

## **Paradoxos do FAT: dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil.**

**José Celso Cardoso Jr.**, Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA e Doutorando em Economia Social e do Trabalho no IE-Unicamp, josecelso.cardoso@ipea.gov.br  
**Roberto Gonzalez**, Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA e Mestrando em Sociologia na UnB, roberto.gonzalez@ipea.gov.br

### **Abstract**

*This paper discusses the development of the Public Employment System in Brazil and the dilemmas faced to ensure its financing through the Worker's Support Fund (FAT). Section 1 presents the ongoing structure of the Public Employment System and the path followed by its main policies during the years 1995-2005. Section 2 discusses some of the system's important limitations, as well as the agenda for its improvement outlined in the II National Congress of the Public Employment System. In section 3, the evolution of FAT's assets, incomes and expenses is examined; more specifically, the reason for the resource restriction on the employment services is discussed, as well as the consequences for the Public Employment System. In the last section, alternatives are suggested to tackle the issue of employment policies financing.*

*Keywords: Employment policy, labor market, social funds, employment services.*

### **Resumo**

*Este trabalho discute o desenvolvimento do chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no Brasil e os dilemas enfrentados para garantir o seu financiamento pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A seção 1 apresenta a estrutura atual do SPE e a trajetória de suas principais políticas ao longo do período 1995/2005. A seção 2 discute algumas limitações importantes do sistema, bem como a agenda para seu aperfeiçoamento, levantada no II Congresso Nacional do SPETR, que se realizou em 2005. Na seção 3, examina-se a evolução do patrimônio, das receitas e despesas do FAT; e discute-se especificamente a razão da restrição de recursos para os serviços de emprego, com as conseqüências disso para o SPETR. Na última seção, são sugeridas alternativas para enfrentar a questão do financiamento deste sistema.*

*Palavras-chave: Política de emprego, Mercado de trabalho, Fundos sociais, Serviços de emprego.*

### **1. Introdução**

Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) é o nome tradicionalmente dado ao conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho, tendo em vista os objetivos de: i) combater os efeitos imediatos do desemprego (através de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); ii) re-qualificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado (através dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão-de-obra); e iii) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada / cooperativada.

Neste sentido, não faz parte das origens nem dos objetivos dos chamados Sistemas Públicos de Emprego a regulação de todo aquele aparato institucional de regulamentação das relações e condições de trabalho que, no caso brasileiro, começou a ser desenhado durante a 1ª República, consolidando-se durante o Estado Novo por meio da CLT, em 1943. Apesar disto,

programas governamentais de fiscalização das relações e condições de trabalho e de segurança e saúde no trabalho, dentre outros de apoio logístico e administrativo, poderiam compor uma estratégia mais ampla de atuação governamental sobre o mercado laboral, integrando-se aos demais programas supra-citados em um sistema de emprego mais abrangente. De qualquer forma, diz-se que no Brasil, políticas públicas propriamente de mercado de trabalho, tais quais as descritas neste texto, passaram a ser objeto de ação governamental apenas nos anos 1960.

Com isto em mente, é possível dizer que o país vem estabelecendo, há aproximadamente quatro décadas, políticas e programas federais voltados a proteger o trabalhador desempregado, seja indenizando-o (através do FGTS, por exemplo), seja assegurando a manutenção temporária de parte de sua renda (através do Seguro-Desemprego, por exemplo), seja ainda favorecendo seu reemprego por meio de ações de qualificação, intermediação de mão-de-obra e concessão de créditos facilitados. Neste contexto, o debate em torno do desenho, do alcance e até da pertinência dessas políticas se coloca na medida em que a taxa de desemprego no Brasil se mantém em patamares elevados desde meados da década de 1990, bem como se mantém um grande contingente de trabalhadores subempregados à margem do núcleo estruturado do mercado de trabalho.

Este texto procurará apresentar a arquitetura atual das políticas de emprego, trabalho e renda, para a seguir apontar alguns de seus principais problemas (seção 2). O argumento aqui defendido é o de que qualquer solução para dar escala e relevância às políticas de emprego deve passar, antes, pelo entendimento da posição do FAT no desenho dessas políticas, motivo pelo qual ancoramos o restante da discussão sobre os dilemas dentro dos quais está atualmente inserido (seção 3). Por fim, à guisa de conclusão, apresentamos algumas sugestões de encaminhamento para destravar o potencial de financiamento das políticas de emprego contido no FAT (seção 4).

## **2. Estrutura Atual do SPETR e Principais Limitações**

Tendo por base as colocações introdutórias acima, o Quadro 1 oferece um resumo da situação atual concernente às políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil, operantes a partir do MTE. Naturalmente, os programas se diferenciam acentuadamente quanto ao grau de consolidação institucional e sua importância em termos de recursos e pessoas beneficiadas. Porém, grosso modo, cobrem aquilo que poderia constituir um sistema público de emprego, trabalho e renda, que visasse garantir a proteção monetária temporária contra o desemprego, a re-qualificação e a re-inserção dos trabalhadores no mundo do trabalho.

Quanto ao contexto em que surgiram, pode-se dizer que foi frente a um mercado de trabalho marcado pelo desemprego elevado, alto patamar de informalidade e por uma renda média baixa e mal distribuída que as políticas de emprego, trabalho e renda se organizaram a partir de meados da década de 90. Neste sentido, embora o MTE possa ser questionado sobre a abrangência e eficácia de sua atuação frente à dimensão dos principais problemas do mercado de trabalho nacional, não resta dúvida de que, sobretudo desde a Constituição de 1988 e da Lei 7.998 de 1990, criaram-se as bases materiais para que políticas antes desconexas (como a intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego) e novas políticas (como a qualificação profissional e a geração de emprego e renda) pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país. Em grande medida, isso decorreu do fato de se criar, por meio do FAT, uma fonte de financiamento própria para o sistema público de emprego, cujos recursos podiam ser destinados tanto ao pagamento dos benefícios ao trabalhador quanto ao custeio dos serviços de emprego, voltados para a reinserção produtiva dos desempregados.

Nome	Descrição	Ano de Início	Nº de trabalhadores beneficiados (2005)
<i>Abono-salarial</i>	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há 5 anos ou mais no PIS/PASEP e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)	8.390.012
<b>Intermediação de Mão-de-Obra / SINE</b>	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977	Inscritos: 5.007.752 Colocados: 893.655 <sup>a</sup> 5.565.856 <sup>b</sup>
<b>Seguro-Desemprego</b>	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.	1986: Trabalhador Formal 1992: Pescador Artesanal 2001: Trabalhador Doméstico 2003: Trabalhador Resgatado	
<b>Qualificação Profissional</b>	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995	50.359
<b>Geração de Emprego e Renda</b>	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995	Operações: 2.977.32 <sup>c</sup>
<b>Primeiro Emprego para Juventude</b>	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003	Qualificados: 118.026 Colocados: 45.638
<b>Economia Solidária</b>	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003	n/d

Fonte: os autores

Notas:

a) O número de inscritos informa quantos trabalhadores procuraram o SINE, enquanto o de colocados refere-se apenas aos que conseguiram emprego após encaminhamento pelo SINE.

b) Inclui todas modalidades.

c) O número de operações pode ser superior ao número de beneficiados, já que uma mesma pessoa pode participar de mais de uma operação de crédito.

Tabela 1 – Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil

A evolução dessas políticas no período 1995/2005 apresentou tendências nem sempre convergentes. Um levantamento mais detalhado das mesmas já foi feito na seção “Trabalho e Renda” da edição de n.13 do *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise* (IPEA, 2007), motivo pelo qual ressaltaremos a seguir apenas alguns dos seus pontos principais.

Em primeiro lugar, tem-se que o governo federal voltou a aplicar montante expressivo de recursos para a manutenção e expansão do SINE, o que permitiu uma certa expansão da sua cobertura e dos seus indicadores de eficácia e eficiência. Além do serviço de intermediação de mão-de-obra, as agências de emprego do SINE também passaram a desempenhar um papel crescente na habilitação de trabalhadores ao seguro-desemprego, o que em tese permitiria uma

integração mais estreita entre este e os demais serviços.

Um segundo ponto importante é que houve crescimento moderado no número de beneficiários do seguro-desemprego, suficiente para manter sua cobertura em pouco menos de 2/3 do mercado formal. Entretanto, esse crescimento foi bastante inferior ao crescimento da população desocupada no país, que mais que dobrou no mesmo período. Por outro lado, a taxa de reposição da renda aumentou, tanto pela elevação do valor do benefício, quanto pela queda da renda anterior dos segurados.

Em terceiro plano, há que se destacar que, após manter-se em um patamar mais ou menos estável durante a primeira metade do período, houve uma expansão vigorosa do número de beneficiários do abono salarial a partir de 2001, passando de 4,8 milhões para 8,3 milhões em quatro anos, decorrente basicamente do crescimento do número de empregos formais de baixa remuneração.

Em quarto, desenvolveu-se uma política de qualificação profissional custeada com recursos do FAT, constituindo-se uma rede de entidades não-governamentais, sindicatos e entidades do sistema S, todas oferecendo cursos de forma descentralizada. De modo inédito, a qualificação profissional tornou-se uma política de emprego central para o Ministério do Trabalho, embora se integrasse timidamente com o SINE e com o seguro-desemprego. A partir de 2002, houve um enfraquecimento deste eixo de ação, por conta da restrição de recursos, bem como por causa de questionamentos sobre o desvirtuamento do programa. Em 2005, a política de qualificação tinha dimensões comparáveis a de 10 anos antes, sendo que uma boa parte dos investimentos se realizava sob os auspícios do Programa Primeiro Emprego.

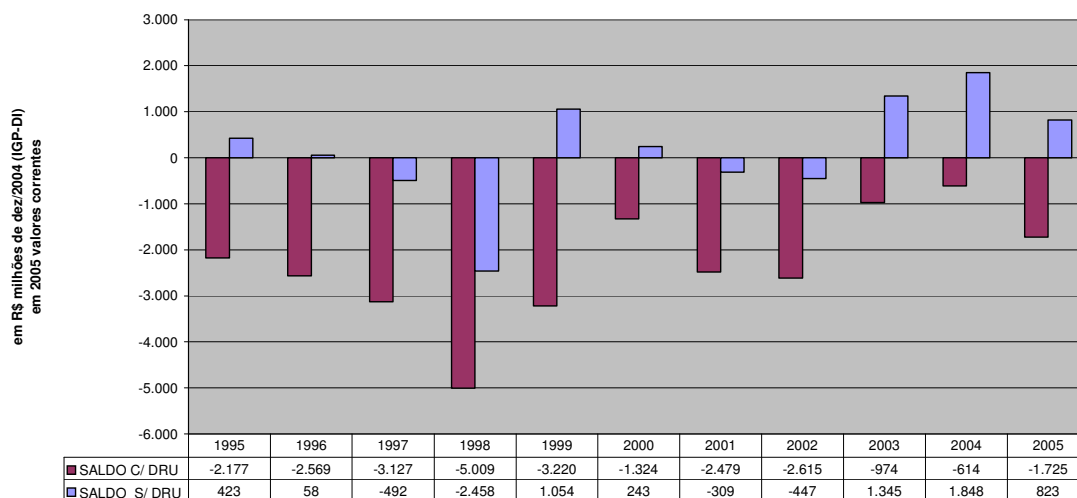
Por fim, consolidaram-se os programas de geração de emprego e renda baseados no uso dos recursos do FAT como *funding* para linhas de crédito direcionado, saltando de 92 mil operações e R\$ 757 milhões emprestados em 1995, para quase 3 milhões de operações e R\$ 21 bilhões emprestados dez anos depois. Não há dúvida de que esses programas democratizaram o acesso ao crédito e que injetaram recursos expressivos no setor produtivo. Por outro lado, a concessão dos créditos não foi acompanhada pela oferta de assistência técnica na mesma proporção, e as decisões concernentes à concessão do crédito ficaram nas mãos das instituições financeiras, as quais tendiam a direcioná-lo para atividades e empreendimentos de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos ou a segmentos com maior dificuldade de acesso a serviços financeiros.

### **3. O Fundo de Amparo ao Trabalhador: Evolução e Dilemas Atuais**

Indiscutivelmente, a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como fonte de recursos para o seguro-desemprego e as demais políticas de mercado de trabalho é fundamental para o desenvolvimento de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país. Isso porque se assegura ao fundo a receita de um tributo específico (a contribuição PIS/PASEP), o que lhe permite acumular ativos que são remunerados. Por conta disso, o FAT acumulou desde a sua instituição um patrimônio crescente e dispõe de uma receita financeira secundária cuja importância é cada vez maior para cobrir despesas correntes e refinar operações de crédito. Ainda assim, o FAT atualmente enfrenta limites para o financiamento das suas despesas correntes, o que tem levado à redução dos gastos não-obrigatórios, afetando principalmente a manutenção do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dos programas de qualificação profissional. Argumentaremos que essa limitação compromete a finalidade original do FAT, que era justamente custear esses programas.

Do momento de sua criação até 1994, o fundo experimentou uma situação de significativa folga financeira, conseguindo acumular um grande patrimônio nesse período. As despesas totais de custeio, incluídos o seguro-desemprego, o abono-salarial e os demais programas de apoio ao trabalhador, somadas às transferências ao BNDES, foram quase sempre inferiores à arrecadação líquida do PIS/PASEP. A partir de 1995, entretanto, houve forte aumento de dispêndios decorrente da expansão do seguro-desemprego, acompanhado pela retenção de parte da receita bruta do PIS/PASEP pelo Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, de Desvinculação de Receitas da União (DRU), visando à formação de superávit fiscal primário. A consequência imediata foi a formação de um déficit das receitas primárias frente às despesas obrigatórias (seguro-desemprego e abono-salarial), obrigando o uso das receitas financeiras para cobrir os gastos correntes discricionários do MTE (SINE, qualificação etc) e expandir os depósitos especiais.

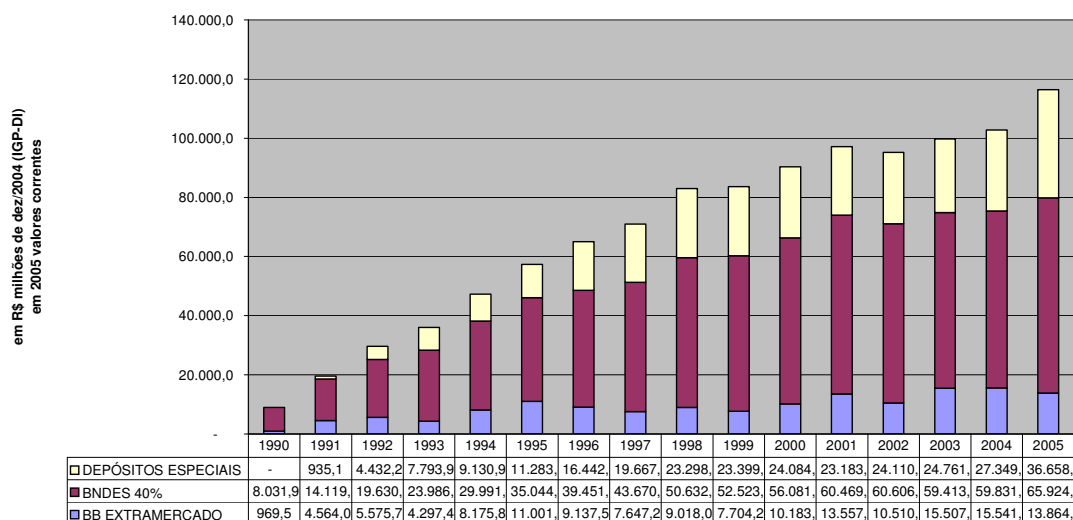
Gráfico 1  
Comparação entre Saldos Finais no FAT / MTE,  
com e sem aplicação das Desvinculações (FSE / FEF / DRU)



Fonte: CGFAT / MTE. Elaboração Disoc / IPEA.

Mesmo com esse déficit primário, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ano após ano. Entre 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano, com uma única queda em 2002; em termos absolutos, passou de R\$ 57 bilhões para R\$ 116 bilhões no período. Esse desempenho é surpreendente porque está longe de refletir o ciclo econômico do período, que teve taxa anual média de crescimento de apenas 2,4% do Produto Interno Bruto (PIB). Dado que a arrecadação do PIS/PASEP cresceu em termos reais 2,9% a.a., deduz-se que foram as receitas secundárias, isto é, o retorno financeiro dos ativos, que permitiram essa valorização.

Gráfico 2  
Evolução do Patrimônio FAT segundo seus principais componentes



Fonte: CGFAT / MTE. Elaboração Disoc / IPEA.

O crescimento vertiginoso do patrimônio do FAT merece três considerações. Primeiro, isso foi possível porque o FAT havia acumulado nos primeiros cinco anos de existência um volume de recursos considerável. Além disso, os seus ativos (compostos pelos repasses constitucionais, pelos depósitos especiais e pelo “extramercado”, a reserva aplicada em títulos públicos) são remunerados por taxas de juros elevadas, geralmente situadas em patamar bem superior à inflação corrente. Ou seja: dado que, por conta da transferência constitucional de 40% ao BNDES, o FAT imobiliza uma grande parte da arrecadação PIS/PASEP a cada ano, seria de se esperar uma certa acumulação de patrimônio mesmo em um contexto de taxas de juros menores. Porém, a magnitude da expansão do patrimônio do fundo em um contexto de déficit primário só pode ser explicada pelo fato das taxas SELIC e TJLP (principais referências para remuneração dos empréstimos do FAT ao BNDES) terem excedido em muito a inflação e a variação real do PIB durante os últimos dez anos.

Em segundo lugar, é fato que uma parcela crescente do FAT corresponde a depósitos especiais, em sua maioria ligados a programas de crédito, como por exemplo o PRONAF e o PROGER. Esses programas indubitavelmente contribuíram para a democratização do acesso ao crédito, porém, precisamente pelo fato do *funding* desses programas ser o FAT, os mesmos precisam operar com taxas de juros elevadas para os tomadores finais. Implicitamente, isso já é reconhecido em alguns programas, na medida em que há no PRONAF um subsídio custeado por outros recursos, e que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), lançado em 2005, está operando basicamente com recursos extra-FAT, remunerados a taxas de juros menores.

O terceiro ponto diz respeito ao custeio do Programa Seguro-Desemprego. O dispêndio do FAT com o custeio de programas cresceu desde 2000 a uma taxa menor que a arrecadação do PIS/PASEP, sugerindo uma perspectiva positiva para a relação receita primária/gastos correntes. No entanto, a análise do gasto de custeio revela um rápido crescimento das despesas com pagamento de benefícios, acompanhado de uma redução do gasto em políticas voltadas para o reemprego do trabalhador (intermediação e qualificação). Em outras palavras, houve um ajuste interno à rubrica “custeio de programas”, sendo uma parte do aumento do gasto com benefícios coberto pela redução da despesa com outros programas.



Neste cenário, dado que o patrimônio do FAT cresce mais rápido que o PIB, o que impede que uma parte das receitas secundárias (de origem financeira) sejam aplicadas, por exemplo, em mais e melhores ações de intermediação e qualificação profissional?

Segundo nosso modo de ver, a restrição ao gasto com esses programas está diretamente ligada à política fiscal do governo federal. O problema é que, no cálculo do superávit primário, as receitas financeiras do FAT não são contabilizadas como receita primária, já que constituem transferência de alguns órgãos do governo federal (Instituições Financeiras Federais e Tesouro Nacional) para outro (FAT). Por outro lado, todas as despesas realizadas com os programas do MTE entram no cálculo do resultado primário, mesmo aquelas que tenham sido financiadas com aquelas receitas financeiras (ou secundárias). A consequência, do ponto de vista do resultado primário do FAT, é um incremento adicional no déficit corrente do fundo, ainda que originário de um tratamento contábil-orçamentário díspare entre alguns de seus itens de receita e despesa. Do ponto de vista da política fiscal, a consequência é a necessidade de conter as despesas correntes não-obrigatórias do MTE, como o são os gastos com as atividades de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

A restrição de recursos para os serviços de emprego traz consequências para sua eficácia e efetividade. No caso da qualificação profissional, isso é mais visível: passou-se de 3 milhões de trabalhadores treinados com recursos do FAT em 2000 para 50 mil treinandos em 2005. No caso do SINE, não houve tal diminuição de trabalhadores atendidos, até por conta da natureza de ser um serviço contínuo. Deve ser ressaltado, todavia, que a diminuição dos recursos para o SINE pode ter tido consequências em termos da qualidade do serviço; um indicativo disso é a queda na taxa de admissão, que mede a eficácia da intermediação realizada – depois de um pico de quase 9% em 2002, vem caindo anualmente até atingir 7,3% em 2005.

Em suma, há vários vetores pressionando a disponibilidade e a alocação de recursos do FAT: i) a perda de uma parte substancial da receita por conta da DRU, que não é compensada pela adição de recursos de outras fontes para as políticas de mercado de trabalho; ii) as restrições colocadas à utilização das receitas secundárias (de origem financeira) para gastos correntes não-constitucionais, por conta da política de geração de superávit fiscal primário do governo federal; iii) o comprometimento crescente dos recursos do fundo com o pagamento de benefícios constitucionais. Na próxima seção, discutiremos as alternativas possíveis para o financiamento das políticas públicas de emprego frente a esse quadro.

#### **4. À Guisa de Conclusão: alternativas para o financiamento das políticas públicas de emprego no Brasil**

Nas primeiras seções deste texto, recuperamos a trajetória recente das políticas de trabalho e renda e ressaltamos a importância do financiamento para o desenvolvimento de um sistema público e integrado de emprego, trabalho e renda no Brasil. Examinamos os obstáculos colocados ao FAT para exercer o seu papel de financiador do sistema. À título de conclusão, examinaremos algumas propostas para equacionar o financiamento das políticas de emprego, sabendo que algumas já foram pelo menos discutidas por atores sociais ou em círculos técnicos, enquanto outras refletem nossas próprias opiniões a respeito.

Uma primeira proposta concreta seria simplesmente buscar o incremento da receita primária do FAT por meio da instituição do adicional da contribuição do PIS/PASEP para as empresas de maior rotatividade, dispositivo originalmente previsto no artigo 239 da Constituição, mas nunca regulamentado. Embora já haja estimativas acerca desta capacidade de arrecadação,

propostas nesse sentido devem enfrentar muita resistência no Congresso, em um momento em que se critica o aumento da carga tributária ocorrido nos últimos anos.

Uma outra proposta, lançada no II Congresso do Sistema Público de Emprego de 2005, é vincular 8% da arrecadação PIS/PASEP para as funções do sistema, exclusive seguro-desemprego e abono-salarial. Temos razões para crer que esta alternativa não resolveria o problema de financiamento do conjunto do sistema, pois a parte da arrecadação que fica com o MTE já se mostra hoje insuficiente para cobrir até mesmo as despesas obrigatórias.

Fazendo um rápido exercício com os dados de 2005, ano em que a arrecadação primária do FAT (já descontada a DRU) foi de R\$ 17 bilhões, esse percentual de 8% significaria algo como R\$ 1,36 bilhões por ano, valor cerca de 8 vezes superior aos R\$ 170 milhões gastos naquele ano com os programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional. Apesar disso, este montante não chega a ser excepcional, se comparado ao efeito da DRU sobre a arrecadação bruta PIS/PASEP. Como se sabe, a DRU desvincula 20% da arrecadação anual do PIS/PASEP, o que em 2005 significou algo como R\$ 4,2 bilhões, ou seja, uma perda da ordem de R\$ 1,7 bilhões para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE. No caso do MTE, este valor é tão significativo que sua revinculação teria feito o déficit primário do FAT converter-se em superávit em 2005.

Assim, uma alternativa mais vantajosa à proposta de vinculação de 8% da arrecadação PIS/PASEP, seria propor a revinculação de ao menos uma parte dos recursos que atualmente são subtraídos do FAT por meio da DRU. Não apenas a DRU retém muito mais recursos do que a proposta de subvinculação de 8% mencionada acima, como é possível argumentar que uma parte desses recursos revinculados retornaria ao FAT sob a forma de receitas financeiras, as quais poderiam ser usadas para cobrir parte das despesas correntes não-obrigatórias do MTE.

É nesta direção que gostaríamos de apresentar uma proposta complementar à revinculação da DRU. Esta alternativa consistiria em explicitar e disciplinar o uso das receitas financeiras do FAT no financiamento de certos gastos correntes do MTE. É certo que este uso levanta o problema da preservação do patrimônio do fundo, mas embora esta seja de fato uma preocupação das mais relevantes, é preciso lembrar que desde 1995 este uso já tem se dado com intensidade variável. Assim sendo, argumentamos ser possível criar uma regra que preveja a utilização de um percentual determinado das receitas secundárias do FAT em gastos correntes, separando-se uma parte destinada a manter o valor real do patrimônio e outra voltada para a expansão dos programas de crédito. É claro que uma regra como esta deveria ser discutida com os atores representados no CODEFAT e em outros fóruns, mas nosso argumento é o de que isso não só evitaria que programas necessários ao SPETR fossem sistematicamente contingenciados, como também poderia viabilizar alguns programas de inclusão financeira (microfinanças etc) com juros abaixo das taxas oficiais, configurando uma espécie de “subsídio cruzado” entre as diversas linhas de crédito atualmente existentes.

A ambas as propostas anteriores – a revinculação da DRU ao FAT e a conversão das receitas financeiras do fundo em mais uma fonte explícita de financiamento das políticas de emprego – deveríamos adicionar uma mudança na forma de contabilização das receitas e dos gastos correntes do MTE. A fim de conferir um tratamento homogêneo para as categorias orçamentárias em jogo, seria necessário contabilizar como receita primária do MTE e/ou do próprio FAT, as receitas financeiras efetivamente utilizadas, segundo a prescrição acima, no custeio de parte dos gastos correntes do MTE. Fazendo isso, eliminar-se-ia um dos problemas atuais do FAT, por onde o déficit primário se vê exarcebado simplesmente pelo fato de que se computam as despesas totais com programas como custeio orçamentário, mas não se computa como receita primária aquela parte da receita financeira proveniente das aplicações e



empréstimos do FAT, a qual foi efetivamente utilizada para financiar parcela importante das despesas correntes.

Como nota final, sugere-se que seria mais interessante um equilíbrio do FAT em que a arrecadação primária apropriada para o sistema fosse maior, com uma receita financeira menor em função de uma menor taxa de juros paga pelos títulos públicos. Esse seria um cenário que favoreceria o crescimento de empregos e salários, ao mesmo tempo que permitiria uma institucionalização dos serviços de emprego. Ao contrário, a manutenção do quadro atual levará a uma dependência cada vez maior do FAT em relação às suas receitas financeiras, que por sua vez se aproveitam da manutenção de um patamar elevado de juros que prejudica a geração de empregos e salários na economia.

## Referências

- AMORIM, B.; SERVO, L.** *Financiamento das políticas de emprego na década de 1990*. Brasília: Ipea, 2004. Mimeografado.
- AZEREDO, B.** *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL.** *Finanças Públicas*. Brasília: BCB, abril de 2006 (disponível no endereço [www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br)).
- BORGES, M. A.** *Uma contribuição ao debate do sistema nacional de emprego*. Revista Abet, São Paulo, v. 3, n. 1, 2003.
- BRASIL.** Secretaria do Tesouro Nacional. *Resultado do Tesouro Nacional*. Brasília: STN, v. 13, n. 1, janeiro de 2007 (disponível no endereço [www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp)).
- BRASIL.** Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relatório gerencial do FAT: 1991 a 1999*. Brasília: CGFAT/MTE, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.
- CARDOSO JR., J. C.; FARO, F.** *Sistemas públicos de emprego: experiência internacional comparada e lições para o Brasil*. In: XXV ENCONTRO DA ANPEC. *Anais...* Recife: Anpec, 1997.
- CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R.; STIVALI, M.; AMORIM, B.; VAZ, F.** *Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão nº 1237)
- CASTRO, R. G.** *Finanças Públicas*. Brasília: VESTCON, 2002 (5ª edição).
- DEDECCA, C. S.; BARBOSA, A.; MORETTO, A.** *“Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades”*. Campinas, 2006 (mimeo).
- IPEA.** *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, nº 13, 2007 (no prelo).
- THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D.** *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante*. España, Madrid: OIT, 2001.