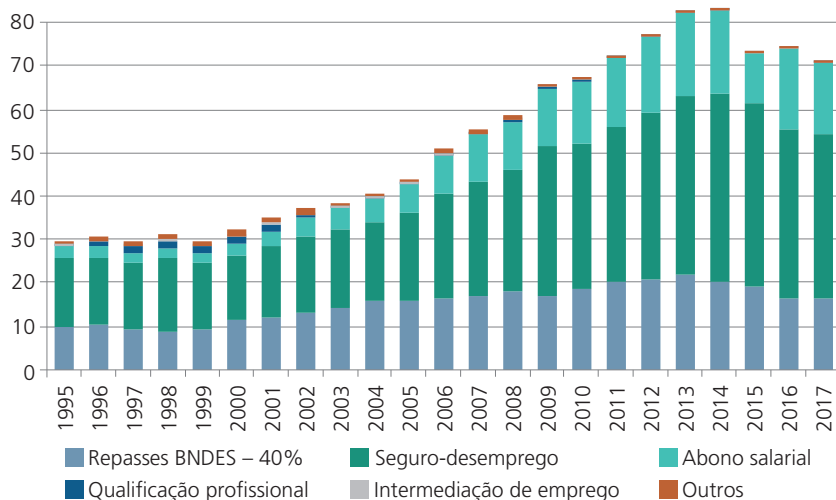
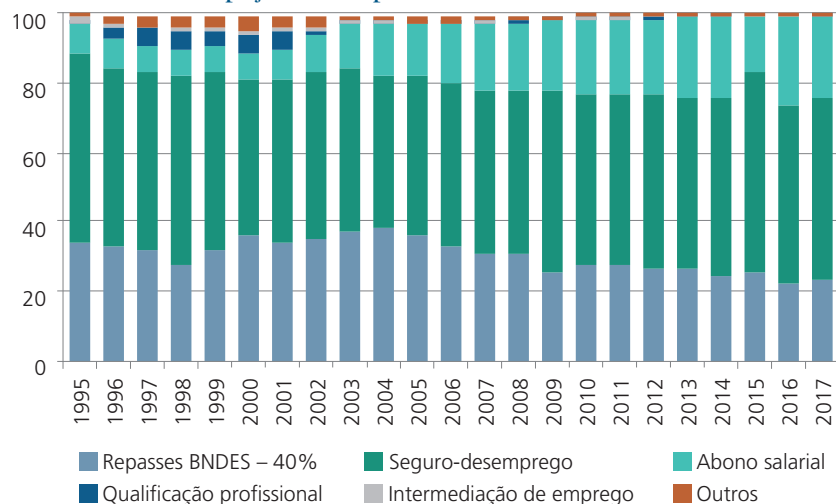


Gráfico 4B • Participação das despesas (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do Ministério do Trabalho e Boletim de Informações Financeiras do MTE. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

De modo geral, as despesas com o seguro-desemprego são afetadas pelo contingente de beneficiários, pelo valor do benefício e pela rotatividade da mão de obra. A elevação de qualquer uma dessas variáveis gera impacto, na mesma direção, nos gastos com o benefício do seguro-desemprego. Ou seja, espera-se que o aumento do contingente de beneficiários, do valor do benefício ou da rotatividade da mão de obra promova um crescimento nas despesas. O número de trabalhadores habilitados para receber o seguro-desemprego, por sua vez, é afetado pelo número de trabalhadores formais e pela taxa de desemprego. As condições de elegibilidade, representadas por mudanças que ampliem as exigências para obter o benefício, tendem a reduzir os gastos, ao passo que as alterações no sentido contrário tendem a provocar o aumento dos gastos. Não houve, no período em que se observou maior crescimento dos gastos com o seguro-desemprego, um aumento na taxa de desemprego¹² ou alteração significativa das condições de elegibilidade.

Melo (2015), analisando as variações das despesas do FAT, aponta que o total de trabalhadores formais do setor privado – regidos pela CLT – passou de 23 milhões em 2003 para 40 milhões em 2013. Se não há uma alteração significativa da taxa de rotatividade, o crescimento do número de trabalhadores abrangidos pelo benefício provoca um crescimento de sua concessão, e, portanto, dos gastos. Ao longo do período 2003-2013, a quantidade de beneficiários pas-

¹² Os dados do Ipea (Ipeadata – taxa de desemprego anual) mostram que os valores do desemprego para os anos 2011-2014 estão entre os mais baixos da série que está disponível para o período 1992-2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 10 set. 2018.

sou de 5,1 milhões para 8,9 milhões, crescimento semelhante, portanto, do crescimento do mercado de trabalho formal.

A política de valorização do salário mínimo também gera impacto sobre as despesas com o seguro-desemprego, pois o menor benefício a que o trabalhador desempregado tem direito corresponde a um salário mínimo nacional, estando, assim, atrelado a sua variação. No período 2002-2013, o salário mínimo foi reajustado em 239%, enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) aumentou apenas 87%, o que significa que o crescimento foi aproximadamente de 80% acima da inflação medida pelo IPCA.

A ampliação dos gastos com o abono salarial apresentou um comportamento semelhante aos gastos com seguro-desemprego. Assim como o seguro-desemprego, o abono salarial é afetado tanto pela valorização do salário mínimo quanto pela formalização do mercado de trabalho. O aumento real do salário mínimo amplia o número potencial de trabalhadores que têm direito a recebê-lo, ao mesmo tempo que aumenta o valor dos benefícios. O crescimento do número de trabalhadores com carteira tem um efeito considerável sobre o gasto com abono salarial, uma vez que a maioria dos empregos gerados oferece remuneração até dois salários mínimos, exatamente o público do benefício. Melo (2015) aponta que, entre 2003 e 2013, o público-alvo do abono salarial passou de 40% dos trabalhadores formais (celetistas e estatutários) para 50%. O número de trabalhadores que receberam o benefício passou de cerca de oito milhões, em 2003, para 21 milhões, em 2013. As despesas com abono salarial foram afetadas, portanto, não apenas pela elevação do salário mínimo, como pela expansão do número de trabalhadores que deveriam receber o abono.

O índice de cobertura do benefício manteve-se em cerca de 95%; ou seja, do total de trabalhadores que têm direito a ele, 5% deixam de recebê-lo. Dados do Ministério do Trabalho citados por Melo (2015) indicam que, em 2003, o abono salarial foi pago a 26,6% do total de trabalhadores do país, enquanto, em 2013, esse percentual atingiu 43,6%, confirmando que os empregos criados no período tinham uma remuneração média de até dois salários mínimos. Corseuil, Foguel e Tomelin (2016) decompõem os gastos com o abono salarial e verificam que a expansão do número de trabalhadores formais foi o principal motivo do crescimento dos gastos do FAT com esse programa.

Resumidamente, foram dois os principais fatores que provocaram a elevação dos gastos do FAT com o seguro-desemprego e com o abono salarial: a formalização do mercado de trabalho e a política de valorização do salário mínimo. Com um número cada vez maior de trabalhadores registrados no mercado formal de trabalho, aumentou o número de trabalhadores que passaram a ter direito a receber o seguro-desemprego, no caso de demissão sem justa causa, assim como aqueles que, por receberem até dois salários mínimos mensais, têm direito ao abono. Além disso, a valorização do salário mínimo provocou uma elevação do valor dos benefícios.

Observa-se, portanto, que os efeitos desejáveis para a sociedade brasileira, como o aumento da formalização do mercado de trabalho e o crescimento do salário mínimo, provocaram uma elevação substancial dos gastos do FAT.

Alguns analistas destacaram que as regras permitiam que alguns trabalhadores, especialmente os de renda mais baixa, utilizassem

o seguro-desemprego para aumentar sua renda.¹³ Em 2015, foram alteradas as condições para obtenção do benefício, ampliando as exigências para aqueles que o solicitam pela primeira vez (ver Quadro A1 do Apêndice). Alterou-se, ainda, o número de parcelas do benefício. O abono salarial também foi modificado; manteve-se a regra de que o trabalhador precisa trabalhar apenas um mês no ano, no mínimo, para ter direito a ele, mas o benefício se tornou proporcional ao número de meses trabalhados.

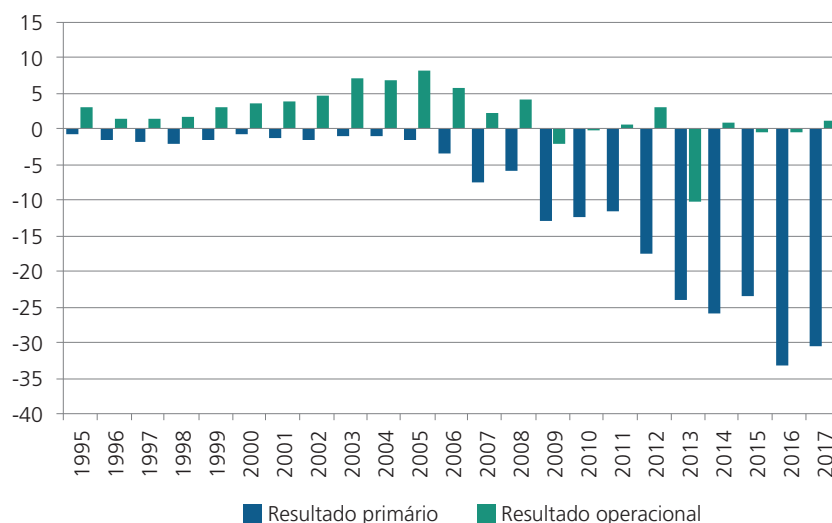
A elevação dos gastos, em uma situação de mercado de trabalho favorável, pode indicar que as condições econômicas que existiam quando se estabeleceram os benefícios foram modificadas, e torna-se oportuna, portanto, sua revisão.

13 Artigo do professor José Pastore (*O Estado de S.Paulo*, 3 de janeiro de 2012) descreve como isso poderia ser feito. “Vejam os que ocorrem com um empregado que ganha R\$ 1 mil por mês e que completa um ano na mesma empresa. As estimativas a seguir são feitas com aproximações e sem considerar os descontos de lei. Se ele for dispensado sem justa causa, terá acumulado R\$ 1.040 na sua conta do FGTS (inclusive a parcela do décimo terceiro salário). No caso de ser desligado da empresa sem justa causa, sacará esse montante e receberá R\$ 400 a título de indenização de dispensa, perfazendo R\$ 1.440. Além do salário do mês, como parte das verbas rescisórias, ele terá direito a R\$ 1 mil de décimo terceiro salário e R\$ 1.333 a título de férias e abono, o que no agregado soma R\$ 3.773. Uma vez despedido, ele receberá quatro parcelas no valor de R\$ 763,29 a título de seguro-desemprego, ou seja, R\$ 3.053,16. Em resumo: para viver nesses quatro meses, o empregado em tela disporá de R\$ 6.826, o que dá uma média mensal de R\$ 1.706, ou seja, 70% a mais do que ganhava quando estava trabalhando. Até aqui foi tudo legal. Mas, com a atual falta de mão de obra, o referido trabalhador pode se reempregar com facilidade. Para não perder o benefício do seguro-desemprego, muitos procuram um emprego informal. Digamos que o protagonista do exemplo consiga ganhar R\$ 1 mil nessa atividade, ou seja, R\$ 4 mil durante os quatro meses. O ganho total no período subirá para R\$ 10.826, que dá uma média de R\$ 2.706 mensais! Além disso, há o abono salarial.” Embora essa análise inclua o valor do décimo terceiro, de férias e do abono salarial, valores que o trabalhador também receberia se estivesse empregado e que, portanto, também elevariam sua renda, o acesso aos recursos do FGTS, sem dúvida, pode incentivar demissões, especialmente em uma situação de mercado de trabalho aquecido, em que é fácil encontrar novo emprego.

A execução financeira e o patrimônio do FAT

Desde 1995, no ano seguinte à instituição do FSE, o FAT obtém resultado primário negativo. Os sucessivos déficits primários (receita primária é inferior aos pagamentos do seguro-desemprego, abono salarial e repasse ao BNDES) foram cobertos pelas demais receitas, especialmente as financeiras (ver Tabela A3 do Apêndice e Gráfico 5).

Gráfico 5 • Resultado da execução financeira (R\$ bilhões, valores correntes)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Trabalho.

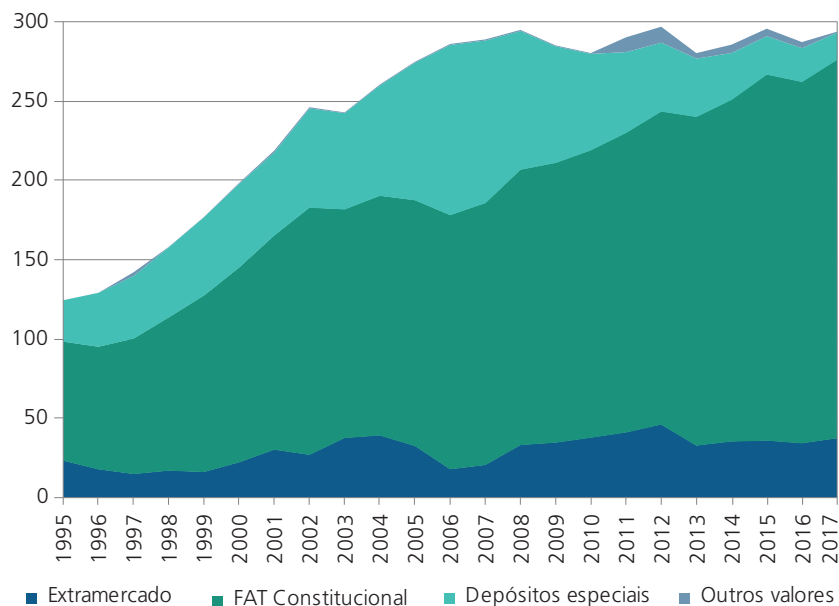
Nota: Dados disponíveis na Tabela A3 do Apêndice.

Esses déficits foram sucessivamente cobertos pelos pagamentos de juros de seus recursos disponíveis aplicados pelos bancos oficiais federais, na forma de depósitos especiais ou do FAT Constitucional (no BNDES), e pelo rendimento de suas reservas no Fundo Extra-

mercado. Até 2008, o resultado nominal do FAT foi positivo, pois suas receitas financeiras eram suficientes para cobrir os déficits primários. Os recursos repassados ao Banco permitiram a formação de um patrimônio do fundo, que retornava ao FAT, na forma de pagamentos de juros.

Entretanto, diante da insuficiência das receitas financeiras, a partir de 2010, o Tesouro Nacional passou a fazer aportes ao FAT para a cobertura do déficit. O Tesouro repassou ao fundo, entre 2010 e 2017, quase R\$ 60 bilhões e, mesmo assim, em diversos anos, houve déficits, que foram cobertos com o patrimônio do próprio FAT, conforme é possível notar no Gráfico 6.

Gráfico 6 • Evolução patrimonial do FAT
(R\$ bilhões, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do Ministério do Trabalho.

Destaca-se que, como mencionado anteriormente, o crescimento das despesas, especialmente com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, que ocorreu mesmo em anos em que reduções das taxas de desemprego foram observadas. O principal motivo para a elevação das despesas foi a ampliação do mercado de trabalho formal e, em seguida, o aumento real do salário mínimo.

Um efeito desse aumento de gastos com despesas obrigatórias, que são aquelas relacionadas ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e os repasses do FAT Constitucional para o BNDES, é a redução da margem do FAT para implementação de ações de geração de trabalho, emprego e renda por meio da aplicação de depósitos especiais, assim como ações para qualificação e recolocação de trabalhadores desempregados no mercado. Essas ações são aquelas que atingem todos os trabalhadores, até mesmo os do setor informal – e, portanto, impactam maior parcela dos trabalhadores –, e, principalmente, têm efeitos positivos sobre o pagamento de seguro-desemprego; isto é, espera-se que elas levem, no momento seguinte, à redução dos gastos com esse benefício.

As soluções apresentadas para a situação de escassez de recursos enfrentada pelo FAT procuram agir no aumento das receitas ou na redução das despesas. Quanto à receita, alguns falam em regulamentar a disposição constitucional, que prevê, no parágrafo quarto do artigo 239 da Constituição Federal, que os recursos de um imposto sobre a rotatividade da mão de obra sejam destinados aos mesmos objetivos dos recursos PIS-Pasep – para criar um mecanismo para reduzir a alta rotatividade de mão de obra.

A questão da regulamentação da contribuição adicional sobre a rotatividade e os resultados positivos que esse mecanismo poderia trazer é discutida em Ipea (2012). Um imposto sobre a rotatividade

excessiva poderia funcionar como um desestímulo às demissões sem justa causa por parte de empregadores e, especialmente, reduzir o incentivo aos “acordos” de demissão em que os empregadores simulam uma demissão com o objetivo de permitir que os trabalhadores recebam verbas trabalhistas.

O estudo destaca ainda que o imposto permitiria melhor distribuição dos custos do desemprego, com um pagamento maior daquelas empresas que são responsáveis por criar um peso para o sistema de emprego, ao realizar demissões em um volume superior ao que seria desejável. Contudo, Ipea (2012) não aponta apenas os pontos positivos do imposto sobre a rotatividade. Para resultar no efeito desejado, assim como tributos em geral, o imposto sobre a rotatividade precisaria de uma definição cuidadosa do fato gerador, com base de cálculo, alíquota, mecanismo de cobrança e penalização por inadimplemento, sob o risco de gerar efeitos nocivos ao mercado de trabalho.¹⁴

Além disso, o estudo alerta, corretamente, para a dificuldade em estabelecer um tributo adicional, em razão do sentimento generalizado contra a elevação de impostos. Talvez fosse possível instituí-lo em conjunto com uma redução da alíquota do PIS-Pasep, por exemplo, e o maior impacto esperado do imposto seria não sobre a arrecadação, mas sobre a redução da rotatividade, de modo a garantir um efeito positivo no sentido de reduzir os pagamentos do abono salarial e do seguro-desemprego.

Outras medidas com impacto positivo sobre as receitas do FAT seriam a extinção das desonerações fiscais e a redução da DRU,

¹⁴ O estudo faz uma análise do projeto de lei existente na Câmara para regulamentar a contribuição adicional sobre a rotatividade.

que ampliaria o volume de recursos disponíveis do PIS-Pasep. Em 2015, o Governo Federal revogou várias desonerações. Quanto à DRU, em razão da difícil situação fiscal, foi elevada de 20% para 30% desde 2016.

Quanto à redução das despesas, algumas medidas foram adotadas. No fim de 2014, foi publicada a Medida Provisória (MP) 665, de 30 de dezembro de 2014, com alterações nas condições de acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Essa medida foi transformada na Lei 13.134, 16 de junho de 2015, ampliando as exigências para obtenção do seguro-desemprego, com a elevação do número de meses trabalhados para acessar o benefício, e também tornando os requisitos mais rigorosos para acesso ao benefício por pescadores artesanais durante o período de defeso. No que se refere ao abono salarial, estipulou-se que o valor do abono seja proporcional ao número de meses trabalhados.

O FAT e o BNDES

Como mencionado, o artigo 239 da Constituição Federal destinou 40% da arrecadação do PIS-Pasep ao BNDES, para financiamento dos programas de desenvolvimento econômico. As contribuições ao PIS-Pasep eram a principal fonte de recursos do Banco desde 1975, e a Constituição promulgada em 1988, pode-se dizer, institucionalizou essa fonte de recursos. O repasse deles ao BNDES é, portanto, obrigatório; e tais recursos devem ser aplicados em projetos prioritários, conforme as orientações governamentais.

Uma característica importante desses recursos é que, em regra, não há previsão de devolução do principal, havendo apenas uma deter-

minação quanto ao pagamento de juros, que deve ser realizado semestralmente. Como não há prazo para exigibilidade dos recursos do FAT aplicados pelo BNDES, o saldo é considerado dívida subordinada e, de acordo com a legislação do Banco Central, parte desse valor pode ser computada para efeito de cálculo do Patrimônio de Referência do BNDES (SANTOS, 2006). Semestralmente, nos meses de janeiro e julho, o Banco transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos ordinários, que é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), para operações contratadas até 31 de dezembro de 2017, e a Taxa de Longo Prazo (TLP), para operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018.

Uma parte do FAT Constitucional, denominada FAT Cambial (ver Quadro A1 do Apêndice), pode ser aplicada no financiamento a empreendimentos e a projetos destinados à comercialização ou à produção de bens de reconhecida inserção internacional, ampliando os recursos disponíveis para a exportação. Esses recursos são remunerados pelas taxas de juros internacionais e variação cambial. Com variação dada pelo dólar americano, as taxas de juros podem ser a Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres (Libor) ou a taxa de juros dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América (Treasury Bonds). Se a variação for baseada no euro, a taxa de juros pode ser a de oferta para empréstimo em euro no mercado interbancário de Londres, ou a taxa representativa da remuneração média de títulos de governos de países da zona econômica do euro (*euro area yield curve*). No caso das operações remuneradas pela TJLP e pela TLP, a diferença positiva entre essas taxas e o limite de 6% ao ano é capitalizada no saldo devedor. Os recursos

ainda não aplicados são remunerados pela taxa Selic, sendo esses juros pagos mensalmente ao FAT.

Como é possível concluir dos gráficos 7 e 8, os repasses anuais dos recursos do PIS-Pasep são uma importante fonte de recursos para o BNDES. No período 1995-2006, representaram em média 50% dos desembolsos da instituição. Isso significa que aproximadamente metade dos recursos direcionados para o financiamento de projetos, nesse período, tiveram como fonte os recursos da arrecadação do PIS-Pasep repassados anualmente. A partir de 2009, com os empréstimos do Tesouro Nacional ao Banco, houve uma redução da participação dos recursos do FAT nos desembolsos, embora tenha se mantido uma parcela significativa. Observa-se que a participação do FAT retornou, a partir de 2016, a patamares próximos dos verificados nos períodos anteriores aos empréstimos do Tesouro.

Gráfico 7 • Participação média do FAT nos desembolsos totais do BNDES (%)

Gráfico 7A • 1995-2006

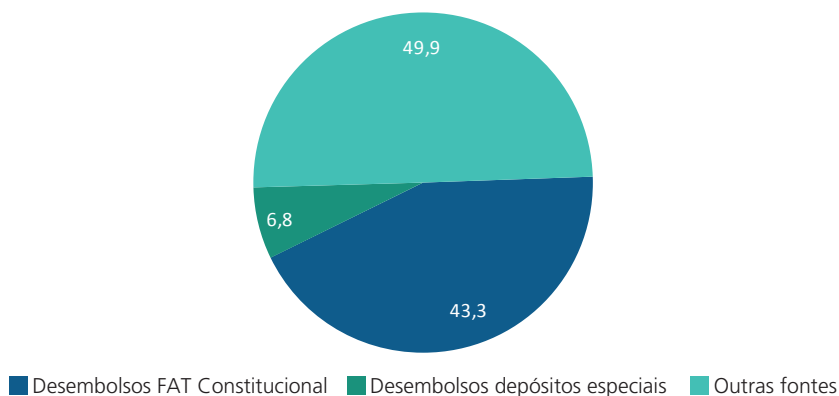
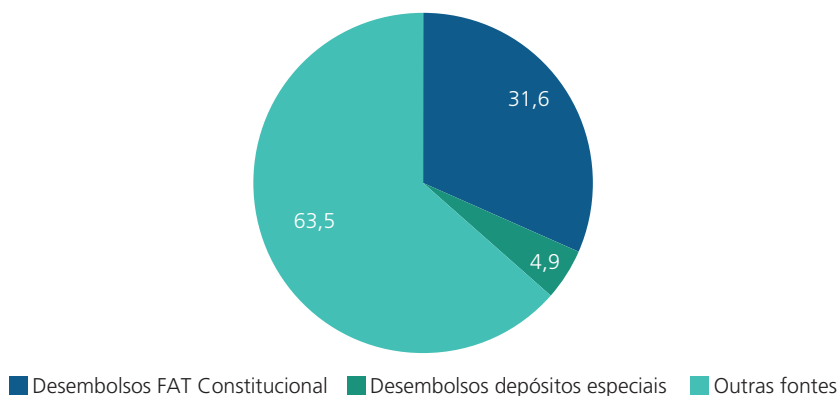
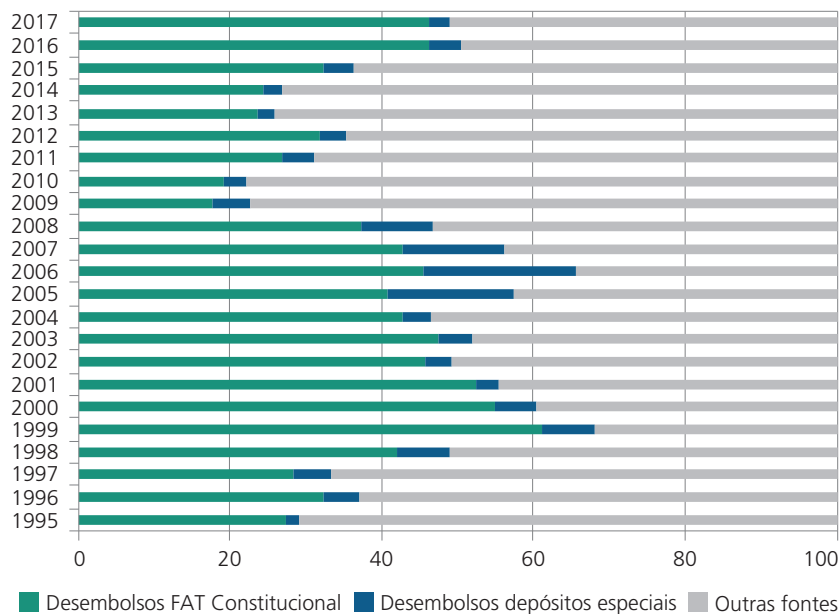


Gráfico 7B • 2007-2017



Fonte: Documentos internos BNDES.

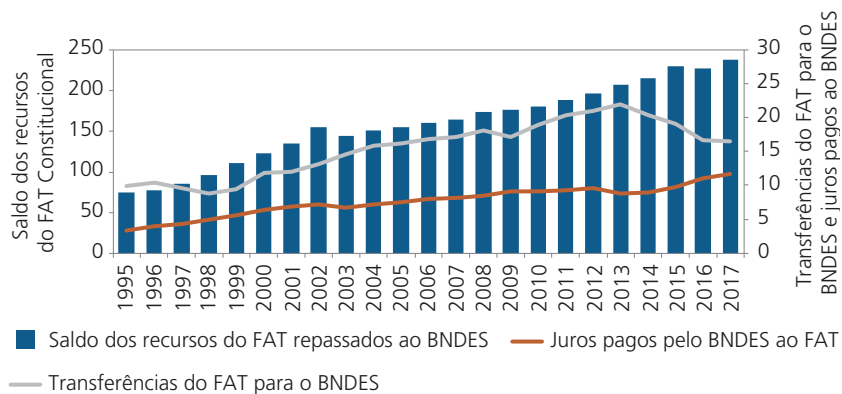
Gráfico 8 • Participação dos recursos do FAT nos desembolsos do BNDES (%)



Fonte: Elaboração própria, com base em documentos internos BNDES.

O Gráfico 9 apresenta os fluxos dos repasses feitos ao BNDES anualmente, os juros pagos semestralmente pelo BNDES e o saldo acumulado dos repasses no Banco (patrimônio do FAT no BNDES). Desde o início do fundo havia expectativa de crescimento do patrimônio do FAT aplicado pelo BNDES – o que de fato vem ocorrendo –, e a tendência é que os pagamentos de juros efetuados ao FAT aproximem-se dos valores que são repassados pelo fundo ao Banco. Até 2017, entretanto, isso ainda não ocorreu, uma vez que o total dos juros pagos pelo BNDES é inferior ao total repassado pelo FAT.

Gráfico 9 • Transferências ao BNDES, juros pagos pelo BNDES e saldos do FAT Constitucional (R\$ bilhões, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério do Trabalho e documentos internos do BNDES.

Nota: Dados disponíveis na Tabela A1 do Apêndice.

Com os recursos do FAT, o BNDES financia o desenvolvimento econômico por meio de projetos de infraestrutura, como empresas em transporte coletivo de massa, saneamento, fundamentais para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

Também o número de projetos de implantação, expansão e inovação de empresas financiadas com recursos do FAT são significativos. Esses financiamentos, portanto, ao apoiar a expansão da atividade econômica, têm como resultado a geração de emprego, contribuindo de forma ativa para o sistema de proteção ao trabalhador mantido com os recursos do FAT.

Os recursos do FAT aplicados pelo Banco financiam projetos que aumentem o bem-estar da população e gerem empregos, com impacto positivo sobre os gastos com o pagamento de seguro-desemprego. Além disso, os juros sobre os recursos aplicados retornam ao FAT, contribuindo para o financiamento dos demais gastos. A preocupação com a geração de emprego, portanto, existe desde a criação do FAT, justificando a adoção, pelo BNDES, de um modelo para estimar o impacto sobre o número de empregos da aplicação dos recursos repassados anualmente pelo fundo.

Conclusão

A análise financeira das receitas e dos gastos do FAT aponta alguns resultados. O impacto positivo que possa ter ocorrido pelo efeito da desoneração tributária sobre a atividade econômica, especialmente entre 2008 e 2017, não foi acompanhado de redução dos gastos com seguro-desemprego nem com o abono salarial. O impacto da desoneração sobre o FAT, portanto, foi negativo.

O crescimento das despesas do FAT, no período, foi fruto, principalmente, do crescimento do mercado de trabalho formal e da elevação do salário mínimo. Diante disso, não se espera uma redução significativa das despesas. O que poderia provocar essa redução seria a diminuição da rotatividade da mão de obra e, consequente-

mente, a diminuição da utilização, intermitente, do seguro-desemprego pelo mesmo trabalhador.

Outra questão que chama a atenção é a redução dos gastos obrigatórios com sistema de qualificação da mão de obra e de busca de emprego, em um ambiente em que esses gastos são ainda mais importantes. São esperadas transformações profundas no mercado de trabalho diante da digitalização crescente tanto dos serviços quanto da indústria. Nesse cenário, a requalificação do trabalhador torna-se cada vez mais importante nessa nova economia digital.

Outras soluções, portanto, devem ser procuradas para que o sistema de proteção ao trabalhador possa retomar seu papel, sem que seja necessário consumir paulatinamente seu patrimônio.

Quanto ao financiamento desse sistema, o direcionamento de parte de recursos do FAT para aplicação pelo BNDES em projetos de desenvolvimento econômico representa fonte perene de recursos para o FAT. Assegura, também, que o Banco continue a ser o agente de desenvolvimento do Governo Federal, com recursos disponíveis e de longo prazo, para financiar os segmentos prioritários.

No sentido de sua concepção, o mecanismo de geração de desenvolvimento econômico, emprego e renda que consegue, de forma virtuosa e endógena, absorver os gastos do seguro-desemprego e do treinamento e da qualificação profissional e, ainda, constantemente, aprimorar-se, com a gestão tripartite do Codefat, deve ser preparado e instrumentalizado para apoiar as mudanças na estrutura produtiva brasileira e na qualificação profissional em curso.

O Brasil carece de mecanismos de autofinanciamento bem-estruturados, e o FAT é uma das exceções. O fundo pode se modernizar e se aperfeiçoar para aproveitar as oportunidades produtivas que a nova

economia digital oferece à economia brasileira e, ainda, prover uma proteção social aos trabalhadores, de forma inclusiva em oportunidades e com uma visão de longo prazo.

Referências

AZEREDO, B. *Um estudo sobre as contribuições sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.

_____. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998. (Coleção Teses & Pesquisas, v. 1).

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular 2.790 de 3 de dezembro de 1997*. Disciplina o funcionamento do Fundo destinado a acolher aplicações das disponibilidades financeiras do FAT, FUNCAFÉ e FNDE. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45473/Circ_2790_v2_L.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Resolução nº 2.423, de 23 de setembro de 1997*. Dispõe sobre a aplicação das disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), do Fundo de Defesa da Economia Cafeteira (FUNCAFÉ) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45522/Res_2423_v1_O.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986*. Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, institui o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2284.htm>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996*. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007*. Prorroga o prazo previsto no *caput* do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011*. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1 de março de 1994*. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997*. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000*. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990*. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990*. Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8019.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8287.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991*. Dispõe sobre as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8352.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994*. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8900.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996*. Institui a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo da Marinha Mercante, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9365.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 10.183, de 12 de fevereiro de 2001*. Altera dispositivos da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, que institui a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fundo da Marinha Mercante. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10183.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 10.199, de 14 de fevereiro de 2001*. Dá nova redação aos arts. 6º e 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, e acresce dispositivo à Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10199.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001*. Acresce dispositivos à Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico, para facultar o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e ao seguro-desemprego. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10208.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002*. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para assegurar o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10608.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002*. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10637.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004*. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.865.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008*. Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015*. Altera as leis nºs 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei nº 13.483, de 21 de julho de 2017*. Institui a Taxa de Longo Prazo (TLP); [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13483.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975*. Altera disposições da legislação que regula o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp26.htm>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 19, de 25 de junho de 1974*. Dispõe sobre a aplicação dos recursos gerados pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp19.htm>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970*. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp07.htm>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. *Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970*. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp08.htm>. Acesso em: 20 dez. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 1.475, de 5 de junho de 1996*. Altera as leis nºs 8.019, de 11 de abril de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1475.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 1.553-18*. Dispõe sobre a emissão de Notas do Tesouro Nacional - NTN destinadas a aumento de capital do Banco do Brasil S.A., e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13483-21-setembro-2017-785500-publicacaooriginal-153817-pl.html>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, para dispor sobre o trabalho a tempo parcial, a suspensão do contrato de trabalho e o programa de qualificação profissional [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2164-41.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014*. Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 684, de 31 de outubro de 1994*. Institui a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação Pis-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo da Marinha Mercante, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/684.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Medida Provisória nº 956, de 30 de março de 1995*. Institui a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), dispõe sobre a remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador,

do Fundo da Marinha Mercante, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/956.htm>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Demonstrativos dos Gastos Tributários*. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Ministério do Trabalho. CGFAT/SPOA/SE/MTb. *Nota Técnica 202*, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/pldo-2018/anexo-iv-10-avaliacao-fat.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Ministério do Trabalho. CGFAT/SOAD/SE/MTb. *Nota Técnica 339*, de 11 de abril de 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-iv-10-avaliacao-financeira-do-fat-final.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

CARDOSO JR., 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 1.237).

CODEFAT. *Resolução nº 1, de 21 de junho de 1990*. Publica o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Res1.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Resolução nº 236, de 27 de abril de 2000*. Aprovou Regimento do Codefat, consolidando alterações introduzidas por resoluções anteriores. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Res236_2000_-_Regimento-Interno-do-CODEFAT.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Resolução nº 320, de 29 de abril de 2003*. Dispõe sobre a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, destinados ao financiamento da produção e comercialização de bens de reconhecida inserção no mercado internacional – FAT – Cambial. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-320-de-29-de-abril-de-2003.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Resolução nº 439, de 2 de junho de 2005*. Dispõe sobre a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em depósitos especiais remunerados. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Res439.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Resolução nº 489, de 28 de abril de 2006*. Altera a Resolução nº 439, de 2 de junho de 2005, que dispõe sobre a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em depósitos especiais remunerados. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-N%C2%BA-489-de-28-de-abril-de-2006.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. *Resolução nº 596, de 27 de maio de 2009*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que consolida modificações introduzidas. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Res596_2009_-_Regimento-Interno-do-CODEFAT.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, N.; TOMELIN, L. F. *A evolução recente da abrangência do programa de abono salarial*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? In: MONTEIRO NETO, A. (coord.). *Brasil em desenvolvimento 2011: estado, planejamento e políticas públicas*, Brasília: Ipea, 2012. cap. 9.

MELO, L. C. G. *O impacto das despesas com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial e as consequências da DRU e das desonerações das contas do FAT no período 2003-2013*. Monografia (COPPEAD Finanças) – Instituto COPPEAD de Administração, Rio de Janeiro: 2015.

NAJBERG, S. *A participação do estado na economia brasileira: o caso do PIS e do PASEP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial) – Departamento de Engenharia Industrial da Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, out. 1981.

PASTORE, J. País gasta muito com seguro desemprego. *O Estado de S.Paulo*, 3 de janeiro de 2012.

PROCHNIK, M. Fontes de recursos do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p.143-180, dez. 1995.

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

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

Apêndice

Quadro A1 • Principais marcos do FAT

7.7.1970	A LC 7 instituiu o PIS.
3.12.1970	A LC 8 institui o Pasep.
25.6.1974	A LC 19 unificou a aplicação dos recursos do PIS e do Pasep pelo BNDES. Os recursos dos fundos passaram a ser aplicados em programas especiais de investimentos elaborados e revistos periodicamente segundo as diretrizes e prazos de vigências dos PNDs.
11.9.1975	A LC 26 unificou, sob a denominação de PIS-Pasep, os fundos constituídos com os recursos do PIS e do Pasep. Além disso, permitiu que os participantes, cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos e que percebam salário mensal igual ou inferior a 5 (cinco) vezes o respectivo salário mínimo regional, podem retirar, ao fim de cada exercício financeiro, valor complementar que permita perfazer valor igual ao do salário mínimo regional mensal vigente.
10.3.1986	Decreto-Lei 2.284 de 10 de março de 1986 instituiu o seguro-desemprego.
5.10.1988	O artigo 239 da Constituição Federal estabeleceu que a arrecadação das contribuições para o PIS e o Pasep fosse direcionada ao financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial e determinou, ainda, que 40% dos recursos dessas contribuições fossem destinados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico.
11.1.1990	A Lei 7.998/1990 instituiu o FAT e o Codefat e estabeleceu as regras do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Estendeu os objetivos do Programa de Seguro-Desemprego, que passou a ter por finalidade prover assistência financeira temporária ao desempregado e auxiliar os trabalhadores na busca de novo emprego, além de promover sua reciclagem profissional. Atribuiu ao Ministério do Trabalho a responsabilidade da fiscalização do cumprimento do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.
11.4.1990	A Lei 8.019/1990 regulamentou aplicação dos recursos do PIS-Pasep e destinou sua arrecadação para o FAT. Estabeleceu a taxa de juros e prazos para recolhimento em relação aos recursos repassados para o BNDES, bem como regras para o regaste de recursos pelo FAT, no caso de insuficiência de fundos para o pagamento do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. Determinou as regras sobre a remuneração das disponibilidades financeiras do FAT. Permitiu que o Codefat prolongasse, em até dois meses, o período de concessão do seguro-desemprego, para grupos específicos de segurados.
21.6.1990	Resolução 1 do Codefat estabeleceu seu regimento interno, determinando sua composição, competências e atribuições.

20.12.1990	A Lei 8.287/1990 concedeu o benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso, com recursos do FAT.
28.12.1991	A Lei 8.352/1991 tratou das disponibilidades financeiras do FAT. Estabeleceu a exigência de que o FAT mantivesse uma RML que deveria ser aplicada em títulos do Tesouro Nacional, pelo Banco Central, de modo a garantir os pagamentos do seguro-desemprego e abono salarial por seis meses. Permitiu que o valor que excedesse a RML fosse alocado na forma de depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais. Foram flexibilizados, por prazo determinado, os critérios de elegibilidade do seguro-desemprego, concedendo o benefício para trabalhadores que houvessem sido dispensados sem justa causa entre 1º de janeiro de 1992 e 31 de junho de 1992, desde que tivessem recebido salário por seis meses antes da dispensa.
1.3.1994	A Emenda Constitucional de Revisão 1/1994 instituiu o FSE, que foi formado por várias fontes, entre elas uma parcela da arrecadação do PIS-Pasep. Direcionaram-se para o FSE a totalidade da arrecadação das instituições financeiras e 20% do restante total arrecadado.
30.6.1994	A Lei 8.900/1994 permitiu a utilização dos recursos do FAT para formação profissional dos trabalhadores em geral, não apenas para os trabalhadores do setor formal, que também são elegíveis ao seguro-desemprego. Além disso, tornou permanente a regra de acesso que havia sido flexibilizada pela Lei 8.352/1991 e ampliou o número de parcelas do seguro para trabalhadores com maior tempo de inserção no mercado de trabalho. As novas regras estabeleceram que o seguro-desemprego pudesse ser mantido entre três e cinco meses, em função do tempo de carteira assinada durante os três últimos anos a partir da data de demissão.
31.10.1994	A partir de 1º de dezembro de 1994, por força da MP 684/1994, os recursos do PIS-Pasep repassados ao BNDES passaram a ser remunerados pela TJLP, inclusive dos depósitos especiais. A TJLP era calculada com base na rentabilidade nominal média, em moeda nacional, dos títulos da dívida pública interna e externa de aquisição voluntária, e regulamentada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).
30.3.1995	A MP 956/1995 autorizou o BNDES a aplicar até 20% dos recursos transferidos pelo FAT (FAT Constitucional) em operação de financiamento a empreendimentos e projetos destinados à comercialização ou à produção de bens de reconhecida inserção internacional, ampliando os recursos destinados às exportações brasileiras, com remuneração igual à taxa de juros internacional mais variação cambial. Essa parcela dos recursos do FAT Constitucional é denominada FAT cambial.
30.3.1995	A MP 964/1995 estabeleceu que o Tesouro Nacional (TN) passasse a seguir uma programação financeira para repasse dos recursos da arrecadação do PIS-Pasep para o FAT. Até abril de 1995 a metodologia de repasses pelo TN dos recursos PIS-Pasep ao FAT obedecia aos mesmos critérios adotados para o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (Fpem).

4.3.1996	A Emenda Constitucional 10/1996 renomeou o FSE como FEF, a partir do exercício financeiro de 1996, e estendeu seu período de vigência para junho de 1997.
5.6.1996	A MP 964/1995 foi sucessivamente editada. Em junho de 1996, ela foi reeditada pela MP 1.475/1996, que estabeleceu que o TN seguisse uma programação financeira para repasse da arrecadação PIS-Pasep para o FAT e incluiu a autorização para o BNDES utilizar recursos dos depósitos especiais para conceder financiamentos aos estados, destinados à expansão do nível de emprego, podendo a União prestar garantias a essas operações.
16.12.1996	A Lei 9.365/1996 consolidou regras que haviam sido estabelecidas por meio de MPs, entre elas a criação do FAT Cambial.
22.11.1997	A Emenda Constitucional 17/1997 estendeu, mais uma vez, o período de vigência do FEF para 31 de dezembro de 1999.
4.12.1997	Até 4 de dezembro de 1997, as disponibilidades do FAT eram aplicadas no Banco Central do Brasil (Lei 8.352/1991). A partir dessa data, o Banco do Brasil passou a ser o agente financeiro responsável pela aplicação dos recursos do FAT, nos termos da Resolução 2.423/1997 e da Circular 2.790/1997, ambas do Banco Central do Brasil, com fundamento no parágrafo único do artigo 4º da MP 1.553-18/1997. Esses expedientes regulamentaram o Fundo Extramercado no BB – FAT/Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constituído em 4 de dezembro de 1997 pelo Banco do Brasil.
21.3.2000	A Emenda Constitucional 27/2000 instituiu, até o fim de 2003, a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União (DRU), entre eles o PIS-Pasep, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.
27.4.2000	Resolução 236/2000 do Codefat aprovou o regimento interno consolidando alterações introduzidas por resoluções anteriores.
12.2.2001	A Lei 10.183/2001 estabeleceu que a TJLP fosse determinada trimestralmente e calculada com base na meta de inflação fixada pelo CMN, mais um prêmio de risco, sendo fixada pelo CMN e divulgada até o último dia útil do trimestre anterior.
14.2.2001	A Lei 10.199/2001 converteu em lei o que já havia sido determinado por MPs que haviam estabelecido que o TN repassaria recursos ao FAT de acordo com programação financeira e autorizavam o BNDES a utilizar recursos dos depósitos especiais para conceder financiamentos aos estados.
23.3.2001	A Lei 10.208/2001 estendeu o benefício do seguro-desemprego aos empregados domésticos que estivessem inscritos no FGTS.

24.8.2001	A MP 2.164-41/2001 instituiu a bolsa de qualificação profissional, custeada pelo FAT, para o trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em cursos ou programa de qualificação profissional, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo celebrado para esse fim.
20.12.2002	A Lei 10.608/2002 estendeu o benefício do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou em condição análoga à de escravo.
30.12.2002	A Lei 10.637/2002 acabou com a cumulatividade da contribuição do PIS-Pasep, mas elevou a alíquota de arrecadação de 0,65% para 1,65%, com impacto positivo sobre a arrecadação.
29.4.2003	A Resolução 320/2003 do Codefat ampliou o limite da utilização do FAT Cambial de 40% para 50% do estoque dos recursos do FAT Constitucional depositado no BNDES.
19.12.2003	A Emenda Constitucional 42 estendeu a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União até 2007.
30.4.2004	A Lei 10.865/2004 criou a cobrança da contribuição PIS-Pasep para importações, mantendo a alíquota de 1,65%.
2.6.2005	A Resolução 439/2005 do Codefat estabeleceu a forma de reembolso dos recursos alocados em depósitos especiais do FAT.
28.4.2006	A Resolução 489/2006 do Codefat alterou a Resolução 439/2005 do Codefat, e a forma de reembolso automático (mensal) dos depósitos especiais do FAT.
20.12.2007	A Emenda Constitucional 56/2007 estendeu a DRU até 31 de dezembro de 2011.
31.3.2008	A Lei 11.648/2008 alterou a CLT, destinando parte dos recursos da arrecadação e contribuição sindical para as Centrais Sindicais, com redução da cota-parte destinada à conta-emprego e à conta-salário do Ministério do Trabalho.
27.5.2009	Res. Codefat 596 aprovou o regimento interno do Codefat, consolidando alterações introduzidas por resoluções anteriores.
21.12.2011	A Emenda Constitucional 68/2011 estendeu a DRU até 31 de dezembro de 2015.
30.12.2014	A MP 665/2014 alterou a Lei 7.998/1990, que regula o Programa de seguro-desemprego, o abono salarial e institui o FAT e altera a Lei 10.779/2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal. As mudanças introduzidas aumentavam as exigências para recebimento do seguro-desemprego.

16.6.2015	A MP 665 foi convertida na Lei 13.134/2015, com algumas modificações estabelecidas pelo Congresso Nacional. A Lei 13.134/2015 alterou a Lei 7.998/1990 quanto às exigências para obtenção do seguro-desemprego e do abono salarial. O abono salarial passou a ser proporcional ao número de meses trabalhados – o trabalhador recebe um salário mínimo como abono apenas se trabalhar durante 12 meses. Além disso, o número de parcelas do benefício passou a variar com o tempo de serviço observado nos 36 meses anteriores à dispensa e o número de solicitações anteriores. Não houve modificação no valor do benefício do seguro-desemprego, e apenas seu valor mínimo está associado ao salário mínimo.
8.9.2016	A Emenda Constitucional 93/2016 aprovou a prorrogação da DRU até 31 de dezembro de 2023 e ampliou o percentual de receitas desvinculadas para 30%, com efeito retroativo a janeiro de 2016.
21.7.2017	A Lei 13.483 criou a TLP e dispôs sobre a remuneração dos recursos do FAT e dos financiamentos do TN ao BNDES. A partir de 1º de janeiro de 2018, os financiamentos concedidos pelo Banco passaram a ser remunerados pela TLP, que substituiu a TJLP. A TLP não é aplicada ao FAT Cambial, que continua a ser remunerado pela variação cambial acrescida de uma taxa de juros internacional.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela A1 • Arrecadação PIS-Pasep devida ao FAT
(R\$, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)

Ano	Arrecadação PIS-Pasep	FSE/FEF/DRU	%	Arrecadação devida ao FAT
1994	39.807.519.960,79	9.824.997.541,60	25	29.982.522.419,19
1995	33.361.879.843,47	8.680.606.570,64	26	24.681.273.272,82
1996	34.079.829.098,82	8.266.211.517,20	24	25.813.617.581,62
1997	32.157.574.635,56	8.328.227.555,02	26	23.829.347.080,53
1998	30.035.129.684,79	8.008.069.409,37	27	22.027.060.275,42
1999	36.967.007.253,11	13.247.239.420,84	36	23.719.767.832,27
2000	35.473.279.047,36	5.488.142.594,06	15	29.985.136.453,30
2001	38.323.896.502,50	7.664.779.300,50	20	30.659.117.202,00
2002	39.233.952.167,79	7.838.687.282,41	20	31.395.264.885,38
2003	45.645.247.828,78	9.129.049.565,76	20	36.516.198.263,02
2004	49.072.432.157,79	9.814.486.431,56	20	39.257.945.726,23
2005	49.989.785.245,78	9.997.957.049,16	20	39.991.828.196,62
2006	52.190.504.509,40	10.438.100.901,88	20	41.752.403.607,52
2007	54.082.704.282,95	10.816.540.856,59	20	43.266.163.426,36
2008	58.692.951.724,91	11.738.590.344,98	20	46.954.361.379,93
2009	55.048.079.499,55	11.009.615.899,91	20	44.038.463.599,64
2010	66.063.278.424,35	13.212.655.684,87	20	52.850.622.739,48
2011	62.813.767.811,00	12.562.753.562,21	20	50.251.014.248,79
2012	66.793.236.981,48	13.358.647.396,29	20	53.434.589.585,19
2013	66.471.033.109,85	13.294.206.621,97	20	53.176.826.487,88
2014	62.485.974.034,79	12.497.194.806,96	20	49.988.779.227,83
2015	59.359.638.739,60	11.871.927.747,92	20	47.487.710.991,68
2016	55.312.945.334,53	16.452.586.114,40	30	38.860.359.220,12
2017	59.268.402.221,29	17.587.608.986,51	30	41.680.793.234,78

Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do MTE e no Boletim de Informações Financeiras do MTE pelo regime de competência. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/>> Acesso em: 18 dez. 2018.

Tabela A2 • Fluxos BNDES-FAT e saldos no BNDES
(R\$ milhões, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)

Ano	Juros pagos pelo BNDES ao FAT	Repasses do FAT para o BNDES	Saldo dos recursos do FAT repassados ao BNDES
1995	3.383	9.873	75.167
1996	3.930	10.325	77.422
1997	4.332	9.532	85.509
1998	4.912	8.811	96.735
1999	5.534	9.460	111.420
2000	6.423	11.811	122.952
2001	6.867	12.053	135.237
2002	7.177	13.108	156.051
2003	6.634	14.578	144.357
2004	7.166	15.821	151.280
2005	7.523	16.126	155.155
2006	7.990	16.814	160.415
2007	8.205	17.129	165.342
2008	8.503	18.113	173.840
2009	9.060	17.077	176.559
2010	9.060	18.957	181.444
2011	9.235	20.428	189.145
2012	9.656	21.076	197.612
2013	8.855	22.012	207.466
2014	9.029	20.406	215.667
2015	9.808	19.135	231.036
2016	11.112	16.600	228.083
2017	11.648	16.540	238.922

Fonte: Dados internos do BNDES.

Tabela A3 • Resultado primário (R\$ milhões constantes)

Ano	Receita arrecadação	Despesas		
	Pis-Pasep – FAT	Repasses BNDES – 40%	Seguro- desemprego	Abono salarial
1995	24.777,06	9.872,51	16.011,47	2.560,48
1996	22.993,80	10.325,45	15.794,51	2.456,65
1997	20.886,56	9.531,74	15.303,48	2.262,19
1998	21.833,59	8.810,82	17.209,69	2.316,27
1999	23.517,61	9.460,23	15.363,70	2.272,48
2000	28.998,16	11.811,17	14.823,45	2.482,94
2001	30.379,25	12.053,00	16.731,70	3.059,54
2002	32.227,46	13.108,48	18.054,12	4.041,18
2003	35.661,47	14.577,55	18.101,50	4.916,38
2004	38.307,56	15.820,62	18.169,83	5.782,01
2005	40.382,07	16.126,31	20.295,12	6.484,24
2006	43.251,47	16.813,80	24.142,63	8.722,46
2007	40.068,33	17.128,56	26.632,03	10.553,75
2008	47.679,91	18.113,37	28.020,16	11.375,50
2009	43.224,25	17.076,74	34.718,66	13.419,43
2010	47.064,89	18.956,90	33.453,48	14.329,98
2011	55.143,62	20.427,92	35.941,48	15.678,33
2012	52.985,58	21.076,33	38.641,86	17.263,33
2013	51.722,09	22.011,68	41.526,34	19.081,06
2014	52.029,31	20.406,07	43.397,81	19.162,85
2015	47.244,24	19.134,93	42.700,11	11.361,83
2016	40.272,84	16.600,08	39.207,56	18.613,14
2017	40.588,18	16.539,98	38.007,15	16.229,02

Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do MTE e no *Boletim de Informações Financeiras* do MTE. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

	Despesas		Despesa total	Resultado primário	
	Qualificação profissional	Intermediação de emprego			Outros
	96,51	461,07	154,94	29.156,99	(4.379,93)
	1.218,54	122,85	858,42	30.776,41	(7.782,61)
	1.556,53	148,51	1.019,90	29.822,35	(8.935,79)
	1.667,26	202,14	1.261,67	31.467,85	(9.634,25)
	1.387,26	196,54	1.197,87	29.878,08	(6.360,47)
	1.623,27	410,20	1.499,72	32.650,76	(3.652,60)
	1.685,05	440,85	1.250,35	35.220,51	(4.841,25)
	482,70	287,30	1.420,52	37.394,30	(5.166,84)
	121,55	179,99	703,69	38.600,66	(2.939,19)
	183,90	196,00	805,17	40.957,53	(2.649,97)
	199,36	198,64	878,10	44.181,77	(3.799,70)
	180,39	197,04	1.113,10	51.169,42	(7.917,95)
	166,68	191,90	1.042,06	55.714,98	(15.646,65)
	260,32	192,88	914,80	58.877,03	(11.197,12)
	273,19	165,07	632,46	66.285,55	(23.061,30)
	236,91	114,72	537,52	67.629,51	(20.564,62)
	114,03	144,07	588,23	72.894,05	(17.750,43)
	81,75	197,29	463,85	77.724,41	(24.738,82)
	8,61	152,52	485,47	83.265,68	(31.543,60)
	0,60	167,39	459,03	83.593,77	(31.564,46)
	-	76,85	491,80	73.765,52	(26.521,28)
	-	51,00	520,70	74.992,47	(34.719,63)
	58,59	34,44	467,56	71.336,73	(30.748,55)

Tabela A4 • Execução financeira do FAT em moeda corrente (R\$ milhões correntes)

Ano	Receita – arrecadação do PIS-Pasep – FAT	Despesas				
		Empréstimos BNDES (40%)	Pagamento do seguro- -desemprego	Pagamento do abono salarial	Qualificação profissional	Intermediação de emprego
1995	4.392,17	1.750,08	2.838,31	453,89	17,11	81,73
1996	4.828,34	2.168,18	3.316,60	515,86	255,87	25,80
1997	4.724,84	2.156,21	3.461,87	511,74	352,11	33,60
1998	5.182,29	2.091,28	4.084,79	549,78	395,73	47,98
1999	6.029,14	2.425,29	3.938,75	582,59	355,65	50,39
2000	7.850,94	3.197,75	4.013,29	672,23	439,48	111,06
2001	8.901,36	3.531,62	4.902,52	896,47	493,73	129,17
2002	10.368,12	4.217,22	5.808,32	1.300,12	155,29	92,43
2003	13.089,55	5.350,69	6.644,16	1.804,56	44,61	66,06
2004	15.150,80	6.257,12	7.186,24	2.286,81	72,73	77,52
2005	17.158,14	6.851,99	8.623,29	2.755,12	84,71	84,40
2006	19.622,26	7.628,06	10.952,99	3.957,19	81,84	89,39
2007	19.348,63	8.271,23	12.860,36	5.096,31	80,49	92,67
2008	25.045,39	9.514,62	14.718,48	5.975,34	136,74	101,32
2009	24.365,43	9.626,13	19.570,85	7.564,51	154,00	93,05
2010	28.765,14	11.586,08	20.446,11	8.758,20	144,79	70,11
2011	36.506,29	13.523,73	23.794,05	10.379,40	75,49	95,38
2012	37.863,88	15.061,30	27.613,75	12.336,50	58,42	140,98
2013	39.734,74	16.910,15	31.902,00	14.658,75	6,62	117,17
2014	43.107,15	16.906,77	35.955,81	15.876,74	0,50	138,69
2015	42.104,24	17.053,12	38.054,50	10.125,70	-	68,49
2016	38.798,50	15.992,37	37.772,21	17.931,73	-	49,14
2017	40.588,18	16.539,98	38.007,15	16.229,02	58,59	34,44

Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do MTE e no *Boletim de Informações Financeiras* do MTE.
Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financeira-do-fat/boletim-de-informacoes-financeiras/>>.
Acesso em: 18 dez. 2018.

Despesas		Resultado primário	Demais receitas do FAT			Resultado operacional
Outros projetos e atividades	Total		Remuneração total	Recursos do Tesouro Nacional	Outras	
27,47	5.168,59	(776,42)	3.513,85	-	68,06	2.805,49
180,25	6.462,57	(1.634,23)	2.802,20	-	155,73	1.323,70
230,72	6.746,24	(2.021,40)	2.879,73	-	341,30	1.199,63
299,46	7.469,01	(2.286,73)	3.505,99	-	309,94	1.529,21
307,10	7.659,76	(1.630,61)	4.049,90	-	360,29	2.779,57
406,03	8.839,84	(988,90)	4.078,15	-	266,90	3.356,15
366,36	10.319,88	(1.418,52)	4.755,99	220,42	254,52	3.812,40
457,01	12.030,38	(1.662,26)	5.874,79	37,07	369,57	4.619,17
258,29	14.168,38	(1.078,83)	7.676,14	12,90	393,80	7.004,01
318,45	16.198,87	(1.048,07)	7.556,66	23,52	282,47	6.814,58
373,10	18.772,61	(1.614,47)	9.326,64	21,55	398,72	8.132,45
504,99	23.214,46	(3.592,20)	8.899,15	27,50	250,52	5.584,97
503,20	26.904,26	(7.555,62)	9.096,12	5,71	626,50	2.172,71
480,53	30.927,03	(5.881,64)	9.394,77	26,94	534,74	4.074,81
356,52	37.365,04	(12.999,61)	10.084,49	24,60	551,90	(2.338,62)
328,52	41.333,83	(12.568,69)	10.212,15	1.091,45	855,88	(409,22)
389,42	48.257,47	(11.751,18)	11.389,10	88,10	846,91	572,94
331,47	55.542,43	(17.678,54)	14.457,47	5.294,60	901,04	2.974,57
372,96	63.967,65	(24.232,91)	8.289,31	4.831,25	746,96	(10.365,39)
380,32	69.258,82	(26.151,68)	12.695,34	13.842,59	464,99	851,24
438,29	65.740,10	(23.635,86)	14.044,13	7.396,74	1.622,87	(572,11)
501,64	72.247,09	(33.448,59)	19.230,76	12.509,50	1.150,58	(557,75)
467,56	71.336,73	(30.748,55)	17.579,83	13.794,90	507,03	1.133,21

**Tabela A5 • Total das desonerações fiscais e DRU do PIS-Pasep
(R\$ milhões, valores constantes de 2017 – deflator do PIB)**

Anos	Desonerações fiscais	FSE/FEF/DRU	Total
2003	1.357	9.129	10.486
2004	2.957	9.814	12.771
2005	3.100	9.998	13.098
2006	5.367	10.438	15.805
2007	4.706	10.817	15.523
2008	9.561	11.739	21.300
2009	10.026	11.010	21.035
2010	11.380	13.213	24.593
2011	9.883	12.563	22.446
2012	11.398	13.359	24.757
2013	11.793	13.294	25.087
2014	14.048	12.497	26.545
2015	15.822	11.872	27.694
2016	13.377	16.453	29.830
2017	12.720	17.588	30.307

Fonte: Brasil (2017; 2018).

Resumo

O artigo apresenta inicialmente uma abordagem descritiva dos conceitos de desenvolvimento em suas dimensões econômica, social e de sustentabilidade. Na sequência, analisa o direito ao desenvolvimento em suas diversas acepções jurídicas (direito subjetivo, princípio e função administrativa). Finalmente, examina o arcabouço jurídico do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nos níveis constitucional e legal, notadamente no que diz respeito à sua natureza jurídica, à sua sistemática de remuneração, à sua estrutura de capital e ao regramento para saque de recursos com o BNDES em caso de insuficiência.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Direito ao desenvolvimento. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Estrutura de capital.

Abstract

The article initially presents a descriptive approach to the concepts of development in its economic, social and sustainability dimensions. It then analyzes the right to development in its various legal meanings (legal right, principle and administrative function). Finally, it examines the legal framework of the Workers' Assistance Fund, at constitutional and legal levels, especially regarding its legal nature, remuneration systematic, capital structure and regulation for withdrawal of funds from BNDES in case of insufficiency.

Keywords: Development. Right to development. Brazilian Development Bank. Workers' Assistance Fund. Capital structure.

Introdução

No ano de 2018, a Constituição que recebeu a célebre alcunha de cidadã completa trinta anos. Em meio a protestos e comemorações, o momento é de grandes incertezas políticas, econômicas e sociais.

Jamais, em sua história recente, a Carta Política de 1988 foi tão abertamente questionada: discutem-se a falta de realismo de algumas de suas promessas, a prodigalidade dos privilégios concedidos a determinados grupos e corporações, a excessiva normatização sobre os mais diversos temas e, para alguns, até certo anacronismo filosófico para lidar com os desafios impostos pelo século XXI.

A despeito do aparente desencanto, acredita-se que os objetivos fundamentais da Constituição de 1988 (CF/1988) – construir uma sociedade justa, livre e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação – continuam íntegros e representativos dos verdadeiros anseios da maioria do povo brasileiro.

Esses objetivos constitucionais fundamentais – que permaneceram imutáveis ao longo desses trinta anos, juntamente com os direitos fundamentais previstos – hão de ser lembrados e reinseridos no centro do discurso político-jurídico do dia a dia como os principais vetores capazes de reunificar e mobilizar a sociedade brasileira em torno da retomada de seu inacabado projeto de desenvolvimento, e, assim, eventualmente, superar a armadilha da polarização, do discurso do ódio e da histeria sobre temas laterais que dominou a eleição presidencial.

No contexto da retomada desse projeto ainda inacabado, é certo que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o BNDES deverão

desempenhar um papel fundamental por estarem vocacionados – e plenamente capacitados – à promoção de um dos principais objetivos da CF/1988: a garantia do desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, o presente artigo propõe-se a tecer breves considerações sobre o conceito de desenvolvimento para, em seguida, examinar o arcabouço jurídico do FAT, conforme previsto pela Constituição e instituído pela Lei 7.998/1990, com suas alterações posteriores, a fim de esclarecer importantes questões jurídicas acerca de sua aplicação pelo BNDES.

Do conceito de desenvolvimento

O desenvolvimento nacional é um objetivo fundamental da República previsto no inciso II, do art. 3º da CF/1988, ao lado da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza, da marginalidade, da redução das desigualdades sociais e regionais e, ainda, da promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de preconceito ou discriminação.

A fim de interpretar e atribuir efetividade a essa postulação constitucional, é preciso, antes de tudo, compreender o que é desenvolvimento para, a partir daí, saber como medi-lo e, assim, poder persegui-lo.

O desenvolvimento não se confunde com o mero crescimento econômico. Isso porque, embora o desenvolvimento dependa, em grande parte, dos recursos propiciados pelo crescimento econômico, nem sempre o crescimento econômico virá acompanhado do desenvolvimento.

O crescimento é o fato econômico evidenciado pelo aumento da quantidade de bens e serviços disponibilizados aos habitantes de dada região, em certo intervalo de tempo,¹ sendo estatisticamente medido por meio do produto interno bruto (PIB).² O PIB é um índice macroeconômico que registra exclusivamente o quantitativo agregado em determinado local e período de tempo, com abstração de quaisquer outros aspectos, mesmo que relacionados ao processo de crescimento, tais como as eventuais transformações econômicas, sociais, culturais ou, ainda, os impactos ecológicos ocasionados pelo aumento da atividade econômica.

Segue-se daí que nem sempre o crescimento econômico implicará uma mudança estrutural ou qualitativa da sociedade em questão. Quando essa mudança não se verifica, o aumento da disponibilidade de bens e serviços propiciado pelo crescimento tende a ser apenas transitório, como um “surto”, e não um processo dotado de permanência e continuidade.³

Vários exemplos desses surtos de crescimento, dissociados do verdadeiro desenvolvimento, podem ser observados ao longo da história do

1 Nesse sentido, ver Nusdeo (2002, p. 17-18).

2 O conceito de PIB foi originalmente desenvolvido pelo economista russo-americano Simon Kuznets, em um relatório encomendado pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1934, para mensurar os impactos da Grande Depressão. Curiosamente, nesse relatório, o próprio Kuznets já advertia sobre a impropriedade do uso do PIB como forma de mensurar o nível de bem-estar. Depois da convenção de Bretton Woods, em 1944, o PIB tornou-se o instrumento principal para mensuração da economia dos países (DICKINSON, 2011).

3 No mesmo sentido, a Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral, de 4 de dezembro de 1986, reconhece que o desenvolvimento “é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes” (ver ONU, 1986).

Brasil, nos diversos “ciclos econômicos”,⁴ quando a alta no preço internacional de determinados gêneros agrícolas e minerais (*commodities*) induzia uma expansão econômica extraordinária nas regiões produtoras. Porém, cessados os efeitos desse induzimento provocado pelo fator externo, dava-se o movimento contrário, de recessão econômica, voltando tudo ao *status quo ante*, quando não a níveis inferiores ao de início.

Já o desenvolvimento propriamente dito é um processo complexo, em que o aumento da disponibilidade de bens e serviços ocorre acompanhado de alterações estruturais e qualitativas, não apenas de ordem econômica (por exemplo, aumento da especialização e da diversificação das atividades; liberação progressiva da mão de obra do setor primário para os setores secundário e terciário da economia; e aumento do PIB *per capita*), mas também social (por exemplo, urbanização gerada pela migração campo-cidade; surgimento de classe média consumidora e consciente de seus direitos; e aumento dos níveis de educação e de expectativa de vida) e político-institucional (por exemplo, aumento dos níveis de liberdade, de igualdade de gêneros e de participação democrática), as quais respondem pela sustentabilidade do processo, criando condições para que ele continue se manifestando nos períodos seguintes (NUSDEO, 2002).

Nessa perspectiva, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de relatórios anuais publicados no âmbito de seu Programa para o Desenvolvimento (Pnud), vem utilizando, desde a década de

4 Dentre os diversos ciclos econômicos da história do Brasil, destacam-se: da cana-de-açúcar (século XVI a meados do século XVIII, especialmente nas regiões Nordeste e Sudeste); do ouro (século XVIII, em Minas Gerais); da borracha (meados do século XIX até o início do século XX, na região amazônica); do café (século XIX a início do século XX, principalmente no Vale do Paraíba, exceto em São Paulo, onde a conjugação de diversos fatores favoráveis fez com que o crescimento propiciado pelo café impulsionasse um verdadeiro processo de desenvolvimento); da soja (fim do século XX e ainda em curso, principalmente no Centro-Oeste); e, mais recentemente, o superciclo das *commodities* ou *boom* das *commodities* (início do século XXI, anos 2006 a 2014, aproximadamente).

1990, o conceito de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para mensurar o nível de bem-estar das populações e classificar os diversos países como desenvolvidos (grau de desenvolvimento humano alto), em desenvolvimento (grau de desenvolvimento humano médio) ou subdesenvolvidos (grau de desenvolvimento humano baixo).

O IDH é um indicador elaborado com base em dados estatísticos que combina três dimensões ou objetivos de bem-estar: (i) uma vida longa e saudável (mensurado pela expectativa de vida ao nascer); (ii) acesso ao conhecimento (mensurado por anos médios de estudo e expectativa de anos de escolaridade); e (iii) um padrão de vida decente (mensurado por meio do PIB *per capita*) (PNUD, 2013).

Embora a utilização do IDH represente um grande avanço em relação ao PIB *per capita* como instrumento de mensuração dos níveis de bem-estar e do impacto das políticas públicas sobre a qualidade de vida, esse indicador também é passível de críticas,⁵ uma vez que deixa de mensurar outros aspectos relevantes para o bem-estar das populações, tais como o nível de degradação do meio ambiente (cuja melhor tentativa de mensuração, até o presente momento, se deu por meio do chamado Green GDP),⁶ de desigualdade na distribui-

5 Nesse sentido, ver o relatório da Comissão de Mensuração de Performance Econômica e Progresso Social elaborado a pedido do governo da França (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2010).

6 O Green GDP ou “PIB verde” foi uma tentativa de mensurar o crescimento econômico por meio de um índice que computasse também o custo ambiental. Era obtido subtraindo-se os custos dos danos ambientais ocasionados em determinado período do montante do PIB apurado no mesmo período, fornecendo, assim, uma visão mais clara sobre a verdadeira *performance* econômica. Infelizmente, dificuldades técnicas na quantificação dos custos ambientais (na maioria dos casos, feita por meio de um exercício de estimativa) e resistências políticas frustraram sua adoção pelos países. Na China, por exemplo, a tentativa feita em 2006 de substituir o PIB pelo “PIB verde” foi abandonada no ano seguinte, depois de se concluir que o custo da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais era maior do que o inicialmente previsto, ameaçando reduzir o crescimento do PIB para patamares politicamente inaceitáveis, inclusive próximos de zero em algumas províncias. Em 2015, a China anunciou que retomou o desenvolvimento de uma metodologia para o Green GDP, no âmbito de seu objetivo de tornar o crescimento do país sustentável até 2020 – ver Kahn e Yardley (2007) e Wang (2016).

ção de renda (mensurada pelo Coeficiente de Gini)⁷ e de liberdade política e participação democrática (mensurada, por exemplo, pelo Índice de Democracia).⁸

Além disso, o IDH não adota indicadores que permitam aferir a sustentabilidade do processo de desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável, conforme conceituado no célebre relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, é “o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades” (ONU, 1987, p. 41).

Segundo essa lógica, é importante mensurar e acompanhar fatores de risco que, ao se acumularem ao longo do tempo, são capazes de irromper em crises agudas, de difícil superação, a ponto de impedir a continuidade do processo de desenvolvimento, ou mesmo ocasionar o retrocesso econômico e social.⁹

7 “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos” (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

8 O Índice de Democracia é compilado pela revista *The Economist* para mensurar o estado da democracia em 167 países. O índice baseia-se em sessenta indicadores agrupados em cinco diferentes categorias – processo eleitoral e pluralismo, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política –, com notas que vão de 0 a 10. Além disso, de acordo com a pontuação atribuída, os diversos países são classificados como “democracias plenas”, “democracias imperfeitas”, “regimes híbridos” e “regimes autoritários”. O índice de democracia foi pela primeira vez divulgado por essa revista em 2006, com atualizações em 2008, 2010, 2011 e 2012 (ver KEKIC, 2007).

9 Sobre o tema, ver Beck (1992).

São exemplos de riscos de acumulação progressiva capazes de sabotar o processo de desenvolvimento no longo prazo: o risco ambiental de mudança climática provocada pelo fenômeno cada vez mais palpável do aquecimento global; o risco financeiro de insolvência dos países causado pelo excesso de endividamento, verificado principalmente depois da crise financeira mundial de 2008;¹⁰ o risco de desequilíbrio demográfico, seja pelo envelhecimento progressivo da população economicamente ativa dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com sobrecarga de seus sistemas públicos de saúde e previdência, seja pela explosão da natalidade nos países subdesenvolvidos, com consequente aumento de pressões migratórias.

Tais riscos de acumulação progressiva, geralmente imperceptíveis em curtos intervalos de tempo, devem ser monitorados com base em projeções de longo prazo, a fim de verificar se as bases sobre as quais repousa o desenvolvimento em cada momento permanecem sólidas (ou seja, sustentáveis) ou se estão frágeis, em vias de colapsar.

Logo, o IDH, apesar de seus inegáveis méritos, conforme já visto, ainda pode ser aprimorado ou re combinado com outros indicadores, seja para capturar com mais precisão as exigências do desenvolvimento humano em sua inteireza (por exemplo, por meio da inclusão de índices de preservação e salubridade ambiental, de distribuição de renda, de liberdade política e participação demo-

¹⁰ Hoje, depois de certo distanciamento histórico, prevalece o entendimento de que a crise financeira mundial foi ocasionada por falhas regulatórias que permitiram uma exposição excessiva das instituições financeiras ao endividamento exagerado das famílias, endividamento esse que foi posteriormente absorvido pelos Estados e agora consubstancia risco capaz de comprometer, no futuro, o crescimento da economia mundial como um todo. Sobre o tema, ver El-Erian (2017).

crática), seja para aferir a sustentabilidade do próprio processo em curso (mediante a consideração de fatores de risco de acumulação progressiva, tais como os de índoles ambiental, financeira pública e demográfica).

Com base nessas considerações e como breve síntese, é possível identificar três dimensões do desenvolvimento humano: (i) *desenvolvimento econômico* – correspondente ao aumento da disponibilidade de bens e serviços, acompanhado de transformações estruturais e qualitativas da economia, sendo medido principalmente por meio do PIB e do PIB *per capita*; (ii) *desenvolvimento social* – correspondente ao nível de bem-estar e desenvolvimento humano, representado por uma vida longa e saudável, com acesso ao conhecimento, um padrão de vida decente com razoável distribuição de renda, gozo de liberdades democráticas e meio ambiente equilibrado, sendo medido principalmente pelo IDH, combinado com outros indicadores acessórios, tais como o Coeficiente de Gini, o índice de Democracia e até o *Green GDP* (ou outros indicadores que venham a lhes fazer as vezes); e (iii) *desenvolvimento sustentável* – correspondente às condições necessárias à estabilidade e à continuidade do processo de desenvolvimento, sem comprometimento das gerações presentes e futuras, representado pelo não esgotamento dos recursos naturais, pelo equilíbrio econômico-financeiro dos países, pela reposição demográfica, entre outros fatores, podendo ser apurado por meio das projeções de longo prazo sobre o impacto dos referidos riscos sobre o processo de desenvolvimento, ou ainda por outros indicadores que venham a ser elaborados para a mensuração destes e de outros riscos futuros.

O processo de desenvolvimento, para que seja legítimo e efetivo, deverá considerar as três dimensões do conceito de desenvolvi-

to – econômica, social e sustentável –, incluindo seus indicadores de medição, a fim de orientar e medir de forma mais precisa o impacto das políticas públicas.

Se o que uma sociedade busca obter em matéria de desenvolvimento humano determina o que deve ser medido e se o resultado dessa medição afeta o processo de tomada de decisão sobre suas políticas públicas, é importante que os critérios de medição sejam bem calibrados e constantemente aperfeiçoados, sob pena de legitimar decisões políticas equivocadas.

Do direito ao desenvolvimento

A Constituição de 1967 (CF/1967), em seu art. 157, inciso V, do título destinado à ordem econômica e social, foi a primeira a abordar o tema. Todavia, se referiu apenas ao “desenvolvimento econômico”.¹¹ A partir da Emenda Constitucional 1/1969 (EC 1/1969), passou-se a utilizar a expressão “desenvolvimento nacional” (art. 160, *caput*),¹² embora ainda como objetivo restrito ao título da ordem econômica e social.

Na CF/1988, o direito ao desenvolvimento foi mencionado já em seu preâmbulo, e a garantia do desenvolvimento nacional foi elevada a objetivo fundamental da República (art. 3º, inciso II). Recebeu, assim, um tratamento mais amplo e congruente, posto que, conforme visto anteriormente, o desenvolvimento não deve ficar

11 CF/1967: “Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] V - desenvolvimento econômico”.

12 EC 1/1969: “Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios”.

restrito ao campo econômico, abrangendo também as esferas político-institucional, social, cultural, ambiental e todas as demais, tendo de ser igualmente perseguido pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil.

Diante dessa evolução do quadro normativo-constitucional voltado para o desenvolvimento nacional, cumpre verificar qual seria, afinal, o conteúdo mínimo desse direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento pode ser compreendido pelo menos em três sentidos: (i) como direito subjetivo; (ii) como princípio (dimensão objetiva); e (iii) como função administrativa (poder-dever).

Como direito subjetivo, o direito ao desenvolvimento, em “sentido lato”, tem conteúdo vago e inespecífico, podendo coincidir com o conteúdo de diversos outros direitos fundamentais: individuais (por exemplo, as liberdades públicas), políticos (por exemplo, os direitos relacionados à participação no processo democrático), sociais vinculados ao mínimo existencial (por exemplo, os direitos à educação e à saúde), difusos (por exemplo, o direito à segurança e à ordem pública; à justiça célere e efetiva; à boa administração; à livre-concorrência; ao sistema tributário racional, equitativo e não confiscatório; ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) e até intergeracionais (por exemplo, à preservação dos recursos naturais; ao equilíbrio financeiro-orçamentário; e ao não endividamento público em níveis excessivos que conduzam à precarização dos serviços públicos).

Na medida em que o desenvolvimento humano, em suas dimensões econômica, social e de sustentabilidade, se relaciona intimamente com a promoção dos direitos fundamentais, é de se reconhecer que

o direito subjetivo ao desenvolvimento humano, em sentido lato, corresponde a um conglomerado de direitos fundamentais.^{13,14}

Já em sentido estrito, o direito subjetivo ao desenvolvimento corresponde à pretensão dos indivíduos e das comunidades, em âmbito nacional, e dos países, em âmbito internacional, de participar do desenvolvimento e da distribuição justa dos benefícios dele resultantes. Isso se daria por meio da criação de condições favoráveis e da concessão de oportunidades reais de desenvolvimento a esses indivíduos, comunidades e países menos favorecidos, a fim de reduzir as desigualdades e promover o equilíbrio do desenvolvimento entre eles.

13 Daí a afirmação de Ricardo Lobo Torres, no sentido de que “o tratamento do direito ao desenvolvimento como direito humano leva a uma certa banalização deste último” (TORRES, 2005a, p. 352). Por outro lado, reforçando a visão de que o direito ao desenvolvimento seria um verdadeiro direito humano, a Declaração da ONU sobre o direito ao desenvolvimento, adotada pela Resolução 41/128, da Assembleia Geral, de 4 de dezembro de 1986, estabelece que “o **direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável**, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados” (art. 1º, § 1º) e que “**a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento** e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento” (art. 2º, § 1º) (ONU, 1986, grifos nossos).

14 Muitas têm sido as expressões utilizadas para designar os direitos humanos fundamentais. A expressão direitos humanos, embora originalmente derivada do direito natural, posto que referente a direitos decorrentes da própria natureza dos homens, atualmente encontra-se amplamente positivada no Direito Internacional, sendo objeto de diversas declarações e tratados internacionais. Já a expressão direitos fundamentais deriva principalmente da Constituição Alemã, que dedica o seu capítulo inicial aos direitos fundamentais (*grundrechte*), e passou a ser utilizada para se referir aos direitos humanos positivados em uma norma fundamental de Direito Interno. Sobre isso, ver Torres (2005b). Não obstante, no que diz respeito ao seu conteúdo, parece não haver grande diferença entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, exceto, talvez, pela maior abrangência dos primeiros, já que não estão limitados ao Direito Positivo (embora diversas constituições, incluindo a brasileira, já consagrem cláusulas de abertura – por exemplo, o § 2º do art. 5º da CF/1988 – que deixam aberta a possibilidade de uma interpretação ampliativa e evolutiva do rol de direitos fundamentais).

São exemplos dessa espécie de concretização do direito ao desenvolvimento, como realização da igualdade real de oportunidades, alguns tipos de ação afirmativa e tratamentos diferenciados voltados para indivíduos, comunidades ou povos, em situação de desvantagem histórica por terem sido alvo de violações maciças e flagrantes de seus direitos fundamentais, tais como:

- segregação racial (*apartheid*) e outras formas de racismo ou discriminação social;
- dominação, ocupação ou colonialismo estrangeiros;
- escravidão, guerras, genocídios e outras formas de violência extremas; e
- epidemias, desastres naturais, catástrofes humanas e outros acidentes graves que afetem as populações de maneira devastadora.

Nesses casos, caberia ao direito não tratar a todos de modo uniforme, cristalizando desigualdades e promovendo a injustiça plena, mas sim reconhecer e regular as diferenças existentes em cada arranjo institucional (nacional ou internacional), de forma a conciliá-las e equilibrá-las.

É nesse sentido também, por exemplo, que a CF/1988, em seu art. 151, inciso I, admite a quebra da uniformidade da tributação federal, por meio da concessão de incentivos fiscais pela União para promover o equilíbrio entre as diferentes regiões do país.

No plano internacional, alguns economistas já propõem uma reforma das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), de forma que elas deixem de visar exclusivamente a maximização do comércio e o acesso aos mercados e passem a admitir maior diversidade de regimes e tratamentos, de acordo com o grau de desenvolvimento dos países, a fim de possibilitar uma chance efetiva de fuga da pobreza e do subdesenvolvimento (RODRIK, 2009).

Já em sua dimensão objetiva, o direito ao desenvolvimento (art. 3º, inciso II, CF/1988) assume a forma de **princípio** e surge como norma que fixa para o Estado e para a sociedade uma diretiva, um objetivo e um valor fundamental, exigindo a formulação e a implementação de políticas, bem como a adoção de condutas, tendentes a promover o constante aprimoramento institucional, econômico e social, de forma a propiciar o desenvolvimento nacional e o bem-estar da população.

A par do objetivo desenvolvimentista, fato é que a Constituição também consagra outros fins que podem com ele se chocar em certos casos concretos, tais como a preservação ambiental (art. 170, inciso VI, e art. 225), a estabilidade monetária (arts. 164 e 192), o equilíbrio orçamentário (art. 163, inciso I, c/c Lei Complementar 101/2000), a livre-concorrência (art. 170, inciso IV), a defesa do consumidor (art. 170, inciso V), a distribuição de renda (art. 170, inciso III e VII), a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores e a busca do pleno emprego (art. 7º e 170, inciso VIII), entre outros.

Esses objetivos, à primeira vista, restritivos, estão na realidade voltados à manutenção de determinadas situações de equilíbrio, cujo rompimento levaria a uma situação de crise ou a um colapso no funcionamento das instituições (NUSDEO, 2002). A maioria desses fins poderá conviver em relativa harmonia com a aplicação de políticas e programas desenvolvimentistas, até mesmo complementando-se reciprocamente. Outros, porém, e a depender das circunstâncias do caso concreto e da ênfase política que for dada à busca do objetivo desenvolvimentista, poderão com ele colidir.

Nesses casos, a participação do Poder Judiciário poderá ser bastante valiosa, por meio de estratégias que privilegiem a promoção do diálogo institucional e da mediação para a busca de soluções conjuntas que equilibrem os objetivos e princípios conflitantes e ao mesmo tempo garantam os direitos fundamentais.

Os órgãos de controle, igualmente, embora não possam se imiscuir no mérito das políticas públicas desenvolvimentistas, podem, com base no art. 70 da CF/1988, exigir dos gestores públicos a observância de parâmetros mínimos de congruência, consistência e continuidade, reduzindo, assim, o risco de decisões incoerentes ou soluções *ad hoc* para satisfazer grupos de interesse, quer econômicos, quer políticos.

Do desenvolvimento como função pública: a constitucionalização do FAT e da contribuição tributária para o desenvolvimento

A CF/1988 atribuiu à União a competência para a elaboração e a execução de planos de “desenvolvimento econômico e social” (art. 22, inciso IX),¹⁵ no mesmo rol em que previu o desempenho de outras funções públicas essenciais, tais como a representação diplomática (inciso I), a defesa externa (inciso II), a emissão de moeda (inciso VII) e a manutenção dos serviços públicos postais (inciso X), de telecomunicações (inciso XI), de energia elétrica (inciso XII, alínea “b”), de administração portuária e aeroportuária (inciso XII, alíneas “f” e “c”), entre outros.

Além disso, a partir da CF/1988, as receitas das contribuições especiais, antes afetadas ao Programa Integração Social (PIS)-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), passaram a ser

¹⁵ CF/1988: “Art. 21. Compete à União: [...] IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

vinculadas ao custeio do programa do seguro-desemprego e do abono salarial (art. 239, CF/1988), por meio do FAT, e ao financiamento de projetos de desenvolvimento, por meio do BNDES. Em textual:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no “caput” deste artigo, **pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor (grifos nossos).

O FAT é um fundo público especial, de natureza contábil-financeira, sem personalidade jurídica própria, instituído por meio da Lei 7.998/1990. Os recursos oriundos das contribuições tributárias, enquanto alocados no FAT, constituem uma universalidade de bens com destinação própria, integrantes do patrimônio da União e sujeitos ao mesmo regime jurídico de direito público que lhe é peculiar. A doutrina do direito financeiro também corrobora esse posicionamento, em textual:

[...] podemos afirmar que a natureza jurídica dos fundos públicos é a de universalidade de recursos financeiros – *universitas iuris* – com destinação própria e regime jurídi-

co de direito público. [...] Estes fundos são desprovidos de personalidade jurídica, uma vez que correspondem a meros lançamentos contábeis no plano de contas do respectivo ente ou órgão público, onde são registradas as receitas públicas previamente destinadas ao fundo, conforme a determinação legal, e a respectiva aplicação destes recursos nas despesas públicas a elas vinculadas, tudo através de um sistema de conta-corrente. [...] A título de exemplo de fundos especiais públicos na esfera federal encontramos [...] o **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**, para custeio do programa de Seguro-Desemprego, pagamento de abono salarial etc. (ABRAHAM, 2015, p. 131-132, grifos nossos).

A CF/1988 também inovou ao atribuir expressamente ao BNDES – originalmente constituído como autarquia e posteriormente transformado em empresa pública federal¹⁶ – a competência para financiar programas de desenvolvimento econômico, por meio de uma fonte exclusiva e privilegiada de recursos de longo prazo, oriundos da vinculação de 40% da receita das contribuições afetadas ao FAT (art. 239, § 1º).

Nesse sentido, a parcela da contribuição para o PIS-Pasep constitucionalmente vinculada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico pelo BNDES pode ser propriamente identificada como verdadeira “**Cide-Desenvolvimento**”,¹⁷ já que a promoção do desenvolvimento é sua finalidade e destinação constitucional.

16 O BNDES foi originalmente criado como autarquia federal pela Lei 1.628/1952 e posteriormente transformado em uma empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, pela Lei 5.662/1971.

17 O termo Cide é usualmente utilizado no Direito Tributário para designar as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. São previstas de forma genérica no art. 149 da CF/88 e devem estar sempre vinculadas a uma finalidade econômico-interventiva específica.

A lógica de “carimbar” recursos tributários para financiar investimentos produtivos por intermédio do BNDES e, paralelamente, por meio de seus rendimentos, custear o pagamento dos benefícios sociais foi bem sintetizada pelo senador José Serra, que assim descreveu a concepção que prevaleceu durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, da qual foi participante direto:

A proposta que apresentei terminou prevalecendo. O PIS-Pasep passaria a financiar um Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que cobriria o abono salarial e pagaria o seguro-desemprego. E, de cada R\$ 100 arrecadados, aplicaria R\$ 40 no BNDES. O rendimento obtido engrossaria o patrimônio do FAT. Isso tudo ficou cravado na Constituição e na lei correspondente. A lógica era simples: faz-se uma poupança para financiar projetos de investimento, que contribuem para o crescimento da economia, e nos anos de retração a reserva financia o gasto com mais seguro-desemprego (SERRA, 2017, grifos nossos).

Assim, por decisão expressa do constituinte originário, coerente com o objetivo fundamental da República de garantir o desenvolvimento nacional (art. 2º, inciso II), fixou-se na própria Constituição, como política de Estado e não de um simples governo, a vinculação de parte dos recursos do FAT a programas de desenvolvimento, a fim de lhe assegurar a permanência e a estabilidade necessárias ao atingimento daquele objetivo fundamental de longo prazo.

Daí, por sinal, ser essa parcela dos recursos propriamente reconhecida no âmbito do BNDES e do Governo Federal como “**FAT-Constitucional**”, ou seja, recursos oriundos do FAT cuja destinação ao financiamento de programas de desenvolvimento é definida pela própria Constituição.

Do arcabouço legal do FAT

A Lei 8.019/1990 reproduz fielmente o objetivo desenvolvimentista previsto no § 1º do art. 239 da CF/1988. Confirma-se, nesse sentido, a redação do art. 2º da Lei 8.019/1990:

Art. 2º Conforme estabelece o § 1º do art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% da arrecadação mencionada no artigo anterior serão repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. [...]

§ 4º Correrá por conta do BNDES o risco das operações financeiras realizadas com os recursos mencionados no caput deste artigo.

Conforme se depreende do dispositivo transcrito, a Lei 8.019/1990, secundando a Constituição, atribuiu ao BNDES a competência exclusiva – assim como certa margem de discricionariedade técnica – para elaborar programas de investimento e gerir os recursos do FAT-Constitucional, aplicando-os em projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico do país e assumindo, como corolário disso, o risco de crédito das operações financeiras realizadas.

Antes do advento da Lei 13.483/2017, o BNDES remunerava todo o estoque de recursos repassados pelo FAT pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), na forma da Lei 9.365/1996 e seus encargos recolhidos ao fundo em periodicidade semestral. Em textual:

Art. 4º Os recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Fundo da Marinha Mercante, repassados ao BNDES ou por

este administrados e destinados a financiamentos contratados a partir de 1º de dezembro de 1994, terão como remuneração nominal, a partir daquela data, a TJLP do respectivo período, ressalvado o disposto no § 1º do art. 5º e nos arts. 6º e 7º desta Lei.

Parágrafo único. O BNDES transferirá, nos prazos legais, ao Fundo de Participação PIS-PASEP e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador o valor correspondente à TJLP aludida no caput deste artigo, limitada a seis por cento ao ano, capitalizada a diferença, podendo o Conselho Monetário Nacional, após manifestação favorável do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e do Conselho Diretor do Fundo de Participação PIS-PASEP, alterar esse limite.

De acordo com a nova sistemática instituída a partir de 1º de janeiro de 2018, data da eficácia plena da Lei 13.483/2017, os recursos repassados pelo FAT ao BNDES devem ser segregados em **até quatro hipóteses distintas** para efeito de determinação de sua taxa de remuneração.

Na primeira hipótese, segundo o art. 2º, *caput*, da Lei 13.483/2017, os recursos, quando aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018, serão remunerados, *pro rata die*, pela Taxa de Longo Prazo (TLP),¹⁸ apurada mensalmente, composta pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pela taxa de juros prefixada, estabelecida em cada operação. Em textual:

¹⁸ A fórmula de cálculo da TLP foi regulamentada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.600/2017.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM), quando aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018, serão remunerados, *pro rata die*, pela Taxa de Longo Prazo (TLP), apurada mensalmente, composta pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e pela taxa de juros prefixada, estabelecida em cada operação.

Na segunda hipótese, de acordo com o art. 2º, § 2º, da Lei 13.483/2017, os recursos repassados ao BNDES, enquanto não estiverem aplicados em operações de financiamento, serão remunerados, *pro rata die*, pela taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia para títulos públicos federais (Taxa Média do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic), divulgada pelo Banco Central do Brasil, ou por outra taxa que legalmente venha a substituí-la. Em textual:

§ 2º Os recursos dos Fundos de que trata o caput deste artigo repassados às instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento, enquanto não forem aplicados, serão remunerados, *pro rata die*, pela taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos públicos federais, divulgada pelo Banco Central do Brasil, ou por outra taxa que legalmente venha a substituí-la.

Na terceira hipótese, disciplinada pelo art. 2º, *caput* e § 6º, da Lei 13.483/2017, c/c art. 6º da Lei 9.365/1996, os recursos, quan-

do aplicados em operações de financiamento a empreendimentos e projetos com “reconhecida inserção internacional” e cujas obrigações de pagamento sejam “denominadas ou referenciadas em dólar norte-americano ou em euro”, serão remunerados por uma das taxas de juros internacionais previstas no referido art. 6º (Libor, US Treasury Bonds, *euro area yield curve*, entre outras), a depender da moeda de referência adotada na operação com o beneficiário final.

Trata-se, aqui, do chamado *FAT-Cambial*. Confira-se o texto legal:

Art. 2º [...]

§ 6º A TLP não se aplica aos recursos dos Fundos utilizados em operações de financiamentos de empreendimentos e projetos destinados à produção ou à comercialização de bens e serviços de reconhecida inserção internacional, cujas obrigações de pagamento sejam denominadas ou referenciadas em dólar norte-americano ou em euro, as quais observarão o disposto no art. 6º da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2017).

Art. 6º Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador aplicados nas operações de financiamentos de que trata o caput do art. 5º desta Lei terão como remuneração:

I – a Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres – LIBOR, informada pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa de juros dos Títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América – Treasury Bonds, quando referenciados pela cotação do dólar dos Estados Unidos da América;

II – a Taxa de Juros de oferta para empréstimo na moeda euro, no mercado interbancário de Londres, informada

pelo Banco Central do Brasil, ou a taxa representativa da remuneração média de títulos de governos de países da zona econômica do euro – euro area yield curve, divulgada pelo Banco Central Europeu, quando referenciados pela cotação do euro.

§ 1º Em caso de não divulgação das taxas referidas no inciso II do caput deste artigo, poderão ser utilizadas as taxas informadas pela Associação Britânica de Bancos – British Bankers Association ou da Federação Bancária Europeia – European Banking Federation.

§ 2º O BNDES transferirá ao Fundo de Amparo ao Trabalhador a remuneração prevista no caput deste artigo, no prazo a que se refere o art. 3º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990 (BRASIL, 1996).

Há, ainda, uma quarta hipótese, de natureza transitória, regulada pelo art. 2º, *caput*, c/c os arts. 9º e 12, incisos II a V, da Lei 13.483/2017, segundo a qual os recursos, enquanto aplicados em operações contratadas até 31 de dezembro de 2017 ou nas operações contratadas ao amparo das regras de transição previstas nos incisos II a V do art. 12, permanecerão sujeitos à remuneração pela TJLP, até o término do prazo original dessas operações. Em textual:

Art. 9º A remuneração dos recursos do Fundo de Participação PIS-Pasep, do FAT e do FMM, aplicados pelas instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2017, permanece regida pela Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. A renegociação, a composição, a consolidação, a confissão de dívida e os negócios assemelha-

dos, referentes às operações de que trata o caput deste artigo, que importem em prorrogação do prazo original ou acréscimo do saldo devedor mediante a liberação de novos recursos, ficarão sujeitos à forma de remuneração prevista nos arts. 2º e 3º desta Lei.

[...]

Art. 12. Fica vedada, a partir de 1º de janeiro de 2018, a contratação de operações que tenham a TJLP como referência, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I – operações de hedge;

II – operações de financiamento que tenham obtido o reconhecimento preliminar de sua elegibilidade às linhas de crédito das instituições financeiras oficiais federais por comitê de crédito ou órgão congênere até 31 de dezembro de 2017;

III – operações de financiamento destinadas ao apoio a projetos de infraestrutura, objeto de licitações públicas cujo edital tenha sido publicado até 31 de dezembro de 2017;

IV – operações de financiamento indiretas, por meio de agentes financeiros credenciados, que tenham sido protocoladas nas instituições financeiras oficiais federais até 31 de dezembro de 2017; e

V – operações realizadas por meio do Cartão BNDES que tenham sido autorizadas em seu Portal de Operações até 31 de dezembro de 2017.

§ 1º Os recursos dos Fundos de que trata o caput do art. 2º desta Lei aplicados nas operações relacionadas nos incisos II, III, IV e V do caput deste artigo serão remunerados pela TJLP.

§ 2º O disposto neste artigo não afasta a aplicação da TJLP nas finalidades previstas em legislação específica.

Trata-se, com efeito, de hipótese de caráter temporário que decorre justamente do objetivo de preservar a segurança jurídica do BNDES e dos beneficiários finais em relação àquelas operações já contratadas ou em vias de contratação, durante o período de transição fixado pelo legislador.

O legislador, quando da edição da referida regra, teve como objetivo primordial preservar as relações jurídicas preexistentes, de modo que, aplicando-se a nova taxa apenas para os contratos celebrados a partir da vigência da norma, evita-se um descasamento entre passivos (relação do BNDES com o FAT) e ativos (relação do Banco com seus tomadores, por meio dos contratos de financiamento anteriores ao advento da nova norma). Dessa forma, dado que esses financiamentos continuam sendo remunerados pela TJLP, o BNDES continuaria remunerando os recursos do FAT nele alocados igualmente pela TJLP.

Em função das regras de transição previstas nos arts. 9º e 12 da Lei 13.483/2017, a taxa de remuneração dos recursos aplicados nessas operações continuará sendo a TJLP, conforme definida pela Lei 9.365/1996 e recentemente regulamentada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.645/2018.

Assim, a partir da vigência da Lei 13.483/2017, o tipo de alocação dos recursos em quaisquer das quatro hipóteses – (i) operações novas (TLP); (ii) operações de reconhecida inserção internacional (taxas de juros internacionais); (iii) operações contratadas até 31 de dezembro de 2017 ou sob a regra de transição (TJLP); e (iv) recursos não aplicados em operações de financiamento (Taxa Média Selic) –

assume importância crítica para efeito de determinação da taxa de juros aplicável aos recursos repassados ao BNDES.

Nesse sentido, a nova sistemática, especialmente no que diz respeito ao aspecto binário da remuneração dos recursos do FAT (pela TLP, enquanto aplicados em operações, e pela Taxa Média Selic, enquanto disponíveis no BNDES), aproxima-se da anterior já adotada para o FAT-Depósitos Especiais,¹⁹ atualmente também substituída pelo regramento da TLP (art. 10 da Lei 13.483/2017).

Da estrutura de capital do FAT e da hipótese de saque dos recursos repassados ao BNDES

Diferentemente de dívidas comuns, os recursos do FAT-Constitucional, repassados ao BNDES, não têm prazo determinado para amortização ou resgate do principal, de modo que assumem caráter de dívida quase perpétua.

São, além disso, classificados como dívida subordinada do BNDES (art. 34 da Lei 6.024/1974 c/c art. 83, inciso VIII, alínea “b”, da Lei 11.101/2005) e ainda integram seu patrimônio de referência para fins regulatórios (Resolução do Conselho Monetário Nacional 4.192/2013).²⁰

¹⁹ Ver art. 9º da Lei 8.019/1990.

²⁰ Recentemente, por meio da Resolução 4.679/2018, o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabeleceu a eliminação gradual (*phasing out*) do cômputo dos recursos do FAT no capital regulatório do BNDES (nível II do patrimônio de referência), reduzindo-se 10% a cada ano a partir de 2020.

Desconsiderando-se o FAT-Constitucional, o restante do patrimônio do FAT é composto: (i) pela parcela remanescente do produto da arrecadação das contribuições para o PIS-Pasep, não vinculada ao BNDES; (ii) pelo retorno dos encargos remuneratórios das aplicações de seus recursos no BNDES, em depósitos especiais e em títulos públicos; e, ainda, (iii) por outros recursos que eventualmente lhe sejam destinados pelo Tesouro Nacional ou outras fontes (art. 11 da Lei 7.998/1990).²¹ Essa parcela remanescente de seu patrimônio, excetuado o FAT-Constitucional, constitui as chamadas “disponibilidades financeiras” do FAT (art. 9º da Lei 8.019/1990).

O conceito de disponibilidade financeira diz respeito à parcela do patrimônio da qual seu titular pode dispor sem impedimentos de ordem legal ou negocial e sem prejuízo para o desempenho normal de suas funções ou cumprimento de suas obrigações, conforme a lição de Diógenes Gasparini:

Disponibilidade, no aspecto econômico e financeiro, segundo De Plácido e Silva, é o vocábulo que exprime a “soma de bens de que se pode dispor, sem qualquer ofensa à normalidade dos negócios de uma pessoa” – física ou jurídica, acrescentamos, com a devida vênia. Por essa palavra, são indicados os recursos, seja em bens móveis ou imóveis, em títulos ou em dinheiro, que possam ser usados (vendidos, trocados, alienados), sem acarretar dificuldades de qualquer espécie a quem deles dispõe – completa o dicionarista. **Sendo assim, é certa a afirmação de que numerário vinculado a determinada utilização não**

²¹ Há previsão, no § 4º do art. 239 da CF/1988, de uma contribuição adicional pelo índice de rotatividade que serviria como fonte de custeio adicional do seguro-desemprego, que, todavia, ainda não foi instituída.

integra o conceito de disponibilidade de caixa (GASPARINI, 2006, p. 627, grifos nossos).

No caso do FAT, o conceito de disponibilidade financeira é obtido por exclusão: são considerados disponibilidades financeiras todos os recursos que integram o patrimônio do fundo (art. 9º da Lei 8.019/1990), excluídos aqueles constitucionalmente vinculados ao financiamento de projetos de desenvolvimento por meio do BNDES (FAT-Constitucional – art. 2º da Lei 8.019/1990).

A aplicação das disponibilidades financeiras do fundo segue regime bastante diverso do FAT-Constitucional, sendo disciplinada pelo art. 9º da Lei 8.019/1990, com redação dada pela Lei 8.352/1991:

Art. 9º As disponibilidades financeiras do FAT poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais de que trata o art. 15 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.²²

Os recursos que constituem disponibilidades financeiras do FAT, nos termos do art. 9º da Lei 8.019/1990, somente podem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional e em depósitos especiais em instituições financeiras oficiais federais.

²² A redação original do art. 9º da Lei 8.019/1990, anterior ao advento da Lei 8.352/1991, somente admitia a aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em títulos públicos federais, por meio do Banco do Brasil. Depois da Lei 8.352/1991, passou-se a admitir também a aplicação das disponibilidades financeiras em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais. Simultaneamente, a Lei 8.352/1991 previu a manutenção de uma reserva mínima de liquidez, cuja aplicação em títulos públicos continuaria mandatória, para garantir o pagamento tempestivo dos benefícios sociais.

Os depósitos especiais são aplicações financeiras realizadas pelo FAT em instituições financeiras oficiais federais, formalizadas por meio de instrumentos denominados Termo de Alocação de Recursos dos Depósitos Especiais (Tade) destinados ao repasse de recursos por intermédio de programas e linhas de crédito para geração de emprego e renda instituídos ou apoiados pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)²³ e operados por aquelas instituições oficiais, na condição de agentes financeiros, nos termos da Resolução Codefat 439/2005.

A exemplo do FAT-Constitucional, sob a vigência da Lei 13.483/2017, os depósitos especiais também seguem a mesma sistemática de remuneração que lhes é peculiar, prevista no art. 10 da Lei 13.483/2017, ou seja, de remuneração pela TLP, enquanto aplicados em operações de financiamento, e pela Taxa Média Selic, enquanto disponíveis no BNDES.

Todavia, diferentemente dos recursos do FAT-Constitucional vinculados ao BNDES, no caso dos depósitos especiais, consoante o art. 10, parágrafo único, da Lei 13.483/2017, os critérios de aplicação dos recursos em programas de desenvolvimento são estabelecidos pelo próprio Codefat.

Além disso, tais depósitos têm prazo certo para amortização, o chamado “reembolso automático”²⁴ de 1% ou 2% a.m., a depender da linha ou programa. Têm, outrossim, liquidez imediata, na medida em que podem ser sacados a qualquer tempo, caso as disponibilidades

23 O Codefat é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto de representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT, nos termos do art. 18 da Lei 7.998/1990.

24 Art. 6º da Resolução Codefat 439/2005.

financeiras do FAT atinjam nível abaixo da reserva mínima de liquidez (art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.019/1990, e cláusula de compromisso constante dos Tade celebrados).²⁵

No âmbito das disponibilidades financeiras do FAT, existe ainda outra parcela menor, reservada por lei, com destinação prudencial específica de garantir o pagamento em tempo hábil dos benefícios do seguro-desemprego e do abono. É denominada “**reserva mínima de liquidez**”, definida no art. 9º, §§ 1º e 3º, da Lei 8.019/1990:

Art. 9º [...]

§ 1º Parcela das disponibilidades financeiras do FAT constitui a **reserva mínima de liquidez**, destinada a **garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono** de que trata o art. 239 da Constituição Federal.

§ 2º O montante da reserva estabelecida no parágrafo anterior não pode ser inferior ao maior dentre os seguintes valores:

I – a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição Federal e o montante global dos pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas com o Programa do

25 Tade: “[...] A Instituição Financeira compromete-se a aplicar os recursos do FAT em conformidade com este TADE e o Plano de Trabalho aprovado, e na estrita observância das normas do CODEFAT, manifestando concordância com os termos e condições estabelecidas neste TADE, zelando pela boa e regular aplicação, bem como, **declara estar ciente da legislação que disciplina a alocação de recursos do FAT, em depósitos especiais remunerados especialmente quanto a possibilidade de resgate imediato dos recursos, caso a disponibilidade financeira do Fundo demonstre-se em nível abaixo da Reserva Mínima de Liquidez de que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991**” (grifos nossos).

Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, custeados pela referida arrecadação;

II – o resultado da adição: (Incluído pela Lei nº 8.352, de 1991)

a) dos valores pagos a títulos de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), nos termos do inciso IX do art. 19 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e

b) de cinquenta por cento dos valores pagos a títulos de abono, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nos doze meses anteriores, atualizados na forma prevista na alínea anterior.

§ 3º Os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil (grifos nossos).

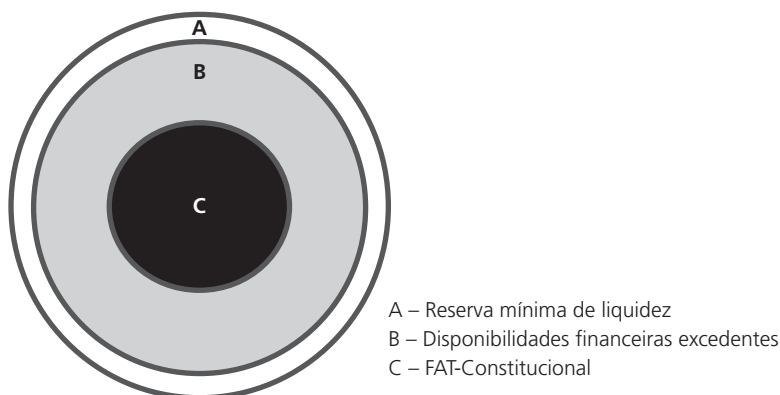
De modo semelhante aos depósitos especiais, a reserva mínima de liquidez tem disponibilidade imediata, visando garantir, em tempo hábil, o pagamento dos benefícios sociais de responsabilidade do fundo. Diferentemente daqueles, porém, sua aplicação é bem mais restrita: nos termos do § 3º do art. 9º, os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional.

O emprego da expressão “em tempo hábil” permite inferir que a reserva pode ser sacada eventualmente antes dos depósitos especiais,

não dependendo de maiores burocracias. No entanto, na medida em que for sendo utilizada, a reserva mínima de liquidez deve ser reconstituída por meio do saque de depósitos especiais²⁶ ou, caso já esgotados estes, por outras fontes de recursos.

Com base nessa breve exposição, é possível visualizar o panorama completo da estrutura de capital do FAT e sua lógica de funcionamento para atendimento das despesas com benefícios sociais de sua responsabilidade (Figura 1).

Figura 1 • Estrutura de capital do FAT em ordem decrescente de liquidez



Fonte: Elaboração própria.

O FAT, nos termos definidos pela Constituição (art. 239) e por sua instituição pela Lei 8.019/1990, pode ser descrito como um fundo público constituído por “camadas sobrepostas” de capital. As camadas exteriores gozam de maior liquidez (assim, a reserva mínima de

²⁶ Ver, na nota de rodapé anterior, a redação da cláusula-padrão de resgate imediato constante dos Tades.

liquidez e as disponibilidades financeiras excedentes), enquanto seu núcleo interior é semi-imobilizado (FAT-Constitucional). Por meio dessa arquitetura, busca-se atender, simultaneamente, à necessidade de garantir o pagamento dos benefícios sociais (seguro-desemprego e abono), bem como à de preservar a estabilidade do *funding* de longo prazo para o financiamento de projetos de desenvolvimento por meio do BNDES.

Enquanto as camadas de reserva mínima de liquidez (títulos públicos) e de disponibilidades financeiras excedentes (títulos públicos e depósitos especiais) gozam de extrema liquidez (“disponíveis para imediata movimentação”, nos termos do art. 9º da Lei 8.019/1990) e estão livres para utilização imediata em caso de necessidade de pagamento dos benefícios sociais, o FAT-Constitucional (repasse ao BNDES para programas de desenvolvimento) tem liquidez reduzida e saque legalmente condicionado, nos termos do art. 7º da Lei 8.019/1990:

Art. 7º Em caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, decorrente do efetivo aumento destas despesas, serão recolhidas ao FAT, pelo BNDES, a cada exercício, as seguintes parcelas dos saldos de recursos repassados para financiamento de programas de desenvolvimento econômico:

I – no primeiro e segundo exercícios, até 20%;

II – do terceiro ao quinto exercícios, até 10%;

III – a partir do sexto exercício, até 5%.

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos do caput deste artigo incidirão sobre o saldo ao final do exercício anterior, assegurada a correção monetária até a data do recolhimento.

O *caput* do art. 7º deixa claro que não é qualquer hipótese que autoriza o saque do FAT-Constitucional, mas apenas a “**insuficiência de recursos**” para pagamento de seguro-desemprego e abono, e desde que essa insuficiência seja decorrente “**destas**” despesas, e não de outras despesas, eventualmente geradas ou assumidas pelo fundo.

O § 2º do art. 7º da Lei 8.019/1990, a seu turno, estabelece que compete ao Codefat “**definir as condições e os prazos de recolhimento de que trata o caput deste artigo**”. Para fazê-lo, o Codefat deverá, em primeiro lugar, constatar a efetiva ocorrência da hipótese do *caput*, para, somente a partir daí, definir as condições e os prazos de recolhimento das parcelas em cada exercício, observados os limites legais.

Disso resulta, à evidência, uma ordem preferencial de saque. Essa ordem preferencial de saque para atendimento das despesas com os benefícios sociais do FAT deve ser observada pelo órgão gestor do fundo (Codefat), porque assim estabelecem a Constituição e a Lei 8.019/1990, as quais, nesse aspecto, o vinculam de maneira plena e absoluta, sem deixar qualquer margem para apreciação subjetiva ou discricionariedade.

Em relação aos recursos do FAT-Constitucional, inexistente discricionariedade para saque por parte do Codefat. Haja vista se tratarem de recursos objeto de vinculação constitucional (art. 239, § 1º, CF/1988), deve-se respeitar a ordem de preferência estabelecida pela Constituição e pela Lei 8.019/1990, as quais determinam a utilização: (i) em primeiro lugar, da reserva mínima de liquidez (art. 9º, § 1º, Lei 8.019/1990), respeitada a exigência de recomposição imediata; (ii) em segundo lugar, das disponibilidades financeiras excedentes, aí incluídos os depósitos especiais (art. 9º, *caput*, Lei 8.019/1990); e (iii) em terceiro lugar, do FAT-Constitucional

(art. 239, § 1º, CF/1988; art. 2º, Lei 8.019/1990), observado, no último caso, o regramento para saque previsto no art. 7º da Lei 8.019/1990.

Conclusões

Conforme se analisou neste artigo, o desenvolvimento é um processo complexo, de longo prazo, que perpassa as dimensões econômica, social e de sustentabilidade. Na busca pelo desenvolvimento, é importante saber como medi-lo, a fim de embasar melhores decisões sobre políticas públicas.

O direito ao desenvolvimento, amplamente consagrado pela CF/1988, apresenta diversas manifestações, subjetivas e objetivas, mas, para fins deste estudo, optou-se por focar na função pública de indução ao desenvolvimento.

No âmbito das políticas públicas de indução ao desenvolvimento, a Carta de 1988 destacou-se ao constitucionalizar o arranjo do FAT, baseado na vinculação de receitas de contribuições tributárias ao pagamento de benefícios assistenciais aos trabalhadores (seguro-desemprego e abono) e na aplicação de pelos menos 40% dessas receitas no financiamento a projetos de desenvolvimento por meio do BNDES, com remuneração que lhes preserve o valor, de forma a torná-lo autossuficiente e sustentável.

O referido arranjo, ao ser constitucionalizado, assumiu o caráter de política de Estado, e não de um simples governo, garantindo a permanência e a estabilidade necessárias para o atingimento de seus objetivos.

O arcabouço legal do FAT passou por diversas mudanças ao longo do tempo, sendo o destaque mais recente para a Lei 13.483/2017,

que introduziu a TLP como critério de remuneração dos recursos repassados ao BNDES, enquanto aplicados em operações de financiamento relacionadas a programas de desenvolvimento.

A estrutura de capital do FAT é organizada por meio de “camadas sobrepostas”, em que as exteriores gozam de maior liquidez (assim a denominada reserva mínima de liquidez e as disponibilidades financeiras excedentes) enquanto seu núcleo interior é semi-imobilizado (FAT-Constitucional).

Por meio dessa arquitetura, busca-se atender, simultaneamente, à necessidade de garantir o pagamento dos benefícios sociais (seguro-desemprego e abono), bem como à de preservar a estabilidade do *funding* de longo prazo para o financiamento de projetos de desenvolvimento por meio do BNDES.

Referências

ABRAHAM, M. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao67.htm>.: Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1628.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5662.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6024.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990a*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990b*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9365.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005*. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13483.htm>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. *Resolução nº 439, de 2 de junho de 2005*. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Res439.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. Conselho Monetário Nacional. *Resolução nº 4.192, de 1º de março de 2013*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49007/Res_4192_v8_P.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. Conselho Monetário Nacional. *Resolução nº 4.645, de 16 de março de 2018*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50549/Res_4645_v1_O.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Resolução nº 4.679, de 31 de julho de 2018*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50631/Res_4679_v1_O.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

DICKINSON, E. GDP: a brief history. *Foreign Policy*, 2 fev. 2011. Disponível em: <www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/gdp_a_brief_history>. Acesso em: 1º dez. 2018.

EL-ERIAN, M. A. *The only game in town: central banks, instability, and avoiding the next collapse*. New York: Random House, 2017.

GASPARINI, D. Disponibilidade de caixa do poder público. In: CARDOZO, J. *et al. Curso de Direito Administrativo Econômico*. v. II. São Paulo: Malheiros, 2006.

KAHN, J.; YARDLEY, J. As China roars, pollution reaches deadly extremes. *New York Times*, 26 ago. 2007. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/08/26/world/asia/26china.html>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

KEKIC, L. The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The World in 2007*. Disponível em: <https://economista-chefe/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

NUSDEO, F. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, C. *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. *Relatório Brundtland – nosso futuro comum (Our common future)*. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Notas técnicas ao Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_en_technotes.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

RODRIK, D. *One economics, many recipes: globalization, institutions e economic growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

SERRA, J. Um jota a menos, um problema a mais. *O Estado de S. Paulo*, 27 jul. 2017. Disponível em: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,um-jota-a-menos-um-problema-a-mais,70001907334>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.-P. *Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up – the report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. New York: The New Press, 2010.

TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: valores e princípios constitucionais tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005a.

_____. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação – imunidades e isonomia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005b.

UN – UNITED NATIONS. Res. 41/128 – Declaration on the right to development. Dec. 4, 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

WANG, J. Revive China's green GDP programme. *Nature International Journal of Science*, 2 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/534037b>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? - Índice de Gini. *Desafios do Desenvolvimento*, ano 1, edição 4, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em: 1º dez. 2018.

Resumo

As contribuições do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) historicamente representaram um volume de recursos relevante no *funding* do BNDES. O artigo busca avaliar em que medida a aplicação dos recursos do FAT Constitucional entre 1996 e 2017 contribuiu para a geração ou manutenção de empregos durante a fase de implantação dos investimentos fixos. Para tal, foi utilizado o modelo de geração de empregos (MGE) do BNDES, um modelo insumo-produto desenvolvido para a estrutura econômica brasileira de 2005 com base no Sistema de Contas Nacionais (SCN) e na matriz insumo-produto (MIP), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As estimativas apontam que cerca de dez milhões de empregos diretos e indiretos foram gerados ou mantidos entre 1996 e 2017, como resultado de um total de R\$ 662 bilhões de desembolsos para ativos fixos. O artigo analisa os principais setores realizadores dos investimentos e os principais setores nos quais se deu a geração de empregos.

Palavras-chave: Emprego. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Modelo de geração de empregos (MGE). Ocupação. Postos de trabalho. Matriz insumo-produto (MIP).

Abstract

The contributions of the Workers' Assistance Fund (a Brazilian fund destined to support the labor market and workers, FAT) achieved relevant participation on BNDES' funding. This paper seeks to evaluate to what extent the use of Constitutional FAT resources by BNDES between 1996 and 2017 contributed to job generation and job maintenance during the implementation of fixed capital investments. It was used an input-output model of the Brazilian economy of the year 2005, built from the country's system of national accounts and the input-output matrix. The main estimates were a 10 million direct and indirect jobs created or maintained between 1996 and 2017, as a result of the R\$ 662 million disbursed for fixed capital. The main investing sectors as well as the sectors in which the jobs were estimated are also analyzed in the paper.

Keywords: Employment. Workers' Assistance Fund (FAT). Job generation model. Occupation. Work positions. Input-output matrix.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 determinou que os recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) passassem a financiar um programa de seguro-desemprego e o abono salarial e que pelo menos 40% desses recursos fossem destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico executados pelo BNDES. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por sua vez, foi instituído por lei em 1990, com o objetivo de custear, além dos programas mencionados anteriormente, programas de educação profissional e tecnológica para os trabalhadores.

Os recursos do FAT são utilizados na promoção de assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, na realocação de pessoal no mercado de trabalho (intermediação) e na (re)qualificação de profissionais. Adicionalmente, por meio de depósitos especiais, são alocados recursos ao fundo voltados, em sua maioria, para micro e pequenos empresários em ações que combinem crédito e capacitação, os chamados programas de geração de emprego e renda.

Historicamente, os recursos do FAT representaram parcela relevante do *funding* do BNDES e foram aplicados obedecendo à lógica de promoção de desenvolvimento econômico e social de acordo com as prioridades de cada momento. Em um período de 23 anos (1995 a 2017), foram desembolsados pelo Banco com recursos do FAT Constitucional R\$ 1.032 bilhões, em valores de 2017, que corresponderam, em média, a 38% dos desembolsos totais do BNDES no mesmo período.

Considerando a relevância desses recursos para a viabilização do fomento ao desenvolvimento e os objetivos de atuação no mercado de trabalho iminentes ao FAT, este artigo busca verificar em que medida os recursos do FAT Constitucional contribuíram para a ge-

ração ou a manutenção de empregos durante a fase de implantação dos investimentos apoiados. São desconsiderados da análise os desembolsos que utilizaram recursos dos depósitos especiais do FAT.

Os efeitos positivos esperados da aplicação dos recursos do FAT não se limitam à quantidade de empregos, pois as ações do BNDES também buscam o aumento da produção e da prestação de serviços, o ganho de produtividade, a geração de resultados com inovação, o acesso à infraestrutura de saneamento básico, a produção de energia de fontes renováveis, o restauro e a sustentabilidade de patrimônio histórico brasileiro, a acumulação de capital humano, entre tantos objetivos específicos da ampla atuação do Banco. Entretanto, o efeito sobre o emprego tem destaque por seu caráter transversal e por sintetizar boa parte do que pode ser considerado desenvolvimento econômico e social.

A avaliação do efeito sobre o emprego realizada neste estudo pode ser considerada uma análise do tipo contribuição, ou seja, uma investigação de em que medida a atuação do BNDES em aplicar os recursos do FAT pôde contribuir para o emprego no país. Avaliações de atribuição, por sua vez, buscam isolar o efeito de determinada política ou programa público em determinada variável.

Para realizar a análise de contribuição, é utilizado o modelo de geração de empregos do BNDES (MGE), um modelo insumo-produto de quantidades desenvolvido para a economia brasileira que se baseia em dados do Sistema de Contas Nacionais (SCN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e em sua matriz insumo-produto (MIP) para estimar a quantidade de empregos necessária para viabilizar demandas maiores por setores econômicos.¹

1 A expressão “geração de empregos” é utilizada no nome do modelo de forma livre, mas, como será enfatizado neste artigo, o MGE é capaz de estimar empregos gerados ou mantidos, pois não é possível isolar a geração líquida de empregos.

O MGE foi desenvolvido na segunda metade da década de 1990 no BNDES e vem sendo utilizado desde 1997 como instrumento de prestação de contas sobre a aplicação dos recursos públicos para diversas partes interessadas, na elaboração de relatórios gerenciais e como indicador do planejamento estratégico do Banco. Desde sua criação, sofreu atualizações para incorporar informações mais recentes sobre a economia brasileira.² A versão atualmente em uso no BNDES foi desenvolvida com base na metodologia do SCN, adotada em 2007, que, entre outros aspectos, introduziu avanços em conceitos e definições de acordo com recomendações das Nações Unidas e outros organismos internacionais e adotou um maior detalhamento na classificação de atividades econômicas e produtos. Esse SCN tem como referência o ano de 2000.

Neste estudo, o MGE foi utilizado para estimar a quantidade de postos de trabalho gerados ou mantidos pela implantação dos investimentos apoiados com recursos do FAT Constitucional de 1996 até 2017. Consiste no esforço de utilização de uma mesma metodologia para a avaliação do emprego no apoio histórico do BNDES com base em recursos do FAT, tendo em vista a impossibilidade de comparação de resultados gerados por diferentes versões do modelo. Os resultados deste estudo, portanto, não são comparáveis aos valores informados anualmente pelo BNDES ao Ministério do Trabalho, pois diferentes metodologias foram empregadas ao longo dos anos.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em outras três seções. A segunda seção apresenta, de forma técnica, o MGE, os tipos de emprego utilizados, como devem ser interpretados seus resulta-

² Para resultados históricos organizados sobre o MGE, ver Najberg e Ikeda (1999) e Najberg e Pereira (2004).

dos e as principais diferenças em relação à versão do MGE utilizada anteriormente. A terceira seção, por sua vez, apresenta as estimativas de postos de trabalho como resultado dos recursos do FAT Constitucional, uma análise dos principais setores apoiados, a identificação de quais setores foram mais impactados e uma comparação com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). As conclusões e os resultados principais são sumarizados na última seção.

O MGE

O MGE vem sendo utilizado pelo BNDES desde 1997 para calcular o emprego gerado ou mantido durante a fase de implantação dos investimentos apoiados pelo BNDES. Consiste em um modelo insumo-produto de quantidades para a economia brasileira e utiliza dados oficiais de 2005 do SCN e a MIP. Parametriza, de forma simplificada, o funcionamento da economia segundo a estrutura de geração de valor e as relações de compras intersetoriais para esse ano (FREITAS, 2010).

O ponto de partida para o funcionamento do MGE é o conceito de investimento fixo. O investimento em ativos fixos tem duplo caráter na análise de efeitos sobre o emprego. Por um lado, as empresas que investem demandam bens e serviços de outras empresas para implantar suas fábricas, adquirir e instalar equipamentos e obter consultorias de projetos (fase de implantação dos investimentos, de curto prazo). Essas empresas fornecedoras necessitam de mão de obra para atender a uma demanda maior. Por outro lado, o investimento em ativo fixo engendra maior capacidade instalada de produção, que requer maior força de trabalho para operá-la (fase de operação do projeto, de médio e longo prazos).

No âmbito da atuação do BNDES, as estimativas do modelo insumo-produto têm como base os dados sobre o investimento fixo de empresas apoiadas, os quais significam uma variação na demanda final exógena por produção de produtos da formação bruta de capital fixo (FBCF) durante a fase de implantação dos projetos.³ Considerando-se os retornos constantes de escala e a capacidade ociosa suficiente para atender a tal aumento de produção (pelos setores fornecedores), estima-se a quantidade de trabalho necessária para viabilizar esse novo nível de produção no curto prazo.

Os resultados do MGE devem ser interpretados como o número médio de postos de trabalho requerido para viabilizar a implantação dos investimentos apoiados pelo BNDES. Esse número médio de postos de trabalho, por sua vez, não corresponde à geração líquida de empregos da economia, pois o modelo não é capaz de estimar quais postos de trabalho teriam sido preenchidos por pessoas que se encontravam previamente empregadas e foram alocados na implantação dos investimentos apoiados pelo BNDES e quais postos teriam sido preenchidos por pessoas previamente desempregadas. Dessa forma, utiliza-se o conceito de emprego gerado *ou mantido*.

Uma eventual estimativa do emprego potencial de médio e longo prazo com base no MGE ligado à operação dos projetos demandaria o cálculo do valor da produção futura desses projetos a preços básicos, isto é, o valor da produção líquido de impostos e custos de transporte acrescido de subsídios. Esse segundo caráter de efeito do investimento sobre o emprego não será tratado neste artigo, mas

3 A FBCF corresponde à ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, são bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos processos produtivos (IBGE, 2008b).

frequentemente é alvo de avaliações de impacto (estudos de atribuição) que investigam a evolução do emprego de empresas apoiadas *vis-à-vis* à evolução de empresas não apoiadas similares.

Com isso, os resultados do MGE para a fase de implantação dos investimentos podem ser decompostos em dois tipos de emprego:

- emprego direto – aquele que ocorre nos setores que fornecem produtos da FBCF para os projetos apoiados pelo Banco, ou seja, principalmente na construção civil, no comércio e nos serviços prestados às empresas; e
- emprego indireto – corresponde aos postos de trabalho nas cadeias produtivas que atendem aos setores afetados diretamente pelos investimentos apoiados.

É importante ressaltar que o emprego direto não ocorre nas empresas que tomam os recursos no BNDES para financiar seus investimentos, mas sim naquelas que fornecem seus produtos e serviços para implantar os investimentos. A incorporação da MIP ao modelo permite estimar os empregos indiretos, pois ela contém as relações intersetoriais de demanda intermediária; isto é, para que cada setor produza uma unidade de valor de produto, o quanto é demandado dos demais setores. Isso cria um efeito encadeado de aumento de produção dos setores fornecedores.

A MIP utilizada para as estimativas de emprego com recursos do FAT Constitucional parece uma boa *proxy* para a estrutura econômica, pois está em posição relativamente central em relação ao longo período analisado (2005 corresponde a nove anos após 1996 e 12 anos antes de 2017). As MIPs mais recentes retratariam bem a estrutura econômica dos anos finais do período 1996-2017, mas seriam más previsoras para os anos iniciais. Assim, deu-se priorida-

de para a comparação dos resultados do modelo para os diferentes anos do período e perdeu-se precisão nas estimativas para os anos mais distantes do ano de 2005.

Em relação à versão do modelo anteriormente utilizada pelo BNDES, o atual MGE tem algumas diferenças dignas de nota:

- mudanças metodológicas das estimativas do SCN;
- maior desagregação de setores – o SCN e a MIP de 2005 contam com 55 setores contra 43 do MGE anterior;
- o modelo anterior estimava, com base na divulgação de novos SCNs, MIPs mais atuais, tendo como ponto de partida a MIP de 1996; e
- a incorporação no MGE atual da matriz de absorção do investimento (MAI), calculada para o ano de 2005.

Os termos “ocupações”, “empregos” e “postos de trabalho” são utilizados neste artigo como sinônimos. O conceito de emprego utilizado pelo SCN (tendo como referência o ano de 2000) e, por conseguinte, pelo MGE é o de ocupações, correspondendo a contratos explícitos ou implícitos entre um indivíduo e uma unidade institucional para a prestação de trabalho, em contrapartida de uma remuneração por um período definido. Um mesmo indivíduo pode ter várias ocupações, e são admitidas as seguintes posições de ocupações: empregados com e sem vínculo, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados (IBGE, 2008a). Assim, o número resultante das estimativas do modelo não deve ser confundido com o número de pessoas ou indivíduos, sendo abrangidas ocupações de natureza formal e informal.

Para a alimentação da versão anterior do MGE, buscava-se, por meio da utilização das informações dos quadros de usos e fontes dos

projetos, descobrir quais setores tinham sua demanda aumentada pela implantação dos projetos de investimento apoiados, de forma a distribuir os valores de desembolso por setor. No MGE atual, a MAI determina setorialmente a proporção demandada por produtos da FBCF para cada unidade de valor do investimento. Assim, basta informar os desembolsos por setor apoiado pelo BNDES para que cada um tenha um perfil médio de demanda por produção de bens da FBCF.

Em razão dessas profundas diferenças metodológicas apresentadas anteriormente, os resultados produzidos por modelos diferentes não são comparáveis.

As estimativas de emprego geradas pelo MGE são diretamente influenciadas não só pelo volume de desembolsos para investimentos fixos considerados, mas também por sua composição setorial. Caso a proporção de desembolsos seja maior para setores que, ao investirem, demandam mais produção de setores intensivos em mão de obra, as estimativas de empregos para cada R\$ 1 milhão investido serão maiores (emprego direto). Análise similar ocorre para o emprego indireto, pois, caso os setores que tiveram sua demanda aquecida diretamente demandem, por sua vez, a produção de setores intensivos em trabalho, a relação do emprego para cada R\$ 1 milhão investido também será maior. O resultado final das estimativas será função da composição desses efeitos encadeados.

Assim, de modo a auxiliar a análise dos resultados estimados para os recursos do FAT, torna-se útil verificar o potencial de geração ou manutenção de empregos dos investimentos realizados por setor considerado no modelo. Os resultados apresentados na Tabela 1 correspondem a simulações de investimentos fixos de R\$ 10 milhões em 2017 de cada setor. As colunas de “posição: direto”, “po-

sição: indireto” e “posição: efeito total” mostram a classificação do setor em termos de potencial gerador de emprego direto, indireto e total de empregos em relação aos demais setores.

Tabela 1 • Emprego gerado ou mantido por investimentos de R\$ 10 milhões de cada setor em 2017 (número de empregos)

Setor	Efeito direto	Posição: direto	Efeito indireto	Posição: indireto	Efeito total	Posição: efeito total
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	149	3	75	40	224	3
Pecuária e pesca	296	1	117	2	412	1
Petróleo e gás natural	59	52	107	3	166	27
Minério de ferro	60	51	88	12	148	48
Outros da indústria extrativa	66	44	87	14	153	40
Alimentos e bebidas	101	15	75	41	175	19
Produtos do fumo	108	11	76	35	184	13
Têxteis	77	36	71	47	148	49
Artigos do vestuário e acessórios	75	38	74	44	149	47
Artefatos de couro e calçados	69	42	80	21	149	46
Produtos de madeira – exclusive móveis	83	23	79	24	162	28
Celulose e produtos de papel	78	32	76	36	154	39
Jornais, revistas e discos	66	45	85	16	151	44
Refino de petróleo e coque	61	48	93	10	154	38
Álcool e biocombustíveis	60	50	84	17	144	52
Produtos químicos	92	20	82	19	173	22
Fabricação de resina e elastômeros	81	27	87	15	168	25
Produtos farmacêuticos	138	8	66	49	203	8
Defensivos agrícolas	136	9	67	48	203	9
Perfumaria, higiene e limpeza	140	7	65	52	205	7

(Continua)

(Continuação)

Setor	Efeito direto	Posição: direto	Efeito indireto	Posição: indireto	Efeito total	Posição: efeito total
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	141	5	65	51	206	5
Produtos e preparados químicos diversos	141	6	65	53	205	6
Artigos de borracha e plástico	82	24	73	46	156	35
Cimento	99	17	77	32	176	18
Outros produtos de minerais não metálicos	76	37	75	37	152	43
Fabricação de aço e derivados	81	28	75	38	156	34
Metalurgia de metais não ferrosos	73	41	78	28	150	45
Produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	80	30	79	23	159	29
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	82	25	77	30	159	30
Eletrodomésticos	100	16	74	43	173	21
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	48	53	98	6	145	51
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	61	49	87	13	148	50
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	104	13	76	34	181	16
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalares, de medida e ópticos	68	43	83	18	152	42
Automóveis, camionetas e utilitários	74	39	78	27	152	41
Caminhões e ônibus	104	14	74	45	178	17
Pecas e acessórios para veículos automotores	78	34	79	22	157	33
Outros equipamentos de transporte	91	21	78	29	168	24
Móveis e produtos das indústrias diversas	78	31	76	33	155	37

(Continua)

(Continuação)

Setor	Efeito direto	Posição: direto	Efeito indireto	Posição: indireto	Efeito total	Posição: efeito total
Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	95	18	80	20	175	20
Construção	65	46	74	42	139	53
Comércio	106	12	77	31	183	15
Transporte, armazenagem e correio	73	40	95	7	168	23
Serviços de informação	82	26	121	1	202	10
Intermediação financeira e seguros	80	29	78	25	159	31
Serviços imobiliários e aluguel	64	47	93	9	157	32
Serviços de manutenção e reparação	93	19	100	5	193	11
Serviços de alojamento e alimentação	115	10	75	39	190	12
Serviços prestados às empresas	78	33	89	11	167	26
Educação mercantil	89	22	95	8	184	14
Saúde mercantil	150	2	100	4	250	2
Outros serviços	77	35	78	26	155	36
Administração pública	144	4	65	50	209	4

Fonte: Elaboração própria.

A cada R\$ 10 milhões investidos pelo setor de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana, estima-se que sejam gerados ou mantidos cerca de 95 empregos diretos, o que torna o setor o 18º em potencial de geração direta na lista dos 53 setores. Os setores com maior potencial de geração direta são pecuária e pesca (1º), saúde mercantil (2º), agricultura, silvicultura e exploração florestal (3º) e administração pública (4º).

Voltando ao setor de fornecimento de serviços públicos básicos, a cada R\$ 10 milhões investidos são esperados oitenta empregos indi-

retos, o que torna o setor o vigésimo colocado nesse tipo de emprego. Os setores com maior potencial de geração indireta são serviços de informação (1º), pecuária e pesca (2º), petróleo e gás natural (3º) e saúde mercantil (4º).

Considerando o resultado total de empregos diretos mais empregos indiretos, os setores de maior potencial são pecuária e pesca (1º), saúde mercantil (2º), agricultura, silvicultura e exploração florestal (3º) e administração pública (4º).

O setor de construção civil tem baixo potencial gerador de emprego quando investe (apenas o 53º colocado), mas é intensamente demandado como fornecedor de serviços para a viabilização de investimentos de outros setores.

Como o MGE é um modelo linear, os resultados da Tabela 1 podem ser utilizados para estimar a quantidade de empregos diretos e indiretos necessários para viabilizar a implantação de um conjunto qualquer de investimentos fixos. Para isso, basta agregar, de forma anual, os valores de investimentos fixos em cada um dos 53 setores de alimentação do modelo, corrigir esses valores para preços de 2017 e aplicar a regra de três com a simulação de R\$ 10 milhões da tabela.⁴

Por fim, cumpre registrar algumas limitações e potencialidades do MGE como ferramenta de avaliação do efeito do investimento sobre o emprego. O avanço metodológico no SCN na direção de disponibilizar as informações para mais setores é desejável, mas cada um dos 55 setores ainda contém atividades relativamente diferentes

4 A alimentação do MGE se dá em 53 setores, pois o setor administração pública se encontra agregado. Nos resultados no MGE são desagregados os setores de educação pública e saúde pública, perfazendo os 55 setores do SCN.

em sua classificação. Por exemplo, no setor de construção encontram-se obras residenciais, industriais, viárias e de infraestrutura para energia elétrica, entre outras. Assim, os parâmetros de efeito sobre o emprego são médias setoriais e podem não refletir bem os resultados para um projeto específico de investimento. No entanto, ao se utilizar o modelo para estimar o resultado de diversos projetos em conjunto, os eventuais desvios individuais de projetos podem ser compensados.

O MGE supõe uma capacidade instalada suficiente para atender à variação de demanda informada por produção dos setores fabricantes de produtos da FBCF. Caso o(s) setor(es) fabricante(s) esteja(m) próximo(s) da plena utilização da capacidade instalada, um aumento da demanda final exógena provocará maior pressão sobre os preços, e o modelo insumo-produto tenderá a superestimar os efeitos sobre o emprego.

Entretanto, o MGE tem a utilidade de estimar, de forma rápida, os efeitos sobre o emprego com uma desagregação razoável de setores. A matriz de absorção do investimento automatizou a identificação dos setores que têm sua demanda aquecida pelos projetos, de modo que alguns parâmetros do modelo podem ser alterados para se adequar a situações específicas. Uma versão consolidada da MAI é apresentada no Apêndice, em que pode ser verificado, por exemplo, que, ao investir, o setor de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana compra, em média, 52% do valor do investimento em máquinas e equipamentos e 35% em construção. O setor de transporte, armazenagem e correio, por sua vez, demanda 75% do investimento em máquinas e equipamentos e 12% em construção.

Por exemplo, podem ser utilizados coeficientes de emprego para um porte específico de empresa, em vez dos coeficientes médios da

economia, e podem ser considerados os investimentos fixos que serão atendidos com produção nacional ou então deixar que o modelo aplique um redutor médio para desconsiderar eventuais equipamentos importados.

Em seguida, será apresentado como o MGE foi parametrizado para estimar os empregos associados à aplicação dos recursos do FAT e os principais resultados obtidos.

Estimativas para desembolsos com recursos do FAT

Algumas etapas de preparação dos dados foram necessárias para a utilização do MGE a fim de estimar a quantidade de empregos associados à implantação dos investimentos apoiados com recursos do FAT. Primeiramente, foram identificados nos sistemas de informação do BNDES os desembolsos anuais de 1996 a 2017 marcados com recursos do FAT Constitucional.

Apesar de a Constituição Federal ter determinado, ainda em 1988, a destinação de recursos para o BNDES para aplicação em programas de desenvolvimento econômico, optou-se pela análise do período após a estabilização da moeda em 1994 até o último ano completo disponível. Assim, pode-se dizer que os resultados presentes neste artigo subestimam o efeito total sobre o emprego dos recursos do FAT aplicados pelo Banco.

Como será visto adiante, o ano de 1995 foi excluído da análise em razão da indisponibilidade de índices de preços específicos para esse ano. Os desembolsos com recursos do FAT Constitucional de 1995 representam apenas cerca de 1% dos desembolsos totais do BNDES

com esses recursos no período 1995-2017. Não foram considerados ainda os desembolsos com recursos dos depósitos especiais do FAT, em face de seu caráter menos constante sobre o *funding* do Banco. Para se ter uma ideia da relevância dos tipos de recursos do Fundo nos desembolsos do BNDES, enquanto o FAT Constitucional respondeu por 38% desses recursos, em média, de 1996 a 2017, o FAT Depósitos Especiais participou, em média, com 6%.⁵

Do total de desembolsos com recursos do FAT Constitucional, foram estimados os valores destinados a investimentos fixos, como gastos para a implantação e modernização de unidades industriais, construção de infraestruturas e aquisição e instalação de máquinas e equipamentos. Foram desconsiderados, por exemplo, desembolsos para a aquisição de equipamentos importados (apoiados pelo BNDES sob condições específicas) e operações de mercado de capitais sem investimento fixo associado. Capital de giro associado a projetos de investimento foram considerados, enquanto as operações de giro puro foram desconsideradas.

Os desembolsos em valores correntes anuais foram agregados nos 53 setores de alimentação do MGE, enquanto os deflatores foram informados ao MGE para realizar a correção para preços de 2005, ano da estrutura econômica retratada pelo modelo. Para as atividades da agropecuária e da indústria, foram utilizados índices de preços ao produtor amplo – disponibilidade interna (IPA-DI) setoriais compilados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para o setor de construção, foi utilizado o Índice Nacional da Construção Civil (INCC) e para os serviços foram utilizados índices de preços ao consumidor (IPC-BR) setoriais, todos também calculados pela FGV.

⁵ Mesmo que a sigla FAT seja utilizada sozinha no restante do texto, ela se referirá a FAT Constitucional.

Nas metodologias mais atuais de apuração dos índices de preços setoriais, não há disponibilidade de apuração para o ano de 1995 para todos os setores requeridos. Optou-se por não utilizar índices alternativos para esse ano específico, o que comprometeria a comparação dos resultados desse ano com os demais. Assim, os desembolsos de 1995 foram excluídos da análise.

O MGE foi parametrizado para utilizar os coeficientes de emprego médios da economia, pois todos os portes de empresa foram apoiados com FAT no período, e foi selecionada a opção de considerar os investimentos atendidos com produção nacional, uma vez que os desembolsos para equipamentos importados já haviam sido excluídos.

Os resultados da utilização do MGE para o FAT Constitucional são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 • Emprego gerado ou mantido durante a implantação dos investimentos apoiados com recursos do FAT Constitucional – 1996 a 2017 (desembolsos em R\$ milhões constantes e emprego em milhares de postos de trabalho)

Ano	Desembolso com recursos do FAT ¹	Desembolso com FAT para ativos fixos ²	Emprego		
			direto	indireto	total
1996	14.844	14.358	149	79	228
1997	22.291	17.534	163	97	260
1998	33.521	21.487	207	124	331
1999	42.955	24.236	195	121	317
2000	46.692	25.488	184	117	301
2001	44.952	23.911	186	117	303
2002	52.968	19.665	162	102	264
2003	43.192	11.357	98	59	158
2004	43.023	17.793	139	87	226

(Continua)

(Continuação)

Ano	Desembolso com recursos do FAT ¹	Desembolso com FAT para ativos fixos ²	Emprego		
			direto	indireto	total
2005	45.105	15.839	121	79	200
2006	51.408	23.988	171	125	295
2007	57.471	40.175	303	226	528
2008	64.293	50.116	395	309	704
2009	42.837	29.298	235	185	421
2010	52.789	36.813	318	247	566
2011	56.403	45.258	395	324	718
2012	69.388	59.646	616	435	1.051
2013	58.349	49.037	520	387	907
2014	54.968	44.870	424	364	788
2015	49.097	41.420	388	340	728
2016	42.357	25.988	243	212	454
2017	32.579	23.860	218	200	419
Total	1.021.482	662.136	5.830	4.337	10.167

Fonte: Elaboração própria.

Notas: ¹ Desembolso do BNDES corrigido a preços de 2017 com base no deflator implícito do PIB.

² Estimativa da parcela de recursos desembolsados que representam aumento de demanda para setores que executam os investimentos. Volume de recursos que alimenta o MGE.

De 1996 a 2017 os desembolsos do BNDES com recursos do FAT Constitucional somaram R\$ 1.021 bilhões, a preços de 2017. Esses desembolsos representaram cerca de R\$ 662 bilhões em aumento de demanda final para a realização de investimentos fixos, sendo estes considerados na alimentação do MGE. O número de empregos necessários para viabilizar esse montante de investimentos somou pouco mais de 10,1 milhões, divididos entre 5,8 milhões diretos e 4,3 milhões indiretos.

Tabela 3 • Composição dos resultados do MGE para FAT Constitucional por tipo de emprego – 1996 a 2017 (%)

Ano	Emprego	
	direto	indireto
1996	65,3	34,7
1997	62,8	37,2
1998	62,5	37,5
1999	61,7	38,3
2000	61,0	39,0
2001	61,3	38,7
2002	61,4	38,6
2003	62,3	37,7
2004	61,5	38,5
2005	60,4	39,6
2006	57,8	42,2
2007	57,3	42,7
2008	56,1	43,9
2009	55,9	44,1
2010	56,3	43,7
2011	54,9	45,1
2012	58,6	41,4
2013	57,3	42,7
2014	53,8	46,2
2015	53,3	46,7
2016	53,4	46,6
2017	52,2	47,8
Média	58,5	41,5

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao tipo de emprego estimado, depreende-se da Tabela 3 que, em média, 58,5% dos postos de trabalho deram-se nos setores provedores de bens e serviços da FBCF para a implantação dos investimentos e que, em média, 41,5% dos postos ocorreram nas ca-

deias produtivas desses setores impactados diretamente. No período analisado, há mudanças significativas em relação a essa composição. Nota-se uma tendência de queda da participação dos empregos gerados ou mantidos diretamente no total, iniciando-se o período em torno de 65% e paulatinamente caindo até atingir cerca de 52% em 2017. Obviamente, movimento inverso é apresentado com a participação dos empregos indiretos. Isso significa que, ao longo do tempo, os recursos foram aplicados no apoio a investimentos de setores que demandam produtos da FBCF que são produzidos por setores menos intensivos em trabalho, mas que, por sua vez, possuem uma cadeia produtiva baseada em setores relativamente mais intensivos em trabalho. Uma análise setorial dos desembolsos com recursos do FAT e dos setores mais impactados em termos de emprego é realizada mais adiante nesta seção.

Voltando aos resultados da Tabela 2, observa-se que os desembolsos com recursos do FAT passaram de cerca de R\$ 14,8 bilhões em 1996 para R\$ 69,4 bilhões em 2012, mais do que quadruplicando. O melhor ano da série foi 2012, quando foram estimados pouco mais de um milhão de empregos. Os desembolsos fecham o período analisado, em 2017, com cerca de R\$ 32,6 bilhões. No período de 1996 a 2006, há alta correlação entre os desembolsos com recursos do FAT Constitucional e os desembolsos totais do BNDES, com os primeiros respondendo nesse período por 45% dos segundos. Entre 2007 e 2014, o BNDES experimenta um crescimento significativo em sua atuação, explicado principalmente pelo aporte de recursos do Tesouro Nacional, enquanto os desembolsos com recursos do FAT Constitucional se mantêm no mesmo patamar.⁶ A participação mé-

⁶ Em valores constantes de 2017, os desembolsos totais do BNDES iniciam o período, em 2007, em R\$ 134,4 bilhões e terminam em R\$ 226,7 bilhões em 2014, passando pelo ano de maior desembolso da história da instituição, R\$ 275,6 bilhões, em 2010.

dia anual de recursos do FAT Constitucional no total desembolsado no período 2007-2014 recua para 28%. Após 2014, a correlação entre desembolsos com recursos do FAT Constitucional e os desembolsos totais do BNDES volta a ser alta, fazendo com que a participação do FAT atinja 41%.

Após os anos iniciais da série apresentada na Tabela 2, nota-se que os desembolsos com recursos do FAT mantêm baixa volatilidade entre 1999 e 2017, em um patamar de cerca de R\$ 50 bilhões, em média. Entretanto, os resultados de empregos gerados ou mantidos apresentam uma volatilidade maior, que vão desde 158 mil postos de trabalho em 2003 até um milhão de postos em 2012. Dois principais fatores explicam as variações nos resultados de emprego: a parcela dos desembolsos do FAT que é considerada investimento fixo e que, de fato, entra nas estimativas e a composição setorial do aumento de demanda final.⁷

Os anos de 2003 e 2004 ilustram como esses dois fatores influenciam os resultados do modelo. Apesar de mostrarem praticamente o mesmo desembolso total do FAT (cerca de R\$ 43 bilhões), o ano de 2003 teve um resultado de 158 mil empregos, enquanto o ano de 2004 resultou em 226 mil empregos. Em 2003, apenas 26% dos desembolsos do FAT foram para investimento fixo (R\$ 11,4 bilhões), enquanto 41% tiveram essa destinação em 2004 (R\$ 17,8 bilhões). Cerca de 70% dos desembolsos com recursos do FAT Constitucional em 2003 foram utilizados para apoiar operações de exportação, que, em grande medida, são consideradas capital de giro para viabilizar a produção nacional voltada ao mercado externo e não são consideradas na alimentação do modelo. Em 2004, a parcela de re-

7 As variações de índices de preços setoriais utilizados nas estimativas do modelo também influenciam os resultados, mas não serão investigadas em detalhe neste artigo.

curso destinada à exportação recuou para 56%, enquanto uma parcela maior dos desembolsos se destinou a investimentos fixos.

Em todo o período analisado, o percentual de recursos do FAT destinados a capital fixo foi de 65%, ou seja, cerca de dois terços dos recursos, em média, entraram no cômputo do MGE para cálculo de emprego. Isso não significa que o terço restante dos recursos não tenha mérito em sua utilização, mas apenas que não se enquadra na sistemática de estimação de empregos com base em um modelo insumo-produto que considera o investimento fixo como variação exógena. O apoio do BNDES a exportações, por exemplo, viabiliza o fornecimento a mercados externos da produção brasileira com maior conteúdo tecnológico do que a média da pauta de exportações nacional (concentrada em recursos naturais) e gera influxo de moeda forte importante para o equilíbrio do balanço de pagamentos. As operações de renda variável, por sua vez, contribuem para o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro como fonte de apoio a planos de crescimento de empresas e para ganhos de governança e gestão nas empresas investidas.

Em relação aos três setores que mais tiveram desembolso em 2003 e 2004, o setor de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana foi o mais apoiado nos dois anos, enquanto em segundo e terceiro lugares, respectivamente, se encontram agricultura, silvicultura e exploração florestal e transporte, armazenagem e correio, em 2003, e serviços de informação e celulose e papel, em 2004. Levando-se em consideração essa simples análise setorial dos três maiores setores, observa-se que em 2004 foram apoiados setores com menor potencial gerador, em comparação com 2003, pois serviços de informação e celulose ocupam, respectivamente, as posições dez e 39 no *ranking* de geração total, enquanto agricultura e transporte ocupam as posições três e 23, respectivamente.

Assim, o número de empregos para cada R\$ 1 milhão investido em 2003 foi de 13,9 e caiu para 12,7 em 2004. Ainda que o potencial setorial de geração de empregos em 2004 tenha sido menor, o maior volume de recursos para investimentos fixos em 2004 fez com que os empregos estimados nesse ano fossem maiores do que os resultados de 2003. Essa comparação serve para ilustrar como os resultados finais são função desses dois fatores.

A média de todo o período analisado para a razão de empregos para cada R\$ 1 milhão investido (considerando o aumento de demanda final) foi de 15. Seis setores apoiados foram responsáveis por cerca de 60% dos desembolsos do FAT Constitucional em capital fixo, em média, de 1996 a 2017:

- eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana;
- transporte, armazenagem e correio;
- serviços de informação;
- comércio;
- fabricação de alimentos e bebidas; e
- fabricação de aço e derivados.

O setor de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana compreende as atividades de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica; de fornecimento de gás e de produção e distribuição de vapor e de água quente através de uma rede permanente de linhas, tubulações e dutos; de captação, tratamento e distribuição de água, seja através de uma rede permanente de tubulações e dutos, seja por outras formas de distribuição; de gestão de redes de esgoto (coleta e tratamento) e de atividades relacionadas à gestão de resíduos de todos os tipos. O setor ocupa a 20^a posição no *ranking* de

potencial geração de empregos com investimentos fixos, gerando em média 175 empregos para cada R\$ 10 milhões investidos e recebeu, em média, cerca de 26% dos recursos do FAT Constitucional para investimentos fixos nos 22 anos em análise.

O setor de transporte, armazenagem e correio compreende as atividades de transporte de passageiros ou mercadorias, nas modalidades ferroviária, rodoviária, aquaviária, aérea e dutoviária; as atividades de armazenamento e carga e descarga; e as atividades de correio, de malote e de entrega. Também são consideradas as atividades auxiliares dos transportes, tais como a gestão e operação de terminais rodoviários, ferroviários, portuários e aeroportuários e atividades correlatas. O fretamento de equipamento de transporte com condutor ou operador é considerado também um serviço de transporte. O setor ocupa a 23ª posição no *ranking* de potencial de geração de empregos, com baixo potencial de geração direta (posição 40) mas alto potencial de geração indireta (sétima posição). A cada R\$ 10 milhões investidos pelo setor são gerados, em média, 168 empregos, correspondendo, em média, a 9,2% dos recursos do FAT para investimento fixo.

Os serviços de informação são compostos pelas atividades de rádio e televisão, atividades de telecomunicações, atividades de tecnologia da informação e atividades cinematográficas, produção de vídeos e de programas de televisão. O setor ocupa a décima posição no *ranking* de potencial de geração de empregos, com potencial médio de geração direta (posição 26), mas o melhor desempenho em geração indireta (primeira posição). Cerca de 202 empregos são gerados ou mantidos a cada R\$ 10 milhões de investimento no setor, que recebeu em média 9% dos recursos do FAT para investimento fixo.

O setor de comércio corresponde às atividades de compra e venda de mercadorias, sem transformação significativa, inclusive quando

realizadas sob contrato, incluída a manutenção e reparação de veículos automotores. Ocupa a 11ª posição no *ranking* de potencial de geração de empregos, com 183 postos para cada R\$ 10 milhões de investimento, e foi responsável pela destinação de 5,5% dos recursos do FAT, em média, entre 1996 e 2017.

A produção de alimentos e bebidas compreende o processamento e a transformação de produtos da agricultura, pecuária e pesca em alimentos para uso humano e animal e a fabricação de bebidas de todos os tipos: alcoólicas, não alcoólicas, águas envasadas e a fabricação de xaropes para a fabricação de refrigerantes e refrescos. O setor ocupa a 19ª posição no *ranking* setorial de potencial gerador de empregos, com destaque para os empregos diretos (posição 15) e baixo potencial de geração indireta (posição 41). O setor foi apoiado com cerca de 5,2% dos recursos do FAT para a realização de investimentos fixos.

Por fim, a fabricação de aços e derivados compreende as atividades de produção de ferro-gusa e ferroligas, siderurgia e produção de tubos de aço, com a obtenção de produtos intermediários do processamento de minerais metálicos e a produção de metais em formas primárias ou semiacabadas (lingotes, placas, tarugos etc.). É um setor mais intensivo em capital e ocupa apenas a 34ª posição no *ranking* de potencial de geração de empregos, com 156 postos de trabalho para cada R\$ 10 milhões investidos. Recebeu no período, em média, 4,7% dos recursos do FAT para investimentos fixos.

Houve uma concentração do apoio dos recursos do FAT em setores de serviços, em especial aqueles ligados à infraestrutura de energia, saneamento básico e logística de transporte de mercadorias, que têm médio potencial de geração de empregos. Os demais principais setores de serviços, informação e comércio têm capacidade média-

-alta de geração de empregos quando investem. Entre os setores industriais, tiveram destaque um setor de média capacidade geradora (alimentos e bebidas) e um setor de geração média-baixa (aços). Não houve participação relevante nos desembolsos de recursos do FAT Constitucional entre 1996 e 2017 de setores com baixo potencial de geração de empregos.⁸

No período 1996-1998, os recursos do FAT foram aplicados em investimentos de setores que permitiam essa geração média de 15,4 empregos a cada R\$ 1 milhão investido. No período de 1999 a 2007, a relação de criação de emprego para cada R\$ 1 milhão investido caiu para 12,9 em média, o que significa que, na composição de todos os setores, as atividades com menor potencial de geração de empregos tiveram participação relativamente maior nesse período. Entre 2008 e 2017, essa relação atinge seu maior patamar, com 16,6 de média, com destaque para o ano de 2013, quando foram gerados ou mantidos 18,5 empregos a cada R\$ 1 milhão investido. Em 2013, o setor de administração pública, que ocupa o quarto lugar no *ranking* de potencial de geração, teve uma participação muito relevante nos desembolsos do FAT Constitucional. Além disso o setor de comércio também teve bom desempenho.

A relação de geração de emprego para cada R\$ 1 milhão investido é fruto de como o BNDES aloca os recursos para o apoio a projetos de investimento nos setores econômicos. O resultado do processo é uma combinação de quais projetos são encaminhados para análise do Banco (e quais destes são passíveis de apoio e acabam apoiados) com as prioridades dadas em cada momento pelo conjunto de ins-

⁸ Menos de 10% dos desembolsos para investimentos fixos com recursos do FAT Constitucional destinaram-se aos 11 setores de menor desempenho gerador de empregos, segundo a estrutura do MGE.

trumentos financeiros (as políticas operacionais) e com as atividades de fomento e estruturação de projetos.

O emprego é uma variável de interesse relevante para o apoio do BNDES. Grande parte de seu *funding* advém do FAT, que busca promover melhorias no mercado de trabalho brasileiro com a promoção de emprego e renda. Na missão do BNDES que vigorou durante o período de crescimento acelerado dos desembolsos, a geração de empregos constava como qualificador do desenvolvimento buscado; e atualmente o Banco coloca como sua visão ser reconhecido como o banco do desenvolvimento do Brasil, por sua relevância e efetividade.

Nem todo tipo de apoio do BNDES deve buscar a geração imediata de empregos, já que modernizações produtivas e processos inovativos, na maior parte das ocasiões, podem levar à redução de postos de trabalho no curto prazo, mas são essenciais para a promoção de um crescimento econômico sustentado, com ganhos de produtividade e maior geração de renda no longo prazo. Outro aspecto desejado da atuação do Banco é a promoção de empregos de qualidade, assunto que deve ser coberto por outros estudos dos efeitos do apoio do BNDES.

Até o momento foram analisados os resultados agregados de geração de empregos com recursos do FAT, mas uma questão que se levanta é em que setor foi gerada ou mantida a maior parte dos postos de trabalho.

A Tabela 4 apresenta os totais de empregos diretos e indiretos que foram gerados ou mantidos em cada um dos 55 setores (setores impactados), entre 1996 e 2017, e a participação relativa de cada setor no total estimado.

Tabela 4 • Empregos gerados ou mantidos por setor impactado e participação no total – 1996 a 2017 (empregos em milhares de postos de trabalho)

Setores	Empregos	% do total
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	470	5
Pecuária e pesca	173	2
Petróleo e gás natural	4	0
Minério de ferro	3	0
Outros da indústria extrativa	45	0
Alimentos e bebidas	18	0
Produtos do fumo	0	0
Têxteis	42	0
Artigos do vestuário e acessórios	20	0
Artefatos de couro e calçados	4	0
Produtos de madeira – exclusive móveis	116	1
Celulose e produtos de papel	18	0
Jornais, revistas e discos	28	0
Refino de petróleo e coque	2	0
Álcool e biocombustíveis	5	0
Produtos químicos	17	0
Fabricação de resina e elastômeros	6	0
Produtos farmacêuticos	1	0
Defensivos agrícolas	1	0
Perfumaria, higiene e limpeza	4	0
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	10	0
Produtos e preparados químicos diversos	14	0
Artigos de borracha e plástico	99	1
Cimento	5	0
Outros produtos de minerais não metálicos	177	2
Fabricação de aço e derivados	40	0
Metalurgia de metais não ferrosos	37	0
Produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	453	4

(Continua)

(Continuação)

Setores	Empregos	% do total
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	415	4
Eletrodomésticos	3	0
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	50	0
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	108	1
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	126	1
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalares, de medida e ópticos	181	2
Automóveis, camionetas e utilitários	28	0
Caminhões e ônibus	20	0
Pecas e acessórios para veículos automotores	72	1
Outros equipamentos de transporte	40	0
Móveis e produtos das indústrias diversas	265	3
Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	45	0
Construção	2.870	28
Comércio	2.421	24
Transporte, armazenagem e correio	490	5
Serviços de informação	146	1
Intermediação financeira e seguros	65	1
Serviços imobiliários e aluguel	17	0
Serviços de manutenção e reparação	78	1
Serviços de alojamento e alimentação	52	1
Serviços prestados às empresas	470	5
Educação mercantil	11	0
Saúde mercantil	14	0
Outros serviços	348	3
Educação pública	1	0
Saúde pública	0	0
Administração pública	23	0
Total	10.167	100

Fonte: Elaboração própria.

Estima-se que cerca de 5,3 milhões de empregos foram gerados ou mantidos com recursos do FAT Constitucional nos setores de construção e comércio, correspondendo a 52% do total. Esse resultado não surpreende, em face do perfil de apoio dos recursos considerados.

Os investimentos em infraestrutura de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza, por exemplo, demandam alta prestação de serviços de construção civil, como terraplanagem, construção de barragens, instalação de redes de transmissão e de distribuição de energia, construção de sistemas de abastecimento de água, estações de tratamento de esgoto e galerias pluviais. Os investimentos do setor de prestação de serviços de transporte, armazenagem e correios são intensivos em aquisição de material de transporte, fornecido pelo setor de comércio (automóveis, ônibus, caminhões etc.).

Os outros setores mais impactados positivamente são transporte, armazenagem e correios, agricultura, silvicultura e exploração florestal, serviços prestados às empresas, produtos de metal e máquinas e equipamentos. Juntos, eles perfazem quase 23% dos empregos gerados ou mantidos. Merecem destaque os serviços prestados às empresas, que correspondem às atividades especializadas profissionais, científicas e técnicas, que requerem uma formação profissional específica normalmente com elevado nível de qualificação, em geral educação universitária. É nesse setor que estão incluídos, por exemplo, os serviços de arquitetura e engenharia, importantes para a implantação de projetos de investimento.

O setor de fabricação de máquinas e equipamentos também tradicionalmente tem destaque no apoio do BNDES, uma vez que sua demanda é aquecida pela implantação de projetos de investimento e pelo fato de o Banco financiar a aquisição isolada de bens de capital por meio do produto Finame.

A comparação das estimativas de geração ou manutenção de empregos com o total de pessoas ocupadas constantes da Rais, fornece uma noção de grandeza das estimativas dos recursos do FAT Constitucional. A comparação não é perfeita pois as estimativas do MGE são de fluxo de postos de trabalho de todos os tipos de ocupação, enquanto os dados da Rais correspondem ao estoque de trabalhadores formais ao fim de cada ano. Entretanto, é uma comparação útil e de fácil compreensão com o mercado de trabalho, que pode ser visualizada na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 • Comparação das estimativas do MGE para FAT Constitucional com o total de empregados da Rais – 1996 a 2017 (empregos em milhares de postos de trabalho)

Ano	Emprego FAT	Emprego Rais	% FAT na Rais
1996	228	23.830	1,0
1997	260	24.104	1,1
1998	331	24.492	1,4
1999	317	24.993	1,3
2000	301	26.229	1,1
2001	303	27.190	1,1
2002	264	28.684	0,9
2003	158	29.545	0,5
2004	226	31.408	0,7
2005	200	33.239	0,6
2006	295	35.155	0,8
2007	528	37.607	1,4
2008	704	39.442	1,8
2009	421	41.208	1,0
2010	566	44.068	1,3
2011	718	46.311	1,6

(Continua)

(Continuação)

Ano	Emprego FAT	Emprego Rais	% FAT na Rais
2012	1.051	47.459	2,2
2013	907	48.948	1,9
2014	788	49.572	1,6
2015	728	48.061	1,5
2016	454	46.060	1,0
2017	419	46.282	0,9
Total / Média	10.167	Não aplicável	1,2

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Rais, Ministério do Trabalho.

De 1996 a 2017, os empregos advindos da aplicação dos recursos do FAT corresponderam a 1,2%, em média, do estoque de trabalhadores da Rais. Em 1996 havia 23,8 milhões de trabalhadores formais no Brasil, e esse indicador cresce ano após ano até atingir o pico de 49,6 milhões de trabalhadores em 2014. Em seguida, há um encolhimento do mercado de trabalho formal nos anos seguintes até 46,3 milhões em 2017. A menor participação das estimativas do MGE ocorre em 2003, exatamente o ano de pior desempenho de geração de empregos com recursos do FAT da série. Em contrapartida, a participação chegou ao pico de 2,2% em 2012, ano de melhor desempenho de geração de empregos estimado.

Conclui-se que a quantidade de postos de trabalho estimados com os recursos do FAT em relação ao mercado de trabalho total no Brasil é relevante, uma vez que é uma estimativa específica do emprego que viabiliza a implantação dos investimentos fixos e desconsidera, por exemplo, os empregos de médio e longo prazos que ocorrerão nos setores que investem e precisam operar a maior capacidade instalada. Há uma correlação positiva forte entre a série de empregos com recursos do FAT e o total de empregados da Rais.

Conclusões

A partir das diretrizes emanadas pela Constituição de 1988 e pela criação do FAT, o presente artigo buscou investigar em que medida o apoio realizado pelo BNDES com recursos do FAT Constitucional contribuiu para a geração ou manutenção de empregos entre 1996 e 2017. Em valores de 2017, foram aplicados mais de R\$ 1 trilhão de recursos do FAT, dos quais se estima que R\$ 662 bilhões se destinaram a investimentos em capital fixo.

Utilizando o modelo de geração de empregos do BNDES, um modelo insumo-produto parametrizado para a economia brasileira em 2005, calculou-se que os investimentos permitiram a geração ou a manutenção acumulada de pouco mais de dez milhões de postos de trabalho nesses 22 anos. Em comparação com o mercado de trabalho formal no país, as estimativas anuais de emprego representaram, em média, 1,2% do número total de trabalhadores, número relevante levando-se em consideração o cálculo para o caráter de curto prazo do efeito dos investimentos fixos sobre o emprego (fase de implantação dos projetos). Adicionalmente, há uma gama de fatores macroeconômicos e políticas públicas que influenciam o mercado de trabalho no país.

Em relação aos setores que mais investiram com os recursos do FAT analisados, verificou-se uma concentração em setores de serviços, em especial aqueles ligados à infraestrutura de energia, saneamento básico e logística de transporte de mercadorias, que têm médio potencial de geração de empregos. A relação de empregos para cada R\$ 1 milhão investidos obtida com as estimativas situou-se em 15, em média, entre 1996 e 2017, e não houve participação relevante de investimentos de setores com potencial muito baixo de geração de empregos.

O período analisado comportou orientações diversas de atuação do BNDES e conjuntos também distintos de incentivos presentes nas políticas operacionais. O conjunto final de projetos e operações apoiados com recursos do FAT sofre influência dos tipos de empreendimentos que pleiteiam e conseguem o apoio do Banco, de seu processo de fomento e estruturação de operações enfocadas em cada momento e de objetivos de administração financeira do *funding* do BNDES. Entretanto, é possível afirmar que a aplicação dos recursos do FAT está em conformidade com o objetivo de geração de empregos por não privilegiar setores que geram muito pouco emprego ao investirem.

Estima-se que os empregos gerados ou mantidos com base em recursos do FAT tenham ocorrido principalmente nos setores de construção civil e comércio, responsáveis em conjunto por 5,3 milhões de postos de trabalho nos 22 anos, fruto do perfil de investimentos fixos realizados. Calcula-se ainda que cerca de 470 mil empregos tenham sido gerados ou mantidos na agricultura e o mesmo montante nos serviços prestados às empresas.

O aprimoramento do SCN com a desagregação da matriz insumo-produto em um número maior de setores e bens, ao ser incorporada no futuro, permitirá estimativas de emprego mais apuradas. Devem complementar a análise dos empregos estimados durante a implantação dos investimentos os resultados das avaliações de impacto que investigam o efeito do apoio do BNDES sobre o emprego nas empresas apoiadas, pois trazem luz ao caráter de efeito sobre o emprego não coberto pelo MGE.

Portanto, sob o ponto de vista da metodologia adotada neste estudo, pode-se dizer que o BNDES cumpriu de forma satisfatória o objetivo de promover a geração e a manutenção de empregos

com a aplicação dos recursos do FAT Constitucional. Reforça-se, assim, a importância dos recursos do FAT para a viabilização dos investimentos apoiados pelo Banco. As políticas de desenvolvimento implementadas pelo BNDES buscam o atingimento de diversas efetividades específicas que também sejam impulsionadas pelos recursos do FAT.

Referências

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Livro verde: nossa história tal como ela é*. Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Sobre o FAT*. 1º set. 2015 (última atualização em 24 jan. 2018). Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/codefat/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/fat-giro-cooperativo-agropecuario/sobre-o-fat/>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília (DF), 2016.

FREITAS, F. N. *et al. Modelo de geração de emprego* – Metodologia e memórias de cálculo. Rio de Janeiro, 2010. Mimeo.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sistema de Contas Nacionais*. Série Relatórios Metodológicos. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a.

_____. *Sistema de Contas Nacionais – Brasil*. Ano de Referência: 2000. Nota metodológica, nº 19. Formação bruta de capital fixo. Rio de Janeiro, 2008b.

NAJBERG, S.; IKEDA, M. *Modelo de geração de emprego: metodologia e resultados*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para Discussão n. 72).

NAJBERG, S.; PEREIRA, R. O. Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES. *Sinopse Econômica*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

Apêndice – Matriz de Absorção de Investimentos (MAI) consolidada por grupos de produtos da FBCF (%)

Setores SCN 55 investidores\ Produtos da FBCF demandados	Produtos agropecuários, da silvicultura e da exploração florestal	Produtos industriais exceto máquinas e equipamentos	Máquinas e equipamentos	Móveis e produtos das indústrias diversas	Construção	Demais serviços	Total
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	23	3	73	0	0	1	100
Pecuária e pesca	77	3	18	0	1	1	100
Petróleo e gás natural	0	12	84	0	0	4	100
Minério de ferro	0	12	82	0	2	5	100
Outros da indústria extrativa	0	0	81	0	18	0	100
Alimentos e bebidas	0	3	51	0	46	1	100
Produtos do fumo	0	1	42	0	57	0	100
Têxteis	0	0	76	0	24	0	100
Artigos do vestuário e acessórios	0	2	79	0	19	0	100
Artefatos de couro e calçados	0	5	82	0	13	0	100
Produtos de madeira excusive móveis	0	4	73	0	20	2	100
Celulose e produtos de papel	0	6	71	0	22	2	100
Jornais, revistas e discos	0	5	76	17	0	2	100
Refino de petróleo e coque	0	16	77	0	1	5	100
Álcool e biocombustíveis	0	10	83	0	4	3	100
Produtos químicos	0	10	57	0	30	3	100
Fabricação de resina e elastômeros	0	12	65	0	19	4	100
Produtos farmacêuticos	0	1	19	0	79	0	100

(Continua)

(Continuação)

Setores SCN 55 investidores\ Produtos da FBCF demandados	Produtos agropecuários, da silvicultura e da exploração florestal	Produtos industriais exceto máquinas e equipamentos	Máquinas e equipamentos	Móveis e produtos das indústrias diversas	Construção	Demais serviços	Total
Defensivos agrícolas	0	2	20	0	78	1	100
Perfumaria, higiene e limpeza	0	1	17	0	82	0	100
Tintas, vernizes, esmaltes e lacas	0	1	16	0	83	0	100
Produtos e preparados químicos diversos	0	1	17	0	83	0	100
Artigos de borracha e plástico	0	4	70	0	25	1	100
Cimento	0	7	53	0	37	3	100
Outros produtos de minerais não metálicos	0	6	76	0	16	2	100
Fabricação de aço e derivados	0	21	58	0	19	2	100
Metalurgia de metais não ferrosos	0	6	80	0	11	2	100
Produtos de metal – excusive máquinas e equipamentos	0	8	73	0	18	1	100
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	0	4	71	0	23	2	100
Eletrodomésticos	0	5	51	0	44	1	100
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	0	7	92	0	0	2	100
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0	11	87	0	0	2	100
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	0	5	48	0	46	1	100
Aparelhos/ instrumentos médico-hospitalares, de medida e ópticos	0	10	80	0	8	2	100
Automóveis, camionetas e utilitários	0	11	71	0	15	2	100
Caminhões e ônibus	0	5	46	0	48	1	100

(Continua)

(Continuação)

Setores SCN 55 investidores\ Produtos da FBCF demandados	Produtos agropecuários, da silvicultura e da exploração florestal	Produtos industriais exceto máquinas e equipamentos	Máquinas e equipamentos	Móveis e produtos das indústrias diversas	Construção	Demais serviços	Total
Peças e acessórios para veículos automotores	0	10	69	0	19	2	100
Outros equipamentos de transporte	0	11	59	0	29	2	100
Móveis e produtos das indústrias diversas	0	4	71	0	23	2	100
Eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	0	9	52	1	35	3	100
Construção	0	0	85	0	15	0	100
Comércio	0	1	42	2	56	0	100
Transporte, armazenagem e correio	0	4	75	9	12	1	100
Serviços de informação	0	4	64	20	11	2	100
Intermediação financeira e seguros	0	0	61	11	27	0	100
Serviços imobiliários e aluguel	0	0	75	1	24	0	100
Serviços de manutenção e reparação	0	4	81	15	0	0	100
Serviços de alojamento e alimentação	0	0	33	9	58	0	100
Serviços prestados às empresas	0	8	63	26	0	3	100
Educação mercantil	0	6	61	31	0	2	100
Saúde mercantil	0	0	86	3	11	0	100
Outros serviços	0	2	61	35	2	0	100
Administração pública	0	1	16	4	79	0	100
Média	2	5	62	3	26	1	100

Resumo

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), desde sua criação, rapidamente se tornou a principal fonte de financiamento do BNDES. Sua participação no passivo do Banco, que chegou a 60% em 2007, só perdeu importância no contexto dos repasses feitos pelo Tesouro ao Banco. Com a devolução desses recursos, contudo, o FAT voltará a ser o principal item do passivo do BNDES. Entretanto, sua situação financeira desperta preocupação, uma vez que apresenta déficits quase ininterruptos desde 2009. Este artigo busca contribuir com essa discussão. Inicialmente, apresentam-se o histórico e o funcionamento do FAT, bem como suas condições atuais e a relação com o BNDES. Em seguida, realizam-se exercícios de projeção financeira para quatro cenários, com o objetivo de avaliar a situação do fundo no médio e longo prazo. A conclusão geral é que a adoção de reformas que reduzam gastos com seguro-desemprego e abono torna-se importante para manter a sustentabilidade desse fundo nos próximos anos.

Palavras-chave: FAT. BNDES. Política fiscal.

Abstract

The Workers' Assistance Fund (FAT) has rapidly turned into the main source of funding for BNDES since its creation. Its share on the Bank liabilities has peaked to 60% in 2007 and start to decrease just because of the massive amount of funding provided by the National Treasury from 2007 to 2014. As BNDES pays this funding back, however, the FAT will soon take the position of BNDES main source of funding again. Nevertheless, the FAT financial conditions raise concerns as it has run deficits almost uninterruptedly since 2009. This article aims to contribute in this discussion. First, we present the historical background, the main characteristics and the actual financial conditions of the FAT. Then we simulate the financial results on four different scenarios in order to assess the financial sustainability of the fund in the medium and long-term. The main conclusion is that fiscal reforms on the unemployment insurance and other expenditures are needed in order to assure the FAT financial sustainability in the coming years.

Keywords: FAT. BNDES. Fiscal policy.

Introdução

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) teve origem no contexto da promulgação da Constituição Federal de 1988 e foi criado com os objetivos de custear os programas de seguro-desemprego e abono salarial e apoiar programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES.

Ao longo desse tempo, o FAT se tornou a principal fonte de recursos do BNDES. Sua participação no passivo da instituição cresceu progressivamente até alcançar 60% do total em 2007 e só perdeu importância relativa em razão da política de concessão de empréstimos e capitalizações do Tesouro Nacional ao Banco. Esse montante atingiu cerca de R\$ 441 bilhões entre 2008 e 2014 e fez com que o *funding* do Tesouro Nacional se tornasse a maior fonte de recursos do BNDES.¹

Atualmente, contudo, com a política de devoluções dos recursos do Tesouro Nacional em vigor, o FAT voltará, em breve, a ser o principal componente do passivo do BNDES. Depois de sucessivas devoluções antecipadas entre 2015 e 2018, e tendo em vista a renegociação da dívida realizada entre as duas instituições em 2018, o saldo devedor do Banco com o Tesouro Nacional terminará esse ano em torno de R\$ 300 bilhões, valor próximo ao montante de recursos do FAT em seu passivo.²

Entretanto, a dinâmica financeira do FAT também tem mudado ao longo do tempo. Enquanto suas receitas anuais mantiveram-se relativamente estáveis em termos reais nos últimos anos, suas obriga-

¹ Vale registrar que em algumas fontes é possível encontrar o número de R\$ 416 bilhões em vez de R\$ 441 bilhões. A diferença entre esses números se refere à captação realizada com o objetivo específico de viabilizar a participação do BNDES e da BNDESPAR na capitalização da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) ocorrida em 2010, no valor de R\$ 25 bilhões.

² Para mais detalhes sobre a relação do Tesouro com o BNDES, incluindo o último acordo de renegociação, ver Tinoco *et al.* (2018).

ções apresentaram trajetória ascendente, em razão do aumento das despesas com o seguro-desemprego e com o abono salarial. Como consequência, o FAT vem tendo déficits anuais desde 2009 (à exceção de 2010), com o Tesouro Nacional aportando recursos no fundo, de modo a garantir sua sustentabilidade.

Paralelamente, vive-se uma crise fiscal relevante no setor público brasileiro. O Governo Federal apresenta déficits primários desde 2014, fazendo a dívida bruta do governo geral (DBGG), em relação ao produto interno bruto (PIB), se elevar mais de 25 pontos percentuais desde o fim de 2013. Assim, em função da necessidade de ajuste das contas públicas, o Tesouro Nacional vem buscando controlar suas despesas para melhorar seus resultados fiscais.

Os déficits do FAT, juntamente com a situação fiscal mais delicada do Tesouro Nacional, constituem-se em um problema em potencial para o fundo e, consequentemente, para o BNDES. Quanto mais deficitário for o FAT, maior a chance de haver alguma disputa por seus recursos, o que poderia levar o Banco a perder parte de seu *funding*. O Tesouro Nacional poderia se mostrar reticente em realizar gastos para cobrir o hiato entre receitas e despesas, obrigando o FAT a ter de utilizar recursos de seu patrimônio líquido para cobrir os resultados deficitários de fluxo.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é analisar a situação do FAT no horizonte de médio e longo prazos. Preservadas as condições legais atualmente vigentes, o FAT é estruturalmente sustentável? Continuar-se-á a observar déficits anuais em suas demonstrações de resultado? Essas são questões importantes para pensar o futuro tanto do FAT quanto do BNDES.

Com essa perspectiva, o presente documento busca tratar dessas questões, organizando-se da seguinte forma: além desta breve introdução, na segunda seção, descreve-se o histórico e o funcionamento

do FAT; na terceira, apresenta-se a relação do fundo com o BNDES; na quarta, analisa-se o *status quo* do FAT, destacando a evolução dos seus resultados financeiros; na quinta seção, realizam-se exercícios de simulação, avaliando a sustentabilidade do fundo em cenários alternativos. Por fim, traçam-se as considerações finais.

FAT: breve histórico e funcionamento

O FAT teve sua origem com a Constituição Federal de 1988, mais especificamente por meio do artigo 239, que instituiu que os recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) custeariam os programas de seguro-desemprego e do abono salarial e que pelo menos 40% desses recursos seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. Formalmente, contudo, o FAT foi instituído apenas em 1990, com a publicação da Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Trata-se de um fundo especial de natureza contábil-financeira vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

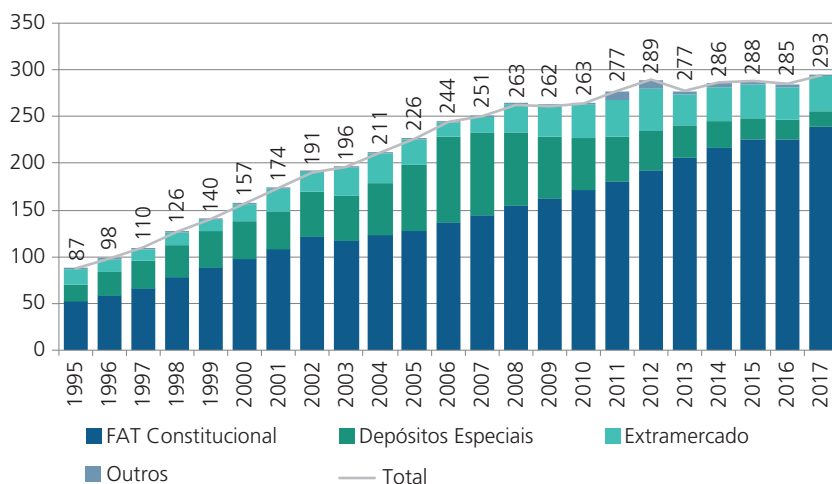
A gestão do fundo é realizada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que é um órgão colegiado e de caráter tripartite e paritário composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. Este último é representado pelos ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo BNDES.

Cabe ao Codefat elaborar diretrizes para programas e para a alocação de recursos, além de acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Também tem as funções de exercer o controle social da execução dessas

políticas, por meio da análise das contas do fundo e dos relatórios dos executores dos programas apoiados, e de fiscalizar a administração do FAT. O mandato de cada conselheiro é de quatro anos, permitida uma recondução, e a presidência é eleita bienalmente por maioria absoluta, respeitando-se a alternância entre as representações dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

O patrimônio do fundo é constituído principalmente pelas aplicações compulsórias no BNDES, provenientes dos 40% da arrecadação anual do PIS-Pasep. Essa parcela é chamada de FAT Constitucional e, ao mesmo tempo que é um ativo do FAT, constitui um passivo do BNDES. Ao longo do tempo, essa aplicação apresentou um crescimento progressivo, tornando-se, de longe, o maior componente do fundo, como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 • Evolução do patrimônio líquido do FAT: FAT Constitucional, FAT Depósitos Especiais e Extramercado (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA)



Fonte: MTE (documento interno).

Outra parcela importante do patrimônio do fundo é constituída pelo FAT Depósitos Especiais. Essa reserva é originada com base no resultado financeiro do FAT a cada exercício. Quando existe excesso de disponibilidades (ou sobra de caixa), isto é, quando as receitas do fundo são suficientes para o atendimento de suas obrigações, esses recursos são incorporados ao patrimônio do fundo por meio da elevação do FAT Depósitos Especiais.

O terceiro item na composição do patrimônio do FAT se refere ao Fundo Extramercado, cujas aplicações têm por objetivo atender à reserva mínima de liquidez (RML).³ Os recursos aplicados são geridos de maneira conservadora por meio de uma carteira concentrada em títulos públicos. Tal gestão é realizada, majoritariamente, pelo Banco do Brasil (BB) e, com uma parcela reduzida, pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Ao fim de 2017, o valor total do patrimônio do fundo era de R\$ 293 bilhões, sendo mais de 80% correspondentes ao FAT Constitucional. O FAT Depósitos Especiais representava apenas 6% do total, uma redução expressiva em relação aos quase 40% observados em 2006. As razões desse movimento serão exploradas à frente, mas estão ligadas à deterioração financeira do fundo, que vem apresentando seguidos déficits anuais desde 2009.

3 A RML do FAT tem a finalidade de garantir, em tempo hábil, o pagamento de benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial nos termos da Lei 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8352.htm), e não pode ser inferior ao maior valor entre: (i) a soma dos valores pagos em benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores e de 50% dos valores pagos em benefícios de abono salarial, ambos os valores atualizados pela inflação; e (ii) a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições do PIS-Pasep e o montante global dos pagamentos efetuados para atender às despesas com o programa de seguro-desemprego, com o abono salarial e com o financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

Do patrimônio do FAT, o FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais têm como objetivo financiar o desenvolvimento econômico por meio de projetos e programas, enquanto o Fundo Extra-mercado representa mais uma reserva de liquidez. Há, contudo, diferenças importantes entre eles.

A primeira delas é que o FAT Constitucional deve ser aplicado obrigatoriamente no BNDES, enquanto o FAT Depósitos Especiais pode ser destinado a qualquer das instituições financeiras federais, entre as quais, além do BNDES, o BB, a CEF, o Banco do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia (Basa) e a Financiadora de Inovação e Pesquisa (Finep).

A segunda diferença é que o FAT Constitucional funciona como uma dívida subordinada,⁴ com prazo de exigibilidade indefinido, sem que haja previsão de pagamento de devolução do principal, mas apenas de pagamentos periódicos de juros.⁵ O FAT Depósitos Especiais, por sua vez, consiste em uma aplicação com prazo definido, que pode ser exigível a qualquer momento, caso o fundo tenha necessidades de caixa.

A terceira diferença diz respeito à aplicação dos recursos. No caso do FAT Constitucional, o BNDES tem liberdade para alocar os recursos em diferentes programas de desenvolvimento econômico, orientado por suas políticas operacionais. As aplicações do FAT Depósitos

4 O FAT compõe o nível II do patrimônio de referência do BNDES no limite de 50% do nível I. Contudo, com a Resolução Banco Central 4.679, de 31 de julho de 2018, o nível II será reduzido a partir de 2020 em 10% ao ano, sendo integralmente desconsiderado em 2029 para fins de composição do patrimônio de referência.

5 Apesar de terem prazo de exigibilidade indefinido, vale registrar que os recursos alocados no FAT Constitucional podem ser solicitados pelo FAT no caso de insuficiência de recursos para o pagamento de suas obrigações (seguro-desemprego e abono salarial). Segundo as condições estabelecidas pelo Codefat, o BNDES teria de realizar a devolução da seguinte forma: até 20% do saldo devedor ao fim do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto.

Especiais, por sua vez, devem seguir as diretrizes estabelecidas pelo Codefat, que define setores e portes de empresas a serem apoiados, além de parâmetros como taxas de juros e prazos dos empréstimos.⁶

Por fim, há diferença na remuneração entre os dois componentes. No caso do FAT Constitucional, até 31 de dezembro de 2017, os recursos eram remunerados pelo BNDES por meio da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), em periodicidade semestral, limitada ao valor de 6% ao ano. A diferença entre a TJLP e os 6% era capitalizada no saldo devedor com o Banco, aumentando seu *funding*. A partir de 2018, com a introdução da Taxa de Longo Prazo (TLP),⁷ o BNDES passou a remunerar o FAT com a nova taxa, mantido o limite de 6% ao ano, com o restante sendo também capitalizado no saldo devedor.⁸

No caso do FAT Depósitos Especiais, até 31 de dezembro de 2017, os recursos eram remunerados pelo BNDES com base na TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Já os recursos disponíveis, mas não aplicados, eram remunerados por taxas de mercado – taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Com a introdução da TLP, a remuneração dos Depósitos Especiais também passou a ser feita com base nessa taxa.⁹

6 Atualmente, os programas apoiados com os recursos do FAT Depósitos Especiais são: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); FAT Fomentar; FAT Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PMNPO); e FAT Infraestrutura. Para mais detalhes, ver: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fontes-de-recursos/fundos-governamentais>>.

7 Lei 13.483, de setembro de 2017 (disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13483.htm>).

8 Uma diferença importante a ser destacada com relação à mudança da taxa de remuneração do FAT Constitucional pelo BNDES é que, anteriormente, os recursos disponíveis não aplicados (recursos em disponibilidade) pelo Banco também eram remunerados ao FAT pela TJLP. Com a introdução da TLP, esses recursos passaram a ter como remuneração a taxa Selic.

9 Além da remuneração ao FAT, mensalmente deve ser pago um percentual de amortização que, dependendo do programa, varia de 1% a 2% ao mês.

O Quadro 1 resume as principais diferenças apresentadas entre os dois componentes do FAT.¹⁰

Quadro 1 • FAT Constitucional x FAT Depósitos Especiais

Características	FAT Constitucional	FAT Depósitos Especiais
Origem dos recursos	Pelo menos 40% da arrecadação do PIS-Pasep (líquida da Desvinculação de Receitas da União – DRU)	Recursos excedentes do FAT
Instituição aplicadora	BNDES	Instituições financeiras federais
Prazo de amortização	Indefinido	Mensal
Aplicação	Programas de desenvolvimento econômico	Programas e setores definidos pelo Codefat
Remuneração até 2017	Fixa	Variável
Recursos aplicados	TJLP	TJLP
Recursos em disponibilidade	TJLP	Selic
Remuneração atual	Variável	Variável
Recursos aplicados	TLP	TLP
Recursos em disponibilidade	Selic	Selic
Pagamento de juros	Limitado a 6% e pagos semestralmente	Sem limitação e pagos mensalmente

Fonte: Elaboração própria.

Nesse ponto, é importante destacar que, em razão da Desvinculação de Receitas da União (DRU), a arrecadação do FAT vem sendo impactada há alguns anos. A DRU é um mecanismo que permite ao

¹⁰ No FAT Constitucional, existe uma parcela chamada FAT Cambial, utilizada para financiamento a empreendimentos que visem a produção e comercialização de bens com reconhecida inserção internacional e que tem características diferentes em relação às discutidas aqui. Os empréstimos do FAT Cambial são referenciados em moeda estrangeira, e sua remuneração segue taxas internacionais. Em setembro de 2018, o FAT Cambial representava pouco mais de 10% do total do FAT Constitucional.

Governo Federal usar livremente um percentual de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas públicas. Assim, em vigor desde os anos 1990,¹¹ a DRU tem o efeito de reduzir o montante de recursos arrecadados com o PIS-Pasep repassado ao FAT.

Atualmente, a DRU está em 30%, fazendo apenas 70% da arrecadação do PIS-Pasep ser destinada ao FAT. Até 2015, esse percentual era de 20%.¹² A quarta seção vai mostrar que, entre 2009 e 2017, o volume médio que deixa de ser repassado anualmente ao FAT em razão da DRU se situa em torno de R\$ 13,2 bilhões em valores constantes de 2017.

Tendo apresentado as linhas gerais da origem e do funcionamento do FAT e de seus componentes, o próximo passo é analisar a relação do fundo com o BNDES, o que será feito na seção a seguir.

A relação do FAT com o BNDES

Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a publicação da lei que criou o FAT em 1990, os recursos do fundo tornaram-se progressivamente a principal fonte de *funding* do BNDES. Pode-se dizer que esse fato resolveu de maneira definitiva um problema de longa data no que tange à falta de fontes estáveis de *funding* para o Banco.

Desde a criação do BNDES na década de 1950, sua missão era atuar no financiamento a setores específicos da economia, auxiliando na criação e na modernização da matriz industrial brasileira. No

11 Foi criada em 1994, originalmente com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE). Em 2000, o nome foi trocado para o atual.

12 A DRU passou de 20% para 30% a partir de 2016, em decorrência da aprovação da PEC 87/2015. A atual alíquota de 30% tem validade até o fim de 2023. Considerando essa alíquota de 70%, isso significa que 40% de 70% da arrecadação do PIS-Pasep (ou seja, 28% do total) é repassada diretamente ao patrimônio do FAT Constitucional, enquanto 60% dos 70% de arrecadação (42% do total) se destinam ao pagamento das obrigações do fundo.

entanto, de acordo com Santos (2006), a falta de regularidade das fontes de recursos constituía-se em uma séria restrição para o planejamento de longo prazo da instituição em sua atuação no processo de desenvolvimento do país.

Ressalte-se que, desde a criação do BNDES em 1952, há preponderância de recursos originários de poupança fiscal de natureza compulsória como fonte de recursos do Banco. Dependendo da fonte de recursos predominante, é possível identificar, em linhas gerais, cinco etapas distintas:¹³

- entre 1952 e 1966, em que a principal fonte de recursos do BNDES era o adicional restituível de Imposto de Renda (IR);
- entre 1967 e 1973, em que o BNDES passou a fazer parte do orçamento fiscal e monetário, recebendo parte da reserva monetária constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- entre 1974 e 1988, em que o BNDES passou a administrar os recursos oriundos das contribuições sociais do PIS-Pasep, resolvendo, assim, o problema de instabilidade de *funding*;¹⁴
- entre 1989 e 2007, em que, apesar de a maioria dos recursos continuar proveniente dessas mesmas contribuições (PIS e Pasep), foi criado o FAT, que instituiu uma vinculação constitucional para os recursos arrecadados; e

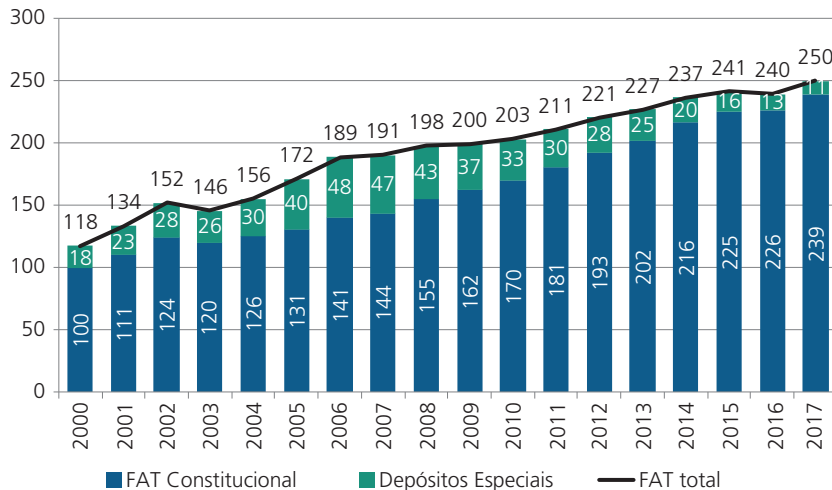
¹³ Parte da periodização da preponderância das fontes de *funding* do BNDES foi inspirada em Prochnik (1995).

¹⁴ Contrariamente às fases anteriores, a estabilidade das condições de *funding* desse período foi fundamental para que o BNDES pudesse financiar os programas especiais de investimento no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que era de responsabilidade da instituição, tornando-a mais independente de dotações orçamentárias.

- entre 2008 e 2017, em que o Tesouro Nacional se tornou e se manteve a principal fonte de *funding* da instituição.

Até 2007, o FAT foi, com larga margem de vantagem, a principal fonte de recursos do BNDES, com o saldo devedor do Banco atingindo R\$ 191 bilhões a preços de 2017 (Gráfico 2), o que correspondia a 60% da composição de seu passivo (Gráfico 3).

Gráfico 2 • Saldo devedor do BNDES com o FAT, 2000-2017 (R\$ bilhões, a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)

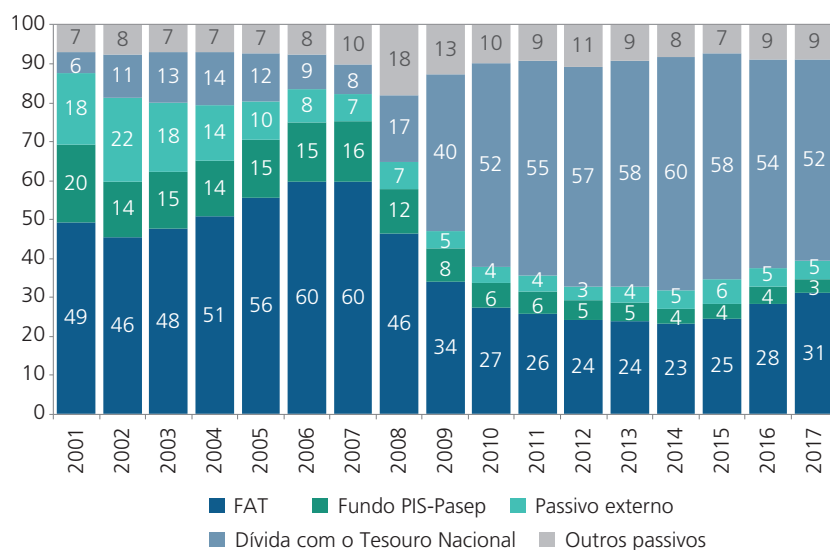


Fonte: Elaboração própria.

No entanto, com a crise financeira internacional a partir de 2008, o Tesouro Nacional iniciou uma política de sucessivos aportes de recursos ao BNDES. O objetivo fundamental era ampliar a oferta de crédito da economia, atuando como fator anticíclico para, assim, permitir que as empresas tivessem acesso a fontes de financiamento em um momento de contração das linhas de mercado.

A política de aportes do Tesouro Nacional ao BNDES foi estendida durante todo o período de 2008 a 2014, com o montante nominal de recursos atingindo R\$ 441 bilhões. Nesse mesmo período, os desembolsos médios do Banco atingiram valores superiores a R\$ 150 bilhões ao ano. Dessa forma, os recursos oriundos dos aportes do Tesouro Nacional passaram a ser a principal fonte de *funding* da instituição, o que levou o FAT a perder participação relativa. Em 2014, último ano de aporte do Tesouro Nacional, embora o saldo devedor do BNDES com o FAT tenha atingido, em termos reais, R\$ 237 bilhões, a participação relativa do FAT como fonte de recursos do Banco atingiu seu valor mínimo, de 23%, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 • Composição do passivo do BNDES, 2001-2017 (%)



Fonte: Elaboração própria.

A partir de 2015 essa dinâmica começa a ser invertida em função, basicamente, de dois movimentos. O primeiro consiste no início das devo-

luções antecipadas dos recursos ao Tesouro Nacional pelo BNDES em um contexto de recessão econômica e queda acentuada dos desembolsos.¹⁵ O segundo diz respeito à continuidade das entradas de recursos oriundos do FAT Constitucional anualmente para o BNDES. Dessa forma, ao fim de 2017, o FAT representava 31% do passivo do Banco.

Com a política de devoluções antecipadas dos recursos do Tesouro Nacional, juntamente com a renegociação que antecipou o vencimento da dívida, o FAT voltará, em um futuro próximo, a ser o principal componente do passivo do Banco. Ao fim de 2018, a dívida do BNDES com o Tesouro estará em torno de R\$ 300 bilhões, valor próximo ao montante de recursos do FAT em seu passivo.

Apesar disso, o futuro do FAT como fonte de *funding* para o BNDES merece ser analisado com maior cuidado. O fluxo líquido de recursos do fundo para o Banco apresenta trajetória cadente desde 2014, isto é, em termos relativos diminuem as entradas e aumentam as saídas (Gráfico 4A).

Quando se observa o fluxo líquido de recursos do FAT, pode-se notar que os Depósitos Especiais já apresentam resultado líquido negativo desde 2007, ou seja, há mais de uma década (Gráfico 4B). Assim, a sustentabilidade do fundo torna-se importante para que haja perenidade dessa fonte de *funding* para o BNDES. Nesse sentido, a próxima seção tratará da evolução recente das receitas e despesas do fundo.

15 No contexto da crise fiscal brasileira, as parcelas referentes às devoluções antecipadas de recursos do BNDES ao Tesouro Nacional foram utilizadas para abatimento da dívida pública. Entre 2015 e 2018, foram devolvidos, de maneira antecipada, cerca de R\$ 310 bilhões. Ainda em 2018, houve uma renegociação entre o Tesouro Nacional e o BNDES, com a repactuação do custo financeiro do contrato – conforme previsto quando da criação da TLP – e a antecipação dos vencimentos integrais, que originalmente iriam até 2060 e agora vão até 2040. Para mais detalhes, ver Tinoco *et al.* (2018).

Gráfico 4 • Resultado líquido dos fluxos do FAT para o BNDES

Gráfico 4A • Entradas e saídas (R\$ bilhões correntes)

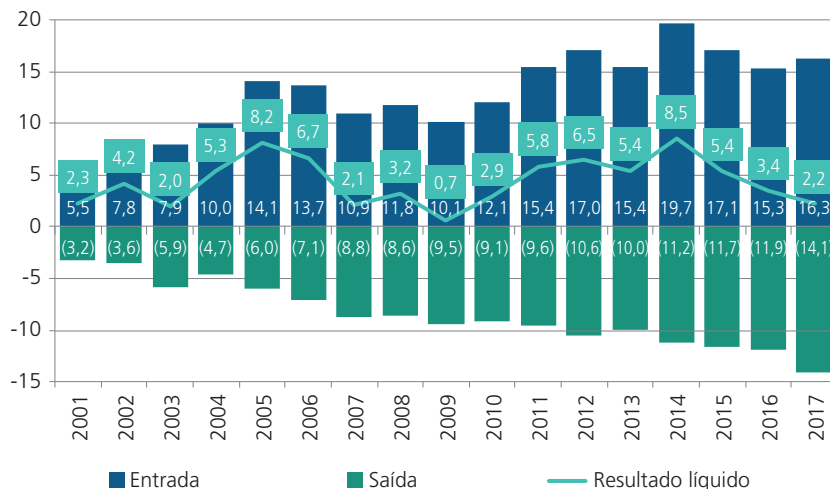
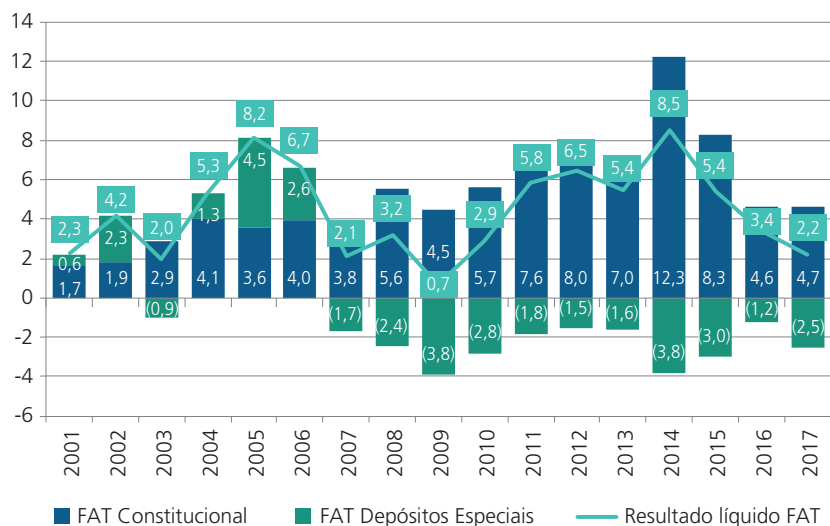


Gráfico 4B • FAT Constitucional e FAT Depósitos Especiais (R\$ bilhões correntes)



Fonte: Elaboração própria.

FAT: evolução financeira e *status quo*

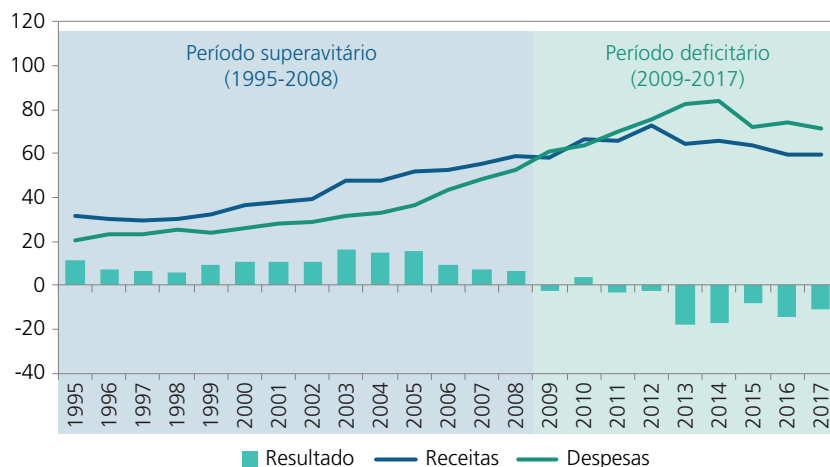
Como foi possível verificar nas seções anteriores, o FAT é umas das principais fontes de *funding* do BNDES. Além disso, seus recursos também são responsáveis pelo financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial. De maneira simplificada, pode-se dizer que o fluxo anual do Fundo ocorre pelas seguintes formas:

- a entrada de recursos advinda das contribuições do PIS-Pasep, descontado o valor da DRU;
- a entrada dos rendimentos financeiros do seu patrimônio líquido (de acordo com as regras de remuneração);
- a saída relativa ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial; e
- a saída relativa ao aporte no FAT Constitucional para o BNDES (funcionando como uma poupança forçada).

Depois desses fluxos, por um lado, se há resultado positivo, há um aumento adicional do patrimônio líquido do fundo. Por outro lado, se há resultado negativo, o Fundo precisa de algum tipo de financiamento. Recentemente, vem contando com aportes do Tesouro Nacional, mas, na ausência dessa fonte, o Fundo poderia ser obrigado a resgatar, de alguma forma, parte de suas aplicações.

Feita essa exposição, é importante verificar como têm se comportado as contas do FAT nos últimos anos. O Gráfico 5 apresenta a evolução das receitas e despesas do FAT desde 1995 em valores constantes de 2017.

Gráfico 5 • Receitas e despesas do FAT (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)



Fonte: MTE (documento interno).

Entre 1995 e 2008, percebe-se que as receitas superaram as despesas em todos os exercícios. A média das receitas nesse período situou-se, a preços constantes de 2017, em R\$ 41,5 bilhões, ao passo que a média das despesas ficou em R\$ 31,7 bilhões. Dessa forma, ao longo de todo o período, o resultado médio do Fundo foi positivo em R\$ 9,8 bilhões (Tabela 1). Esse superávit, somado ao fato de que parte das despesas corresponde justamente à aplicação compulsória no FAT Constitucional, foi determinante para a ampliação do patrimônio líquido do Fundo.

Entre 2009 e 2017, contudo, esse cenário teve uma mudança significativa, com o FAT passando a apresentar resultado deficitário. Embora a média das receitas tenha obtido crescimento de 54%, com o valor atingindo R\$ 64 bilhões, as despesas tiveram crescimento bem mais acentuado, de 129%, atingindo um valor médio da ordem

de R\$ 72,7 bilhões. Com exceção de 2010, o Fundo teve resultado negativo em todos os anos do período, com a média ficando em R\$ 8,6 bilhões.

Tabela 1 • Receitas e despesas do FAT: comparação entre a média de 1995-2008 com a média de 2009-2017 (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)

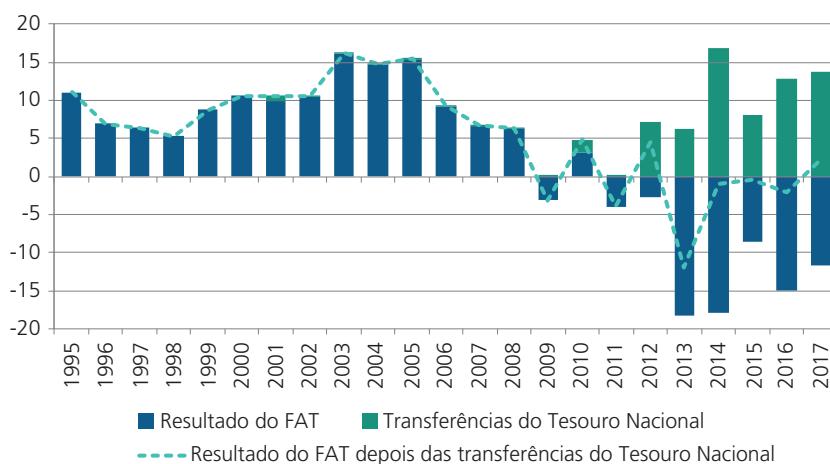
Receitas	Média 1995-2008	Média 2009-2017	Δ%
PIS-Pasep (regime de competência)	34,2	59,8	75
(-) DRUs	7,5	13,2	77
PIS-Pasep devido ao FAT	26,7	46,6	75
Remunerações das aplicações	14,1	16,3	16
Outras	0,8	1,1	34
Total	41,5	64,0	54
Despesas			
Média 1995-2008 Média 2009-2017 Δ%			
Empréstimos BNDES – 40% (FAT Constitucional)	10,6	18,6	75
Seguro-desemprego	15,7	37,8	141
Abono salarial	4,2	15,8	277
Outros*	1,2	0,5	(58)
Total	31,7	72,7	129
Resultado do FAT	9,8	(8,6)	(188)
Transferências do Tesouro Nacional	0,1	7,4	11.280
Resultado do FAT com aportes do Tesouro Nacional	9,9	(1,2)	(112)

Fonte: MTE. A tabela completa, com os dados anuais, está disponibilizada no Anexo.

* Qualificação profissional, intermediação de emprego, apoio ao Proger etc.

Por essa razão, o Tesouro Nacional passou a transferir recursos ao FAT, especialmente entre 2012 e 2017, melhorando o seu resultado global, conforme mostra o Gráfico 6. De acordo com a Tabela 1, as transferências anuais médias do Tesouro Nacional para o FAT, entre 2009 e 2017, foram da ordem de R\$ 7,4 bilhões.

Gráfico 6 • Resultado do FAT (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)



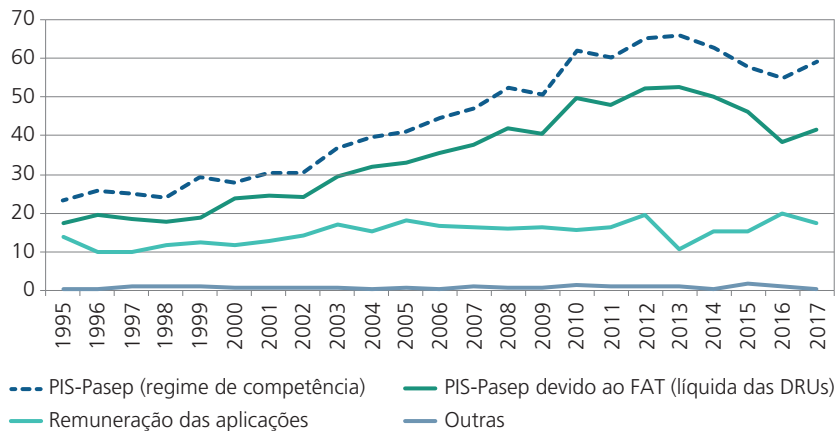
Fonte: MTE (documento interno).

Entre as receitas do FAT, o maior componente se refere à arrecadação com o PIS-Pasep, que representou algo próximo a 70% do total entre 1995 e 2017. Em seguida, tem-se a remuneração das aplicações (recebimento de juros), que respondem por cerca de 30% do total.¹⁶ Como mostrado pela Tabela 1, o aumento de

¹⁶ As demais receitas, de importância relativa menor em relação ao total, constituem-se de quota-parte da contribuição sindical, restituições de convênios, restituições de benefícios não desembolsados, multas devidas ao FAT e outras receitas.

receita do FAT ao longo do tempo foi determinado pelo aumento da arrecadação do PIS-Pasep. Essa evolução é apresentada também no Gráfico 7.

Gráfico 7 • Evolução das receitas do FAT (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)



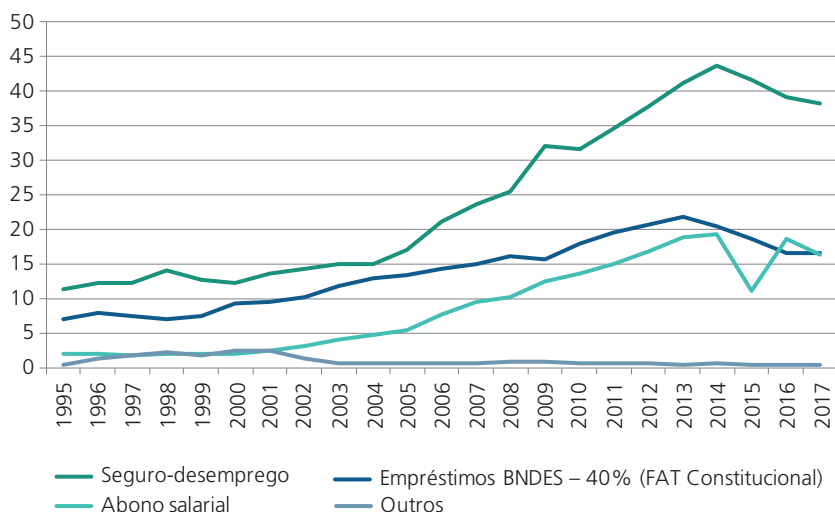
Fonte: MTE (documento interno).

Dentre as despesas do FAT, é importante destacar que existem dois grupos: (i) as despesas correntes (como seguro-desemprego e abono salarial); e (ii) as aplicações compulsórias no FAT Constitucional, que funcionam como uma poupança forçada e representam 40% do total de entradas com o PIS-Pasep.

Ao longo do tempo, destaca-se a elevação dos gastos com o seguro-desemprego, com um aumento de 141% entre a média dos dois períodos destacados (Tabela 1). A despesa com o abono salarial teve uma elevação ainda maior, de 277%, mas acaba tendo menor impacto relativo no total, em razão do seu tamanho. O

Gráfico 8 apresenta a trajetória das rubricas que compõem as despesas do FAT, evidenciando o papel desempenhado pelo gasto com o seguro-desemprego.

Gráfico 8 • Evolução das despesas do FAT (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)



Fonte: MTE (documento interno).

Dessa análise em relação às receitas, despesas e resultados orçamentários do FAT, conclui-se que, ao longo do tempo, a deterioração dos resultados decorreu de um menor crescimento da receita em relação ao crescimento da despesa, cuja principal explicação é a elevação do gasto com o seguro-desemprego.

Os sucessivos resultados deficitários têm levado não somente a grandes volumes de transferências de recursos do Tesouro Nacional – aproximadamente R\$ 7,5 bilhões ao ano entre 2009 e 2017 a

preços constantes de 2017 –, mas também a uma queda do saldo das aplicações em Depósitos Especiais.

A Tabela 2 mostra o quão significativa foi essa redução, saindo de um montante, a preços de 2017, de R\$ 67 bilhões em 2009 para atingir R\$ 14,4 bilhões em junho de 2018. Entre 2009 e 2017, o saldo das aplicações dos Depósitos Especiais apresentou queda real anual média da ordem de 15,7% de seu patrimônio líquido. Ao fim do segundo trimestre de 2018, cerca de 70% dos recursos dos Depósitos Especiais estavam aplicados no BNDES e 27% no BB. As demais instituições tinham participação pouco significativa no saldo das operações.

Tabela 2 • Evolução do saldo das operações de Depósitos Especiais do FAT por instituição financeira oficial (R\$ bilhões a preços de dezembro de 2017 deflacionados pelo IPCA)

Ano	BNB	BB	BNDES	Finep	CEF	Basa	Total
2009	0,6	20,8	37,4	1,8	6,3	0,05	67,0
2010	1,1	15,9	33,2	1,6	4,8	0,05	56,7
2011	0,9	11,5	30,4	1,5	3,8	0,05	48,2
2012	0,9	8,2	28,2	1,1	3,3	0,04	41,8
2013	0,7	6,8	25,2	0,8	2,3	0,05	35,9
2014	0,5	5,5	20,4	0,6	2,1	0,04	29,1
2015	0,4	4,5	16,2	0,3	1,7	0,03	23,1
2016	0,3	5,3	13,5	0,2	1,3	0,02	20,6
2017	0,2	4,4	11,4	0,1	0,6	0,01	16,7
2018*	0,1	4,0	10,1	0,1	0,2	0,01	14,4

Fonte: MTE, *Boletim de Informações Financeiras do FAT*, 3º bimestre de 2018.

* Até o 3º bimestre de 2018.

Em paralelo à situação deficitária do FAT, vive-se uma crise fiscal intensa no setor público brasileiro. O governo central apresenta déficits primários consecutivos desde 2014 (Gráfico 9A). A dívida bruta do governo geral, em percentual do PIB, já se elevou mais de 25 pontos percentuais desde o fim de 2013, enquanto a dívida líquida em mais de vinte pontos (Gráfico 9B). Assim, o Tesouro Nacional vem buscando controlar suas despesas para melhorar os resultados primários e dar sustentabilidade à trajetória da dívida pública.

Gráfico 9 • Situação fiscal do país

Gráfico 9A • Resultado primário do governo central (% do PIB)

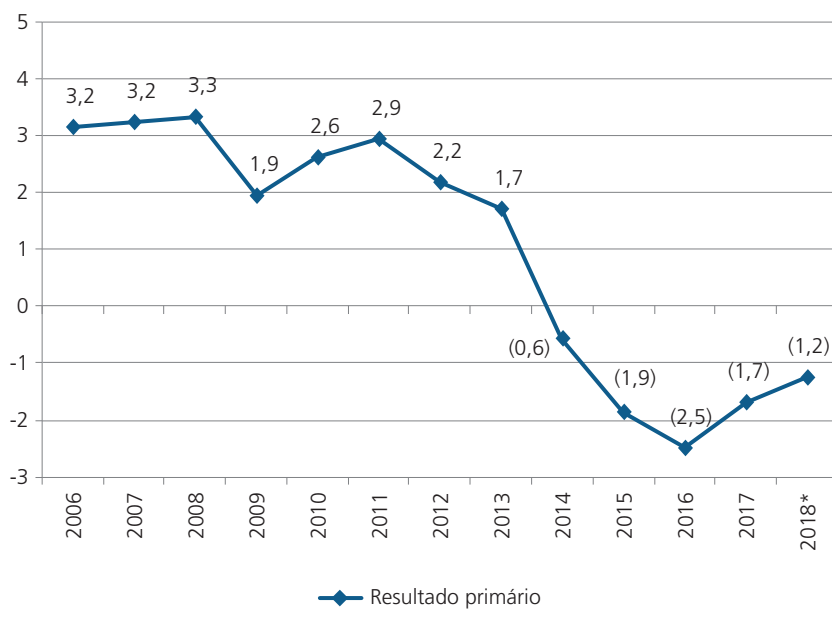
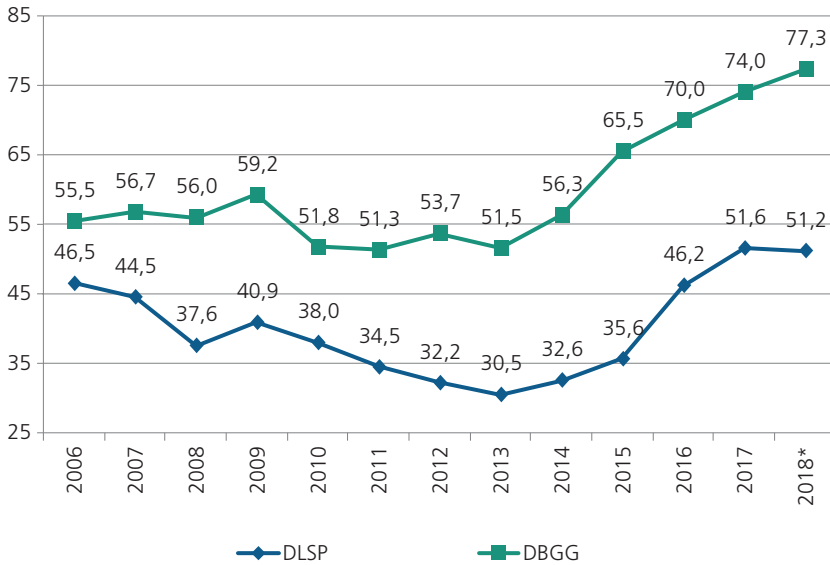


Gráfico 9B • Dívida líquida do setor público (DLSP) e DBGG (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados das notas econômico-financeiras para imprensa – política fiscal, disponíveis em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>>.

* Até agosto de 2018.

Os déficits do FAT, juntamente com a situação fiscal mais delicada do Tesouro Nacional, constituem-se em um problema em potencial para o fundo e, conseqüentemente, para o BNDES. Quanto mais deficitário for o FAT, maior a chance de haver alguma disputa por seus recursos, o que poderia levar o Banco a perder parte de seu *funding*.

Essa discussão não é nova. Meirelles (2008) já observava um desequilíbrio financeiro no fundo atribuído, em grande parte, à elevação do gasto com o seguro-desemprego. Como solução, propunha mudanças na regra de acesso ao seguro-desemprego ou medidas que elevassem a receita do FAT.

Amorim e outros (2012) também observaram que, à medida que os déficits nominais se sucedessem, seria necessário, em algum momento, recorrer ao uso do patrimônio líquido e ou ao aporte de recursos adicionais do Tesouro Nacional. Para que isso não fosse necessário, propuseram três medidas para adaptar a arquitetura institucional do FAT. A primeira envolveria a revinculação dos recursos, isto é, a eliminação da DRU. A segunda trataria da regulamentação do adicional de rotatividade, dispositivo previsto na Constituição e que ajudaria a reduzir a rotatividade da mão de obra, além de permitir uma arrecadação potencial para o fundo. Por fim, a terceira medida proposta consistiria no direcionamento de dividendos do BNDES ao FAT, o que ajudaria a elevar a sua receita.

Ao longo do tempo, nenhuma dessas medidas foi adotada, o que fez com que o resultado do fundo, como visto nesta seção, se mantivesse no campo negativo, sendo coberto com os recursos da União. Recentemente, contudo, o Tesouro Nacional passou a se mostrar mais reticente em realizar tais gastos para cobrir o hiato entre receitas e despesas do FAT.¹⁷ Nesse contexto, percebe-se que é possível que futuramente, permanecendo a situação deficitária do FAT, o fundo venha a ter que utilizar recursos de seu patrimônio líquido para cobrir os resultados negativos de fluxo.¹⁸

¹⁷ Algumas matérias jornalísticas indicam essa postura. Exemplo: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1950769-tesouro-nao-vai-cobrir-neste-ano-rombo-de-r-183-bilhoes-no-fat.shtml>>.

¹⁸ Nesse caso, ainda há outra discussão em curso. Quais recursos deveriam ser primeiramente utilizados: FAT Constitucional ou FAT Depósitos Especiais? Embora em tese os Depósitos Especiais devam ser utilizados em primeiro lugar, há uma pressão de bancos que utilizam recursos do FAT Depósitos Especiais para que o FAT utilize parte dos recursos do FAT Constitucional em primeiro lugar.

Nesse caso, um questionamento relevante diz respeito à real situação do FAT no médio e longo prazo. Preservadas as condições legais e econômicas atualmente vigentes, o FAT é estruturalmente sustentável sem as transferências do Tesouro Nacional? Os déficits anuais dos últimos anos continuarão a ser observados em suas demonstrações de resultado?

Essas são perguntas importantes para pensar o futuro tanto do FAT quanto do BNDES. Contudo, a resposta não é trivial. Além das dificuldades tradicionais relativas à elaboração de projeções macroeconômicas, existem mudanças legais em curso, como no caso do seguro-desemprego e do abono salarial, que afetam a dinâmica das despesas do FAT, por exemplo. Há também que se considerar o impacto das mudanças da remuneração do FAT, de TJLP para TLP, que podem aumentar os rendimentos financeiros do fundo. Com o objetivo de subsidiar esse debate, na próxima seção serão realizados alguns exercícios de simulação, avaliando a sustentabilidade do fundo em cenários alternativos.

FAT e BNDES: perspectivas

Para contribuir com o debate, propõe-se, nesta seção, um exercício de simulação que busca traçar cenários em relação ao FAT, com o objetivo não só de avaliar a sua sustentabilidade financeira, mas também de apontar questões relativas aos seus recursos como *funding* do BNDES. A existência eventual de déficits crônicos no médio prazo poderia exigir saques dos recursos do FAT aplicados no BNDES, comprometendo esse importante passivo do Banco.

Inicialmente, discutem-se as principais variáveis que determinam o resultado do FAT. Em seguida, apresentam-se o modelo utilizado as

premissas e os resultados do exercício de simulação. Propõe-se trabalhar com quatro cenários alternativos – *cenário pessimista*, *cenário-base*, *cenário (otimista) moderado* e *cenário otimista* –, e a discussão sobre as variáveis a seguir apresenta as hipóteses adotadas para cada uma delas em cada cenário. É importante destacar que as denominações de cada cenário foram escolhidas sob a ótica do que é mais vantajoso para o patrimônio líquido do FAT.

Análises das variáveis-chave: PIS-Pasep, seguro-desemprego e abono salarial

Há três variáveis principais para determinar os resultados e a evolução do patrimônio líquido do FAT: (i) a arrecadação federal com o PIS-Pasep (líquida da DRU); (ii) as despesas com o seguro-desemprego; e (iii) as despesas com o abono salarial.

Nesta subseção, pretende-se fazer uma análise mais acurada de cada uma delas, fundamentando melhor as hipóteses a serem adotadas para o exercício de simulação.

PIS-Pasep

O PIS e o Pasep foram criados no início dos anos 1970.¹⁹ Atualmente, a arrecadação do PIS tem como base o faturamento das pessoas jurídicas de direito privado e a folha de salários das entidades sem fins lucrativos. Em relação ao Pasep, as alíquotas incidem sobre as receitas arrecadadas e as transferências recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público.

¹⁹ As respectivas contribuições, de natureza tributária, eram depositadas em contas individuais no fundo até 1988. A partir da nova Constituição, a função do PIS-Pasep mudou, uma vez que os recursos arrecadados passaram a ser destinados ao FAT, e não mais às contas individuais.

Analisando a evolução da arrecadação federal com o PIS-Pasep nos últimos dez anos, é possível verificar que, a despeito de oscilações ao longo do tempo, na maior parte do período ela esteve entre 0,9% e 1% do PIB (Tabela 3). Ficou acima desse intervalo somente em 2010, ano de crescimento expressivo da economia. Por outro lado, ficou abaixo desse intervalo somente em 2015 e 2016, no contexto da crise econômica, quando a arrecadação federal como um todo, e não só a do PIS-Pasep, apresentou queda superior à do PIB. Os valores são exibidos na Tabela 3.²⁰

Em termos reais, a arrecadação oscilou um pouco mais. O pior ano foi 2009, com receita de R\$ 50,6 bilhões a preços de 2017. O melhor ano, por sua vez, foi 2013, com um volume arrecadado de R\$ 65,8 bilhões. Na média do período, a receita com o PIS-Pasep foi de R\$ 59 bilhões, em linha com o último valor da série, obtido em 2017.²¹

Tabela 3 • Arrecadação com o PIS-Pasep em regime de competência (R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA e % do PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
R\$ bilhões constantes	52,4	50,6	62,1	60,1	65,1	65,8	62,7	57,9	54,9	59,3	59,1
% do PIB	0,99	0,93	1,04	0,95	0,99	0,96	0,90	0,88	0,85	0,90	0,94

Fonte: Elaboração própria, com base em documentos internos do MTE.

Nesse caso, para fins das simulações propostas, considerando-se essa relativa estabilidade da arrecadação do PIS-Pasep em proporção

²⁰ Os valores, atualizados para setembro de 2018, último dado disponível, mostram uma receita do PIS-Pasep em 1,03% do PIB no acumulado em 12 meses.

²¹ Vale lembrar, contudo, que, em razão da DRU, o valor efetivamente direcionado ao FAT é menor do que os apresentados na Tabela 3. Até 2015, o valor destinado ao fundo foi de 80% da arrecadação do PIS-Pasep, mas esse valor caiu para 70% a partir de 2016.

do PIB, e mantendo-se a premissa da manutenção dos dispositivos legais que regem o funcionamento do tributo, o exercício adotará como premissa, para o *cenário pessimista*, o *cenário-base* e o *cenário moderado*, o valor médio dos últimos dez anos em proporção do PIB, que foi igual a 0,94%. Para o *cenário otimista*, adota-se um valor um pouco mais alto, mais próximo dos níveis mais elevados da série, de 1% do PIB.

Seguro-desemprego

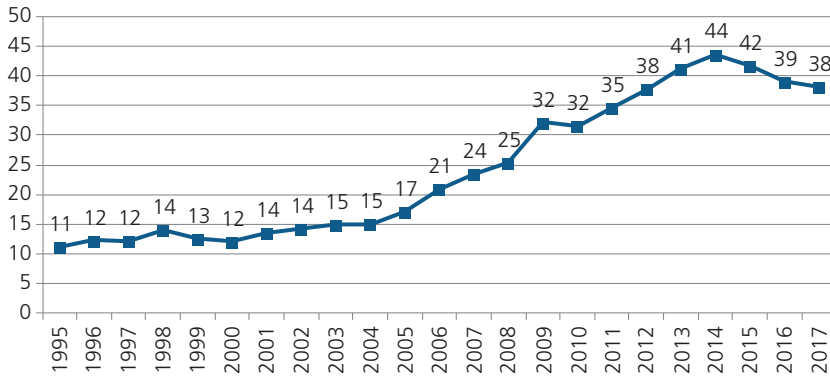
O seguro-desemprego é o principal item de despesa do FAT, correspondendo a cerca de 70% do seu gasto corrente total.²² Por isso, o desempenho financeiro do fundo é fortemente relacionado a essa rubrica, tornando fundamental realizar uma avaliação mais detalhada de seus determinantes.

Como já foi visto, a evolução das despesas federais com o seguro-desemprego apresenta trajetória ascendente desde 1995, com uma reversão observada apenas a partir de 2014. Entre 1995 e 2014, por exemplo, o crescimento real médio dessa despesa foi de 7,4% ao ano.

Restringindo a análise ao período mais recente, nos últimos dez anos, também é possível verificar o forte aumento da despesa com o seguro-desemprego, particularmente até 2014. Entre 2008 e 2014, por exemplo, a alta acumulada foi de 71,6% em termos reais. A Tabela 4 apresenta a trajetória anual desse gasto em valor constante e também em proporção do PIB.

²² As despesas correntes do FAT se referem aos gastos com o seguro-desemprego, o abono salarial e os demais programas de proteção ao emprego, excluindo-se, portanto, as aplicações em instituições financeiras oficiais, nas quais o FAT Constitucional no BNDES é o mais relevante.

Gráfico 10 • Evolução das despesas com o seguro-desemprego (R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA)



Fonte: Elaboração própria, com base em documentos internos do Ministério do Trabalho.

Tabela 4 • Despesa com o seguro-desemprego (R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA e % do PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
R\$ bilhões constantes	25,4	32,1	31,6	34,6	37,8	41,2	43,6	41,7	39,1	38,1	36,5
% do PIB	0,48	0,59	0,53	0,55	0,57	0,60	0,62	0,64	0,61	0,58	0,58

Fonte: Elaboração própria, com base em documentos internos do Ministério do Trabalho.

A evolução dessa despesa é amplamente debatida na literatura.²³ Afinal, seu crescimento ocorreu concomitantemente a um expressivo dinamismo do mercado de trabalho. A taxa de desemprego, por exemplo, se reduziu de uma média próxima a 10% no início dos anos 2000 para apenas 6,8% em 2014.²⁴

²³ Tesouro Nacional (2016) faz uma boa resenha sobre o debate.

²⁴ Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) contínua retropolada pela LCA Consultores.

Assim, quais seriam os determinantes dos gastos com o seguro-desemprego?²⁵

Segundo Tesouro Nacional (2016), os determinantes podem ser divididos em dois grupos. O primeiro deles se refere à quantidade de benefícios, e os determinantes principais seriam: (i) a rotatividade da mão de obra; e (ii) o grau de formalização no mercado de trabalho. Esses fatores, afora as oscilações normais do ciclo econômico, seriam os principais a explicar as demissões sem justa causa, indicador mais relacionado com a quantidade de benefícios de seguro-desemprego – ver também Amorim e outros (2012).

O segundo grupo se refere ao valor do benefício, e os determinantes principais seriam três: (i) o valor do salário mínimo; (ii) o valor dos demais salários no mercado de trabalho; e (iii) as regras de cálculo para os benefícios do seguro.²⁶ Em outras palavras, quanto maior o salário mínimo e os demais salários dos trabalhadores formais e quanto mais benevolente a forma de cálculo dos benefícios, mais elevados serão os valores médios do benefício com o seguro-desemprego.²⁷

²⁵ Tesouro Nacional (2016) sugere que, apesar do senso comum, a taxa de desemprego não é o indicador mais apropriado para se relacionar com o pagamento do seguro-desemprego, pois nem todos os desempregados têm direito ao benefício: (i) há aqueles cujo benefício já se esgotou; (ii) há aqueles que vêm de fora da população economicamente ativa (PEA); e (iii) há também os que não tiveram acesso ao benefício. Por essas razões, um indicador de mercado de trabalho mais apropriado para projetar o gasto com o seguro-desemprego seria o fluxo de desligamentos sem justa causa.

²⁶ Para os benefícios que excedem um salário mínimo, a fórmula de cálculo leva em conta a média dos últimos três salários recebidos e depende de alguns parâmetros variáveis que são definidos pelo *policy-maker*. Para mais detalhes, consultar Tesouro Nacional (2016).

²⁷ Meirelles (2008) aponta que a formalização do mercado de trabalho e a valorização do salário mínimo eram os principais motivos para o aumento do gasto com o seguro-desemprego entre 2004 e 2007.

Os determinantes supracitados pressupõem a estabilidade no arcabouço legal que rege o benefício. Assim, alterações nesse arcabouço também influenciam a evolução do gasto com o seguro-desemprego. Um exemplo recente se refere à Medida Provisória 665/2014, que restringiu o acesso ao benefício, uma vez que alterou o prazo mínimo exigido de tempo no emprego para a requisição do seguro na primeira e na segunda solicitação. Caetano e outros (2015) estimam que, se as novas regras tivessem sido aplicadas ao longo de 2014, a quantidade de trabalhadores com direito ao benefício cairia de 8,6 milhões para 6,3 milhões, com uma redução de gasto da ordem de R\$ 9 bilhões. Olhando para os dados mais recentes (2015, 2016 e 2017), verifica-se que, de fato, os efeitos da alteração da regra parecem ter sido consideráveis, uma vez que houve progressiva diminuição das despesas com o seguro-desemprego, mesmo com a piora no mercado de trabalho observada no período (Gráfico 10 e Tabela 5).

Entre os principais determinantes descritos, um dos que mais ajudam a explicar o nível de gastos com o seguro-desemprego no país é a alta rotatividade dos empregados. Em períodos de expansão econômica, aumenta-se a quantidade de desligamentos voluntários, uma vez que os trabalhadores contam com incentivos para procurar um emprego melhor. Gonzaga e Pinto (2014), por exemplo, sugerem a existência de incentivos legais para a descontinuidade do vínculo quando os trabalhadores alcançam seis meses de trabalho. Para reduzir o gasto com o seguro-desemprego, portanto, um dos canais é justamente por meio da redução da rotatividade da mão de obra no país. Essa diretriz esteve presente na Medida Provisória 665/2014 e pode vir a ser objeto de novas medidas no futuro, o que ajudaria ainda mais a reduzir o nível de gasto com o benefício.

Pode ser percebido, então, que a evolução da despesa com o seguro-desemprego envolve diversas variáveis, que incluem o grau de formalização no mercado de trabalho, a taxa de rotatividade, a evolução do salário mínimo,²⁸ a evolução dos salários em geral, além de depender do arcabouço legal e institucional do acesso ao benefício. Ademais, há o fator demográfico, que faz o crescimento da população em idade ativa gerar um crescimento, em número de trabalhadores, das grandezas do mercado de trabalho (empregados e desempregados, por exemplo).

Nesse sentido, em função da dificuldade de se realizarem projeções para cada um desses fatores, optou-se por adotar três cenários para a evolução dessa despesa: 0,48% do PIB (menor valor), 0,64% do PIB (maior valor) e a média entre eles: 0,56% do PIB, que podem ser interpretados como *cenário pessimista*, *cenário-base* e *cenário moderado*, respectivamente. No *cenário otimista*, considerou-se o gasto de 0,40% do PIB, pressupondo-se não só que os efeitos das últimas alterações legais no programa possam ser mais intensos do que o esperado, como também que novas modificações institucionais possam ser adotadas no futuro.

Abono salarial

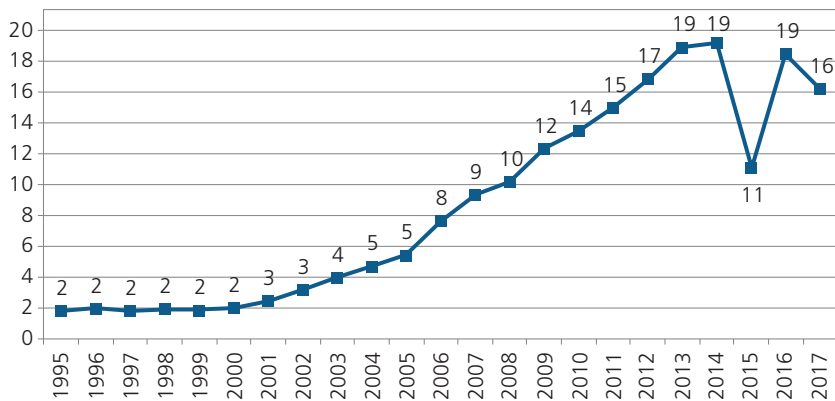
O abono salarial é o segundo maior item de despesa do FAT, equivalendo a quase 30% de seu gasto corrente total. Juntamente com o seguro-desemprego, ambos representam a quase totalidade da despesa corrente do fundo: uma média de 99% nos últimos dez anos.

²⁸ A regra de reajuste do salário mínimo, em vigor desde 2012, definia que sua evolução seria calculada em função da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior e do crescimento do PIB de dois anos antes. Essa regra vigorou até 2018 para a definição do salário referente a 2019. Em 2019, o novo governo deverá definir a nova regra, que valerá para os próximos anos.

O abono salarial é um benefício direcionado aos trabalhadores de baixa renda instituído pelo artigo 239 da Constituição Federal. Os critérios para o acesso ao benefício são: (i) ter exercido atividade remunerada por, no mínimo, trinta dias no ano de referência; (ii) estar cadastrado há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador; e (iii) ter recebido de empregadores que contribuem para o PIS ou Pasep até dois salários mínimos de remuneração mensal durante o período trabalhado.

Como já foi visto anteriormente, a evolução das despesas federais com o abono salarial apresentou trajetória ascendente desde 1995, com algum ajustamento depois de 2014. Entre 1995 e 2014, por exemplo, o crescimento real médio dessa despesa foi de 13,1% ao ano.

Gráfico 11 • Evolução das despesas com abono salarial (R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA)



Fonte: Elaboração própria, com base em documentos internos do Ministério do Trabalho.

Analisando a evolução dessa despesa nos últimos dez anos, é possível verificar um forte aumento, principalmente até 2014, ano no qual o gasto foi o mais elevado da série. Entre 2008 e 2014, por exemplo, a alta foi de 88,6% em termos reais. A Tabela 5 apresenta os dados anuais tanto em valor constante quanto em proporção do PIB.²⁹

Tabela 5 • Despesa com o abono salarial (R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA e % do PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
R\$ bilhões constantes	10,2	12,4	13,5	15,0	16,9	18,9	19,3	11,1	18,5	16,3	15,2
% do PIB	0,19	0,23	0,23	0,24	0,26	0,28	0,28	0,17	0,29	0,25	0,24

Fonte: Elaboração própria, com base em documentos internos do Ministério do Trabalho.

Em 2015, foram adotadas mudanças legais nas regras do abono salarial por meio da Medida Provisória 665/2014, restringindo o acesso ao benefício. Até então, o trabalhador elegível que trabalhasse pelo menos um mês durante o ano tinha direito a um salário mínimo como abono. Depois das mudanças, o mesmo trabalhador, para se tornar elegível, precisaria ter preservado o vínculo empregatício por seis meses sem interrupção. Além disso, o pagamento passou a ser proporcional ao tempo trabalhado.

O impacto dessas medidas sobre a quantidade de trabalhadores elegíveis ao abono salarial foi significativo, reduzindo a despesa com o benefício em relação ao que seria esperado com a regra anterior. Caetano e outros (2015) estimam o quão mais restrito ficou o acesso ao abono,

²⁹ Vale a pena chamar a atenção para uma descontinuidade da série em 2015. Embora tenha sido justamente o ano das alterações advindas da Medida Provisória 665/2015, a maior parcela da explicação para redução tão expressiva diz respeito a alterações no calendário de pagamento dos benefícios, sendo que uma parte dos pagamentos referentes a 2015 foi efetivamente paga somente em 2016.

comparando o número de elegíveis efetivos com aqueles que seriam elegíveis caso vigorassem as novas regras entre 2002 e 2013. A diferença, em 2013, seria da ordem de 5 milhões de beneficiários (22,4 milhões com a regra antiga diante de 17,8 milhões com a nova regra).

Dessa forma, percebe-se que, embora tenha apresentado crescimento bastante acentuado nos últimos anos, a restrição às condições legais de acesso deve contribuir para a redução da despesa com o abono salarial, tudo o mais constante. Apesar disso, assim como no caso do seguro-desemprego, a evolução futura dependerá de outras variáveis, incluindo grau de formalização no mercado de trabalho, demografia e evolução do salário mínimo e dos demais salários da economia.

Nesse sentido, em função da dificuldade de se realizarem projeções para cada um desses fatores, optou-se por adotar diferentes cenários para a evolução dessa despesa: 0,17% do PIB (menor valor), 0,29% do PIB (maior valor) e a média entre eles – 0,23% do PIB – que podem ser interpretados como *cenário moderado*, *cenário-base* e *cenário pessimista*, respectivamente. No *cenário otimista*, também se considerou o valor de 0,17% do PIB.

O modelo utilizado

Esta subseção tem como objetivo realizar os exercícios de simulação para verificar as possibilidades do FAT no médio prazo, isto é, até 2030. O modelo adotado nas simulações tem como objetivo ser simples e capaz de captar as tendências de médio prazo do fundo com base em poucas variáveis.

1. O patrimônio líquido (PL) do fundo é composto pelo FAT Constitucional, pelo FAT Depósitos Especiais e pela parcela do Extra-mercado da seguinte maneira:

$$PL_t = PL \text{ FAT_Const.}_t + PL \text{ FAT_Dep. Especiais}_t + PL \text{ Extramercado}_t$$

2. Cada uma das parcelas do patrimônio líquido tem uma remuneração própria. Para o FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais, adota-se a TJLP como a taxa básica. Para a parcela do Extramercado, a remuneração é dada pela Selic.

3. O pagamento de juros não é diretamente incorporado no patrimônio líquido, pois é uma fonte de receitas que é utilizada para o financiamento das despesas correntes do fundo. Assim, os componentes do patrimônio líquido não são corrigidos pela taxa correspondente.³⁰ O crescimento das contas do patrimônio líquido se dá em virtude dos repasses constitucionais ao FAT Constitucional e também em decorrência dos resultados do exercício, que são incorporados no patrimônio líquido do FAT Depósitos Especiais. Dessa forma, a evolução dos componentes do patrimônio líquido é definida pelas seguintes fórmulas:

$$PL \text{ FAT_Const.}_t = PL \text{ FAT_Const.}_{t-1} * (1 + TJLP_t - 6,0\%) + FAT \text{ Const.}_t$$

$$PL \text{ FAT_Dep. Especiais}_t = PL \text{ FAT_Dep. Especiais}_{t-1} + Result. Anual_t$$

$$PL \text{ Extramercado}_t = PL \text{ Extramercado}_{t-1}$$

4. Com o objetivo de manter as RMLs, adota-se como premissa a manutenção do valor real da parcela do Extramercado. Nesse

³⁰ No caso do FAT Constitucional, há uma diferença importante. Como o pagamento anual de juros dessa parcela é limitado a 6%, a remuneração excedente a essa taxa é capitalizada no patrimônio líquido do FAT Constitucional.

caso, o patrimônio líquido do Extramercado necessita de recursos equivalentes a:

$$PL \text{ Extramercado}_{t-1} * IPCA_t$$

Esses recursos são retirados do FAT Depósitos Especiais e, em caso de insuficiência, são descontados do FAT Constitucional, mantendo o patrimônio líquido total inalterado.

5. O resultado anual do fundo é definido pela seguinte equação:

$$\text{Result. Anual}_t = PIS\text{-}Pasep_t * (1 - DRU_t) + R_t - [SD_t + AS_t] - FAT \text{ Const.}_t + TN_t$$

Em que $PIS\text{-}Pasep_t$ é a arrecadação proveniente das contribuições sociais do PIS-Pasep no ano t ; DRU_t é a alíquota da DRU (atualmente em 30%) no ano t ; R_t é o recebimento dos juros em função do patrimônio líquido no período anterior pelo critério de caixa; SD_t são as despesas correntes com o seguro-desemprego no ano t ; AS_t são as despesas correntes com o abono salarial no ano t ; $FAT \text{ Const.}_t$ se refere aos 40% da arrecadação do PIS-Pasep transferida compulsoriamente para o patrimônio líquido do fundo; e TN_t se refere aos aportes do Tesouro Nacional, que serão tratados como nulo no exercício.

6. Por fim, define-se mais explicitamente o R_t :

$$R_t = PL \text{ FAT_Const.}_{t-1} * (6,0\%) + PL \text{ FAT_Dep. Especiais}_{t-1} * (TJLP_t) + PL \text{ Extramercado}_{t-1} * (Selic_t)$$

É importante explicar que a necessidade de saque de recursos do FAT para financiar despesas correntes ou para financiar a manutenção do valor real da parcela do Extramercado é atendida, prioritariamente, pela parcela do patrimônio líquido do FAT Depósitos Especiais. Se essa parcela for integralmente utilizada, recorre-se, por hipótese, aos saques do FAT Constitucional.

Por último, é importante chamar a atenção para o fato de que a remuneração do estoque do FAT Constitucional e do FAT Depósitos Especiais, feita pela TJLP, será progressivamente substituída pela TLP. Para lidar com essa mudança, uma vez que a TLP é uma taxa mais elevada que a TJLP, optou-se por criar a TJLP*, a ser calculada com base em uma média ponderada entre projeções de TLP e TJLP.³¹

Exercícios de simulação

Partida

Para realizar o exercício, parte-se do balanço do FAT de 2017, como apresentado na Tabela 6. Ao fim de 2017, o patrimônio líquido do fundo totalizava R\$ 293,5 bilhões, sendo a maior parte alocada no FAT Constitucional (81,4% do total). A parcela do FAT Depósitos Especiais era de apenas R\$ 16,7 bilhões, valor reduzido em relação ao observado nos anos anteriores.

³¹ A TJLP*, que será utilizada para remunerar os recursos do FAT Constitucional e do FAT Depósitos Especiais, é uma média ponderada entre as projeções para a TLP e para a TJLP na qual progressivamente o saldo devedor do estoque de operações em TLP passa de 0% para 100% ao fim do período simulado. Esse cálculo é detalhado no Apêndice.

Tabela 6 • Patrimônio líquido do FAT, 2014-2017 (R\$ bilhões correntes)

	2014	2015	2016	2017
Patrimônio líquido	236,4	263,2	276,4	293,5
Extramercado	29,4	32,1	33,1	37,5
FAT Constitucional	178,7	205,9	219,7	238,9
Depósitos Especiais	24,0	21,1	20,0	16,7
Outros	4,2	4,1	3,6	0,4

Fonte: MTE (documento interno).

Cenário macroeconômico

Para realizar as projeções, as variáveis macroeconômicas (PIB, IPCA e Selic) são tomadas como exógenas. Em linhas gerais, utilizam-se como fonte valores redondos e próximos aos que vêm sendo observados no boletim *Focus*, do Banco Central, para o período entre 2018 a 2021, como mostra a Tabela 7. De 2022 a 2030, são mantidos os valores de 2021.

Tabela 7 • Premissas macroeconômicas: PIB (variação % ao ano), IPCA (variação % ao ano) e Selic (% ao ano)

	2018	2019	2020	2021
PIB (%)	1,3	2,5	2,5	2,5
IPCA	4,50	4,25	4,00	3,75
Selic (fim de período)	6,5	8,0	8,0	8,0
TJLP (fim de período)	6,7	7,0	7,5	7,7

Fonte: Elaboração própria.

Cenários das simulações: pessimista, base, moderado e otimista

Como exposto na subseção anterior, os quatro cenários de projeção variam em função de premissas em relação à evolução do PIS-Pasep, seguro-desemprego e abono salarial e estão expostos na Tabela 8.

Tabela 8 • Premissas do exercício de simulação em seus quatro cenários alternativos (% do PIB)

Variáveis	Cenários alternativos			
	Pessimista	Base	Moderado	Otimista
PIS-Pasep	0,94	0,94	0,94	1,00
Seguro-desemprego	0,64	0,56	0,48	0,40
Abono salarial	0,29	0,23	0,17	0,17

Fonte: Elaboração própria.

Resultados da simulação

Os resultados anuais das simulações, quanto aos fluxos a valores correntes e ao percentual do PIB, para os quatro cenários propostos estão na Tabela 9.

Tabela 9 • Resultado projetado do FAT nos quatro cenários alternativos

Tabela 9A • R\$ bilhões correntes

Cenários	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Otimista	7,8	9,1	10,4	11,8	13,5	15,3	17,4	19,8	22,5	25,5	28,9	32,7	36,9
Moderado	0,5	0,7	1,0	1,3	1,6	2,1	2,7	3,4	4,3	5,3	6,5	7,9	9,6
Base	(9,1)	(10,2)	(11,3)	(12,4)	(13,7)	(14,9)	(16,3)	(17,7)	(19,2)	(20,7)	(22,4)	(24,2)	(26,0)
Pessimista	(18,8)	(21,2)	(23,5)	(26,2)	(29,0)	(32,0)	(35,3)	(38,9)	(42,7)	(47,0)	(51,5)	(56,5)	(62,0)

Tabela 9B • % do PIB

Cenários	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Otimista	0,11	0,12	0,13	0,14	0,15	0,16	0,17	0,19	0,20	0,21	0,22	0,24	0,25
Moderado	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	0,06	0,07
Base	(0,13)	(0,14)	(0,14)	(0,15)	(0,15)	(0,16)	(0,16)	(0,16)	(0,17)	(0,17)	(0,17)	(0,18)	(0,18)
Pessimista	(0,27)	(0,29)	(0,30)	(0,31)	(0,33)	(0,34)	(0,35)	(0,36)	(0,37)	(0,39)	(0,40)	(0,41)	(0,42)
PIB	6.895	7.377	7.873	8.383	8.914	9.480	10.081	10.721	11.401	12.124	12.893	13.711	14.581

Fonte: Elaboração própria.

É possível verificar que, no *cenário-base*, o FAT é deficitário ao longo de todo o período, com o déficit passando de R\$ 9,1 bilhões em 2018 para R\$ 26 bilhões em 2030, ambos em valores correntes. Em percentual do PIB, o déficit do fundo se eleva gradualmente de 0,13% para 0,18% do PIB no fim do período.

No *cenário-base*, vale registrar que os resultados deficitários não são suficientes para reduzir o patrimônio líquido do fundo, uma vez que o FAT Constitucional continua recebendo os aportes determinados pela legislação. Por outro lado, os Depósitos Especiais se esgotam já em 2019, fazendo o FAT Constitucional, ao longo do tempo, ter de utilizar, na prática, parte dos recursos aportados para fechar as contas do ano. Em termos nominais, o patrimônio líquido do fundo vai de R\$ 304,6 bilhões para R\$ 533,1 bilhões, o que, em percentual do PIB, corresponde a um recuo de 4,4% para 3,7% do PIB ao longo do período simulado (Tabela 10).

Tabela 10 • Evolução do patrimônio líquido do FAT no cenário-base (R\$ bilhões correntes, variação % e % do PIB)

Cenário-base	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Patrimônio líquido	304,6	316,0	329,1	343,4	358,6	375,3	393,4	412,8	433,6	455,8	479,7	505,4	533,1
Extramercado	39,2	40,9	42,5	44,1	45,7	47,4	49,2	51,1	53,0	55,0	57,0	59,2	61,4
FAT Constitucional	257,4	274,8	286,1	298,8	312,4	327,3	343,6	361,1	379,9	400,1	421,8	445,3	470,7
Depósitos Especiais	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0
Cresc. do patrimônio líquido (variação %)		3,8	4,1	4,3	4,5	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,2	5,4	5,5
Patrimônio líquido (% PIB)	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7

Fonte: Elaboração própria.

Nos outros cenários, os resultados se revelam bem diferentes. No *cenário pessimista*, os déficits são maiores e se deterioram com maior rapidez. Em valores correntes, passam de R\$ 18,8 bilhões para R\$ 62 bilhões (ou de -0,27% para -0,42% do PIB).

No *cenário moderado*, os resultados são levemente positivos e apresentam uma tímida melhora ao longo do tempo, passando de R\$ 0,5 bilhão para R\$ 9,6 bilhões (ou 0,01% para 0,07% do PIB). Somente no *cenário otimista* os resultados positivos são mais expressivos, com os fluxos saindo de R\$ 7,8 bilhões em 2018 para R\$ 36,9 bilhões em 2030, correspondendo à passagem de 0,11% para 0,25% do PIB.

A Tabela 11 apresenta a evolução do patrimônio líquido do FAT para os demais cenários alternativos.

No *cenário pessimista*, a redução do patrimônio líquido do FAT ocorre mesmo em termos nominais ao longo do tempo. Em percentual do PIB, a redução é bastante expressiva e passa de 4,3% para 1,6% do PIB em 2030. Esse seria um cenário bem negativo, sobretudo para o BNDES, que assistiria a uma significativa redução de sua maior fonte de financiamento.

Por outro lado, no *cenário moderado*, o fundo crescerá de tamanho. Passaria de 4,6% para 5,7% do PIB, enquanto no *cenário otimista* o crescimento seria bem expressivo, passando de 4,7% para 7,3% do PIB em 2030. O Gráfico 12 mostra qual a trajetória esperada para a evolução do patrimônio líquido do FAT nos quatro cenários alternativos propostos até o ano de 2030.

Tabela 11 • Evolução do patrimônio líquido do FAT nos cenários pessimista, moderado e otimista (R\$ bilhões correntes, variação % e % do PIB)

Tabela 11a • Pessimista

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Patrimônio líquido (R\$ bilhões)	294,9	295,4	295,9	295,9	295,0	293,3	290,4	285,9	279,6	271,2	260,3	246,5	229,4
Crescimento do patrimônio líquido (%)	0,2	0,2	0,2	0,0	(0,3)	(0,6)	(1,0)	(1,5)	(2,2)	(3,0)	(4,0)	(5,3)	(6,9)
Patrimônio líquido (% PIB)	4,3	4,0	3,8	3,5	3,3	3,1	2,9	2,7	2,5	2,2	2,0	1,8	1,6

Tabela 11b • Moderado

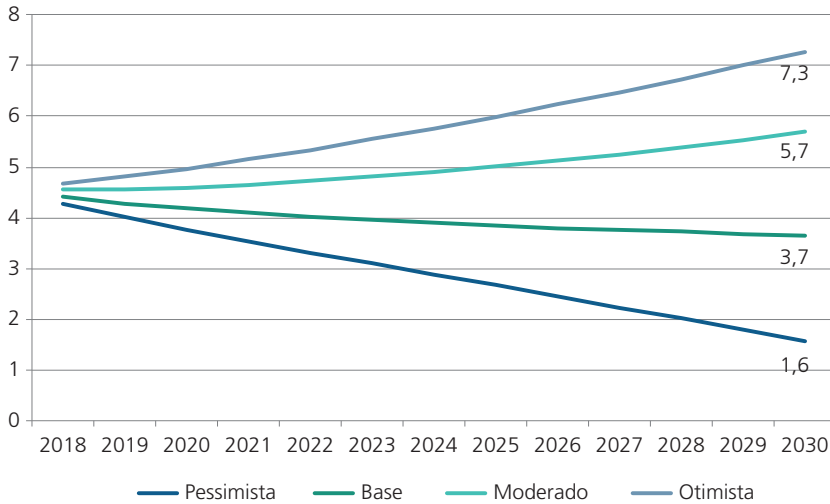
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Patrimônio líquido (R\$ bilhões)	314,2	336,7	362,1	390,4	421,6	456,4	495,0	537,7	584,9	637,0	694,8	758,7	829,5
Crescimento do patrimônio líquido (%)	7,2	7,5	7,8	8,0	8,3	8,5	8,6	8,8	8,9	9,1	9,2	9,3	9,3
Patrimônio líquido (% PIB)	4,6	4,6	4,6	4,7	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,3	5,4	5,5	5,7

Tabela 11c • Otimista

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Patrimônio líquido (R\$ bilhões)	322,6	354,7	390,8	431,1	475,7	525,4	580,8	641,9	709,6	784,5	867,3	959,0	1.060,4
Crescimento do patrimônio líquido (%)	9,9	10,2	10,3	10,4	10,4	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,6	10,6	10,6
Patrimônio líquido (% PIB)	4,7	4,8	5,0	5,1	5,3	5,5	5,8	6,0	6,2	6,5	6,7	7,0	7,3

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 12 • Evolução do patrimônio líquido do FAT nos quatro cenários alternativos (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

O FAT, criado por meio da Constituição Federal de 1988, rapidamente se tornou a principal fonte de financiamento do BNDES. Sua participação no passivo da instituição, que chegou a representar 60% do total em 2007, só perdeu importância relativa no contexto dos empréstimos e capitalizações feitos pelo Tesouro Nacional ao Banco. Com a política de devoluções desses recursos em vigor, contudo, o FAT voltará em breve a ser o principal componente do passivo do BNDES.

Apesar disso, a situação financeira atual do FAT desperta preocupações, uma vez que o fundo apresenta déficits orçamentários quase

ininterruptos desde 2009. Se a atual tendência permanecer, o FAT precisará utilizar recursos de seu patrimônio líquido para financiar os resultados negativos, o que reduzirá o principal *funding* institucional do BNDES, comprometendo o potencial de financiamento de longo prazo do Banco.

Nesse sentido, o presente trabalho propôs lançar uma reflexão sobre o futuro financeiro do FAT. Para tal, foi realizado um exercício de projeção dos resultados financeiros para quatro cenários alternativos, cada um com diferentes premissas em relação às principais variáveis que determinam o resultado do fundo: arrecadação do PIS-Pasep e despesas com o seguro-desemprego e com o abono salarial.

No *cenário-base*, que tem os parâmetros mais próximos dos atuais, os resultados financeiros do FAT permanecem no campo negativo, sem que isso seja suficiente para reduzir o patrimônio líquido do fundo, uma vez que o FAT Constitucional continua recebendo os aportes determinados pela legislação. Contudo, o crescimento do patrimônio líquido passa a ser mais lento, o que faz com que ele se reduza, em percentual do PIB, de 4,4% para 3,7% ao longo do período simulado, que se estende até 2030.

Nos outros cenários, os resultados da variação do patrimônio líquido são bem distintos do *cenário-base*. No *cenário pessimista*, o patrimônio líquido do fundo se reduz consideravelmente, em decorrência de um gasto 14% maior com o seguro-desemprego e de 26% maior com o abono salarial, chegando a cerca de 1,6% do PIB ao fim do período simulado, o que representa uma queda de 2,8 pontos percentuais do PIB em relação ao nível atual. Esse cenário demandaria que o BNDES traçasse uma estratégia de racionamento do crédito institucional, em razão da redução dos recursos do FAT Constitucional.

Já no *cenário moderado*, que tem como premissa uma redução da despesa do FAT de 10% com o seguro-desemprego e de 20% com o abono salarial em relação ao *cenário-base*, são apresentados resultados orçamentários positivos, levando a um crescimento do patrimônio líquido do fundo, que chega a 5,7% do PIB em 2030, cerca de um ponto percentual acima do que é hoje.

Por conseguinte, também foi simulado o *cenário otimista*, que é mais positivo que o *cenário moderado* nos parâmetros da projeção e que combina eventual alteração no regime de pagamento de seguro-desemprego com melhora na arrecadação do PIS-Pasep em relação ao PIB. Dessa forma, em relação ao *cenário-base*, o *cenário otimista* tem como premissas uma redução de 29% no seguro-desemprego e de 10% no abono salarial e um aumento na arrecadação do PIS-Pasep de cerca 6%. Nesse caso, os resultados do FAT seriam bastante superavitários, com um elevado crescimento de seu patrimônio líquido, que alcançaria 7,3% do PIB em 2030.

O objetivo dos exercícios de simulação não foi só calcular os possíveis impactos de cada cenário, mas também mostrar as variáveis mais importantes para se determinar a evolução do FAT, sem a pretensão de apontar a probabilidade de realização de cada um. Todavia, vale destacar que o *cenário-base* é aquele que representa a perpetuação do atual nível de déficit de recursos para o fundo. Nesse caso, a implementação de reformas que reduzam os gastos com o seguro-desemprego e com o abono salarial, de maneira justa e progressiva, torna-se importante para manter a sustentabilidade financeira do fundo ao longo do tempo.

O país vive uma crise fiscal aguda, de modo que a disputa por recursos parece ficar cada vez mais acirrada. Tratando-se de um país ainda bastante desigual, é importante que se tenha bastante crité-

rio na escolha das prioridades e na estratégia de desenvolvimento. Certamente, os caminhos não são triviais, mas se espera que os formuladores de política tenham serenidade para que possam escolher o melhor uso para os recursos públicos. É sob esse espírito que as escolhas, entre as quais as relativas ao futuro do FAT, devem ser pensadas daqui para frente.

Referências

AMORIM, B. *et al.* Fundo de Amparo ao Trabalhador: uma solução de financiamento esgotada? In: MONTEIRO NETO, A. (coord.). *Brasil em desenvolvimento 2011: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2012. v. 2, p. 241-284.

CAETANO, M. *et al.* *Os reflexos das medidas provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal*. Brasília: Ipea, mar. 2015. (Texto para Discussão, n. 2.067).

GONZAGA, G.; PINTO, R. *Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, Departamento de Economia, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).

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

PROCHNIK, M. Fonte de recursos do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 143-80, dez. 1995.

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

TESOURO NACIONAL. Seguro-desemprego e mercado de trabalho: indicadores e insights. *Boletim de Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan. 2016.

TINOCO, G. *et al.* *A renegociação da dívida do BNDES com o Tesouro Nacional: antecedentes, motivação e desdobramentos*. Rio de Janeiro: BNDES, out. 2018. (Texto para Discussão, n. 131).

Apêndice – Projeções das taxas de juros utilizadas no modelo

A taxa utilizada para remunerar o FAT Constitucional e o FAT Depósitos Especiais no modelo foi definida como a média ponderada das projeções entre a TLP e a TJLP, de acordo com a Tabela A1. Isso ocorre porque o estoque inicial é remunerado pela TJLP, mas progressivamente há uma troca dos indexadores, uma vez que os novos empréstimos devem ser remunerados pela TLP, uma taxa mais elevada. Assim, essa taxa, denominada de TJLP*, é calculada da seguinte forma:

$$TJLP^* = \alpha * TJLP + (1 - \alpha) * TLP$$

A TJLP e a TLP são as projeções das respectivas taxas. Por hipótese, alfa começa em 1 no ano de 2018, isto é, o estoque de operações começa sendo remunerado apenas pela TJLP e decresce em progressão aritmética, de maneira que, ao fim da projeção, todo o saldo das operações seja remunerado somente pela TLP.

A Tabela A1 apresenta as projeções para a TLP e a TJLP nas duas primeiras colunas, a ponderação do saldo do FAT ao longo do horizonte de projeção e, na última coluna, o resultado da taxa ponderada, denominada TJLP*.

Tabela A1 • Projeções de TJLP e TLP, ponderação da remuneração do patrimônio líquido do FAT entre TJLP e TLP e taxa ponderada (TJLP*) (% ao ano)

	Ponderação (%)				Taxa ponderada (TJLP*)
	TJLP	TLP	TJLP	TLP	
2018	6,72	7,5	100,0	0,0	6,72
2019	6,98	7,8	91,7	8,3	7,05
2020	7,40	8,2	83,3	16,7	7,54
2021	7,42	8,5	75,0	25,0	7,70
2022	7,43	9,0	66,7	33,3	7,95
2023	7,43	9,5	58,3	41,7	8,30
2024	7,43	9,5	50,0	50,0	8,47
2025	7,43	9,5	41,7	58,3	8,64
2026	7,43	9,5	33,3	66,7	8,82
2027	7,43	9,5	25,0	75,0	8,99
2028	7,43	9,5	16,7	83,3	9,16
2029	7,43	9,5	8,3	91,7	9,34
2030	7,43	9,5	0,0	100,0	9,51

Fonte: Elaboração própria.

Anexo – Receitas, despesas e resultados do FAT

Tabela A1 • Receitas do FAT, 1995-2017 (R\$ bilhões a preços correntes)

	PIS-Pasep (regime de competência)	(-) DRUs	PIS-Pasep devido ao FAT	Remuneração das aplicações	Outras	Receitas (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Aportes Tesouro Nacional	Receita total
1995	5,9	1,5	4,4	3,5	0,1	8,0	0,0	8,0
1996	7,2	1,7	5,4	2,8	0,2	8,4	0,0	8,4
1997	7,3	1,9	5,4	2,9	0,3	8,6	0,0	8,6
1998	7,1	1,9	5,2	3,5	0,3	9,0	0,0	9,0
1999	9,5	3,4	6,1	4,0	0,4	10,5	0,0	10,5
2000	9,6	1,5	8,1	4,1	0,3	12,5	0,0	12,5
2001	11,2	2,2	9,0	4,8	0,3	14,0	0,2	14,2
2002	12,6	2,5	10,1	5,9	0,4	16,3	0,0	16,4
2003	16,8	3,4	13,4	7,7	0,4	21,5	0,0	21,5
2004	19,4	3,9	15,5	7,6	0,3	23,4	0,0	23,4
2005	21,2	4,2	17,0	9,3	0,4	26,7	0,0	26,7
2006	23,7	4,7	18,9	8,9	0,3	28,1	0,0	28,1
2007	26,1	5,2	20,9	9,1	0,6	30,6	0,0	30,6
2008	30,8	6,2	24,7	9,4	0,5	34,6	0,0	34,6
2009	31,0	6,2	24,8	10,1	0,6	35,5	0,0	35,5
2010	40,4	8,1	32,3	10,2	0,9	43,4	1,1	44,5
2011	41,6	8,3	33,3	11,4	0,8	45,5	0,1	45,6
2012	47,7	9,5	38,2	14,5	0,9	53,5	5,3	58,8
2013	51,1	10,2	40,9	8,3	0,7	49,9	4,8	54,7
2014	51,8	10,4	41,4	12,7	0,5	54,6	13,8	68,4
2015	52,9	10,6	42,3	14,0	1,6	58,0	7,4	65,4
2016	53,3	15,9	37,4	19,2	1,2	57,8	12,5	70,3
2017	59,3	17,6	41,7	17,6	0,5	59,8	13,8	73,6

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A2 • Receitas do FAT, 1995-2017
(R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA)

	PIS-Pasep (regime de competência)	(-) DRUs	PIS-Pasep devido ao FAT	Remuneração das aplicações	Outras	Receitas (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Aportes Tesouro Nacional	Receita total
1995	23,4	6,1	17,3	13,9	0,3	31,4	0,0	31,4
1996	25,8	6,3	19,5	10,1	0,6	30,2	0,0	30,2
1997	24,9	6,5	18,5	9,9	1,2	29,5	0,0	29,5
1998	24,0	6,4	17,6	11,8	1,0	30,5	0,0	30,5
1999	29,3	10,5	18,8	12,5	1,1	32,5	0,0	32,5
2000	28,0	4,3	23,7	11,9	0,8	36,4	0,0	36,4
2001	30,5	6,1	24,4	12,9	0,7	38,0	0,6	38,6
2002	30,4	6,1	24,3	14,2	0,9	39,4	0,1	39,5
2003	36,9	7,4	29,6	16,9	0,9	47,4	0,0	47,4
2004	39,8	8,0	31,8	15,5	0,6	47,9	0,0	47,9
2005	41,2	8,2	33,0	18,1	0,8	51,8	0,0	51,9
2006	44,5	8,9	35,6	16,7	0,5	52,8	0,1	52,9
2007	47,0	9,4	37,6	16,4	1,1	55,1	0,0	55,1
2008	52,4	10,5	41,9	16,0	0,9	58,8	0,0	58,8
2009	50,6	10,1	40,4	16,4	0,9	57,8	0,0	57,8
2010	62,1	12,4	49,7	15,7	1,3	66,7	1,7	68,4
2011	60,1	12,0	48,1	16,5	1,2	65,7	0,1	65,9
2012	65,1	13,0	52,1	19,7	1,2	73,1	7,2	80,3
2013	65,8	13,2	52,6	10,7	1,0	64,3	6,2	70,5
2014	62,7	12,5	50,2	15,4	0,6	66,1	16,8	82,9
2015	57,9	11,6	46,3	15,4	1,8	63,5	8,1	71,5
2016	54,9	16,3	38,5	19,8	1,2	59,5	12,9	72,4
2017	59,3	17,6	41,7	17,6	0,5	59,8	13,8	73,6

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A3 • Receitas do FAT, 1995-2017 (% do PIB)

	PIS-Pasep (regime de competência)	(-) DRUs	PIS-Pasep devido ao FAT	Remuneração das aplicações	Outras	Receitas (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Aportes Tesouro Nacional	Receita total
1995	0,84	0,22	0,62	0,50	0,01	1,13	-	1,13
1996	0,84	0,20	0,63	0,33	0,02	0,98	-	0,98
1997	0,76	0,20	0,57	0,30	0,04	0,90	-	0,90
1998	0,71	0,19	0,52	0,35	0,03	0,90	-	0,90
1999	0,87	0,31	0,56	0,37	0,03	0,96	-	0,96
2000	0,80	0,12	0,68	0,34	0,02	1,04	-	1,04
2001	0,85	0,17	0,68	0,36	0,02	1,06	0,02	1,08
2002	0,85	0,17	0,68	0,39	0,02	1,10	0,00	1,10
2003	0,98	0,20	0,78	0,45	0,02	1,25	0,00	1,25
2004	0,99	0,20	0,79	0,39	0,01	1,19	0,00	1,19
2005	0,98	0,20	0,78	0,43	0,02	1,23	0,00	1,23
2006	0,98	0,20	0,79	0,37	0,01	1,17	0,00	1,17
2007	0,96	0,19	0,77	0,33	0,02	1,13	0,00	1,13
2008	0,99	0,20	0,79	0,30	0,02	1,11	0,00	1,11
2009	0,93	0,19	0,74	0,30	0,02	1,06	0,00	1,06
2010	1,04	0,21	0,83	0,26	0,02	1,12	0,03	1,14
2011	0,95	0,19	0,76	0,26	0,02	1,04	0,00	1,04
2012	0,99	0,20	0,79	0,30	0,02	1,11	0,11	1,22
2013	0,96	0,19	0,77	0,16	0,01	0,94	0,09	1,03
2014	0,90	0,18	0,72	0,22	0,01	0,94	0,24	1,18
2015	0,88	0,18	0,71	0,23	0,03	0,97	0,12	1,09
2016	0,85	0,25	0,60	0,31	0,02	0,92	0,20	1,12
2017	0,90	0,27	0,64	0,27	0,01	0,91	0,21	1,12

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A4 • Despesas do FAT, 1995-2017 (R\$ bilhões a preços correntes)

	Empréstimos ao BNDES – 40% (FAT Constitucional)	Seguro- -desemprego	Abono salarial	Outros	Despesa total
1995	1,8	2,8	0,5	0,1	5,2
1996	2,2	3,4	0,5	0,4	6,5
1997	2,2	3,5	0,5	0,5	6,7
1998	2,1	4,2	0,6	0,6	7,5
1999	2,4	4,1	0,6	0,6	7,7
2000	3,2	4,1	0,7	0,8	8,8
2001	3,5	5,0	0,9	0,9	10,3
2002	4,2	5,9	1,3	0,6	12,0
2003	5,4	6,8	1,8	0,2	14,2
2004	6,3	7,3	2,3	0,3	16,2
2005	6,9	8,8	2,8	0,3	18,8
2006	7,6	11,2	4,1	0,3	23,2
2007	8,3	13,1	5,2	0,3	26,9
2008	9,5	15,0	6,0	0,4	30,9
2009	9,6	19,7	7,6	0,4	37,4
2010	11,6	20,6	8,8	0,4	41,3
2011	13,5	24,0	10,4	0,4	48,3
2012	15,1	27,7	12,4	0,4	55,5
2013	16,9	32,0	14,7	0,4	64,0
2014	16,9	36,0	15,9	0,4	69,3
2015	17,1	38,1	10,2	0,4	65,7
2016	16,0	37,9	18,0	0,3	72,2
2017	16,5	38,1	16,3	0,4	71,3

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A5 • Despesas do FAT, 1995-2017
(R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA)

	Empréstimos ao BNDES – 40% (FAT Constitucional)	Seguro- -desemprego	Abono salarial	Outros	Despesa total
1995	6,9	11,2	1,8	0,4	20,4
1996	7,8	12,3	2,0	1,3	23,3
1997	7,4	12,2	1,8	1,7	23,1
1998	7,1	14,1	2,0	2,1	25,2
1999	7,5	12,6	1,9	1,7	23,7
2000	9,3	12,1	2,0	2,3	25,8
2001	9,6	13,5	2,5	2,4	28,0
2002	10,2	14,3	3,2	1,3	29,0
2003	11,8	15,0	4,0	0,5	31,2
2004	12,8	15,0	4,7	0,6	33,2
2005	13,3	17,0	5,4	0,6	36,4
2006	14,3	21,0	7,7	0,6	43,6
2007	14,9	23,5	9,4	0,6	48,4
2008	16,2	25,4	10,2	0,7	52,6
2009	15,7	32,1	12,4	0,7	60,9
2010	17,8	31,6	13,5	0,6	63,6
2011	19,5	34,6	15,0	0,5	69,7
2012	20,6	37,8	16,9	0,6	75,8
2013	21,8	41,2	18,9	0,5	82,4
2014	20,5	43,6	19,3	0,5	83,9
2015	18,7	41,7	11,1	0,4	71,9
2016	16,5	39,1	18,5	0,3	74,4
2017	16,5	38,1	16,3	0,4	71,3

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A6 • Despesas do FAT, 1995-2017 (% do PIB)

	Empréstimos ao BNDES – 40% (FAT Constitucional)	Seguro- -desemprego	Abono salarial	Outros	Despesa total
1995	0,2	0,4	0,1	0,0	0,7
1996	0,3	0,4	0,1	0,0	0,8
1997	0,2	0,4	0,1	0,1	0,7
1998	0,2	0,4	0,1	0,1	0,7
1999	0,2	0,4	0,1	0,1	0,7
2000	0,3	0,3	0,1	0,1	0,7
2001	0,3	0,4	0,1	0,1	0,8
2002	0,3	0,4	0,1	0,0	0,8
2003	0,3	0,4	0,1	0,0	0,8
2004	0,3	0,4	0,1	0,0	0,8
2005	0,3	0,4	0,1	0,0	0,9
2006	0,3	0,5	0,2	0,0	1,0
2007	0,3	0,5	0,2	0,0	1,0
2008	0,3	0,5	0,2	0,0	1,0
2009	0,3	0,6	0,2	0,0	1,1
2010	0,3	0,5	0,2	0,0	1,1
2011	0,3	0,5	0,2	0,0	1,1
2012	0,3	0,6	0,3	0,0	1,2
2013	0,3	0,6	0,3	0,0	1,2
2014	0,3	0,6	0,3	0,0	1,2
2015	0,3	0,6	0,2	0,0	1,1
2016	0,3	0,6	0,3	0,0	1,2
2017	0,3	0,6	0,2	0,0	1,1

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A7 • Resultado do FAT, 1995-2017 (R\$ bilhões a preços correntes)

	Receita total (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Despesa total	Resultado (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Aportes do Tesouro Nacional	Resultado total
1995	8,0	5,2	2,8	0,0	2,8
1996	8,4	6,5	1,9	0,0	1,9
1997	8,6	6,7	1,9	0,0	1,9
1998	9,0	7,5	1,6	0,0	1,6
1999	10,5	7,7	2,8	0,0	2,8
2000	12,5	8,8	3,6	0,0	3,6
2001	14,0	10,3	3,7	0,2	3,9
2002	16,3	12,0	4,3	0,0	4,4
2003	21,5	14,2	7,3	0,0	7,3
2004	23,4	16,2	7,2	0,0	7,2
2005	26,7	18,8	7,9	0,0	8,0
2006	28,1	23,2	4,9	0,0	4,9
2007	30,6	26,9	3,7	0,0	3,7
2008	34,6	30,9	3,7	0,0	3,7
2009	35,5	37,4	(1,9)	0,0	(1,9)
2010	43,4	41,3	2,0	1,1	3,1
2011	45,5	48,3	(2,8)	0,1	(2,7)
2012	53,5	55,5	(2,0)	5,3	3,3
2013	49,9	64,0	(14,1)	4,8	(9,2)
2014	54,6	69,3	(14,7)	13,8	(0,8)
2015	58,0	65,7	(7,8)	7,4	(0,4)
2016	57,8	72,2	(14,4)	12,5	(1,9)
2017	59,8	71,3	(11,6)	13,8	2,2

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A8 • Resultado do FAT, 1995-2017
(R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA)

	Receita total (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Despesa total	Resultado (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Aportes do Tesouro Nacional	Resultado total
1995	31,4	20,4	11,0	0,0	11,0
1996	30,2	23,3	6,9	0,0	6,9
1997	29,5	23,1	6,4	0,0	6,4
1998	30,5	25,2	5,3	0,0	5,3
1999	32,5	23,7	8,8	0,0	8,8
2000	36,4	25,8	10,6	0,0	10,6
2001	38,0	28,0	10,0	0,6	10,6
2002	39,4	29,0	10,4	0,1	10,5
2003	47,4	31,2	16,1	0,0	16,1
2004	47,9	33,2	14,7	0,0	14,7
2005	51,8	36,4	15,4	0,0	15,4
2006	52,8	43,6	9,2	0,1	9,2
2007	55,1	48,4	6,7	0,0	6,7
2008	58,8	52,6	6,2	0,0	6,3
2009	57,8	60,9	(3,1)	0,0	(3,1)
2010	66,7	63,6	3,1	1,7	4,8
2011	65,7	69,7	(4,0)	0,1	(3,9)
2012	73,1	75,8	(2,7)	7,2	4,5
2013	64,3	82,4	(18,1)	6,2	(11,9)
2014	66,1	83,9	(17,8)	16,8	(1,0)
2015	63,5	71,9	(8,5)	8,1	(0,4)
2016	59,5	74,4	(14,9)	12,9	(2,0)
2017	59,8	71,3	(11,6)	13,8	2,2

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A9 • Resultado do FAT, 1995-2017 (% PIB)

	Receita total (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Despesa total	Resultado (exceto aportes do Tesouro Nacional)	Aportes do Tesouro Nacional	Resultado total
1995	1,13	0,7	0,4	0,00	0,39
1996	0,98	0,8	0,2	0,00	0,22
1997	0,90	0,7	0,2	0,00	0,20
1998	0,90	0,7	0,2	0,00	0,16
1999	0,96	0,7	0,3	0,00	0,26
2000	1,04	0,7	0,3	0,00	0,30
2001	1,06	0,8	0,3	0,02	0,30
2002	1,10	0,8	0,3	0,00	0,29
2003	1,25	0,8	0,4	0,00	0,43
2004	1,19	0,8	0,4	0,00	0,37
2005	1,23	0,9	0,4	0,00	0,37
2006	1,17	1,0	0,2	0,00	0,20
2007	1,13	1,0	0,1	0,00	0,14
2008	1,11	1,0	0,1	0,00	0,12
2009	1,06	1,1	(0,1)	0,00	(0,06)
2010	1,12	1,1	0,1	0,03	0,08
2011	1,04	1,1	(0,1)	0,00	(0,06)
2012	1,11	1,2	0,0	0,11	0,07
2013	0,94	1,2	(0,3)	0,09	(0,17)
2014	0,94	1,2	(0,3)	0,24	(0,01)
2015	0,97	1,1	(0,1)	0,12	(0,01)
2016	0,92	1,2	(0,2)	0,20	(0,03)
2017	0,91	1,1	(0,2)	0,21	0,03

Fonte: MTE (documento interno).

**Tabela A10 • Patrimônio líquido do FAT,
1995-2017 (R\$ bilhões a preços correntes)**

	Patrimônio líquido total	Extramercado	FAT Constitucional	FAT Depósitos Especiais	Outros
1995	22,0	4,1	13,3	4,5	0,0
1996	27,1	3,8	16,3	7,0	0,0
1997	32,1	3,4	19,3	8,8	0,5
1998	37,5	4,1	23,0	10,4	0,1
1999	45,3	4,2	28,6	12,5	0,1
2000	53,6	6,0	33,3	14,2	0,1
2001	64,0	8,9	39,6	15,2	0,3
2002	79,1	8,7	50,2	20,0	0,2
2003	89,0	13,8	53,0	22,1	0,1
2004	102,9	15,5	59,8	27,3	0,2
2005	116,6	13,9	65,9	36,7	0,2
2006	129,6	8,2	72,8	48,5	0,2
2007	139,4	10,0	79,8	49,3	0,3
2008	154,7	17,5	91,3	45,7	0,3
2009	160,5	19,6	99,5	41,1	0,3
2010	171,1	23,2	110,9	36,8	0,2
2011	191,9	27,2	125,2	33,4	6,1
2012	211,9	33,0	141,2	30,6	7,1
2013	215,1	25,3	159,4	27,8	2,6
2014	236,4	29,4	178,7	24,0	4,2
2015	263,2	32,1	205,9	21,1	4,1
2016	276,4	33,1	219,7	20,0	3,6
2017	293,5	37,5	238,9	16,7	0,4

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A11 • Patrimônio líquido do FAT, 1995-2017
(R\$ bilhões a preços de 2017 deflacionados pelo IPCA)

	Patrimônio líquido total	Extramercado	FAT Constitucional	FAT Depósitos Especiais	Outros
1995	87,0	16,4	52,7	17,9	0,0
1996	97,6	13,6	58,6	25,3	0,0
1997	109,9	11,6	66,3	30,2	1,8
1998	126,3	13,7	77,4	35,0	0,2
1999	140,2	12,9	88,4	38,7	0,2
2000	156,6	17,7	97,2	41,3	0,4
2001	173,7	24,1	107,5	41,2	0,9
2002	190,6	21,0	121,0	48,1	0,5
2003	196,4	30,5	116,9	48,7	0,3
2004	210,9	31,9	122,6	56,1	0,3
2005	226,1	26,9	127,8	71,1	0,3
2006	243,7	15,3	136,8	91,2	0,4
2007	250,8	18,0	143,7	88,7	0,5
2008	263,0	29,7	155,2	77,6	0,5
2009	261,6	31,9	162,2	67,0	0,4
2010	263,3	35,6	170,6	56,7	0,4
2011	277,2	39,4	180,9	48,2	8,8
2012	289,3	45,0	192,7	41,8	9,7
2013	277,1	32,6	205,4	35,9	3,3
2014	286,2	35,6	216,4	29,1	5,1
2015	288,0	35,1	225,3	23,1	4,5
2016	284,6	34,1	226,2	20,6	3,7
2017	293,5	37,5	238,9	16,7	0,4

Fonte: MTE (documento interno).

Tabela A12 • Patrimônio líquido do FAT, 1995-2017 (% PIB)

	Patrimônio líquido total	Extramercado	FAT Constitucional	FAT Depósitos Especiais	Outros
1995	3,1	0,6	1,9	0,6	0,0
1996	3,2	0,4	1,9	0,8	0,0
1997	3,4	0,4	2,0	0,9	0,1
1998	3,7	0,4	2,3	1,0	0,0
1999	4,2	0,4	2,6	1,2	0,0
2000	4,5	0,5	2,8	1,2	0,0
2001	4,9	0,7	3,0	1,2	0,0
2002	5,3	0,6	3,4	1,3	0,0
2003	5,2	0,8	3,1	1,3	0,0
2004	5,3	0,8	3,1	1,4	0,0
2005	5,4	0,6	3,0	1,7	0,0
2006	5,4	0,3	3,0	2,0	0,0
2007	5,1	0,4	2,9	1,8	0,0
2008	5,0	0,6	2,9	1,5	0,0
2009	4,8	0,6	3,0	1,2	0,0
2010	4,4	0,6	2,9	0,9	0,0
2011	4,4	0,6	2,9	0,8	0,1
2012	4,4	0,7	2,9	0,6	0,1
2013	4,0	0,5	3,0	0,5	0,0
2014	4,1	0,5	3,1	0,4	0,1
2015	4,4	0,5	3,4	0,4	0,1
2016	4,4	0,5	3,5	0,3	0,1
2017	4,5	0,6	3,6	0,3	0,0

Fonte: MTE (documento interno).

Resumo

A rede de proteção social aos trabalhadores, vigente desde meados do século passado, girava em torno do emprego. Os salários são o referencial, seja para cobrança de contribuições sociais, seja para pagamento de benefícios, como seguro-desemprego e aposentadoria. Essa construção será abalada pela revolução econômica e social, que passará pela automação do processo de trabalho e a expansão do trabalho independente. Trabalho não mais será sinônimo apenas de emprego e será preciso refazer o pacto social brasileiro. Um dos eixos dessa mudança estrutural no Brasil passará pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e pelo BNDES, de modo que o amparo ao trabalhador deverá assumir outras formas que não apenas a carteira assinada, além de revisitar o esquema de financiamento aos investimentos. Para fomentar esse debate, este artigo resgata as lições de John Maynard Keynes para iluminar as reformas necessárias para enfrentar o futuro.

Palavras-chave: Seguro-desemprego. Financiamento. Desenvolvimento. Revolução digital.

Abstract

The social protection network for workers, which has been in force since the middle of the last century, revolves around employment. Wages are the benchmark, either for the collection of social contributions, or for payment of benefits, such as unemployment insurance and retirement. This construction will be shaken by the economic and social revolution that will pass through the automation of the labor process and the expansion of independent labor. Work will no longer be synonymous only with employment and it will be necessary to redo that social pact. One of the axes of this structural change in Brazil will be the Workers' Assistance Fund (FAT) and the BNDES, so that support for the worker must take on forms other than that of the signed portfolio, not to revisit the financing scheme for workers' investments. To foster this debate, this article rescues the lessons of John Maynard Keynes to illuminate the reforms needed to face the future.

Keywords: Unemployment insurance. Financing. Development. Digital revolution.

The future will be what we choose to make it. If we approach it with cringing and timidity, we shall get what we deserve. If we march on with confidence and vigour the facts will respond. It would be a monstrous thing to reserve all our courage and powers of will for War and then, crowned with victory, to approach the Peace as a bankrupt bunch of defeatists (KEYNES, 1980, p. 260).

Introdução

O economista britânico John Maynard Keynes discursou a seu Parlamento, em 24 de fevereiro de 1943, por ocasião dos debates sobre a reforma do seguro social, e alertou que o futuro se constrói – e não se espera que aconteça.

Em meio à revolução digital, que já começou a provocar mudanças radicais e estruturais no mercado de trabalho e, por conseguinte, no financiamento e na estruturação da seguridade social, voltar às lições de Keynes pode ser um bom caminho para jogar luz sobre os novos desafios que ora precisam ser equacionados.

O Brasil de hoje parece ignorar a história da construção do Estado do Bem-Estar Social quando faz de conta que não mudará radicalmente o emprego para o futuro. Até mesmo economistas ignoram como Keynes foi decisivo para definir as bases das classificações das contas nacionais e para desenhar as bases da previdência e dos demais componentes da proteção aos trabalhadores. Resgatar esses fatos e atos pode ajudar a acordar para a necessidade de que mais do que nunca eles precisam ser revisitados e reinventados. Para tanto, o Brasil é dos poucos países do mundo a contar com instrumentos

poderosos para promoção do desenvolvimento e do emprego e para assistência ao trabalho.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é resgatar as lições de Keynes para iluminar as reformas necessárias para enfrentar o futuro. O estudo retoma os debates dos anos 1940, comenta brevemente a estrutura de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do BNDES e especula sobre questões contemporâneas, sobretudo envolvendo o crescente descompasso entre emprego e trabalho.

Em apertada síntese, pretende-se alertar que a rede de proteção social adotada em meados do século passado girava em torno do emprego (formalizado no Brasil pela contratação com carteira de trabalho assinada). Empregadores e empregados contribuem sobre o valor de seus salários, que também passa a balizar os benefícios pagos no futuro (aposentadoria) ou antes, em caso de alguma in-*tempérie* (uma delas é o seguro-desemprego). Esse paradigma está sendo quebrado pela revolução em curso, na indústria, na economia e na sociedade, que compreende, entre outros fatores, uma intensa automação do processo de trabalho (substituindo trabalhadores por robôs), a economia compartilhada e a do “bico” (com trabalhadores exercendo suas funções sem vínculo contratual, físico e temporal). Cada vez mais, trabalho não representará, necessariamente, emprego. Os países precisarão construir um novo pacto ou contrato, social e também econômico, para lidar com essa realidade. Um dos eixos dessa mudança estrutural no Brasil deverá passar pelo FAT e pelo BNDES, de modo que o amparo ao trabalhador deverá assumir outras formas que não apenas a da carteira assinada. O financiamento de investimentos deverá pensar também em trabalho e não mais apenas em emprego.

Esse debate prospectivo compreende desafios ou questões, novas e complexas, talvez muitas ainda nem totalmente postas ao debate. Não se tem a pretensão de equacionar um novo sistema de seguridade social *vis-à-vis* às mudanças socioeconômicas vindouras, neste breve artigo, mas ao menos provocar e instigar os debates. Para tanto, serão buscadas no passado as raízes do presente, que será drástica e rapidamente modificado para o futuro próximo.

Keynes, balizando o presente

Keynes era um reformador do sistema capitalista. Ele recorreu ao Estado, tanto para remediar quanto para prevenir a crise – e reconheceu depois que, mesmo aquela saída emergencial, era a “alternativa menos pior”. Ainda defendia que a política fiscal assumisse objetivos e papéis diferentes, na medida em que mudasse a conjuntura, ao contrário de um senso comum infeliz, que supõe uma defesa por Keynes de uma expansão permanente e desmedida de gastos, déficit e dívida públicos.

Apesar de *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (KEYNES, 1996) ter sido um dos livros mais importantes nas ciências humanas e sociais e que mudou, efetivamente, o ensino e a compreensão da economia em todo o mundo, não tinha as finanças públicas como seu objeto central. Gastos sociais e orçamento público não foram tratados nessa obra clássica. Porém, quando se examinam as atividades de Keynes entre as vésperas da Segunda Guerra Mundial e os primeiros anos seguintes, constata-se que deu grande atenção aos dois temas – em especial, no âmbito de suas atividades como conselheiro governamental –, embora, infelizmente, não tenham sido retratados ou consubstanciados na forma de livros, nem de artigos de maior fôlego.

Quando escrita *A teoria geral*, não havia adequada rede de proteção ao trabalhador, incluindo o seguro-desemprego. Só depois, seria criado e consolidado o chamado Estado do Bem-Estar Social, que incluiria os ditos estabilizadores automáticos, com mecanismos para atenuar os efeitos sociais das crises. Keynes participou ativamente das discussões do chamado *Relatório Beveridge*, em 1942, que iniciou a montagem da proteção social na Inglaterra. É preciso recorrer à leitura de suas *obras completas* (KEYNES, 1980)¹ para encontrar o pensamento de Keynes sobre tributos e sobre os princípios do que se conheceu depois como “estabilizador automático”.² Defendeu a cobrança e o aumento de contribuições como forma de financiar gastos menos elásticos às oscilações econômicas, mas sem deixar de alertar para os impactos negativos de uma carga tributária elevada.

Antes de tudo, diante do desemprego da crise global, Keynes nunca pensou em redução de impostos, nem mesmo de contribuições previdenciárias.³ Apostou em outro caminho, de viabilizar um esquema de financiamento e, por conseguinte, de gastos públicos sociais que não estivesse vinculado diretamente ao ritmo da economia. Ele preferia

1 A memória dos referidos debates consta do capítulo 4 do volume 27 de suas *obras completas* (KEYNES, 1980, p. 203-263) e, para uma versão resumida, ver Skidelsky (2001, p. 266-270; 2003, p. 708-711). É importante atentar para a sua troca de correspondência com Sir William Beveridge: o referido capítulo reúne desde uma carta datada de março de 1942 até outra de maio de 1944. Como já foi dito, as suas ideias ali expostas acabaram não transpostas para livros ou artigos e avançam além da discussão específica sobre política social, para tratar também de sistema tributário e sua eventual reforma, da estruturação dos orçamentos e mesmo da organização da administração pública.

2 Se Keynes não enunciou claramente o dito estabilizador automático, ao menos defendeu um sistema de cobrança de tributos que seria compatível com o desenho desse mecanismo.

3 Segundo Skidelsky (2003, p. 717), a eventual redução das contribuições sociais em períodos de elevação do desemprego foi avaliada por Keynes, concluindo que tal medida só caberia no caso da parcela dos empregados: “*Reductions in employers' contributions would not lead to increased employment if they were seen as merely temporary*”.

algum instrumento que fosse mais imune aos efeitos da crise, para não faltarem recursos justamente quando mais se precisa. Essa foi a inspiração para a tese de que tais gastos públicos deveriam funcionar como estabilizadores automáticos na medida em que não recuassem quando caíssem a demanda, a renda e a arrecadação dos impostos.

Nos debates em torno do *Relatório Beveridge*, Keynes escreveu uma extensa carta em que cotejou a contribuição *vis-à-vis* ao imposto – ver Keynes (1980, p. 223-228). Ele começou por condenar duramente a tributação elevada dos salários: “*the fixed weekly contribution is a poll tax on the employed and an employment tax on the employer – both very bad kinds of taxes as soon as the amount is high enough to be significant*” (KEYNES, 1980, p. 223).⁴ Depois Keynes classificou como ficção o caráter contributivo do sistema, pois seria preciso custear mais do que benefícios ligados diretamente ao trabalhador. Os serviços de caráter geral (como os de saúde) e os eventuais déficits do sistema precisariam ser cobertos pelo Estado – ou, melhor, pelos contribuintes em geral e com recursos oriundos de impostos.

É ainda mais ignorado que, em meio aos debates para criação do seguro social, Keynes desenhou uma reforma tributária razoavelmente ampla, incluindo mudanças profundas no Imposto de Renda, aumento e sobretaxa de alguns tributos com reduções e abatimentos de outros – ver Keynes (1980, p. 226-228).

4 Vale reproduzir as críticas de Keynes à proposta inicial de Beveridge de um fundo para financiar o seguro social no Reino Unido: “*The ‘fund’ also is, admittedly, to some extent a ‘fiction’! Certainly it is not a fund in any actuarial sense. [...] The objection to the contributory system and the Fund is not really, I suggest, to the principle of contribution to a Fund, but partly to the particular method of a poll tax and partly to the inevitable inadequacy of the contribution so long as it is a poll tax. For everyone knows the objection to a poll tax of significant amount, which is unrelated either to profits or to earnings. But to have a better and more adequate contributory system leads us straight to a farreaching reform of the income tax – which we all know is needed anyhow*” (KEYNES, 1980, p. 224-226).

Assim, ao rascunhar um esquema de tributação alternativa, Keynes sugeriu (sempre destacando o caráter preliminar de sua proposta) um sistema com as seguintes competências tributárias:

- contribuições para seguridade incidiriam sobre todos os salários, sem exceção ou incentivo;
- um imposto sobre o lucro das empresas, admitida dedução de parcela que poderia ser reinvestida no negócio;
- um imposto sobre a propriedade, descontado na fonte sobre os juros; e
- um imposto dos indivíduos incidente sobre todas as rendas, progressivo e com deduções apenas de dependentes.

O fundo composto pela arrecadação das contribuições (fixadas a cada quinquênio) custearia os serviços médicos, os benefícios de assistência (exceto para crianças) e as pensões (exceto dos ex-combatentes de guerra): “*contributions to be fixed so as to keep the fund selfsupporting*” (KEYNES, 1980, p. 226-228).

Diante das resistências iniciais, Keynes acabou desistindo de avançar com sua proposta de reforma tributária em troca de um acordo para limitar os benefícios originalmente previstos no plano de Beveridge (SKIDELSKY, 2003). Em poucas palavras, como ele não conseguiu aprovar um projeto de reforma tributária para aumentar a arrecadação, contentou-se com mudanças que reduziram a despesa pública futura.

Passando do debate específico da seguridade social para o da transparência fiscal, Keynes mais uma vez teve um papel de destaque. Ele conseguiu que a natureza do gasto passasse a moldar a estruturação e a classificação das contas no orçamento. Do mesmo modo

que distinguia a tributação (com clara preferência pelos tributos diretos), Keynes também diferenciou os gastos, ao separar o orçamento em duas partes bem distintas, refletindo, com isso, uma divisão no papel do Estado na economia: *“The ordinary budget would be concerned with issues of efficiency and equity; the capital budget with demand management [...]”* (SKIDELSKY, 2003, p. 715).

Keynes empreendeu um esforço peculiar para integrar aspectos da política fiscal (em particular, o orçamento público) com as demais políticas econômicas. Ele defendeu uma remodelação na apresentação do orçamento público de modo a contemplar uma estrutura macroeconômica nova e abrangente, incluindo as ações estatais e os objetivos pretendidos, no lugar do modelo anterior limitado apenas a listar as contas de governo (MOGGRIDGE, 1976).

Ele buscava que forma e conteúdo do orçamento público fossem mais consistentes com os instrumentos da política macroeconômica. A lógica preventiva seria mais uma vez dominante nessas reflexões e propostas de ações de Keynes. A análise das teses de Keynes pode partir de sua expressão inovadora do “orçamento de capital”: *“[...] is a means of attempting to cure disequilibrium if and when it arises”* (KEYNES, 1980, p. 353). Ele ainda advertiu: *“[...] confusing the fundamental idea of the capital budget with the particular, rather desperate expedient of deficit financing”* (KEYNES, 1980, p. 353-354).

Ao que tudo indica, Keynes não se referia ao orçamento público tradicional. Para tanto, usou o termo “ordinário” provavelmente para se referir aos gastos com a manutenção da máquina governamental: o que compreenderia grande parte das despesas correntes, mas não sua totalidade, uma vez que os benefícios do

seguro social, segundo ele, seriam incluídos em um orçamento específico (o da seguridade social) que faria parte daquele “orçamento de capital”.

Nas discussões com Lord Beveridge, aliás, Keynes chegou a usar outro conceito: orçamento de longo prazo (no contexto, parece que pretendia contemplar o que veio a se classificar posteriormente como despesa de capital).⁵ O fato inegável é que ele queria apartar as dotações orçamentárias para atender ao custeio normal do governo daquelas que deveriam atender ao seguro social, por terem objetivos e políticas completamente diferentes.

Essa posição algo heterodoxa de Keynes em relação à estruturação da administração e do orçamento público apareceu em meio às discussões sobre o custeio do novo esquema do seguro social, quando especulou sobre a criação de um fundo e questionou as suas condições estruturais.⁶

5 Menciona-se ainda que Kregel (1985) destacou que, para Keynes, a ação estatal era necessária nos casos em que o setor privado não tivesse tomado a decisão e a iniciativa de atuar, caso dos serviços considerados “tecnicamente sociais” (em oposição aos ditos individuais), e deveriam ser prestados de forma eficiente (com tarifas cobrindo custos no longo prazo). Para atender a esse último caso, Kregel aponta uma recomendação keynesiana para “*semiautonomous bodies*” quando “[...] *motives of private advantage are excluded*.” (KEYNES, 1980, p. 288), de modo que ele claramente mencionou tanto transações extraorçamentárias – caso dos investimentos governamentais, segundo Skidelsky (2003) – quanto ações que pudessem ser conduzidas por órgãos descentralizados (caso da seguridade social) e por meio empresarial (caso dos serviços de energia elétrica).

6 Conforme destacado por Keynes (1980 *apud* KREGEL, 1985, p. 37): “*We need to extend, rather than curtail, the theory and practice of extrabudgetary funds for state operated or supported functions. Whether it is the transport system, the Electricity Board, War Damage or Social Security. The more socialized we become, the more important it is to associate as closely as possible the cost of particular services with the sources out of which they are provided even when a grant-in-aid and also required from general taxes. This is the only way by which to preserve sound accounting, to measure efficiency, to maintain economy and to keep the public properly aware of what things cost*”.

A concepção do seguro social

Keynes, como já dito, não criou e nem recorreu ao conceito de “estabilizador automático” da crise em *A teoria geral* – que, aliás, sequer contém a palavra “estabilizador”. Mas ele não deixou de citar o seguro-desemprego (por mais incipiente que fosse sua estrutura na época) e a opção governamental por incorrer em déficits em meio à Grande Depressão:

[...] uma diminuição da renda devido à queda no volume de emprego, se for além de certos limites, pode muito bem ser motivo para que o consumo exceda a renda, não apenas porque os indivíduos ou instituições passam a utilizar as reservas financeiras acumuladas em melhores dias, como também porque o Governo, deliberadamente ou não, poderá cair num déficit orçamentário ou poderá vir a fornecer auxílio em caso de desemprego, por exemplo, com dinheiro emprestado. Por isso, quando o emprego desce a um nível baixo, o consumo agregado cairá em volume menor que a diminuição da renda real, tanto por força das reações habituais dos indivíduos como por força da política provável dos Governos, o que explica a possibilidade de conseguir, muitas vezes, uma nova posição de equilíbrio dentro de limites razoáveis de flutuação. Se assim não fosse, o declínio do emprego e da renda, uma vez iniciado, poderia ir muito longe (KEYNES, 1996, p. 154).

Curiosamente, nessa passagem de *A teoria geral*, Keynes, em primeiro lugar, levanta a hipótese de um governo incorrer em déficit de forma involuntária e, em segundo, de recorrer ao endividamento mesmo para pagar o seguro-desemprego. Pode-se depreender que ele julgava o governo incapaz de neutralizar ou compensar, pelo lado da receita,

o impacto recessivo que esta viesse a sofrer e que não era possível cortar gasto naquele contexto de crise econômica ou mesmo de recessão. Isso ratifica o conceito da política fiscal de caráter anticíclico.

Já o mesmo endividamento, que Keynes defendeu como única fonte que interessava para financiar os investimentos governamentais em construção naquela época, apareceu novamente como hipótese, ainda que última, para cobrir até um gasto corrente, como os benefícios assistenciais. Isso reforça a ideia da necessidade de o governo se endividar como resposta à Grande Depressão.

Ainda sobre os “estabilizadores automáticos”, Kregel (1985) esclarece que foram inicialmente identificados apenas com as transferências pagas pelos governos para os beneficiários do seguro-desemprego e outros da seguridade social, porque se moveriam contra o ciclo, conforme discutido por Keynes no contexto antes citado. Este teria errado ao prever que o volume de benefícios e de contribuições iria cair no futuro.

De fato, aquela previsão foi feita por Keynes na primeira carta a Beveridge, quando se limitou a chamar a atenção para as oscilações: “[...] *frequent adjustments [...] where there have been major disturbances as, for example, between pre-war values and probable post-war values*” (KEYNES, 1980, p. 204). Outro analista faz uma observação sobre a mesma questão, mas trata dela em duas partes: “[...] *Keynes restated his preference for using investment as a stabilizer, though he supported the case for ‘automatic’ variations in social security contributions*” (SKIDELSKY, 2003, p. 717).

A proposta de Beveridge, em síntese, era ampliar o seguro social e, também, assegurar-lhe um esquema adequado de financiamento: “[...] *a system of national insurance for all citizens against retirement, unemployment and disability, centrally administered, and financed by equal contributions from employers, employees and the state, with equal*

benefits set at a physical subsistence level” (SKIDELSKY, 2001, p. 267). Essa proposta, que substituiria um sistema voluntário e de benefícios limitados apenas aos contribuintes diretos do seguro, foi contemporânea do arranjo de políticas sociais até hoje seguido em outras economias avançadas e em algumas emergentes.

Para sua organização, Keynes propôs a adoção de um orçamento específico (o da seguridade social) e que integraria seu orçamento especial (o do capital): “*The social security budget should be one section of the capital or long-term Budget. It is important that there should be a level charge on the ordinary Budget revised at longish intervals [...]*” (KEYNES, 1980, p. 225).

Dos raros trabalhos a tratar exclusiva e detalhadamente da participação de Keynes nas discussões do *Relatório Beveridge*, Marcuzzo ([2006?], p. 2) alerta que se propôs a cobrir a lacuna assim apontada: “*Keynes’s role in foundation of the Welfare State as far as his actual contributions are concerned both in theoretical and practical terms has not, however, been investigated in detail*”.

Mais do que apresentar a Lord Beveridge críticas e sugestões por meio de versões iniciais, Lord Keynes teria atuado como intermediário nas negociações com o Tesouro britânico e teria sido até decisivo para que esse órgão aceitasse e alocasse mais recursos ao plano, segundo Skidelsky (2003, p. 709). Curiosamente, o resultado das polêmicas entre o fabiano Beveridge e o reformista liberal Keynes é que: “*the two pillars of the Welfare State [...] were formulated independently and, perhaps, even in opposition to one another*” (MARCUIZZO, 2006, p. 10).

Na primeira avaliação do plano, Keynes manifestou pouco interesse nos benefícios de aposentadorias – e nem mesmo se interessou por sua eventual universalização. Por outro lado, as atenções dele foram desde cedo mais concentradas nas propostas de benefícios

do seguro-desemprego e de assistência familiar, porque atenderiam a suas preocupações com a gestão pública dos efeitos do ciclo (SKIDELSKY, 2001).⁷ Além disso, em uma ótica microeconômica, Keynes temia que os custos das contribuições sociais (para custear as aposentadorias) viessem a pressionar os custos de produção e isso provocasse reações indesejadas pelos empresários (KEYNES, 1980) – como atenuar o ímpeto por contratar mão de obra.

Enfim, Keynes parece que via no novo sistema social uma forma de combater os males do capitalismo, especialmente porque se lograria criar uma nova forma de gerar renda sem ligação direta com o mercado.⁸ Ao criar um mecanismo de renda permanente, estar-se-ia contribuindo para redistribuir a riqueza e, principalmente, para sustentar a demanda agregada.

Mas, décadas depois, estão abalados os alicerces da construção do seguro social ou do Estado do Bem-Estar Social, em muito inspirada por Keynes. Trabalho não mais se converte em emprego. Ao contrário, pela natureza dos negócios e também pelas aspirações das novas gerações de trabalhadores, há uma tendência estrutural, advinda da revolução digital, a trabalhar sem vínculo empregatício, sem um horário fixo e mesmo sem um local único. Se a remuneração do trabalho não mais passará, necessariamente, por salário, todo o aparato de custeio do seguro-social baseado na folha salarial está abalado.

7 Keynes passou a defender com entusiasmo a modelagem desenvolvida para a seguridade social e o chamado regime de pagamento diferido (SKIDELSKY, 2001).

8 As reformas seriam conservadoras da ordem, segundo Carvalho (2009, p. 209), porque “[...] they would help to restore the legitimacy of the social order by attenuating class differences and eliminating extreme privileges”. No entanto, isso não teria alterado o perfil de Keynes na opinião de um de seus biógrafos: “the truth seems to be that he was not interested in social policy as such, and never attended to it. The sole question in his mind was whether the Exchequer could ‘afford’ Beveridge” (SKIDELSKY, 2003, p. 711).

O Brasil parece já estar na vanguarda dessas mudanças no mercado de trabalho. Por outras razões, de planejamento tributário, para contornar o maior custo mundial de contratação de mão de obra, os empregadores flexibilizaram seus contratos ao exigir dos trabalhadores que se convertessem em firmas e fossem contratados para trabalhos pontuais ou temporários. Quem lesse os originais de Keynes não estranharia esse fato, porque ele já tinha alertado para essa possibilidade de os empresários reagirem a custos demasiado elevados de contratação de um empregado.

Como parcela cada vez menor da força de trabalho brasileira passará a ser coberta pela rede oficial de proteção social, em especial com direito a seguro-desemprego, é hora de repensar os esquemas vigentes. Seguindo a linha de Keynes, também será deixado de lado neste estudo o debate da previdência, para focar na questão do futuro do emprego ou, melhor, do trabalho.

Esquema exitoso do FAT/BNDES⁹

Em linha com os preceitos comentados neste artigo defendidos por Keynes e das bases do Estado do Bem-Estar Social, espalhados desde a Inglaterra para o resto da Europa, o Brasil construiu um experimento muito bem-sucedido para, ao mesmo tempo, custear o seguro-desemprego e fomentar o desenvolvimento.

A Constituição de 1988 inovou ao incluir uma disposição geral (que tratava de matérias desde a ordem tributária até a social), numera-

⁹ A presente seção é, em parte, fruto do debate promovido pela apresentação do autor *FAT e o futuro do trabalho*: histórico e desafios, por ocasião do seminário FAT e o Futuro do Trabalho, no dia 6 de novembro de 2018, no BNDES. Ver: <<https://bit.ly/2PwHli6>>.

da como art. 239,¹⁰ alterando a vinculação da antiga contribuição recolhida para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) para custear o seguro-desemprego, dos quais 40% seriam reservados para financiar projetos de investimento por meio do BNDES.¹¹

Acerca da criação do art. 239, Azeredo e Ramos (1995, p. 106) escrevem:

O artigo 239 da Constituição, portanto, ao mesmo tempo em que corrigiu as notórias limitações do PIS-PASEP, assegurou recursos para a consolidação de um direito social básico do trabalhador que é a proteção financeira no momento do desemprego, sem que fosse necessário um aumento na carga tributária do país. A destinação de 40% da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP,

10 É interessante reproduzir a íntegra do dispositivo constitucional: “Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º Dos recursos mencionados no caput deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. § 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o caput deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes. § 3º 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, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição. § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.”

11 Para aprofundamento do tema, ver Azeredo (1998).

por sua vez, preservou os recursos públicos para investimentos produtivos. Além disso, esta dupla destinação dos recursos abriu a possibilidade de se estabelecer um mecanismo de financiamento do seguro-desemprego que financiaria a instalação produtiva das empresas, permitindo a criação de novos empregos.

O então deputado José Serra, que durante a Assembleia Constituinte já tinha tomado a iniciativa de apresentar a emenda que originou o citado art. 239, também liderou o processo de aprovação de regulamentação infraconstitucional seguinte.

A Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, reuniu tais recursos em torno do FAT e ainda acrescentou em sua finalidade “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.” Também aí foi custeado abono para os menores salários – que tem um componente de assistência maior do que de proteção social ou de partilha de resultados entre empresas e empregados.

O desenho adotado pela Constituição de 1988 atendeu perfeitamente ao ideal anticíclico tão bem defendido por Keynes (embora ele nem tenha sido citado nos correspondentes debates parlamentares brasileiros).¹² Quanto mais bem-sucedido for o fomento à geração de emprego, por meio dos financiamentos do BNDES a investimentos produtivos, tanto menor pode ser a necessidade do orçamento público de gastar com o seguro-desemprego. Apartar e acumular re-

¹² No auge da recessão, o gasto com seguro-desemprego esteve na casa de 0,6% do produto interno bruto (PIB). A sua trajetória crescente durante a fase anterior de forte crescimento foi explicada pela flexibilização na concessão de benefícios e, sobretudo, por peculiaridades brasileiras na rotatividade da mão de obra. Talvez mais do que política, se precisasse de mais polícia – quer dizer, maior e melhor controle na concessão e no pagamento dos benefícios.

curso em um fundo também permitirá fazer a ligação intertemporal, de modo a poupar mais nos tempos de bonança para sacar mais nos tempos de tempestade, em que o gasto com seguro-desemprego em muito se elevará. É natural que haja déficit do fundo em meio à recessão, como é necessário que se produza superávit e seja comedido nas decisões de gasto durante a fase de crescimento do ciclo.

Foi muito feliz a denominação dada pelos legisladores pós-Constituinte ao fundo, definido como de amparo ao trabalhador. A ideia era dar proteção, e não apenas pagar um benefício – e como tal, não há uma apuração ou contabilidade individual, nem o valor pago a um beneficiário está vinculado ao que ele contribuiu. Também houve referência geral a “trabalhador” e não apenas ao “empregado”.

Reforça essa desvinculação citar que se trata de amparo, não se limitando apenas ao benefício do seguro, porque outras atividades são contempladas – do financiamento ao investimento até a formação e treinamento profissional, se está tentando evitar que haja desemprego; ou seja, se opta por gastar mais e preventivamente com crédito e ensino para reduzir a necessidade de gastar com seguro-desemprego.

A assistência constitui uma forma de proteção e não foi original e diretamente enquadrada pelos constituintes como um elemento da seguridade social e nem de outros capítulos da Ordem Social – a opção foi tratar como uma norma geral. A inclusão do FAT no orçamento da seguridade social foi realizada *a posteriori* e mais por cultura ou prática do que por uma determinação legal específica.

De qualquer forma, mais uma vez se seguiu a lição dada por Keynes de separar em um orçamento à parte o que seria objeto do seguro social, que teria forma (classificação das contas) e conteúdo (proteção social) distintos das demais transações e obrigações do Poder Público. A miopia de tratar todos os recursos e todas as despesas públicas como

se tivessem natureza e princípio iguais levará a importantes retrocessos na política fiscal, até mesmo sua tentativa de obter resultados pela desvinculação de recursos, que é um mecanismo mais para alterar uso de uma para outra finalidade, sem que consiga elevar receita ou reduzir despesa (embora, como se verá à frente, no caso do FAT e do BNDES, acaba, sim, por permitir aumentar o gasto primário).

Sem, obviamente, ter-se previsto que, no futuro, trabalho não mais significaria emprego e mesmo sendo o objetivo central pagar seguro-desemprego, o fundo não foi definido como protetor de empregados, mas sim de trabalhadores. A lógica era proteger todas as pessoas em idade de trabalho e que procuraram trabalhar, ainda que nem todas tenham conseguido um emprego, e aí seria constituído o subconjunto de trabalhadores a merecer maior atenção, seja porque tinham perdido seus empregos, seja porque nem conseguiram seu primeiro emprego.

Não custa relembrar novamente que Keynes ensinou que tais recursos e ações públicas não deveriam ser vistas e tratadas como os recursos recorrentes de um governo (que devem ser equilibrados ou nunca apresentar déficit corrente). Outro é o caso do orçamento de capital ou de investimentos, nas diferentes denominações usadas por Keynes, que poderiam ou deveriam até apresentar déficits na fase de desaceleração e sobretudo na fase de recessão, porque aí estariam sendo acionados para funcionar como amortecedor dos impactos da retração da demanda.

Como tal, a lógica keynesiana se pode dizer contrária, por suposto, à opção pela desvinculação orçamentária adotada pelo Brasil desde a criação do Plano Real e que atinge muito mais e duramente o FAT do que outras receitas da União. Tal mecanismo, hoje denominado Desvinculação da Receita da União (DRU), começou desviando fontes para custear o déficit da previdência dos servidores públicos e, ao diminuir os aportes ao FAT, transferiam, sem explicitar e sem chance de negar, àquela conta para ser paga pelos trabalhadores passíveis

de serem demitidos (caso de todos os empregados do setor privado). O posterior surgimento e a explosão do déficit da previdência social, que hoje absorve tudo que é desvinculado do FAT, significam que os trabalhadores, todos hoje em atividade e os que poderiam entrar no mercado (empregados em investimentos financiados pelo BNDES), estão pagando a conta dos aposentados e pensionistas do regime social (que até foram trabalhadores, mas no passado).

A DRU, na prática, transforma parte do FAT em custeio dos aposentados, públicos e privados. Não só não se segue a recomendação de Keynes, como ainda se promove uma ação no sentido radicalmente inverso. O retrocesso decorrente da DRU significou priorizar o passado em detrimento do presente e do futuro – ao se ter menos recursos para o seguro-desemprego, é reduzido o colchão amortecedor da crise, e, ao se ter menos financiamento para investimentos, se atenua e se abandona a engenhosa e criativa invenção brasileira de aplicar parte da arrecadação tributária em projetos de investimento.

Paradoxalmente, justifica-se a DRU por razões fiscais, mas seu efeito, tão somente no caso do FAT, é promover mais uma vez o oposto do que se apregoa. Os recursos aplicados pelo BNDES (e outros bancos públicos, no caso dos excessos de caixa) em projetos empresariais, sejam privados, sejam de estatais, geram no mesmo montante superávit primário e reduzem a dívida líquida. Quando se deixa de investir para pagar aposentadorias, de servidores ou do regime geral, está se transformando superávit em déficit primário. Aplicar DRU sobre o FAT é um inegável retrocesso em termos fiscais.

O paradoxo vira contradição quando se propõe ampliar ainda mais a desvinculação aplicada sobre o FAT e diminuir ainda mais os financiamentos concedidos pelo BNDES justamente quando a revolução digital (na falta de melhor nome) impõe novos e enormes desafios ao Brasil e a todo o mundo. O trabalho deixará de ser necessariamente emprego.

Tabela 1 • DRU: BNDES x FAT e aportes do Tesouro Nacional, 1995-2018
(R\$ milhões valores correntes)

Ano	DRU	BNDES	FAT	Tesouro	FAT líquido	Perda líquida total
1995	(1.615,9)	(646,4)	(969,5)	–	(969,5)	(1.615,9)
1996	(1.834,8)	(733,9)	(1.100,9)	–	(1.100,9)	(1.834,8)
1997	(1.933,6)	(773,4)	(1.160,2)	–	(1.160,2)	(1.933,6)
1998	(1.912,8)	(765,1)	(1.147,7)	–	(1.147,7)	(1.912,8)
1999	(3.743,1)	(1.497,2)	(2.245,9)	–	(2.245,9)	(3.743,1)
2000	(1.485,8)	(594,3)	(891,5)	–	(891,5)	(1.485,8)
2001	(2.245,8)	(898,3)	(1.347,5)	221,0	(1.126,5)	(2.024,8)
2002	(2.521,8)	(1.008,7)	(1.513,1)	37,1	(1.476,0)	(2.484,7)
2003	(3.350,8)	(1.340,3)	(2.010,5)	12,9	(1.997,6)	(3.337,9)
2004	(3.881,6)	(1.552,6)	(2.329,0)	23,5	(2.305,5)	(3.858,1)
2005	(4.248,1)	(1.699,2)	(2.548,9)	–	(2.548,9)	(4.248,1)
2006	(4.735,5)	(1.894,2)	(2.841,3)	21,8	(2.819,5)	(4.713,7)
2007	(5.223,2)	(2.089,3)	(3.133,9)	5,7	(3.128,2)	(5.217,5)
2008	(6.166,1)	(2.466,4)	(3.699,7)	26,9	(3.672,8)	(6.139,2)
2009	(6.206,1)	(2.482,4)	(3.723,7)	24,6	(3.699,1)	(6.181,5)
2010	(8.075,3)	(3.230,1)	(4.845,2)	1.091,4	(3.753,8)	(6.983,9)
2011	(8.316,8)	(3.326,7)	(4.990,1)	88,1	(4.902,0)	(8.228,7)
2012	(9.546,2)	(3.818,5)	(5.727,7)	5.294,6	(433,1)	(4.251,6)
2013	(10.213,1)	(4.085,2)	(6.127,9)	4.831,2	(1.296,7)	(5.381,9)
2014	(10.354,1)	(4.141,6)	(6.212,5)	13.842,6	7.630,1	3.488,5
2015	(10.580,3)	(4.232,1)	(6.348,2)	7.396,8	1.048,6	(3.183,5)
2016	(15.850,3)	(6.340,1)	(9.510,2)	12.509,5	2.999,3	(3.340,8)
2017	(17.587,6)	(7.035,0)	(10.552,6)	13.794,9	3.242,3	(3.792,7)
2018*	(9.392,3)	(3.756,9)	(5.635,4)	74,3	(5.561,1)	(9.318,1)
Total	(151.021,0)	(60.408,4)	(90.612,6)	59.296,9	(31.315,8)	(91.724,2)

Fonte: Elaboração própria, com base em Ministério do Trabalho. Disponível em:
<<https://bit.ly/2HkIHtM>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

* Até jun. 2018.

Novos desafios estruturais

É público e notório que o avanço da automação provocará um brutal desemprego estrutural.¹³ Por si só, isso significa que será inevitável e enorme a pressão sobre os gastos públicos com seguro-desemprego, que podem deixar de ter apenas um caráter cíclico para se tornarem uma exigência crônica de benefícios.¹⁴ Além disso, mudanças no mercado e nas relações de trabalho convertem cada vez mais empregados, com vínculos formais, em trabalhadores por conta própria, ora até organizados na forma de firmas individuais, que passam a trabalhar sem local fixo e com horário flexível – o chamado trabalho independente da “economia do bico”.

Tais estudos e aflições parecem ser solenemente ignorados no Brasil, que até poderia ser dos raros países a ter estruturado uma equação de financiamento do seguro e de combate ao desemprego, mas, justamente na hora em que mais será necessário usar tais instituições, defende-se reduzir e desmontar o FAT/BNDES. Não custa recordar que muitos estudiosos, países e organismos, incluindo multilaterais, estão estudando e defendendo a criação de um benefício da renda universal básica, para poder assistir multidões que ficarão desempregadas e que, sem um seguro que lhes dê conta, precisarão sobreviver à custa de um subsídio assistencial do Poder Público.¹⁵

13 Para mais detalhes, ver McKinsey Global Institute (2017).

14 Acerca dos impactos das novas tecnologias no mercado de trabalho, ver Corseuil (2018).

15 Seetharaman e Gauret (2018) apontam que, a cada dez trabalhadores europeus, quatro estão enquadrados em trabalho temporário ou por conta própria. Aqueles na faixa etária de vinte anos estão majoritariamente em empregos temporários ou “sem contrato”, o dobro de outros grupos etários. Esses trabalhadores não têm acesso ao seguro-desemprego em 11 países, e em dez não estão protegidos para acidentes de trabalho.

Não bastasse o desemprego maciço, outra tendência esperada da nova economia aponta que, dos que conseguirem obter ou manter trabalho, parcela será de trabalhadores independentes, abrigados na chamada “economia do bico” (*gig economy*).¹⁶ É o caso daqueles que trabalham por empreitada, sem local e sem horário fixos e sem vínculo empregatício. Logo, não terão direito ao seguro-desemprego, muito menos a aposentadoria e pensão, até mesmo em caso de acidente de trabalho.

Em recente relatório, Cognizant (2018) aponta 21 novos empregos que surgirão com o futuro. De acordo com a pesquisa, não são apenas os empregos que estão mudando, mas as habilidades subjacentes também estão se transformando. Não se deve, entretanto, criar uma divisão em novas e velhas habilidades, uma vez que algumas habilidades se mantêm ao longo de gerações, enquanto algumas mais novas são descartadas.¹⁷

É uma ilusão acreditar que isso aliviaria o futuro gasto público, supondo que não seja necessário também prestar assistência na linha antes já comentada. De acordo com avaliação de World Economic Forum (2018), mudará a natureza do trabalho para 42% dos brasileiros, igual à média mundial – no entanto, exigindo um esforço

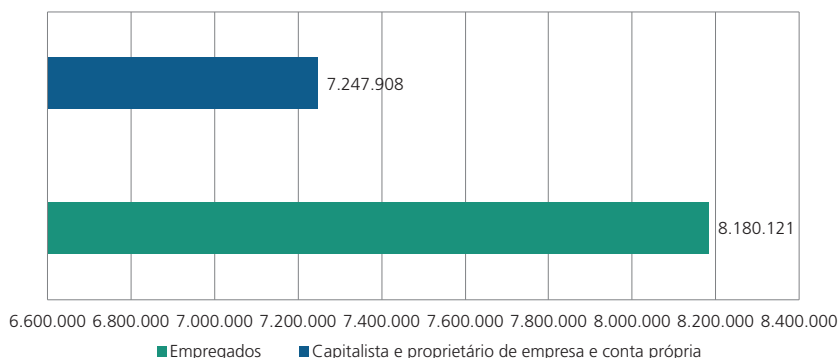
¹⁶ Intuit Research (2010) mostra que até 2020 a *gig economy* compreenderá 40% dos trabalhadores americanos.

¹⁷ Para entender melhor o valor de qualquer habilidade individual, o relatório de Cognizant (2018, p. 39, tradução livre) expõe os seguintes parâmetros: “[...] É ‘eterno’? – Não importa quão brilhantes sejam as nossas tecnologias, certas habilidades surgiram junto à existência da raça humana e continuarão valendo a eternidade. Ex.: arrotar um bebê, manuseio de ferramentas, cooperando dentro do grupo, adaptação; É ‘duradouro’? – Habilidades duradouras são centrais para os empregos do futuro. Ex.: empatia, confiança, ajuda, imaginação, criação, esforço; Está ‘emergindo’? – Novas habilidades no futuro se alinham à complexidade, densidade e velocidade do trabalho. Ex.: agilidade; multitarefas; Está ‘desvairando’? – A lista de habilidades em erosão está ficando mais longa a cada dia, e muitas delas se relacionam com a tecnologia. Habilidades de ponta deste ano serão pré-requisitos comuns do ano que vem [...]”.

maior do que precisará ser realizado por países ricos, como Estados Unidos da América, China e Alemanha.

O Brasil não deveria estranhar essa tendência e seus efeitos no subfinanciamento da seguridade social porque talvez seja o país no mundo em que se constata de forma mais extensa e generalizada a transformação de pessoas físicas em jurídicas. A motivação para o país antecipar esse novo formato do mercado de trabalho diz respeito a aspectos particulares brasileiros – uma forma de planejamento tributário.

**Gráfico 1 • Declarantes por natureza de ocupação –
Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF), 2017**



Fonte: Elaboração própria, com base em Secretaria da Receita Federal (SRF)/DIRPF.

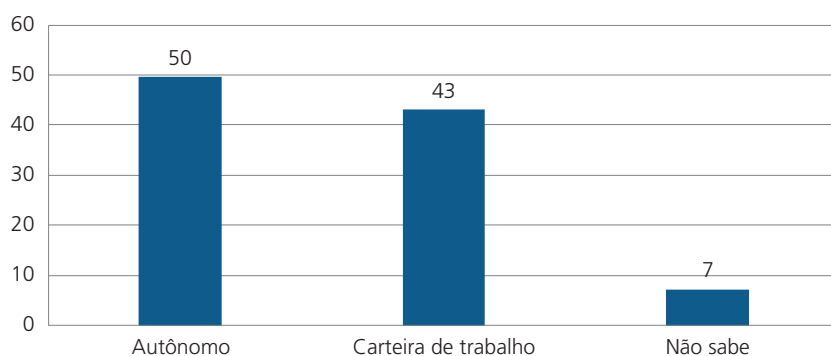
Nota: O número total de declarantes é de 28.003.647 (incluindo servidores públicos, aposentados e contribuintes que não declararam ocupação).

Um alerta de Keynes veio a se confirmar, infelizmente, na experiência brasileira recente. Ao criar e manter uma previdência social bastante dispendiosa, o Brasil está entre os países que mais tributam o custo de contratação formal de mão de obra (AFONSO, 2014). Além de desestimular a contratação de novos empregados, acabou por surgir entre aqueles de maior renda a preferência dos emprega-

dores para contratá-los como uma firma. Na falta de flexibilização de contratos e diante da imperiosa necessidade de reduzir custos, generalizou-se tal prática – que ficou conhecida por “pejotização” (embora seja um conceito inadequado), e ela chegou até aos trabalhadores de menor qualificação e renda – com a opção de se tornarem microempreendedores individuais (MEI).

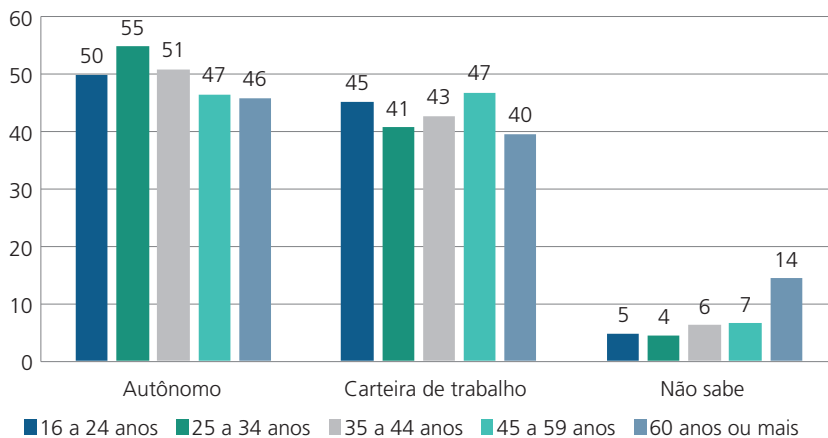
Se esse fenômeno se expandiu mais como opção do empregador, para reduzir seus custos e riscos trabalhistas, a nova dinâmica econômica e social já impõe novas razões para aprofundar essa tendência. Já é maioria entre brasileiros a opção por serem empreendedores, com maior renda e menos benefícios sociais, perante a de terem carteira assinada, com menor salário e maiores benefícios, sendo proporcionalmente maior a preferência quanto menor for a idade e quanto maior for a renda. Com base em dados revelados por pesquisa de opinião pública do Datafolha, realizada em meados de setembro de 2018, os gráficos 2, 3 e 4 ilustram esse cenário.

Gráfico 2 • Preferência dos eleitores por trabalho autônomo x carteira de trabalho, 2018 (% do total)



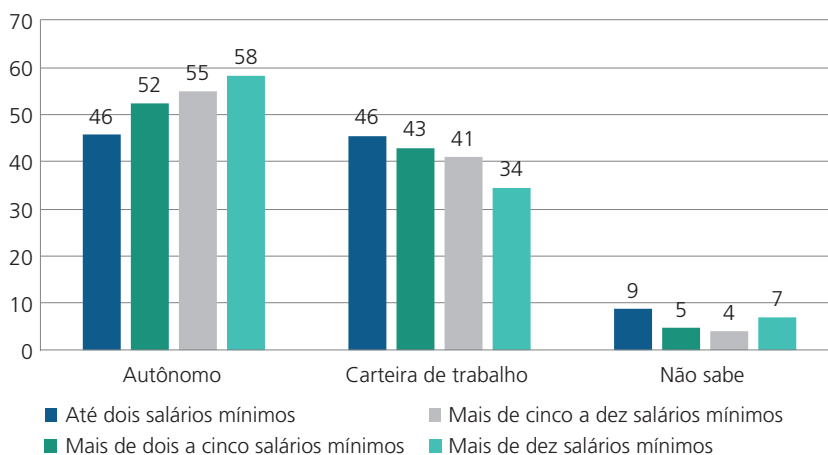
Fonte: Elaboração própria, com base em Datafolha (2018).

Gráfico 3 • Preferência dos eleitores por trabalho autônomo x carteira de trabalho, 2018 (% do total, por faixa etária)



Fonte: Elaboração própria, com base em Datafolha (2018).

Gráfico 4 • Preferência dos eleitores por trabalho autônomo x carteira de trabalho, 2018 (% do total, por faixa de renda mensal familiar)



Fonte: Elaboração própria, com base em Datafolha (2018).

Quando, além de os empregadores já preferirem (intensa e generalizadamente) contratar o trabalho de pessoas jurídicas no lugar de empregado com carteira assinada, os próprios trabalhadores também passam a preferir trabalhar por conta própria, isso aumenta o tamanho e a complexidade do desafio. Há um claro viés contrário a contribuir, individualmente, em cima de salários, para custear benefícios públicos. No mínimo, será preciso buscar em outras bases econômicas e em outros arranjos tributários a forma de custeio de tais ações ou serviços públicos.

Em que pesem mudanças tão radicais na economia e na sociedade, ainda que se possa dizer esperadas para alguns, por outro lado, autoridades continuam falhando no diagnóstico. Ainda é comum a ideia de que tal fenômeno da opção por pessoa jurídica resultaria de decisão dos empregados, ignorando o custo de contratar mão de obra e a consequente reação dos empregadores, ao preferirem e exigirem contratar firma no lugar de assinar carteira (sendo que a recessão e a disparada do desemprego aumentam ainda mais o poder de fogo do empregador). A esse fenômeno mais antigo se acrescentarão as tendências dos trabalhadores mais jovens de também preferir atuar por conta própria a atuar com vínculo rígido.

Se não se sabe ao certo onde se está e como aí se chegou, muito menos se conseguirá traçar um bom plano para lidar com o futuro. Ainda vale a ideia de que isso é caso de polícia (de falta de fiscalização e de punição), no lugar de buscar uma política adequada à nova e inevitável realidade. Menos de 40% dos trabalhadores ocupados trabalham em empresas privadas e com carteira assinada – e, como tal, podem se beneficiar de seguro, em caso de desemprego, de aposentadoria, em caso de velhice, e de pensão, em caso de doença.

Desafios tão graves para o futuro impõem ao Brasil consolidar e expandir a política pública que combina proteção trabalhista com fomento ao desenvolvimento, que passa pelo FAT e pelo BNDES, embora se saiba que ambos precisarão ser reinventados.

Ações para formação e requalificação de trabalhadores, novos e já ativos, vão se tornar cruciais para oferecer novos postos de trabalho e para tentar mantê-los, de forma a atenuar a pressão inevitável de gastos com seguro-desemprego. Não se trata apenas de ampliar a educação, nem mesmo a profissionalizante, mas de investir desesperadamente em dotar os trabalhadores de habilidades, que lhes permitam aprender a aprender e exercer as novas profissões, muitas das quais ainda nem são conhecidas.

A rápida evolução tecnológica está tornando obsoletos os atuais programas de treinamento corporativo. Deve-se focar agora na educação em áreas como computadores, dados e inteligência artificial. Nesse contexto, cabe uma questão maior: qual é o verdadeiro propósito da educação em um momento de ampla automação e aumento da inteligência das máquinas?

No Japão, cursos de ciências sociais e humanas chegaram a ser ameaçados em virtude de uma recomendação de que as universidades oferecessem cursos voltados às necessidades da sociedade.¹⁸ No entanto, essa forma de pensar é limitada, já que as novas tecnologias que serão desenvolvidas podem levar a sérios problemas éticos, e, para lidar com eles, tem de se pensar no ponto de vista humano. Nesse sentido, em recente entrevista (CANÔNICO, 2018), Edson Prestes defende que desenvolver as habilidades nas áreas de ciências e tecnologia é importante, mas não é suficiente, existindo também

¹⁸ Segundo Grove (2015), das sessenta universidades nacionais que oferecem cursos nessas disciplinas, 26 já confirmaram que irão cancelar ou reduzir essas matérias.

a necessidade do estímulo de habilidades sociais e interpessoais para que se desenvolva o pensamento empático.¹⁹

Para Vestberg (2018), a lição é clara: para a tecnologia cumprir sua promessa de melhoria humana, precisa de uma bússola cultural e moral. Por muito tempo agora, as disciplinas que instilam tal bússola – as humanidades – foram rejeitadas como um anacronismo; ao contrário, elas podem ser precisamente o que permite fazer o melhor uso de tecnologias cada vez mais potentes.

Banco Mundial (2016) mostra que, na média dos países desenvolvidos, entre 1995 e 2012, as ocupações baseadas em tarefas rotineiras (cognitivas e manuais) perderam 0,6 ponto percentual na estrutura ocupacional, enquanto aquelas baseadas em tarefas cognitivas e tarefas manuais interpessoais e não rotineiras aumentaram essa participação em 0,4 e 0,2 pontos percentuais, respectivamente.

Para economistas como Michele Boldrin, o ritmo de inovação atual destrói empregos com mais rapidez do que a educação os salva, e, portanto, a reestruturação do sistema educativo, a fim de formar estudantes mentalmente flexíveis, torna-se imprescindível. Em sua visão, a desigualdade é um subproduto da inovação, e, como não há crescimento sem inovação, a desigualdade é um efeito secundário do crescimento econômico (TROTТА, 2017).²⁰

19 Pring (2004) vai além ao defender que a preparação para um futuro que seja economicamente próspero, bem como social e pessoalmente satisfatório, certamente requer a aquisição de habilidades que forneçam as competências para alcançar padrões apropriados em uma ampla gama de atividades. Mas focar nas habilidades leva a uma linguagem limitada que transforma e empobrece o empreendimento educacional. Ainda acerca desse debate, Vestberg (2018) defende: *“The idea here is not to privilege some subjects over others; rather, it’s to yank us out of the increasingly pointless dichotomy between sciences and humanities. To master this new epoch, we need both – and we need to integrate them as never before”*.

20 A inovação é tão crucial ao desenvolvimento econômico que, mesmo na China, em sua política industrial tecnológica, companhias como Tencent e Alibaba gozam de autonomia para inovar, e o governo intervém com alguma regulação *ex-post* no resultado do processo (ver: <<https://bit.ly/2QzRMSd>>).

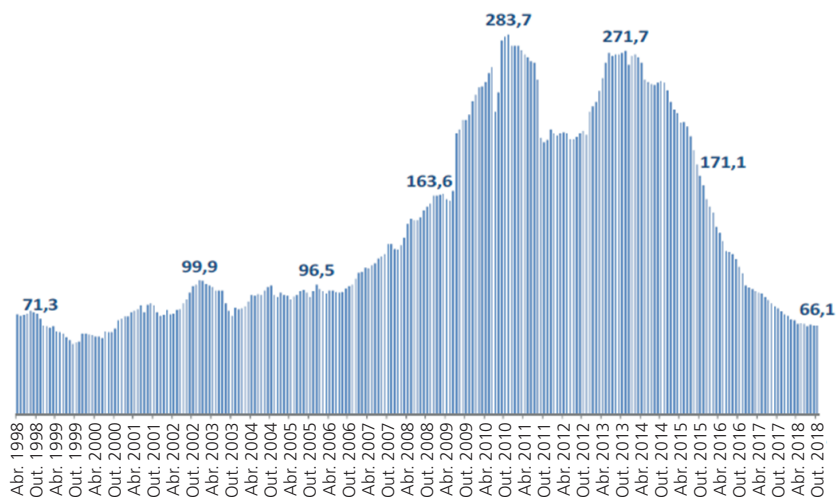
Outro ponto de adequação à nova realidade social e às novas relações de trabalho está no arcabouço legal que rege a matéria, em especial no caso brasileiro da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A Lei Federal 13.467/2017, aprovada recentemente, buscou trazer a legislação de 1943 ao novo século, em consonância com as novas práticas do mercado de trabalho. Dentre as principais alterações introduzidas pela lei, Martins e Braz (2018) destacam:

- a prevalência do negociado sobre o legislado;
- o contrato de trabalho intermitente;
- a jornada de trabalho 12 x 36 horas;
- a não integração da ajuda de custo, prêmios, abonos, auxílio-alimentação e diárias para viagem na remuneração; e
- a extinção contratual por acordo entre empregado e empregador.

Também o BNDES terá de rever drasticamente sua forma de atuação e precisará equacionar o desafio de financiar projetos de investimentos em áreas diferentes das que historicamente apoiou, de modo a estimular cadeias de produção e de serviços e, obviamente, buscar maximizar a geração de emprego – seria óbvio demais dizer que a indústria do lazer empregará mais do que uma fábrica de automóveis. A captação de recursos pelo banco estatal também deverá passar por aprofundar a atual parceria com o mercado privado de capitais, de modo a fomentar e se aproveitar do esperado alongamento e da expansão da poupança privada doméstica. Em princípio, haverá maior demanda pela previdência privada não apenas para suplementar, mas até para cobrir o benefício básico, no caso da parcela crescente de trabalhadores sem carteira assinada e, por conseguinte, sem contribuição para o regime oficial ou social.

O Gráfico 5 mostra a série de desembolsos reais do BNDES e ajuda a ilustrar o recente movimento de apequenamento do Banco.

Gráfico 5 • Desembolsos reais do BNDES
(R\$ milhões acumulados em 12 meses)



Fonte: Barbosa (2018).

Nota: Deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a preços constantes de outubro de 2018.

Repensar o papel do BNDES também terá reflexos inexoráveis no resto do sistema bancário brasileiro, uma vez que, historicamente, ao menos metade de seus desembolsos será realizada pela rede de agentes financeiros (FINAME e operações automáticas). Isso coincidirá com o impacto sobre os bancos comerciais, e mesmo serviços conexos, como seguradoras e corretoras, da chegada da revolução digital. Como outros serviços, o sistema bancário deve ser mais afetado pela automação até mesmo do que a manufaturada, que já vinha sendo automatizada.

Febraban (2018) mostra que o setor bancário é o segmento que mais investe em tecnologia e afirma que as novas tendências na revolução

digital do setor dizem respeito a experiência do usuário, *analytics*, inteligência artificial e *open banking*, e que estão sendo adotadas pelo setor bancário no Brasil. Na China, tradicionais bancos estatais estão perdendo mercado para aplicativos e serviços financeiros na internet (WEINLAND, 2017).

Do *blockchain* ao celular, mudará radicalmente a forma de determoeda, de fazer pagamentos, de fazer aplicações financeiras, enfim, de usar o dinheiro. A concorrência finalmente chegará ao concentrado mercado bancário brasileiro não apenas por novos agentes financeiros, como *fintech*, mas por outros entes que não são financeiros e por outros países – em comum, fugirão da clássica regulação e supervisão pelo banco central. O capital de giro também passará a ser fornecido aos produtores de bens pelos gigantes do comércio eletrônico. O crescimento dos *marketplaces* facilita a vida não apenas dos consumidores, mas também das corporações, que podem cadastrar vendedores em seus *sites*, aumentando a variedade de produtos ofertados sem a necessidade de aumentar o estoque próprio, liberando o capital de giro da firma (XP INVESTIMENTOS, 2018). Na China, as plataformas digitais já contribuem com 10,5% do produto interno bruto (PIB) e apontam para um caminho promissor na criação de empregos, conectando produtores a consumidores (CHEN; DJANKOV, [2019]). A globalização torna cada vez mais fácil que um banco na China financie um projeto no Brasil, às vezes até sem ter um escritório físico no país.

Como o BNDES continuará não tendo a menor condição física de estar presente em tantas praças diferentes de um país continental e como já enfrenta concorrência externa no financiamento de longo prazo, precisará repensar sua equação não apenas de captação de recursos (de que muito já se fala), mas sobretudo de aplicação.

É até possível construir e usar plataforma digital para contato direto com clientes, mas, de qualquer forma, ainda faltarão recursos humanos para processar e analisar a qualidade dos projetos de investimentos – que dificilmente poderão ser subsídios por robôs.

A atuação e os desembolsos do BNDES por intermédio da rede de agentes financeiros podem tanto compreender a manutenção da histórica parceria com os bancos comerciais brasileiros, se valerem cada vez mais das instituições atuantes no mercado de capitais e se reaproximarem dos bancos de desenvolvimento dos outros países e das agências multilaterais quanto inovar radicalmente e firmarem consórcios de crédito com os gigantes do comércio eletrônico. O raio de manobra de uma instituição financeira de desenvolvimento alargou-se ainda mais com a revolução digital – aliás, não por outro motivo, alguns países reverteram a desestatização de entidades desse tipo, e mesmo os mais liberais estão a criar novas instituições.²¹

No caso chinês, o Banco de Desenvolvimento da China atua ativamente no desenvolvimento do plano de longo prazo do governo central e na formulação da política industrial e coopera estreitamente com diversos ministérios e governos subnacionais (XU, 2018).

Quanto mais bem-sucedidas forem as políticas de formação e de requalificação dos trabalhadores e a revisão e a modernização das linhas de financiamentos, menos grave será a pressão sobre o seguro-desemprego e será possível tentar disparar um círculo virtuoso. Sem isso, será inevitável cair no círculo vicioso da crise que se retroali-

²¹ Ver Rodrigues, Afonso e Paiva (2017) e Além, Madeira e Martini (2017). Além disso, vale citar que, nos Estados Unidos da América, está sendo avaliada pelo Congresso uma proposta para recriar um banco de infraestrutura, nos moldes do que foi fechado, pelo próprio Congresso, em 1956 (ver: <<https://washex.am/2ClDVpW>>).

menta e do desemprego que derruba o consumo e a renda, de que Keynes tanto se ocupou e se notabilizou em combater. Do BNDES e do FAT ao governo como um todo, é inegável a imperiosidade de reinventar políticas públicas para atender aos desafios da era digital.

Por último, não se pode deixar de registrar o desafio da reforma tributária. Não deixa de ser uma coincidência histórica que Keynes se preocupasse em fazer uma reforma estrutural do lado do gasto (com a consolidação do seguro social) cujo custeio fosse realizado única e exclusivamente em cima do aumento das tradicionais contribuições sobre folha salarial.

Se o cenário para esse tributo já seria preocupante em todo o mundo diante do desemprego a ser provocado pela automação, que dizer dos efeitos do trabalho independente, que, como dito, já se manifesta no Brasil de forma expressiva – ainda que inicialmente inspirado pelo planejamento tributário, sobretudo do empregador preocupado em fugir dos altos encargos trabalhistas, em uma reação exatamente igual à que Keynes temia há mais de meio século?

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 até inovou no custeio da seguridade social ao diversificar suas fontes de recursos, ao incorporar uma contribuição sobre o faturamento (até então cobrada sob o título de Fundo de Investimento Social – Finsocial) e criar outra sobre o lucro, ainda deixando espaço para uma competência residual para criação de novas contribuições. Não ficar dependente da base de salários era uma inspiração claramente keynesiana para o debate do seguro. O retrocesso veio breve, em 1998, com emenda que vinculou exclusivamente a contribuição de salários para pagar benefícios da previdência social. Lógico que isso não impediu que outras fontes custeassem tal regime, mas sinalizou a incompreensão da necessidade de diversificação.

Uma reforma abrangente faz todo o sentido porque, por exemplo, para tributar o trabalhador independente ou o empregador ou contratante de seu trabalho, pode ser necessário mesclar diferentes tributos ou bases. Se não for empregado e contribuinte, não terá direito a se aposentar – ao menos não com seus vencimentos. Mas, para ser atendido pelos serviços públicos de saúde e assistência social, bem assim pela rede de proteção social, precisaria contribuir, ainda que de forma genérica.

Tanto o Banco Mundial quanto a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já tratam com atenção a reformulação da rede de proteção social, incluindo o que se refere a seu financiamento. Banco Mundial (2019, p. VIII) defende a garantia de um nível mínimo universal de proteção social, por meio de reformas em subsídios, na regulação do mercado de trabalho e na política tributária e afirma que *“investing in human capital is not just a concern for ministers of health and education; it should also be a top priority for heads of state and ministers of finance”*. Por seu turno, além de analisar as despesas com proteção social, seu financiamento e sustentabilidade de longo prazo, OCDE (2018a) apresenta uma ferramenta de análise para subsidiar esforços de países em desenvolvimento que desejem ampliar e reformar seu sistema de proteção social, levando em conta fatores demográficos, dinâmica da pobreza, tendências do mercado de trabalho e a composição da receita tributária.

Uma hipótese poderia ser taxar o faturamento e/ou até o lucro, mas deduzir dessa base bruta o valor da folha salarial (também se pode apurar o montante devido e descontar a contribuição previdenciária paga). Seria o caso de adotar uma espécie de tributo parcial sobre o valor adicionado, de modo que aquela empresa que emprega com carteira assinada (e, como tal, já contribui para a previdência

social) não precisasse contribuir, ou o fizesse de forma reduzida, para o custeio da seguridade social. Essa poderia ser uma alternativa para revisar a própria contribuição do PIS/Pasep de modo a premiar quem emprega com baixa rotatividade e promoção de treinamento e qualificação profissional e, por conseguinte, não sobrecarrega o FAT, em troca de cobrar mais de quem fatura, mas não contrata mão de obra formalmente.

Outras propostas de mudanças institucionais, focadas no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), foram apresentadas em Silva (2018).²²

Existem várias outras hipóteses para misturar as bases de cálculo tradicionais – como salários, faturamento ou valor adicionado, rotatividade, gastos com qualificação e até lucros –, visando adequar a exigência das contribuições ou dos tributos aos objetivos do que se precisa financiar e de quem se pretende taxar.

Seja qual for o caminho, o melhor seria mais uma vez voltar a Keynes e também repensar o futuro do financiamento da seguridade social e do próprio Poder Público.

22 A fim de oferecer nova dinâmica ao FAT, Silva (2018) propõe quatro medidas: “[...] • destinação da parte da multa rescisória de contrato de trabalho que diz respeito à LC nº 110/2001 para o FAT, imputando alguma progressividade na alíquota (que, pela lei, atualmente é de 10% sobre o saldo do FGTS) como forma de desestimular a rotatividade no mercado de trabalho. [...] • desconto do valor das desonerações tributárias sobre o total da DRU, ambas incidentes sobre o PIS/Pasep. [...] • estabelecer a necessidade de escolha por parte do trabalhador demitido imotivadamente entre duas opções: sacar o saldo em sua conta do FGTS, já acrescido com o valor referente à multa rescisória que lhe cabe, e abrir mão do seguro-desemprego naquele momento, ou receber o seguro-desemprego, caso esteja elegível para o benefício, abrindo mão do direito de sacar o valor em conta. [...] • reformulação do abono salarial, alterando sua lógica atual. Em vez de ser calculado com base no período de trabalho, o cálculo dar-se-ia sobre o período de desemprego durante o ano de referência, tornando-se um benefício assistencial para aqueles trabalhadores que não atendem mais às exigências para acessar o seguro, mas continuam em situação de desemprego. [...]”.

Observações finais e conclusão

Voltar a Keynes e às origens da estruturação do seguro social britânico nos anos 1940 pode ajudar a iluminar os caminhos futuros que será preciso trilhar no Brasil para enfrentar os novos desafios decorrentes da revolução digital, econômica e social.

Como chama a atenção Nemat Shafik, em publicação recente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial:

[...] Perhaps we need to revisit the political and social advantages of universal benefits, which are better for getting political buy-in and ensuring quality. The founder of the welfare state in the United Kingdom, the LSE's William Beveridge, intended it to be based on the concept of universal social insurance. That link was lost as the social safety net increasingly was funded through general taxation and some citizens opted out through private provision [...] (SHAFIK, 2018).

Só a leitura, nas *obras completas*, do capítulo da política de emprego – como foi denominado e sistematizado pelo organizador da coleção (KEYNES, 1980, p. 264-419) – permite recuperar as reflexões de Keynes que em toda a sua obra foram mais focadas em torno de matérias fiscais. É curioso que, mesmo sem merecer a atenção dada às obras e aos demais temas, muitas das recomendações e observações de Keynes sobre a forma de estruturação do orçamento britânico, de gestão da dívida pública, de planejamento dos investimentos e até mesmo de cobrança de tributos, para não falar nos objetivos e nos meios mais amplos da política fiscal, vieram a marcar e condicionar o processo orçamentário, contábil, financeiro e tributário que passou a ser seguido por todos os países, sem maiores diferenças no conteúdo, até os dias de hoje.

As tendências da revolução digital, da automação ao trabalho independente, vão acelerar a deterioração do mercado de trabalho brasileiro. Ter trabalho não será necessariamente ter emprego.

À medida que a tecnologia evolui, fica cada vez mais claro que os sistemas educacionais do país não estão preparando as pessoas para as oportunidades que os avanços da Revolução Industrial 4.0 apresentarão. Educadores, formuladores de políticas, organizações sem fins lucrativos e a comunidade empresarial precisam confrontar esse fato – mesmo que (especialmente se) isso signifique questionar práticas de longa data e suposições da moda.

Em trabalho recente, OCDE (2018a) destaca que o grau em que as firmas, economias e mesmo os indivíduos podem aproveitar os benefícios da crescente inovação depende diretamente da capacidade de adaptação dos sistemas educacionais para adultos, para que esses desenvolvam habilidades relevantes ao novo mundo de trabalho. Mais especificamente, OCDE (2018b) analisa a realidade do sistema educacional para adultos no Brasil, em especial o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O estudo identifica como principais fatores de preocupação no cenário nacional o rápido envelhecimento populacional e os esforços recentes de inserção de empresas nacionais no comércio internacional.²³

23 Dentre as recomendações propostas, podem-se destacar: “Develop a government-led Skill Assessment and Anticipation (SAA) system and devote resources to conduct systematic and regular SAA analyses. The development of SAA exercises is fundamental to improve the alignment of education and training policy with labour market needs [...]. Develop restricted catalogues of subsidised training courses that strictly respond to labour market needs. These catalogues should be specific to each region and developed based on rigorous SAA analyses. [...] Implement a training voucher system to let selected individuals choose their training course out of their regional-specific catalogue. [...] Expand the ‘Rede CERTIFIC’ programme to recognise prior learning acquired informally” (OCDE, 2018b, p. 11-12).

Sem diagnóstico atualizado, as políticas públicas de atenção aos trabalhadores seguem ultrapassadas. Justamente agora estão sendo esvaziados os principais instrumentos do governo brasileiro para tanto: diretamente, o FAT, que não apenas paga seguro-desemprego como também se ocupa da qualificação profissional; e, indiretamente, o BNDES, que financia investimentos produtivos geradores de emprego.

São mais atuais do que nunca as lições de Keynes sobre o seguro social, ainda que seja premente promover reformas estruturais que criem as bases de um novo pacto social no Brasil. Trabalho não será mais sinônimo de emprego, como financiar investimento produtivo não será mais sinônimo de construir fábrica. Se o Brasil não preservar e expandir seus mecanismos de proteção ao trabalhador e de fomento ao desenvolvimento, estará fadado a manter a atual tendência de retrocesso na economia mundial, com custos econômicos e sociais cada vez mais pesados. Há tantas condições de se tornar o país do futuro quanto um jurássico.

O debate político, mesmo econômico, no Brasil é muito precário ou raso diante da radical transformação estrutural que se experimenta na produção, nas finanças, na sociedade, nessa era digital. O ponto relevante não é se o BNDES vai atuar focado – até porque pode haver tantos focos que, no fim, vire generalista. O que se deve atentar é que ele precisa responder aos novos desafios, a começar por um dos maiores, que é o do trabalho sem necessariamente emprego, e pela nova intermediação financeira, que não passará, necessariamente, pelo sistema bancário clássico, o que afetará radicalmente do FAT ao FINAME/BNDES Automático. São esses dois novos desafios, monumentais, que precisam ser repensados pelo BNDES de forma urgente.

Referências

- _____. Imposto de renda e distribuição de renda e riqueza: as estatísticas fiscais e um debate premente no Brasil. *Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 28-60, 2014.
- _____. Muito além da reforma previdenciária. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 71, p. 24-26, 2017.
- AFONSO, J. R. R. Trabalho independente, reforma independente. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 72, p. 18-21, 2018.
- AFONSO, J. R. R.; TRENGROUSE, P. Atletas-empresas no país do amadorismo. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 71, p. 22-24, 2017.
- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F.; MARTINI, R. A. Sistemas nacionais de fomento: experiências comparadas – national systems of development: comparative experiences. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 47, p. [205]-257, jun. 2017.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. v. 1. São Paulo: Abet, 1998.
- AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 12, 1995.
- BANCO MUNDIAL. Digital dividends. *World Development Report*. [S.l.] 2016.
- _____. *World Development Report 2019: the changing nature of work*. Washington, DC: World Bank. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hv8J80>>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BARBOSA, R. M. *O BNDES em 3 Gráficos Relevantes*. Dez. 2018. (Análise Econômica AP/DEPEC, n. 44). Disponível em: <<https://bit.ly/2HawWEX>>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BRASIL. Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm>. Acesso em: 19 nov. 2018.
- _____. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Brasília, DF: jul. 2017.

CANÔNICO, M. A. Conhecimento técnico não basta, é preciso ensinar empatia, diz especialista em robótica. Rio de Janeiro: *O Globo*, 18 nov. 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/2OSE1bF>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

CARVALHO, F. C. Keynes and the reform of the capitalist social order. *Journal of Post Keynesian Economics*, [S.l.], M. E. Sharpe, v. 31, n. 2, p. 191-211, Winter 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/fmPqcg>>. Acesso em: 30 set. 2010.

CHEN, R.; DJANKOV, S. *Digital platforms in China*. [2019]. Disponível em: <<https://bit.ly/2ECzVUH>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

COGNIZANT. *21 More jobs of the future: a guide to getting and staying employed through 2029*. 2018. Disponível em: <<https://cogniz.at/2AqhFup>>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CORSEUIL, C. H. *Novas tecnologias, mercado de trabalho e qualificação de jovens*. Brasília, DF: Ipea, 6 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TjMmc4>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

DATAFOLHA. Metade do eleitorado abriria mão de benefícios trabalhistas para ganhar mais e ter menos descontos. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rr053f>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

FEBRABAN – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS. *Pesquisa Febraban de tecnologia bancária 2018*. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2FqBnto>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

GROVE, J. Social sciences and humanities faculties ‘to close’ in Japan after ministerial intervention. *THE*, Sept. 14 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/1gQObrW>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

INTUIT RESEARCH. *Intuit 2020 Report: twenty trends that will shape the next decade*. 2010. Disponível em: <<http://intuit.me/2kMQtMd>>. Acesso em: 29 out. 2018.

KEYNES, J. M. Activities 1940-1946, shaping the postwar. In: MOGGRIDGE, D. (ed.). *The collected writings of John Maynard Keynes*. v. 27. London: Macmillan/Cambridge University Press, 1980. 520 p.

_____. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 352 p. (Os Economistas). 1ª edição de 1983. Disponível em: <<http://bit.ly/hdYUOL>>. Acesso em: 30 set. 2010.

KREGEL, J. Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's postwar policy proposals. In: VICARELLI, F. (ed.). *Keynes's relevance today*. London: Macmillan, 1985. p. 28-50.

MARCUZZO, M. C. *Keynes and the welfare state*. [S.l.]. [2006?]. 17 p. Trabalho não publicado. Disponível em: <<http://bit.ly/b7CHql>>. Acesso em: 27 jul. 2010.

MARTINS, T. P.; BRAZ, V. L. B. As transformações nas relações de trabalho, a reforma trabalhista e a proibição ao retrocesso social. *Direito e Desenvolvimento*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 95-117, 2018.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation*. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/JNqgJS>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MOGGRIDGE, D. *As ideias de Keynes*. São Paulo: Cultrix, 1976. 153 p. (Mestres da Modernidade).

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Social protection system review: a toolkit*. OECD Development Policy Tools. Paris: OECD Publishing, 2018a.

_____. *Getting skills right: Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2018b.

PRING, R. The skills revolution. *Oxford Review of Education*, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 105-116, mar. 2004.

RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R. R.; PAIVA, S. M. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 48, p. 48-51, dez. 2017.

SEETHARAMAN, M.; GAURET, F. Workers' rights transformed: ensuring social protection. *Euronews*, mai. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2sfVwKv>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SHAFIK, N. A new social contract. *Finance & Development*, v. 55, n. 4, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2PavVLN>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SILVA, S. P. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. *Boletim do Mercado de Trabalho*, Ipea, n. 65, p. 99-112, out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2QqhsAP>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

SKIDELSKY, R. *John Maynard Keynes: fighting for Britain 1937-1946*. v. 3. London: Papermac, 2001. 580 p.

_____. *John Maynard Keynes 1883-1946: economist, philosopher, Statesman*. London: Penguin Books, 2003. 1.021 p.

TROTTA, T. A inovação destrói empregos com mais rapidez do que a educação os salva. *El país*, 8 ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2oPe820>>. Acesso em: 7 set. 2018.

VESTBERG, H. *Why we need both science and humanities for a Fourth Industrial Revolution education*. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2xRIzc7>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

WEINLAND, D. China's traditional banks lose branding ground to internet rivals. *Financial Times*. June 28, 2017. Disponível em: <<https://on.ft.com/2sPRHMK>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The future of jobs rebort*: 2018. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2xeWN7e>>. Acesso em: 18 set. 2018.

XP INVESTIMENTOS. *Meios de pagamento: por que todos estão de olho?* 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TxIEei>>. Acesso em: 5 fev. 2019.

XU, Q. Y. CDB: born bankrupt, born shaper. In: GRIFFITH-JONES, S.; OCAMPO, J. A. (ed.). *The future of national development banks*. [S.l.], 2018. p. 62-104.

Resumo

Políticas industriais têm sido uma ferramenta utilizada por diversos governos com o intuito de acelerar o desenvolvimento econômico. Entretanto, a eficácia de tal mecanismo tem sido objeto de forte dissenso entre os economistas. Assim, o objetivo deste artigo é, com base em um levantamento da literatura, discutir os principais fundamentos que justificariam políticas industriais, os posicionamentos críticos que têm sido levantados contra e o que diz a evidência empírica sobre a questão. A investigação sugere que, embora uma política industrial bem concebida possa conferir benefícios à economia, é preciso um desenho cuidadoso a fim de evitar efeitos colaterais adversos.

Palavras-chave: Indústria nascente. Falhas de coordenação. Externalidades marshallianas. Vantagem comparativa. *Clusters*.

Abstract

A diverse range of countries have been implementing industrial policies aiming to promote economic development. However, efficacy of this mechanism has been object of intense debate among economists. The goal of this article is to discuss the main supporting arguments in favor of industrial policies, the critics against it and the empirical evidence on this matter. Our investigation suggests that, although a well-planned industrial policy might be beneficial, it requires a careful design to avoid adverse collateral effects.

Keywords: *Infant industry. Coordination failures. Marshallian externalities. Comparative advantage. Clusters.*

Introdução

O desenvolvimento econômico é um objetivo que toda sociedade deseja alcançar, seja quanto ao maior bem-estar proporcionado a cada um de seus cidadãos, seja quanto aos propósitos que refletem preferências coletivas, como segurança ou orgulho nacional.

A despeito disso, os meios mais efetivos para a promoção do desenvolvimento são objeto de grande dissenso. A controvérsia (com raras exceções) não se encerra em uma dicotomia entre intervenção governamental e *laissez-faire*, uma vez que a maioria dos economistas e formuladores de políticas públicas reconhecem que os mercados não são perfeitamente competitivos, e logo políticas públicas se fazem necessárias. Mas o tipo de intervenção recomendado varia, pois alguns defendem políticas que deem maior suporte ao funcionamento do mercado, enquanto outros defendem políticas mais ativas.

A motivação da política pública é obter uma alocação de recursos distinta da que seria obtida a partir das escolhas descentralizadas dos agentes econômicos, e nesse sentido, a intervenção do governo pode ser justificada em termos redistributivos ou de eficiência (AGHION; BOULANGER; COHEN, 2011). Nesse último caso, pressupõe-se que haja alguma imperfeição de mercado impedindo que seja alcançado um equilíbrio plenamente eficiente. Assim, a intervenção pública poderia aumentar o bem-estar, em situações nas quais os benefícios sociais superem os benefícios privados (externalidades, bens públicos) ou quando o potencial de retorno privado não pode ser alcançado (assimetria de informação reduzindo o tamanho do mercado e inibindo investimentos potencialmente vantajosos).

Em particular, um tipo de intervenção perseguido em diversas economias em desenvolvimento é a introdução de políticas que incenti-

vem uma transformação estrutural – forte o suficiente a fim de alterar o padrão de especialização da economia – por meio do desenvolvimento de um ou mais segmentos produtivos até então inexistentes (ou incipientes) no país. Esse tipo de intervenção, de caráter seletivo e setorial, inclui-se no rol das chamadas “políticas industriais”¹ (mas que não são, necessariamente, restritas aos segmentos da indústria).

O objetivo deste artigo é fazer um *survey* da literatura, em que se analisa teoricamente, bem como se avalia à luz da experiência histórica, o resultado de um conjunto de políticas industriais incisivas na promoção do desenvolvimento econômico. Argumenta-se que essa literatura sugere certas potencialidades desse tipo de política, mas ao mesmo tempo destaca várias de suas limitações e efeitos colaterais adversos.

Além desta introdução, na segunda seção discute-se o argumento clássico para racionalizar a implementação de uma política industrial, a saber, a necessidade de desenvolver indústrias nascentes – abarcando aí a noção correlata de solução de falhas de coordenação viabilizando o desenvolvimento –, com destaque para a política de conteúdo local mínimo, instrumento tipicamente usado para esse fim. Na seção seguinte, são apresentados dois argumentos que têm sido levantados mais recentemente a fim de justificar a política industrial – “vantagens comparativas latentes” e “economias nascentes” –, bem como uma defesa (e sugestão de reconfiguração) desse tipo de política com base em uma nova abordagem para a formação

1 Há certa controvérsia na literatura sobre o que caracterizaria exatamente uma “política industrial”, uma vez que certos autores defendem que mesmo políticas de cunho macroeconômico ou “horizontais” teriam efeitos heterogêneos entre os distintos setores da economia e poderiam, então, ser classificadas dessa forma. Por exemplo, tributos ou regulamentações que oneram o custo do emprego afetam mais os setores que estão expandindo sua participação na economia.

de *clusters* industriais. Por fim, na última seção, resumem-se as principais conclusões do artigo.

O caso da indústria nascente

O argumento típico para sustentar a política industrial é que um país em desenvolvimento teria uma estrutura de custos mais favorável para a produção de determinado bem, produzido sob retornos crescentes de escala, mas sua produção já teria sido iniciada em algum outro país, permitindo que este explorasse os ganhos de escala e operasse então com um custo efetivo menor.

Um pouco mais formalmente, pode-se escrever as curvas de custo unitário potencial, doméstica e internacional, como $C_D(Q) < C_I(Q)$, ambas decrescentes no nível de produção da indústria Q . A queda na estrutura de custos pode ser racionalizada pela realização de economias de aglomeração ou formação de *clusters*.² A ideia é que a *performance* de cada firma dependeria não só de suas ações, mas também da atividade de outras firmas (naquela indústria ou em indústrias correlacionadas) e da disponibilidade de certos bens públicos e instituições (como centros de ensino favorecendo a formação de uma mão de obra mais qualificada).

Os ganhos de aglomeração, ou externalidades marshallianas, compreendem, tipicamente, *spillovers* de conhecimento entre firmas,

² Porter (1998) entende um *cluster* como uma concentração, geograficamente localizada, de firmas e instituições empreendendo atividades correlacionadas. Assim, um *cluster* compreenderia não só as firmas de certa indústria, mas também os canais de distribuição e seus clientes, por um lado, e seus fornecedores de insumos especializados, por outro; pode ainda incluir firmas de indústrias complementares ou que utilizam as mesmas tecnologias ou mão de obra especializada. Os *clusters* usualmente também incluem órgãos do governo e instituições, como universidades.

atração de mão de obra mais qualificada, com capital humano específico às necessidades da indústria – o que melhora a qualidade das parcerias e reduz a probabilidade de haver agentes subocupados quando o processo de *matching* é imperfeito –, além do estabelecimento de produtores de insumos intermediários especializados.

O problema central, envolvido no argumento de indústria nascente, é que, por conta de algum acidente histórico, o *cluster* se iniciou no exterior, gerando uma produção efetiva Q^* capaz de realizar os ganhos de aglomeração, de modo que $C_I(Q^*) < C_D(0)$. Caso seja necessário um intervalo de tempo para realizar a vantagem de custo doméstica (por exemplo, *spillovers* informacionais que permitem reduzir custos por meio de um efeito de aprendizado ocorrem lentamente), o início da produção doméstica não seria competitivo, e a indústria pode nunca vir a se desenvolver justamente no país onde seria potencialmente mais eficiente (RAY, 1998).

Nesse caso, segue o argumento, uma solução seria proteger o mercado doméstico da pressão competitiva externa. A produção seria realizada inicialmente a um custo elevado, mas, à medida que se fossem obtendo ganhos de aglomeração, a indústria local seria crescentemente competitiva, até chegar ao ponto no qual poderia dispensar a proteção, estando apta até a concorrer no mercado internacional.

Algumas críticas

O argumento da indústria nascente como descrito anteriormente, apesar de se mostrar atraente em sua versão mais simples, foi alvo de críticas e qualificações, que questionaram se tal tipo de intervenção seria, de fato, desejável.

O primeiro ponto a ser destacado é que o apoio a certa indústria deveria ser condicionado a um duplo critério, conhecido na literatura

como Mill-Bastable. De um lado, a indústria deve ter capacidade de, a partir de algum momento, ser competitiva internacionalmente (Mill) e, de outro, o retorno esperado na fase “competitiva” deveria ser suficientemente alto para cobrir, em relação ao valor esperado, as perdas incorridas na fase “protecionista” (Bastable).

Esse ponto é enfatizado por Rodríguez-Clare (2007), que argumenta que a indústria/*cluster* a ser apoiada deve ter de fato uma vantagem comparativa (curva de custo unitário efetivamente inferior à de seus concorrentes), e o simples fato de existirem ganhos de aglomeração a serem explorados em um setor não justifica o apoio para seu desenvolvimento doméstico, uma vez que esses ganhos, mesmo quando realizados em algum outro país, podem ser absorvidos por países em desenvolvimento, quando se paga um preço mais baixo ao comercializar com o país que produziu o bem com custos reduzidos.³ Se os setores mais propensos a ganhos de aglomeração não forem os mesmos em que os países em desenvolvimento tenham vantagem comparativa, o argumento a favor da indústria nascente é posto em xeque.⁴

3 Como observa Rodríguez-Clare (2007), a possível vantagem de desenvolver a indústria localmente quando há rendas no comércio internacional (ou seja, o país X onde a indústria está sediada não repassa sua vantagem de custos ao preço) não deve ser capaz de garantir uma captura de mercado quando esse país X puder reagir e cortar seus preços – é necessário ter uma vantagem comparativa efetiva para obter ganhos de mercado.

4 Note-se que justificar a política de apoio à indústria nascente, com o argumento de vantagem comparativa por parte do país em desenvolvimento na produção de determinado bem, parece de fato ser um requerimento muito demandante, e o rol de indústrias apoiáveis poderia constituir um conjunto vazio. Uma alternativa é imaginar que, assim como a produção local desse bem requer certa “adaptabilidade” aos fundamentos de fatores e instituições da economia (HAUSMANN; RODRICK, 2003), o mesmo ocorreria com seu valor de uso no mercado interno, e haveria um incentivo a determinada diferenciação de produto, em que as vantagens de custos das firmas nacionais decorreriam da produção do bem com características específicas locais.

Outro ponto, relacionado ao critério Mill-Bastable, foi levantado por Baldwin (1969): se o valor descontado dos benefícios esperados superar os custos do apoio à indústria, por que as perdas das firmas no período de amadurecimento não poderiam ser financiadas pelo setor bancário privado e compensadas posteriormente, descartando assim a necessidade de intervenção do governo? A resposta de que haveria racionamento de crédito por causa da assimetria de informação não é óbvia, uma vez que não parece imediato que produtores locais que sequer iniciaram a produção tenham mais informação relevante do que financiadores operando em escala global, muitas vezes já tendo financiado projetos nas respectivas indústrias que operam com economias de escala (PACK; SAGGI, 2006).

De fato, se há incerteza decorrente de o prospecto da indústria nascente ser desconhecido, a taxa de juros que reflete esse risco pode ser suficientemente elevada de modo que iniba o financiamento, mas no caso não haveria qualquer falha de mercado associada a isso – e não é claro por que o governo deveria, necessariamente, financiar essa indústria e correr o risco associado.

Outra qualificação importante ao argumento da indústria nascente é que a proteção a determinada indústria não garante que ganhos de escala seriam automaticamente explorados (CICCONE; MATSUYAMA, 1996). A ideia aqui é que ganhos de aglomeração estariam associados a tecnologias (ou modos de organizar a produção), e não a setores. Logo, mesmo indústrias que poderiam ter vantagens comparativas potenciais podem não vir a realizá-las caso continuem a operar com técnicas tradicionais.

Como exemplo, imagine-se que existam uma tecnologia tradicional, intensiva em trabalho, e uma tecnologia moderna, na qual se produz com base em insumos intermediários, como bens de capital e

serviços especializados. A tecnologia moderna é tão mais produtiva quanto maior a disponibilidade de insumos intermediários disponíveis (nível de especialização da economia). Por outro lado, se os produtores desses insumos estão sujeitos a retornos crescentes, haverá tanto mais incentivo à especialização quanto maior for a demanda por esses insumos. Nesse caso, a economia pode ficar presa em círculos viciosos – baixa produtividade e disponibilidade inicial limitada de insumos intermediários, opção da indústria do bem final por manter a tecnologia tradicional, e logo pouco incentivo para a maior especialização da economia, que continua pouco produtiva. Há, entretanto, espaço para círculos virtuosos, em que a maior disponibilidade de insumos especializados incentiva o emprego da tecnologia moderna, aumentando a produtividade e estimulando maior especialização da economia.

O cerne da questão no que diz respeito ao apoio à indústria nascente é que, ao fechar a economia, nada garante que as firmas tenham incentivo a adotar técnicas de produção modernas; ao contrário, isoladas de maiores pressões competitivas, pode não haver motivos para se modernizar e a indústria se expande por meio de tecnologias intensivas em trabalho.

Como ilustração, considere-se um país “pobre” no qual podem ser produzidos um bem 1, sujeito a uma curva de aprendizado (ou seja, existem externalidades marshallianas que permitem ganhos dinâmicos de produtividade), e outro bem 2, em que a produtividade é constante. Nesse caso, como enfatizado por Young (1991) e em consonância com o argumento da indústria nascente, se o livre-comércio implicar que algum país “rico” irá se especializar na produção do bem 1, com o país “pobre” se especializando no bem 2, que não apresenta vantagens dinâmicas, esse último país deve ter maior ganho de produtividade em autarquia produzindo ambos os bens.

Esse argumento, no entanto, é contestado por Sauré (2007), que introduz a possibilidade de o bem 1 também ser produzido por uma tecnologia alternativa tradicional, que não exhibe ganho de produtividade. Se o nível de produção do bem 1 no país “pobre” não permitir um ganho de experiência suficiente para que a tecnologia moderna seja viável, em autarquia o país “pobre” produzirá de acordo com a tecnologia tradicional e, então, não terá ganhos de produtividade – nem se beneficiará do ganho obtido pelo menor preço de troca no comércio com o país “rico”. Além dessa vantagem “estática” de preço, o livre-comércio acrescenta vantagens “dinâmicas” quando se considera a possibilidade de que os bens sejam produzidos a partir de insumos especializados, e então a disponibilidade de certos insumos importados a um preço mais baixo estimula a adoção da tecnologia moderna e a produção de insumos complementares internamente.

Qual a melhor forma de proteger a indústria nascente?

Mesmo quando o apoio à indústria nascente é justificável, não é claro que a proteção de mercado seja o instrumento de política mais adequado. A imposição de tarifas tende a gerar perdas de consumo, que poderiam ser evitadas, por exemplo, por um subsídio à produção (HARRISSON; RODRÍGUEZ-CLARE, 2010).⁵ De

⁵ E mesmo quando se deseja proteger o mercado contra a competição externa, podem existir instrumentos de política mais adequados do que barreiras tarifárias. Melitz (2005), por exemplo, destaca a vantagem da imposição de cotas em determinadas circunstâncias. Apesar de, normalmente, gerar menos receitas para o governo, a cota tem a vantagem de adequar naturalmente o grau de proteção ao desenvolvimento do mercado, enquanto tarifas (e subsídios à produção) requerem um ajuste contínuo, o que tende a ser custoso, ou mesmo inviável, quando se tem incerteza sobre a velocidade de redução dos custos domésticos.

fato, ao analisar a experiência dos ditos “tigres” asiáticos, Noland e Pack (2003) concluem que boa parte da política de promoção de exportação perseguida por esses países envolveu isenções e ressarcimentos a fim de compensar os custos tarifários que incidiam sobre os insumos importados pelas firmas exportadoras. Um resultado similar poderia ser obtido com uma política tarifária mais baixa e uniforme associada a subsídios à exportação.

Argumentos de economia política também devem ser levados em conta ao decidir o tipo de apoio mais adequado. Em particular, a literatura enfatiza a vantagem de incentivos à exportação *vis-à-vis* a substituição de importações (proteção de mercado), uma vez que a proteção, que deveria ser temporária quando a indústria satisfaz ao critério de Mill-Bastable, pode vir a ser indefinidamente prorrogada quando grupos de interesse, que extraem renda econômica no mercado protegido, passam a influenciar o processo de decisão política.

Ao contrário, o incentivo à exportação submete as firmas à disciplina do mercado e tem a vantagem extra de permitir discriminar as firmas mais competitivas. Bhagwati (1999) e Noland e Pack (2003) são alguns autores que argumentam que a política de promoção de exportações foi um elemento crucial para explicar o “milagre” asiático – o volume de exportação como critério de continuidade do apoio governamental tem a vantagem de não ser facilmente fraudável, sem contar que a exposição à competição internacional tende a melhorar a qualidade dos bens produzidos pelas firmas, com reflexos também no mercado doméstico.⁶

⁶ Obviamente, o acesso a subsídios e demais formas de promoção governamental pode *per se* garantir um incremento na exportação, mas para dado nível de apoio do governo uma aceleração nas taxas de crescimento das exportações deve ser um indicativo da boa *performance* da empresa.

Além da questão de custo-benefício, é importante destacar que existem casos em que a política protecionista⁷ pode ser simplesmente ineficaz para o desenvolvimento da indústria. Considere-se o caso no qual haja uma curva de aprendizado que viabiliza a redução do custo unitário de produção. Mas, em vez de uma queda dos custos de produção que ocorra automaticamente à medida que se acumula experiência, é preciso incorrer em outros custos para descobrir a melhor forma de organizar a produção – alternativamente, é necessário realizar estudos que indiquem a viabilidade de produção local naquela indústria (BALDWIN, 1969). Se o método efetivo de produção puder ser copiado sem maiores dificuldades – e sem grande *lag* temporal – por outras firmas que não a inovadora, o custo do investimento em “conhecimento” não poderá ser completamente recuperado e, antecipando isso, as firmas não irão investir, ainda que isso seja socialmente desejável.

É importante notar que uma tarifa que proteja o mercado como um todo não deve ser capaz de solucionar esse problema. De fato, quanto maior for a tarifa, mais o incentivo potencial a inovar e reduzir o custo de produção deve ser contrabalançado pelo interesse de outras firmas em copiar a inovação e produzir com maior intensidade. Isso tende a reduzir qualquer eventual *lag* entre a inovação e a cópia e, então, a reduzir o preço do bem (ou aumentar o custo dos fatores produtivos) nesse mercado. Assim, a política ótima nesse caso deveria consistir em um subsídio direcionado diretamente para os agentes que realizam uma inovação em conhecimento. Tal tipo de externalidade informacional foi recentemente identificada por alguns autores como a mais importante para inibir o desenvolvimento econômico, o que sugere uma mudança de foco da políti-

7 O argumento a seguir vale também para um subsídio geral à produção.

ca industrial de encontrar instrumentos para lidar com falhas de mercados em setores específicos para um processo de descoberta de vantagens comparativas latentes nos países em desenvolvimento (HAUSMANN; RODRIK, 2003; RODRIK, 2004).⁸

Falhas de coordenação multissetoriais

A questão de falhas de coordenação, correlata ao argumento da indústria nascente, é usualmente levantada para explicar o estado das economias em desenvolvimento e também tem suscitado a recomendação de uma série de propostas de política industrial.⁹ A teoria em questão diz que a dificuldade de um país em se industrializar decorre da falha de coordenar investimentos complementares, uma ideia que teve sua origem em Rosenstein-Rodan (1943) e foi formalizada, entre outros, por Murphy, Shleifer e Vishny (1989).

O argumento diz que o investimento de determinada indústria só seria economicamente viável se acompanhado pelo investimento concomitante por parte de outras indústrias. Essa dependência é explicada por *linkages* na produção – por exemplo, uma siderúrgica depende de que haja uma empresa automobilística que demande aço, mas esta última só será constituída se houver oferta de aço disponível – ou *linkages* de demanda – por exemplo, se em uma determinada região o padrão de consumo envolve a distribuição de $X_i\%$ dos gastos

⁸ O argumento de vantagens comparativas latentes tem sido enfatizado em discussões recentes de política industrial e será discutido em uma seção adiante.

⁹ Os argumentos da indústria nascente e da falha de coordenação estão intimamente relacionados. Por exemplo, Rodríguez-Clare (2005) interpreta que o ganho de aglomeração a ser realizado em um *cluster* não decorre da concentração da atividade econômica *per se*, mas, sim, de que os atores envolvidos consigam resolver algum problema de coordenação entre as partes. Como ilustração, note-se que os equilíbrios múltiplos no modelo de Ciccone e Matsuyama (1996), discutido anteriormente, decorrem essencialmente de uma falha de coordenação.

no bem i, um investimento conjunto das respectivas indústrias nessas exatas proporções garantiria a viabilidade de todas (RAY, 1998).

Nesse caso, a política industrial visa garantir a coordenação dos investimentos complementares. Essa política pode envolver financiamento dos investimentos em todos os setores (crescimento balanceado) ou financiamento do investimento em certos setores estratégicos (aqueles com maior número de *linkages* e/ou em certos segmentos menos lucrativos), contando posteriormente com o ciclo de investimentos privados induzidos daí (crescimento desbalanceado). O apoio governamental pode também envolver um papel apenas de alinhamento de expectativas – por exemplo, uma política de garantia de demanda para os diversos investimentos, que, ao garantir que eles sejam realizados, não precisará ser acionada, não envolvendo, dessa forma, custos para o setor público (mas note-se que tal política envolve um risco de prejuízos substanciais em uma situação em que parte dos investimentos requeridos não se concretize).

Apesar de atraente, há diversas qualificações teóricas que tornam o argumento do subdesenvolvimento decorrente de falhas de coordenação pouco plausível. Ao levar em conta que a economia não é fechada, particularmente em um mundo em que os custos de transporte têm tido forte tendência de queda, elimina-se boa parte dos exemplos de falha de coordenação – no caso da siderúrgica *versus* indústria automobilística, o acesso a exportações, no caso da primeira, ou a importações, no caso da segunda, eliminaria o problema de coordenação.

A hipótese de que boa parte dos investimentos complementares requeridos se refere a *non-tradables*, como infraestrutura ou certos serviços especializados, pode potencialmente resgatar a teoria. Mesmo nesse caso, deve-se explicar por que não poderia haver uma mudança no desenho organizacional do mercado capaz de garantir a coorde-

nação da ação dos diversos agentes – por exemplo, se uma indústria requer certos serviços locais (capital humano qualificado), o que impediria uma verticalização de sua estrutura a fim de “internalizar” esses serviços?¹⁰ Desse modo, apesar de a ideia de falhas de coordenação apresentar alguns *insights* interessantes, não parece ser capaz de explicar *per se* a dificuldade de alavancar o desenvolvimento econômico.

A evidência empírica também não parece corroborar a capacidade de coordenação de investimentos por parte do governo. Por exemplo, Noland (2004) identifica uma série de condições que tornariam o impacto da intervenção do governo mais efetiva, a saber, os setores apoiados deveriam ter forte efeito de ligação com o resto da economia, deveriam ter a capacidade de efetivamente transmitir o estímulo de crescimento para os demais setores e um forte componente específico à sua indústria de capacidade de variação do produto. Ao analisar 26 segmentos da indústria de transformação na Coreia do Sul, entre 1960 e 1989, o autor concluiu que, do conjunto de segmentos que satisfaziam essas hipóteses, apenas um foi promovido pelo governo no período.

Bhagwati (1999) endossa a crítica de que, mesmo que existam múltiplos equilíbrios na economia, o governo não tem capacidade informacional para definir o contorno (ou seja, o conjunto de indústrias

¹⁰ Acemoglu (1997) propõe um modelo no qual há um problema de coordenação entre firmas que podem inovar ou não e trabalhadores que podem investir em treinamento para uso da nova tecnologia ou não. Apesar de haver contrato completo entre o trabalhador e seu empregador corrente, as parcerias podem ser desfeitas (choque exógeno) e, em um segundo período, firmas e trabalhadores separados têm de formar novos pares. Mas, se o processo de formação de novas parcerias é custoso, deve gerar múltiplos equilíbrios, em que o incentivo de cada firma (trabalhador) em incorrer no custo de investir depende da expectativa de que outros trabalhadores (firmas) estejam investindo (uma vez que isso aumenta a chance de formação de um par apropriado caso ocorra uma separação do par corrente). Note-se que nesse modelo a imperfeição de mercado (processo de *matching* imperfeito) não pode ser internalizada pela firma e pode ser utilizada para racionalizar por que não haveria “verticalização” dos insumos intermediários em Ciccone e Matsuyama (1996).

promovidas) que deveria prevalecer no equilíbrio em que há desenvolvimento. Para esse autor, o melhor que o governo poderia fazer seria criar condições gerais para que o equilíbrio “bom” possa ser alcançado. Ele cita como exemplo a fase inicial (imediato pós-guerra) do chamado “milagre asiático”, em que o investimento em infraestrutura por parte do governo teria sido uma pré-condição do *boom* de investimentos privados nas duas décadas seguintes.

Por fim, é interessante notar que, se de um lado a literatura se mostra cética quanto ao potencial das falhas de coordenação para explicar o grau de desenvolvimento industrial de um país como um todo, de outro lado, a solução de problemas de ação coletiva é fundamental para alavancar certas indústrias locais. Exemplos típicos são o caso de investimentos complementares em infraestrutura de transporte e a construção de uma rede hoteleira em certa área turística.

Evidência empírica

Visto esse breve levantamento teórico da literatura, passa-se a olhar de forma mais sistemática o que diz a evidência empírica sobre a questão. Os resultados a seguir se baseiam principalmente (mas não exclusivamente) na metanálise de Harrison e Rodríguez-Clare (2010).

De particular interesse são os estudos intraindústrias, pois a predição básica do modelo é que indústrias com vantagens comparativas, ao serem protegidas da competição externa, deveriam se expandir.¹¹

11 Como notam Harrison e Rodríguez-Clare (2010), a crítica usual de que seria difícil verificar um impacto positivo da política industrial, uma vez que indústrias com maiores imperfeições tenderiam a requerer maior apoio, não vale no caso específico do argumento da indústria nascente, em que a conclusão inequívoca do modelo é que indústrias que tenham uma curva de custos potencial mais favorável devem se expandir quando protegidas.

A conclusão geral obtida da análise da literatura não corrobora essa hipótese, em que Harrison e Rodríguez-Clare (2010) citam vários artigos que mostram que a remoção de tarifas está associada a ganhos de produtividade, tanto a nível da firma quanto para a indústria. Os principais mecanismos para explicar o crescimento da produtividade na firma decorrentes da abertura comercial são o acesso a insumos produtivos de melhor qualidade e o incentivo à maior racionalização econômica e investimento em inovação decorrente da maior concorrência, enquanto o aumento da produtividade na indústria inclui os ganhos associados à melhor alocação de recursos entre as firmas.

Uma explicação para isso, conforme argumentam Harrison e Rodríguez-Clare (2010), é que a proteção tarifária não é, em geral, imposta apenas em resposta ao argumento da indústria nascente, mas também é motivada por fins de geração de receita e apoio a interesses especiais, como evidenciam diversos artigos discutidos na resenha supracitada, que mostram que altas tarifas são encontradas em setores nos quais não há indícios de retornos crescentes, setores que estão em franco declínio ou em que há conexões políticas.

No que diz respeito aos estudos entre países, alguns autores, como Chang (2002), argumentam que a proteção tarifária foi responsável pela experiência de industrialização de diversos países, hoje desenvolvidos, ao longo do século XIX. Tal resultado, entretanto, não está livre de controvérsia e poderia ser explicado por uma questão de causalidade reversa, na qual economias que estavam crescendo rapidamente impuseram tarifas a fim de gerar receitas fiscais (IRWIN, 2002).

Por outro lado, uma evidência favorável à proteção do mercado doméstico e em linha com o argumento da indústria nascente vem de estudos que argumentam que não é a proteção em si, mas o tipo de mercado que está sendo protegido o que importa. Assim, Nunn

e Treller (2010) argumentam que uma estrutura tarifária viesada a favor de bens intensivos em trabalho qualificado está positivamente correlacionada com maior crescimento econômico. Com efeito, mesmo depois de incluir como controles na regressão medidas de governança, como índices de corrupção e *rent seeking* – uma vez que a qualidade das instituições poderia estar explicando tanto a distribuição tarifária quanto o crescimento –, os autores ainda encontram correlação positiva (ainda que menor) entre proteção e crescimento, concluindo então que a estrutura tarifária tem um impacto causal.

Cumprе destacar ainda uma literatura que discute a *performance* comparativa dos países do Leste Asiático, cujos resultados positivos seriam explicados por uma política industrial ativa de apoio a setores estratégicos. Entretanto, há de se destacar que há na literatura grande controvérsia se de fato foi esse tipo de política a grande responsável pelo bom desempenho da região, uma vez que não é possível construir um *contrafactual* que mostre como seria a evolução asiática na ausência de política industrial. Além disso, existe farta evidência de que a região adotou, em geral, políticas de cunho macroeconômico ou horizontais adequadas, como investimentos maciços na educação e infraestrutura, bem como alavancou uma taxa de poupança elevada, que também poderia explicar a aceleração do crescimento (NOLAND; PACK, 2003).¹²

Mesmo nos casos em que não há dúvida de que o apoio governamental foi importante para induzir o crescimento econômico, pode

12 O foco que vários autores põem no estabelecimento de uma taxa de câmbio “competitiva” nesses países também é controversa. De um lado, pode-se argumentar que, tão importante quanto o nível, a ausência de oscilações bruscas na taxa cambial colaborou para a boa *performance* das firmas na região. De outro lado, e mais importante, é discutir se a manutenção das taxas de câmbio (real) nesses países teria sido possível independentemente das condições macroeconômicas gerais, particularmente um elevado nível de poupança interna.

haver dissenso sobre a importância específica da política industrial. No caso do Leste Asiático, há uma grande discussão sobre o papel da política de promoção de exportações *vis-à-vis* a políticas de intervenção setoriais para explicar o sucesso desses países. Rodrik (1995) argumenta que o *boom* de exportações nesses países foi um produto accidental do elevado nível de investimentos, estes induzidos por uma política industrial agressiva.

Já Bhagwati (1999) põe a política de promoção de exportações no centro de sua narrativa. Aqui, os incentivos às exportações teriam sido fundamentais para explicar seu crescimento, cujas receitas possibilitaram uma expansão do investimento. O autor destaca, em particular, a importação de bens de capital que embutiam progresso tecnológico (com produto marginal social superior ao preço de aquisição), e cujo retorno foi magnificado dado o elevado nível de capital humano disponível para operar tais tecnologias, alavancando assim o desenvolvimento.

Como argumentam Harrison e Rodríguez-Clare (2010), a grande conclusão da literatura empírica em comércio internacional é que, enquanto não há uma relação clara entre tarifas e crescimento, há, por outro lado, usualmente, uma relação estatisticamente significativa entre crescimento e volume de comércio – a política industrial deveria então ser calibrada para garantir uma expansão do comércio, o que nem sempre parece consistente com a ideia de proteção do mercado interno. Nesse sentido, há uma sugestão de que se deveria privilegiar políticas de apoio à exportação e atração de investimento estrangeiro direto (IED).

Um ponto importante a destacar é que os estudos que buscam verificar o impacto da estrutura tarifária sobre a expansão dos setores protegidos, ainda que encontrem um resultado positivo, não são

suficientes para concluir se a política industrial foi bem-sucedida, uma vez que não leva em conta os custos causados pela proteção, particularmente as perdas de bem-estar que venham a ser experimentadas pelos consumidores. Nesse caso, é importante se debruçar sobre estudos de caso de indústrias particulares.

A conclusão geral da literatura resenhada em Harrison e Rodríguez-Clare (2010) é que, com algumas exceções,¹³ as indústrias apoiadas se expandiram, mas houve perdas líquidas de bem-estar quando se consideram os custos da política industrial – tipicamente, o aumento no excedente dos produtores nos setores protegidos foi mais do que compensado por perdas dos consumidores causadas por preços mais elevados decorrentes da política protecionista. Nesse sentido, a maior parte dos estudos de caso sugere que, embora o critério de Mill tenha sido satisfeito, as experiências de apoio à indústria nascente não passaram pelo crivo do critério de Bastable.

Um exemplo interessante nessa linha é o artigo de Baldwin e Krugman (1986). Os autores estudam um segmento da indústria de semicondutores, em que o progresso tecnológico envolve um ciclo de produto no qual sucessivas gerações de *chips* têm distintas capacidades de armazenamento. Entretanto, as condições de produção dentro de cada geração não são dadas; ao contrário, o processo de produção é altamente sensível a certos detalhes e a busca pelo arcabouço de produção mais apropriado envolve um processo de tentativa e erro. Consequentemente, a experiência é um quesito fundamental para explorar vantagens de custos nessa indústria.

13 Hansen, Jensen e Madsen (2003), avaliando a indústria de energia eólica na Dinamarca, mostram que a valorização acionária das empresas no setor foi mais do que suficiente para cobrir os custos dos subsídios, e ainda haveria benefícios ambientais decorrentes de uma matriz energética mais “limpa”.

A principal pergunta do artigo é se o apoio tácito do governo japonês ao fechamento do seu mercado a importações, permitindo que suas firmas expandissem a produção e assim acumulassem ganhos de aprendizado, teria sido decisivo para que o país acabasse por se tornar um *player* global nessa indústria, antes predominantemente dominada por empresas norte-americanas. Com base em um modelo de simulação, os autores argumentam que, em uma situação de livre comércio, as firmas japonesas, sem poderem contar com a experiência adquirida com as vendas domésticas que permitiu reduzir sua estrutura de custos, não teriam se tornado exportadoras e, de fato, sequer deveriam chegar a entrar no mercado. Assim, a proteção foi fundamental para a posição de destaque alcançada pelas firmas japonesas nesse mercado.

Entretanto, essa vantagem do lado das firmas foi mais do que contrabalançada pela perda de bem-estar dos consumidores. No modelo simulado de livre-comércio, as firmas japonesas sequer iniciam a produção, mas, em contrapartida, as firmas americanas, mais eficientes, têm espaço para crescer e reduzir ainda mais seus custos, o que gera uma queda de preço que beneficia os consumidores em ambos os países. Esse exemplo é importante para ilustrar que uma análise de política industrial, que usualmente seria destacada como um caso de sucesso quando se olha para os atores diretamente beneficiados, pode envolver uma perda de bem-estar líquida para a sociedade como um todo.

Conteúdo local mínimo

Um instrumento comumente utilizado para a promoção de indústrias nacionais e que merece ser analisado em destaque é a política de conteúdo local mínimo (PCLM), na qual a absorção de uma fração

mínima de bens e serviços produzidos domesticamente é requisito para que a firma possa operar em determinado mercado (caso mais forte) ou possa acessar certas vantagens – como participação em licitações públicas em termos favoráveis ou obtenção de crédito subsidiado – quando a participação no mercado é livre.

Usualmente, tal política visa atender a uma multiplicidade de objetivos, como o adensamento da cadeia de fornecedores a determinada indústria, transferência de tecnologia das firmas estrangeiras para seus fornecedores domésticos e geração de emprego no país (STONE; MESSENT; FLAIG, 2015). Entretanto, existem consequências adversas que podem minar a capacidade da PCLM de estimular o desenvolvimento econômico.

De fato, relatório recente (OECD, 2016) mostra que, particularmente depois da crise de 2008, tem havido uma profusão de políticas desse tipo em diversos países, tendo como principal consequência uma redução do volume de comércio global – impactando-os adversamente, já que perdem acesso aos benefícios do livre-comércio, como a participação em cadeias globais de valor. É importante notar que o ponto central não é que o benefício de uma PCLM adotada em um país seja anulado quando outros países adotam políticas similares, mas sim que tal política pode ter efeitos adversos no próprio país que a implementa, quando se considera o impacto sobre todos os agentes econômicos.

Com base em um modelo de equilíbrio geral computável, Stone, Messent e Flaig (2015) analisam o impacto de PCLMs adotadas no pós-crise em diversos países. Um efeito típico da PCLM é o aumento de preços no setor apoiado (usualmente, bens intermediários e de capital), que implica maiores custos ao longo da cadeia produtiva e termina por diminuir o bem-estar dos consumidores e mi-

nar a competitividade internacional do país.¹⁴ Além disso, há casos em que o resultado final da PCLM, contrariamente ao esperado, é um aumento global do volume importado, uma vez que, embora as empresas que demandam bens intermediários dos segmentos apoiados sejam obrigadas (ou “incentivadas”) a fazer suas compras localmente, os consumidores finais estão livres para substituir os bens domésticos mais caros por importados – sem contar que alguns fornecedores dos próprios setores apoiados também podem aumentar suas importações para suprir a maior demanda.

É importante observar que, a despeito de uma visão geral negativa sobre a experiência das PCLM, Stone, Messent e Flaig (2015) destacam alguns (poucos) casos que teriam tido um impacto positivo sobre emprego e renda, entre os quais a PCLM associada ao Programa Nacional de Banda Larga implementado no Brasil. A explicação dada pelos autores é que medidas de redução do custo de bens de comunicação nacionais tiveram impacto favorável, uma vez que teriam contrabalançado uma estrutura tributária disfuncional.

Analisando o caso brasileiro com maior atenção, cumpre destacar que o país tem uma longa experiência com a aplicação de PCLM. Destacam-se aqui dois segmentos para os quais há estudos quantitativos baseados em métodos econométricos, a saber, informática e veículos.¹⁵

14 Nos setores apoiados, tende a haver um aumento da produção e emprego, que em alguns casos se reflete em ganhos de exportação desses setores. Mas o impacto de equilíbrio geral, quando se considera o efeito adverso sobre os setores não apoiados, resulta em uma queda do potencial exportador do país.

15 Um setor que tem sido particularmente visado com esse tipo de proteção é o de petróleo e gás, especialmente depois de 2003. Algumas impressões preliminares são de que, se de um lado a PCLM no setor foi efetiva para aumentar o emprego e o nível de capacidade dos fornecedores, de outro, tem gerado, em muitos casos, um aumento de custos e atrasos que, nessas situações, têm prejudicado as metas de produção da Petrobras (BRAND, 2017). Para uma descrição mais detalhada da PCLM no setor, ver Guimarães (2013).

Luzio e Greenstein (1995) avaliam os impactos da reserva do mercado de informática praticada desde meados dos anos 1980 até pouco depois da eleição de Collor de Mello, em 1989. A principal conclusão obtida pelos autores é que, embora a indústria nacional tenha se desenvolvido a uma taxa similar à da norte-americana (representando a fronteira tecnológica), em nenhum momento se obteve um *catch-up*. Ao contrário, os preços e a *performance* dos modelos brasileiros ficaram sistematicamente defasados em cerca de três a cinco anos no período analisado (1984-1992), presumivelmente pelo fato de que a estratégia de cópia dos modelos estrangeiros por meio de engenharia reversa, empreendida pelos produtores nacionais, demandava um *lag* temporal para ser implementada.

A baixa eficácia das firmas locais no setor pode ser explicada pela dificuldade de obter *chips* e certos acessórios necessários para a manufatura do microcomputador, pelo fato de que vários insumos necessários também estavam com o mercado protegido, logo os preços eram muito superiores aos similares internacionais, e pela ausência de incentivo para se modernizar em um mercado fechado.

A consequência dessa política foi uma indústria de informática defasada e pouco competitiva, com consequências negativas particularmente sobre as firmas orientadas à exportação e que produziam com métodos automatizados. Com o fim da reserva de informática, embora as firmas mais eficientes tenham se beneficiado da abertura e conseguido se aproximar dos padrões internacionais, boa parte da indústria entrou em declínio, evidenciando o insucesso da política de proteção em gerar um setor de tecnologia de informação avançado no país (LUZIO; GREENSTEIN, 1995).

O fim da reserva de mercado para a informática não foi, entretanto, o fim das políticas de incentivo ao setor. Em 1991, foi instituída a

Lei de Informática, que basicamente permitia uma isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em contrapartida ao cumprimento de metas de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e atendimento de requisitos de nacionalização da produção.¹⁶ Kannebley Junior. e Porto (2012) analisam o impacto dessa política, com base em uma amostra de aproximadamente 65 mil firmas, na indústria de transformação e nos setores de informação, entre os anos de 2001 e 2008. O principal resultado encontrado pelos autores é que, embora haja uma forte correlação entre acesso aos benefícios da lei e investimento interno em P&D das empresas, não há impacto estatisticamente significativo em uma regressão com efeitos fixos e pareamento com firmas que tenham certos atributos similares, como tamanho e setor de atividade.¹⁷

As avaliações de PCLM no setor de veículos também não encontram impactos positivos relevantes. Messa (2017) avalia o programa Inovar-Auto, que essencialmente concedia créditos tributários para empresas automobilísticas que, em ao menos 80% dos automóveis fabricados, tivessem cerca de 85% do valor destes fabricado

16 A Lei de Informática de 1991 oferecia alguns benefícios adicionais, como redução de Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) para investimentos em P&D e preferências em compras governamentais. Além disso, existiam critérios para a aplicação dos gastos em P&D, sendo uma fração interna à firma e outra externa (por exemplo, instituições de pesquisa); sem contar que o acesso aos benefícios da lei não eram automáticos, mas a empresa deveria submeter um plano a ser aprovado pelas autoridades competentes. Essa lei sofreu algumas alterações ao longo do tempo, sendo que a última disposição estabelecia uma redução gradativa às isenções fiscais, em que o incentivo deveria ser extinto em 2019. Tais regras apontam para uma restrição na análise de Kannebley Junior e Porto (2012), uma vez que esses autores só poderão acessar o impacto da lei sobre os gastos em P&D internos à firma – embora pareça intuitivo inferir que os efeitos dos investimentos internos e externos devam andar na mesma direção.

17 Os resultados são robustos quando se desagrega por região ou porte de firma, ou seja, em nenhum caso a Lei de Informática tem impacto positivo sobre o investimento em P&D interno das firmas. Quando se desagrega por intensidade tecnológica (quatro níveis), só há indício de impacto da lei no segmento de mais baixa intensidade.

nacionalmente.¹⁸ Como o setor automobilístico é caracterizado por competição imperfeita e dominado por empresas multinacionais, a PCLM poderia, potencialmente, ter um impacto positivo, envolvendo a transferência de lucros extraordinários das grandes empresas automobilísticas estrangeiras para os produtores domésticos de bens intermediários – ao contrário, sob competição perfeita, o efeito da PCLM é, inequivocamente, aumentar os preços dos insumos domésticos, que seriam repassados ao consumidor final.

A conclusão obtida pelo autor é desfavorável à PCLM. Embora, do ponto de vista das firmas automobilísticas, os efeitos antecipados do programa sejam dúbios, uma vez que as vantagens fiscais destes poderiam ser canceladas pelo maior preço ou menor qualidade dos insumos, o impacto sobre os fornecedores de bens intermediários, que recebem um choque de demanda positivo, deveria ser positivo. A despeito disso, usando um procedimento de diferenças em diferenças – no qual o grupo de controle é composto de firmas em segmentos fora da cadeia automobilística, mas com a mesma tendência prévia de emprego –, não foi possível encontrar efeitos positivos sobre o nível de emprego das firmas fornecedoras às fabricantes de veículos automotores na maioria das especificações econométricas testadas.

Um relatório recente (BANCO MUNDIAL, 2017) também traz uma avaliação negativa do Inovar-Auto. Segundo ele, o resultado do programa teria sido uma forte redução das importações,¹⁹ mas sem impacto efetivo sobre a produção, a produtividade e a geração

18 Além dos critérios de conteúdo local, o acesso ao programa requeria investimento em P&D e comprometimento com metas de eficiência energética.

19 O programa tem, de fato, um caráter protecionista, uma vez que a redução de IPI para as montadoras que se habilitaram ao programa foi precedido de um aumento generalizado do mesmo imposto de trinta pontos percentuais sobre todos os automóveis, o que, na prática, significou uma forte sobretaxa sobre os importados.

de empregos – a expansão da indústria automobilística é similar, por exemplo, à de maquinários agrícolas, que não recebeu proteção semelhante. Uma crítica particular do relatório é em relação ao aumento de preços incorrido pelos consumidores – explicado pela escala ineficiente da indústria e sua incapacidade de se enquadrar em cadeias globais de valor.

Em suma, as avaliações das PCLMs reforçam as preocupações com os efeitos adversos de tais políticas. Em particular, o desenho de uma PCLM deveria levar em conta não só o potencial desenvolvimento dos produtores de bens de capital e produtos intermediários nas indústrias apoiadas, mas também o impacto sobre a *performance* das firmas que estão a jusante na cadeia produtiva, *vis-à-vis* o que poderia ter sido alcançado acessando insumos importados de qualidade superior e/ou custo inferior. Considerando efeitos de equilíbrio geral, é preciso desenhar a PCLM de modo que esta seja consistente com o aumento da produtividade agregada da economia e evite inibir o surgimento de novos mercados dependentes de bens intermediários importados, causando, assim, contrariamente ao seu principal objetivo, menor diversificação da estrutura produtiva.

Por fim, cumpre destacar que, apesar dos resultados negativos das avaliações reportadas acima, não se pode concluir daí que a PCLM seja inequivocamente prejudicial ao desenvolvimento. De fato, pode-se especular que os detalhes de desenho e implementação dessa política devem ser cruciais. Como ilustração, Johnson (2013), com base em um estudo de caso de energia solar na Índia, analisa as condições sob as quais a PCLM teria um impacto positivo sobre a indústria local. Dentre as condições encontradas, destaca a necessidade de o apoio ter duração limitada (e estar sujeito à avaliação de resultados), com foco em tecnologias e componentes em que a *expertise* técnica esteja disponível, além do estabelecimento de po-

líticas complementares que promovam capacidades necessárias ao desenvolvimento de longo prazo da indústria em questão.

Novas direções para a política industrial

A visão da literatura empírica explorada anteriormente é, em geral, algo pessimista quanto à efetividade de políticas que tentem criar *clusters* de novas indústrias. No que segue, entretanto, discutem-se dois argumentos levantados recentemente e que poderiam, ao menos teoricamente, justificar a validade da política industrial: “vantagens comparativas latentes” e “economias nascentes”. E, por fim, analisa-se como a política industrial deveria ser reconfigurada com base em uma nova perspectiva sobre a formação de *clusters*.

Vantagens comparativas latentes

O primeiro argumento, de *vantagens comparativas latentes*, diz que a política industrial deveria complementar, e não desafiar, os fundamentos da economia. A ideia básica é que, enquanto os fatores produtivos, instituições e a tecnologia disponível são importantes determinantes da vantagem comparativa de um país, a cesta de produtos “conformada” a esses fundamentos não é inequivocamente determinada e, mais importante, a especialização inicial tem efeitos sobre a evolução futura da vantagem comparativa. Assim, a política industrial, quando bem desenhada, poderia ter um impacto positivo sobre o desenvolvimento econômico.

Hausmann e Rodrik (2003) modelam essa ideia de vantagens comparativas latentes. Os autores consideram que o setor moderno da economia apresenta um conjunto de atividades potenciais, cuja

estrutura de custos está sujeita a um elevado grau de incerteza – mesmo bens já produzidos internacionalmente podem requerer adaptações custosas, dadas as condições locais de produção. Assim, seria necessário investimento em pesquisa para descobrir em quais bens há vantagem comparativa na produção.

Como outros empresários podem obter a informação, recém-descoberta, sobre quais mercados poderiam ser lucrativamente explorados, há um problema de externalidades positivas – e uma política pública de subsídio à pesquisa pode aproximar o investimento realizado na descoberta de novos mercados do ótimo social. Desse modo, a estrutura produtiva da economia depende do número de empresários induzidos a realizar gastos em pesquisa de mercado, e não só dos fundamentos.²⁰

Essa teoria poderia explicar os resultados pessimistas da literatura. Assim, boa parte das intervenções de política industrial implementadas teria falhado, pois não se adequou aos fundamentos econômicos do país, mas isso não é um indicativo de inadequação de qualquer política industrial. Um exemplo interessante é o contraste do desempenho econômico entre os países que adotaram políticas de substituição de importações, em geral com ritmo acelerado na diversificação da estrutura produtiva, *vis-à-vis* os países que se nortearam por políticas de promoção das exportações, usualmente com um ritmo mais pausado no incremento de complexidade da

20 Como os autores observam, as restrições usualmente apontadas na literatura como responsáveis pelo lento crescimento econômico – como restrição de crédito, má qualidade de *enforcement* dos contratos e barreiras à entrada –, mesmo se aliviadas, não corrigiriam *per se* esse problema de externalidade específico, ainda havendo espaço para a política industrial. Pelo contrário, certas reformas poderiam vir a ser até contraproducentes, como o caso de redução de barreiras à entrada, que, ao diminuir a possibilidade do empresário de capturar *rents*, reduz também seu incentivo *ex ante* a investir na prospecção das condições de produção naquele mercado.

pauta exportadora. Como observou Ray (1998), é difícil imaginar como um país espera absorver capacidades produtivas quando sua estratégia de desenvolvimento se baseia na atração de indústrias intensivas em fatores escassos no país e tecnologias que os agentes internos não dominam, ainda mais quando não há mecanismos específicos que contemplem a transmissão de *expertise* para as empresas locais.

Hausmann e Klinger (2007) discutem a relação entre a especialização inicial e o grau de complexidade alcançado pela economia. No modelo, há um espaço de produtos heterogêneos, em que dado país está inicialmente especializado em uma certa região, mas pode investir e aumentar a complexidade de sua pauta produtiva ao longo do tempo. Como esse investimento apresenta um custo crescente no incremento de complexidade, é ótimo se deslocar para bens adjacentes, que não estão muito distantes da posição inicial (a distância entre dois bens pode ser imaginada como o grau de transferência do conhecimento acumulado na produção de um bem para outro). O ponto central é que nesse espaço de produtos há regiões mais densas e menos densas, nas quais a especialização inicial nas regiões mais densas permite maior amplitude (bem como mais facilidade na transição) da complexidade da pauta produtiva – de fato, os autores mostram que maior densidade (empiricamente identificada com atividade manufatureira) está associada a maior probabilidade de se mover para um produto adjacente.

Como os fundamentos da economia devem delimitar determinado subconjunto do espaço produtivo, que representaria possíveis padrões de especialização condizentes com a disponibilidade inicial de fatores e instituições, a política industrial teria o papel de dirigir a economia para pontos nesse subconjunto que tivessem o maior

potencial de alcançar maior complexidade no longo prazo.²¹ A pergunta a que resta responder é por que a complexidade econômica deveria ser um objetivo a ser perseguido, ou seja, qual a relação entre complexidade e desenvolvimento econômico?

Hausmann, Hwang e Rodrik (2007) buscam responder a essa questão, a partir de uma base de dados que incorpora mais de cem países. A complexidade econômica é associada a um índice de produtividade da pauta de exportações do país, denominado de EXPY.²² No modelo econométrico, o crescimento econômico é regredido sobre o produto interno bruto (PIB) *per capita* inicial e, refletindo o lado dos fundamentos da economia, sobre um índice de capital humano e tamanho da força de trabalho, bem como um índice de qualidade das instituições (índice de “Estado de Direito”, calculado pelo Banco Mundial). Os autores rodam diversas especificações do modelo (incluindo painel com efeitos fixos e variáveis instrumentais) e em todas elas encontram um efeito positivo e estatisticamente significativo da variável EXPY. Eles concluem, então, que, condicionada aos seus fundamentos, uma economia conseguiria se desenvolver aproximando sua estrutura produtiva da pauta exportadora de países mais ricos.

Em que medida a conclusão de Hausmann, Hwang e Rodrik (2007) permite resgatar a perspectiva de desenvolvimento econômico ala-

21 De fato, a intervenção da política pública é desejável, pois pode corrigir um problema de externalidades: há casos em que um produtor não tem interesse individual em aprimorar sua pauta produtiva quando seria socialmente ótimo fazê-lo, uma vez que os próximos produtores a tomar essa decisão partiriam de uma posição melhor.

22 O índice é uma média ponderada da “produtividade” de cada bem da pauta, em que essa “produtividade”, por sua vez, é medida como uma média ponderada do produto interno bruto (PIB) *per capita* dos países exportadores daquele bem. Implicitamente, essa medida envolve a ideia de que países ricos (pobres) devem exportar bens que também tendem a ser exportados por outros países ricos (pobres).

vancada pela política industrial? Uma primeira qualificação a ser feita é que os resultados obtidos pelos autores não são consensuais na literatura. Por exemplo, Wang, Wei e Wong (2010) buscam replicar o trabalho de Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), mudando algumas variáveis de controle e, principalmente, considerando medidas alternativas da sofisticação das exportações.²³ Os autores concluem que, para a maior parte das medidas alternativas de complexidade das exportações, não há relação estatisticamente significativa entre essa variável e o crescimento econômico subsequente, mostrando que a hipótese de crescimento alavancado por uma estratégia de *catch-up* não é uma conclusão robusta da literatura.

Outro ponto importante é que, ainda que a associação entre complexidade da pauta produtiva e desenvolvimento econômico, *dados os fundamentos da economia*, seja uma hipótese válida, a questão que se coloca é: como implementá-la? Em outras palavras, como um país em desenvolvimento pode descobrir o conjunto de possibilidades de produção mais vantajoso dinamicamente do que o atual padrão de especialização, mas que ainda se conforme aos fundamentos da economia? A resposta não parece clara – por exemplo, tentar copiar a pauta exportadora dos países desenvolvidos, quando estes tinham um nível de renda similar, ignora que o mundo é diferente hoje do que era no passado, quanto a tecnologia ou geo-

23 Os autores fazem diversas críticas à medida EXPY utilizada em Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), a saber: que ignora que países mais avançados produzem não só mais bens sofisticados do que os menos avançados, mas também produzem um conjunto maior de bens; que o índice pode não refletir diferenças de qualidade dentro de dada categoria de produto; e que a exportação de bens sofisticados é ancorada na importação de bens igualmente sofisticados. Como medidas alternativas, Wang, Wei e Wong (2010) consideram a medida EXPY de Hausmann, Hwang e Rodrik (2007) modificada para levar em conta o valor unitário dos bens, uma medida que determina a distância em relação à cesta de exportação dos três países mais desenvolvidos e, por fim, a fração de produtos de alta tecnologia presentes na pauta exportadora.

política, e os fundamentos requeridos para competir em um determinado setor hoje podem ser bem distintos dos requeridos ontem (GREENWALD; STIGLITZ, 2013). Em suma, determinar o espaço de produtos consistente com os fundamentos da economia não é uma tarefa trivial.

Por outro lado, simplesmente tentar se aproximar da pauta exportadora dos países desenvolvidos envolve desafiar as restrições de dotações de fatores e instituições disponíveis – além de tentar competir nos nichos em que os países desenvolvidos já estão especializados. Essa é uma estratégia muito mais ousada do que a de explorar vantagens comparativas latentes expostas aqui e que, como visto, a literatura empírica tem evidenciado ter grande chance de fracasso.

Mesmo desconsiderando as dificuldades de implementação, uma pergunta relevante é se o investimento na diversificação da estrutura produtiva seria a estratégia mais adequada para um país no estágio de desenvolvimento em que se encontra o Brasil (CANÊDO-PINHEIRO *et al.*, 2007). O modelo de descoberta de vantagens comparativas explorado em Hausmann e Rodrik (2003) gera dois tipos de ineficiência: (i) subinvestimento nas atividades do setor moderno da economia, em virtude da não internalização dos ganhos que os investimentos na descoberta de um novo mercado geram sobre outros empresários; e (ii) uma sobrevivência excessiva de atividades pouco produtivas que venham a ser descobertas nesse setor moderno, uma vez que estas comandam renda econômica.

A prescrição de política, então, é um incentivo ao investimento em novas atividades *ex ante*, mas desincentivo à perpetuação de atividades pouco produtivas *ex post*. Essa política parece ter ressonância com a evidência internacional de que os países que se desenvolveram atravessaram um estágio inicial de diversificação das ativida-

des, sucedido por um período de especialização após determinado nível crítico de renda *per capita* (IMBS; WACZIARG, 2003).

No Brasil, se muitas das diversas medidas de política industrial, implementadas para alavancar o desenvolvimento econômico, têm sido criticadas por terem contribuído para gerar uma estrutura produtiva pouco competitiva, parece ser consensual, por outro lado, que foram bem-sucedidas no quesito de diversificação da economia (GUIMARÃES; RIOS; VEIGA, 2018). Nesse caso, não parece ser claro que a prioridade da política pública deva ser tentar descobrir novos focos de vantagens comparativas. De fato, como enfatizado por Hausmann, Rodrik e Velasco (2005), o problema do Brasil não seria de encontrar ideias de onde investir, mas sim de gerar capacidade de investimento – o que é evidenciado pelas altas taxas de retorno ao investimento no país. A prescrição de política dos autores é de aumentar a capacidade de poupança doméstica, especialmente por meio de um programa de ajuste fiscal que consiga recuperar os níveis de poupança do governo.

Por fim, cabe ressaltar que, se de um lado o problema de externalidades informacionais *à la* Hausmann e Rodrik não parece ser o problema central de desenvolvimento de um país com a estrutura produtiva diversificada como o Brasil, isso não significa que a descoberta de novos nichos com vantagens comparativas não possa gerar ganhos potenciais em certas áreas – por exemplo, a descoberta de novos mercados para os quais o país possa exportar usualmente envolve *spillovers* de conhecimento dos empresários pioneiros para os demais agentes econômicos, o que poderia justificar o apoio governamental (RODRÍGUEZ-CLARE, 2005).

O argumento de “economia nascente”

Outra justificativa para a validade da política industrial diz respeito à possibilidade de que existam efeitos de transbordamento do setor apoiado para outros segmentos da economia. Por exemplo, na análise de Baldwin e Krugman (1986) sobre a indústria de semicondutores no Japão, os autores desconsideram a possibilidade de que existam efeitos de transbordamento do conhecimento acumulado para outros segmentos da economia, e, se esses efeitos fossem levados em consideração (os autores não incorporam tais efeitos por causa da óbvia dificuldade de mensurá-los), poderia ser o caso de reverter as conclusões da análise de bem-estar. De fato, o caso de uma intervenção que gera externalidades para outros segmentos da economia abre uma possibilidade de suporte para o apoio a uma indústria nascente, ainda que o critério Mill-Bastable não seja satisfeito.

Greenwald e Stiglitz (2006) exploram esse caso ao defender o apoio a uma “economia nascente”, ou seja, analisam uma situação em que o desenvolvimento de um setor irradia benefícios para outros setores, de modo que a economia se desenvolva como um todo. O modelo tem os seguintes elementos: há um setor (identificado com a indústria) no qual as inovações são geradas, os ganhos de produtividade aumentam com o crescimento da participação da indústria na economia, esses ganhos de produtividade se espalham para outros segmentos e a capacidade da indústria de gerar *spillovers* depende de a produção industrial ser gerada no país em questão.

Nesse arcabouço, a proteção a um setor intensivo em conhecimento pode ser justificada, ainda que esse setor nunca venha a fazer um *catch-up* com sua contraparte em países desenvolvidos, uma vez que pode gerar externalidades positivas que aumentem a vantagem comparativa em setores nos quais o país já é competitivo – por exemplo,

mesmo em um país primário exportador, o capital humano e as tecnologias acumuladas na indústria poderiam contribuir para o aumento da produtividade na agricultura. Um corolário disso é que a abertura comercial, ao substituir a produção local por importações mais baratas, tende a gerar ganho de eficiência estático, mas perda de dinamismo da economia ao longo do tempo.

Duas hipóteses importantes presentes no modelo em questão são a indústria como fonte de inovação e a base geográfica local da produção industrial como pré-requisito para os efeitos de *spillovers* inter-setoriais. A primazia da indústria como lócus da inovação decorre de certos fatos estilizados usualmente associados ao setor, como a presença de firmas maiores e com maior taxa de sobrevivência, além de maior concentração demográfica.

Firmas de grande porte e estáveis são mais propensas a inovar – por exemplo, os benefícios de um processo que reduza custos são tão maiores quanto maior for a base de produção,²⁴ e o processo de geração de conhecimento é usualmente cumulativo, o que requer uma continuidade da firma (empregos e postos de trabalho) para preservar e difundir conhecimento. Ainda, a atividade industrial, sendo densamente concentrada, torna mais fácil estabelecer uma base de taxaço, fundamental para prover o financiamento de qualificação da mão de obra e investimentos em pesquisa básica por parte do governo, que beneficiam não só a indústria, mas todos os setores da economia.

Por outro lado, a importância de *spillovers* concentrados no país pode ser justificada pela relevância da transmissão de conheci-

²⁴ Ainda, se firmas maiores são menos avessas ao risco, devem ser mais aptas a investir em P&D, atividade arriscada por excelência. Além disso, a literatura empírica tende a encontrar uma relação proporcional entre tamanho da firma e acesso ao mercado de crédito, o que novamente favorece investimentos em P&D, que são de difícil colateralização.

mento tácito (não codificável) por meio do deslocamento de mão de obra qualificada e técnicos especializados da indústria para outros segmentos – mesmo quando for possível ter mobilidade de recursos humanos entre fronteiras, ainda há de se reconhecer a barreira da língua e costumes dificultando a plena transmissão de conhecimento.²⁵

Os argumentos da “economia nascente”, apesar de teoricamente instigantes, não permitem concluir inequivocamente pela validade da política industrial. De um lado, há de se reconhecer a dificuldade de medir de forma quantitativa o impacto de todas as externalidades envolvidas. Por outro lado, há estudos que, conseguindo mapear os principais canais pelos quais um segmento apoiado poderia beneficiar outros setores da economia, argumentam que esses impactos seriam limitados. Por exemplo, Pack (2000) destaca dois possíveis efeitos entre os setores:²⁶ (i) incentivo à produção de insumos intermediários, com características especiais não disponíveis internacionalmente, que poderiam beneficiar firmas locais em outros setores; e (ii) interação com a mão de obra dos setores apoiados, transmitindo conhecimento não codificado. Analisando o efeito de políticas industriais no Japão e na Coreia do Sul durante os anos 1960 e 1970, com base em uma análise de insumo-produto, conclui

25 Segundo Greenwald e Stiglitz (2006), o argumento é preservado se a transmissão de conhecimento, ainda que possa ser feita “de fora”, for mais efetiva quando feita dentro das fronteiras. Ademais, o argumento é reforçado se houver possibilidade de transmissão de conhecimento entre países no setor industrial, desde que essa capacidade de transmissão aumente com o tamanho do setor industrial local.

26 Um terceiro efeito seria a interação entre produtores de máquinas e equipamentos e seus compradores, levando a melhorias adequadas às condições locais. O autor, no entanto, minimiza a importância do último canal, especulando que deveria haver importações substitutas, além do que as adaptações a condições locais não deveriam ter grande impacto em custos.

que esses efeitos devem ter importância limitada, uma vez que os setores não apoiados comprem muito pouco dos setores apoiados.

Finalmente, é importante qualificar o argumento da “economia nascente” em sua essência: o quão fundamental é a indústria de transformação para alavancar o desenvolvimento econômico? Essa é uma pergunta complexa que tem recebido respostas distintas na literatura,²⁷ e não se pretende buscar uma solução conclusiva aqui, limitando-se apenas a deixar algumas perguntas para reflexão. Por exemplo, ainda que a indústria fosse capaz de gerar externalidades relevantes para outros segmentos da economia, não haveria uma estratégia mais efetiva que gerasse desenvolvimento econômico e permitisse ao mesmo tempo transcender os custos de subsidiar todo esse setor? Dito de outra forma, não seria mais válido em termos de custo-benefício apoiar diretamente os determinantes da inovação nos diversos setores da economia, em vez de bancar todo um setor na esperança de que este gere externalidades?

Assim, tomando o caso brasileiro, se o objetivo for garantir o aumento da competitividade da agricultura, por exemplo, por meio da mecanização agrícola, por que, à luz desse objetivo, não importar as máquinas (*hardware*) e subsidiar a formação de engenheiros e técnicos que irão desenvolver as soluções (*software*) para os problemas particulares que a agricultura do país enfrenta? Nesse sentido, uma sugestão de política prática seria tentar replicar para outros setores

27 Rodrik (2016) é um autor que tem argumentado enfaticamente a favor da importância da indústria para o processo de desenvolvimento, destacando seu papel no dinamismo tecnológico e na capacidade de absorção de mão de obra. Outros autores, por outro lado, enfatizam que o que é relevante são atividades intensivas em conhecimento, que poderiam ser encontradas em todos os segmentos econômicos, e mesmo produtos tradicionais poderiam ser reinventados por meio de processos de P&D que exibem as características de um esforço de inovação de uma economia moderna – ver Almeida (2013).

da economia experiências como a da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que, com um corpo técnico altamente qualificado e perseguindo uma estratégia de parceria em pesquisa com as maiores multinacionais do setor, vem contribuindo para o bom desempenho da agropecuária brasileira (ALMEIDA, 2013).

Revisitando os *clusters* – vantagem comparativa revelada

Como discutido anteriormente, o argumento a favor da indústria nascente, particularmente no que diz respeito à estratégia de proteção de mercado visando a substituição de importações, tem sido sujeito a uma série de críticas. A configuração de políticas industriais que distorcem preços relativos, a fim de alocar recursos para setores “avançados” (usualmente entendidos como intensivos em conhecimento) e que envolvam economias de aglomeração, geralmente ignora que essas economias de aglomeração podem ter sido realizadas em algum outro país onde as indústrias relevantes se desenvolveram, e o fechamento da economia significa perder acesso a bens ou insumos intermediários com preços mais baixos. Ainda, as externalidades marshallianas não tendem a ser inerentes a certa indústria, mas sim a atividades e/ou tecnologias presentes nesta. Sem os incentivos adequados, uma indústria protegida pode se expandir com base em métodos produtivos com pouco dinamismo e, assim, não conseguir realizar seu potencial de vantagem comparativa.

Uma forma de interpretar essas dificuldades é levar em conta que, embora a concentração da atividade econômica em *clusters* abra a possibilidade de ganhos de produtividade, o efetivo desenvolvimento de uma indústria (ou conjunto de indústrias) depende de condições para que as economias de aglomeração sejam efetivadas, o

que, em última instância, depende da solução de algum problema de coordenação entre as partes (RODRÍGUEZ-CLARE, 2005).

Nessa perspectiva, como argumenta Rodríguez-Clare (2005), a política industrial adequada não seria criar indústrias no país a partir do nada, mas identificar, entre as atividades econômicas existentes, aquelas em que o país apresentaria uma inclinação de vantagem comparativa e desenhar mecanismos que favoreçam a formação de *clusters*, de tal modo que as firmas se beneficiem de externalidades marshallianas. A política industrial, então, não criaria vantagens comparativas, mas teria como objetivos identificá-las e fortalecê-las.

Essa nova abordagem para a política industrial apresenta benefícios no que se refere aos custos de seu financiamento. Como observa Almeida (2013), em vários casos a formação de um *cluster* depende da solução de um problema de ação coletiva ou provisão de bem público local. E o custo desse tipo de solução é bem inferior quando comparado aos programas de crédito subsidiado ou isenções fiscais (bem como os efeitos distorcivos decorrentes de proteção tarifária) envolvidos na estratégia de substituição de importações.

Um exemplo concreto pode ser visto na experiência de Juazeiro e Petrolina como polos exportadores de frutas, na qual o setor público apoiou a infraestrutura de irrigação na região, bem como a logística inicial e a provisão de informações relevantes para exportação (ALMEIDA, 2013).²⁸

²⁸ Em alguns casos, a solução do problema de coordenação pode ser obtida apenas por meio de medidas regulatórias, como um padrão de qualidade mínima para a exportação, estabelecendo assim uma “marca-país” que dificilmente poderia ser obtida quando os agentes privados agem independentemente – note-se que tal intervenção pública deve ser desejável em setores nos quais entidades de classe privadas tenham dificuldade de ser constituídas para coordenar as ações (RODRÍGUEZ-CLARE, 2004).

Por outro lado, e não menos importante, a estratégia de tentar criar *clusters* a partir de uma base industrial ainda inexistente no país envolve riscos que não deveriam ser descartados. Uma vez que o governo não tenha informação sobre o potencial da curva de aprendizado na indústria, não há como calibrar os subsídios de forma adequada. Ademais, *clusters* tendem a envolver não só economias de aglomeração, mas também custos de congestionamento, e a provisão de subsídios com base em determinada escala pode fazer com que haja uma aglomeração excessiva de fatores em certa indústria, tendo como efeito uma redução do bem-estar social (WARWICK, 2013).

Há diversos estudos de caso que parecem corroborar a ideia de que a capacidade do governo de alavancar uma indústria nascente é limitada. Tirole (2017), por exemplo, destaca que *clusters*, particularmente de alta tecnologia, costumam se formar espontaneamente.²⁹ Um caso de destaque é o *cluster* da Kendall Square, que se organizou ao redor do Massachusetts Institute of Technology (MIT), em que a alta qualidade de pesquisa desenvolvida na instituição não só atraiu firmas farmacêuticas bem estabelecidas no mercado, como também induziu a criação de *startups* (usualmente, alunos do MIT apoiados por seus professores), interessados em se beneficiar das externalidades geradas pelos centros de pesquisa acadêmica.

Os casos não se restringem a países desenvolvidos. Pack e Saggi (2006), analisando a emergência da indústria de *software* indiano, destacam que o sucesso daquela experiência decorreu de uma combinação de vantagens de custos, alguns eventos não antecipados e, da parte do

29 Em alguns casos, o fator crítico para a formação de um *cluster* está significativamente além da esfera de influência da política pública (ao menos no curto prazo): como exemplo, considere-se a disputa entre Silicon Valley e Route 128 para ser o principal centro tecnológico nos Estados Unidos da América (EUA), na qual a cultura de conversas informais em Silicon Valley teria lhe dado uma vantagem decisiva.

governo, investimentos substanciais em universidades e institutos de tecnologia. Em linhas gerais, a história pode ser contada como a crescente formação de uma mão de obra qualificada nos anos 1980, que, aliada à elevação dos custos de serviços de programação no mercado internacional nos anos 1990,³⁰ incentivou o estabelecimento de firmas nesse setor, na Índia, que se aproveitaram do capital humano disponível a um custo substancialmente mais baixo.

À medida que o mercado no país ia se desenvolvendo, entrou-se em um ciclo virtuoso de atração de firmas de outras partes do mundo com uma *expertise* valiosa, bem como repatriação de indianos que, subempregados na Índia no início dos anos 1980, migraram para os EUA e se empregaram no Silicon Valley, o que contribuiria para um aumento ainda maior da reputação do setor. E o ponto central é que todo o processo de constituição do mercado foi baseado em iniciativas privadas, sem o estabelecimento de uma política industrial específica que tivesse catalisado esse processo.

Note-se que, embora políticas especificamente setoriais não tenham sido decisivas nos casos analisados, a formação de *clusters* não deve prescindir do apoio governamental, em particular, na construção de uma infraestrutura econômica e social que apoie as atividades privadas – nos exemplos analisados, os investimentos públicos para a formação de uma mão de obra qualificada foram essenciais.

De fato, em uma perspectiva mais ampla, um *cluster* pode ser pensado como um sistema complexo de organizações e instituições, tanto formais quanto informais, e não parece crível que o governo tenha capacidade de criar e gerir por si só todo esse sistema. Assim, se

³⁰ Decorrente de alguns elementos fortuitos, como escassez de oferta aliada à maior demanda decorrente da antecipação de problemas associada ao eventual “bug do milênio” e a adoção do euro como moeda comum da União Europeia.

um país carece de certas capacidades, normas ou atitudes importantes para o desenvolvimento de uma indústria, a mera aglomeração de atividades não deve ser capaz de realizar as externalidades marshallianas. A título de ilustração, não parece razoável que uma indústria consiga atrair mão de obra qualificada para seu entorno se o investimento em educação no país for insuficiente. Da mesma forma, a provisão de insumos especializados não deve ocorrer se não há fornecedores com habilidade empresarial ou tecnologia disponível adequada. E, finalmente, a mera proximidade geográfica entre firmas não deve ensejar *spillovers* informacionais se não houver uma cultura de cooperação e confiança entre as partes.

Em resumo, a perspectiva de vantagens comparativas reveladas sugere que o governo deva fomentar *clusters* em atividades nas quais o país já tenha alguma vantagem comparativa. Assim, o papel do governo envolveria a provisão sistemática de bens públicos direcionados para essas atividades, como informação técnica, capacidades e infraestrutura especializada. Além disso, o setor público poderia contribuir para que os agentes econômicos envolvidos nesses setores possam se organizar coletivamente, superando, assim, eventuais problemas de coordenação (RODRÍGUEZ-CLARE, 2005).

Quanto ao desenvolvimento de segmentos industriais efetivamente “novos”, a chave para o sucesso parece ser o apoio do governo a investimentos de caráter genérico, como educação e infraestrutura básica. Como observa Tirole (2017), o argumento de que a política industrial que visa criar vantagens comparativas é necessária para o desenvolvimento econômico, sumarizado na crença compartilhada por muitos economistas de que, sem esta, a Coreia do Sul estaria condenada a ser uma produtora de arroz até hoje, é inconsistente com a noção de vantagens comparativas dinâmicas.

De fato, considerando os enormes investimentos em infraestrutura e capital humano, realizados a partir dos anos 1960, o espaço de produtos em que a Coreia do Sul deveria se especializar, de acordo com esses novos fundamentos da economia, não deveria ser essencialmente distinto da trajetória efetivamente observada. Nessa perspectiva, a acumulação de capacidades e o desenho de instituições capazes de aumentar a produtividade da economia também seriam capazes de ensejar, ao longo do tempo, mudanças na estrutura econômica na direção do desenvolvimento de indústrias mais sofisticadas.

Conclusões

Entre os diversos tipos de intervenção governamental na economia, a fim de acelerar o desenvolvimento econômico, analisaram-se aqui as chamadas políticas industriais. A *rationale* típica para justificar tal política é o desenvolvimento de certas indústrias nas quais o país poderia vir a ser competitivo. Mas, para que isso se efetive, seria necessário um suporte do governo a fim de permitir que tais indústrias explorem externalidades latentes e, dessa forma, consigam passar a concorrer com uma estrutura de custos favorável.

O apoio governamental pode assumir várias formas, como proteção de mercado por meio de tarifas ou cotas, políticas de conteúdo local mínimo ou solução de falhas de coordenação. Mas, em qualquer caso, o suporte do setor público à indústria nascente não deveria ser automático. Um critério usualmente discutido na literatura é o de Mill-Bastable: de um lado, a indústria deve ter capacidade de, a partir de algum momento, ser competitiva sem auxílio do governo e, de outro, o retorno esperado na fase “competitiva” deveria ser suficientemente alto para cobrir, em termos de valor esperado, as perdas incorridas na fase “protecionista”.

No entanto, o balanço da literatura é, no mínimo, de ceticismo em relação à capacidade da política industrial de conseguir alterar diretamente a estrutura produtiva da economia de modo bem-sucedido (isto é, concomitante com ganhos de bem-estar social). Do ponto de vista teórico, os fundamentos da proteção à indústria nascente estão sujeitos a uma série de objeções. Em particular, destaque-se o fato de que o apoio governamental não significa que o potencial de vantagem comparativa de determinada indústria seja realizado – ao contrário, como as externalidades marshallianas não tendem a ser inerentes à indústria, mas sim a atividades e/ou tecnologias presentes nesta, sem os incentivos adequados, uma indústria protegida tende a se expandir com base em métodos produtivos com pouco dinamismo.

Do ponto de vista empírico, a literatura também não é, em geral, favorável a essa abordagem. A maior parte dos estudos intraindústrias realizados encontrou uma relação positiva entre remoção de barreiras tarifárias e ganhos de produtividade, contrariamente ao argumento de proteção à indústria nascente.

Uma exceção interessante nessa literatura é o resultado de que a proteção a certo tipo de indústria (intensiva em trabalho qualificado) é capaz de aumentar o crescimento econômico. Entretanto, em vista do balanço negativo da literatura, o resultado parece menos conclusivo e mais um convite a futuras investigações – a fim de identificar os canais específicos por meio dos quais a proteção a certas indústrias possa (porventura) aumentar o crescimento.

Além disso, ao defender proteção de mercado, é importante levar em conta que um resultado robusto da literatura empírica é que há uma relação estatisticamente significativa entre crescimento e volume de comércio. Nesse sentido, a política industrial deveria ser desenhada a fim de garantir uma expansão do comércio – uma su-

gestão, com base em diversas experiências dos países do Leste Asiático, seria condicionar um eventual apoio ao mercado doméstico à subsequente expansão das exportações.

Já a parte da literatura que se debruça sobre estudos de caso também não chega a um veredito favorável à efetividade da política industrial. Na maior parte dos casos analisados, mesmo quando as indústrias apoiadas se expandem, há, tipicamente, perdas de bem-estar quando se consideram os efeitos adversos decorrentes do apoio governamental – por exemplo, perdas dos consumidores que se defrontam com preços mais elevados causados por políticas protecionistas.

Dois argumentos foram levantados mais recentemente para justificar a importância da política industrial. O primeiro, de vantagens comparativas latentes, reconhece que, na maior parte dos casos considerados, a política industrial alterou o padrão de especialização produtiva de forma não consistente com os fundamentos da economia, gerando assim resultados contraproducentes sobre o bem-estar social. Uma grande dificuldade com a prescrição teórica desse argumento (ou seja, buscar uma trajetória produtiva que seja dinamicamente mais eficiente, mas que se conforme aos fundamentos da economia), é como implementar, efetivamente, tal estratégia na prática.

O segundo argumento, de economia nascente, destaca que a avaliação dos efeitos da política industrial sobre uma indústria não deveria se esgotar nesta, mas levar em conta eventuais externalidades multisetoriais. Alguns estudos que tentam implementar empiricamente tal abordagem – não obstante a dificuldade de mensurar todos os impactos envolvidos – também não têm sido favoráveis à política industrial. Um exemplo que merece destaque é o da PCLM, que, ao tentar adensar a cadeia produtiva, favorecendo a

produção local de bens intermediários, acaba em certos casos por aumentar os preços nos setores apoiados, gerando, assim, maiores custos ao longo da cadeia produtiva e minando a competitividade do país.

Um desenho de intervenção pública, que parece particularmente favorável ao desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que mitiga o risco de desperdício de recursos com a escolha de trajetórias econômicas equivocadas, envolve o incentivo à formação de *clusters* em segmentos nos quais o país já tenha uma inclinação de vantagem comparativa, aliado a investimentos em educação e infraestrutura (física e social) de caráter genérico.

Assim, enquanto a literatura supracitada da indústria nascente tem uma ênfase setorial, não parece, *a priori*, óbvio que a chave para o desenvolvimento resida no apoio de um conjunto de indústrias particulares, mas sim nas condições que viabilizem o crescimento da eficiência das firmas – bem como um arcabouço que propicie melhor alocação dos recursos para firmas mais eficientes – na economia como um todo. A política pública deveria ser entendida em uma perspectiva mais ampla do que políticas industriais setoriais, compreendendo o conjunto de intervenções governamentais capazes de mitigar efeitos adversos de falhas de mercado e, consequentemente, aumentar a produtividade da economia.

Referências

ACEMOGLU, D. Training and innovation in an imperfect labor market. *Review of Economic Studies*, [S.l.], v. 64, n. 3, p. 445-464, 1997.

AGHION, P.; BOULANGER, J.; COHEN, E. Rethinking industrial policy. *Bruegel Policy Brief*, [S.l.], n. 4, 2011.

ALMEIDA, M. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (org.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 273-293.

BALDWIN, R. The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 77, n. 3, p. 295-305, 1969.

BALDWIN, R.; KRUGMAN, P. *Market access and international competition: a simulation study of 16K random access memories*. [S.l.]: National Bureau of Economic Research, 1986. (Working Paper, n. 1.936).

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> . Acesso em: 7 jan. 2019.

BHAGWATI, J. The “miracle” that did happen: understanding East Asia in comparative perspective. In: THORBECK, E.; WAN, H (ed.). *Taiwan's development experience: lessons on roles of government and market*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999. p. 21-39.

BRAND, M. *Local content policies in the oil industry: a comparative analysis*. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica de Milão, Milão, 2017.

CANÊDO-PINHEIRO, M. *et al.* Por que o Brasil não precisa de política industrial. *Ensaio Econômicos EPGE*, Rio de Janeiro, n. 644, 2007.

CHANG, H. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.

CICCONE, A.; MATSUYAMA, K. Start-up costs and pecuniary externalities as barriers to economic development. *Journal of Development Economics*, [S.l.], v. 49, n. 1, p. 33-59, 1996.

GREENWALD, B.; STIGLITZ, J. Helping infant economies grow: foundations of trade policies for developing countries. *American Economic Review*, [S.l.], v. 96, n. 2, p. 141-146, 2006.

_____. Industrial policies, the creation of a learning society, and economic development. In: STIGLITZ, J.; YIFU, J. (ed.). *The Industrial Policy Revolution I – the role of government beyond ideology*. London: Palgrave Macmillan, 2013. p. 43-71.

GUIMARÃES, E. Uma avaliação da política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (org.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 303-353.

GUIMARÃES, E.; RIOS, S.; VEIGA, P. A experiência brasileira de política industrial: uma avaliação. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 134, p. 50-67, 2018.

HANSEN, J.; JENSEN, D.; MADSEN, E. The establishment of the Danish windmill industry – was it worthwhile? *Review of World Economics*, [S.l.], v. 139, p. 324, 347, 2003.

HARRISON, A.; RODRÍGUEZ-CLARE, A. Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries. *Handbook of Development Economics*, [S.l.], v. 5, p. 4.039-4.214, 2010.

HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. What you export matters. *Journal of Economic Growth*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 1-25, 2007.

HAUSMANN, R.; KLINGER, B. *The structure of the product space and the evolution of comparative advantage*. Cambridge, MA: Center for International Development (CID), Harvard University, 2007. (Working Paper, n. 146).

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, [S.l.], v. 72, n. 2, p. 603-633, 2003.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; VELASCO, A. *Growth diagnostics*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2005.

IMBS, J.; WACZIARG, R. Stages of diversification. *American Economic Review*, [S.l.], v. 93, n. 1, p. 63-86, 2003.

IRWIN, D. Interpreting the tariff-growth correlation in the late nineteenth century. *American Economic Review*, [S.l.], Paper and Proceedings, 2002.

JOHNSON, O. *Exploring the effectiveness of local content requirements in promoting solar PV manufacturing in India*. [S.l.]: German Development Institute, 2013. (Discussion Paper, n.11).

KANNEBLEY JUNIOR, S.; PORTO, G. *Incentivos fiscais à pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil: uma avaliação das políticas recentes*. [S.l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012. (Documento para Discussão, n. 236).

LUZIO, E.; GREENSTEIN, S. Measuring the performance of a protected infant industry: the case of Brazilian microcomputers. *The Review of Economics and Statistics*, [S.l.], v. 77, n. 4, p. 622-633, 1995.

MELITZ, M. When and how should infant industries be protected? *Journal of International Economics*, [S.l.], n. 66, p. 177-196, 2005.

MESSA, A. Impacto de políticas de exigência de conteúdo local: o caso do programa Inovar-Auto. In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. (org.). *A política comercial brasileira em análise*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 355-373.

MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 97, n. 5, p. 1.003-1.026, 1989.

NOLAND, M. *Selective intervention and growth: the case of Korea*. Washington: Institute for International Economics, 2004. Mimeografado.

NOLAND, M.; PACK, H. *Industrial policy in an era of globalization – lessons from Asia*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2003.

NUNN, N.; TREFLER, D. The structure of tariffs and long-term growth. *American Economic Journal: Macroeconomics*, [S.l.], v. 2, n. 4, p. 158-194, 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The economic impact of local content requirement*. [S.l.], 2016.

PACK, H. Industrial policy: growth elixir or poison? *The World Bank Research Observer*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 47-67, 2000.

PACK, H.; SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer*, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006.

PORTER, M. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, [S.l.], n. 609, p. 77-90, 1998.

RAY, D. *Development economics*. [S.l.]: Princeton University Press, 1998.

RODRÍGUEZ-CLARE, A. *Microeconomic interventions after the Washington consensus*. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2004. (Working Paper, n. 524).

_____. Coordination failures, clusters and microeconomic interventions. *Economia*, [S.l.], n. 6, v. 1, p. 1-42, 2005.

_____. Clusters and comparative advantage: implications for industrial policy. *Journal of Economic Development*, [S.l.], v. 82, n. 1, p. 43-57, 2007.

- RODRIK, D. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich? *Economic Policy*, [S.l.], n. 20, p. 55-107, 1995.
- . *Industrial policy for the twenty-first century*. [S.l.]: Harvard University, 2004.
- . Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, [S.l.], v. 21, p. 1-33, 2016.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe. *Economic Journal*, [S.l.], v. 53, n. 210, p. 202-211, 1943.
- SAURÉ, P. Revisiting the infant industry argument. *Journal of Development Economics*, [S.l.], v. 84, n. 1, p. 104-117, 2007.
- STONE, S.; MESSENT, J.; FLAIG, D. *Emerging policy issues: localisation barriers to trade*. [S.l.]: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2015. (Trade Policy Papers, n. 180).
- TIROLE, J. *Economics for the common good*. New Jersey: Princeton University Press, 2017.
- WANG, Z.; WEI, S.; WONG, A. *Does a leapfrogging growth strategy raise growth rate?* Some international evidence. [S.l.]: National Bureau of Economic Research, 2010. (Working Papers, n. 16.390).
- WARWICK, K. *Beyond industrial policy: emerging issues and new trends*. [S.l.]: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2013. (Science, Technology and Industry Policy Papers, n. 2).
- YOUNG, A. Learning by doing and the dynamic effects of international trade. *Quarterly Journal of Economics*, [S.l.], v. 106, n. 2, p. 369-405, 1991.

Resumo

Depois de anos de relativa tranquilidade, a situação dos estados brasileiros tornou-se grave recentemente. A expressiva piora dos resultados fiscais tem levado muitos deles a uma situação de semifalência, com interrupção de serviços públicos e atraso no pagamento de salários e aposentadorias. Nesse contexto, este artigo busca analisar a situação fiscal dos estados do país. Para isso, apresenta-se um panorama geral desde a renegociação de dívida de 1997, incluindo a evolução do resultado primário e dos indicadores de dívida. Discutem-se também o arcabouço institucional e propostas para seu aperfeiçoamento. Para ilustrar as perspectivas, realizam-se exercícios de simulação, que possibilitaram notar a necessidade de controlar gastos e reformar a previdência. Mesmo assim, as necessidades de amortização de dívida nos próximos anos trarão dificuldades para os entes, mostrando que a agenda de reformas ainda é longa.

Palavras-chave: Finanças públicas; governos subnacionais; Sustentabilidade da dívida.

Abstract

After years of relative tranquility, the situation of Brazilian states has recently become critical. The significant worsening of fiscal results has led many of them to a situation of semi-bankruptcy, with interruption of public services and delay in the payment of salaries and pensions. In this context this article seeks to analyze the financial situation of Brazilian states. For this, a general view is presented since the renegotiation of debt with the Central Government in 1997, when we describe the main fiscal variables since then. We also discuss the institutional framework, listing some improvements that should be adopted. For the perspectives ahead, we run simulations for the future fiscal outcomes, which allowed us to conclude that current expenditures must be controlled and the pension reform must be implemented. Even so, the debt repayment needs in the coming years will bring difficulties for the states, showing that the reform agenda still has a long way to go.

Keywords: Public finances. Subnational governments. Debt sustainability.

Introdução

A dinâmica fiscal dos estados brasileiros tem sido motivo de grande preocupação nos últimos anos. Após um longo período de relativa tranquilidade, a situação dos governos estaduais tornou-se bastante grave em tempos recentes, caracterizada pela elevação da dívida e, principalmente, pela piora expressiva dos resultados fiscais.

Na realidade, nos últimos vinte anos, a evolução da situação fiscal dos estados brasileiros teve duas fases distintas. A primeira tem origem em 1997, no contexto do acordo de dívida dos estados com a União e durou por pouco mais de dez anos. O arcabouço institucional implementado à época contribuiu para que a situação se mantivesse controlada durante os anos seguintes. Os estados seguiram um plano de ajuste fiscal, cumprindo as metas e os compromissos firmados com a União, e conseguiram alcançar elevados superávits primários, contando também com o cenário econômico benigno. Dentro desse arcabouço, o acesso ao crédito era restringido, contribuindo para limitar o crescimento da despesa.

A segunda fase tem início a partir da crise internacional de 2008, quando o quadro positivo da fase anterior passou a ser revertido. Aos poucos, foi sendo observada redução no resultado primário, acompanhada de aumento nos gastos e piora em sua composição. Ao mesmo tempo, o Governo Federal flexibilizava as restrições de crédito aos estados, contribuindo para a piora dos indicadores fiscais. Nesse sentido, houve grande elevação na contratação de novos empréstimos, sobretudo bancários e externos, fazendo com que o endividamento dos entes voltasse a subir.

No caso da piora do resultado primário observado no período, dois determinantes se destacam. Em primeiro lugar, a dinâmica negativa

da receita, refletindo primeiramente a desaceleração econômica e depois a grave recessão de 2015 e 2016. Em segundo lugar, a dinâmica da despesa primária, caracterizada por forte elevação desde o início do período. As despesas com pessoal dos estados, categoria com maior peso na despesa total, por exemplo, tiveram, no agregado, um crescimento real de 33,1% entre 2009 e 2014, segundo dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017).

Com esse desequilíbrio, o ajuste acabou recaindo sobre a despesa com investimento, que vem sofrendo forte contração nos últimos três anos, trazendo efeitos negativos para o crescimento de longo prazo. Apesar disso, o ajuste não tem sido suficiente em muitos casos. A gravidade da situação chegou a um ponto no qual alguns entes enfrentam sérios problemas de caixa, com dificuldades para honrar compromissos, acarretando a interrupção de serviços públicos e atrasos ou parcelamento de salários e aposentadorias. Nas palavras de Maciel (2016), seriam casos de “semifalência”.

Uma das consequências desse movimento foi mais uma renegociação de dívidas entre estados e União, materializada pela Lei Complementar (LC) 156/2016, que alongou a dívida por mais vinte anos, oferecendo também uma carência no pagamento de juros e principal. Além disso, criou-se o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), com o objetivo de aliviar, no curto prazo, as finanças dos entes em situação mais grave. O problema é que, independentemente desse alívio de curto prazo, as perspectivas são preocupantes, principalmente em razão das despesas previdenciárias dos regimes próprios dos governos locais, que refletem o envelhecimento da população brasileira.

Além disso, a União não tem muitas condições de ajudar. O resultado primário do Governo Federal também vem sofrendo forte

deterioração ao longo dos últimos anos. Desde 2015, por exemplo, apresenta déficit primário acima da marca dos R\$ 100 bilhões, o que se repetirá, novamente, em 2019.

Nesse sentido, este artigo busca analisar a sustentabilidade das finanças subnacionais no Brasil. A preocupação é pertinente, uma vez que, como afirmado em Caldeira e outros (2016, p. 287),

eventual descontrole fiscal no nível estadual pode afetar a credibilidade da gestão fiscal do país como um todo e que o histórico de descontrole fiscal estadual demandou sucessivos socorros financeiros por parte do governo federal na história recente do país.

Além disso, entender melhor as perspectivas fiscais dos governos locais ajuda a pensar o desenho de políticas públicas no futuro. Será necessário novo pacto federativo? A reforma tributária deverá favorecer os governos locais? Haverá espaço fiscal para os governos locais realizarem investimentos ou essa questão deve ser uma preocupação do Governo Federal?

Por fim, outra razão é entender o que pode ser aprimorado quanto à institucionalidade fiscal. De fato, alguns dispositivos legais não funcionaram a contento. Por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada em 2000, estabelecia, entre outras coisas, regras fiscais que deveriam ser observadas pelos governos locais, como um limite para as despesas com pessoal. Como será demonstrado adiante, esse limite não vem sendo cumprido, ao menos da maneira apropriada.

Este artigo está organizado da seguinte forma: na segunda seção, apresenta-se um panorama geral da situação fiscal do país desde a renegociação de dívida de 1997. Na terceira seção, expõe-se com

mais detalhes as características da dívida dos estados, olhando também para os dados desagregados. Na quarta seção, discutem-se as perspectivas de gasto com pessoal levando-se em conta os desafios demográficos; na quinta seção, discutem-se brevemente o arcabouço institucional e propostas para seu aperfeiçoamento. Na sexta seção, realizam-se exercícios simples para projeção de dívida dos estados. Na última seção, são feitas as considerações finais.

A situação fiscal dos estados: panorama geral desde a renegociação de 1997

Para entender a dinâmica fiscal dos estados, é necessário voltar ao fim da década de 1990, quando a situação de grave crise da dívida estadual resultou na celebração, em 1997, de um acordo entre os estados e a União.¹ Naquela época, a maioria dos entes apresentava um quadro financeiro precário, caracterizado por elevadas dívidas com altas taxas de juros e rolagem praticamente diária. O acordo com a União fez com que o Governo Federal assumisse dívidas dos governos regionais com seus credores originais. Todos os estados participaram, com exceção de Amapá e Tocantins.

Para os estados, o acordo foi bastante positivo, uma vez que puderam trocar sua dívida antiga, em grande parte mobiliária, por uma

1 Antes disso, houve um ciclo bastante negativo, entre 1992 e 1997, como exposto por Maciel (2016). O fim da hiperinflação e a elevação da taxa de juros real desorganizaram as finanças dos entes, que recorreram ao financiamento de bancos estatais, aumentando a dívida. Mais detalhes acerca da implementação e dos resultados esperados da renegociação das dívidas do fim dos anos 1990 podem ser encontrados em Rigolon e Giambiagi (1999).

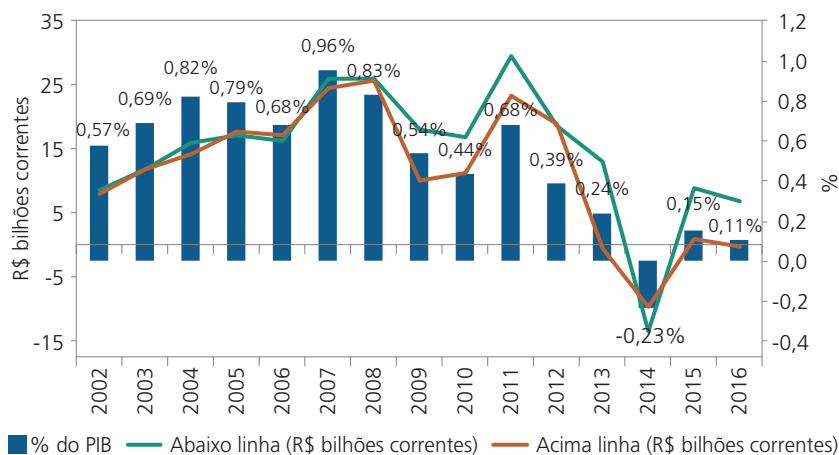
nova, com menores taxas de juros e um prazo bem mais dilatado. Para a União, o acordo também foi vantajoso, pois ela pode impor aos entes um programa de ajuste fiscal, controlando seus déficits e ajudando na geração de superávit primário, além de restringir o acesso a crédito.

O ambiente institucional de maior disciplina fiscal acabou sendo complementado por outros dispositivos, dentre os quais se destaca a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e o contingenciamento de crédito ao setor público (Resolução CMN 2.827/01). A esse arcabouço atribui-se um papel importante na tranquilidade fiscal pela qual passou o país nos anos 2000 (MENDES, 2012; SANTOS, 2010).

Durante esse período, o programa de ajuste fiscal baseou-se fortemente na geração de superávits primários, utilizados prioritariamente para redução do nível de endividamento dos entes. O Gráfico 1 apresenta os dados de resultado primário dos estados desde 2002, em valores correntes, segundo duas métricas distintas (acima de linha e abaixo da linha), e em proporção do produto interno bruto (PIB). Tomando esta última métrica como referência, é possível perceber que, em 2009, há uma queda considerável no resultado primário agregado, o qual, a partir daí, apresenta, com exceção do ano de 2011, uma redução monotônica até 2014.

Depois do ano de 2008, coincidindo com a deflagração da crise internacional de 2008, pode-se dizer que tem início uma segunda fase na evolução da situação fiscal dos estados, quando a tendência positiva da fase anterior passou a ser gradualmente revertida, com redução no resultado primário, acompanhada de piora na composição dos gastos e relaxamento nas condições de crédito.

Gráfico 1 • Resultado primário dos governos estaduais (R\$ bilhões correntes e % do PIB)



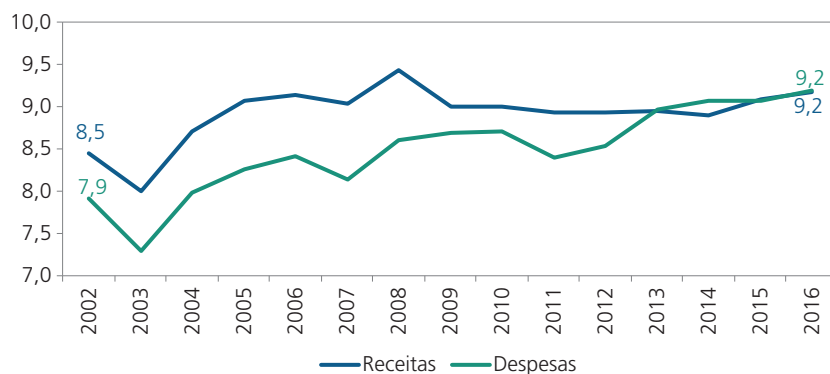
Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do Banco Central do Brasil (BCB) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Assim, enquanto foi possível obter um superávit primário médio de 0,76% do PIB entre 2002 e 2008, esse número cai para 0,34% do PIB entre 2009 e 2014 ou mesmo 0,27%, considerando-se o período de 2009 até 2017.

A piora no resultado primário depois de 2008 foi gradual e teve vários determinantes. Um deles foi o fato de que a receita passou a crescer a taxas menores do que a despesa, refletindo não só a desaceleração do PIB, mas também a política do Governo Federal de desoneração de tributos compartilhados com os estados.

O Gráfico 2 apresenta as receitas e despesas dos estados em proporção do PIB no período. Pode-se notar o crescimento das duas curvas até 2008. Depois desse período, enquanto a receita se estabilizava, a despesa continuava crescendo, até alcançar 9,2% do PIB em 2016.

Gráfico 2 • Receitas e despesas dos governos estaduais – 2002-2016 (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do STN.

Outra forma de verificar essa dinâmica consiste em analisar a evolução de receitas e despesas em valores correntes. Entre 2002 e 2008, a receita líquida cresceu 8,6% ao ano em média, em termos reais, bem acima do crescimento anual do PIB. Esse crescimento anual médio desacelerou-se, caindo para 3,8% entre 2008 e 2014, até se tornar negativo entre 2014 e 2016, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 • Receitas e despesas dos governos estaduais (variação real % anual média por período)

	2008-2002	2014-2009	2016-2015	Peso médio
Receita líquida	8,6	3,8	(0,9)	
Despesa	8,2	5,7	(1,2)	
Pessoal	4,9	5,3	0,0	58,9
Investimentos	7,9	7,9	(11,0)	9,0
Demais	16,0	5,7	(0,7)	32,1

Fonte: Elaboração própria, com base em dados internos do STN/PAF.

Deflator: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No caso da despesa, o crescimento anual médio entre 2002 e 2008 foi de 8,2% em termos anuais, levemente abaixo do crescimento da receita no período. Entre 2008 e 2014, no entanto, o crescimento da despesa foi de 5,7% ao ano, quase 2 pontos percentuais acima do crescimento da receita. Por fim, entre 2014 e 2016, o crescimento da despesa também foi negativo, mas fortemente explicado pela redução nos investimentos, que caíram 11% ao ano em média.

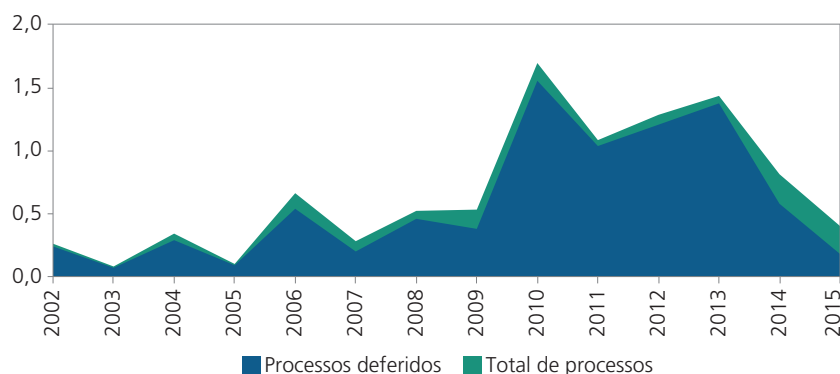
Principalmente ao longo do segundo período (entre 2008 e 2014), destacou-se o aumento da despesa com pessoal, a maior rubrica da despesa, correspondendo a cerca de 60% do total. O crescimento da despesa com ativos e inativos refletiu não só o aumento da quantidade de aposentadorias e o aumento do quadro de ativos, como também os aumentos salariais concedidos. Vale ressaltar que o crescimento real médio de 5,3% ao ano, embora alto, merece ser tratado com cautela. Como a LRF impõe limite ao gasto com pessoal, vários estados utilizaram truques contábeis no registro dessa despesa, como será explicado nas próximas seções.

Maciel (2016), em análise semelhante, concluiu que entre 2008 e 2014 a deterioração das contas públicas pode ser explicada em 28% pelo menor dinamismo da arrecadação e 72% pelo aumento das despesas. Dessas, 88% foram fruto de elevação com pessoal e apenas 12% dos investimentos. Ou seja, não só os resultados teriam sido prejudicados, mas também a composição do gasto.

Um dos determinantes do processo de aumento de despesas no momento em que a receita se tornava desfavorável foi o relaxamento do arcabouço geral que restringia a contratação de crédito pelos estados, mediante a autorização de novos financiamentos, em um contexto no qual o governo buscava dar uma resposta anticíclica à crise internacional.

Brochado (2016) mostra, por exemplo, que os pedidos para verificação de limites e condições para contratação de crédito tiveram um forte aumento a partir de 2010. Vários desses pedidos eram estimulados pela União, que se dispunha a dar garantia para os estados tomadores do crédito. O valor total de pedidos passou de uma média de 0,35% do PIB entre 2002 e 2009, para uma média de 1,26% do PIB entre 2010 e 2014 (Gráfico 3).

Gráfico 3 • Pedidos de verificação de limites e condições para contratação de operações de crédito (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brochado (2016).

O crédito aos estados não era incentivado apenas por meio de concessão de garantia pela União. Ela própria criou diferentes programas de financiamento a investimentos, baseados na contratação de novas operações de crédito, operados pelos bancos federais, com o objetivo de possibilitar a todos os estados o acesso ao crédito, independentemente de sua carteira de investimentos, situação fiscal e nível de endividamento. A Tabela 2 apresenta o fluxo de crédito concedido pelo BNDES, como exemplo, a estados e municípios.

Tabela 2 • Desembolsos do BNDES para estados e municípios

Ano	R\$ milhões correntes	% do PIB
2000	328	0,03
2001	389	0,03
2002	582	0,04
2003	722	0,04
2004	813	0,04
2005	473	0,02
2006	712	0,03
2007	803	0,03
2008	1.297	0,04
2009	6.391	0,19
2010	7.286	0,19
2011	4.077	0,09
2012	13.850	0,29
2013	12.653	0,24
2014	15.067	0,26
2015	9.641	0,16
2016	5.719	0,09
2017	2.614	0,04

Fonte: Elaboração própria.

Partindo do ano 2000, o desembolso do Banco foi de R\$ 328 milhões em valores correntes, o que correspondia a 0,03% do PIB. Esse patamar reduzido se manteve até 2008, quando passou a se tornar mais expressivo. Em 2009, o desembolso a estados e municípios representou 0,19% do PIB, mantendo-se em patamar mais elevado até 2014, sendo o pico de desembolso em 2012, quando alcançou 0,29%

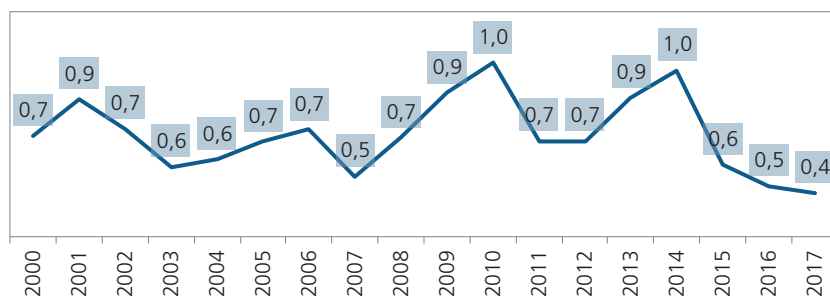
do PIB (ou R\$ 13,9 bilhões em valores correntes). A partir de 2015, contudo, foi observada uma desaceleração considerável do montante desembolsado, que atingiu 0,04% em 2017, mesmo patamar de 2008.

De maneira geral, percebe-se, portanto, que o aumento na contratação de crédito a partir de 2009 possibilitava maior espaço fiscal para que os estados aumentassem sua despesa. Grande parte dessa despesa acabou se revertendo para pessoal, e isso acabaria sendo um problema quando o ciclo de crescimento chegasse ao fim, pelo caráter mais permanente desse tipo de despesa. Nesse sentido, Maciel (2016) afirma que o ciclo expansionista vivido pelo país até 2014 desconstruiu todo o avanço da consolidação fiscal obtido até 2008.

A partir de 2015, a necessidade do ajuste fiscal era clara, não só nos estados, como também em todo o setor público. Na esfera federal, medidas foram tomadas para dar maior sustentabilidade às contas públicas. O retorno das metas de superávit primário, das restrições ao endividamento nos entes subnacionais (incluindo concessão de garantias) e ajustes na política parafiscal passaram a fazer parte da nova política econômica.

No âmbito estadual, medidas também foram tomadas, como o aumento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) em determinados entes, como Minas Gerais. Apesar disso, assim como no âmbito federal, a grave recessão econômica fez com que a arrecadação dos estados sofresse novas rodadas de perdas. Uma das consequências foi que, com a dificuldade de contratação de novas operações de crédito e a rigidez das despesas obrigatórias, especialmente em pessoal, as despesas com o investimento sofreram grande queda, passando de 1,0% do PIB em 2014 para 0,6% do PIB em 2015, mesmo com o PIB caindo 3,5%. Essa tendência se manteve em 2016 e 2017, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 • Investimento público – governos estaduais (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em Observatório de Política Fiscal – IBRE/FGV. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/categorias/82>>. Acesso em: 31 out. 2018.

De fato, a partir de 2015, a gravidade da situação fiscal dos estados ficou mais evidente. Muitos entes passaram a mostrar dificuldades para honrar compromissos, como os salários, que vêm sendo atrasados ou parcelados em alguns casos.

As dificuldades financeiras se manifestaram de diversas formas. De um lado, estados buscavam receitas atípicas, como no caso dos depósitos judiciais.² De outro, atrasavam as contas, por meio de dispositivos como Restos a Pagar e Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).³ Ademais, tentaram e conseguiram novos acordos com a União, como o alongamento de dívida e um regime especial para os entes mais

² Ver <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,estados-usam-r-17-bilhoes-de-depositos-judiciais-para-fechar-as-contas-em-2015,1822413>.

³ Para Restos a Pagar, ver Mercês e Freire (2017). No caso do DEA, ver Silva, Batista e Nascimento (2017), que demonstram que, apesar de o dispositivo ter a característica principal de procedimento de exceção, o crescente volume de registros na maior parte dos estados sugere que esse procedimento estaria “sendo utilizado para lidar com os desequilíbrios orçamentários e influenciar positivamente os indicadores fiscais do setor, pondo em xeque a transparência das contas públicas divulgadas à sociedade e colaborando para a atual crise fiscal em que boa parte dos estados se encontra” (p. 104).

pressionados.⁴ Por fim, tentavam conseguir algum favorecimento perante a União por meio de pleitos bastante inviáveis, o que claramente expunha uma situação de desespero, como no caso da alteração retroativa dos indexadores da dívida para a aplicação de juros simples em vez de juros compostos ou a reinvidicações relacionadas à Lei Kandir.⁵

Endividamento dos estados: evolução recente

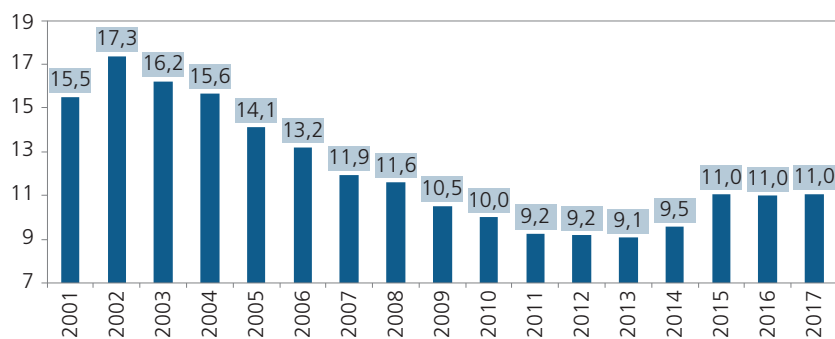
Ao longo do período analisado na seção anterior, o comportamento da dívida dos estados foi predominantemente de queda, com inflexão a partir de 2014. De fato, de 2002 a 2013, a dívida líquida dos estados em proporção do PIB caiu monotonamente, passando de 17,3% para 9,1% do PIB, como mostra o Gráfico 5. Após 2013, a relação dívida/PIB se elevou, atingindo 11,0% do PIB em 2017.

Durante a fase de redução do indicador, além da obtenção de superávits primários, como visto na seção anterior, o crescimento do PIB foi fundamental para explicar essa trajetória. Vale lembrar que a taxa média de crescimento da economia foi de 3,7% de 2002 a 2013.

4 Ao longo desses anos, houve tanto o alongamento da dívida com a União, materializada por meio da LC 156/2016, como a criação do Regime de Recuperação Fiscal, através da LC 159/2017. Para mais detalhes, ver Tinoco (2017a).

5 No caso da cobrança de juros simples, ver Mendes *et al.* (2016). Em relação à Lei Kandir, há um projeto em tramitação no Congresso (PLP 511/2018) que obriga a União a compensar os estados pela perda de arrecadação, em uma conta que ficaria em R\$ 39 bilhões por ano. Contudo, sua aprovação final nesses termos é bastante improvável.

Gráfico 5 • Dívida líquida dos estados (% do PIB)



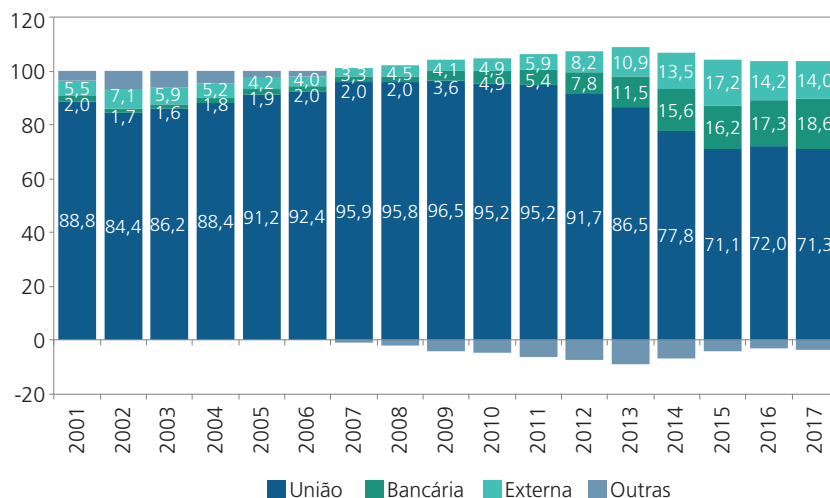
Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4503-divida-liquida-do-setor-publico-pib-total-governo-federal-e-banco-central>>. Acesso em: 31 out. 2018.

O ano de 2014, primeiro com elevação da dívida/PIB, foi marcado tanto pelo resultado primário negativo, o primeiro desde o início da série em 2002, quanto pelo fraco crescimento do PIB, de apenas 0,5%. Em 2015, a forte queda do produto, assim como os elevados juros que incidiram sobre o estoque da dívida e a desvalorização cambial que afetou a parcela externa da dívida, aumentou a pressão sobre os coeficientes de endividamento, que deram um salto para 11,0% do PIB. Desde então, a relação se manteve em 11,0%, sendo que em 2016 a nova queda de 3,5% do PIB, que deveria aumentá-la, foi compensada pela valorização cambial e pelos efeitos da mudança dos indexadores da dívida, que permitiram uma redução marginal no estoque.⁶

⁶ Todavia, cabe destacar que a esperada redução do estoque de endividamento referente à mudança retroativa do indexador da dívida com a União acabou tendo um efeito bem menos significativo no caso dos estados. Por outro lado, teve um impacto bastante elevado para o município de São Paulo, cuja dívida com a União caiu de cerca R\$ 74 bilhões para cerca de R\$ 28 bilhões no momento da aplicação do desconto, em 2016.

A evolução das estatísticas de dívida estadual pode ser mais bem compreendida mediante uma análise de sua composição. Tradicionalmente, a maior parcela é com a União, em função do acordo de 1997. Até 2013, essa parcela representou mais de 80% do total, muitas vezes estando acima de 95% (entre 2007 e 2011, por exemplo). Como já exposto na seção anterior, contudo, a partir do fim da década de 2000, o arcabouço institucional que restringia a contratação de crédito por parte dos estados foi sendo relaxado, resultando em crescimento relevante tanto do endividamento bancário como também do endividamento externo. O Gráfico 6 demonstra bem esse movimento: as participações em 2010 do crédito bancário, de 4,9%, e do crédito externo, de 4,9% na dívida total, rapidamente evoluíram para 18,6% e 14,0%, respectivamente, em 2017.

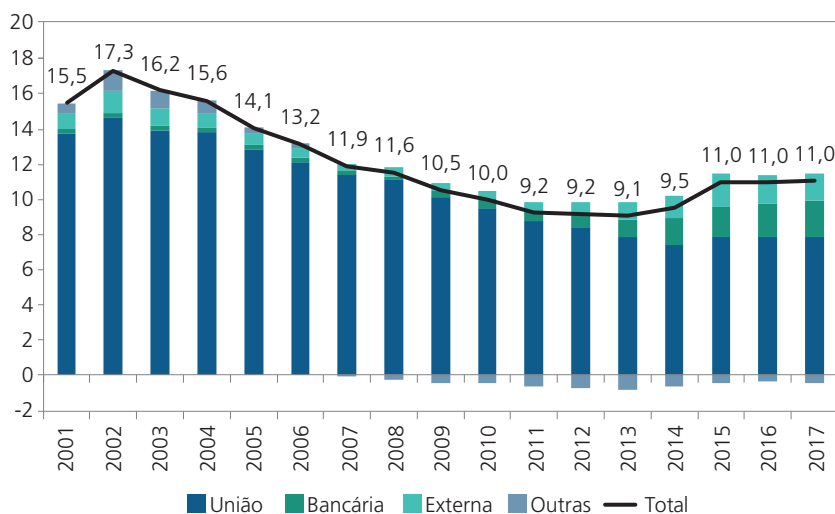
Gráfico 6 • Composição da dívida líquida dos estados (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201802pfp.zip>>. Acesso em: 31 out. 2018.

Nos últimos anos, portanto, percebe-se que o aumento da dívida apresenta várias causas. Além das novas operações de crédito, bancárias e externas, a dívida com a União diminuiu seu ritmo de queda (Gráfico 7). Isso ocorreu não só pela diminuição dos resultados primários e do crescimento do PIB, mas também pela nova renegociação de 2016, que alongou a dívida por vinte anos e permitiu que estados pagassem as parcelas de juros com desconto. Por fim, o RRF também acaba contribuindo marginalmente para isso, uma vez que alivia o serviço da dívida de alguns entes no curto prazo, aumentando o estoque de dívida.⁷

Gráfico 7 • Composição da dívida líquida dos estados (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201802pfp.zip>>. Acesso em: 31 out. 2018.

7 Até o momento, somente o estado do Rio de Janeiro aderiu ao RRF.

Por fim, é importante entender qual o prazo da dívida dos estados. A Tabela 3 distribui o montante total por faixas de vencimento. Verifica-se que 40,7% têm vencimento entre cinco e dez anos, enquanto 33,1% vencem entre dez e vinte anos, totalizando 73,8% da dívida vincenda entre cinco e vinte anos. No curto prazo, até cinco anos, a participação acumulada da dívida vincenda se encontra em 24,6% do total, ou seja, R\$ 177,2 bilhões, indicando a economia que os estados devem fazer somente para amortizar esse montante.

Tabela 3 • Cronograma de vencimento da dívida líquida dos estados

Faixas de vencimento	Até 1 ano	De 1 a 3 anos	De 3 a 5 anos	De 5 a 10 anos	De 10 a 20 anos	Após 20 anos	Total
Dívida líquida estados (R\$ bilhões)	(12,9)	70,4	119,7	293,5	238,8	11,5	721,1
Participação (%)	(1,8)	9,8	16,6	40,7	33,1	1,6	100,0
Part. acumulada (%)	(1,8)	8,0	24,6	65,3	98,4	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201802pfp.zip>>. Acesso em: 31 out. 2018.

Notas: 1. Posição de fevereiro de 2018. 2. Os valores negativos na primeira coluna indicam que o volume de créditos a receber é maior do que as amortizações a serem pagas.

O quadro geral mostra, portanto, uma elevação de dívida dos estados desde 2013, que pode ser atribuída a diferentes fatores: piora nos balanços primários, aumento de endividamento bancário e externo e alongamento de dívida com a União. A elevação da dívida externa aumentou a exposição dos entes ao risco cambial e acabou contribuindo para a maior volatilidade de uma parcela da dívida total, como observado em 2015 (depreciação) e em 2016 (apreciação).⁸

⁸ Esperava-se que a mudança do indexador da dívida retroativo ao início dos contratos, dada pela LC 148/2014, contribuísse para reduzir o estoque de dívida de alguns estados, destacando-se Minas Gerais. Contudo, ela acabou tendo efeitos relevantes somente na dívida de municípios, particularmente em São Paulo.

Vale registrar ainda que a dívida dos estados deve ser um pouco maior do que a apresentada pelos dados do Banco Central do Brasil (BCB). Como visto na seção anterior, alguns expedientes contráteis foram utilizados em anos recentes, como o DEA e os Restos a Pagar, além da utilização dos depósitos judiciais, mas nenhum é captado pelas estatísticas de dívida divulgadas pelo BCB. Ademais, há outra conta de dívida também não captada pelas estatísticas disponíveis, que se refere ao pagamento de precatórios, podendo estar próxima a R\$ 100 bilhões, isto é, quase 1,5% do PIB.⁹

Para completar o entendimento da dinâmica da dívida estadual, é importante destacar algumas características importantes em relação aos dados desagregados. A Tabela 4 fornece uma informação do conjunto dessas dívidas, com dados de dezembro de 2017. O estado de São Paulo responde por 36% da dívida líquida dos estados, e Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – nessa ordem – representam mais 44% desse total. Desta forma, é possível notar que esses quatro estados carregam 80% da dívida dos estados.

Tabela 4 • Dívida líquida dos estados (desagregado) – dez. 2017

	R\$ bilhões	% do PIB	% do total
São Paulo	269	4,1	36,0
Rio de Janeiro	141	2,1	18,9
Minas Gerais	108	1,6	14,5
Rio Grande do Sul	79	1,2	10,6

(Continua)

⁹ Os precatórios estaduais consistem em dívida dos estados referente a processos judiciais. Em 2012, o estoque dessa dívida era de R\$ 94,3 bilhões, segundo o Conselho Nacional da Justiça. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que esse estoque fosse pago até 2020. Contudo, em 2017, o Congresso aprovou proposta para postergar essa data para 2024.

(Continuação)

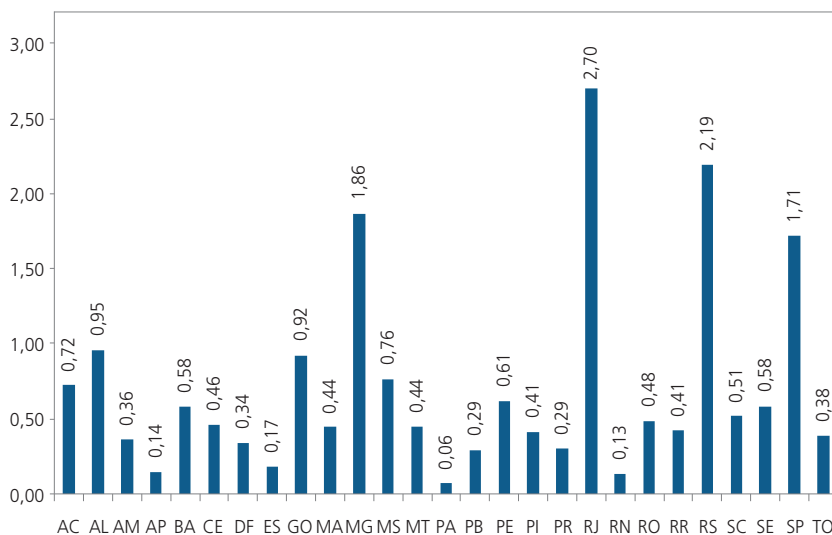
	R\$ bilhões	% do PIB	% do total
Goiás	18	0,3	2,4
Bahia	18	0,3	2,4
Paraná	15	0,2	2,0
Santa Catarina	14	0,2	1,9
Pernambuco	13	0,2	1,7
Outros	72	1,1	9,6
Total Estados	747	11,4	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB) Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Tabelas_especiais/Fisregp.xls>. Acesso em: 31 de out. 2018.

Na análise desagregada, também é comum avaliar a dívida dos estados pela razão entre dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL). Trata-se de indicador a ser observado para efeito de cumprimento da legislação (Constituição Federal, LRF e dispositivos posteriores) e que permite avaliar a capacidade de pagamento, uma vez que relaciona a dívida do ente com sua capacidade de gerar receita.

O Gráfico 8 mostra a relação DCL/RCL dos 27 estados do país. O maior coeficiente é o do estado do Rio de Janeiro (2,70) seguido pelo Rio Grande do Sul (2,19) e Minas Gerais (1,86). Embora São Paulo tenha uma dívida maior que a dos demais em termos absolutos, sua maior receita gera um coeficiente menor no seu caso (1,71) em relação aos outros três grandes devedores. Os outros estados têm uma dívida inferior a um ano de receita corrente líquida.

Gráfico 8 • DCL/RCL – dez. 2017



Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Brasil (2017).

Um ponto importante a ressaltar é a mudança desse indicador ao longo dos últimos dez anos. Nos destaques positivos, cabe chamar a atenção para casos como os de Goiás, Paraná e Mato Grosso do Sul, que reduziram seu endividamento do citado coeficiente, entre 2008 e 2017, de 1,40 para 0,92 no primeiro caso; de 1,19 para 0,29 no segundo; de 1,15 para 0,76, mostrando que práticas diferentes de gestão conduzem a resultados fiscais diferenciados. O caso de Alagoas, embora ainda tenha um endividamento relativo alto, merece ser citado, em face da redução da relação DCL/RCL de 1,97 para 0,95 de 2008 a 2017. Entre os casos negativos, destaca-se o Rio de Janeiro, cujo endividamento aumentou de 1,60 para 2,70 no período (e de 1,78 em 2014).

Gastos com pessoal, perspectivas demográficas desfavoráveis e impacto nos regimes próprios dos estados

Um dos principais aspectos da deterioração das finanças estaduais diz respeito a despesa com pessoal, em particular com inativos. Esta seção tem o objetivo de apresentar alguns dados e estimativas disponíveis que possibilitem um melhor entendimento da situação.

Como exposto anteriormente, vários estados utilizaram truques contábeis no registro da despesa com pessoal, tentando se adequar aos limites estabelecidos pela LRF.¹⁰ Dessa forma, os números oficiais devem ser tratados sempre com cautela.

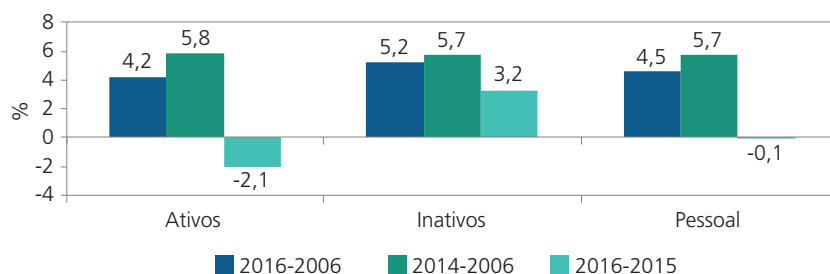
Nesse sentido, Santos e outros (2017b) fazem uma análise minuciosa de dados para obter números que reflitam conceitos mais apropriados para as despesas com ativos e inativos. Segundo os autores, o crescimento da despesa com pessoal foi de 4,5% entre 2006 e 2016, acima do crescimento da receita (3,5%) e também do PIB (2,1%). Nessa despesa, enquanto o gasto com ativos subiu 4,2%, o gasto com inativos cresceu 5,2% ao ano, como mostra o Gráfico 9.^{11,12}

10 Um dos casos mais conhecidos é o da contabilização de despesas com inativos no estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência). Para detalhes, ver Mercês e Freire (2017).

11 Nota-se que esses valores são superiores àqueles apresentados no *Boletim dos Entes Subnacionais*, com base no PAF dos estados. No caso dos inativos, por exemplo, o crescimento médio pelo PAF entre 2016 e 2006 é de 3,3% ao ano.

12 Na quinta seção, será explorado novamente o crescimento da despesa com pessoal no contexto da LRF, que limita explicitamente o volume de gastos com pessoal em relação à receita dos estados.

Gráfico 9 • Crescimento dos gastos com pessoal – 2006-2016



Fonte: Santos *et al.* (2017b).

Olhando somente para o período entre 2006 e 2014, o crescimento da despesa total com pessoal foi de 5,7% ao ano, decomposto em ativos (5,8%) e inativos (5,7%). Já observando a fase de ajuste, em 2015 e 2016, o crescimento foi praticamente nulo (-0,1%). Contudo, é importante notar que nesta fase a dinâmica foi bem diferente entre os componentes do gasto com pessoal: enquanto a trajetória da despesa com ativos se inverteu e se tornou negativa (-2,0%), a despesa com inativos continuou em crescimento (+3,2%), refletindo a dificuldade ainda maior de se ajustar uma despesa que é bastante relacionada a fatores demográficos e, portanto, menos suscetível ao controle do governo.¹³

Com o crescimento das despesas com inativos, observou-se um aumento do déficit dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos estados. Em percentual do PIB, passou de uma média de 0,8% entre 2007 e 2014, para 0,9% em 2015 e 1,2% em 2016 (Tabela 5). Embora a queda do PIB tenha contribuído para esse aumento, a

¹³ As perspectivas de reforma da previdência também podem ter contribuído para uma aceleração dos pedidos de aposentadoria.

elevação do déficit é grande e tende a continuar: números preliminares, por exemplo, indicam um déficit de 1,4% do PIB para 2017.¹⁴

Tabela 5 • Resultado agregado do RPPS dos estados (R\$ bilhões correntes e % do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
R\$ bilhões correntes										
Receitas	24,6	26,0	29,0	33,3	35,2	37,9	42,8	52,8	53,4	57,7
Despesas	46,5	51,6	53,7	62,2	70,1	78,8	85,9	101,0	106,4	131,4
Resultado	(21,9)	(25,6)	(24,6)	(28,9)	(34,9)	(41,0)	(43,2)	(48,2)	(53,0)	(73,6)
% do PIB										
Receitas	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Despesas	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	2,1
Resultado	(0,8)	(0,8)	(0,7)	(0,7)	(0,8)	(0,9)	(0,8)	(0,8)	(0,9)	(1,2)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados abertos – Previdência Social e INSS, disponíveis em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>. Acesso em: 31 de out. 2018.

Santos e outros (2017a) trabalham com dados ligeiramente diferentes, mas chegam a conclusões parecidas. Pelos cálculos dos autores, a elevação no déficit previdenciário dos estados havia sido de 57% em termos reais, entre 2009 e 2015.¹⁵

Para explicar esse aumento, os autores atribuem duas causas fundamentais. A primeira refere-se ao significativo aumento da quantidade de servidores inativos, de 38% em uma década, ao mesmo

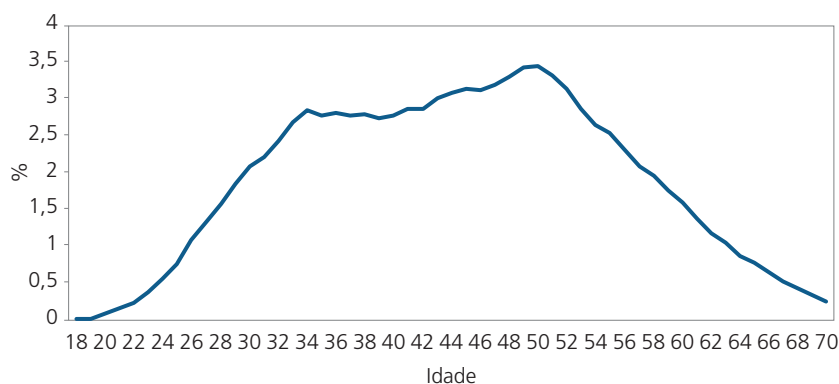
¹⁴ Números preliminares vazados para a imprensa disponíveis em: <<https://oglobo.globo.com/economia/em-6-anos-rombo-da-previdencia-dos-estados-quase-quadruplica-22972410>>.

¹⁵ Destaca-se a importância dos maiores estados também no caso do déficit previdenciário. Segundo Santos e outros (2017b), somente quatro estados (SP, RJ, MG e RS) responderam por 62% de todo o déficit previdenciário dos estados em 2015.

tempo em que o número de servidores ativos ficou praticamente estagnado, com ligeira queda de 4% no mesmo período. A segunda razão diz respeito ao forte crescimento da remuneração média real dos servidores ativos, em torno de 50% entre 2006 e 2015, que foram repassados, de acordo com a legislação, em grande medida, para os servidores inativos.

Para frente, o déficit previdenciário dos estados deverá seguir crescendo rapidamente, uma vez que o número de inativos e consequentemente o volume de despesa com benefícios devem continuar crescendo mais rapidamente do que o número de ativos e das respectivas contribuições. No caso dos inativos, os autores alertam para a expectativa de um elevado número de novas aposentadorias nos próximos anos, uma vez que o peso dos servidores acima de cinquenta anos é alto (cerca de um terço até, em casos mais extremos, próximo da metade do quadro atual de ativos), como mostra o Gráfico 10.

Gráfico 10 • Distribuição etária dos servidores estaduais em 2015 (% no total)



Fonte: Lozardo, Santos e Costanzi (2018).

Nota: O autor agradece a Claudio Hamilton dos Santos, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a gentileza pelo envio dos dados.

Caetano (2016) também defende o mesmo ponto e adiciona o fato de que os dados de 2013 mostravam que 9,7% dos ativos do momento já tinham condições de se aposentar (riscos expirados).¹⁶ Utilizando esses dados para projetar o crescimento do déficit previdenciário dos estados (seguindo as regras de aposentadorias vigentes naquele período), o autor encontra uma taxa de 5,3% ao ano até 2030 e 4,3% ao ano até 2040.

Ainda sobre as perspectivas para o déficit previdenciário estadual, Caetano (2016) realiza um outro exercício importante. Com base nos Demonstrativos de Resultados de Avaliação Atuarial (DRAA) de 2014 dos estados, o autor calcula o déficit atuarial dos estados, que seria de R\$ 2,4 trilhões ou 44% do PIB daquele ano. Obviamente, existiram limitações nos cálculos, uma vez que a fonte de dados é constituída por informações preenchidas pelos próprios estados.¹⁷ Apesar disso, os altos valores indicavam que os RPPS estaduais seriam uma grande fonte de pressão sobre os recursos públicos nos próximos anos.

Nesse sentido, a reforma da previdência seria condição fundamental para o equilíbrio fiscal dos estados. A proposta enviada em 2017 pelo governo ajudaria bastante, ao estabelecer uma idade mínima e avançar no processo de convergência dos RPPS ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com a instituição obrigatória da previdência complementar, garantindo que os servidores que ingressassem a partir da data estabelecida tivessem o mesmo teto do valor do benefício daqueles trabalhadores vinculados ao regime geral.

16 Correspondia a 258 mil de 2,7 milhões de ativos.

17 O valor também estaria subestimado em função da metodologia adotada por São Paulo e Paraíba.

LRF/ambiente institucional: o que não funcionou e sugestões de aprimoramento

Ao longo dos primeiros anos de vigência, a LRF funcionou de maneira satisfatória, contribuindo, junto a todo o arcabouço institucional vigente à época, para melhorar a situação fiscal dos estados. Santos (2010), utilizando o conceito de margem de investimento, afirmou que, depois de dez anos de LRF, de modo geral os estados estavam saneados, embora dependentes ainda do crescimento da receita. Mbaye e Ture (2018, p. 77), do Fundo Monetário Internacional (FMI), afirmam que “*the FRL rules are believed to have helped enhance fiscal discipline at the state level before the GFC*”.

Desse arcabouço, duas regras destacavam-se: (i) estados não poderiam ter uma relação de dívida sobre receita acima de 2; e (ii) estados não poderiam gastar acima de 60% de sua receita com pessoal.¹⁸

De fato, esses limites foram atendidos nos primeiros anos após sua introdução, mas em tempos recentes, contudo, passaram a ser descumpridos. No caso da relação dívida/receita, foi visto na terceira seção a relação dos estados que estão com seus indicadores próximos (ou acima) do permitido, como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. O caso mais grave, contudo, é o que se refere às despesas com pessoal.

A Tabela 6 traz a relação despesa com pessoal sobre RCL para todos os estados, referentes ao exercício de 2016, com base em dois critérios: o do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF).

18 Para a receita, o conceito utilizado é a RCL e, para a dívida, usa-se a DCL.

O primeiro baseia-se nas informações dos próprios estados e serve de base para a verificação dos limites dados pela LRF, enquanto o segundo recebe maior tratamento e tende a ser um pouco mais fidedigno da situação dos entes.

Tabela 6 • Despesas com pessoal (% RCL) – critério RGF e critério PAF

UF	RGF	PAF
AC	54,3	54,6
AL	48,6	51,3
AM	55,8	50,8
AP	47,8	50,9
BA	56,0	53,3
CE	50,3	50,3
DF	49,7	56,8
ES	53,6	52,7
GO	54,9	60,9
MA	48,6	45,6
MG	59,5	77,0
MS	44,7	65,5
MT	55,4	60,7
PA	53,7	57,4
PB	58,8	61,2
PE	55,7	51,0
PI	50,9	54,0
PR	53,7	60,7
RJ	69,6	74,7
RN	62,1	60,0
RO	54,0	53,2
RR	52,5	55,7
RS	53,0	69,7
SC	57,3	55,6
SE	47,2	56,8
SP	54,5	54,3
TO	59,1	52,6
Mediana	53,9	55,6

Fonte: Brasil (2017).

No caso dos dados do RGF, muitas vezes algumas rubricas de despesa não são contabilizadas, como despesas com obrigações patronais e com aposentadorias e pensões especiais. Apesar disso, a forma de cálculo em muitos casos é sancionada pelos respectivos tribunais de contas, que mantêm uma livre interpretação da regra e acabam contribuindo para um cumprimento artificial das regras.

Como se depreende da Tabela 6, pelo critério do RGF, a maioria dos estados apresentam despesa com pessoal acima de 50% da receita, estourando o limite de 60% em dois casos: Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Já pelo critério do PAF, o quadro é ainda pior: (i) somente um estado se encontra abaixo de 50%; e (ii) nove estados estão acima de 60%, estourando o limite, sendo dois deles acima de 70%: Minas Gerais e Rio de Janeiro.

O caso dos limites para a despesa com pessoal que vêm sendo descumpridos, ou cumpridos de maneira artificial, é um exemplo de que parte do arcabouço institucional não está funcionando a contento e necessita de alguma reforma. Nesse caso, é importante apresentar uma agenda de aprimoramento futuro, baseada em alguns trabalhos recentes.

Maciel (2016) apresenta algumas recomendações importantes, sendo uma delas relacionada ao ponto anterior, isto é, padronizar critérios para aplicação dos limites estabelecidos na LRF. Além dessas, o autor elenca outras como: (i) reforçar o marco legal existente (restrição do endividamento, garantias e brechas legais para conceder aumento de salário com repercussão sobre o mandato posterior); (ii) flexibilizar regras no funcionalismo público para exoneração e redução de jornada, normatizar greve e critérios de reajuste salarial; (iii) reformar regras orçamentárias, estabelecer fundamentação

técnica para a elaboração de projetos de investimento, incentivar a avaliação de políticas públicas (*ex ante* e *ex post*), entre outras. Medidas similares e mais abrangentes para todo o setor público são propostas em Tollini e Maciel (2017), destacando-se a importância de aperfeiçoar o processo de planejamento e execução fiscal direcionando o foco para o médio e longo prazo em detrimento do curto prazo.

O Tesouro Nacional também defende uma agenda similar. Além das medidas em andamento, afirma que precisam ser discutidas a revisão de critérios para a estabilidade no serviço público, a aprovação de uma lei regulamentando a greve para servidores e a modernização de critérios de compras e contratações de serviços com terceiros (BRASIL, 2017).

Afonso e Ribeiro (2016), por sua vez, reforçam a necessidade de implantação de um Conselho de Gestão Fiscal (CGF), como previsto pela LRF, para auxiliar na padronização da contabilidade e critérios de apuração no âmbito dos três entes da Federação. A necessidade de padronização é também lembrada no artigo IV de FMI (2018, p. 2), quando afirma que *“further steps should include the introduction of common accounting standards across subnational governments, a medium-term budget framework, and greater budget flexibility”*.¹⁹

Apesar de toda essa agenda para o futuro, algumas medidas já vêm sendo adotadas desde 2016 para melhorar o arcabouço fiscal dos

¹⁹ Tollini e Maciel (2017) também defendem que o CGF consiste em instituição fundamental para fortalecer a aplicação de critérios definidos na LRF. Destacam ainda que a principal polêmica relacionada à criação do conselho diz respeito à representatividade dos atores envolvidos, mas que é possível chegar a um balanço apropriado entre esferas governamentais e poderes constitucionais.

entes subnacionais. Uma delas diz respeito à reformulação do PAF, realizado através da LC 156/2016, com o objetivo de convergir os compromissos e metas para os padrões da LRF. Além das metas, os programas passam a ser customizados, com a definição de compromissos fiscais específicos para os diferentes entes da Federação. Cabe destacar que a maioria dos estados aderiu ao novo PAF. Não menos importante, o Regime de Recuperação Fiscal, ao criar um instrumento para socorrer os entes em grave situação em troca de contrapartidas que ajudem no ajuste de médio prazo, também é um dispositivo de grande importância institucional, que poderá ser aperfeiçoado em um futuro próximo.

Outra iniciativa refere-se à modernização do Sistema de Garantias da União, a fim de torná-lo mais transparente e responsável. Há uma nova classificação de risco em desenvolvimento, que funcionará como instrumento para auxiliar o endividamento sustentável dos entes. Tais medidas são capazes de proporcionar maior segurança para as instituições financeiras e podem contribuir para que a União passe a disponibilizar garantia para os entes que tiverem a situação compatível, ajudando a contornar eventuais problemas com as garantias tradicionais.²⁰ Ainda sobre a capacidade de endividamento, é importante ressaltar que Tollini e Maciel (2017) chamam a atenção para a existência de um descompasso entre os limites de endividamento da LRF (200% da RCL no caso dos estados) e a real

20 Essas iniciativas fazem parte de um conjunto de ações que vêm sendo adotadas pelo Governo Federal e o BCB, com o objetivo de dar maior segurança e sustentabilidade às finanças públicas e ao sistema financeiro. Um exemplo se refere à Resolução 4.589/2017 do BCB, que estabelece limite de exposição e limite global anual de crédito para o setor público. Em 2018, por exemplo, o limite para contratação de operações de crédito é de R\$ 17 bilhões para operações com garantia da União e de R\$ 7 bilhões para operações sem garantia da União, totalizando R\$ 24 bilhões de limite.

capacidade de contratação de dívidas por parte de muitos entes. Isso, portanto, deve ser levado em conta no arcabouço de permissão ao crédito e concessão de garantias.

Uma terceira iniciativa é a criação de uma instituição fiscal independente, materializada na Instituição Fiscal Independente (IFI), no fim de 2016. Como defendido por Afonso e Ribeiro (2016), a criação de uma instituição desse tipo seguiria as práticas internacionais e complementaria a atuação do CGF, acompanhando de maneira independente a execução da política fiscal e elaborando projeções e relatórios de maneira independente.

Projeções

Ao longo do trabalho, foi possível verificar a grave situação em que se encontram os estados. Esta seção busca realizar alguns exercícios preliminares e simplificados para projetar a dívida dos estados em um prazo mais extenso. A estratégia consiste primeiramente em projetar o resultado primário agregado dos entes com base na evolução dos principais itens da receita e despesa. Assim, com base nas premissas macroeconômicas, projeta-se a evolução da dívida também agregada para os entes.

Para realizar as projeções, as variáveis macroeconômicas (PIB, IPCA, câmbio e Selic) são tomadas como exógenas. A fonte é o boletim *Focus* do BCB (de 10 de agosto de 2018), que fornece a mediana de mercado para 2018 a 2021, como mostra a Tabela 7. De 2022 a 2032, são mantidos os valores de 2021, com exceção do câmbio, que é corrigido pelo diferencial de inflação interno e americano, este assumido em 2% ao ano. Para 2017, são utilizados os valores realizados das variáveis.

Tabela 7 • Projeções Focus – mediana agregado

	2017	2018	2019	2020	2021
PIB (%)	1,0	1,5	2,5	2,5	2,5
IPCA (%)	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Câmbio	3,31	3,70	3,70	3,70	3,80
Selic fim de período (%)	7,25	6,50	8,00	8,00	8,00

Fonte: BCB. *Boletim Focus*, 10 ago. 2018.

Nota: Para 2017, dados efetivos.

O balanço primário dos entes utilizado como referência baseia-se nos dados do *Boletim dos Entes Subnacionais* (BRASIL, 2017), com a abertura apresentada na Tabela 8. Para a projeção, é necessário adotar algumas premissas em relação à evolução dos três componentes do gasto, estabelecidas da seguinte forma (e que serão relaxadas depois):

- Pessoal²¹: as despesas com ativos crescem a taxa real de 2,0% ao ano e as despesas com inativos crescem a taxas reais de 2,5% (cenário A), 3,5% (cenário B) e 4,5% (cenário C);
- Investimentos e inversões: aumento de 2,0% real ao ano;
- Outras: aumento de 2,0% real ao ano;

Para a receita, sabe-se que o ICMS e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) representam cerca de 70% da receita agregada. Adota-se, também em nome da simplicidade, a elasticidade de 1 em relação ao PIB, com base em estudos recentes que tentam

²¹ A despesa com pessoal é aberta em quatro categorias no *Boletim dos Entes*. No caso das simulações aqui apresentadas, optou-se por trabalhar somente com duas aberturas dessa despesa (ativos e inativos). Para isso, aplica-se ao total da despesa de pessoal em 2016 uma proporção com base em Santos *et al.* (2017b): 60% para ativos e 40% para inativos.

estimar a elasticidade da receita do ICMS e da receita tributária da União, referência para os repasses aos estados.²²

Tabela 8 • **Balanco primário simplificado dos governos estaduais (agregado) (R\$ bilhões correntes)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receita bruta	428,2	478,6	525,8	583,7	627,3	662,6	696,8
Receita de transferências	108,6	123,1	132,3	141,1	157,1	158,2	179,1
Receitas de arrecadação própria	319,5	355,5	393,4	442,5	470,1	504,5	517,6
Transferência a municípios	78,2	87,4	95,5	106,0	112,5	117,8	121,9
Receita líquida	350,0	391,2	430,2	477,6	514,7	544,8	574,9
Despesa não financeira	338,7	367,8	411,2	478,0	524,3	543,9	575,0
Pessoal	184,7	207,3	235,2	260,7	289,5	327,8	340,8
Investimentos e inversões	49,5	42,8	44,6	61,3	67,5	43,0	42,9
Outras	104,5	117,7	131,5	155,9	167,4	173,2	191,3
Resultado primário	11,3	23,5	19,0	(0,4)	(9,6)	0,9	(0,2)

Fonte: Brasil (2017).

Com a estimativa de resultado primário, o passo seguinte é projetar a dívida, o que é feito com base no seguinte modelo, adaptado de Bevilaqua e Garcia (2002):

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1} * (1+i) - sup_t + A_t}{Y_{t-1} * (1+g)}$$

em que D corresponde à dívida bruta, i corresponde à taxa nominal de juros, sup é o superávit primário, A corresponde a variações patrimoniais que afetam a dívida bruta (por exemplo, reconhecimento de novos passivos), Y é o PIB nominal e g a taxa de crescimento nominal do PIB.

22 Para o ICMS, ver Silveira e Gadelha (2018); para a receita da União, ver IFI (2018).

Para efeitos do modelo, a dívida (D) é dividida em quatro categorias, cada uma com sua taxa de juros nominal correspondente: renegociação com a União, dívida bancária, dívida externa e demais.²³ A simulação inicia a partir de 2018, baseando-se nos dados da Tabela 9, e os resultados são expostos a seguir.

Tabela 9 • Dívida líquida dos estados – por componente (R\$ milhões)

	Dez. 2014	Dez. 2015	Dez. 2016	Dez. 2017
Renegociação	429.057	469.005	493.755	515.947
Bancária estadual	85.801	106.753	118.951	134.483
Externa	74.174	113.749	97.603	101.583
Demais	(37.833)	(29.408)	(24.285)	(27.933)
Total	551.199	660.099	686.023	724.080

Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201802pfp.zip>>. Acesso em: 31 out. 2018.

Resultados

Exposto o arcabouço utilizado, nesta subseção apresentam-se resultados encontrados para dois exercícios diferentes. O primeiro deles adota a simplificação de que os juros e as amortizações da dívida podem ser rolados a todo período, de maneira que os estados não precisam se preocupar em realizar determinado resultado primário para honrar o serviço da dívida. Nesse caso, como mostra o Gráfico 11, o superávit primário tomaria diferentes direções, dependendo do cenário considerado.

²³ As taxas para remuneração de cada uma são, respectivamente: (i) Selic; (ii) uma média entre Selic e Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP); (iii) variação cambial acrescida da taxa de juros americana fixada em 2,5%; e (iv) Selic. Em relação ao parâmetro *R*, considerou-se apenas o pagamento de juros do BNDES ao governo, dado pela TJLP, a partir de 2020.

Gráfico 11 • Resultado primário e dívida líquida: projeções até 2030

Gráfico 11A • Resultado primário (R\$ bilhões correntes)

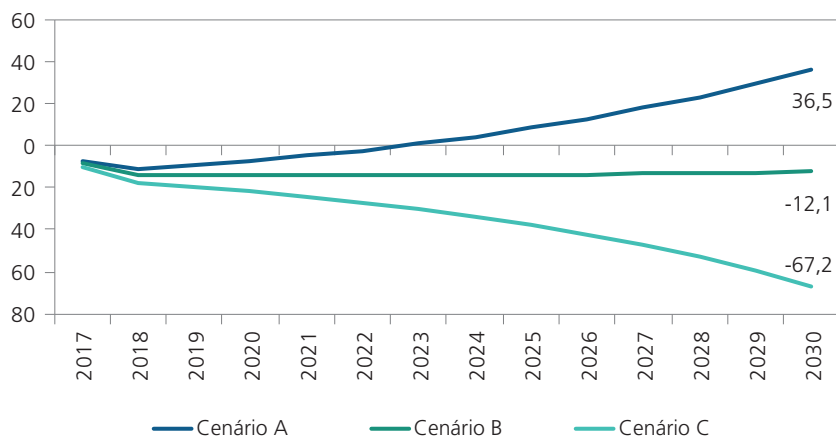
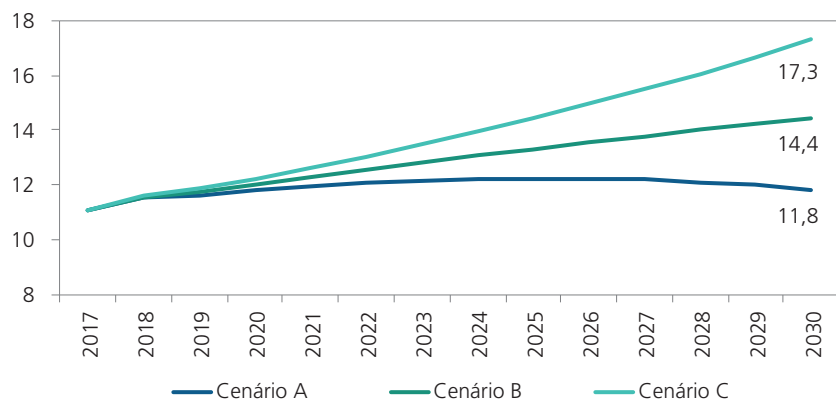


Gráfico 11B • Dívida líquida (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria.

Para um cenário alternativo de maior ajuste das outras despesas, que teriam um aumento real de 1,0% em vez de 2,0%, as trajetórias de resultado primário e de dívida líquida são mais benignas e são apresentadas no Gráfico 12.

Gráfico 12 • Resultado primário e dívida líquida: projeções até 2030 – cenário alternativo

Gráfico 12A • Resultado primário (R\$ bilhões correntes)

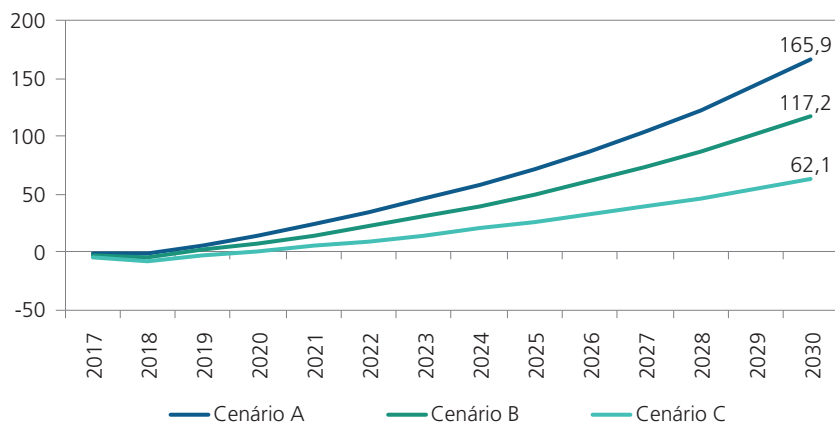
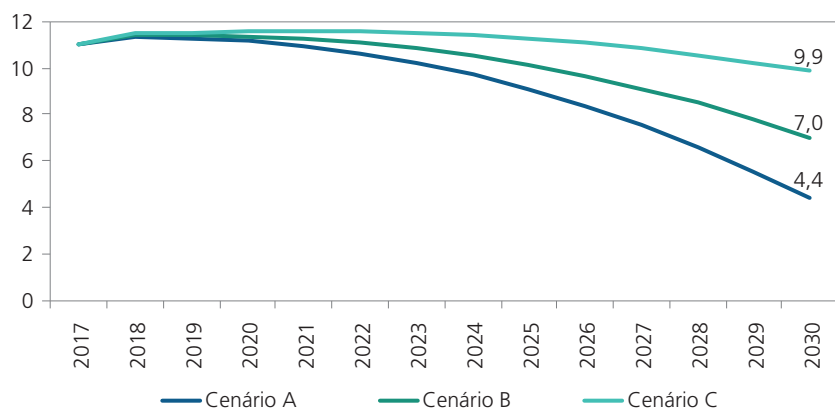


Gráfico 12B • Dívida líquida (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria.

O menor crescimento das despesas, desconsiderando o gasto com inativos, permitiria a obtenção de números mais favoráveis de resultado primário e de dívida líquida dos estados. Esse fato não deveria

surpreender. A despesa com inativos, com maior taxa de crescimento, representava cerca de 25% das despesas totais em 2016. Assim, um crescimento menor de todo o resto, para uma mesma receita, seria capaz de resultar em resultados primários significativamente melhores.

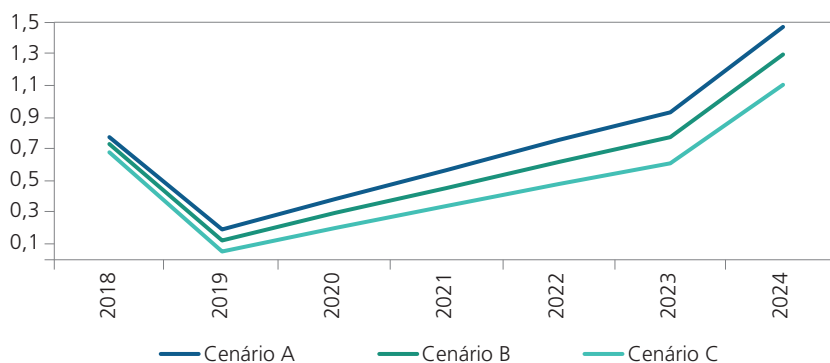
Como a dívida dos estados não é elevada em relação à receita (diferentemente da União), os juros devidos são menores em proporção à receita. Assim, o crescimento desta consegue aos poucos, com o crescimento do PIB, provocar a redução na relação dívida/PIB.

Vale reforçar, contudo, que as diferentes premissas de evolução do gasto público são bastante desafiadoras. Mesmo desconsiderando a despesa com inativos, há enorme pressão para o aumento nas outras categorias do gasto, de maneira que os piores cenários descritos anteriormente parecem ter uma probabilidade de realização bem maior do que os melhores cenários.

O segundo exercício busca quantificar quais as implicações para a despesa decorrente da necessidade de os estados terem que obter um resultado primário suficiente para pagar a amortização de dívida e a despesa com precatórios até 2024. De uma maneira simplificada, tem-se uma conta de R\$ 287 bilhões em amortizações a ser paga de 2019 até 2024 (sendo R\$ 187 bilhões referentes às dívidas com a União e R\$ 100 bilhões referentes aos precatórios). Assume-se, para efeitos do exercício, que ela ocorre linearmente ao longo do período.

Nesse caso, vamos considerar que todas as despesas, com exceção do gasto com inativos, têm crescimento real nulo no horizonte de projeção. O gasto com inativos segue os três cenários já apresentados anteriormente: 2,5% (A), 3,5% (B) e 4,5% (C). Por construção, o ajuste vai se concentrar na despesa com investimento, e os resultados são apresentados no Gráfico 13.

Gráfico 13 • Evolução do investimento dos estados (% do PIB) – exercício 2



Fonte: Elaboração própria.

Em um contexto caracterizado pela necessidade de obtenção de superávit primário para pagar o principal da dívida com a União (sem considerar juros), haveria uma queda brutal do investimento em percentual do PIB, mesmo com a hipótese extremamente forte de crescimento nulo em termos reais de todas as outras despesas que não inativos. Nos diferentes cenários, o investimento reduziria de 0,7% ou 0,8% do PIB em 2018 para 0,1% ou 0,2% do PIB em 2019, só recuperando os patamares de 2018 em torno do ano de 2023. Depois desse período, ele poderia crescer, mas somente com a manutenção da premissa muito pouco realista de que todos os gastos exceto inativos estariam mantidos constantes em termos reais. De outra forma, se for permitido aumento real dos outros gastos, o investimento público rapidamente pode ser zerado, o que de fato se constituiria em uma tragédia econômica e social.

Dessa maneira, conjugando os dois exercícios, podem-se concluir dois aspectos principais, que merecem ser aprofundados:

- Quanto às contas primárias, apesar do crescimento mais forte da despesa com inativos, se os estados conseguirem manter o crescimento das outras despesas abaixo do PIB, o que é uma tarefa bastante desafiadora, o balanço pode se manter equilibrado no médio prazo. Quanto menor o crescimento das outras despesas, mais rápido os estados conseguem alcançar níveis mais satisfatórios de resultado primário, necessitando para isso que a economia se mantenha em crescimento. Se for implementada uma reforma da previdência que diminua a taxa de crescimento do volume de gasto com inativos, melhor ainda para a dinâmica dos resultados fiscais.
- Já as grandes necessidades de caixa para pagar amortizações de dívida e outras despesas de capital (como precatórios) demandam a obtenção de superávits primários significativos por parte dos estados, que deveriam, para isso, ajustar os gastos de maneira bastante austera. O investimento, mais suscetível aos cortes, poderia ser reduzido a níveis extremamente baixos, provavelmente insustentáveis, exigindo alguma solução por parte da União. Assim, esses números mostram mais claramente o grau extremamente preocupante em que se encontram as finanças públicas dos estados brasileiros de maneira agregada. Esses resultados mostram que deve haver uma demanda significativa de crédito (ou ajuda financeira) por parte dos estados nos próximos anos. Logicamente, essa demanda só poderia ser atendida caso os estados se mostrem solventes no médio e longo prazo, o que, mais uma vez, requer uma série de reformas fiscais.

Considerações finais

Após um longo período de relativa tranquilidade, a situação fiscal dos governos estaduais tornou-se bastante grave em tempos recentes, caracterizada pela elevação da dívida e principalmente pela piora expressiva nos resultados primários.

Embora o grande problema seja estrutural, a forte recessão econômica vivida no biênio 2015-2016 amplificou os problemas, levando alguns entes a uma situação de extrema preocupação, incluindo interrupção de serviços públicos e atrasos ou parcelamento de salários e aposentadorias. Nas palavras de Maciel (2016), seriam casos de “semifalência”.

As novas negociações com a União, como o alongamento da dívida e a criação do RRF, acabaram por aliviar a situação no curtíssimo prazo, mas as perspectivas seguem preocupantes, principalmente em razão das despesas previdenciárias dos regimes próprios dos governos locais, que refletem, acima de tudo, o envelhecimento da população brasileira.

Nesse sentido, este artigo teve como objetivo apresentar com mais detalhes a situação fiscal dos estados brasileiros. Para ilustrar as perspectivas futuras, realizaram-se alguns exercícios simples de simulação, nos quais foi possível observar a grande necessidade de controlar os gastos correntes e de reformar a previdência, diminuindo a taxa de crescimento do estoque dos servidores inativos. Mesmo assim, as necessidades de amortização de dívida nos próximos anos devem trazer enormes dificuldades para os estados. De outra forma, se esses se mostrarem solventes, podem encontrar uma saída por meio de operações de crédito, preservando o investimento público.

Uma das raízes da crise dos estados está na flexibilização das regras previstas no arcabouço institucional. A permissão para operações de crédito inadequadas ou mesmo a contabilidade criativa utilizada por estados para burlar os limites de gasto com pessoal são exemplos da deterioração institucional. Para o futuro, portanto, é importante que haja um aperfeiçoamento nesse arcabouço.

Felizmente, essa tarefa já parece ter sido iniciada, com a reformulação do PAF, a modernização do sistema de garantias da União e a criação da instituição fiscal independente. O caminho, contudo, ainda é longo. Há necessidade de rediscutir aspectos do funcionalismo público, como a revisão de critérios para a estabilidade, além da regulamentação da greve. Adicionalmente, seria bem-vinda a criação de um conselho de gestão fiscal, bem como várias outras medidas discutidas no artigo. Enfim, trata-se de uma agenda complexa, mas necessária, ajudando a preservar a sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros.

Referências

AFONSO, J. R.; RIBEIRO, L. Um conselho para responsabilidade fiscal. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, ago. 2016.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução 2.827, de 30 de março de 2001*. Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

_____. *Resolução 4.589, de 29 de junho de 2017*. Define limite de exposição e limite global anual de crédito aos órgãos e entidades do setor público, a serem observados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https%3F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fnormativos%2Fbusca%2Fnormativo.asp%3Ftipo%3DResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%26data%3D2017%26numero%3D4589>>. Acesso em: 31 out. 2018.

BEVILAQUA, A.; GARCIA, M. Debt management in Brazil: evaluation of the real plan and challenges ahead. *International Journal of Finance & Economics*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 15-35, jan. 2002.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais*. Brasília, DF, dez. 2017.

_____. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

_____. *Lei Complementar 148, de 25 de novembro de 2014*. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp148.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

_____. *Lei Complementar 156, de 28 de dezembro de 2016*. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

BROCHADO, A. *Um modelo de projeção do resultado primário dos governos regionais*. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2016.

CAETANO, M. Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios. Brasília, DF: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, 2.195).

CALDEIRA, A. *et al.* Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 50, n. 2, p. 285-306, mar.-abr., 2016.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Brazil: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil*. Washington, D.C.: IMF, 2018.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. A variação da receita em resposta à atividade econômica. *Nota Técnica 19*. Brasília, 2018.

LOZARDO, E.; SANTOS, C.; COSTANZI, R. O crescimento insustentável dos gastos com previdência e pessoal. *Carta de Conjuntura n. 38*. Brasília, DF: Ipea, 2018.

MACIEL, P. J. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (orgs.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MBAYE, S.; TURE, E. What makes fiscal rules effective: lessons from case studies. *Second Generation Fiscal Rules* (Background papers). [S.l.]: abr. 2018. (IMF staff discussion note).

MENDES, M. Por que renegociar a dívida estadual e municipal? Blog *Brasil, economia e governo*. Mai. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2012/05/20/por-que-renegociar-a-divida-estadual-e-municipal/>>. Acesso em: 31 out. 2018.

MENDES, M. *et al.* Juros simples, consequências severas. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 12 abr. 2016. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,juros-simples--consequencias-severas,10000025864>>. Acesso em: 31 out. 2018.

MERCÊS, G.; FREIRE, N. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. *GEO UERJ*, Rio de Janeiro: n. 31, p. 64-80, 2017.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. A renegociação da dívida e o regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SANTOS, C. H. *et al.* A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. *Carta de Conjuntura n. 34*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017a.

_____. Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. *Carta de Conjuntura n. 34*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017b.

SANTOS, D. *Situação financeira dos estados em dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000-2009)*. Prêmio Tesouro Nacional (Menção Honrosa) [Brasília]: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

SILVA, C.; BATISTA, C.; NASCIMENTO, V. Despesas de exercícios anteriores (DEA) como instrumento de gestão de resultados fiscais nos estados brasileiros. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 103-158, dez. 2017.

SILVEIRA, J.; GADELHA, S. *Estimular o nível de atividade econômica ou aumentar alíquota tributária? Uma investigação empírica sobre os determinantes da arrecadação do ICMS*. Brasília: Tesouro Nacional, 2018. (Textos para Discussão, n. 28).

TINOCO, G. Entendendo a renegociação das dívidas estaduais com a União. *Boletim Informações FIPE*, São Paulo, fev. 2017a.

_____. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n.47, p. 259-308, dez. 2017b.

TOLLINI, H.; MACIEL, P. Reformas institucionais no âmbito fiscal. In: GIAMBIAGI, F.; ALMEIDA, M. *Retomada do crescimento: diagnóstico e propostas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 85-96.

Resumo

O objetivo do presente artigo é debater o tema da necessidade de autorização legislativa prévia para a concessão de serviços públicos. Nessa linha, com base na análise crítica dos principais argumentos que vêm sendo sustentados pela doutrina jurídica e pela jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros, este trabalho alcançou duas conclusões principais. Primeiro, não há a exigência de lei autorizativa na Constituição brasileira para que o Poder Executivo celebre um contrato de concessão. Segundo, o estabelecimento de tal exigência pela legislação de qualquer ente federativo seria inconstitucional, sejam quais forem o ente federativo concedente e o serviço público a ser delegado.

Palavras-chave: Concessão. Serviços públicos. Lei autorizativa. Prestação de serviços públicos. Separação de poderes.

Abstract

The purpose of this work is to discuss, in the light of the Brazilian constitutional order, if the concession of public services (intended by the Executive branch) has to be preceded by the approval of Legislative branch (formalized by the enactment of an authorizing law). In this way, after a critical analysis of the main reasons mentioned by legal doctrine and inserted in Brazilian higher Courts decisions, this Essay reaches two main conclusions. First, in accordance with the Brazilian Constitution, the Executive branch doesn't need a previous authorization from the Legislative branch to sign a concession contract with a private firm. Second, the demand of such approval by any federal, state or municipality law would be unconstitutional – independently of the nature of the public service granted and the federative level of the granting authority.

Keywords: Concession. Public services. Authorizing law. Public services provision. Separation of powers.

Introdução*

Diante do cenário atual de constrição fiscal enfrentado pela União e pelos entes federativos subnacionais, as delegações de serviços públicos, notadamente as implementadas por meio de contratos de concessão, vêm se consolidando continuamente como uma alternativa factível para a viabilização de investimentos em infraestrutura e ganhos de eficiência na implementação de políticas públicas.

Como é cediço, por meio dos contratos de concessão,¹ delega-se a operadores privados a responsabilidade pela prestação de serviços públicos,² o que se convencionou designar, inclusive com amparo constitucional, de prestação indireta³ de serviços públicos.

No âmbito da prestação indireta, os contratos de concessão caracterizam-se como o eixo da relação jurídica a ser mantida entre o concessionário e o poder concedente. Tal contrato deve dispor sobre metas de desempenho, qualidade e disponibilidade dos serviços delegados, forma de cálculo de contraprestações públicas e tarifas cobradas dos usuários, critérios a serem aplicados para reajustes e revisões tarifárias, forma de implementação de reequilíbrios econômico-financeiros, estrutura de governança entre os contratantes, mecanismos de resolução de litígios, além de diversos outros temas que compõem a gramática das concessões.⁴

Há, contudo, uma série de desafios para a estruturação e contratação de concessões.

Um dos mais perceptíveis, e que tem sido o cerne de muitos debates recentes, diz respeito às limitações técnicas e institucionais dos en-

* Por sua extensão, as notas deste artigo foram posicionadas excepcionalmente ao fim.

tes públicos para a preparação dos projetos de concessão, processo que, como regra, se mostra bastante longo, oneroso e tecnicamente complexo. Afora essa primeira dificuldade, há uma miríade de outros óbices específicos que representam, no mais das vezes, uma burocratização excessiva do processo de delegação de serviços públicos.

É justamente nesse contexto que se insere a discussão a propósito da exigência de lei autorizativa para a contratação de concessões, tema que, além de já ter sido tratado em alguns trabalhos acadêmicos, também foi objeto de diversos precedentes judiciais em diferentes tribunais do país.

Mas qual é a relevância prática dessa discussão?

Foi possível observar, no âmbito da modelagem de vários dos projetos de desestatização que acompanhamos, que alguns estados e um número expressivo de municípios brasileiros adotaram, em suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, a previsão expressa de autorização legislativa como condição para a delegação de serviços a operadores privados. Ainda no âmbito da União, o art. 2º, *caput*, da Lei 9.074, de 7 de julho de 1995, assimilou posição semelhante ao prever a necessidade de lei que “autorize e fixe” os termos de concessão e permissão de serviço público.

No entanto, mesmo quando não se observa regra expressa na legislação do ente concedente subnacional, verifica-se a existência de um entendimento jurídico difundido de que a obrigatoriedade de aprovação legislativa decorreria diretamente da Constituição, não carecendo de qualquer previsão legal.

Na linha do que será problematizado no texto, tendo em vista as resistências habituais que a participação privada na prestação de

serviços públicos enseja, a necessidade de aprovação legislativa representa um custo de transação relevante para que a delegação de um serviço público seja concretizada. Exatamente por isso importa verificar se de fato ela se sustenta juridicamente.⁵

O presente trabalho tem por objetivo responder às seguintes questões:

- A exigência de leis autorizativas como condição para a contratação de concessões decorre da Constituição?
- Na hipótese de a necessidade de lei autorizativa não decorrer da Constituição, é possível o estabelecimento de tal exigência por meio de previsões constantes de constituições estaduais, leis orgânicas municipais ou da legislação em geral?

A estrutura de tópicos adotada para o artigo é a seguinte: além deste tópico introdutório, a segunda seção apresenta um panorama dos argumentos jurídicos em prol da necessidade de lei autorizativa, os quais foram compendiados com base na análise da doutrina jurídica e da jurisprudência; a terceira seção articula contra-argumentos à necessidade de lei autorizativa baseados na interpretação da Constituição e da legislação infraconstitucional aplicável. A proposta dessa terceira seção foi explicitamente a de se contrapor, com argumentos essencialmente jurídicos, à tese da obrigatoriedade de chancela legislativa. A quarta seção traz considerações de cunho não jurídico sobre a potencial politização do processo de delegação de serviços públicos decorrente da exigência de leis autorizativas. Ao fim do trabalho, a seção conclusiva propõe uma resposta direta aos questionamentos levantados e sumariza as principais ideias desenvolvidas ao longo do artigo.

Argumentos jurídicos a favor da obrigatoriedade de lei autorizativa

Em linha gerais, a lei autorizativa para a celebração de concessões é um tema que já foi abordado em diversos precedentes judiciais e trabalhos doutrinários.⁶ Num esforço de síntese, os argumentos jurídicos em prol da necessidade de lei autorizativa podem ser compendiados nas proposições apresentadas a seguir:

- A obrigatoriedade de lei autorizativa decorre diretamente da interpretação do art. 175, *caput*, da Constituição, por meio da qual a expressão “na forma da lei” significa autorização legislativa prévia.
- A prestação de um serviço público é uma atividade peculiar de Estado, sendo sua delegação uma decisão político-administrativa lastreada no princípio constitucional do estado democrático de direito (art. 3º, incs. III e IV).
- A obrigatoriedade de lei autorizativa para a prestação de serviços públicos, por meio da delegação contratual a operadores privados, decorre do princípio da legalidade.
- A contratação de concessão deve guardar simetria com o tratamento legislativo conferido à retomada dos serviços públicos por meio de encampação, que depende de autorização legislativa prévia.

O mapeamento dessas proposições é o passo inicial do esforço analítico empreendido nos tópicos e subtópicos a seguir, os quais foram desenvolvidos com base em contra-argumentos jurídicos e pragmá-

ticos no sentido de insubsistência da tese da obrigatoriedade de lei autorizativa e das razões que supostamente a embasariam.

Argumentos contrários à obrigatoriedade de lei autorizativa

Apesar da clareza e concatenação com que os argumentos jurídicos compendiados no tópico anterior vêm sendo apresentados em sede doutrinária e jurisprudencial, entende-se que a interpretação jurídica mais correta é no sentido da não necessidade de lei autorizativa para a delegação de serviços públicos e da impossibilidade jurídica do estabelecimento dessa obrigatoriedade por meio de atos normativos infraconstitucionais, incluindo-se aí as leis orgânicas municipais e constituições estaduais. Os argumentos que lastreiam esses entendimentos foram sistematizados nos subtópicos a seguir.

A Constituição não estabelece a necessidade de lei autorizativa como condição para a delegação de serviços públicos

O entendimento majoritariamente defendido pela doutrina jurídica é o de que a necessidade de lei autorizativa decorre diretamente da exegese do art. 175, *caput*.⁷ Nessa linha, a expressão “na forma da lei” estaria a aduzir a necessidade de edição de uma lei de efeitos concretos que figuraria como condição para a delegação contratual de serviços públicos.

Essa, contudo, não é a interpretação que reputamos a mais adequada, na linha da argumentação articulada nos três subtópicos subsequentes.

A interpretação textual do art. 175, *caput*

O argumento assentado na interpretação textual do art. 175, *caput*, parte da redação do referido dispositivo da Constituição da República Federativa do Brasil, qual seja:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, *na forma da lei*, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. *A lei disporá sobre:*

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado (grifos nossos.)

A expressão “na forma da lei”, conforme prevista nesse dispositivo, deve ser, na realidade, entendida como a disciplina normativa geral e abstrata, aduzida por meio de lei formal (embora não necessariamente uma única lei) e que disponha sobre a prestação de serviços públicos pelo poder público – a qual poderá ser executada direta ou indiretamente.

A prestação direta é aquela desempenhada pelo próprio Estado, por meio de seus órgãos ou entes administrativos dotados de personalidade jurídica. Diversamente, a prestação indireta é executada por particulares, arregimentados por meio de certame licitatório (daí a

expressão “sempre através de licitação”) e vinculados ao Estado por meio de um instrumento jurídico de delegação.

Cabe notar que a expressão “na forma da lei” não trata de uma disciplina geral e abstrata aplicável apenas à prestação indireta. O que essa expressão preconiza é que o poder público, independentemente da estratégia estatal definida para a prestação de serviços públicos (se direta ou indireta), deve observar o que diz a lei – a qual deve dispor sobre os temas previstos nos quatro incisos constantes do parágrafo único do art. 175. Essa leitura é reforçada pela realidade legislativa verificada hoje: há leis que tratam especificamente do regime jurídico aplicável apenas às delegações de serviços públicos (art. 175, parágrafo único, inc. I)^{8, 9} e também há aquelas que disciplinam outros assuntos afetos à prestação de serviços públicos, pautando indistintamente a prestação direta e indireta.¹⁰

Portanto, observando-se os limites textuais contidos no art. 175 da Constituição, o entendimento que se reputa o mais adequado é o de que a expressão “na forma da lei” não enseja a obrigatoriedade de edição de uma lei de efeitos concretos, por meio da qual a contratação de uma concessão fica subordinada à prévia aprovação legislativa. Entende-se que essa visão ganha força quando se analisa a redação do dispositivo em tela com mais cuidado, verificando-se que a necessidade de disciplina legal prevista em seu *caput* se aplica não só às concessões, mas também à prestação direta de serviços públicos.¹¹

O art. 175, entretanto, não é uma ilha isolada no oceano normativo constitucional. Essa interpretação acerca do sentido e alcance da expressão “na forma da lei” se coaduna plenamente com a técnica de redação legislativa que foi aplicada em incontáveis passagens do texto constitucional, conforme será examinado no próximo subtópico.¹²

A interpretação sistemática do art. 175, *caput*

A análise de outros dispositivos constitucionais reforça a interpretação de que a expressão “na forma da lei”, tal qual empregada no *caput* do art. 175, se traduz em uma disciplina geral e abstrata, a ser empreendida pelo legislador ordinário.

Primeiro, cumpre destacar que a expressão “na forma da lei” é repetida na Constituição e no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) 112 vezes.¹³ Seria um exercício pouco útil transcrever e comentar todas essas passagens, mas cabe dizer que tal expressão é sempre empregada de modo a reclamar a observância de comandos legais incidentes sobre determinado tema. Dessa forma, parece razoável supor que o art. 175, *caput*, não representa uma exceção ao sentido usual atribuído a essa expressão.¹⁴

Segundo, a Constituição é bastante clara e categórica ao prever, em diversos dispositivos, os casos em que as determinadas condutas ficam condicionadas à prévia edição de lei específica. Entre eles, podem ser citados, a título meramente ilustrativo: o art. 37, incs. XIX e XX, que tratam da necessidade de lei autorizativa para a criação de entes personalizados da Administração Pública e de subsidiárias de sociedades estatais,¹⁵ e o art. 167, que trata de matéria orçamentária e prevê a necessidade de lei autorizativa específica para a abertura e o remanejamento de créditos orçamentários.¹⁶

Por fim, há ainda outro dispositivo constitucional relevante e que precisa ser analisado com o propósito de complementar essa linha de argumentação, qual seja o art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil. Tal dispositivo tem a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públi-

cos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Com base no art. 241, poderia ser aventado um argumento lastreado em interpretação analógica, por meio do qual se defenderia a necessidade de lei autorizativa sempre que estivesse em jogo a delegação de serviços públicos, independentemente da natureza pública ou privada do prestador.

Dito de outra forma, essa tese poderia ser apresentada tendo em vista o seguinte raciocínio: a formatação de gestão associada, que envolve a cooperação entre dois entes públicos para a prestação de serviços públicos, demanda autorização legal; logo, por uma questão de simetria e homogeneidade de tratamento, a exigência de chancela legal também deveria ser aplicada para a delegação de serviços públicos operada pelo Estado em favor de particulares.

Contudo, essa leitura parece não ser adequada.¹⁷

De modo breve, tem-se que a gestão associada, prevista no art. 241, é disciplinada por meio da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que por sua vez foi detalhada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Nos termos do art. 2º, inc. IX, do referido decreto:¹⁸

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:
(...)

IX – gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompa-

nhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos; (...) (grifos nossos).

Verifica-se que o escopo potencial da gestão associada, que pode ser instrumentalizada por meio da constituição de consórcios públicos ou da celebração de convênios de cooperação, é mais amplo do que aquele que pode ser atribuído no âmbito de um contrato de concessão.

Além da prestação de serviços públicos, a gestão associada envolve o compartilhamento entre entes federativos de algumas atividades que devem ser executadas, em seus aspectos nucleares, apenas por pessoas jurídicas de direito público, tais como as funções de planejamento, regulação e fiscalização.¹⁹ São atividades que, nos termos da doutrina administrativista mais tradicional, devem ser desempenhadas por entes de direito público, não podendo ser delegadas a particulares. Como é cediço, os contratos de concessão, por seu turno, têm escopo mais restrito, limitando-se à prestação dos serviços públicos delegáveis.

Por isso, tendo em vista essas diferenças de escopo e de natureza entre as atividades que podem ser abarcadas em cada tipologia de instrumento (contratos de concessão, convênios de cooperação e contratos de consórcio público), entende-se equivocado tomar o art. 241 como parâmetro de interpretação do art. 175 da Constituição.²⁰

A legislação federal aplicável à desestatização de serviços públicos federais não se coaduna com a tese da exigência de lei autorizativa

O regramento legal e a prática adotada pela União para a realização de suas concessões não se coadunam com a tese da exigência de lei

autorizativa para a delegação de serviços públicos – o que reforça o entendimento de que tal exigência não tem assento na Constituição.

Nesse sentido, importa analisar brevemente a legislação infraconstitucional editada pela União, notadamente as leis 9.074/1995, 9.491/1997 e 13.334/2016.

No plano federal, a obrigatoriedade de autorização legislativa, como regra geral, foi prevista expressamente no art. 2º, *caput* e § 1º, da Lei 9.074, de 13 de julho de 1995.²¹ O dispositivo em tela também trouxe exceções para a exigência de chancela legislativa. Nesse sentido:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

§ 1º A contratação dos serviços e obras públicas resultantes dos processos iniciados com base na Lei nº 8.987, de 1995, entre a data de sua publicação e a da presente Lei, fica dispensada de lei autorizativa.

§ 2º Indepe de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelos meios rodoviário e aquaviário.

§ 3º Indepe de concessão ou permissão o transporte:

I – aquaviário, de passageiros, que não seja realizado entre portos organizados;

II – rodoviário e aquaviário de pessoas, realizado por operadoras de turismo no exercício dessa atividade;

III – de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular (grifos nossos).

Analisando-se o art. 2º, é possível constatar que o legislador infra-constitucional partiu do pressuposto de que a Constituição não estabeleceu *per se* a necessidade de lei autorizativa – o que, a nosso ver, reforça a visão articulada nos dois subtópicos anteriores deste trabalho.

Primeiro, caso a exigência de lei autorizativa decorresse diretamente do texto constitucional, não faria sentido que a lei expressamente a determinasse, na linha da regra geral prevista no *caput* do art. 2º. Segundo, ainda que se argumente que o art. 2º, *caput*, é meramente redundante, por reproduzir exigência já prevista na Constituição, mostra-se forçoso reconhecer que não seria admissível que lei ordinária derrogasse regra constitucional, na linha do que é feito expressamente para as exceções especificadas no dispositivo em tela, quais sejam: (a) para os serviços de saneamento básico e limpeza urbana; (b) para os serviços cuja dispensa de lei autorizativa constar expressamente da Constituição Federal, constituições estaduais e leis orgânicas do Distrito Federal e municípios; (c) para os serviços que sejam objeto de processos de delegação iniciados entre as datas de publicação das leis 8.987/1995 e 9.074/1995; e (d) para as hipóteses de serviços previstos nos §§ 2º e 3º.

Em síntese, o tratamento veiculado por meio do art. 2º da Lei 9.074/1995, em que pese ser objeto de debate na doutrina jurídica no que toca à sua constitucionalidade, se contrapõe ao argumento de que a exigência de lei autorizativa está prevista expressamente na Constituição. Isso porque o referido art. 2º prevê, de forma taxativa, a necessidade de autorização legal como regra e, o que nos parece

ser um elemento ainda mais contundente, também dispõe sobre as hipóteses de exceção.^{22, 23}

No entanto, o art. 2º da Lei 9.074/1995 se revela pouco relevante no plano federal, tendo em vista o disposto em outras leis específicas editadas pela União.

Nesse sentido, a Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997 (Lei do Plano Nacional de Desestatização – PND), em seu art. 6º, inc. I, não prevê a necessidade de autorização legal para a desestatização de ativos²⁴ federais – entre os quais os serviços públicos que possam ser objeto de concessão. Nos termos da lei do PND, tais bens e direitos eram incluídos no referido programa mediante aprovação do Presidente da República, após recomendação do Conselho Nacional de Desestatização (órgão de assessoramento composto pelos ministros das principais pastas).²⁵ Além disso, o art. 18 do Decreto 2.594/1998 (que instituiu o regulamento do PND) menciona que a inclusão de um ativo no PND dar-se-á mediante a publicação de decreto do Presidente da República.^{26, 27}

Em linhas gerais, a Lei do PND funcionava como uma lei-quadro, disciplinando o programa federal de desestatizações, dispondo sobre a estrutura de governança aplicável para a execução e o acompanhamento de tais projetos, os procedimentos a serem seguidos pelos atores estatais envolvidos e outros temas relevantes. O que é importante destacar é que a lei explicitou a existência de um espaço amplo de decisão para o Poder Executivo, corporificado nas figuras do Conselho Nacional de Desestatização (CND) e, principalmente, do Presidente da República, a quem competia a palavra final a respeito da desestatização de determinado ativo – decisão essa a ser consubstanciada em decreto. Essa fórmula se manteve inalterada ao longo do tempo, tendo sido aplicada reiteradas vezes

para a privatização de companhias estatais e a concessão de serviços públicos.

Recentemente, a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) pela Lei 13.334, de 13 de setembro de 2016 (Lei do PPI), não trouxe uma mudança de rota, preservando os objetivos, a sistemática e o reconhecimento de poderes decisórios do Poder Executivo já explicitados na legislação do PND.²⁸ O art. 4º da lei é especialmente claro a esse respeito:

Art. 4º O PPI será regulamentado por meio de decretos que, nos termos e limites das leis setoriais e da legislação geral aplicável, definirão:

I – as políticas federais de longo prazo para o investimento por meio de parcerias em empreendimentos públicos federais de infraestrutura e para a desestatização;

II – os empreendimentos públicos federais de infraestrutura qualificados para a implantação por parceria; e

III – as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (grifos nossos).

A dicção do art. 4º é reforçada pelo art. 7º, inc. I, da Lei do PPI, por meio do qual fica claro que cabe ao Presidente da República, na condição de chefe do Poder Executivo, deliberar quanto às matérias previstas no art. 4º da referida lei.²⁹

Ocorre que, além de reforçar a carga decisória quanto ao programa de desestatização no Poder Executivo, o art. 13 da lei do PPI também foi categórico ao determinar que “a licitação e celebração de parcerias dos empreendimentos públicos do PPI independem de lei autorizativa geral ou específica”.^{30, 31}

A partir dessa exposição a respeito das leis 9.491/1997 e 13.334/2016, percebe-se que, no âmbito federal, a autorização legislativa para a realização de concessões não é verificada na prática (em que pese o disposto no art. 2º da Lei 9.074/1995). No máximo, pode-se entender que tais autorizações estão subentendidas de forma genérica e ampla nas leis que disciplinam os programas federais de desestatização e de parcerias de investimentos, além, é claro, da legislação que disciplina especificamente o instituto das concessões.^{32, 33}

Toda essa legislação mencionada nitidamente corrobora o entendimento de que há um espaço decisório amplo para a atuação do Poder Executivo, mas, ainda assim, limitado em seus objetivos, procedimentos e obrigações nos termos da legislação. Dessa forma, observando-se, portanto, o que diz a legislação federal (inclusive a que trata de normas gerais), entende-se reforçada a percepção de que a tese a respeito da exigência constitucional de lei autorizativa se mostra, no mínimo, contrafática.³⁴

Cabe ao Poder Executivo, tendo em vista seu poder-dever de prover serviços públicos, decidir por prestar diretamente ou delegar tais atividades a um operador privado

Um segundo argumento a favor da necessidade de lei autorizativa e usualmente articulado em sede doutrinária, o qual foi trabalhado de forma bastante enfática por diversos autores de destaque,^{35, 36, 37} é o de que a decisão a propósito da prestação indireta, tendo em vista a significância social dos serviços públicos, caracteriza-se como uma decisão política, devendo, portanto, ser previamente submetida e autorizada pelo Poder Legislativo. A outorga do serviço, entendem

os referidos autores, não pode ser caracterizada como um ato de mera gestão, a ser tratado discricionária e isoladamente no âmbito da Administração Pública.³⁸

Em que pesem a concatenação e a clareza desse argumento, entende-se que a exigência de lei autorizativa, mesmo quando prevista em leis orgânicas municipais e constituições estaduais, se mostra materialmente inconstitucional por representar avanço do Poder Legislativo sobre competências tipicamente administrativas, malferindo, por conseguinte, o princípio da separação de poderes, insculpido no art. 60, § 4º, inc. III, da Constituição.^{39, 40, 41}

Nessa linha, deve-se destacar que a obrigação de prestar um serviço público, com base no desenho constitucional de repartição de atribuições, consiste em competência essencialmente material, isto é, uma obrigação que incumbe precipuamente ao Poder Executivo, entendido aqui como o conjunto de entes e órgãos administrativos capitaneados por um mandatário político.^{42, 43} Portanto, cabe ao Poder Executivo definir as políticas públicas e os respectivos meios e estratégias para implementá-las, observando, idealmente, um planejamento de ações de longo prazo (naturalmente, se existente).^{44, 45}

Entre tais estratégias pode estar a opção por prestar determinado serviço diretamente, por meio de seus órgãos e entes administrativos, ou indiretamente, por meio de delegações implementadas e acompanhadas pelo poder público “na forma da lei”. Não há ressalva ou inclinação da Constituição por um ou outro modelo de prestação (direta ou indireta). Entende-se, por conseguinte, que existe aqui um espaço de decisão do Poder Executivo que naturalmente precisa ser preenchido com transparência e critérios técnicos.⁴⁶

Isso não significa, todavia, que o Poder Executivo possui um cheque em branco para decidir a seu bel-prazer.

Primeiro, o sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição confere ao Poder Legislativo, além das funções legislativas típicas, uma série de atribuições de fiscalização e controle, inclusive por meio de órgãos de assessoramento. Existem atribuições específicas relativas ao controle de contratos administrativos celebrados pela Administração Pública (tais como os contratos de concessão), os quais, nos termos do art. 71, *caput*, inc. X e § 1º, podem ser sustados pelo Poder Legislativo, com base em comunicação efetuada pelo Tribunal de Contas competente.^{47, 48, 49} Aliás, diga-se de passagem, a prestação executada por meio do contrato de concessão – instrumento que prevê metas de disponibilidade e universalização dos serviços, indicadores de desempenho e qualidade e outras obrigações claramente atribuídas ao concessionário – tende a oportunizar, como regra, um controle mais efetivo pelo Poder Legislativo, órgãos de controle e sociedade civil organizada do que aquele observado para a prestação direta.

Além disso, nunca é demais ressaltar que a concessão de um serviço público não é o mesmo que negar, a partir da celebração do contrato de concessão, a responsabilidade do Poder Executivo pelo serviço delegado e pelo atingimento dos fins sociais a ele subjacentes. Há diversas outras funções de interesse público que permanecerão a cargo da administração, tais como o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços outorgados.

Segundo, cabe ao Poder Legislativo outro papel extremamente relevante, ditado pela Constituição, qual seja o estabelecimento de um regramento legal, geral e abstrato que vai pautar a atuação do Poder Executivo na contratação de concessões, dispondo, em atendimento ao conteúdo especificado no parágrafo único do art. 175 da Constituição, sobre o regime jurídico aplicável a tais contratos, os direitos dos usuários, a política tarifária e a adequação dos serviços. Adicio-

nalmente, esse controle legislativo também se impõe por ocasião da discussão e aprovação de leis orçamentárias, ocasião em que a contratação de projetos de concessão poderá ser discutida sob o prisma da alocação de recursos e da programação orçamentária.⁵⁰ Ou seja, é incontestável que existe um espaço de delimitação normativa, na linha do determinado pela Constituição, que só pode ser traçado pelo Poder Legislativo, no âmbito da União e dos entes subnacionais.

Por conta desses fatores, tem-se que a exigência de lei autorizativa importa numa concentração excessiva de prerrogativas no Poder Legislativo, a quem caberá não apenas fiscalizar e dispor (de forma geral e abstrata) sobre a disciplina jurídica das delegações de serviços públicos, mas também dar a palavra final (leia-se, a “autorização”), no caso concreto, para a contratação de qualquer concessão.

Em termos práticos, a obrigatoriedade de autorização legislativa tem o efeito de transferir para o Poder Legislativo o poder de decisão sobre a delegação do serviço, bem como, em teoria, a responsabilidade pelo manejo e pela consideração, para cada concessão, de uma série de variáveis técnicas pertinentes à prestação de um serviço público.⁵¹ E nesse contexto cabe indagar: o Poder Legislativo é realmente o ator institucional mais capacitado para desempenhar esse papel?

Por isso, reputar válida a necessidade de lei autorizativa para a prestação indireta de serviços públicos significa, para todos os efeitos, a caracterização de uma ascendência hierárquica do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo em matéria de prestação de serviços públicos, o que, a nosso ver, parece não condizer com a Constituição.⁵²

A delegação de um serviço público a particular por meio de contrato de concessão sem lei autorizativa prévia não afronta o princípio da legalidade

Outro argumento aduzido em sede doutrinária é o de que a ausência de autorização legislativa para a delegação de serviços públicos se mostra necessária em razão do princípio da legalidade.

Tendo em vista a percepção tradicional e mais difundida sobre o princípio da legalidade, toda a atuação das entidades e órgãos públicos precisa estar expressamente autorizada e enquadrada por lei. Nesse sentido, o argumento sustentado por aqueles que entendem necessária lei autorizativa parte do seguinte raciocínio: se a atuação da Administração Pública, por meio de seus entes e órgãos administrativos, é vinculada positivamente à lei, então, premissa semelhante deve se dar no âmbito da transferência de serviços e atividades para atores privados.^{53, 54}

Todavia, defende-se no presente trabalho uma leitura diferente sobre a incidência do princípio da legalidade em sede de delegação de serviços públicos.

Em relação ao poder concedente, a delegação do serviço e a posterior interação com o concessionário devem se pautar no que determinam a Constituição e a legislação aplicável, constituída por normas gerais editadas pela União e normas específicas dispostas por cada ente federativo. Nesse particular, o escopo do tratamento legislativo é amplíssimo, abrangendo os direitos, as prerrogativas, os deveres e as limitações do poder concedente na delegação dos serviços e no acompanhamento da concessão; o regime jurídico que deve ser imposto ao concessionário e que deverá estar retratado no contrato de

concessão (inclusive por meio da inclusão de cláusulas contratuais obrigatórias); o detalhamento do procedimento licitatório; as regras de prudência fiscal no caso de parcerias público-privadas etc. A formalização da prestação indireta e o acompanhamento do contrato, portanto, não se dão a esmo e com discricionariedade plena do Poder Executivo. Pelo contrário, observam um regramento bastante extenso e detalhado na legislação.

Além disso, é importante reforçar que a atuação do Estado vai se dar, a partir da celebração do contrato de concessão, no exercício das funções públicas de fiscalização e regulação, funções essas que serão exercidas por pessoas jurídicas de direito público, constituídas conforme determina a Constituição e com suas competências devidamente atribuídas e especificadas em atos legais.

Em relação ao particular delegatário, há basicamente dois conjuntos de regras que lhe são impostas. Primeiro, as previstas de modo genérico e abstrato, que decorrem diretamente da legislação (em sentido amplo), abrangendo o disposto nas leis, decretos do Poder Executivo e atos regulamentares aplicáveis (inclusive os regulamentos administrativos expedidos por agências reguladoras). Além dessas, há regras concretas e específicas estabelecidas em cada contrato de concessão, conforme cabe a um instrumento elaborado de acordo com a lei. Constata-se, assim, que o plexo de normas a serem cumpridas pelo concessionário, na condição de mandatário de uma função estatal essencial (a prestação de serviços públicos), é bastante extenso.

Portanto, apesar de as concessões de serviço público serem um expediente de desestatização, ou seja, de cometimento da prestação de serviços públicos a entes de direito privado e não estatais, a atuação desses particulares é bastante regrada, cabendo-lhes prestar os

serviços delegados em conformidade com o quadro legal, regulamentar e contratual estabelecido.

Por conta do exposto, não nos parece acertado dizer que a ausência de lei autorizativa da concessão, como condição prévia para a delegação de um serviço público, vulnera o princípio da legalidade, dado que a base normativa incidente tanto sobre o poder concedente como sob o concessionário é amplíssima.

Desbordando dos argumentos estritamente jurídicos, na linha do que será desenvolvido com mais cuidado adiante, é preciso pontuar que entendimento oposto ao que defendemos no presente trabalho poderia ensejar desafios práticos adicionais ao longo da vigência dos contratos de concessão. Nessa linha, algumas questões que precisariam ser respondidas são: Qual deveria ser a abrangência da lei que autorizasse a concessão? Ela pode ser genérica ou deve ser específica para cada concessão? A lei pode ser redigida em bases mais gerais ou precisa ser detalhista, dispondo detidamente sobre aspectos-chave da concessão (como o prazo, o objeto e os valores envolvidos)? Teria o Poder Executivo autonomia para dispor sobre lacunas existentes na lei? Aditivos contratuais sobre questões substanciais da concessão, sempre que necessários, precisariam ser aprovados por lei autorizativa também?

É preciso pontuar ainda que não é apenas no âmbito das delegações de serviços públicos que a Administração Pública se encontra adstrita ao princípio da legalidade, mas sim em relação a toda sua atuação. Nem por isso se cogita, como regra, de autorizações legislativas específicas para cada ato a ser praticado pelo Poder Executivo, especialmente considerando a multiplicidade de tarefas desempenhadas na gestão da coisa pública. Nesse aspecto, não há nada de essencialmente diferente na base normativa da delegação de serviços

públicos, inclusive em sede constitucional, que reclame tratamento distinto no que tange à aplicação do princípio da legalidade.

Enfim, o objetivo da enunciação dessas indagações é mostrar que podem surgir dúvidas razoáveis sobre o escopo e o alcance do entendimento de que a exigência de lei autorizativa é uma decorrência natural do princípio da legalidade. Levar essa visão (que reputamos inadequada) ao pé da letra provavelmente significaria exigir um conjunto de diligências que hoje não são atendidas e que representariam, de certo, uma burocratização adicional do processo concessório e maior insegurança jurídica para operadores privados e a Administração Pública.

A contratação de concessão não deve guardar simetria com o tratamento conferido ao instituto da encampação, que depende, nos termos do art. 37 da Lei 8.987/1995, de autorização legislativa prévia

Um argumento suscitado doutrinariamente em favor da necessidade de lei autorizativa se relaciona ao fato de que a extinção contratual operada mediante encampação depende, na dicção estabelecida pela Lei 8.987/1995, de autorização legislativa e prévio pagamento indenizatório. Dessa forma, tendo em vista que essa categoria de extinção contratual antecipada, motivada pelo interesse público, depende de autorização legislativa, seria razoável concluir, por uma questão de simetria de formas, que a contratação da concessão também deveria estar condicionada ao atendimento de requisito semelhante.⁵⁵

De fato, a comparação dos requisitos jurídicos aplicados para a constituição do vínculo (por meio da celebração do contrato) e para sua extinção (por meio da encampação) é um exercício praticamente intuitivo. Destaque-se, inclusive, que a decisão pela encampação é baseada numa percepção de interesse público por parte do poder concedente (e de conveniência política também, ressalte-se) e, dessa forma, não consiste em decisão de natureza ontologicamente diferente daquela que motivou, num primeiro momento, a própria delegação do serviço a um operador privado. Posto isso, a partir dessa análise comparativa, a seguinte questão se coloca: assumindo-se como premissa a necessidade de manter uma argumentação coerente, como então compatibilizar a necessidade da autorização legislativa prevista no art. 37 da Lei 8.987/1995 e a tese advogada no presente artigo, da não necessidade de lei autorizativa para a contratação de concessões?

Aprofundando a ótica do princípio do paralelismo de formas,⁵⁶ apesar do raciocínio intuitivo anteriormente destacado, não parece correto expedir conclusão sobre a forma como deve ser iniciado determinado ato com base na maneira como tal ato se encerra. Conforme tradicionalmente empregado, o princípio do paralelismo de formas indica que a modificação de um ato jurídico somente pode ocorrer pelo emprego da mesma forma utilizada para criá-lo. Presumir a necessidade de lei autorizativa para iniciar uma concessão baseado no regramento da encampação representa uma inversão na lógica de aplicação do princípio do paralelismo de formas.

Ademais, como se verificará adiante, o ponto defendido neste trabalho é que o fundamento para a extinção decorrente da encampação exigir participação do Poder Legislativo se assenta em regramento constitucional específico e diverso do que norteia a decisão pela

delegação de serviços públicos. Com efeito, o princípio da simetria de formas, antes de ser uma regra rígida, é, em verdade, um vetor interpretativo a ser seguido e que, por sua natureza, não afasta eventual tratamento assimétrico disposto em lei e, ainda mais, na própria Constituição.

Tanto é assim que outras formas de extinção do contrato de concessão não se submetem à exigência de autorização legislativa, como ocorre com a rescisão, a caducidade e a anulação, situações também qualificadas como eventos anormais de extinção contratual, mas que possuem, em sua gênese, contornos completamente diferentes.

A nosso ver, a análise dessa questão está relacionada ao sentido e ao alcance tradicionalmente atribuídos ao princípio da legalidade aplicado à Administração Pública – como “vinculação positiva à lei”.

A retomada do serviço público prestado por um particular significa que o ente público passará a prestar o serviço por sua própria conta, por meio de seus entes e órgãos administrativos. Nesse sentido, assumindo-se como premissa a necessidade de vinculação positiva à lei, deve-se reconhecer que a atuação dos referidos entes ou órgãos administrativos, em qualquer cenário, carecerá de lei instituidora e atribuidora de funções administrativas.

Num contexto de encampação, o cenário mais provável é o de que os serviços retomados sejam prestados de forma descentralizada, por meio de autarquias, fundações públicas ou sociedades empresariais estatais, dependendo, na forma do texto constitucional (art. 37, inc. XIX), da instituição, do regramento ou da adequação (caso se trate de entes já existentes) de suas atribuições por meio de lei. Na mesma linha, também é juridicamente possível que a prestação do serviço público retomado seja cometida a órgão público integrante

da estrutura da administração direta, nos termos do art. 84, inc. VI, o que, a nosso ver, dependeria igualmente da edição de lei.⁵⁷

Portanto, não se trata de apenas retomar o serviço, mas também de atribuí-lo, por meio de lei, a ente ou órgão administrativo capacitado para assumir sua operação. O objetivo da lei consiste em assegurar um mínimo de institucionalidade e organização de funções administrativas – principalmente no que concerne à previsão de recursos necessários para fazer frente aos serviços retomados.⁵⁸

Além dos aspectos financeiros ínsitos à prestação de um serviço público, a encampação tende a ensejar ônus elevado, dado o dever legal de indenizar o concessionário pelos investimentos por ele realizados e ainda não amortizados ou depreciados.⁵⁹ Por isso, tendo em vista o papel do Poder Legislativo em matéria financeira e a possível assunção pelo poder concedente de elevado ônus relativo à indenização do particular, não nos parece anacrônico condicionar a encampação à edição de lei autorizativa prévia.

Por fim, um argumento passível de ser aventado é o de que a autorização legislativa, como requisito da encampação, é um expediente que confere estabilidade jurídica ao vínculo constituído entre poder concedente e particular, no sentido de garantir que a extinção do contrato, em razão de interesse público superveniente, não dependerá apenas da vontade do chefe do Poder Executivo.⁶⁰ O argumento é o de que a ausência dessa trava legal tenderia a aumentar a percepção, por parte dos operadores privados, de riscos associados ao voluntarismo político.

Contudo, reputamos que esse argumento não é adequado. Não se desconsidera que a lei é um elemento que traz, pragmaticamente, mais estabilidade ao vínculo, na medida em que cria barreiras adi-

cionais à sua dissolução. Mas essa é uma consideração exclusivamente extrajurídica, que desborda da proposta de analisar a exigência de lei autorizativa sob o enfoque da juridicidade. Além disso, no nosso entendimento, deve-se reconhecer que essa maior robustez do vínculo entre poder concedente e poder concessionário seria igualmente obtida com a edição de lei autorizativa previamente à celebração do contrato de concessão. Ora, se a lei possui de fato essa função estabilizadora, então poder-se-ia defender a conveniência da autorização legal para ambos os contextos – o início da concessão e a extinção contratual mediante encampação.

Posto isso, a questão que se impõe é a seguinte: os fatores estruturais, orçamentários e econômicos descritos, que justificam a lei autorizativa na encampação, também não estão presentes nas demais formas de extinção?

Em relação ao ônus financeiro imediato da extinção contratual, a diferenciação consta da própria legislação, na medida em que para a encampação se exige indenização prévia. Tal condição não é prevista para os demais casos, permitindo que ocorra posteriormente a compatibilização orçamentária (para pagamento voluntário ou por meio de precatório judicial).

No que tange aos outros pontos, estão presentes nas demais formas de extinção do contrato de concessão todas as questões estruturais e orçamentárias verificadas na encampação. Precisar-se-á o outrora poder concedente definir atribuições e alocar recursos para realizar a prestação direta dos serviços após o fim da concessão mesmo nas hipóteses de caducidade, rescisão ou anulação.

A diferença está na previsibilidade de tais eventos. Embora todas as formas de extinção tratadas aqui possam ser consideradas eventos

anormais de extinção contratual, somente a encampação representa uma ação orquestrada, enquanto as outras reclamam atuação da Administração Pública, mesmo sem planejamento prévio. Como titular do serviço em face do princípio da continuidade, não pode a Administração Pública se furtar à prestação, principalmente, dos serviços de caráter essencial, ainda que sem formalização legislativa sobre os aspectos estruturais e orçamentários necessários.

Por fim, em breve síntese, o cerne das ideias defendidas no presente tópico é o de que a exigência de lei autorizativa para a extinção mediante encampação, conforme prevista no art. 37 da Lei Geral de Concessões, é uma decorrência natural da necessidade de pautar a atuação administrativa pela legalidade, em especial quando há aspectos organizacionais e financeiros relevantes em jogo. Portanto, o regramento atribuído à encampação pela Lei 8.987/1995 não infirma o entendimento de que a delegação de serviços públicos não depende de autorização legislativa.

Levar a sério a necessidade de aprovar leis autorizativas importaria numa releitura da própria sistemática de acompanhamento da concessão e na necessidade de celebração de aditivos decorrentes de alterações de escopo contratual

Observa-se que os contratos de concessão, por serem instrumentos complexos, de longo prazo e naturalmente incompletos,⁶¹ ensejam frequentemente a celebração de aditivos, inclusive por conta da necessidade de formalizar alterações de objeto e reequilíbrios

econômico-financeiros. Nesse caso, há a possibilidade de inúmeras modificações, tais como a inclusão de investimentos obrigatórios no escopo do contrato, a postergação de metas de cobertura e atendimento de usuários, a readequação de indicadores de desempenho e de obrigações contratuais originalmente estabelecidas, a extensão de prazo contratual decorrente de reequilíbrio financeiro, a revisão de valores de tarifas e ou contraprestações públicas, entre outras.

Então, admitindo-se como pressuposto teórico a constitucionalidade da exigência de leis autorizativas, não seria o caso, por questão de simetria, nos cenários de alterações contratuais significativas, de se obterem novamente o reexame e a chancela do Poder Legislativo?⁶²

A base desse questionamento decorre do fato de, ao menos em teoria, a aprovação da delegação dos serviços em sede legislativa, na linha do que defende a corrente doutrinária predominante, deveria se processar tendo em vista certas condições essenciais do projeto. Isso posto, eventuais alterações nessas premissas ao longo da execução contratual poderiam significar, por assim dizer, uma burla à vontade legislativa externada como condição para a contratação do projeto.

A nosso ver, apesar de não concordarmos com a tese da necessidade de autorização legislativa, entendemos que levar essa exigência a sério significaria aprovar novas leis sempre que houver alteração substancial de aspectos contratuais⁶³ – a qual deveria, naturalmente, ser analisada caso a caso em pareceres lavrados pelas procuradorias jurídicas dos entes concedentes.

Apesar de não ter sido feita uma pesquisa específica sobre esse tema, extrai-se da nossa experiência com alterações contratuais que não vem sendo essa a prática adotada como regra para as delegações atualmente vigentes, inclusive nos casos em que a celebração dos contratos foi antecedida de aprovação legislativa.

A necessidade de aprovação legislativa tende a oportunizar a politização excessiva do processo de delegação de um serviço público

Em complemento aos aspectos essencialmente jurídicos abordados nos tópicos anteriores, o objetivo desta seção é o de trazer algumas considerações sobre as dificuldades práticas decorrentes da tese da autorização legislativa.

Nesse sentido, é importante pontuar que a obrigatoriedade de aprovação legislativa para a contratação de concessões abre margem para que interesses políticos, presentes na esfera legislativa, sejam canalizados (e se tornem preponderantes) no processo decisório público, relegando para segundo plano argumentos técnicos escoimados em estudos de viabilidade e boas práticas administrativas.

Na realidade, não se pode ser ingênuo e desconsiderar que, mesmo na esfera do Poder Executivo, há diversos aspectos políticos e ideológicos sendo carreados para o processo decisório sobre a realização de uma concessão e definição do escopo e do conteúdo do respectivo contrato. Basta dizer que o chefe do Poder Executivo e os titulares de ministérios e secretarias de governo dos entes federativos das três esferas também são agentes políticos. No entanto, minimamente, há uma expectativa de que a agenda política e eventuais inclinações eleitorais desses personagens sejam contemporizadas por uma burocracia estatal perene e especializada. Se essa eventualmente não é a realidade empírica em muitos entes federativos, ao menos é a

realidade normativa, isto é, aquela sob a qual as normas jurídicas devem ser interpretadas.

Por outro lado, quando a decisão final é deslocada para a esfera legislativa, é forçoso reconhecer a existência de uma politização adicional dessa decisão, abrindo-se a possibilidade de que vieses político-ideológicos, bem como o varejo das composições e acordos legislativos, se superponham a uma decisão que deveria ser informada predominantemente por aspectos técnicos. Num cenário ideal, os referidos vieses não deveriam ser carregados para a decisão, afinal, do usuário do serviço, pouco importando o caráter estatal ou privado do operador, contanto que o serviço seja efetivamente prestado de modo adequado.

Além disso, esse quadro de politização legislativa em potencial se mostra ainda mais grave próximo aos períodos eleitorais, dado que os projetos de participação privada, tais como os de concessão, tendem a naturalmente ensejar considerável reatividade do eleitorado.

Primeiro, porque tais projetos se inserem no âmbito de uma ceulema ideológica sobre os papéis a serem desempenhados pelo Estado e pelo setor privado na prestação de serviços públicos, a qual é caracterizada por uma série de preconcepções de improvável superação.⁶⁴

Segundo, porque os contratos de concessão, para serem bem-sucedidos e viáveis economicamente, precisam, em regra, considerar reajustes e revisões nos valores tarifários, na implementação de política de cortes para usuários inadimplentes e em tantas outras medidas (baseadas numa análise econômico-financeira e racional da prestação de tais serviços) que soam flagrantemente impopulares e com as quais os legisladores “não querem ser acusados de compactuar” às vésperas de uma eleição. O resultado dessa equação de interesses é

que se verifica, na prática, um encurtamento substancial do período em que a decisão de levar uma concessão adiante pode ser tomada, o que prejudica a concretização de tais projetos e do interesse público a eles subjacente.

Por isso, e retomando ideias já aventadas anteriormente, a leitura que parece ser a mais adequada é a de que o papel do Poder Legislativo no âmbito das concessões, além da edição de normas gerais e abstratas, é o de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos celebrados, valendo-se de seus órgãos de assessoramento.

Conclusão

O presente trabalho teve por propósito organizar os principais argumentos envolvidos na discussão sobre a necessidade de lei autorizativa para a concessão de serviços públicos, apresentando um panorama de como o tema é tratado pela doutrina jurídica e na jurisprudência dos tribunais superiores.

Nesse sentido, o texto foi estruturado de modo a apresentar os seguintes entendimentos: (a) não existe previsão constitucional da exigência de lei autorizativa para a delegação de serviços públicos; e (b) é inconstitucional a previsão de tal exigência em constituições estaduais, leis orgânicas municipais e legislação ordinária infraconstitucional – independentemente do ente federativo concedente e do serviço público a ser delegado. Tais entendimentos, conforme observado ao longo do texto, são amplamente minoritários na doutrina jurídica, embora a inconstitucionalidade da exigência de autorização legislativa tenha sido expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento proferido no âmbito da ADI 472-BA.

Em breve apanhado, os argumentos articulados ao longo do trabalho para subsidiar o posicionamento pela não obrigatoriedade de leis autorizativas podem ser resumidos nas proposições a seguir:

1. Não é possível inferir a necessidade de lei autorizativa com base nos dispositivos constitucionais que dispõem sobre a prestação indireta de serviços públicos.

1.1. A partir de uma análise textual, verifica-se que a expressão “na forma da lei”, prevista no *caput* do art. 175 da Constituição, deve ser interpretada como “disciplina legal geral e abstrata”, que deverá versar sobre os temas mencionados nos incisos do parágrafo único do art. 175 e ser aplicável, indistintamente, à prestação direta e indireta de serviços públicos.

1.2. Considerando também uma análise sistemática de outros artigos constitucionais, verifica-se que a expressão “na forma da lei” é aplicada reiteradamente pelo texto constitucional para se referir à “lei geral e abstrata” – e não para veicular a necessidade de lei autorizativa com efeitos concretos. Esse entendimento fica mais claro ao se verificar que a Constituição, nas hipóteses em que de fato exige lei instituidora ou autorização legislativa, o faz de forma clara, residual e normalmente associada à disciplina de matéria orçamentária ou como condição para a constituição de entes da administração indireta dotados de personalidade jurídica de direito privado.

1.3. A verificação da legislação infraconstitucional federal e a prática jurídica adotada pela União, para seus projetos de concessão, não se coadunam igualmente com a tese de que a exigência de lei autorizativa decorre diretamente da Constituição. Na realidade, a legislação federal adotou sistemática diametralmente oposta, qual seja a de reforçar o papel decisório do Poder Executivo em matéria de desestatizações e parcerias de investimentos.

2. A exigência de lei autorizativa é inconstitucional por representar uma intrusão do Poder Legislativo no rol de competências e atribuições inerentes ao Poder Executivo, importando em violação do princípio da separação de poderes.

2.1. Entende-se que, em matéria de serviços públicos, existe um equilíbrio constitucional claro entre as atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo: compete ao Poder Executivo prestar os serviços públicos, podendo, entretanto, decidir, com base em critérios técnicos, sobre a conveniência e oportunidade de se valer da prestação indireta, devendo, para tanto, conduzir os estudos estruturantes, licitar o projeto e cuidar do acompanhamento, da fiscalização e da regulação do contrato celebrado – desempenhando todas essas atividades na forma e nos limites traçados pela legislação; e compete ao Poder Legislativo dispor, por meio de normas gerais e abstratas, sobre os temas previstos no parágrafo único do art. 175, bem como fiscalizar a legalidade e os resultados da concessão por meio do controle externo. Nesse contexto, a exigência de lei autorizativa deturpa esse arranjo de funções institucionais e importa numa concentração excessiva de poderes decisórios na esfera do Poder Legislativo.

3. A delegação de um serviço público a particular por meio de contrato de concessão, sem lei autorizativa prévia, não afronta o princípio da legalidade.

3.1. Na delegação de serviços públicos, a observância do princípio da legalidade, para o poder concedente e para o concessionário, se dá pelo atendimento da legislação vigente, o que abrange as leis de normas gerais editadas pela União e as leis de normas específicas editadas por cada ente federativo, no âmbito de sua respectiva competência. Além de observar o que diz a lei, concedente e concessionário devem pautar sua atuação pelo estabelecido em atos

normativos infralegais (decretos, portarias, regulamentos expedidos por agências reguladoras) e pelo contrato de concessão.

3.2. No mesmo sentido, as funções públicas indelegáveis e que deverão ser desempenhadas pelo poder concedente, quais sejam as de planejamento, fiscalização e regulação dos serviços, também precisarão ser exercidas em conformidade com a lei.

4. A contratação de concessão não deve guardar simetria com o tratamento conferido ao instituto da encampação, que depende, nos termos do art. 37 da Lei 8.987/1995, de autorização legislativa prévia.

4.1. A retomada do serviço público pelo poder concedente importa na necessidade de reinserção de tal atividade dentro da estrutura da Administração Pública, dispondo sobre temas como a alocação de pessoal e a dotação de recursos financeiros para fazer frente a tal assunção. A lei, exigida nos termos do art. 37 da Lei Geral de Concessões, é um expediente necessário para vincular positivamente a atuação da Administração Pública.

5. Levar a sério a necessidade de aprovar leis autorizativas importaria numa releitura da própria sistemática de acompanhamento da concessão e na necessidade de celebração de aditivos decorrentes de alterações de escopo contratual.

5.1. Optando-se por levar a sério a tese da necessidade de autorização legislativa, o equacionamento de cada uma das vicissitudes naturais dos contratos de concessão, tais como a realização de reequilíbrios, de alterações no objeto contratual e outras medidas que importassem na celebração de aditivos, dependeria da edição de novas leis autorizativas.

6. *A necessidade de aprovação legislativa tende a oportunizar a politização excessiva do processo de delegação de um serviço público, reduzindo, inclusive, a janela temporal em que uma lei pode ser efetivamente discutida e aprovada em sede parlamentar.*

7. Os projetos de participação privada em infraestrutura, em especial os que versam sobre a delegação da prestação de serviços públicos, se veem frequentemente envoltos em disputas político-ideológicas que são carreadas para o debate legislativo sobre o mérito da escolha administrativa. Essa dinâmica dificulta, sobremaneira, que a implementação de tais projetos não seja interrompida durante os ciclos eleitorais.

É importante destacar que de forma alguma se desconsidera que um debate sério e transparente travado no Poder Legislativo tem o potencial de gerar contribuições valiosas para o planejamento de políticas públicas, inclusive aquelas viabilizadas por meio de concessões. No entanto, sustenta-se que existe um espaço específico de atuação do Poder Legislativo delimitado na Constituição e que não comporta a prerrogativa de autorizar previamente a delegação de serviços públicos.

Por fim, seria crucial para o futuro desse debate sua reapreciação pelo Supremo Tribunal Federal por meio de uma análise robusta e aprofundada dos argumentos jurídicos e pragmáticos em jogo. Nesse caso, a autoridade de novo precedente da Suprema Corte, independentemente de se em controle abstrato ou concreto de constitucionalidade, poderia dar lastro argumentativo para que as administrações públicas das três esferas sustentassem a não necessidade de aprovação legislativa de seus projetos.

Notas

1 Nos termos do art. 175, *caput*, da Constituição, a prestação indireta de serviços públicos dar-se-á por meio de concessões ou permissões. Embora ambas as ferramentas, cada qual com suas características peculiares, possam ser manejadas para viabilizar a delegação de serviços públicos, o foco do presente trabalho está no contrato de concessão. Nesse sentido, ao longo do texto, para fins de simplificação, trataremos das expressões “delegação de serviços públicos”, “prestação indireta”, “concessões” e “contratos de concessão” como estando sempre relacionadas à delegação mediante contrato. De todo modo, o tratamento deferido pela Lei 8.987, de 13 de setembro de 1998, ao tratar das concessões e permissões de serviços públicos, estabeleceu diferenciações entre os institutos, atribuindo às permissões o caráter de contrato de adesão, nos termos de seu art. 40.

2 Ao longo do texto, optou-se deliberadamente por mencionar apenas os serviços públicos como objeto potencial dos contratos de concessão. Contudo, é importante ressaltar que na modalidade concessão administrativa, espécie prevista no art. 2º, inc. II, da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2014 (Lei de PPP), o escopo possível do contrato é a “prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta”, o que viabiliza a contratação de atividades não necessariamente classificadas como serviços públicos.

3 Vale consignar que pende divergência doutrinária sobre o alcance subjetivo das expressões “prestação direta” e “prestação indireta”. De um lado, entende-se que a prestação indireta envolve, além de particulares, também entes da administração indireta, havendo execução direta somente quando os serviços são prestados pela administração direta. Nesse sentido: “Diz-se que há execução indireta quando os serviços são prestados por entidades diversas das pessoas federativas” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 343). De outro lado, afirma-se que o termo diretamente constante do art. 175, *caput*, da Constituição, não se identifica com o conceito de administração direta e se contrapõe às figuras de concessão ou permissão, presentes no mesmo dispositivo, que seriam hipóteses de delegação negocial relacionadas com a prestação executada por particulares. Nessa linha: “Vale dizer que a prestação direta pelo Estado corresponde à prestação por meio de sua própria estrutura administrativa, seja por seus órgãos ou entidades da Administração Indireta” (SCATOLINO; TRINDADE, 2015, p. 686). Considerando o escopo do presente trabalho, o termo “prestação indireta” é indicado somente na acepção de delegação negocial.

4 O contrato de concessão, por assim dizer, corporifica uma relação público-privada de longo prazo, cabendo ao concessionário arregar recursos financeiros (por meio de capital próprio ou de terceiros) necessários para viabilizar investimentos (como a execução de obras e aquisição de equipamentos), os quais são condição para a prestação propriamente dita dos serviços públicos delegados. Dessa forma, a prestação indireta de serviços públicos é um expediente importante para que os entes federativos contornem suas limitações orçamentárias e de financiamento. Tal concepção, todavia, não afasta a possibilidade de participação financeira-patrimonial direta do poder público no sinalagma contratual, principalmente por meio dos institutos do subsídio tarifário ou de investimento (art. 17 da Lei 8.987/1995), bem como da contraprestação pública e do aporte de recursos (art. 6º, *caput* e § 2º, da Lei 11.079/2004).

5 A motivação para a elaboração deste trabalho partiu da atuação dos autores no programa de fomento à participação privada em serviços de saneamento, conduzido pelo BNDES em apoio a estados e municípios brasileiros. De forma geral, constatou-se que a discussão relacionada à necessidade de aprovação de lei autorizativa prévia à delegação de serviços a operadores privados tem sido objeto recorrente de discussão durante a etapa de formação das concessões. Observou-se que, nos diferentes projetos em desenvolvimento, os entendimentos dos profissionais jurídicos envolvidos, dos setores público e privado, variaram sobremaneira.

6 Um dado observado nas pesquisas que subsidiaram a elaboração do presente trabalho é a diferença de posicionamento predominante entre a doutrina jurídica e a jurisprudência. Em linhas gerais – e sem desconsiderar a existência de posicionamentos e precedentes divergentes em ambos os campos –, a doutrina jurídica majoritária chancela a juridicidade da exigência de leis autorizativas, ao passo que a maior parte dos precedentes judiciais localizados e analisados reforça a prerrogativa do Poder Executivo de dispor sobre a prestação de serviços por meio de operadores privados, sem necessidade de obtenção da vênua legislativa.

7 Nesse sentido, o professor Marçal Justen Filho destaca: “A análise do art. 175, *caput*, propicia fortes indícios da impossibilidade de outorga de concessões e permissões sem autorização legislativa. Numa etapa interpretativa prévia, pode-se observar que a ordem inversa da oração produz efeitos semânticos. O sujeito da oração é a ‘prestação de serviços públicos’ e foi colocado no final da oração. A frase inicia-se com o verbo ‘incumbe’, o que acentua a carga impositiva do vocábulo. A redação conduz o leitor ao entendimento de que o Poder Público tem um poder e um dever. Cabe-lhe prestar os serviços públicos, o que exclui que terceiros o façam sob o regime de livre iniciativa. Simultaneamente, tem o dever de prestá-los. Esse dever-poder será desenvolvido na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. A proximidade entre a cláusula ‘na forma da lei’ e as expressões ‘diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão’ leva ao entendimento de que a lei disporá também acerca dessa alternativa. Portanto, caberá à lei estabelecer se o regime de concessão ou permissão será adotado. Sem lei prevendo a outorga da gestão ao particular, a prestação do serviço far-se-á diretamente pelo Estado” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 175, grifos nossos).

8 No âmbito federal, podem ser mencionadas a Lei 8.987/1995 (conhecida como “Lei Geral de Concessões”), a Lei 9.074/1995, a Lei 11.079/2004 (Lei de PPP), entre diversas outras que aduzem regras relativas à disciplina normativa das concessões, inclusive leis setoriais aplicáveis especificamente a alguns serviços públicos.

9 Naturalmente, a locução “na forma da lei” deve ser interpretada em consonância com o art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal de 1988, por meio do qual compete privativamente à União “legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Na esteira desse dispositivo, todos os entes federativos das três esferas são competentes para legislar sobre temas específicos de licitação e contratos, respeitada a normatização geral estabelecida pela União.

10 É importante atentar para o fato de que o parágrafo único do art. 175 não trata apenas de temas afetos ao regime da prestação indireta. Os direitos dos usuários (inc. II), a política tarifária (inc. III) e a obrigação de manter serviço adequado (inc. IV) são igualmente relevantes para o contexto de prestação direta ou indireta. Nessa linha, a Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”. O art. 1º, *caput*, aduz: “Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.” Embora o § 1º do dispositivo em questão afirme tratar-se de disciplina sobre o art. 37, § 3º, inc. I, da Constituição Federal de 1988, que versa sobre “reclamações relativas à prestação de serviços”, tem-se que a Lei 13.460/17 ultrapassa o comando constitucional em questão, dispondo, entre outros temas, sobre direitos e deveres dos usuários, guardando correspondência, portanto, com o parágrafo único do art. 175.

11 Esse argumento foi sustentado por Fernando Vernalha Guimarães: “Olhando para o art. 175 da Constituição, não se depreende a exigência do requisito de lei autorizativa para proceder-se à concessão. **A locução ‘na forma da lei’ significa exigência de conformação da prestação, direta ou indireta, do serviço público aos termos da lei.** A finalidade da norma é evitar a prestação do serviço público sem o atendimento à disciplina imposta pela legislação infraconstitucional, inclusive e especialmente em relação aos temas versados nos incisos do parágrafo único do mesmo artigo.” E continua o autor: “Insista-se que, tal como estruturada a oração explicitada pelo art. 175, denota-se que **a expressão ‘na forma da lei’ reporta-se tanto à prestação direta como indireta dos serviços públicos.** Logo, **a entender que a expressão estaria veiculando exigência de lei precedente para autorizar a prestação do serviço público, seria inevitável concluir que a exigência seria extensível à prestação direta do serviço público**, o que traduziria interpretação desalinhada com a disciplina constitucional acerca da tripartição de funções” (GUIMARÃES, 2014, p. 267-269, grifos nossos).

12 A tarefa de extrair o correto sentido do art. 175 da Constituição não pode se conformar apenas com a interpretação literal. Embora importante e necessária, a interpretação textual muitas vezes se mostra insuficiente para aclarar a norma, ainda mais diante de um dispositivo escrito com o uso de técnica de linguagem de inversão, o que facilita a existência de interpretações divergentes sobre a norma.

13 Confira-se, a título de exemplo, os seguintes dispositivos: art. 5º, incs. VI, XVIII, XXXII, LI, LXXVI, LXXVII; art. 7º, incs. X, XXIII, XXVII; art. 12, inc. II, “a”; art. 14, §§ 3º e 11; art. 17, §§ 2º e 3º; art. 18, § 4º; art. 19, inc. I; art. 25, § 2º; art. 31; art. 35, inc. II; art. 37, incs. I, XVIII, XXII e § 1º, I, §§ 3º, 17 e 21; art. 43, inc. II, § 2º; art. 74, § 2º; art. 81, § 1º; art. 84, inc. XXV; art. 98, inc. II; art. 100, § 2º, todos da Constituição Federal de 1988.

14 Com a intenção de aprofundar pelo menos dois dos casos em que a Constituição Federal faz remissão ao tratamento de determinado dispositivo “na forma da lei”, vale mencionar:

- Art. 5º, inc. XXXII, que determina caber ao Estado promover, na forma da lei, a defesa do consumidor. Esse comando constitucional foi atendido pela edição da

Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências” (BRASIL, 1988).

- Art. 5º, inc. LXXVI, que assevera serem “gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei: (a) o registro civil de nascimento; b) a certidão de óbito”. Em atendimento a tal dispositivo, foi editada a Lei 9.265, de 12 de fevereiro de 1996 (“regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania”) e a Lei 9.534, de 10 de dezembro de 1997 (“dá nova redação ao art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos; acrescenta inciso ao art. 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 30 e 45 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro”).

15 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; (...)” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

16 “Art. 167. São vedados: (...) V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...) VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. (...) § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. (...) § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

17 Não faz parte do escopo do presente trabalho aprofundar a discussão sobre a necessidade de lei autorizativa específica para a formatação da gestão associada por meio de convênio de cooperação ou consórcio público. Por isso, o foco da argumentação está limitado à diferenciação entre os escopos potenciais da gestão associada (formatada entre entes

públicos) e os contratos de concessão (celebrados entre Estado e particulares), de modo a destacar que se está a tratar de coisas diferentes.

18 A redação e a sistematização adotadas no decreto foram no geral bem mais claras e precisas do que as adotadas na lei, razão pela qual se faz remissão ao art. 2º do referido ato regulamentar.

19 Nesse ponto, é pertinente invocar o art. 15 da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que versa sobre a gestão associada de atividades de fiscalização e regulação no setor de saneamento: “Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas: I – por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal; II – por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços”.

20 Não significa, todavia, que aderimos ao entendimento da necessidade de autorização legislativa para a realização de gestão associada. O debate que vale ser suscitado oportunamente repousa especificamente na gestão associada decorrente de convênios de cooperação, o que, todavia, não é objeto de discussão no presente trabalho.

21 Nesse particular, é importante ter em mente que a Lei 9.074/1995, assim como a Lei 8.987/1995, dispõe sobre normas gerais em matérias de concessões de serviços públicos, nos termos do art. 22, inc. XXVII, da Constituição, aplicáveis aos entes federativos das três esferas. Nesse sentido, colocando à margem a discussão sobre eventual inconstitucionalidade do dispositivo, a força normativa do art. 2º da Lei 9.074/1995 se estende a municípios, estados, Distrito Federal e União.

22 Diversos autores se manifestaram expressamente a propósito da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.074/95, inclusive com base em fundamentos jurídicos diferentes:

- Marçal Justen Filho entende: “(...) a regra do art. 2º da Lei nº 9.074 é meramente explicitadora da previsão constitucional. Não pode inovar, ampliando ou restringindo, a Constituição. **Isso significa que as hipóteses de dispensa da autorização legislativa albergadas no art. 2º são inconstitucionais.** Todas as concessões e permissões de serviços públicos necessitam de prévia autorização legislativa, inclusive nos casos de saneamento básico e limpeza urbana. A regra aplica-se após a vigência da Constituição de 1988, o que torna inválida a liberalidade pretendida no § 1º” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 177).
- Maria Sylvania Zanella Di Pietro também entende pela inconstitucionalidade do dispositivo, mas com base em argumentos completamente diferentes. A autora aponta como razão para a inconstitucionalidade do dispositivo a violação do princípio da separação de poderes, por importar em controle prévio do Legislativo sobre o Executivo no âmbito de uma função tipicamente administrativa (DI PIETRO, 2008, p. 71).
- Marcos Juruena Villela Souto também entende pela inconstitucionalidade do dispositivo, mas com base em violação do pacto federativo, previsto no art. 60, § 4º, I, da Constituição. Por meio de tal dispositivo, teoricamente baseado

na competência da União para editar normas gerais em matéria de concessões (art. 22, inc. XXVII), estar-se-ia, na realidade, estabelecendo uma interferência nas autonomias administrativas dos entes subnacionais. Esse autor, entretanto, destaca que esse dispositivo, não obstante as dúvidas sobre sua validade, deve ser observado por conta da presunção de constitucionalidade de que as leis são dotadas (SOUTO, 2004, p. 48-9). Entendimento similar foi sustentado por Fernando Vernalha Guimarães, para quem “(...) seria evidentemente inconstitucional que a lei federal pretendesse, por meio de norma geral, estabelecer exigência dessa ordem para Estados e Municípios, como fez a Lei nº 9.074/95. A competência para legislar sobre a temática do serviço público incumbe a cada ente federado de que seja titular, por meio de sua constituição estadual ou de sua lei orgânica, e de leis locais e regionais, não cabendo à União usurpá-la a pretexto de editar norma geral sobre o assunto” (GUIMARÃES, 2014, p. 269).

23 Entendimento oposto, pela juridicidade da exigência de lei autorizativa, com base no art. 2º da Lei 9.074/95, foi refletido no REsp 622101/RJ, relatado pelo ministro José Delgado e julgado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 20 de abril de 2004. No entanto, no referido recurso especial, não foram aventados quaisquer argumentos no sentido da inconstitucionalidade do referido dispositivo, tal como trabalhados em sede doutrinária. O acórdão foi ementado nos seguintes termos: “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE ÔMISSÃO E CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO A QUO. CEMITÉRIO PARTICULAR. CONSTRUÇÃO E EXPLORAÇÃO. SERVIÇOS FUNERÁRIOS INTERLIGADOS E CONCOMITANTES. LICENÇA PRÉVIA E AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ART. 175 DA CF/1988 E LEIS Nºs 8.666/93 E 9.074/95. (...) 3. A simples construção de cemitério, por sociedade comercial, fica na dependência de licença por parte da Administração, mas exploração dos serviços funerários do empreendimento depende de licitação e autorização legislativa, nos moldes exigidos pelo art. 175, da CF/88, e pelas Leis nºs 8.666/93 e 9.074/95. (...) 5. A exploração de serviços funerários é um serviço público, sendo vedado ao Município conceder ou permitir a prestação do mesmo sem prévias autorização legislativa e licitação, não (sic) forma do disposto (ex vi normas acima citadas)” (grifos nossos).

24 Por “ativos”, deve-se entender, nos termos do art. 2º da referida lei: empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo; empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União; serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização; instituições financeiras públicas estaduais que tenham tido as ações de seu capital social desapropriadas, na forma do Decreto-Lei 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; bens móveis e imóveis da União.

25 “Art. 6º Compete ao Conselho Nacional de Desestatização: I – recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização” (BRASIL, 1997).

26 “Art. 18. A União e as entidades da Administração indireta, titulares das participações acionárias que vierem a ser incluídas no PND, deverão, no prazo máximo e improrrogável de cinco dias, contados da data da publicação do Decreto que determinar a inclusão no referido Programa, depositar as suas ações no FND” (BRASIL, 1998).

27 Importa ressaltar que outros estados reproduziram regras semelhantes às constantes do PND. Por exemplo, o estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei 2.470, de 28 de novembro de 1995, também constituiu o seu Programa Estadual de Desestatizações (PED), replicando o tratamento legislativo editado no âmbito da União e também atribuindo ao chefe do Poder Executivo estadual a prerrogativa de incluir ativos no referido programa por meio de decretos. Dessa forma, ainda que a Lei do PND se aplique apenas à União, o seu conteúdo normativo, estrutura de governança e sistemática decisória foram empregados para além da esfera federal – por meio da positivação de tais regras em leis editadas por outros entes federativos.

28 O PPI, nos termos do art. 1º da sua lei instituidora, é “destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (BRASIL, 2016).

29 “Art. 7º Fica criado o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI, com as seguintes competências: I – opinar, **previamente à deliberação do Presidente da República**, quanto às propostas dos órgãos ou entidades competentes, sobre as matérias previstas no art. 4º desta Lei” (grifos nossos).

30 A redação do art. 13 da lei do PPI assevera: “Observado o disposto no art. 3º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, e no § 3º do art. 10 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a licitação e celebração de parcerias dos empreendimentos públicos do PPI independem de lei autorizativa geral ou específica.” Conforme se nota, diferentemente do observado pelo art. 2º da Lei 9.074/95, o art. 13 da Lei do PPI afasta expressamente a necessidade de lei autorizativa para projetos qualificados no âmbito do referido programa. O comando em tela ressalva apenas duas hipóteses: (a) a desestatização de instituições previstas no art. 3º da Lei do PND, que em linhas gerais são instituições financeiras controladas pela União (e submetidas a uma disciplina de controle e tratamento legal e regulamentar cuja análise desborda do escopo do presente trabalho); e (b) a exigência de lei por força do art. 10, § 3º, da Lei de PPP, que foi objeto de análise mais detida na nota subsequente.

31 Ainda a respeito do tratamento legislativo veiculado na legislação federal, vale mencionar o art. 10, inc. VII, § 3º, da Lei 11.079/2004, o qual dispõe: “As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.” Nesse sentido, o fato de haver uma previsão categórica acerca da necessidade de edição de lei autorizativa para as concessões patrocinadas, em que mais de 70% da remuneração do operador privado são originados de recursos do Erário, leva a crer, *a contrario sensu*, que tal exigência não se coloca para as hipóteses de concessões comuns e parcerias público-privadas em que o montante financeiro desembolado pelo poder concedente é menos representativo. Esse entendimento reforça a percepção externada no presente tópico de que o tratamento

ostensivo esposado pelo legislador federal relativo ao tema “concessões” não assume como premissa a existência de uma regra constitucional mandatória de prévia vênha legislativa. No caso do dispositivo em tela, tudo leva a crer que a *mens legis* foi a de instituir mais uma regra de cautela fiscal, num contexto de a prestação dos serviços públicos objeto do contrato de PPP depender majoritariamente de recursos públicos. Nessa linha, sustenta Fernando Vernalha Guimarães: “A legislação das PPPs foi editada – no dizer de CARLOS ARI – para tratar de contratos de concessão em que existam desafios de ordem financeira. Assim, a Lei n. 11.079/2004 previu condicionantes a limitar a utilização por esse modo de remuneração que inexistem na legislação aplicável à concessão comum. **Um exemplo está na necessidade de autorização legislativa específica quando a contraprestação pecuniária do poder público extrapolar o patamar de 70% da remuneração do parceiro privado.** Mas outras prescrições poderiam ser apontadas” (GUIMARÃES, 2014, p. 241, grifos nossos).

32 A nosso ver, essa tese enseja algumas objeções. Na prática, enxergar a Lei do PND, a Lei do PPI e a Lei Geral de Concessões como “autorizações legislativas subentendidas” significa, na prática, assumir que o Poder Legislativo outorgou uma procuração “atribuindo plenos poderes” em favor do Poder Executivo, que poderia livremente dispor sobre a concessão de quaisquer serviços públicos enquadráveis nas referidas leis, desde que observados os requisitos legais incidentes (como a edição de decreto). Na linha do sustentado no presente trabalho, entende-se que uma leitura mais coerente, sob o viés argumentativo, é justamente a de sustentar que o espaço de decisão a respeito de desestatizações de bens e serviços públicos é próprio do Poder Executivo (uma decisão de mérito administrativo) – sem prejuízo dos espaços de conformação legal, fiscalização e controle de legalidade, que devem ser ocupados pelo Poder Legislativo e seus órgãos auxiliares. Essa linha de argumentação foi aprofundada na subseção: “Cabe ao Poder Executivo, tendo em vista o seu poder-dever de prover serviços públicos, decidir por prestar diretamente ou delegar tais atividades a um operador privado”.

33 Nesse particular, é importante destacar que o tema “necessidade de lei autorizativa” já foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal (STF), especificamente para as hipóteses de privatização (entendida como a alienação de controle societário) de empresas estatais. Sobre o assunto, podem ser mencionados os seguintes acórdãos: ADI 234 QO/RJ, relatoria do ministro Neri da Silveira, julgada em 4 de outubro de 1995 – Tribunal Pleno; ADI 1.724 MC/RN, relatoria do ministro Neri da Silveira, julgada em 11 de dezembro de 1997 – Tribunal Pleno; ADI 1.703/SC, relatoria do ministro Alexandre de Moraes, julgada em 8 de novembro de 2017 – Tribunal Pleno; ADI 1.348/RJ, relatoria da ministra Cármen Lúcia, julgada em 21 de fevereiro de 2008 – Tribunal Pleno.

É importante ter em vista que tais decisões preveem a necessidade de “lei formal”, mas não aprofundam a discussão sobre se tal lei deve ser “específica” para a companhia a ser privatizada ou se pode ser cunhada em termos “genéricos” (tal como a legislação do PND e de outros programas estaduais de desestatização). Essa discussão sobre lei geral e lei específica chegou a ser aventada nos acórdãos prolatados no âmbito das ADIs 1.724 MC/RN e 234 QO/RJ, mas o STF não se manifestou conclusivamente. De toda forma, considerando a existência de vários acórdãos que tiveram por pano de fundo a legislação do PND e de programas estaduais de desestatização, é possível inferir que a posição implícita do STF vem sendo, até o presente, pela aceitação de autorização legislativa genérica. Ressalte-se

que o tema voltou à baila recentemente, com a decisão monocrática proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski, relator da ADI 5.624-MC/DF.

34 Ainda a respeito do tratamento legislativo veiculado na legislação federal, vale mencionar o art. 10, inc. VII, § 3º, da Lei 11.079/2004, o qual dispõe: “As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.” Nesse sentido, o fato de haver uma previsão categórica acerca da necessidade de edição de lei autorizativa para as concessões patrocinadas, em que mais de 70% da remuneração do operador privado são originados de recursos do erário, leva a crer, *a contrario sensu*, que tal exigência não se coloca para as hipóteses de concessões comuns e parcerias público-privadas em que o montante financeiro desembolsado pelo poder concedente é menos representativo. Esse entendimento reforça a percepção, externada no presente tópico, de que o tratamento ostensivo esposado pelo legislador federal relativo ao tema das concessões não assume como premissa a existência de uma regra constitucional mandatória de prévia vênua legislativa. No caso do dispositivo em tela, tudo leva a crer que a *mens legis* foi a de instituir mais uma regra de cautela fiscal, num contexto de a prestação dos serviços públicos objeto do contrato de PPP depender majoritariamente de recursos públicos. Destaque-se, ainda, que esse comando se caracteriza como uma *norma geral*, devendo ser observado, inclusive, pelos demais entes federativos.

35 Destaca Hely Lopes Meireles (2008, p. 699-72): “Tais atos representam encargos extraordinários e delegações de serviços do Município e, por isso, não podem ser validamente realizados sem a intervenção dos órgãos do governo local, isto é, sem que a Câmara autorize o prefeito a praticá-los.” E ainda: “As concessões para exploração de serviços de utilidade pública devem também ser autorizadas por lei especial, na qual a Câmara delimita o âmbito do contrato a ser firmado entre o Município, representado pelo prefeito, e o concessionário. As leis orgânicas dos Municípios deverão dispor sobre o quórum e o número de discussões para a aprovação da lei autorizadora. Tais exigências, como é bem de ver, podem ser aumentadas ou reduzidas, a critério da legislação de cada Município. O que convém se grave é que tais contratos não podem ser firmados sem prévia autorização da Câmara de Vereadores, por importar delegação de poderes do Município a terceiros para a exploração de determinado serviço de interesse local.”

36 Na lição de Marçal Justen Filho: “A Decisão de transferir a gestão do serviço para particulares envolve, portanto, interesses muito relevantes e de natureza transcendente. Não se trata de decisão inserida na órbita de competência do Poder Executivo. Depende do exame, aprovação e regulamentação do Poder Legislativo, por meio de cuja manifestação retrata-se a concordância do povo à alternativa adotada. A referência do art. 175 à edição de lei para a delegação do serviço público se relaciona não apenas com o princípio da legalidade do art. 5º. Trata-se de reconhecer que o povo, por via do Poder Legislativo, é único titular das escolhas acerca da forma de gestão dos serviços públicos. É que esses serviços se destinam a assegurar o bem do povo, a eliminação das carências individuais e regionais e a institucionalização de um Estado Democrático. Por isso, não se admitem decisões provenientes apenas do Poder Executivo – ainda que também esse seja integrado por representantes do Povo. Mas o conjunto de órgãos destinado a vocalizar a vontade popular é especificamente o Poder Legislativo” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 176, grifos nossos).

37 A ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, em obra sobre concessões e permissões, também defendeu de forma categórica a necessidade de lei autorizativa: “Como o serviço público é atividade titularizada por uma das entidades públicas dotadas de capacidade política, vale dizer, é de competência primária e intransferível de pessoa política, somente pelo mecanismo inspirado no sistema de checks and balances se pode cogitar a transferência de sua execução ao particular concessionário ou permissionário. É que a execução do serviço é um dos momentos do exercício daquela competência; constitui o instante em que a atividade é entregue ao particular. Logo, o Poder Executivo, ao qual compete primária ou tipicamente a atividade administrativa estatal (em cujo seio repousa aquele serviço), não pode decidir política e isoladamente pela forma de sua prestação indireta, entregando a sua execução ao particular, sem que antes se submeta ao controle de outro dos poderes – no caso, o Poder Legislativo –, em cuja sede reside e se exerce a competência para definir, em nível infraconstitucional, as atividades inseridas no rol dos serviços públicos” (ROCHA, 1996, p. 117, grifos nossos).

38 Celso Antônio Bandeira de Mello e Marçal Justen Filho defendem também a viabilidade de entendimento jurídico que mitiga o rigor da exigência de autorização legislativa, destacando que cada ente federativo poderá dispor, a seu critério, sobre a admissibilidade de autorizações legislativas genéricas. A nosso ver, entretanto, parece que os dois autores concebem essa ideia de “generalidade” com base em concepções diversas.

Nesse particular, Celso Antônio Bandeira de Mello parece, de fato, admitir a possibilidade de uma autorização ampla, embora o sentido conferido pelo referido autor, a nosso ver, não tenha ficado plenamente claro no texto de sua lavra, qual seja: “Assim, cumpre que a lei fundamentalmente o ato administrativo da concessão, outorgando ao Executivo competência para adoção desta técnica de prestação do serviço. Nada impede, todavia, que a lei faculte, genericamente, a adoção de tal medida em relação a uma série de serviços que indique” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 703, grifos nossos). Nesse caso, aventamos duas possibilidades interpretativas: a lei em questão poderia aprovar concomitantemente (a) a delegação de vários serviços definidos em concreto (como os serviços de operação das rodovias A, B e C) ou (b) a delegação de serviços públicos relativos a determinado setor econômico (como os serviços de operação rodoviária). Partindo do texto publicado pelo autor, porém, parece não ter sido encampada a tese de que a Lei 8.987/95 funcionaria *per se* como uma autorização genérica para a realização de concessões: “A lei 8.987, de 13.2.95, não menciona a necessidade de lei autorizadora; nem por isso poder-se-ia prescindir de tal exigência” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 703).

Marçal Justen Filho também defende o cabimento de autorização genérica, mas com base em uma leitura aparentemente diferente: “Caberia examinar, em primeiro lugar, a extensão da autorização legislativa no art. 175. Poderia sustentar-se a necessidade de lei disciplinando todos os aspectos da concessão ou defender-se a tese de que bastaria uma autorização legislativa para que fosse produzida a delegação. Reputa-se que o tema se enquadra no âmbito da autonomia federativa. Cada ente federativo dispõe de competência para disciplinar a organização e o funcionamento de seus serviços. Incumbir-lhe-á, como decorrência, optar por solução detalhada ou genérica, sendo inviável extrair da Constituição outra solução, que não a de prestigiar a Federação. Isso significa adotar entendimento de que, se tal for a opção do ente federativo, será suficiente autorização legislativa genérica, remetendo à Administração a explicitação das condições reputadas como adequadas para a delegação” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 173, grifos nossos).

Na acepção de Marçal Justen Filho, a sua percepção sobre generalidade é mais clara no sentido de que a lei possa ser cunhada de forma a delegar, de modo amplo, ao Poder Executivo a decisão *in concreto* sobre a realização de concessões e dos seus aspectos.

39 Esse foi o argumento central trabalhado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 462/BA, de relatoria do ministro Moreira Alves, julgada em 20 de agosto de 1997 pelo Supremo Tribunal Federal, em que se discutiu dispositivo da Constituição estadual da Bahia que estabelecia a obrigatoriedade de lei autorizativa para a realização de concessões. O referido acórdão tem a seguinte ementa: “Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e § 1º do artigo 15, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989. – Os incisos XIII e XIX do artigo 71 da Constituição do Estado da Bahia são ofensivos ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal) ao darem à Assembleia Legislativa competência privativa para a autorização de convênios, convenções ou acordos a ser celebrados pelo Governo do Estado ou a aprovação dos efetivados sem autorização por motivo de urgência ou de interesse público, bem como para deliberar sobre censura a Secretaria de Estado. – Violam o mesmo dispositivo constitucional federal o inciso XXX do artigo 71 (competência privativa à Assembléia Legislativa para aprovar previamente contratos a ser firmados pelo Poder Executivo e destinados a concessão e permissão para exploração de serviços públicos) e a expressão ‘dependerá de prévia autorização legislativa e’ do § 1º do artigo 25 (relativa à concessão de serviços públicos), ambos da Constituição do Estado da Bahia. Ação julgada procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e a expressão ‘dependerá de prévia autorização legislativa e’ do § 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989.” Destaca o ministro relator, em seu voto: “(...) com efeito, em ambos se estabelece uma autorização prévia do Poder Legislativo – à semelhança do que ocorre com os convênios, convenções ou acordos celebrados pelo Poder Executivo – que se torna um pressuposto de validade das concessões e permissões para a exploração de serviços públicos, e, portanto, uma forma de participação na formação desses atos, o que, evidentemente, não se compadece com o poder de fiscalização ‘a posteriori’ que, pela Constituição Federal, incumbe ao Poder Legislativo com relação ao exercício da direção da administração que cabe ao Poder Executivo” (grifos nossos).

40 Apesar de o acórdão proferido no âmbito da ADI 472/BA ser antigo e de o STF ter alterado substancialmente a sua composição desde a referida decisão, pode-se observar que tal entendimento foi replicado posteriormente pelo tribunal. Nesse sentido, vale conferir a decisão monocrática proferida em 11 de março de 2013 pelo ministro Gilmar Mendes, no Agravo de Instrumento 755.058/MG, o qual foi interposto em face de acórdão cuja questão de fundo foi a discussão sobre a constitucionalidade de dispositivo da Lei Orgânica do Município de Ubá (MG), o qual condicionava a delegação de serviços públicos à prévia autorização legislativa. Na decisão do referido agravo, o ministro relator Gilmar Mendes fez remissão aos argumentos constantes do acórdão proferido por ocasião do julgamento da ADI 472/BA: “Nesse mesmo sentido, o julgamento da ADI 472, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 20.8.1997, oportunidade em que esta Corte assentou que a exigência de prévia autorização legislativa para a realização de contratos de concessão de serviços públicos viola o art. 2º da Constituição Federal.” Após a colagem de diversas passagens do acórdão

lavrado no âmbito da ADI 472/BA, notadamente aquelas que expunham a tese de afronta ao princípio da separação de poderes, o ministro relator negou provimento ao recurso.

No mesmo sentido, Leonardo Coelho Ribeiro dá notícia de que a inconstitucionalidade da exigência de lei autorizativa foi assentada no julgamento de diversas outras ADIs (como as 676/RJ, 177/RS, 342/PR e 165/MG), embora tais ações tenham versado, na prática, sobre a inconstitucionalidade da exigência de lei para a aprovação de convênios e contratos administrativos (RIBEIRO, 2013).

41 Tema bastante próximo ao da autorização legislativa para a delegação de serviços públicos é o da necessidade de lei para a celebração de convênios e contratos administrativos em geral. Nesse sentido, é importante pontuar que a posição do STF sobre o tema sofreu alteração ao longo do tempo. Inicialmente, havia uma posição clara do tribunal no sentido de serem inconstitucionais as previsões constantes de leis orgânicas e constituições estaduais que estabeleciam a exigência de lei autorizativa como antecedente para a celebração de convênios e contratos, tendo em vista que a formalização desses instrumentos constitui ação inerente à prática administrativa. No caso, a exigência em tela importaria, conforme propugnado em tais precedentes, em afronta ao princípio da separação de poderes. Essa orientação foi assentada nas seguintes ADIs: 676/RJ, 177/RS, 342/PR e 165/MG.

Ocorre que, em acórdãos mais recentes, a posição da nossa Suprema Corte foi alterada, de modo a aceitar a previsão de lei autorizativa em casos excepcionais na hipótese de oneração relevante do patrimônio público. No julgamento da ADI 331/PB (2014), foi assentado que “acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes”. No mesmo sentido, no julgamento do RE 488.065 AgR/SP (2017), a ementa do acórdão proferido destaca: “Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014.”

42 Em consonância com esse entendimento, Marcos Juruena Villela Souto defende: “A delegação de serviço público mediante concessão configura ato de gestão, que, na sistemática constitucional da separação de Poderes, cabe, principiologicamente, ao Poder Executivo. Desta forma, não deve o Poder Legislativo interferir em atribuição de outro Poder, já que, não obstante os controles constitucionais recíprocos, são ambos independentes e autônomos no exercício de suas respectivas funções” (SOUTO, 2004. p. 48).

43 Maria Sylvia Zanella Di Pietro assume linha de entendimento própria, no sentido de que a exigência de lei autorizativa não decorre da Constituição e que quando prevista em lei representa prévio controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, manejado sobre o exercício de uma competência tipicamente administrativa. Essa leitura foi exposta pela autora na análise do art. 2º da Lei 9.074/95. No entanto, a autora parece concordar com a possibilidade de que constituições estaduais e leis orgânicas municipais prevejam a obrigatoriedade de lei autorizativa. Segundo a autora, “(...) a autorização legislativa para que o Executivo pratique atos ou celebre contratos que se inserem dentro das funções tipicamente administrativas constitui ato de controle (prévio) de um Poder sobre o outro e, por isso mesmo, exceção ao princípio da separação de poderes, somente cabível nos casos expressos na Constituição Federal, na estadual ou na lei orgânica municipal; note-se que

a Constituição Federal elenca, nos arts. 49, 51 e 52 os atos que devem ser autorizados pelo Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, entre eles não se incluindo a autorização para concessão ou permissão de serviço público, mesmo porque o art. 175 já diz expressamente que a execução de serviços públicos pode ser feita diretamente ou mediante concessão ou permissão” (DI PIETRO, 2008, p. 71, grifos nossos).

44 Relacionada a esse argumento, vale transcrever uma passagem da lavra de Celso Antônio Bandeira de Mello: “A outorga do serviço (ou obra) em concessão depende de lei que a autorize. Não pode o Executivo, por simples decisão sua, entender de transferir a terceiros o exercício de atividade havida como peculiar ao Estado. É que, se se trata de um serviço próprio dele, quem deve, em princípio, prestá-lo é a Administração Pública. Para isto existe” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 702, grifos nossos).

Nesse sentido, concordamos com a premissa de que a prestação de um serviço é algo que incumbe à administração pública, mas não com a conclusão do referido autor. Com base no texto constitucional e na interpretação que a nosso ver se mostra a mais adequada, a prestação dos serviços incumbe precipuamente à administração, mas ela pode decidir se valer de uma atuação direta ou indireta. Na nossa leitura, a prestação indireta não é a negação da responsabilidade da administração pública quanto à disponibilização de serviços adequados, dado que o Estado persistirá necessariamente nas funções de planejador, regulador e fiscalizador da atuação do concessionário. Ademais, na linha do explicado anteriormente, não se enxerga a existência de preferência constitucional por um ou outro modelo.

45 Vera Monteiro, em artigo sobre o tema, manifestou entendimento no sentido de que a opção pela delegação ou prestação direta é uma decisão que cabe ao Poder Executivo, mas a outorga de funções e bens públicos deve ser precedida de autorização legislativa: “A necessidade de autorização legislativa nada tem a ver com a competência da Administração Pública para decidir se o serviço será explorado diretamente ou por concessão. Essa competência é administrativa, não podendo a lei fazer a escolha da melhor alternativa de exploração em nome do administrador público.” A autora destaca ainda: “Nesse sentido, cabe à lei da pessoa política competente autorizar o ato de outorga do serviço público, do uso de bem público ou de qualquer atividade sob responsabilidade pública, permitindo o uso da técnica da concessão, permissão ou autorização. Uma vez editada a lei autorizativa, cabe ao Executivo decidir pela exploração direta ou indireta, pois é de natureza administrativa a decisão sobre a melhor alternativa de exploração.” Em complemento, é importante destacar que na leitura da referida autora o art. 175 “reafirma a interpretação segundo a qual a definição dos tipos contratuais e seu regime jurídico não é norma geral; cada esfera federativa continua com o poder de organizar, por lei, o uso de bens e os serviços que decidiu delegar a prestação a terceiro” (MONTEIRO, 2014, p. 299-309).

46 No caso dos contratos de PPP, que pressupõe o desembolso de contraprestações públicas, foi prevista, por exemplo, a necessidade de elaboração de estudo atestando a vantagem da adoção do modelo de PPP em relação a outros formatos possíveis de prestação do serviço (art. 10, inc. I, “a”).

47 Ou seja, a Constituição estabelece que, em matéria de contratos celebrados pela administração, o controle se dá após a celebração contratual, não se estabelecendo, para o exercício de tal prerrogativa, uma distinção entre tipologias de contrato (como os contra-

tos de concessão, contratos de prestação de serviços celebrados nos termos da legislação de licitações e contratos administrativos, contratos privados da administração). Portanto, há uma lógica prevista na Constituição que é a autonomia contratual *a priori*, sujeita à possibilidade de controle *a posteriori*.

48 No caso dos projetos federais de desestatização, especificamente, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem uma sistemática de acompanhamento, fiscalização e avaliação que enseja a análise de cinco estágios para a contratação de uma concessão, atuação essa que é disciplinada por meio da Instrução Normativa 27, de 27 de dezembro de 1998. Vale ressaltar que não consta do referido ato normativo qualquer exigência quanto à comprovação de autorização legislativa prévia à desestatização. Vale notar que tal atuação do TCU constitui controle legislativo prévio quanto à legalidade das desestatizações, não incidindo sobre o mérito definido pelo Poder Executivo. Fora do âmbito da União, essa prática também tem sido seguida por outros entes federativos, valendo mencionar, a título de exemplo, a Resolução TC 11/2003, do Tribunal de Contas do estado de Pernambuco.

49 Marçal Justen Filho se contrapõe ao argumento de que o controle *a posteriori* exercido pelo Poder Legislativo com apoio do tribunal de contas competente é um substituto adequado para a necessidade de lei autorizativa. Nesse sentido, procede com a diferenciação entre os contratos de concessão e os contratos administrativos usuais: “Há nítida diferença entre os contratos administrativos e a outorga de serviços públicos à gestão de particulares.” E continua: “Por isso, a concessão apresenta-se muito mais como um ato estatal do que como manifestação exclusivamente administrativa. Daí haver nítida redução da discricionariedade administrativa no campo das licitações para concessões e permissões, se comparada a situação com as demais licitações. O edital deverá ser elaborado nos estritos limites da lei que autorizou a licitação e estabeleceu as condições para outorga dos serviços a particulares” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 177).

50 Nesse sentido, mesmo quando os projetos não geram dispêndios (como os pagamentos de aportes e as contraprestações no caso de parcerias público-privadas) ou receitas (como o recebimento de outorgas no âmbito de concessões comuns), a delegação de um serviço importa, invariavelmente, na rediscussão e replanejamento de temas orçamentários, dado que o titular dos serviços não será mais aquele a diretamente auferir receitas ou incorrer em gastos relativos ao serviço delegado.

51 Adotando linha de entendimento semelhante, mas no âmbito da discussão sobre a exigência de lei autorizativa para a transferência de concessão ou do controle societário de concessionária de serviço público, Leonardo Coelho Ribeiro assevera: “Não há, portanto, no ordenamento jurídico brasileiro, espaço para previsões normativas que confirmem às Assembleias Legislativas estaduais competência para anuir quanto a questões relativas ao exercício da administração propriamente dita, na medida em que não são elas, as Assembleias, nem ‘Poder Concedente’, nem tampouco ‘coadministradoras’ com o Poder Executivo” (RIBEIRO, 2013, p. 9).

52 Vale destacar que esse argumento foi aduzido em diversas passagens do acórdão lavrado no âmbito da ADI 462/BA, de relatoria do ministro Moreira Alves, tendo sido veiculado na petição inicial da referida ADI, no parecer da Procuradoria-Geral da República

(PGR) e no voto do ministro relator, em todas as ocasiões como um dos fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição estadual baiana que exigia aprovação legislativa prévia para a delegação de serviços públicos.

53 Esse argumento foi desenvolvido pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello: “A outorga de serviço (ou obra) em concessão depende de lei que a autorize. Não pode o Executivo, por simples decisão sua, entender de transferir a terceiros o exercício de atividade havida como peculiar do Estado. É que, se se trata de um serviço próprio dele, quem deve, em princípio, prestá-lo é a Administração Pública. Para isto existe. Ademais, como é sabido e ressabido, a atividade administrativa marca-se por sua integral submissão ao princípio da legalidade. Daí o haver afirmado, com absoluta exatidão, o ilustre Seabra Fagundes que ‘administrar é aplicar a lei de ofício’. E Fritz Fleiner, em assertiva de extrema felicidade, esclareceu que ‘Administração legal significa, então: Administração posta em movimento pela lei e exercida nos limites de suas disposições’” (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 703, grifos nossos).

54 Ao tratar da necessidade de lei autorizativa, Marcos Juruena Villela Souto faz menção a esse argumento, mas, ao que nos parece, sem aderir expressamente a ele. Transcreve-se, a seguir, o trecho em que o autor explica o argumento: “Quanto à exigência de autorização legislativa para a delegação por concessão, parte da doutrina entende seja inafastável, pois, se o serviço incumbe ao corpo central, Administração Centralizada, quando se descentraliza o serviço, conferindo-o a um prolongamento seu, ou a entidade criada para esse fim, deverá fazê-lo por intermédio de lei, nada mais acertado que, considerando o Princípio da Legalidade, ao transferir o exercício para o particular, que tem menos vínculos com a Administração do que uma entidade da Administração indireta, na concessão, deverá delegar também com prévia autorização legislativa” (SOUTO, 2004, p. 47-48, grifos nossos).

55 Em sede doutrinária, o argumento foi relatado por Marcos Juruena Souto (SOUTO, 2004, p. 48).

56 Fazemos alusão ao termo “princípio” porque é como a figura jurídica sob enfoque é normalmente enunciada – “princípio” do paralelismo (ou da simetria) das formas. Entretanto, é importante comentar que desconhecemos se de fato existe fonte normativa positiva da qual se extraia expressamente (ou ao menos se infira) tal expediente, que, a nosso ver, é habitualmente empregado como uma espécie de “regra de bolso” interpretativa, com a finalidade de sustentar retoricamente a preservação de um dever de racionalidade no sistema jurídico, principalmente no que tange à previsão de requisitos de forma e redação de textos legais. Nosso ponto é que, apesar do uso comum e disseminado, não existiria, a rigor, um dever jurídico de se manter um paralelismo rígido de formas diante da ausência de norma jurídica que assim o determine. Apesar de escapar ao escopo do presente trabalho, parece ser possível classificar o expediente em tela como um “postulado normativo”, na linha da teoria divulgada por Humberto Ávila. Nessa linha: “Os postulados normativos são normas imediatamente metódicas, que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras mediante a exigência, mais ou menos específica, de relações entre elementos com base em critérios” (ÁVILA, 2008, p. 181).

57 O artigo 84, inc. VI, trata das hipóteses em que é possível o regramento de determinados temas diretamente pelo chefe do Poder Executivo, por meio da edição de decretos (ou seja, sem a necessidade de lei). Essa prerrogativa, entretanto, tem limitações constitucionais. No caso, não são cabíveis decretos para a organização e o funcionamento da administração federal (por simetria, entenda-se a administração das três esferas federativas), “quando implicarem em aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos”. Nosso ponto é que, ainda que o serviço encampado seja cometido a órgão já existente, a prestação do serviço *per se* importaria no incremento de despesas públicas (ainda que a geração de receitas tarifárias provenientes da prestação do serviço fizesse frente às despesas geradas). É forçoso reconhecer que há uma complexidade nessa operação (retomada do serviço para a prestação direta) que escapa ao campo constitucionalmente atribuído aos decretos expedidos pelo chefe do Poder Executivo.

58 Trata-se aqui de prover adequações no plano plurianual, na lei orçamentária anual e, eventualmente, na própria lei de diretrizes orçamentárias. Ainda que a operação da concessão gere recursos para o custeio das atividades, impõe-se observar o princípio da universalidade do orçamento, previsto no art. 6º da Lei 4.320/1964, segundo o qual “todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”.

59 Vale assinalar que a encampação é uma espécie de extinção antecipada do contrato, que tende a ocorrer antes que o concessionário tenha a oportunidade de amortizar ou depreciar integralmente os investimentos executados. Naturalmente, a premissa dessa indenização é justamente a existência de investimentos implementados pelo operador privado.

60 Uma vez que o particular celebra o contrato, a regra é que ele se obriga à realização de investimentos vultosos e de longo prazo de maturação. Cabe a ele mobilizar os recursos necessários, em regra por meio de financiamentos de longo prazo com instituições financeiras públicas e privadas.

61 A literatura sobre o tema dos contratos incompletos é bastante ampla, mencionando-se, a título de exemplo: GARCIA, 2014, p. 59-83; MONTEIRO, 2010, p. 68; MAJONE, 2013, p. 34-5; OGUS, 2006, p. 49-50; NÓBREGA, 2010; e MOREIRA, 2009, p. 6.

62 Discorrendo sobre o tema, a ministra Carmen Lúcia assevera expressamente ser necessário um detalhamento mais robusto dos contornos da concessão, em especial das obrigações assumidas pelo concessionário. Nesse sentido: “Como o controle é imprescindível no sistema de freios e contrapesos adotado nas democracias contemporâneas, inclusive no Brasil, tem-se que o ato do Legislativo autorizativo da concessão e da permissão deve conter o seu objeto, as suas características (preço, se houver, tarifas e formas de sua revisão, se for o caso, etc.) e a sua duração, além de outras que sejam necessárias ao perfeito conhecimento e reconhecimento públicos do que constitui aquela delegação” (ROCHA, 1996, p. 118). Ora, na esteira desse entendimento, eventuais alterações significativas na concessão deveriam ser reexaminadas e chanceladas em sede legislativa?

63 Seria possível, em última análise, se aventar uma tese jurídica de delegação “em branco” de poderes, do Legislativo ao Executivo, por meio da lei autorizativa prévia à contratação, para dispor de forma ampla sobre a concessão, sem necessidade de aprovação de

novas leis. Mas cabe indagar: essa tese se coaduna com os argumentos jurídicos aventados anteriormente, por autores consagrados, em prol da necessidade de lei autorizativa? Repise-se que os fundamentos constitucionais aventados por tais autores se baseiam na fundamentalidade dos serviços públicos, no papel do Poder Legislativo como guardião dos interesses da sociedade e no princípio da legalidade.

64 Nesse sentido, pesquisa recentemente conduzida pelo instituto Datafolha apontou que cerca de 70% da população são contrários às “privatizações”. Ainda que o tema do presente artigo se insira no âmbito das concessões, que se trata de um instituto jurídico diferente, a ideia geral que pode ser extraída da pesquisa é a da existência de uma contrariedade no âmbito da sociedade em relação a modelos de participação privada (DATAFOLHA, 2017).

Referências

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. *Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998*. Regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2594.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. *Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9491.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. *Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016*. Institui o Programa de Parcerias de Investimento (PPI). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 nov. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.

DATAFOLHA. *70% são contra privatizações no Brasil*. 26 dez. 2017. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/12/1946110-70-sao-contra-privatizacoes-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública – Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade e incompletude na regulação por contrato e a função integrativa das agências. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar.-ago. 2014.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. (Trad. Tatiana Mesquita.) *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 262, jan.-abr. 2013.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTEIRO, Vera. Concessão e prévia autorização legislativa: STF e TJSP têm algo a dizer. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (coord.). *Parcerias público-privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, contratos de serviços públicos e mutabilidade regulatória. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, jan.-mar. 2009.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: incompletude contratual; concessões de serviços públicos e PPPs. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 23, ago.-set.-out. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-22-maio-2010-marcos-nobrega.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

OGUS, Anthony. *Costs and cautionary tales*. Economic Insights for the Law. Portland: Hart Publishing, 2006.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. Transferência de concessão de serviço público e inconstitucionalidade da exigência de autorização legislativa prévia. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, jul.-ago. 2013. Disponível em: <<http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96898>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Estudo sobre concessão e permissão de serviço público no Direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1996.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2015.

SOUTO, Marcos Jurueña Villela. *Direito Administrativo das concessões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

Resumo

Os fundos garantidores têm sido utilizados no Brasil para ofertar garantias a financiamentos a micro, pequenas e médias empresas (MPME), contribuindo no acesso ao crédito. A operacionalidade desses fundos vem se mostrando dispendiosa tanto para seus administradores quanto para os bancos com maior volume de operações, principalmente no acompanhamento individualizado das operações inadimplentes e na comprovação dos procedimentos de recuperação do crédito. Este trabalho, de caráter teórico, propõe um modelo alternativo de estruturação dos fundos por carteira, utilizando uma distinção detalhada e estrutural entre garantias individuais e por carteira, com os objetivos de minorar o trabalho dos participantes e de melhorar a recuperação de crédito, sem perda dos controles estruturais. Ao fim do texto, discutem-se ações para viabilizar a implementação do modelo sugerido, no atual ambiente institucional brasileiro – de baixa confiança e de ampliação dos processos de controle e avaliação da efetividade sobre as entidades públicas, administradoras dos fundos garantidores.

Palavras-chave: Garantia por carteira. MPMEs. Fundo de aval. Ambiente institucional. Sistemas de garantia.

Abstract

The guarantee funds have been used in Brazil to offer complementary guarantees for the financing of MSMEs, contributing to credit access improvement. Operational aspects of these funds have proved to be costly both to its managers and to the banks that originate the financing, especially due to requirements like follow-up of each operations defaulted and imposed minimum recovery procedures. This theoretical article suggests an alternative model structured by portfolio, using a more precise and structural distinction between individual guarantees and portfolio guarantees, aiming to reduce the work required of originators and improve credit recovery, however keeping the necessary controls to assure fund sustainability. As final remarks, some actions to achieve safe implementation of the suggested model, are discussed, considering the current Brazilian institutional environment, characterized by low confidence and ampliation of control processes and effectiveness evaluation over public entities, that manage guarantee funds in Brazil.

Keywords: Portfolio guarantees. MSMEs. Guarantee fund. Institutional environment. Guarantee schemes.

Introdução

Os fundos garantidores têm sido utilizados no Brasil a fim de oferecer garantias complementares para o financiamento de MPMEs, no âmbito de políticas públicas de ampliação e melhoria do acesso ao crédito. Por meio do compartilhamento do risco com os financiadores, amplia-se o acesso ao crédito para empresas com projetos que apresentam expectativa de fluxo de caixa suficiente para cobrir o financiamento, mas que, muitas vezes, não conseguem oferecer o colateral exigido pelo banco financiador.

Segundo Lanz e Tomei (2014, p. 107), a governança dos fundos garantidores precisa “equilibrar a confiança dos participantes na efetividade da garantia com o estabelecimento de mecanismos de controle que minimizem o comportamento oportunístico”. O custo para operacionalização desses fundos – tanto para seus administradores, quanto para os bancos originadores dos financiamentos garantidos –, principalmente no que tange ao acompanhamento das operações em que ocorre inadimplência e à comprovação ao garantidor de procedimentos mínimos realizados para a recuperação do crédito, não pode inviabilizar o sistema de garantia, que, conforme Lanz e Macedo (2014), dá sinais de eficácia no alcance de seus objetivos.

A literatura (DEELEN; MOLENAAR, 2004; POMBO; MOLINA; RAMÍREZ, 2013; BECK; KLAPPER; MENDOZA, 2010; CHATZOUZ *et al.*, 2017) costuma distinguir a garantia individual da garantia por carteira (ou portfólio) com base principalmente na contratação da garantia. Na garantia individual, um certificado de garantia é expedido para cada operação específica, e, na maioria das vezes, o garantidor realiza uma análise de risco independente do financiador. Na garantia por carteira, o garantidor estabelece critérios de elegibilidade para

a formação da carteira, mas deixa a cargo do financiador a análise para formação dessa carteira. As regras da garantia, que recaem sobre toda a carteira, são estabelecidas por meio de um contrato entre garantidor e financiador.

Essa distinção, baseada na contratação, simplifica demais a análise. A classificação de um esquema de garantia como individual ou por carteira não explicita como o garantidor atua em todo o seu ciclo de operação. Na prática, em todas as etapas do ciclo de operação de uma garantia, o garantidor poderia optar entre atuar operação a operação ou enxergar a carteira de operações como um bloco. Por exemplo, o fato de atuar por carteira na contratação não necessariamente o impede de depois optar por tratar a solicitação de honra¹ e o pagamento operação a operação.

Este trabalho, de caráter teórico: (i) estende a análise desse caráter individual ou por carteira que o garantidor impõe a seu esquema de garantia para todas as fases do ciclo de operação de uma garantia – contratação, pagamento de honra e recuperação de crédito; (ii) aplica esse conceito estendido na análise do Fundo Garantidor para Investimentos (BNDES FGI), administrado pelo Banco; e (iii) propõe uma nova opção de modelo de atuação dos fundos garantidores, principalmente por carteira. Essa nova opção visa minorar o trabalho exigido dos bancos garantidos (agentes financeiros) – especialmente aqueles com carteiras de crédito massificadas, que utilizam modelos de concessão e recuperação padronizados – na prestação de informações e acompanhamento. Pretende-se, com isso, melhorar a expectativa de recuperação de crédito, sem detrimento do

1 Pedido de cobertura em caso de inadimplência do tomador final, semelhante ao processo de acionamento da cobertura de um seguro.

controle necessário por parte dos administradores do fundo para minimização da seleção adversa e do risco moral associados à prestação de garantia.

Para exemplificar a importância dessa proposta, até o fim de 2017, o BNDES FGI tinha mais de R\$ 6,78 bilhões em financiamentos, para 35,7 mil beneficiárias, entre pessoas físicas e MPMEs – e a maioria delas não tinha acesso anterior a crédito de longo prazo. O fundo operava com mais de vinte bancos parceiros, desempenhando importante papel na desconcentração regional.² No entanto, entre outros motivos, por operar com garantia individual, o fundo não atinge seu potencial de utilização pelos grandes bancos comerciais.

O modelo proposto também pode facilitar a implementação de novos modelos de garantia, como os propostos para garantia de segundo piso:³ sociedades garantidoras de crédito (SGC) (ZICA; MARTINS, 2008), fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC) (LANZ *et al.*, 2015), microcrédito (LANZ; PERUFO; MANTESE, 2013), crédito rural (FREITAS, 2016), entre outros com características de crédito massificado e com condições padronizadas que facilitam a aplicação de critérios de elegibilidade.

Este estudo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção dedica-se ao quadro teórico básico utilizado.

2 Usualmente, as operações de crédito concentram-se nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que têm maior renda *per capita* e empresas com melhor histórico e perfil de risco de crédito. As operações garantidas pelo BNDES FGI apresentam uma participação entre duas e três vezes maior que a média das demais operações indiretas do BNDES nas regiões Norte e Nordeste, que contam com menor acesso ao crédito.

3 Garantia de segundo piso é quando um ente garantidor (em geral, um fundo ou programa de garantia), mediante o recebimento de parte da comissão de garantia, compromete-se a absorver parte do risco de perda de outro garantidor que oferece garantia diretamente a um tomador de crédito. É um mecanismo equivalente ao resseguro.

A terceira apresenta a metodologia utilizada, baseada em pesquisa teórica. A quarta seção expõe o conceito proposto de distinção das garantias e, como exemplo, aplica-o ao BNDES FGI. A quinta propõe o novo modelo de estruturação de garantias por carteira, baseado no referencial teórico e nas necessidades de adaptação para o contexto institucional brasileiro. A última seção conclui o texto com considerações finais e recomendações para pesquisas futuras.

Revisão da literatura

Para construir e propor o novo modelo de estruturação de fundos garantidores, de forma a operacionalizá-los por carteira, realizou-se revisão da literatura sobre os seguintes assuntos: as MPMEs, os esquemas existentes de garantias para as MPMEs, os fundos garantidores, a distinção entre garantia individual e garantia por carteira, os processos de pagamento de honra dos esquemas de garantia, o ambiente jurídico e institucional em que há a recuperação de crédito depois do inadimplemento, no Brasil, e os processos de auditoria e avaliação de efetividade.

A importância das MPMEs

Deelen e Molenaar (2004) afirmam que as MPMEs podem ser consideradas importantes para o desenvolvimento da economia de um país porque toda empresa de sucesso começa pequena e, corroborados por Pombo, Molina e Ramírez (2013), porque, em conjunto, as centenas ou milhares de MPMEs são capazes de impactar a geração de empregos de uma economia.

Honohan (2010), Beck, Klapper e Mendoza (2010), Kersten e outros (2017) e Beck e Demirguc-Kunt (2006) questionam o real im-

pacto no crescimento econômico que as MPMEs podem provocar. Honohan (2010) sustenta, entretanto, que sua atividade gera benefícios e externalidades, mas, infelizmente, de difícil mensuração. Beck, Klapper e Mendoza (2010) defendem que a economia depende da inovação das empresas menores. Kersten e outros (2017) registram que, apesar de as avaliações atuais existentes não serem capazes de afirmar a relação direta entre MPMEs e desenvolvimento econômico e redução de pobreza, o efeito positivo direto na geração de oportunidades de emprego já é indubitável, principalmente nos países menos desenvolvidos. Beck e Demirguc-Kunt (2006) observam que um setor amplo de MPMEs é característica de uma economia em expansão, mas que não é a causa do rápido crescimento, porque o ambiente financeiro e institucional oferece enormes obstáculos para o crescimento dessas empresas. Essa restrição que o mercado financeiro exerce no crescimento das MPMEs – vista como uma falha de mercado que deveria ser superada para que, enfim, essas empresas contribuam plenamente para o crescimento econômico do país, principalmente em economias em desenvolvimento – justifica uma intervenção ativa de governo, com políticas públicas específicas.

Já The World Bank (2015) é enfático: desde que não sejam prejudicadas pela falta de acesso a crédito, as MPMEs estão intimamente associadas a inovação, geração de empregos e crescimento na economia.

Esquemas de garantia complementar para MPMEs

Lanz, Perufo e Mantese (2013) classificam os esquemas de garantia complementar em três tipos, conforme o Quadro 1: fundos garantidores, programas de garantias e SGC.

Quadro 1 • Principais características dos tipos de esquemas de garantia

Tipo	Natureza	Recursos	Operação	Liquidez
Fundos garantidores	Estatais, privados ou mistos	Públicos e privados – buscam ser autossustentáveis	Atividades operacionais de análise, concessão e recuperação delegadas às entidades financeiras	Alta (recursos disponíveis no fundo)
Programas de garantia	Estatais (geridos por agência de desenvolvimento ou banco público)	Limitados pelo orçamento público	Atividades operacionais próprias ou delegadas (mas com sub-rogação)	Baixa (sujeitos à supervisão e ao contingenciamento de verbas)
Sociedades garantidoras de crédito	Privados	Privados – provenientes de seus associados	Atividades operacionais de análise, concessão e recuperação próprias	Média (limitadas por seu alcance regional)

Fonte: Lanz, Peruffo e Mantese (2013).

São inúmeras as fontes na literatura que abordam a importância dos sistemas de garantia como impulsionadores do acesso ao crédito para as MPMEs, basicamente oferecendo garantia complementar àquelas empresas que não dispõem dos colaterais exigidos pelas instituições financeiras concedentes de crédito (HONOHAN, 2010; CHATZOUZ *et al.*, 2017). Apesar de elas apresentarem capacidade de pagamento ao crédito procurado, uma curta – e, às vezes, até inexistente – história creditícia torna a análise pouco confiável e deixa os agentes financeiros relutantes em conceder os empréstimos, mesmo com altas taxas de juros.

Nos mercados emergentes das economias em desenvolvimento, segundo The World Bank (2015), a utilização de esquemas de garantia é a mais importante forma de intervenção pública no apoio às

MPMEs. Entretanto, eles acabam agregando pouco e sendo dispendiosos quando mal estruturados e mal implementados.

Beck, Klapper e Mendoza (2010) e Chatzouz e outros (2017) afirmam que os programas públicos que disponibilizam esquemas de garantias para MPMEs são mais efetivos no objetivo de aumentar o acesso ao crédito a essas empresas do que instrumentos alternativos, como o empréstimo direto, mesmo que subsidiado. Já The World Bank (2015) considera que os esquemas de garantia provocam menor distorção do mercado do que intervenções mais diretas, e mais da metade dos países do mundo apresentam algum tipo de esquema de garantia de crédito a seu mercado financeiro.

Segundo Pombo, Molina e Ramírez (2013), as garantias têm valor estratégico inquestionável para as instituições financeiras alavancarem seus negócios com as MPMEs, tendo em vista as imposições de Basileia e o alívio nos índices que a utilização de garantias pode proporcionar.

Honohan (2010) e Pombo, Molina e Ramírez (2013) ressaltam a relevância de políticas públicas de longo prazo, ou até perenes, a esquemas de garantia para MPMEs. Beck, Klapper e Mendoza (2010) e Chatzouz e outros (2017) também destacam o papel do setor público, enfatizando sua importância no provimento dos recursos para os esquemas de garantia e também na administração dos esquemas.

De acordo com Pombo, Molina e Ramírez (2013), um modelo exclusivamente público pode ter espaço em ambientes financeiros e institucionais frágeis e em economias em desenvolvimento, com o setor empresarial ainda débil. O desenvolvimento natural seria a consolidação do ambiente e a abertura para o privado também entrar no setor de garantias.

Conforme Chatzouz e outros (2017), inúmeros estudos já confirmaram a existência de adicionalidades⁴ financeira (quantidade de empréstimos que não se realizariam sem a garantia) e econômica (aumento de empregos, do investimento das MPMEs e de inovações) quando esquemas de garantia são utilizados.

Os esquemas de garantia de crédito podem ser ainda mais eficientes se estiverem inseridos em um ambiente econômico propício. A implantação de reformas que diminuam a assimetria de informação e o risco de crédito, como o cadastro positivo, a central de registro de garantias e o uso de mecanismos que facilitem a retomada de bens, pode potencializar o efeito dos instrumentos de garantia na ampliação do acesso ao crédito.

Fundos garantidores

De acordo com Lanz e Tomei (2014), entre os esquemas de garantia existentes, o de maior abrangência e uso no Brasil é o fundo garantidor. Os primeiros foram criados na década de 1990 e estavam ligados às operações de determinadas instituições, como: (i) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), por meio do Fundo de Aval da Micro e Pequena Empresa (Fampe); (ii) BNDES, por meio do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC); e (iii) Banco do Brasil, por meio do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger). A partir de 2009, foram criados o Fundo de Garantia de Operações (FGO), operado pelo Banco do Brasil, e o BNDES FGI, administrado pelo Banco.

4 Segundo Jonsson (2009), a adicionalidade pode ser rotulada como financeira e econômica. A adicionalidade financeira indica se a PME teria acesso a financiamento na ausência de garantia. A adicionalidade econômica refere-se aos benefícios econômicos e sociais, externalidades positivas, como a criação de empregos e a expansão da produção.

Segundo a avaliação de Lanz e outros (2015) sobre Puga (2002), a utilização de um fundo garantidor, em comparação aos outros esquemas de garantia, melhora a gestão ao segregar a administração das contas do fundo e auxilia o direcionamento dos recursos para o setor produtivo, diluindo riscos e resultando em custos mais baixos para as MPMEs.

Os principais benefícios desse tipo de fundo para o agente financeiro são: (i) o compartilhamento de risco de crédito; (ii) a aplicação de um fator de ponderação de risco mais favorável para determinação do capital regulatório no Banco Central; e (iii) a liquidez da garantia, que, diferentemente de um seguro que conta com condicionantes para acionamento, depende somente da inadimplência da beneficiária (LANZ; TOMEI, 2014).

Além de garantias para MPMEs, fundos garantidores podem ser usados para viabilizar o acesso ao crédito em operações de exportação, crédito educacional, habitação, infraestrutura e operações de grande porte (LANZ; PERUFO, 2013).

Para Lanz e Tomei (2014), o sucesso na implantação de um fundo garantidor depende da adesão dos agentes financeiros a sua utilização. Para que um agente financeiro venha a aderir ao esquema de garantia, é preciso que o fundo inspire confiança e demonstre ter controles adequados. Por outro lado, os fundos precisam confiar no processo de análise e seleção, pelos agentes, das MPMEs para as quais será outorgada a garantia.

Os fundos garantidores, se desenhados de forma apropriada e bem administrados, já mostraram sua capacidade de impulsionar as MPMEs em muitos países, afirmam Deelen e Molenaar (2004) e Honohan (2010). Isso pode ser comprovado por sua significativa participação na concessão de crédito em países como México – por meio da Nacional Financiera (Nafin) –, Colômbia – por meio

do Fondo Nacional de Garantías (FNG) – e França – por meio do Banque publique d’investissement (Bpifrance).⁵

As várias estruturações das experiências já existentes para fundos garantidores demonstram que não há desenho perfeito ou ótimo e que cada ambiente institucional e financeiro do país deve moldar a melhor solução, em um processo contínuo de desenvolvimento.

Garantia individual e por carteira

Em uma análise simplificada, uma garantia pode ser individual ou por carteira (DELEN; MOLENAAR, 2004; POMBO; MOLINA; RAMÍREZ, 2013; BECK; KLAPPER; MENDOZA, 2010; CHATZOUZ *et al.*, 2017).

Na garantia individual, um certificado de garantia é expedido para cada operação específica e, na maioria das vezes, o garantidor realiza a análise das condições da operação de forma independente do financiador, incluindo até uma análise de risco própria. A garantia individual pode ser vista como um produto ou serviço financeiro para o beneficiário e, muitas vezes, é ele que paga por esse produto.

Na garantia por carteira, o garantidor estabelece critérios de elegibilidade para a formação da carteira, mas deixa a cargo do financiador a análise para formação ou população dessa carteira. As regras da garantia, que recaem sobre toda a carteira, são estabelecidas em um contrato entre garantidor e financiador. A garantia por carteira pode ser vista como um produto ou serviço financeiro para o financiador e, por isso, é ele que paga pelo produto, pelo menos primeiramente.

⁵ Para uma comparação detalhada das características de diversos fundos garantidores, consulte Lanz e Tomei (2014).

Pombo, Molina e Ramírez (2013), em pesquisa realizada com uma amostra de trinta sistemas ou esquemas de garantia da América (três da América do Norte, sete da América Central e vinte da América do Sul), identificaram que 23% dos sistemas são individuais e 77% são por carteira.

Segundo Beck, Klapper e Mendoza (2010), a garantia individual reduz riscos; contudo, é operacionalmente mais cara. A opção da garantia por carteira, por sua vez, deve ser estruturada de forma a assegurar a qualidade dos empréstimos escolhidos na formação da carteira, utilizar o compartilhamento de risco para alinhamento de interesses entre financiador e garantidor e incluir na metodologia de apuração da garantia por carteira a informação sobre a *performance* do financiador em carteiras passadas, com prêmios ou aumento de cobertura de acordo com essa análise.

Para minimizar a seleção adversa na formação da carteira, o garantidor deve trabalhar com o alinhamento de seus interesses com o financiador. Uma forma de fazer isso é pelo compartilhamento do risco, evitando-se a cobertura integral de um inadimplimento (DEELEN; MOLENAAR, 2004). É preciso ainda que os critérios de elegibilidade de uma operação estejam claramente estabelecidos e que a separação de responsabilidades entre financiador e garantidor também esteja claramente definida no contrato entre eles. Trabalhar com uma lista maior de financiadores e monitorar a *performance* de cada um pode ser outra boa prática para evitar os créditos ruins.

Segundo Honohan (2010), uma maneira de evitar a tentação do financiador de incluir apenas operações mais arriscadas na carteira a ser garantida, sem um bom balanceamento prudencial, seria punir os financiadores com alto volume de solicitação de honra e desempenho ruim nas recuperações, relacionando a precificação de garantias futuras à *performance* das carteiras anteriores.

De acordo com Deelen e Molenaar (2004), o grau de acompanhamento de uma carteira impacta diretamente os custos operacionais de um fundo, e o grau de confiança existente entre garantidor e financiador pode minorar esses custos. O garantidor deve investir no bom relacionamento com os financiadores parceiros e até monitorar o desempenho dos financiadores em relação à recuperação de crédito, principalmente quando essa responsabilidade é totalmente delegada ao financiador.

Conforme The World Bank (2015), o esquema de garantia mal estruturado ou mal implementado pode se apresentar dispendioso.

Pagamento de honra: *on first demand versus final loss*

Segundo Deelen e Molenaar (2004), de acordo com a velocidade com que é realizado o pagamento de honra, três tipos são mais comuns: (i) integral imediatamente depois da solicitação de honra; (ii) uma parte depois da solicitação de honra e o resto apenas depois de esgotadas as chances de recuperação; e (iii) integral somente depois de esgotadas as chances de recuperação. Em todos os casos, existe uma validação mínima da solicitação de honra. O primeiro tipo de pagamento é conhecido como *on first demand*, e o terceiro, como *final loss*.

Para Chatzouz e outros (2017), um processo transparente e eficiente para solicitação e pagamento de honra, que ofereça incentivos corretos para a recuperação de crédito, é muito importante para a construção de um ambiente de confiança entre os financiadores em relação ao garantidor.

The World Bank (2015) também já havia apontado nessa direção, sugerindo que o processo rápido, eficiente e claro de tratamento da honra (solicitação e pagamento) é fundamental para a construção e manutenção da confiança dos financiadores no esquema de garantia.

Recuperação de crédito e sua relação com o ambiente jurídico e institucional

Procedimentos de cobrança e execução judicial são caros (DEELEN; MOLENAAR, 2004). Segundo The World Bank (2015), mesmo um esquema de garantia bem estruturado requer certas precondições externas a ele para alcançar seus objetivos:

- leis comerciais e leis que protejam a propriedade privada, de forma a conformar um ambiente previamente bem regulado para a justa resolução de disputas;
- judiciário independente;
- contabilidade comercial também bem regulada e atividade de auditoria profissional sólida; e
- mercado financeiro robusto.

Dessa forma, é fundamental que o processo de cobrança e execução do crédito inadimplente conduzido pelo financiador seja completamente consistente com o ambiente legal e regulatório do país.

É preciso estar atento às implementações de políticas públicas de esquemas de garantia, principalmente porque seu custo tem uma curva crescente ao longo do tempo. Isso pode ser atraente, uma vez que a conta seria paga mais tarde, até por outro governante, enquanto os benefícios poderiam ser contabilizados de início (HONOHAN, 2010). A transparência da atuação pública e o acompanhamento contínuo da operação realmente implementada podem minimizar os oportunismos políticos.

De acordo com Beck, Klapper e Mendoza (2010), nos mercados emergentes, a recuperação de créditos é prejudicada: (i) pela existência de um ambiente que não facilita a execução plena do con-

trato, sobretudo em suas cláusulas para os momentos de exceção; (ii) pela fragilidade das leis de falência; e (iii) pela fragilidade nos registros das garantias reais em conjunto com a enorme dificuldade de executá-las, em razão do ambiente judicial precário, pouco estável e pouco confiável. Esse ambiente institucional limita bastante a capacidade dos agentes na recuperação de crédito.

Auditoria e avaliação de efetividade

Segundo Chatzouz e outros (2017), qualquer estrutura de garantia implementada deveria ser continuamente avaliada, a fim de aumentar sua capacidade de contribuir para o sucesso da política pública que lhe deu origem, em especial no que concerne aos riscos morais existentes nas relações financiador-financiado e financiador-garantidor. Assim, a estruturação e as auditorias que pretendem avaliá-la devem levar em consideração:

- divisão do risco assumido;
- nível de cobertura;
- processo de criação da carteira;
- responsabilidade pela avaliação de crédito e pela recuperação de crédito;
- precificação e cobrança pela concessão de garantia;
- manutenção da exigência de algum tipo de colateral do financiado (*skin in the game*); e
- desenho do processo de solicitação e pagamento de honra, que deve conferir confiança ao ambiente e incentivos corretos.

Para Motta (2018), o dilema entre controle de eficiência e de legalidade é falso. Os dois espectros do controle são complementares, e

não excludentes. A necessidade de controlar a eficiência não pode ignorar o respeito à legalidade.

Dantas (2018) defende que deve haver equilíbrio entre gestão e controle; a novos instrumentos que propugnem uma gestão voltada para resultados, deve corresponder um controle de mesma índole.

Conforme Lima (2018), o exame da economicidade implica uma avaliação qualitativa, sopesando-se os custos e os resultados. O próprio Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) define economicidade como a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (TCU, 2010, p. 11).

Metodologia

A principal metodologia de pesquisa utilizada foi a teórica. Segundo Demo (2000), esse tipo de pesquisa busca reconstruir teorias, quadros de referência, condições explicativas da realidade, polêmicas e discussões pertinentes. No caso em questão, propõe-se a criação de um quadro de referência para classificar sistemas de garantia para MPMEs de forma mais completa e abrangente.

De acordo com Whetten (1989), uma teoria precisa:

- identificar os fatores que devem ser considerados parte da explicação do fenômeno em estudo, constituindo seu arcabouço conceitual;
- estabelecer conexões entre os fatores, identificando de que forma eles estão relacionados;

- apontar as dinâmicas – sociais, econômicas ou psicológicas – que fundamentam a escolha de fatores, bem como as relações causais estabelecidas entre eles; e
- nomear os fatores temporais e contextuais para que sejam traçados os limites de generalização (sua extensão).

Para a construção do referencial teórico da pesquisa, foram consultados artigos voltados a mapear e classificar as características de sistemas de garantia para MPMEs em vários países, buscando relacioná-las com características relevantes de cada ambiente institucional, que afetam sua formatação.

A estruturação da proposta de modelo considerou a experiência nacional com fundos garantidores e o ambiente institucional brasileiro, especialmente em relação ao sistema judicial, à recuperação de créditos, aos processos de controle e à avaliação de efetividade.

Na medida em que a análise e a aplicação a título exemplificativo do modelo foram realizadas considerando o BNDES FGI, a pesquisa também tem características de estudo de caso (YIN, 2001).

Proposta de abordagem para classificação dos esquemas de garantia individual ou por carteira

A principal proposta deste trabalho é um aperfeiçoamento na distinção entre garantia individual e por carteira. Para isso, a análise deve considerar todo o ciclo de vida da garantia, e não apenas a etapa de contratação.

Salienta-se que, ao mudar o critério utilizado para distinguir um esquema de garantia entre individual e por carteira da análise de uma única atividade para a análise do conjunto de atividades do processo de prestação de garantia, essa distinção entre individual ou por carteira não será mais binária. Cria-se uma linha contínua, em cima da qual o esquema de garantia escrutinado poderá se posicionar, tendo, em uma ponta, a garantia totalmente individual e, na outra ponta, a garantia totalmente por carteira. Entre esses dois pontos “puros”, os esquemas de garantia poderão ser posicionados, dependendo de como se comportem: mais como esquema individual ou mais por carteira.

O esquema de garantia totalmente individual atuaria sempre enxergando cada operação garantida isoladamente, em todas as etapas de seu processo de prestação de garantia. A fiança bancária é o exemplo clássico desse tipo de esquema. O esquema de garantia totalmente por carteira atuaria sempre sobre a carteira de operações – nunca operação a operação –, em todas as etapas de seu processo de prestação de garantia. A prestação de garantia para uma securitização de recebíveis representa um exemplo desse tipo de esquema.

Com base nas análises de Beck, Klapper e Mendoza (2010), Honohan (2010) e Deelen e Molenaar (2004), identifica-se que uma prestação de garantia pode ser decomposta em pelo menos três grandes processos, independentemente do tipo de esquema utilizado: (i) contratação; (ii) pagamento de honra; e (iii) recuperação de crédito (acompanhamento). Cada um desses processos pode ser detalhado em atividades ou tópicos, para ser analisado quanto ao enfoque por operação ou por carteira, conforme proposto no Quadro 2.

Quadro 2 • Principais atividades de cada processo de prestação de garantia

Processo	Atividade ou tópico analisado	Garantia individual	Garantia por carteira
Contratação	Habilitação do financiador	A rigor, não seria necessário um processo de “habilitação” do financiador, somente uma análise do garantidor sobre a pertinência da associação de sua imagem com a imagem do financiador. Essa preocupação deve ser maior se o garantidor for do setor público.	Várias atividades podem ser delegadas ao financiador. Por isso, institui-se um processo de habilitação do financiador pelo garantidor, para permitir ao garantidor analisar se o financiador tem capacidade de assumir essas atividades.
	Aprovação da operação	O garantidor escrutina cada operação individualmente, realizando sua própria análise para decidir pela prestação da garantia, independentemente do financiador. Realiza até mesmo análise de crédito própria.	O garantidor estipula critérios de elegibilidade e delega ao financiador a responsabilidade de montar a carteira a ser garantida seguindo os critérios estabelecidos.
	Contrato de garantia	O garantidor fornece um certificado de garantia ao financiador para cada operação. Na fiança bancária, por exemplo, esse certificado é chamado de carta de fiança.	É celebrado contrato, entre garantidor e financiador, que estabelece as regras que regem a garantia sobre a carteira de operações.
	Fluxo de informação de contratação	Cada operação é informada ao garantidor, antes mesmo de sua contratação, até porque a contratação do financiamento é condicionada à aprovação da garantia.	O contrato estipula critérios de elegibilidade, prazo para a formação da carteira e limite de valor. O financiador informa as contratações em bloco na periodicidade estabelecida.
	Limites para contratação	O limite de cobertura é estabelecido individualmente para cada operação garantida.	O limite de cobertura é estabelecido para a carteira em toda a sua abrangência.
	Cálculo do encargo/prêmio	O cálculo do encargo recai sobre o valor da operação garantida.	O cálculo do encargo recai sobre o montante da carteira, referenciado às operações que a compõem ou a seu perfil.
	Pagamento do encargo/prêmio	O pagamento do encargo é realizado operação a operação.	O encargo é pago pela carteira como um todo. Pode ser pago à medida que ela é constituída, referenciado às operações que a compõem.

(Continua)

(Continuação)

Processo	Atividade ou tópico analisado	Garantia individual	Garantia por carteira
Pagamento de honra	Solicitação de pagamento	A solicitação de pagamento de honra ao garantidor é feita por operação.	A solicitação é feita pela perda da carteira, no momento definido no contrato entre garantidor e financiador.
	Análise da solicitação	Para liberar o pagamento de uma honra, será feita, na garantia individual, análise da operação para a qual a honra foi solicitada.	O garantidor avalia a carteira como um todo e decide pelo pagamento da perda da carteira como um todo.
	Limite para o pagamento da honra	O pagamento de honra é realizado operação a operação.	A efetuação do pagamento de honra vincula-se à perda da carteira como um todo.
	Sub-rogação legal	Tópico relacionado ao ambiente brasileiro. Segundo o Artigo 346, III, da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002), “[a] sub-rogação opera-se, de pleno direito, em favor do terceiro interessado, que paga a dívida pela qual era ou podia ser obrigado, no todo ou em parte”. Não é possível desvincular o pagamento de honra da operação inadimplida, e a sub-rogação legal é automática.	O pagamento não é feito para nenhuma operação específica, mas acordado e pago em função da perda da carteira vista como um todo indissociável. Dessa forma, não estaria sujeito à sub-rogação legal, por tratar-se de um contrato referenciado à dívida original (derivativo).
Recuperação do crédito	Acompanhamento	Cada operação é acompanhada separadamente.	O garantidor acompanha a carteira da melhor forma que lhe convier, em formato acordado no contrato entre garantidor e financiador.
	Pagamento da parte do garantidor na recuperação	O pagamento ao garantidor efetua-se operação a operação, pela recuperação conseguida. No limite, como na fiança bancária, o garantidor assume a recuperação.	O pagamento é realizado ao garantidor na periodicidade acordada entre financiador e garantidor, mas em função da recuperação da carteira como um todo.
	Término do acompanhamento	O término do acompanhamento é decidido operação a operação.	O acompanhamento é concluído para a carteira como um todo.

Fonte: Elaboração própria.

Com base no Quadro 2, é proposta uma análise da importância de cada subprocesso no ciclo do processo de garantia considerando as duas modalidades de garantia, a partir de Lanz e Tomei (2014), Pombo, Molina e Ramírez (2013), Beck, Klapper e Mendoza (2010) e Douette, Lesaffre e Siebeke (2014). O resultado da análise foi esquematizado no Quadro 3.

Quadro 3 • Garantia individual *versus* garantia por carteira

Processo	Subprocesso	Garantia individual (ex.: fiança bancária)	Garantia por carteira (ex.: securitização)
Contratação	Habilitação do financiador	Baixa importância (riscos de imagem)	Alta importância (atividades delegadas ao financiador)
	Aprovação	Garantidor faz sua própria análise, incluindo a análise de risco	Garantidor estipula critérios de elegibilidade, e financiador monta uma carteira seguindo esses critérios
	Contrato de garantia	Certificado de garantia por operação	Contrato entre garantidor e financiador
	Fluxo de informação	Operação a operação	Em bloco, lista de contratações enviadas pelo financiador ao garantidor, com periodicidade definida entre as partes
	Limites	Impostos à operação	Impostos à carteira
	Encargo/prêmio	Incide na operação	Incide na carteira
	Pagamento do encargo/prêmio	Operação a operação	Pela carteira
Pagamento de honra	Solicitação de honra	Por operação	Pela perda da carteira, no momento definido no contrato entre garantidor e financiador
	Análise	Por operação	Análise da carteira
	Limites	Valor garantido da operação	Valor garantido da carteira
	Pagamento	Por operação	Por carteira
	Sub-rogação legal	Alta vinculação	Baixa vinculação

(Continua)

(Continuação)

Processo	Subprocesso	Garantia individual (ex.: fiança bancária)	Garantia por carteira (ex.: securitização)
Acompanhamento	Acompanhamento	Por operação	Da carteira
	Pagamento do garantidor (parte recuperada)	Recuperação feita diretamente pelo garantidor ou pagamento ao garantidor realizado operação a operação	Pagamento ao garantidor por meio da apuração da recuperação da carteira como um todo, na periodicidade acordada entre financiador e garantidor
	Término do acompanhamento	Decidido operação a operação	Decidido por carteira

Fonte: Elaboração própria.

Aplicação da nova abordagem ao BNDES FGI

Em 2009, no contexto da crise financeira mundial, que afetava a oferta de crédito em geral, mas especialmente as MPMEs, o governo brasileiro autorizou, pela Lei 12.087 (BRASIL, 2009), a participação da União Federal em fundos garantidores para MPMEs, e o BNDES FGI foi lançado pelo Banco.

Para exemplificar o fato de a distinção de um esquema de garantia como individual (operação a operação) ou por carteira – analisando-se apenas a aprovação da contratação – não comportar todas as informações que caracterizam o esquema como um ou outro tipo, realizou-se uma análise completa do BNDES FGI. Nessa análise, fundamentada em estatuto e regulamento relativos ao fundo (BNDES, 2017; 2018), estudaram-se as características de cada uma das atividades ou tópicos atuais e propôs-se sua classificação em individual, por carteira ou mista, com base na orientação do Quadro 3. O resultado resume-se no Quadro 4, e os principais pontos são discutidos na sequência.

Quadro 4 • Análise do BNDES FGI

Fase	Tópico	BNDES FGI hoje
Contratação	Habilitação do financiador	Carteira • O concedente do crédito tem que ser agente financeiro do BNDES (o que minimiza riscos de imagem, crédito e mercado). • Realiza-se avaliação das políticas de recuperação de crédito do concedente de crédito.
	Aprovação do beneficiário/da operação	Misto • Apesar de o BNDES FGI, a princípio, estipular critérios de elegibilidade (MPME, Risco até D, segundo a Resolução do Conselho Monetário Nacional 2.682, de 21 de dezembro de 1999, exigência de garantia real para operações acima de R\$ 3 milhões, entre outros), como a aprovação ocorre operação a operação, as condições de elegibilidade atuam, na verdade, como condições para aprovação.
	Contrato de garantia	Misto • Apesar de existir o contrato entre garantidor e financiador – o que poderia ser interpretado como garantia por carteira –, o BNDES FGI exige a inclusão de cláusulas específicas nos contratos de financiamento na ponta, o que o caracterizaria como individual.
	Fluxo de informação	Individual • Envio da informação de contratação operação a operação.
	Limites (para contratação)	Misto Individual • Cobertura entre 10% e 80% do valor da operação. Carteira • Cobertura em até duzentas vezes o valor aportado pelo agente financeiro cotista. • Limite de prazo para constituição da carteira (<i>tranche</i> estipulada em regulamento).
	Encargo/prêmio	Individual • Apreçamento do encargo considerando prazo e percentual garantido, operação a operação (metodologia do fator K, desenvolvida pelo BNDES FGI).
	Pagamento de encargo/prêmio	Individual • Encargo pago por operação e financiado na operação.

(Continua)

(Continuação)

Fase	Tópico	BNDES FGI hoje
Pagamento de honra	Solicitação de pagamento	<u>Individual</u> Com envio de comprovação de execução extrajudicial ou judicial, de acordo com o valor da inadimplência.
	Análise da solicitação	<u>Individual</u> Verificação de extrato e documentação comprobatória.
	Limites	<u>Misto</u> Individual - Paga-se o valor garantido. Carteira - Limitado por um teto para a carteira (<i>stop loss</i>).
	Pagamento da honra	<u>Individual</u> Inclui o processo de liquidação parcial de cada operação de crédito na proporção garantida.
	Sub-rogação legal	<u>Individual</u> O BNDES FGI passa a ser titular do crédito de cada operação na proporção paga, e sua correção é calculada individualmente pelas condições de cada contrato, apesar de o agente proceder a cobrança como substituto processual ou mandatário do fundo.
Acompanhamento	Acompanhamento	<u>Individual</u> - Verificação de contratos e extratos de cada operação. - Envio periódico da situação do processo de cobrança judicial de cada operação.
	Pagamento do garantidor (quando ocorre recuperação)	<u>Individual</u> Informado individualmente, sujeito até mesmo a punição, caso não haja a informação de cada recuperação para cada operação em até noventa dias.
	Término do acompanhamento	<u>Individual</u> Emissão de termo de quitação ou de documento que aceita a inviabilidade de recuperação para cada operação.

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se, da análise do Quadro 4, que, na aprovação da operação, o BNDES FGI seria considerado hoje um esquema misto, porque, apesar de o fundo estabelecer condições de elegibilidade para as operações, existe uma aprovação operação a operação, tanto na modalidade de

repassa (utilização de *funding* do BNDES, o administrador do fundo), quanto na modalidade de crédito livre (utilização de *funding* próprio do financiador), permitindo concluir que as condições de elegibilidade são, na verdade, condições para aprovação, verificadas caso a caso.

Sobre o contrato de garantia, o BNDES FGI também poderia ser considerado um esquema misto, pois, apesar de existir um contrato entre o financiador e o BNDES FGI que rege as condições da garantia acordada, o fundo obriga a inclusão, no contrato do financiador com o beneficiário, de certas cláusulas específicas que o vinculam a cada operação.

Quanto a limites para a contratação, o BNDES FGI impõe limitações para a contratação da garantia, tanto por operação, quanto por carteira. Ele pode garantir, no máximo, 80% do valor total do financiamento, mas, por outro lado, a carteira garantida do concedente de crédito não pode ultrapassar, em valor, duzentas vezes o valor aportado pelo concedente no fundo. Dessa forma, nesse tópico, o BNDES FGI apresentaria, mais uma vez, um esquema misto.

Sobre os limites para o pagamento de honra, novamente se verifica um esquema misto: paga-se o valor garantido, operação por operação, limitado por um limite de cobertura por *tranche*, conhecido como *stop loss*.

Conclui-se que, pela classificação mais usual da literatura, o BNDES FGI poderia ser considerado um esquema de garantia individual, pois a contratação é operação a operação. Se aplicado o conceito “estendido” proposto neste trabalho, entretanto, a conclusão seria que ele realmente está bastante próximo da ponta “pura” individual, mas já caminha sobre a linha em direção ao ponto oposto (por carteira), pois, em alguns dos tópicos analisados, ele já pode ser visto como garantia por carteira, ou, pelo menos, misto. A análise aprofundada proposta neste estudo permite ter uma visão mais precisa do comportamento do fundo.

Garantia por carteira: modelo proposto para os fundos garantidores no Brasil

Na análise realizada sobre a estrutura atual do BNDES FGI, para a qual foi utilizado o conceito “estendido” de garantia por carteira proposto, identificou-se sua operacionalização mista, mas bastante próxima de uma garantia individual, especialmente nos processos de pagamento e acompanhamento. Suas atividades e características privilegiam uma ação operação a operação. Isso, naturalmente, eleva o custo de operacionalização do fundo, sobretudo para agentes financeiros com carteiras massificadas. Nos outros fundos garantidores brasileiros, observa-se esse mesmo comportamento.

Esta seção tem o objetivo de apresentar um modelo de estruturação para os fundos garantidores do Brasil, de forma a operacionalizá-los com mais características do esquema por carteira, com o objetivo de retirar-lhes o peso das ações operação a operação. Para isso, primeiramente, a proposta será exposta no modelo de quadro já utilizado nas seções anteriores e, depois do quadro, duas subseções se dedicam ao detalhamento de itens importantes. A primeira detalha os processos de solicitação e pagamento de honra, para que a solução minimize o possível aumento no risco moral ou na atitude oportunística que a operacionalização por carteira poderia incorrer em relação à operacionalização individual. A segunda aprofunda ainda mais o detalhamento, pois trata especificamente de como seria a atividade de analisar e atestar a aderência ao contrato firmado entre garantidor e financiador das ações do financiador na condução da carteira real. Esse aprofundamento se faz necessário em razão da necessidade de adequação aos processos de controle e avaliação de efetividade aos

quais as entidades públicas, tradicionalmente administradoras dos principais fundos garantidores no Brasil, estão submetidas.

Quadro 5 • Proposta de fundo por carteira

Fase	Tópico	Fundo por carteira
Contratação	Habilitação do financiador	O processo de habilitação deve ser robusto, para proteger o garantidor de um risco de imagem, mas também verificar a capacidade do financiador de se responsabilizar pelas atividades delegadas e o alinhamento de interesses com o garantidor.
	Aprovação do beneficiário/da operação	Cada contrato firmado entre garantidor e financiador deverá estabelecer claramente os critérios de elegibilidade que permitam ao financiador montar a carteira seguindo esses critérios, livrando o garantidor do trabalho de escutinar cada operação.
	Contrato de garantia	O modelo-padrão será baseado no contrato firmado entre garantidor e financiador, e as responsabilidades de cada parte deverão estar bem-definidas nesse contrato.
	Fluxo de informação	Envio de lista de operações contratadas na periodicidade prevista no contrato entre financiador e garantidor, até o fechamento da carteira acordada. Recomenda-se o envio de informações com periodicidade mensal, sendo ideal enviar a informação preferencialmente antes de iniciado o período de amortizações de cada operação da carteira, para minimizar a seleção adversa e o risco moral.
	Limites (para contratação)	A carteira deverá ter limites de prazo e de valor, com percentual de cobertura das operações padronizado. Uma carteira cujas operações apresentem baixa dispersão entre esses parâmetros, além de finalidades e contragarantias padronizadas, facilita a adoção desse modelo.
	Encargo/prêmio	Metodologia para o cálculo do encargo deverá recair sobre o valor da carteira, considerando seu prazo e percentual (ou valor) garantido.
	Pagamento de encargo/prêmio	O pagamento do encargo pela garantia pode ser realizado a cada envio de lista de operações garantidas, com o cálculo recaindo sobre o valor contratado da carteira no período. O repasse da cobrança à beneficiária poderia ser por <i>spread</i> ou por Taxa de Abertura de Crédito (TAC), a critério de cada agente.

(Continua)

(Continuação)

Fase	Tópico	Fundo por carteira
Pagamento de honra	Solicitação de pagamento	Solicitação por carteira, uma única vez.
	Análise da solicitação	Análise da solicitação realizada sobre a carteira como um todo. Proposta de auditoria por amostragem, com penalidades crescentes, caso haja descumprimento de alguma regra acordada.
	Limites	Limite de cobertura da perda da carteira definido no contrato entre garantidor e financiador, com cobertura por operação padronizada.
	Pagamento da honra	Pagamento por carteira, uma única vez (<i>middle loss</i>).
	Sub-rogação legal	Proposta de evitar a sub-rogação legal, por tratar-se de contrato com características de derivativo. Obs.: Essa distinção é importante para o ambiente institucional que o Brasil apresenta e para os fundos garantidores administrados por entes públicos. A abordagem evita que o fundo faça uma sub-rogação desnecessária e traga ao administrador custos administrativos e judiciais que podem ser evitados, em linha com o princípio da eficiência na administração pública e com a busca da efetividade das políticas públicas, que tem sido objeto de avaliação pelos órgãos de controle.
Acompanhamento	Acompanhamento	Entre a contratação e o pagamento da honra, a proposta é de envio periódico das informações consolidadas das operações, para acompanhamento do inadimplemento e ajuste das provisões contábeis e atuariais, com a periodicidade definida no contrato entre financiador e garantidor.
	Pagamento do garantidor (quando ocorre recuperação)	A proposta seria concentrar, em um único momento, a solicitação de honra, a avaliação para aprovação e o pagamento da honra devida pela perda da carteira como um todo. A perda final da carteira será a perda inicial, descontado o valor já recuperado (<i>middle loss</i>).
	Término do acompanhamento	No momento do pagamento da honra, para a carteira como um todo, depois de realizada a auditoria, com encerramento do contrato daquela carteira.

Fonte: Elaboração própria.

Entre o *on first demand* e o *final loss*: proposta de *middle loss*

O modelo apresentado no Quadro 5 propõe um direcionamento completamente por carteira para o processo de pagamento de honra. Contudo, tendo em vista o ambiente institucional do país (BECK; KLAPPER; MENDOZA, 2010), esse ponto parece requerer um detalhamento operacional maior.

A proposta é que a solicitação de pagamento de honra seja feita para a perda da carteira em um determinado momento acordado no contrato entre financiador e garantidor. Mas quando seria o momento ótimo para isso ocorrer?

Nas experiências atuais dos fundos operantes no Brasil, os pagamentos são realizados logo depois da comprovação de início de execução judicial, se esta não tiver sido dispensada ou substituída por algum outro instrumento, em virtude do valor baixo da operação. A literatura chama isso de *on first demand*. Isto é, o garantidor honra rapidamente e, depois, tem direito a sua parte em cada recuperação de crédito que venha a ser conseguida. A princípio, isso é bem visto pelos concedentes de crédito em razão da liquidez que fornece. Entretanto, *a posteriori*, qualquer inconformidade na atuação do concedente do crédito pode acarretar a aplicação de multas, ou mesmo a exigência da devolução da honra paga, o que aumenta os custos operacionais e pode afetar negativamente a relação de confiança que deve existir entre financiador e garantidor.

Na experiência internacional, é possível encontrar a opção pelo pagamento da honra em *final loss*. Nesse formato, o pagamento só é efetuado depois do fim da execução judicial e, portanto, depois de extinta a possibilidade de mais alguma recuperação de crédito.

Nesse momento, é descontado da perda inicial o valor até então recuperado, e o garantidor paga ao concedente de crédito sua perda líquida, no percentual a que estaria obrigado pelo contrato firmado com o financiador. Esse formato só funciona adequadamente em contextos caracterizados por sistema judicial estável e rápido, inflação baixa, juros baixos e presença de um ambiente de confiança estabelecido. Há exemplos da prática na França, nos Estados Unidos da América (EUA) e no Canadá. Decididamente, as premissas institucionais necessárias não são encontradas no Brasil.

A proposta, então, que tenta solucionar o *trade-off* entre liquidez e peso operacional causado pelo acompanhamento necessário para o acerto justo de contas nos pagamentos rápidos de honra, indica o que se optou por chamar didaticamente de *middle loss* – solução entre o *final loss* e o *on first demand*. O pagamento seria realizado depois de um prazo estabelecido no contrato entre garantidor e financiador, considerado necessário para esforços relevantes na recuperação do crédito, sendo aplicado um desconto ao valor a ser pago correspondente ao percentual de recuperação esperada pós-honra.

Pinheiro (2005) apresenta o valor esperado de recuperação de crédito, conforme a fase do processo (Tabela 1).

Tabela 1 • Valor esperado de recuperação por fase do processo de recuperação (R\$)

Processo	Prazo tramitação		Valor do contrato			
			500	1.000	5.000	50.000
Extrajudicial simples	Até um ano	Valor esperado de recuperação	284	680	4.003	41.498
		%	56,8	68	80,1	83

(Continua)

(Continuação)

Processo	Prazo tramitação		Valor do contrato			
			500	1.000	5.000	50.000
Judicial	Até oito anos					
Fase de conhecimento	Até três anos	Valor esperado de recuperação	14	221	1.982	21.878
		%	2,8	22,1	39,6	43,8
Fase de execução	Até cinco anos	Valor esperado de recuperação	0	33	1.011	12.054
		%	0	3,3	20,2	24,1

Fonte: Pinheiro (2005).

Outros estudos, como o de Rocha (2010), sobre a recuperação de créditos pelo Banco Brasil, e o de Martins (2001), que analisa posicionamentos do TCU sobre o assunto, indicam prazos adequados. Segundo os autores, a maior parte da recuperação de crédito situa-se em um prazo de até um ano (cerca de 80% do valor), e as tabelas de desconto utilizadas pelos agentes financeiros chegam a oferecer descontos de mais de 50% depois de um ano e de até 85% do principal depois de dois anos.

Portanto, o prazo para a recuperação de crédito prévia ao pagamento de honra poderá ser estipulado de acordo com o perfil da carteira garantida, levando-se em consideração principalmente o prazo médio ponderado de suas operações, a exequibilidade das contragarantias exigidas e a recuperação esperada.

Além dos estudos mencionados, a recuperação esperada pós-pagamento de honra pode ser estimada com base no histórico de operações do próprio agente financeiro, no histórico do fundo garantidor com outras operações de perfil similar ou no uso de parâmetros de

mercado, como estudos e relatórios do Banco Central, da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), de *bureaux* de crédito, entre outras instituições.

O BNDES FGI apresentava, até o fim de 2017, uma sinistralidade bastante baixa (2,56%), representando R\$ 139 milhões em honras pagas,⁶ para garantias emitidas de mais de R\$ 4,4 bilhões, e o Encargo por Concessão de Garantia (ECG) recebido no período foi de R\$ 247 milhões. A recuperação de crédito, no entanto, também é baixa – R\$ 25,4 milhões, o que representa somente 18% do valor pago a título de honra. Com o uso da garantia por carteira e a concessão de descontos,⁷ esses valores poderiam ser mais próximos da média de mercado.

O Quadro 6 contém um resumo comparativo dos três modelos de pagamento de honra.

Quadro 6 • *Final loss, on first demand e middle loss*

Tópicos	<i>Final loss</i>	<i>On first demand – BNDES FGI hoje</i>	<i>Middle loss – BNDES FGI por carteira</i>
Descrição	Pagamento realizado depois do fim da execução judicial e/ou extrajudicial, extinta a possibilidade de recuperação. Prazo necessário para finalizar a cobrança.	Pagamento realizado depois da comprovação de início de execução judicial (se não dispensado ou substituído por medidas extrajudiciais).	Pagamento realizado depois da comprovação de início de execução judicial, estabelecido um prazo-padrão para a recuperação de crédito.

(Continua)

⁶ O valor total das operações contratadas que tiveram honra era de R\$ 262 milhões, com R\$ 194 milhões de valor garantido; portanto, com garantia média de 74%.

⁷ O BNDES FGI tem restrições à concessão de descontos, o que leva à perda de várias oportunidades de recuperação de crédito parciais. Se fosse utilizada a lógica de carteira, e não o tratamento operação a operação, essas oportunidades poderiam ser efetivadas.

(Continuação)

Tópicos	<i>Final loss</i>	<i>On first demand – BNDES FGI hoje</i>	<i>Middle loss – BNDES FGI por carteira</i>
Ambiente institucional	Sistema judicial estável e rápido, inflação baixa, juros baixos e confiança alta.	Sistema judicial lento e imprevisível, inflação alta, juros altos e/ou muito voláteis e confiança baixa (pelo menos duas dessas características).	Sistema judicial lento e imprevisível, inflação alta, juros altos e/ou muito voláteis e confiança baixa.
Vantagens	Acerto de contas.	Liquidez.	Este modelo equilibra as vantagens e desvantagens. Atenua o <i>trade-off</i> entre o acerto de contas e o impacto na liquidez do financiador. Favorece a confiança do agente no pagamento da honra, sem risco de atrito em função de multas ou cobranças depois do pagamento da honra.
Desvantagens	Liquidez.	Acerto de contas.	
Exemplos no mundo	Bpifrance, Canadá e EUA.	Resto do mundo.	Marrocos e Tunísia.
Adequação aos agentes financeiros	Bancos com alta liquidez, difícil aplicação no contexto brasileiro atual.	Bancos com baixa liquidez, problemas de ativo ou pequeno volume de operações (exemplo: agências de fomento).	Bancos comerciais, com procedimentos de cobrança padronizados.

Fonte: Elaboração própria.

Aprovação do pagamento de honra: proposta de modelo para auditoria

Esta subseção abrange algumas considerações sobre a implementação segura do modelo sugerido, considerando sua adequação aos princípios de controle e avaliação de efetividade aplicados às enti-

dades públicas (DANTAS, 2018), tradicionalmente administradoras dos principais fundos garantidores no Brasil.

O objetivo é trazer segurança para o processo de aprovação da honra solicitada. Apesar de o pagamento de honra realizar-se em um único momento, o modelo proposto mantém um acompanhamento da carteira e das ações do agente financeiro ao longo do ciclo da garantia. Dessa forma, as operações contratadas e o *status* da inadimplência e da recuperação de crédito são informados com periodicidades predefinidas em contrato, o que permite que sejam utilizados para auditorias pontuais durante essas etapas, ou, como parece ser mais interessante sob o ponto de vista de economicidade, que sejam utilizados para validação do processo de pagamento de honra, tendo em vista que, nas etapas anteriores, o fundo somente teve receita, em conformidade com a definição de TCU (2010) e Lima (2018).

No momento da solicitação de honra para a carteira como um todo, o garantidor procederá a uma análise da carteira. Tendo em vista que essa operação se realiza em alto volume, o custo de uma auditoria de todas as operações com solicitação de honra seria proibitivo. Dessa forma, recomenda-se o uso de uma auditoria amostral (TCU, 2002) que englobe testes de controle e testes para procedimentos substantivos, como recomendado por TCU (2016).

Conclusões

O presente trabalho propõe uma nova abordagem para classificação de esquemas de garantia individual ou por carteira, considerando todo o ciclo de vida da garantia, e não apenas a etapa de contratação. Defende que essa nova abordagem permite ter uma visão mais precisa do comportamento da garantia escrutinada.

Utilizou-se, então, essa análise “estendida” como base para propor um modelo de estruturação de fundo garantidor para o Brasil operacionalizado por carteira, retirando-se do esquema de garantia o peso das ações operação a operação. A proposta de estruturação leva em conta toda a literatura apresentada, mas também se apoia no conhecimento e na análise dos autores do caso do BNDES FGI, administrado pelo Banco.

A proposta de solicitação de honra e seu pagamento em um único momento e depois de um período de recuperação de crédito (*middle loss*) considera o ambiente institucional brasileiro e a morosidade do processo judiciário do país, como também a constatação de que a recuperação de crédito se concentra, predominantemente, nos primeiros anos da inadimplência. Quanto maior o tempo percorrido, menor a probabilidade de novas recuperações. Essa solução equilibra melhor o *trade-off* entre liquidez e acerto de contas posterior que um pagamento imediato costuma exigir (*on first demand*) e que pode afetar a relação entre financiador e garantidor. Defende-se que “fechar a conta” em um único momento, sem tratamento posterior ao pagamento definitivo da honra – desde que amparado por um processo robusto de auditoria por amostragem e bem calibrado o desconto em razão da recuperação ainda esperada –, conferiria maior efetividade e menores custos de conformidade a um fundo garantidor, trazendo maior confiança e clareza das regras aos financiadores.

Aplicações do modelo sugerido devem aprofundar a análise do ciclo de vida da garantia na situação real na qual o esquema de garantia a ser desenvolvido estiver inserido, tendo em vista o caráter teórico deste trabalho e sua aplicação a um único caso. O prazo ótimo para a solicitação da honra e seu pagamento e a melhor metodologia

para o cálculo da recuperação residual esperada para a carteira, depois do pagamento de honra e da conclusão da relação financiador-garantidor, assim como o detalhamento completo da auditoria por amostragem que traria segurança e conformidade ao processo, são exemplos de detalhamento do modelo proposto que só poderiam ser definidos por meio da análise da situação específica na qual o novo esquema de garantia estiver inserido.

Para pesquisas futuras, sugerem-se estudos comparativos de modelos de garantia implantados em vários países, considerando seu contexto institucional, com abordagens qualitativas, focadas na avaliação de especialistas e participantes do mercado, ou quantitativas, correlacionando as características de cada modalidade com seu desempenho segundo indicadores de efetividade.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução 2.682, de 21 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44961/Res_2682_v2_L.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2018.
- BECK, T.; DEMIRGUC-KUNT, A. Small and medium-size enterprises: access to finance as a growth constraint. *Journal of Banking & Finance*, Nova York, v. 30, p. 2.931-2.943, 2006.
- BECK, T.; KLAPPER, L. F.; MENDOZA, J. The typology of partial credit guarantee funds around the world. *Journal of Financial Stability*, Nova York, v. 6, p. 10-25, 2010.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Estatuto do Fundo Garantidor para Investimentos*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/061a265c-5d90-41fd-942b-48d85f4bfe66/Circular-AEX-15-17-Divulgacao-do-Estatuto-FGI.pdf?MOD=AJPERES&CVID=l-iipBU>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. *Regulamento de operações para outorga de garantia direta*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/677eef22-c8d5-461d-8dca-b709e0817d24/Circular-AEX-11-17-Regulamento-FGI-Repasse.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IUUJSqy>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm>. Acesso em: 23 mai. 2018.

CHATZOUZ, M. *et al. Credit guarantee schemes for SME lending in Western Europe*. Luxemburgo: European Investment Bank, jun. 2017. (Working Papers, n. 2.017/42).

DANTAS, B. O risco de “infantilizar” a gestão pública. *O Globo*, 6 jan. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>>. Acesso em: 8 mai. 2018.

DEELEN, L.; MOLENAAR, K. *Guarantee funds for small enterprises*. Genebra: International Labour Organization, 2004.

DEMO, P. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DOUETTE, A.; LESAFFRE, D.; SIEBEKE, R. *SMEs credit guarantee schemes in developing and emerging economies: reflections, setting-up principles, quality standard*. Bonn: GIZ, 2014.

FREITAS, A. M. *Fundos garantidores como alternativas de acesso ao crédito rural: perspectivas do modelo de garantia complementar*. 2016. 119 f., il. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

HONOHAN, P. Partial credit guarantees: principles and practice. *Journal of Financial Stability*, Nova York, v. 6, p. 1-9, 2010.

JONSSON, M. *Performance of credit guarantee schemes (CGS)*. v. 24. Final Paper (HD Graduate Diploma in Finance) – Copenhagen Business School. Copenhagen, 2009.

KERSTEN, R. *et al.* Small firms, large impact? A systematic review of the SME finance literature. *World Development*, Ann Arbor, v. 97, p. 330-348, 2017.

LANZ, L. Q. *et al.* Sistema de garantias para cadeias produtivas: modelo de securitização para FIDCs. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 44, p. 311-348, dez. 2015.

LANZ, L. Q.; MACEDO, R. V. A atuação do fundo garantidor para investimentos na ampliação do acesso ao crédito pelas MPMEs no Brasil. In: ALVIM, P. C.; POMBO, P. *Coletânea garantias 2014 – Parceria Sebrae-Regar*. Brasília: Sebrae-Regar, 2014.

D. PERUFO, J. Risco de crédito e estimativa de alavancagem de um fundo de aval. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 40, p. 195-230, dez. 2013.

LANZ, L. Q.; PERUFO, J.; MANTESE, F. A. Fundo Garantidor para Microcrédito: proposta de um modelo. *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 9, n. 2, p. 1-22, 2013.

LANZ, L. Q.; TOMEI, P. A. Confiança *versus* controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 105-136, 2014.

LIMA, L. H. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. Rio de Janeiro: Método, 2018.

MARTINS, E. D. *Recuperação de créditos: a variável financeira e a dinâmica de mercado como regra de liquidação de créditos problemáticos*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública/Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MOTTA, F. Dilema entre controle de eficiência e de legalidade é falso. *Consultor Jurídico*, 11 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-11/interesse-publico-dilema-entre-controle-eficiencia-legalidade-falso>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

PINHEIRO, A. Estudo mostra impacto da ação do Judiciário na economia. *Consultor Jurídico*, 2 dez. 2005. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2005-dez-02/estudo_mostra_impacto_acao_judiciario_economia>. Acesso em: 15 mar. 2018.

POMBO, P.; MOLINA, H.; RAMÍREZ, J. N. *Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

PUGA, F. P. *O apoio financeiro às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, no Japão e no México*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 35p (Textos para Discussão, n. 96).

ROCHA, F. C. *A inadimplência de créditos no setor bancário brasileiro: um estudo de caso*. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2010.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de auditoria operacional*. Brasília, 2010.

_____. *Manual de auditoria financeira*. Brasília, 2016.

_____. *Técnicas de amostragem para auditoria*. Brasília, 2002.

THE WORLD BANK. *Principles for public credit guarantee schemes for SMEs*. Task Force for the Design, Implementation and Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises. Washington, 2015.

WHETTEN, D. A. What constitutes a theoretical contribution? *Academy of Management Review*, Nova York, v. 4, p. 490-495, 1989.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZICA, R. M.; MARTINS, H. C. Sistema de garantia de crédito para micro e pequenas empresas no Brasil: proposta de um modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 181-204, 2008.

Resumo

Este artigo apresenta uma síntese do projeto Desenvolvendo Futuros, do BNDES, que foi concebido em três grandes fases: (i) desafios; (ii) identidade; e (iii) caminho. O objetivo é relatar a abordagem utilizada em sua consecução e mostrar como os produtos da reflexão contribuíram no processo de formulação da estratégia do BNDES, bem como seus principais desdobramentos.

Palavras-chave: BNDES. Estratégia de longo prazo. Cenários. Gestão da estratégia.

Abstract

This paper presents a synthesis of BNDES's Developing Futures project, which was conceived in three major phases: (i) challenges; (ii) identity; and (iii) path. The objective is to report the approach used in its execution and to show how the products of the reflection contributed to the process of formulating the BNDES strategy, as well as its main deployments.

Keywords: BNDES. Long-term strategy. Scenarios. Strategy management.

Introdução

Em agosto de 2017, o BNDES iniciou um amplo projeto de reflexão sobre lições extraídas de suas ações e formulação estratégica. Na estruturação desse projeto, denominado Desenvolvendo Futuros, reconhecia-se que o Banco contava com:

a) muitos instrumentos de monitoramento da estratégia, mas precisava recuperar sua capacidade de reflexão e formulação estratégica; b) muitas métricas corporativas, desdobradas por áreas, mas dificuldade de articulação entre as áreas em torno de estratégias comuns; c) múltiplas ações de articulação externa, mas pouca visão integrada dos objetivos institucionais; d) boa capacidade de formular cenários, mas dificuldade de usá-los para ampliar o leque estratégico; e) amplo conhecimento sobre temas de longo prazo, mas esse conhecimento necessitava ser sistematizado, compartilhado e, sobretudo, conectado ao planejamento (BNDES, 2017c, p. 2).

Para superar esses desafios, em primeiro lugar, era necessário um processo de reflexão e formulação estratégica que fosse participativo, para que se tornasse mais legítimo. Em segundo, tinha de se ampliar a escuta externa do Banco, uma crítica recorrente à instituição. Em terceiro, na medida em que se pretendia seguir usando cenários como insumo para ampliar o leque estratégico, era preciso renovar os métodos e, sobretudo, criar uma abordagem que permitisse o exercício de cenários frutificar em ações estratégicas.¹ Em quarto, era importante aprofundar conhecimentos sobre ou-

¹ Sobre a tradição do BNDES de utilização de cenários para a reflexão estratégica, ver Castro (2015), Castro (2017) e Castro e Leal (2017).

tros bancos de desenvolvimento (BD), diversificando instrumentos e modelos de negócios, adaptados às novas agendas de futuro dessas instituições. Para isso, era necessário, em quinto lugar, conduzir, desde o princípio, discussões de curto, médio e longo prazo, perante as mudanças nas condições de *funding* que estavam previstas – entrada da regra de Taxa de Longo Prazo (TLP), alterando a principal fonte de recursos do BNDES, e perspectivas de escassez de recursos públicos.

O projeto também intencionava, em sexto lugar, alterar o próprio processo de gestão da estratégia. A fim de aproveitar e potencializar conhecimentos em temas de longo prazo, pretendia-se criar “redes de conhecimento” conectadas com a gestão da estratégia. Inicialmente, essas redes seriam internas, mas, uma vez formadas, poderiam expandir-se para fora do Banco, trazendo elementos de oxigenação de práticas e de ideias, permitindo desenvolver exercícios para antecipar tendências, ser capaz de identificar e potencializar oportunidades e dar respostas adequadas a novos desafios (conceito de inteligência estratégica). Por fim, seria necessário sistematizar o conhecimento produzido, para que a realimentação em novos ciclos pudesse ser realizada (sétimo objetivo do projeto). Para além dessas sete perspectivas, pretendia-se reconhecer lacunas entre as metas almejadas pela instituição e as competências organizacionais existentes, identificando pontos a serem desenvolvidos.

Em suma, o projeto buscava:

- construção de uma identidade e visão de futuro em perspectiva de longo prazo, compartilhada na organização, com engajamento e participação dos funcionários;

- sistematização de diagnósticos-país de forma a contribuir para o debate nacional;
- desenho de um conjunto de ações e um caminho a ser seguido pelo BNDES no curto (um ano) e médio prazo (cinco anos), além de diretrizes de longo prazo (2035); e
- instrumentalização do processo de formulação estratégica do Banco, a fim de fortalecer a capacidade institucional de análise prospectiva e gestão estratégica.

Este artigo faz uma síntese do projeto Desenvolvendo Futuros, concebido em três grandes etapas: (i) Fase I – desafios; (ii) Fase II – identidade; e (iii) Fase III – caminho. O objetivo é relatar a abordagem utilizada para sua consecução e como os produtos da reflexão foram usados no processo de formulação estratégica. A ênfase, portanto, é em como foi elaborado e executado o projeto, em uma perspectiva de registro e aprendizado metodológico. Assim, trata-se de detalhar não os resultados, mas sim as etapas, os instrumentos aplicados em sua realização e seus principais desdobramentos, de forma que possam ser úteis para futuras iniciativas com o mesmo propósito.

Para tanto, a segunda seção apresenta uma contextualização do surgimento do projeto, bem como suas pretensões; a terceira seção resume os principais produtos da fase “desafios”; a quarta seção traz o resultado final da discussão da fase “identidade”, apontando as metodologias usadas; a quinta seção discorre sobre a fase “caminho”, de forma sucinta; e a sexta traça considerações finais.

O projeto Desenvolvendo Futuros – reflexão estratégica necessária aos desafios da organização

A execução do Desenvolvendo Futuros teve início em agosto de 2017. Nesse marco, já existia uma consciência de que, para além das questões conjunturais, profundas mudanças estavam ocorrendo no ambiente em que o BNDES se insere e também dentro da instituição – desde as condições financeiras, até questões mais estruturais. Dentre as mudanças, destacam-se:

- convergência entre as taxas oferecidas pelo BNDES e as taxas de mercado;
- redução da disponibilidade de *funding* público;
- mudança geracional, com sensíveis implicações para a cultura organizacional do Banco, o que requeria uma discussão ampla de identidade lastreada pelos valores institucionais;²
- transformações em curso no setor bancário, relacionadas a novas tecnologias e novos modelos de negócio;
- avanços tecnológicos disruptivos em diversas áreas, com amplas consequências (incluindo sobre emprego), demandando agendas de (re)qualificação profissional e educação;

² No início de 2017, metade dos funcionários tinha menos de nove anos de Banco. Todos eles haviam vivenciado, até 2015, um único presidente da instituição. Depois desse longo ciclo de gestão, houve duas mudanças de presidente que precederam a execução do presente projeto (em maio de 2016 e em maio de 2017), bem como uma mudança posterior à conclusão do projeto (em abril de 2018).

- mudanças na relação Estado-sociedade, com exigência de aprimorar a comunicação e estabelecer canais mais fortes de diálogo entre instituições de governo e sociedade; e
- desafios da economia brasileira (alguns deles também globais, outros mais específicos), como o envelhecimento populacional, a agenda de sustentabilidade, o desemprego, o enorme *gap* em infraestrutura, desigualdades de acesso a bens e serviços públicos de qualidade e desigualdades regionais e de renda.

Uma vez consolidados o diagnóstico-país e o diagnóstico interno, seria possível hierarquizar prioridades e desenhar a estratégia do BNDES. Isso também ocorria em relação aos desafios globais do desenvolvimento; nesse caso, era preciso, além de ter uma visão do todo, discutir o potencial papel do Banco nas agendas de desenvolvimento internacionais. Também quanto às agendas internacionais de futuro, tornava-se ainda mais oportuno estudar a experiência de outros BDs (quarto objetivo do projeto, já referido).

Para além dos desafios globais, evidentemente, fazia-se necessário ter um olhar diferenciado para as questões do desenvolvimento brasileiro, em particular aquelas para as quais o BNDES poderia/deveria contribuir. Ademais, a nova estratégia necessitava atender aos requisitos legais das empresas estatais, por meio da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.³ Por fim, mas não menos importante, era fundamental que o papel do Banco fosse rediscutido, tendo em conta as mudanças em curso no *funding* e na relação da instituição para com a sociedade e com órgãos de controle.

3 Essa lei estabeleceu, para as empresas estatais, a obrigação de aprovação, pelo Conselho de Administração, de um plano de negócios para o exercício anual seguinte e de uma estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos cinco anos.

De fato, muitos dos desafios do BNDES encontravam-se acentuados em um contexto de crescentes demandas de órgãos de controle e de fiscalização sobre sua atuação. Embora o Banco já tivesse passado por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e diversas investigações, sem que fosse apurada qualquer irregularidade, a repercussão de tais questionamentos, na mídia e nas redes sociais, colocava em questão a própria imagem da instituição. Do ponto de vista institucional, havia um pré-diagnóstico claro: era preciso aprimorar e criar novos produtos e processos que conciliassem segurança jurídica, transparência e aumento da agilidade e da flexibilidade para com as demandas dos clientes. Mais importante e seguindo uma tendência mundial, era necessário ampliar a comunicação e o diálogo com a sociedade.

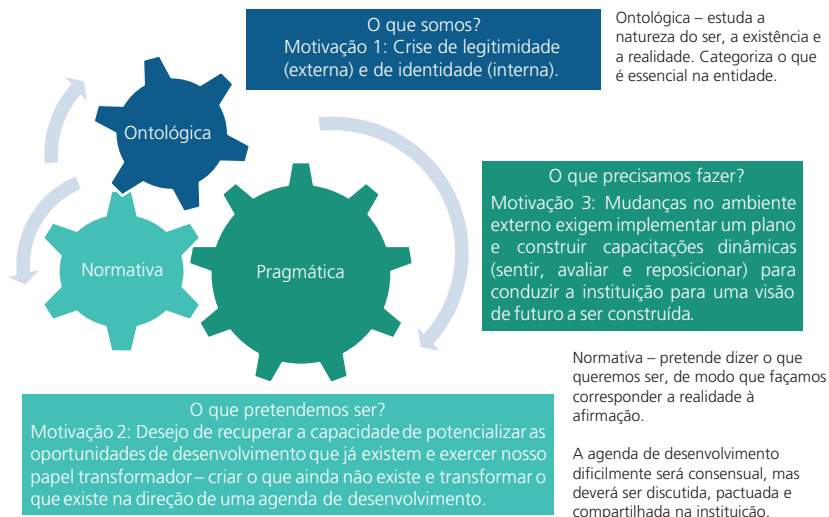
Todos esses elementos *per se* ilustram a complexidade e a relevância de uma ampla reflexão e um reposicionamento estratégico, que foram estruturados por meio do projeto Desenvolvendo Futuros. Para a consecução do projeto, contratou-se empresa de consultoria para auxiliar o Banco.⁴

O projeto foi concebido como uma frente que acionaria três engrenagens de reflexão institucional e estratégica. Essas três engrenagens partiam de distintas motivações, mas que precisavam rodar juntas, para que o projeto se tornasse efetivo e o BNDES avançasse. A pri-

4 A consultoria Roland Berger Strategy Consultants auxiliou o BNDES em seu processo de reflexão e formulação estratégica, concluído em março de 2018 (a implementação iniciou-se em abril do mesmo ano). O objeto da contratação foi a prestação do serviço de apoio técnico e metodológico para reflexão sobre a identidade institucional, alinhamento do corpo funcional em torno de uma missão e visão de futuro, formulação e desdobramento de estratégia de médio e longo prazo para o BNDES, com recomendações para o aprimoramento dos processos de formulação, implementação, gestão e monitoramento da estratégia, englobando a criação de redes de conhecimento e a sistematização de todo o trabalho e das metodologias utilizadas.

meira era relativa a uma discussão “ontológica” – voltar às origens e discutir a natureza do Banco (o que somos?); a segunda, de ordem normativa (o que pretendemos ser?); e a terceira voltava-se a ter presente, do início ao fim do projeto, uma abordagem pragmática (o que precisamos fazer?), a fim de responder aos desafios de curto, médio e longo prazo. Para ilustrar, a Figura 1 exibe a imagem de três roldanas que, juntas, permitirão que o BNDES avance.

Figura 1 • As três engrenagens da reflexão institucional e estratégica



Fonte: Documentos internos do BNDES.

Na prática, como dito na introdução, dividiu-se o trabalho em três etapas: desafios, identidade e caminho, como mostra a Figura 2.

Figura 2 • Etapas da execução do projeto Desenvolvendo Futuros

Desafios	Identidade	Caminho
> Análise dos ambientes externo e interno, discussão de tendências e incertezas mundo-Brasil e identificação de implicações estratégicas. > Mapeamento de hipóteses de posicionamento institucional e análises qualitativas e quantitativas. > Construção de redes de conhecimento para escuta externa e integração interna.	> Consolidação das reflexões estratégicas resultantes dos cenários de futuro e análises anteriores. > Declaração de missão, visão, princípios e valores da identidade institucional. > Definição das diretrizes estratégicas de curto, médio e longo prazo, com seleção dos espaços de atuação.	> Detalhamento da narrativa estratégica a ser comunicada interna e externamente. > Construção de um roteiro corporativo que reforce capacidades críticas à execução da estratégia. > Modelagem financeira com projeções e consolidação de um plano de negócios da organização.

Fonte: Documentos internos do BNDES.

Como é comum em projetos de formulação estratégica, partiu-se de um conjunto amplo de diagnósticos dos ambientes externo e interno. Sendo o BNDES um banco de fomento estatal – e inspirado no espírito de construção coletiva da estratégia –, os funcionários foram convidados a refletir sobre os principais desafios e oportunidades não apenas do Banco, mas também para o desenvolvimento do país.⁵

Na segunda fase, tendo por base as discussões da fase anterior, elaborou-se uma declaração de propósito institucional,⁶ realizou-se

⁵ Nessa primeira fase, pretendia-se: (i) consolidar diagnósticos-país sobre as lacunas do desenvolvimento para estabelecer prioridades de atuação; (ii) compartilhar conhecimentos sobre outras experiências de BDs; (iii) conhecer melhor experiências de outras instituições do Sistema Nacional de Fomento; (iv) ampliar a escuta e estreitar laços com partes interessadas; (v) discutir o papel do BNDES perante agendas internacionais e nacionais de desenvolvimento – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Conferência das Partes (COP) 21, Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, entre outras –; (vi) discutir ameaças e oportunidades para o Banco, com base em cenários; e (vii) criar redes de conhecimento, ligadas à estratégia, que perdurassem depois do fim do projeto, para reflexão continuada.

⁶ Diante da mudança geracional em curso, julgou-se importante uma discussão de valores da firma. Antes do projeto em questão, o Banco abrangia quatro valores: “ética”, “excelência”, “compromisso com o desenvolvimento” e “espírito público”. Conforme será mostrado na seção “Fase III – caminho”, os valores foram mantidos, mas o “excelência” migrou para uma nova categoria criada – a de “princípios” – e foi reformulado para “busca por excelência”, sendo retirado dos valores (que passaram a ser apenas os outros três).

uma revisão dos valores e princípios e formou-se uma nova missão e visão para o Banco. Uma vez redefinida a identidade, passou-se a discutir as diretrizes estratégicas de curto, médio e longo prazo.

Na Fase III, chamada de “caminho”, formulou-se um enunciado da estratégia, desdobrado em sete missões prioritárias, além de haver o mapeamento e a análise dos riscos da estratégia. Nessa fase, por meio de um roteiro corporativo (*roadmap*), buscou-se traçar alvos, caminhos e marcos de controle (*milestones* – marcos para aferir a aderência das práticas do BNDES à estratégia pretendida). Para desenhar o “caminho”, foi fundamental analisar os hiatos (*gaps*) entre o “BNDES de hoje” e o que se pretendia por “BNDES do futuro” (visão normativa). A descoberta desses hiatos subsidiou a definição de uma carteira de projetos corporativos estratégicos. Por fim, foi entregue um plano de curto prazo (um ano) e projeções de médio prazo (2018-2023).⁷

Tal plano pressupunha diversas mudanças, incluindo, entre outras:

- rever formas de atuação, práticas e processos;
- criar novos produtos;
- desenvolver novas competências; e
- aprimorar indicadores que demonstrem a relevância da atuação do Banco em determinados setores e que permitam aprimoramento e revisão de linhas de negócios.

Como consequência dessas ações, esperava-se ainda do projeto contribuir para fortalecer a legitimidade do BNDES perante a sociedade.

⁷ Nesse processo de reflexão estratégica, era necessário ter em conta o caráter de longo prazo da instituição. Considerando o prazo médio de financiamento (carência e amortização) ponderado pelo valor contratado do BNDES, o prazo médio de sua carteira tinha giro em torno de nove anos (posição da Área de Controladoria – ACO/DEACO, de março de 2017).

Por ser o BNDES um BD, as mudanças internas propostas pelo plano pretendem, em última instância, permitir ao Banco: (i) fomentar investimentos cruciais para o país, promover o desenvolvimento sustentável e competitivo, reduzir disparidades e fomentar inclusão social e produtiva, induzindo e potencializando oportunidades já existentes no país; (ii) exercer um papel transformador, seja criando o que ainda não existe, por meio do apoio à inovação e a projetos sociais e econômicos estruturantes, seja transformando projetos que já existem na direção desejada do crescimento sustentável; e (iii) recuperar e ampliar o papel do Banco como articulador e colaborador em outros órgãos públicos, a fim de auxiliar na direção de uma agenda de desenvolvimento.

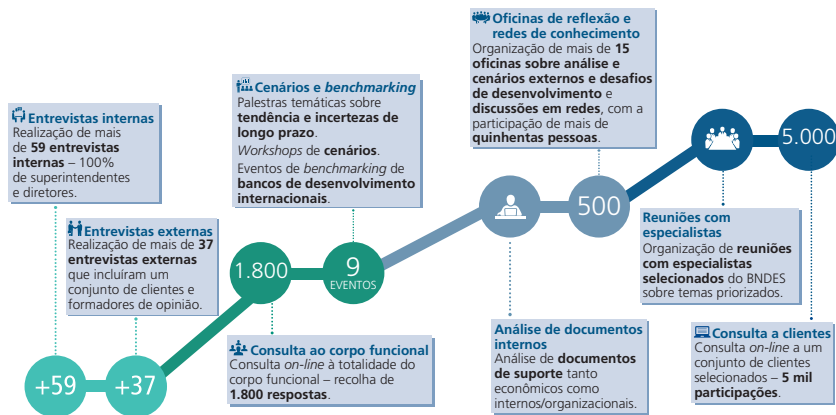
Fase I – desafios

A etapa “desafios” envolveu amplo diagnóstico, com consulta *on-line* enviada a cerca de 20 mil clientes, realização de entrevistas externas com formadores de opinião dentro e fora do governo, análise de documentos internos, além de ampla participação do corpo funcional, por meio de pesquisas de opinião, oficinas de reflexão, reuniões com especialistas do BNDES sobre temas priorizados, entrevistas internas com superintendentes e diretores e palestras participativas sobre tendências e incertezas, considerando 2030, e *benchmarking* de BDs de outros países.

Realizaram-se análises qualitativas e quantitativas do próprio Banco e promoveram-se discussões sobre o ambiente de atuação de BDs, com a elaboração de cenários. Foram mapeadas e construídas redes de conhecimento para escuta externa e integração e sistematização do conhecimento interno sobre diversos temas. Essas redes continuam, a fim de transformar o conhecimento do Banco em temas específicos e gerar formulações estratégicas. Como resultado, chegou-se a um diagnóstico de oportunidades e hipóteses de reposicio-

namento do BNDES. A Figura 3 ilustra a abrangência da dinâmica de participação proporcionada pelas principais atividades realizadas.⁸

Figura 3 • Projeto Desenvolvendo Futuros: participação interna e externa



Fonte: BNDES (2018f).

A seguir, o artigo apresenta uma síntese das principais atividades realizadas, quais sejam:

- entrevistas;
- *benchmarking* de BDs;
- *Desafios do desenvolvimento do Brasil e Visão 2035*;
- cenários do ambiente de atuação; e
- redes de conhecimento.

⁸ Destacam-se, quanto à participação, a consulta eletrônica com clientes, que foi enviada para mais de 20 mil interlocutores e obteve retorno de cerca de um quarto deles, e a importante participação de cerca de 60% do corpo funcional no *survey on-line* (mais de 1.800 respostas) e de cerca de um quarto dos empregados na totalização do conjunto de eventos e oficinas (cerca de setecentas diferentes pessoas). Os dois *surveys on-line* ficaram abertos para respostas pelo período de nove dias cada um.

Entrevistas e *surveys*

As entrevistas externas foram conduzidas pela empresa contratada, Roland Berger, sem a participação de funcionários do Banco, mantendo a confidencialidade da autoria das considerações dos entrevistados, seguindo a boa prática desse tipo de trabalho. Foram realizadas cerca de quarenta entrevistas externas, envolvendo representantes do mercado financeiro, grandes clientes, representantes (associações e instituições de apoio) de micro, pequenas e médias empresas (MPME), líderes e ex-líderes com posição no governo brasileiro, influenciadores de opinião, representantes da sociedade civil – organizações não governamentais (ONG) e líderes de sindicatos –, reguladores, líderes em inovação e sustentabilidade, entre outros. As perguntas eram customizadas por tipo de público, mas buscavam colher opiniões sobre visões de futuro (cenário político e econômico, perspectivas e incertezas, mercados e oportunidades) e o papel esperado do BNDES. Entrevistaram-se tanto pessoas com posicionamento crítico à atuação do Banco quanto defensores. Foram também realizadas cerca de sessenta entrevistas internas, com diretores, superintendentes, gerentes, técnicos seniores e membros do Conselho de Administração.

As entrevistas serviram de insumo para a definição e comunicação da estratégia, tendo por objetivos: (i) subsidiar hipóteses de posicionamento do BNDES; (ii) mapear apoio e oposição a diferentes visões de qual deve ser o papel do Banco; e (iii) avaliar relações, entendimento e nível de conhecimento sobre atuação do BNDES. Com base nas entrevistas foram criados “eixos de posicionamento” preliminares, situando onde o BNDES se encontra hoje e onde deveria estar no longo prazo. De forma genérica, o uso das entrevistas no projeto se deu, principalmente, para colher percepções acerca de

ações de reposicionamento (espaço de atuação do BNDES), postura institucional, fontes de recursos, eficiência organizacional e operacional, entre outros temas.

A pesquisa eletrônica (*survey on-line*) com os funcionários teve como finalidade mapear a percepção dos empregados sobre a atuação do Banco no desenvolvimento do país no passado e no futuro e identificar as forças e as fragilidades da estrutura interna do BNDES. Além dessas duas dimensões, o questionário continha um conjunto de perguntas relativas ao perfil do colaborador, no intuito de possibilitar uma análise de resultados segmentada por perfil. A Figura 4 expõe o objetivo de cada uma das três dimensões da pesquisa e os principais temas perguntados. Adicionalmente a questões objetivas, constou espaço para comentário discursivo na última questão, bem como possível complemento em algumas das questões objetivas – por exemplo, no item relativo ao grau de preparação da organização para novos desafios.

Figura 4 • Síntese do questionário da pesquisa com funcionários

	Temas abordados	Objetivo
Perfil do colaborador 	> Cargo, superintendência, sexo, tempo de carreira no BNDES, tempo de carreira total.	> Segmentar os diferentes públicos de colaboradores existentes no BNDES.
Estratégia e modelo de atuação 	> Impacto do BNDES no desenvolvimento do país, apetite ao risco, diferenciais do Banco, atuação da instituição de acordo com o porte, tipo de apoio, macrossetor e temas transversais etc.	> Mapear a opinião dos colaboradores sobre como foram e como deveriam ser no futuro o impacto e a influência do BNDES na economia e no desenvolvimento do país.
Análise interna 	> Perfil dominante e desejado dos funcionários, modelo de gestão de desempenho e incentivos, preparação para tratar novos desafios etc.	> Mapear a opinião dos colaboradores sobre como são e como deveriam ser as características específicas do corpo técnico e da estrutura organizacional do Banco.

Fonte: Documentos internos do BNDES.

A pesquisa eletrônica (*survey on-line*) com clientes teve como objetivo identificar percepções dos empreendedores sobre os principais desafios para a realização de investimentos e sobre a atuação do BNDES, na perspectiva de subsidiar, respectivamente, o diagnóstico dos ambientes externo e interno da organização. Além dessas duas dimensões, o questionário continha um conjunto de perguntas iniciais relativas ao perfil do cliente, no intuito de possibilitar uma análise de resultados segmentada por perfil. A Figura 5 mostra o objetivo de cada uma das três dimensões da pesquisa e os principais temas perguntados.⁹

Figura 5 • Síntese do questionário da pesquisa com clientes

	Temas abordados	Objetivo
Perfil do cliente 	> Função na empresa, tipo de organização, porte da empresa, Unidade Federativa da empresa e macrossetor.	> Segmentar os diferentes tipos de organizações.
Análise externa 	> Áreas de investimento futuras, obstáculos de investimento, desafios e oportunidades, utilização do BNDES em investimentos, operações internacionais, obtenção de garantias etc.	> Mapear a estratégia de investimentos das organizações e entender como o BNDES e seus serviços se posicionam nessa estratégia.
Análise interna 	> Avaliação do impacto e dos diferenciais do BNDES e avaliação de opinião a respeito das operações e serviços do Banco.	> Capturar a opinião das organizações a respeito da qualidade de suas operações e serviços.

Fonte: Documentos internos do BNDES.

⁹ Adicionalmente a questões objetivas, constou espaço para comentário discursivo na última questão, bem como possível complemento em algumas das questões objetivas – por exemplo, no item sobre como é avaliado o impacto do BNDES no desenvolvimento de seu setor de atuação.

Para o envio da pesquisa, foi realizada uma seleção de interlocutores, visando possibilitar a participação de um conjunto amplo e diversificado daqueles que demandaram o BNDES no período recente, tendo obtido ou não a concretização do apoio solicitado, conforme descrito no Apêndice.

Os elementos analíticos trazidos pelas entrevistas e pelos *surveys* (com empregados e com clientes) serviram de insumos para a criação de matrizes de posicionamento, que foram depois validadas com especialistas e pela alta administração do Banco.

***Benchmarking* de BDs**

O *benchmarking* de BDs permitiu identificar novas oportunidades de atuação para o BNDES e novas agendas de futuro a serem priorizadas. Vários países, incluindo desenvolvidos, mantêm BDs fortes, destacando-se, nas últimas décadas, a crescente atenção desses entes à integração das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Cada instituição tem sua forma de operar e sua institucionalidade, mas, em comum, todas auxiliam a implementação de políticas públicas, complementam as ofertas de créditos do sistema financeiro privado e contribuem para que os setores privado e público assumam riscos e desafios em investimentos estratégicos de longo prazo (BNDES, 2017a).¹⁰

A despeito de realizarem captações de recursos em mercado, diversos BDs contam com algum regime financeiro diferenciado, como mostra o Quadro 1.

10 São mencionados Alemanha, China, Coreia, Espanha, Japão, México, França e Rússia.

Quadro 1 • Regimes financeiros de BDs selecionados

BD	Paga dividendos ao Estado?	Paga dividendo mínimo obrigatório?	Recolhe impostos?	Tem garantia estatal explícita para suas obrigações?
KfW – Alemanha	N	N	N	S
Vnesheconombank (VEB) – Rússia	N	N	N	N
Nacional Financiera (NAFIN) – México	N	N	S	Parcial
Japan Finance Corporation (Japão) – JFC	S	N	N	S
Business Development Bank of Canada (BDC) – Canadá	S	N	N	S
Caisse des Depots et Consignations (CDC) – França	S	N	S	S
Cassa Depositi e Prestiti (CDP) – Itália	S	–	S	Parcial
China Development Bank (CDB) – China	S	–	S	Parcial
Korean Development Bank (KDB) – Coreia do Sul	S	N	S	Parcial
Instituto de Crédito Oficial (ICO) – Espanha	S	N	S	S
BNDES (Brasil)	S	S	S	N

Fonte: Madeira (2015).

Nota: S = sim; N = não.

O *benchmarking* envolveu eventos com dinâmica de participação do corpo funcional para a escolha dos temas a serem aprofundados em estudos realizados pela Roland Berger no âmbito do projeto.

Os resultados do *benchmark*¹¹ reforçaram oportunidades para o BNDES, em especial quanto a: desenvolvimento de uma agenda de digitalização (incluindo a criação de plataformas digitais e *analytics*), maior participação de fundos de *private equity*, fomento a debêntures, desenvolvimento de novos produtos como garantias e de serviços de consultoria e estruturação de projetos, necessidade de reforço da comunicação institucional, necessidade de desenvolver análise de capital intangível, crédito para serviços e articulação entre instituições para o fomento da redução das desigualdades regionais, entre outros temas da agenda de desenvolvimento. Foram também levantados aspectos relacionados a *funding*, tais como oportunidades de securitização de carteira e fontes alternativas de captação de recursos.

As conclusões do estudo foram objeto de artigo específico, não sendo pormenorizadas neste trabalho.¹² De forma geral, pode-se dizer que existe uma tendência atual na direção da diversificação do portfólio de produtos financeiros para apoio ao desenvolvimento: além dos empréstimos, há investimentos em *equity*, financiamentos não reembolsáveis, concessão de garantias e prestação de consultoria técnica. O trabalho de *benchmark* foi utilizado posteriormente no momento da formulação das diretrizes e de projetos corporativos.

11 As lições apreendidas no *benchmark* estão reunidas em Além e Azevedo (2018).

12 De acordo com o levantamento realizado, pela Roland Berger, no âmbito do presente projeto, o KfW (BD da Alemanha), um exemplo de banco nacional de desenvolvimento de grande porte e de atuação diversificada, não apenas recebe garantia do governo e está isento de pagar dividendos, mas também seus títulos estão isentos de requerimento de capital para fins de Basileia. Quanto ao China Development Bank (CDB), o modelo de *funding* é híbrido, no qual recursos privados misturam-se com recursos públicos, por meio da venda de títulos do CDB que são considerados dívidas soberanas, com garantia explícita do governo chinês.

Desafios do desenvolvimento do Brasil e Visão 2035

Considerado no projeto fundamental para discutir a identidade do Banco, foi realizado um grande esforço para discutir os “desafios do desenvolvimento” do Brasil e elaborar agendas setoriais e regionais para debate. Por ser o BNDES um BD, sua reflexão estratégica envolve sempre discussões que permeiam os grandes debates nacionais.

Nesse último ciclo de formulação da estratégia, trabalhou-se para reunir um grande conjunto de desafios do desenvolvimento do Brasil, nas dimensões econômica, social e ambiental, discutindo tanto os principais “entraves” ao desenvolvimento quanto diretrizes e estratégias para o alcance das visões de futuro almejadas. Nesse contexto, conceituou-se desenvolvimento como

a transformação de uma determinada realidade, com crescimento da renda por habitante, redução das desigualdades e elevação dos padrões de vida da população, de forma sustentável.

Pressupõe-se a orquestração de uma estratégia de desenvolvimento, em que instituições estejam coordenadas e orientadas por missões (BNDES, 2018e, p. 8).

Esse trabalho recebeu a colaboração de representantes de diversas outras instituições de fomento, das cinco regiões do Brasil. Posteriormente, foi realizado um esforço para relacionar os desafios traçados com os objetivos de desenvolvimento sustentável acordados entre os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015.

Além disso, adicionalmente ao previsto no projeto Desenvolvendo Futuros, considerando distintos cenários de futuro, os especialistas do BNDES elaboraram, no início de 2018, na coletânea *Visão 2035*:

Brasil, país desenvolvido (BNDES, 2018a; 2018b; 2018c), propostas para 17 setores e para cada uma das cinco macrorregiões do país. Esses trabalhos geraram algumas publicações e, por isso, suas conclusões não serão apresentadas neste artigo.¹³

Ambos os produtos (*Desafios do desenvolvimento do Brasil* e *Visão 2035*) foram objeto de debate com outras instituições e alcançaram o *status* de documentos orientadores da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com horizonte de 12 anos, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.¹⁴ O conteúdo dessas publicações reúne tanto diagnósticos de obstáculos a serem enfrentados quanto uma ampla agenda, com diretrizes claras, em diversos temas.

As reflexões que constam nos documentos *Desafios do desenvolvimento* e *Visão 2035* tinham como objetivos: (i) contribuir para a discussão da identidade do BNDES; (ii) apontar prioridades para atuação; e (iii) sistematizar e reunir diagnóstico do país para contribuir para o debate nacional. A possibilidade de discutir os “desafios” com representantes do Sistema Nacional de Fomento e a oportunidade de participar da discussão da estratégia nacional – com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de representantes de outros ministérios – ampliaram o alcance dos trabalhos, permitindo importante interlocução e aprendizado.

¹³ Os resultados constam, em síntese, de apresentação (BNDES, 2018e) e de uma versão com maior detalhamento da abordagem metodológica em artigo (LEAL; CASTRO; ROCHA, 2018).

¹⁴ A estratégia nacional, lançada para consulta pública em junho de 2018, considerou entre seus documentos orientadores um terceiro produto anteriormente elaborado pelo BNDES, sobre os panoramas setoriais 2030 (BNDES, 2017b). Os documentos do BNDES citados estão disponíveis em: <<http://planejamento.gov.br/desenvolvimento-socioeconomico-estrategia-nacional/documentos-orientadores>>.

Cenários do ambiente de atuação

O BNDES tem longa tradição de elaboração de cenários. No intuito de avançar em seus métodos e em sua aplicação na formulação e gestão da estratégia, o projeto envolveu a elaboração de uma metodologia de cenários customizada, em que foi definida uma abordagem: a análise teria foco no nível *meso*, ou seja, o mercado de atuação. Esse foco não prescindiu da análise de tendências e incertezas no nível macro (nacional ou global), mas, de forma distinta de experiências anteriores no BNDES, a presente construção dos cenários se deu em nível *meso*. Isto é, em vez de cenários mundo-Brasil, o escopo de análise foi o ambiente de atuação de BDs no Brasil. Além disso, ainda que a elaboração tenha adotado técnicas de cenários exploratórios, optou-se por sua aplicação, quanto a análise e desdobramentos estratégicos, em um cenário-alvo (técnica de cenário normativo).

O cenário escolhido como estratégico pelo BNDES chama-se “Mundo Novo”.¹⁵ Nele, está em curso um movimento global que gera expressivas mudanças no ambiente de atuação de BDs. O Banco é afetado por essa tendência global, mas não deve ser um agente passivo. Ao contrário, deve adotar uma atitude proativa e assumir papel de catalizador desse processo, atuando na direção do fortalecimento de uma economia do conhecimento, com maior desenvolvimento do mercado de capitais. É preciso ter em conta que diversos países não dispõem de um mercado de capitais mais ativo e profundamente desenvolvido, algo que o BNDES também pode ajudar a concretizar

15 De forma a adequar o exercício de construção de cenários aos objetivos da reflexão e formulação estratégica do BNDES – isto é, de análise de alternativas de futuro para o ambiente externo e de atuação no horizonte 2030 –, foi selecionada uma questão focal: “Quais os cenários para o ambiente de atuação de bancos de desenvolvimento no Brasil em 2030?”. As discussões evidenciaram que as duas incertezas de maior relevância seriam: (i) mudança no perfil de demanda por financiamento ao investimento no Brasil; e (ii) desenvolvimento e diversificação da oferta de financiamento de longo prazo no Brasil.

no Brasil. Um dos principais motivadores para o desenvolvimento do mercado de capitais é o reconhecimento de que a promoção do desenvolvimento é tarefa que cabe a muitas instituições e necessita de recursos públicos e privados para superar os desafios.

Ao olhar para frente, o futuro impõe mudanças sem precedentes e enormes desafios. O mercado global caminha para uma economia mais voltada para conhecimento, gestão de intangíveis, contribuições inovadoras e desenvolvimento com sustentabilidade. A combinação de fatores como o avanço das tecnologias de comunicação e informação e a aproximação entre o mundo real e a realidade virtual (impulsionada pelo progresso da Internet das Coisas e do conhecimento de Big Data) está transformando os processos industriais tradicionais, levando a um movimento de desenvolvimento nomeado por especialistas como Indústria 4.0. As questões relativas ao aquecimento global e a maior ocorrência de eventos climáticos extremos também aumentam a importância do tema de sustentabilidade. Será relevante seguir em linha com tendências do futuro – buscar uma matriz econômica e energética de baixo carbono e promover o uso de recursos naturais com racionalidade e inteligência, agregando valor, tecnologia e conhecimento para utilizar esse patrimônio público natural em prol de uma economia “verde”.

Os trabalhos de cenários de longo prazo foram usados para a análise dos desafios do ambiente de atuação de um BD no Brasil e inspiraram muitas das diretrizes e parte do plano formulado na etapa “caminho”.

Redes de conhecimento

O processo de reflexão e formulação estratégica contou com identificação e seleção de redes de conhecimento, cujos temas foram escolhidos pelo Comitê Diretivo do Projeto (formado por superintendentes,

alta gerência e técnicos seniores), com base nos diagnósticos internos e externos conduzidos na etapa “desafios”. Selecionaram-se 12 redes de conhecimento, formadas por representantes de diversas áreas, departamentos e de diferentes níveis hierárquicos na organização, incluindo executivos e técnicos: Inteligência de Mercado, Socioambiental, Fintechs, Inovação, Educação, Saúde, Infraestrutura (com foco em Investimentos), Cidades Inteligentes, Desenvolvimento Regional, Cultura e Competência, Efetividade e Relacionamento Externo.

As redes tinham como principal objetivo conectar o vasto conhecimento setorial e organizacional existente no BNDES, muitas vezes disperso, à reflexão e à formulação da estratégia, contribuindo para a geração de novos conhecimentos.

Por meio da metodologia de tópicos e questões-chave, cada rede identificou e priorizou, segundo critérios de impacto e urgência, os principais tópicos relativos a suas respectivas temáticas, selecionando, para cada um dos tópicos, três questões-chave.¹⁶ Essas questões geraram importantes insumos para as etapas de “identidade” e “caminho” do projeto Desenvolvendo Futuros.

Para exemplificar o exercício realizado, seguem, na Figura 6, tópicos e questões priorizados pela rede de Saúde.

Conforme mostra a Figura 6, os tópicos apontaram para a problemática do setor de saúde no Brasil, e as questões, para a atuação do BNDES nesse setor. Esse padrão se repetiu na maior parte das redes setoriais. Com base nas necessidades e nos desafios de desenvolvimento do país, foram elaboradas formas de atuação e intervenção do Banco.

¹⁶ Embora a metodologia tenha estabelecido a escolha de três tópicos, algumas poucas redes selecionaram quatro tópicos, conforme a métrica da matriz de priorização (impacto e urgência). Dessa forma, ao definir três questões-chave para cada tópico, cada rede elegeu, ao todo, de nove a 12 questões a serem consideradas no processo de formulação estratégica.

Outro exemplo que cabe destacar é a rede de Efetividade, que reuniu funcionários formalmente responsáveis pelo tema na organização, ou seja, pela formulação e gestão da política de monitoramento e avaliação no Banco, e pessoas de diversas outras áreas, como operacionais, de crédito e jurídica. Ao congregiar colaboradores de diferentes experiências, os debates realizados nas redes propiciaram o exercício do contraditório e a troca de diferentes visões sobre as temáticas.

Figura 6 • Rede de conhecimento de saúde

1	 Gestão e eficiência na saúde	2	 Prevenção e promoção na saúde	3	 Inovação	4	 Coordenação entre serviços
1.1	Como o BNDES pode promover a transformação do modelo de atenção passando a ter o paciente como centro?	2.1	Como induzir novos investimentos em promoção à saúde básica em um cenário de restrição fiscal de estados e municípios?	3.1	Como selecionar projetos que englobem inovações custo-efetivas em saúde?	4.1	Qual deve ser o papel do BNDES no apoio a serviços privados, pensando na integração com a rede pública?
1.2	Como o BNDES pode induzir organização, integração e disseminação das informações entre os participantes do sistema de saúde?	2.2	Como articular ações que envolvam diferentes áreas do Banco em torno do tema “promoção à saúde”?	3.2	Como financiar a inovação em serviços de saúde ou saúde digital? (Opex?)	4.2	Como o BNDES pode contribuir para reduzir a carência de profissionais de saúde?
1.3	Quais são as ineficiências em gestão de saúde e quais os <i>benchmarks</i> aplicáveis aos casos que o BNDES deverá considerar em sua estratégia?	2.2	Como articular ações do BNDES em setores de saúde e saneamento?	3.3	Como induzir inovações de maior impacto para a sociedade?	4.3	Como o BNDES pode induzir a implementação do prontuário eletrônico em unidades de saúde?

Fonte: Documentos internos do BNDES.

A problemática discutida em algumas delas foi importante insumo para a definição dos projetos corporativos e de seus respectivos escopos. Como exemplo, cita-se a rede de Inteligência de Mercado, cujas questões relativas ao tópico “*funding*” foram abordadas posteriormente nos projetos “projetos corporativos 2018” e “comunicação”. A discussão do tópico “oportunidades de negócio” proveu *insights* para o projeto corporativo “produtos e *pricing*”. O tópico

“modelos de atuação” alimentou discussões do projeto corporativo “efetividade”. Destaca-se, ainda, que algumas redes se transformaram integralmente em projetos corporativos, o que foi o caso da já destacada rede de Efetividade, que proveu valiosas discussões para a elaboração do escopo do projeto corporativo homônimo.

Depois da priorização das questões-chave, os membros integrantes das redes reuniram-se para formular as respostas para cada questão, identificando tanto as iniciativas que já vinham sendo debatidas, desenvolvidas e operacionalizadas pelo Banco quanto aquelas que ainda necessitariam ser estudadas, aprofundadas e desenvolvidas seguindo os trâmites e processos de trabalho formais já estabelecidos na organização. Com isso, as redes demonstraram ser um importante elo entre a reflexão estratégica e o dia a dia operacional da organização.

As repostas às questões-chave resultaram em um conjunto de propostas de ação para o BNDES. As redes de conhecimento sistematizaram essas propostas, elencando ações voltadas para a gestão, estrutura organizacional e processos internos, bem como propostas relativas à forma de atuação da instituição. As propostas de atuação do Banco abrangeram desde aquelas relacionadas à articulação institucional até aquelas voltadas à inclusão e alteração de produtos financeiros oferecidos, mapeando, também, a necessidade de desenvolvimento de estudos internos e externos, para aprofundamento de temas ainda incipientes na organização. Adicionalmente, as redes de conhecimento mapearam as principais redes externas com as quais se conectam.

Dessa forma, o conteúdo gerado pelas redes de conhecimento contribuiu para a definição de diretrizes, missões, objetivos estratégicos,

espaços de atuação, identificação de *gaps* (hiatos) organizacionais e elaboração dos projetos corporativos.

As redes demonstraram que consistem em uma importante ferramenta de inteligência competitiva, com grande potencial para futuros processos de reflexão estratégica, podendo e devendo ser acionadas tanto para a formulação da estratégia de longo prazo como para a revisão anual da estratégia. Elas até já foram novamente requisitadas para o mapeamento anual de riscos e oportunidades relacionados à estratégia. Ressalta-se, contudo, que esta foi a primeira vez que um processo formal de reflexão e formulação estratégica teve como pressuposto conectar, de forma sistemática, as redes de conhecimento existentes no BNDES (além de criar novas redes) à formulação da estratégia. Portanto, há ainda um longo espaço para aprendizado, tanto pela equipe de gestão da estratégia, como pela organização.

Fase II – identidade institucional e diretrizes estratégicas

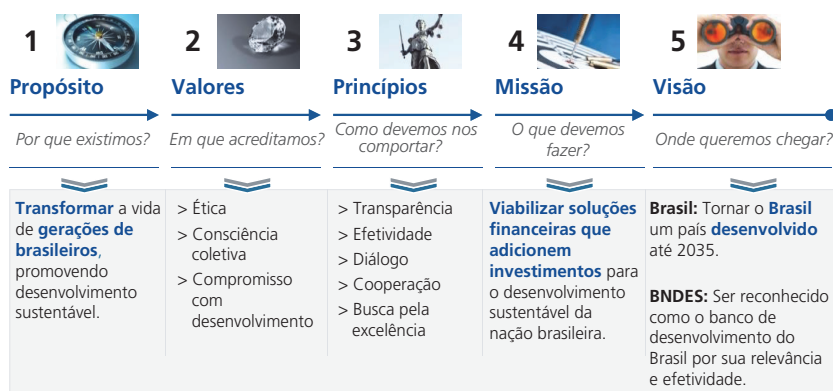
Na segunda etapa do projeto Desenvolvendo Futuros, denominada “identidade”, o BNDES elaborou uma nova declaração de identidade institucional – propósito, valores, princípios, missão e visão. Dentre as dinâmicas utilizadas, destaca-se o exercício em que toda a organização parou suas atividades por uma hora para discutir e definir uma resposta para a questão: “o que nos une?”. Esse exercício ajudou o Banco a revisitar seus valores.

O trabalho *Desafios do desenvolvimento do Brasil* (BNDES, 2018e; LEAL; CASTRO; ROCHA, 2018), explicado anteriormente, ressaltou a

importância do papel transformador do Banco em três dimensões (econômica, social e ambiental), e seus elementos inspiraram a declaração do propósito do BNDES: “transformar a vida de gerações de brasileiros, promovendo desenvolvimento sustentável” (Figura 7). Já as mencionadas publicações *Visão 2035* (BNDES, 2018a; 2018b; 2018c) detalharam agendas propositivas para o alcance da visão de futuro para o país, de “tornar o Brasil um país desenvolvido até 2035” (Figura 7). Esse enunciado não é a visão institucional de futuro para o BNDES, mas sim um sonho compartilhado para o Brasil, que requer (como as publicações deixam claro) o esforço de muitas instituições alinhadas em missões comuns. A Figura 7 resume a declaração de identidade do Banco.

Nessa mesma etapa, também foram estabelecidas diretrizes estratégicas que abrangem as dimensões missões, financeira (ativo e passivo) e organização, conforme expresso na Figura 8.

Figura 7 • Revisão da identidade institucional do BNDES



Fonte: Documentos internos do BNDES.

Figura 8 • Mapa de diretrizes estratégicas do BNDES

Missões	Infraestrutura	Estrutura produtiva	Educação, saúde e segurança	Inovação	Mercado de capitais	Sustentabilidade	Desenvolvimento regional
	Produtividade e conexão entre os mercados	Inserção do país na economia global e do conhecimento	Apoio na melhoria de serviços públicos	Inovação e empreendedorismo	Desenvolvimento do mercado e <i>crowding in</i> de investimentos	Apoio à migração para a economia "verde"	Potencialidades regionais para desenvolvimento nacional
Financeira	Ativo			Passivo			
	Portfólio Produtos e serviços com visão de cliente	Pricing, risco e exigências Spreads básicos diferenciados por prioridades	Canais e operações Digitalização e diversificação de canais	Captação Captação em mercado e parcerias	Securitização Securitização e avaliação contínua da carteira	Funding público Alinhamento com o Governo Federal	
Organização	Organização		Modelo de gestão e incentivos		Pessoas		
	Organização mais transversal e flexível, com maior cooperação entre as áreas, eficiência e produtividade		Planos de carreira e incentivos alinhados à estratégia e metas com cultura mais orientada a resultados		Desenvolvimento de capacidades e cultura mais empreendedora e aberta ao diálogo		

Fonte: Documentos internos do BNDES.

No diagnóstico realizado na etapa de desafios, identificaram-se temas-chave nos quais a atuação do BNDES pode contribuir com soluções para o país, conforme sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2 • Destaques do diagnóstico e implicações para o BNDES

Conclusões identificadas	Relevância para a estratégia
Estoque e qualidade de infraestrutura muito abaixo dos níveis ótimos	É necessário investir R\$ 300 bilhões por ano para fechar o <i>gap</i> atual.
Estrutura produtiva pouco moderna e pouco adaptada aos desafios da economia atual	É preciso estimular capital intangível para aumentar a produtividade.
Qualificação da mão de obra e qualidade da educação abaixo dos padrões internacionais	É necessário contribuir para a melhoria da educação e qualificação profissional.

(Continua)

(Continuação)

Conclusões identificadas	Relevância para a estratégia
Agenda de sustentabilidade pouco explorada e capitalizada	É crítico preservar e rentabilizar recursos naturais, dando protagonismo ao Brasil na agenda internacional do clima.
Desigualdade regional elevada e falta de estruturação de planos de desenvolvimento locais	É necessário apoiar estados e municípios para acelerar desenvolvimento.
Economia pouco inovadora e com reduzida competitividade internacional	É necessário induzir maior orientação à inovação para possibilitar o <i>leapfrogging</i> .
Mercado de capitais pouco desenvolvido e dificuldade de alongamento de prazos	É preciso promover o <i>crowding in</i> e desenvolver o mercado de capitais e de dívida.

Fonte: Adaptado de apresentação do projeto Desenvolvendo Futuros.

Quanto ao volume de recursos necessários, destaca-se o setor de infraestrutura, com uma estimativa de R\$ 300 bilhões de investimento por ano para fechar o *gap* atual. Esse montante significa que a taxa de investimento em infraestrutura terá que mais que duplicar em relação à média das duas últimas décadas – de 2% do produto interno bruto (PIB) ao ano.¹⁷ Para compreender o tamanho do esforço, resalta-se que, se o BNDES financiar apenas 25% dessa necessidade,¹⁸

¹⁷ Corresponde a cerca de 5% do PIB no horizonte de equacionar o *gap* até 2035, conforme estimativas da Roland Berger, com base nos dados de Frischtak e Mourão (2017). Vale lembrar que essa taxa de investimento em infraestrutura atingiu, na década de 1970, média superior a 5% no Brasil (CNI, 2016); atualmente, é bem inferior ao que vêm gastando outros países. Por exemplo, tendo em consideração os BRICS, entre 2008 e 2013: a China investiu 8,8% do PIB; a Índia, 5,2%; a África do Sul, 4,7%; e a Rússia, 4,5%, segundo dados disponíveis em <<https://www.statista.com>>.

¹⁸ Estudo do European Investment Bank (WAGENVOORT; NICOLA; KAPPELER, 2010) mostra que, na média dos países-membros da União Europeia, o financiamento de infraestrutura via governo representa mais de um terço do total (média 2006-2009). No Brasil, em 2014, o BNDES representou cerca de um terço da origem dos recursos dos investimentos em infraestrutura, com cerca de R\$ 55 bilhões (CNI, 2016).

os desembolsos do Banco terão de ser de R\$ 75 bilhões, apenas para a infraestrutura, sem mencionar os demais desafios. Os desafios não são apenas no volume do investimento necessário, mas também na necessidade de construir projetos rentáveis e sustentáveis.

As necessidades de investimento do Brasil direcionaram os objetivos institucionais do Banco para sua atuação no médio e longo prazo, ao definir as áreas de atenção no mercado e na sociedade com base no impacto no desenvolvimento e na possibilidade de posicionamento competitivo por parte do BNDES. De forma a explicitar prioridade de ações, para cada missão estratégica, foram estabelecidos espaços de atuação.

Em suma, o BNDES assumiu, em sua estratégia, uma postura orientada a fomentar investimentos relacionados às missões de transformação da infraestrutura, da estrutura produtiva e da educação, saúde e segurança, promovendo maior integração com agendas transversais:

- da sustentabilidade;
- da inovação;
- do desenvolvimento regional; e
- do mercado de capitais.

Com as prioridades de atuação definidas, estabeleceram-se novas diretrizes sobre como atuar, que se refletem em orientações sobre ativo (portfólio, *pricing*, riscos, exigências, canais e operações) e passivo (captação, securitização e *funding* público), bem como sobre a organização (estrutura organizacional, modelo de gestão e incentivos e pessoas).

Fase III – caminho

Por fim, na etapa “caminho”, avaliaram-se os hiatos (*gaps*) entre a situação atual do Banco e a nova estratégia e construiu-se um roteiro (*roadmap*) para suprimir as lacunas. Detalharam-se as narrativas estratégicas interna e externa, a fim de alinhar políticas, áreas, pessoas e ações do BNDES. O diagnóstico apontou a necessidade de uma transformação organizacional, incluindo esforços de articulação institucional, comunicação e coordenação externa. A conclusão inclui as recomendações de maior coordenação entre áreas do Banco e de criação de projetos que envolvem diversas áreas.

Para acelerar a transformação organizacional, criaram-se 12 projetos corporativos¹⁹ prioritários (organização e gestão, produtos e *pricing*, digitalização, comunicação, originação, mercado de capitais, inserção internacional, normas e processos, estruturação de projetos, resultado gerencial, efetividade e *funding*). Essa etapa também envolveu a elaboração de um plano de negócios da organização. Na perspectiva de maior eficiência e efetividade da atuação do BNDES, os projetos abrangem revisão e desenvolvimento de novos produtos, revisão de estruturas de governança, aprimoramento de processos, entre outros aspectos.

A seguir, são descritos resumidamente cada um dos projetos.

Projeto 1 – organização e gestão

Visa redirecionar a organização do Banco e seu modelo operacional para atender a suas novas diretrizes estratégicas. O projeto foi estruturado em quatro grandes produtos:

¹⁹ Os projetos corporativos consistem em atividades temporárias, com produtos claros e predefinidos, desenvolvidos com o objetivo de alcançar uma diretriz estratégica ou melhorar o desempenho de um indicador corporativo. Os projetos corporativos têm caráter transversal, envolvendo e/ou impactando diferentes unidades do BNDES.

- nova estrutura organizacional;
- definição de atributos para perfis *target* e requisitos;
- novo modelo de governança e direitos de decisão; e
- novo modelo de gestão e incentivos.

Projeto 2 – produtos e *pricing*

Objetiva reorganizar e melhorar o portfólio de produtos ofertados pelo BNDES, com base em uma visão das necessidades do cliente. Paralelamente, tem como insumo a segmentação de clientes conduzida no âmbito do Projeto 5 (originação), cujo escopo inclui a definição de segmentos e a identificação dos atributos mais valorizados pelos clientes, com base na análise de dados internos e externos.

Além disso, o projeto engloba o desenho dos processos de gestão do portfólio de produtos, com a definição do processo de monitoramento e *performance*, permitindo uma visão estratégica integrada entre o *pipeline* de desembolsos e as operações do BNDES, para que haja melhor alinhamento e melhores projeções para captação de recursos tendo em vista o mercado.

Projeto 3 – digitalização

Tem como finalidade definir uma visão estratégica para a digitalização no BNDES e estruturar o plano de implementação para as operações diretas, por meio de canais digitais. O projeto envolve a definição de objetivos e uma visão para o aspecto “digital” no Banco, além de um *roadmap* de implementação, que consiste em um plano de execução de iniciativas para atingimento dos objetivos propostos.

Projeto 4 – comunicação e relacionamento institucional

Visa implementar uma nova estratégia de comunicação, melhorando a capilaridade do contato com agentes relevantes. Envolve o desenvolvimento de um radar de temas-chave para antecipação de riscos de imagem, a aproximação e relacionamento institucional, bem como um mapeamento dos macroprocessos e iniciativas de comunicação e *marketing*.

Projeto 5 – estratégias de originação e entrada

Tem como objetivo consolidar uma visão de cliente no BNDES e estruturar processos de originação e monitoramento. O projeto subdivide-se em quatro macroetapas:

- segmentação de clientes;
- listagem de atributos valorizados, com base em entrevistas internas e externas ao Banco;
- definição de modelo de monitoramento de portfólio; e
- estruturação de um modelo de parceria com entidades locais por tipologia de parceiro.

Projeto 6 – reposicionamento da atuação em mercado de capitais (BNDESPAR)

Pretende revisar a política de atuação do Banco em mercado de capitais, tanto em renda fixa, quanto em renda variável, em investi-

mentos diretos e indiretos, para alinhar a atuação à estratégia da organização e promover a solução de falhas do mercado.

Projeto 7 – inserção internacional

Visa auxiliar e fortalecer o posicionamento do BNDES em relação à exportação nas empresas brasileiras, ajudando e promovendo a inserção comercial do país. O projeto tem como objetivo estruturar estratégias de apoio e produtos específicos (por exemplo, produtos pré e pós-embarque e garantias), para auxiliar MPMEs em suas estratégias de internacionalização, a fim de que sejam facilitadas as operações internacionais envolvendo o Banco, seus clientes e agentes financeiros internacionais.

O projeto prevê ainda a definição de estratégias de apoio e fomento à exportação, a revisão do produto Exim Automático e o aperfeiçoamento da Política de Conteúdo Local do Banco, com o intuito de potencializar a inserção internacional da economia brasileira, eliminando gargalos à produtividade empresarial.

Projeto 8 – simplificação e otimização de normas e processos

Intenciona revisar normas e processos do Banco, de forma a torná-los mais ágeis e modernos, aumentando eficiência e competitividade da instituição. O projeto foca esforços na otimização dos processos de concessão de crédito do BNDES, sugerindo eliminações e alterações de etapas, revisões de alçadas decisórias e automatização de atividades.

Projeto 9 – estruturação de projetos

Visa auxiliar o Banco a aperfeiçoar e escalar a metodologia de análise de potencialidades e vulnerabilidades locais, assim como a desenhar processos para aproveitar sinergias e utilizar relatórios e informações geradas para originação de negócios. Paralelamente, serão identificados potenciais parceiros regionais e locais que deverão trabalhar em conjunto com o BNDES, por meio de modelos de parcerias criados e recomendados neste projeto.

Projeto 10 – resultados gerenciais

Objetiva estruturar um modelo para acompanhamento de desempenho do Banco mais adequado ao novo contexto de sua atuação e a seu custo financeiro. O modelo deve permitir um processo de tomada de decisão mais informado e ágil, com base nos principais direcionadores de desempenho do BNDES.

Projeto 11 – sistema de efetividade

Tem como finalidade a consolidação do processo de acompanhamento e a divulgação dos resultados de efetividade do Banco. O modelo de efetividade do BNDES é imprescindível para avaliar o efeito das ações da instituição no desenvolvimento e no atingimento da visão institucional do Banco: ser reconhecido como o BD do Brasil por sua relevância e efetividade.

Para isso, o projeto foi estruturado em quatro produtos:

- modelo de desenvolvimento proposto pelo BNDES;
- desdobramento da visão do BNDES em indicadores de efetividade;

- metas de médio e longo prazo; e
- processo de governança e comunicação da efetividade.

Projeto 12 – estratégia de *funding* e plano de securitização

Tem como objetivos alinhar a estratégia de captação de recursos com a de originação de negócios e reforçar a capacidade de diversificação das linhas *funding* do Banco.

Envolve o lançamento de um novo instrumento de captação financeira, assim como o estabelecimento de um processo para alimentação das atividades de originação de operações com informações das linhas de recursos disponíveis no mercado para o BNDES. Além disso, engloba diretrizes para uma política de securitização de ativos no Banco, definindo gatilhos e atributos de decisão para eventuais cedências de exposições de sua carteira de crédito.

Considerações finais

A nova identidade institucional do BNDES expressa que a instituição tem como visão de futuro ser reconhecida como o banco do desenvolvimento do Brasil por sua relevância e efetividade. A visão de futuro para o país é ousada: tornar o Brasil um país desenvolvido até 2035. Não se trata de uma meta impossível, mas requer grande esforço, um esforço coletivo, de muitos atores – e também do Banco.

Para trilhar esse caminho, um programa de transformação está em implementação envolvendo 12 projetos estratégicos corporativos. Assim, o BNDES está se transformando internamente, para ajudar a transformar o país.

Essa mudança passa por assumir uma postura mais voltada a fomentar negócios. Entre os projetos corporativos, há um que se refere à “originação”, e, nesse contexto, uma nova área foi criada no Banco, de mesmo nome. Campanhas de fomento estruturado estão trazendo novos clientes, ampliando e democratizando o crédito do BNDES, seja para empresas com menor acesso, seja oferecendo melhores condições para regiões e territórios a que o sistema financeiro privado não atende de forma satisfatória. Novos produtos estão sendo criados para atender às necessidades de diferentes segmentos de clientes. Em meados de 2018, a participação de MPMEs alcançou cerca da metade dos desembolsos da instituição.

Outra realização importante para transformar o país, mas que requer mudança na forma de atuação, é a ampliação das atividades de estruturação de projetos. Esta é uma questão fundamental para destravar investimentos em infraestrutura, tão necessários ao país. A infraestrutura sempre foi, e continuará a ser, uma das missões estratégicas do BNDES. Recentemente, o papel no Banco foi definido como: “Desenvolver e apoiar projetos que permitam aumentar a produtividade e a conexão entre os mercados, viabilizando novos negócios para o país”. O que há, então, de novo? Uma atuação mais forte na estruturação de projetos, novos instrumentos e maior apoio ao desenvolvimento de debêntures de infraestrutura. Essa agenda está em linha com o que BDs de outros países estão fazendo.

Outro avanço importante é a ampliação do diálogo com a sociedade brasileira. Recentemente, foi criada a Área de Comunicação e Relacionamento Institucional e foi lançado o segundo *Relatório de Efetividade* (BNDES, 2018d), mais aprimorado e amplo que o primeiro. O BNDES, há anos, vem ampliando sua transparência e continua nessa direção. O que há de novo é um esforço maior não apenas de

prestação de contas, mas também de comunicação sobre o que o Banco faz e de diálogo, seja com a sociedade como um todo, seja com os clientes, entidades de classe, órgãos reguladores, governos, entre outros atores públicos.

Dentre as transformações internas, destaca-se que Banco está se tornando mais ágil e mais digital, ajustando processos para acelerar seus trâmites internos e contribuir melhor para a retomada da economia. Recentemente, foram implementadas novas esteiras de crédito, com processos mais simples e eficientes, reduzindo significativamente os prazos de tramitação de projetos.

A agenda de transformação digital já tem entregas importantes em funcionamento, como: (i) o portal para o produto Finame Direto, que permitirá acesso *on-line* para clientes habilitados; (ii) o Canal do Desenvolvedor MPME, ferramenta que permite agilizar e ampliar o acesso dos pequenos negócios ao crédito; e (iii) o avanço nas parcerias com as *fintechs*, com o lançamento da consulta pública nas temáticas *credit score*, educação financeira, *matching* e leilão reverso.

BDs são agentes ativos de transformação, antecipam e apoiam futuros promissores e promovem melhores práticas. Dessa forma, o trabalho do BNDES vai muito além de meramente conceder o apoio financeiro, servindo à sociedade brasileira. Ele existe para transformar o país e está se modificando, a fim de exercer melhor seu propósito, na perspectiva da visão, do desejo e da inspiração de tornar o Brasil um país desenvolvido. Isso será alcançado com a promoção do crescimento maior da renda, a redução das desigualdades e a elevação dos padrões de vida da população do país, de forma sustentável.

Referências

ALÉM, A. C.; AZEVEDO, W. As principais tendências dos bancos nacionais de desenvolvimento: lições da experiência internacional. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 49, jun. 2018.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório Anual Integrado 2017*. Rio de Janeiro, 2017a.

_____. *Panoramas setoriais 2030: desafios e oportunidades para o Brasil*. Rio de Janeiro, 2017b. 225 p.: il. color.

_____. Equipe do Projeto Reflexão Estratégica. Precisamos falar sobre estratégia. *Vínculo On Line*, n. 1.261, 24 ago. 2017c. Disponível em: <<http://www.afbndes.org.br/antiores/vinculo/vinc1261/opinioao2.htm>>. Acesso em: 19 set. 2018.

_____. *Visão 2035: Brasil, país desenvolvido*. Sinopse das agendas para alcance da meta. Rio de Janeiro, 2018a.

_____. *Visão 2035: Brasil, país desenvolvido*. Agendas setoriais para o alcance da meta, v. 1. Rio de Janeiro, 2018b.

_____. *Visão 2035: Brasil, um país desenvolvido*. Agendas regionais para o alcance da meta, v. 2. Rio de Janeiro, 2018c.

_____. *Relatório de efetividade 2017: efetividade para um novo ciclo de crescimento econômico*. Rio de Janeiro, 2018d.

_____. *Desafios do desenvolvimento do Brasil – Framework adotado e fichas produzidas no workshop com membros da ABDE*. Apresentação. Rio de Janeiro, abr. 2018e. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/desenvolvimento-socioeconomico-estrategia-nacional/documentos-orientadores/desafiosdodesenvolvimento_20180508_v3_completo-150dpi.pdf/view>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. *Cartilha da Reflexão Estratégica 2018-2035*. Rio de Janeiro, 2018f.

BRASIL. *Lei 13.303*, de 30 de junho de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 19 set. 2018.

CASTRO, L. B. História do planejamento do BNDES: 1983-2014 – lições e questões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 225-273, dez. 2015.

_____. Continuidades, rupturas e lições: quatro experiências BNDES de cenários para planejamento estratégico. *Revista do BNDES*, n. 47, p. 165-204, jun. 2017.

CASTRO, L. B.; LEAL, R. M. Cenas – Financiamento de Longo Prazo. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSECOR – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Brasília, 2017. p. 203-218. cap. 17.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada*. Brasília, jul. 2016. 78 p. : il.

FRISCHTAK, C. R.; MOURÃO, J. *Uma estimativa do estoque de capital de infraestrutura no Brasil*. 22 ago. 2017. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/conferencias/modernizacao-da-infraestrutura-brasileira-2017/files/estoque-de-capital-de-infra-brasil-22-08-2017.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2018.

LEAL, R. M.; CASTRO, L. B.; ROCHA, J. P. P. M. Desafios do desenvolvimento do Brasil – relatório das contribuições de representantes do Sistema Nacional de Fomento para debate de uma agenda 2035. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 49, jun. 2018.

MADEIRA, R. *Transparência dos bancos de desenvolvimento: experiências internacionais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. (Nota Informativa n. 15 da Área de Pesquisa Econômica).

WAGENVOORT, R.; NICOLA, C.; KAPPELER, A. Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact. *EIB Papers*, European Investment Bank, Economics Department, v. 15, n. 1, p. 16-39, 2010.

Apêndice

Critérios de seleção da pesquisa de clientes

A seleção de destinatários para a pesquisa de clientes teve como critérios a representatividade dos produtos e a disponibilidade e

confiabilidade dos contatos dos postulantes nas respectivas bases de dados. Assim, resultou em quatro grandes blocos de clientes para efeitos da análise, conforme apresentado no Quadro A1, que especifica também os 11 tipos de público que foram utilizados inicialmente para a originação da amostra.

Quadro A1 • Especificação dos tipos de público da pesquisa com clientes

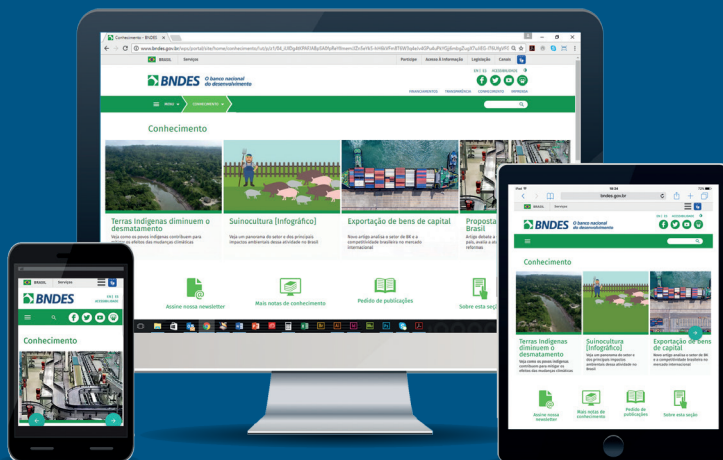
Tipo de produto	Obteve apoio	Não obteve apoio
Financiamento não automático*	1) Não reembolsável 2) Reembolsável direto 3) Reembolsável indireto	4) Não enquadrado
Financiamento automático**	6) Cartão BNDES emitido 7) Cartão BNDES utilizado 9) Canal do Desenvolvedor (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ) 11) Canal do Desenvolvedor (Cadastro de Pessoas Físicas – CPF)	5) Cartão BNDES não emitido 8) Canal do Desenvolvedor (CNPJ) 10) Canal do Desenvolvedor (CPF)

Fonte: Elaboração própria.

* Para o primeiro tipo de produto (financiamento não automático) por meio da utilização da base de dados de projetos acolhidos ou negados pelo Comitê de Enquadramento e Crédito (CEC) desde 2014 ao início da pesquisa, a amostra foi não aleatória, uma vez que integraram a pesquisa todos aqueles postulantes que tinham e-mails cadastrados.

** Para o segundo tipo de produto, financiamento automático, foram duas as bases de dados utilizadas para definição da amostra: (i) a do Cartão BNDES – CNPJs com primeira solicitação de cartão entre 1º de abril de 2015 e 31 de abril de 2017 –; e (ii) a do Canal do Desenvolvedor – MPMEs e CPFs com solicitação desde o lançamento, em 26 de junho de 2017, até a data do levantamento da amostra, que foi 5 de setembro de 2017. No caso do Cartão BNDES, com o apoio da unidade responsável pelo produto, primeiramente, foi selecionado na base de dados o conjunto de postulantes que se encaixavam em apenas um dos casos (somente negadas, proponente; somente emitidos, portador; ou emitidos e utilizados, usuário), para, em seguida, ser selecionada uma amostra aleatória estratificada uniforme, determinada de forma semelhantemente distribuída em trinta grupos, segundo: (i) *status* da solicitação (emitido, utilizado, ou não emitido); (ii) porte (micro e pequena, ou média); e (iii) as cinco macrorregiões do país. No caso do Canal do Desenvolvedor, o conceito de “obteve apoio” foi considerado conforme o histórico de interlocução com o BNDES – ou seja, segundo a informação do postulante se “já é cliente” –, e foram destinatários da pesquisa todos os CNPJs não clientes e uma amostra aleatória dos grupos de CPFs não clientes e de CNPJs clientes. Desse mesmo canal, quanto ao público 11, CPFs clientes foram desconsiderados, em razão de seu reduzido quantitativo (menos de 0,2% dos postulantes do Canal).

Nota: No caso dos interlocutores da base de dados do Canal do Desenvolvedor, observou-se que todos aqueles identificados como clientes são portadores do Cartão BNDES.



Acesse a seção de Conhecimento de nosso portal para mais conteúdos sobre economia e desenvolvimento e para acompanhar o lançamento de nossos livros, artigos e estudos técnicos.

www.bndes.gov.br/conhecimento