

FAT BNDES, exemplo a seguir e não por destruir

José Roberto Afonso

Economista, pesquisador do FGV IBRE e professor do IDPP

A Constituição de 1988 inovou ao incluir uma disposição geral,¹ numerada como art. 239, que alterou a vinculação da antiga contribuição social recolhida como PIS/Pasep (incidente basicamente sobre faturamento) para custear o seguro-desemprego, dos quais 40% seriam reservados para financiar projetos de investimento através do BNDES.²

Foi assim construído um mecanismo anticíclico que formava um círculo virtuoso de fomento ao desenvolvimento e proteção social, de modo que, na expansão do ciclo, a arrecadação deve crescer mais que o seguro-desemprego e a sobra ser poupada no BNDES, para que, no decréscimo do ciclo, ou mesmo na recessão, quando a arrecadação cai e o desemprego explode, se poderia sacar da poupança acumulada. Como destacam Azeredo e Ramos,³ “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 inovador sistema de *funding* constituído em 1988 poderá ser ameaçado por proposta que foi vinculada à reforma da Previdência Social, visando destinar a seu financiamento a poupança do FAT atualmente acumulada no BNDES (já reduzida temporariamente para 28%) – isto fora o fato de que, na prática, a parcela da DRU de 30% sobre PIS/Pasep já é destinada a pagar benefícios. Ou seja, se cria e se cobra um tributo a pretexto de amparar os trabalhadores, porém, se vingar a proposta, mais da metade dessa receita passaria a custear os ex-trabalhadores.

Como se deixa de aplicar (efeito financeiro) e se passa a gastar (efeito primário), a medida provocaria uma descapitalização simultânea, tanto do FAT, que deixará de crescer ao seu patrimônio a parcela de sua receita emprestada ao BNDES, quanto deste banco, que, por princípio, deverá continuar a pagar juros àquele fundo, talvez até o principal, sem receber novos recursos. Fica rompido o princípio consagrado na Assembleia Constituinte de amparar

os trabalhadores, sejam os desocupados, por conta do seguro-desemprego e dos programas de formação e retreinamento de mão de obra, sejam os que se tornarão ocupados, graças aos empregos gerados direta e indiretamente pelos investimentos financiados pelo BNDES.

O deputado José Serra,⁴ então constituinte, que tomou a iniciativa de apresentar a emenda que originou o citado art. 239 liderou, também, o processo de aprovação da regulamentação infraconstitucional seguinte. A Lei nº 7.998, de 1990,⁵ reuniu tais recursos no FAT e acrescentou, ainda, na sua finalidade, “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”. O abono para os menores salários, que tem um componente de assistência maior do que um componente de partilha de resultados entre as empresas e os empregados, passou a ser custeado, também, a partir da incorporação destes recursos ao FAT.

Tabela 1 DRU: BNDES x FAT e aportes do Tesouro Nacional

R\$ milhões valores correntes (1995-2018*)

Ano	DRU	BNDES	FAT	Tesouro	FAT líquido	DRU - Perda líquida
1995-98	(7.297,1)	(2.918,8)	(4.378,3)	-	(4.378,3)	(7.297,1)
1999-02	(9.996,5)	(3.998,6)	(5.997,9)	258,1	(5.739,8)	(9.738,4)
2003-05	(16.216,0)	(6.486,4)	(9.729,6)	58,2	(9.671,4)	(16.157,8)
2006-09	(22.330,9)	(8.932,4)	(13.398,5)	79,0	(13.319,5)	(22.251,9)
2010-13	(36.151,4)	(14.460,6)	(21.690,8)	11.305,3	(10.385,5)	(24.846,1)
2014-17	(54.372,3)	(21.748,9)	(32.623,4)	47.543,8	14.920,4	(6.828,5)
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.⁹

* Até junho de 2018.

Quanto mais bem-sucedida fosse a geração de emprego, através dos financiamentos do BNDES a investimentos produtivos, tanto menor seria a necessidade do orçamento público no suporte ao seguro-desemprego. Apartar e acumular os recursos em um fundo permitiria, também, fazer uma 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 muito se elevará. Seria mais do que natural que haja déficit em fundos que suportem desempregados em meio à recessão, como é necessário, também, que se produza superávit e seja comedido nas decisões de gastos durante a fase de crescimento do ciclo econômico.

A denominação dada pelos legisladores pós-Constituinte ao fundo foi muito feliz, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, inclusive para lidar com a nova realidade econômica e social que se iniciou com a revolu-

ção digital – na qual cada vez mais trabalho não será sinônimo de emprego. A concepção foi de dar proteção ampla ao trabalhador e não apenas pagar um benefício, e, como tal, não mais deixou de existir uma apuração ou uma contabilidade individual (como era no antigo PIS), assim como, o valor pago a um beneficiário não se vincula ao que ele contribuiu diretamente. A alteração de contas individuais para uma conta coletiva havia ocorrido pela Lei Complementar nº 26, de 11.9.75, que instituiu o Fundo PIS/Pasep, assim como o abono salarial como uma compensação pela alteração.⁶ Assim, outras ações públicas foram contempladas no FAT, como a formação, o treinamento e a requalificação profissional, que procuram atenuar o desemprego e a rotatividade da mão de obra – optou-se por gastar preventivamente, inclusive com ensino, para diminuir o gasto futuro com seguro-desemprego.⁷

Houve, assim, de forma muito relevante, a referência geral a

“trabalhador” e não apenas ao “empregado” – que pressupõe também atender a quem trabalha sem carteira assinada (embora, até hoje, não haja uma política pública explícita nessa direção). A lógica deve ser proteger todas as pessoas em idade de trabalho e que procuravam trabalhar, ainda que nem todas tivessem conseguido um emprego. Estes constituiriam o subconjunto de trabalhadores a merecer a maior atenção, seja porque tivessem perdido seus empregos, seja porque nem conseguissem seu primeiro emprego.

Mesmo com o desemprego recorde do país, se for excluída a DRU, o FAT teria fluxo superavitário e teria acumulado mais patrimônio do que detém hoje. Por isso, virou antigo alvo fácil da cobiça de outros setores. Antes da lei de responsabilidade fiscal, o FAT já emprestou recursos para a saúde. Depois, veio a sucessiva desvinculação de recursos⁸ que constitui mais um mecanismo orçamentário do que fiscal, que altera o uso de uma para

outra finalidade, mas por si só não reajusta qualquer ajuste que exigiria a elevação da receita e a redução da despesa. A DRU diminuiu o efeito superavitário da poupança do FAT aplicada no BNDES e foi isso que provocou um déficit financeiro no FAT, que restou ser coberto pelo próprio Tesouro Nacional (mas que tira com uma mão muito mais do que devolve com a outra) – vide Tabela 1.

O impacto negativo da DRU sobre o balanço do FAT já foi objeto do Tribunal de Contas da União, que nº Acórdão nº 732/2015 constatou que

(..) as receitas atuais já não são mais suficientes para o pagamento das despesas obrigatórias do Fundo. Várias são as causas, entre elas a retirada de recursos do Fundo pelo governo federal por meio das Desvinculações das Recitas da União (DRU), que recolhe ao Tesouro 20% dos recursos do PIS/Pasep (..)

Da mesma forma, o Ministério do Trabalho, por meio de Nota Técnica destaca que “desde a instituição das desvinculações de receitas de contribuição PIS/Pasep, 1994, o Fundo apresenta déficit primário em suas contas”.¹⁰

Do lado das despesas ocorreu um aumento significativo das obrigações, a partir de 2001, tanto pela elevação dos gastos com o seguro-desemprego quanto pelo aumento do abono salarial provocado pela formalização do mercado de trabalho e pelo aumento do salário mínimo, em detrimento do treina-

Tabela 2 FAT: Despesas do FAT
R\$ milhões valores correntes (1995–2018)

Ano	Seguro-desemprego	Abono salarial	Qualificação profissional	Despesa total
1995	16.011,5	2.560,5	96,5	29.157,0
1996	15.794,5	2.456,7	1.218,5	30.776,4
1997	15.303,5	2.262,2	1.556,5	29.822,3
1998	17.209,7	2.316,3	1.667,3	31.467,8
1999	15.363,7	2.272,5	1.387,3	29.878,1
2000	14.823,5	2.482,9	1.623,3	32.650,8
2001	16.731,7	3.059,5	1.685,1	35.220,5
2002	18.054,1	4.041,2	482,7	37.394,3
2003	18.101,5	4.916,4	121,5	38.600,7
2004	18.169,8	5.782,0	183,9	40.957,5
2005	20.295,1	6.484,2	199,4	44.181,8
2006	24.142,6	8.722,5	180,4	51.169,4
2007	26.632,0	10.553,8	166,7	55.715,0
2008	28.020,2	11.375,5	260,3	58.877,0
2009	34.718,7	13.419,4	273,2	66.285,5
2010	33.453,5	14.330,0	236,9	67.629,5
2011	35.941,5	15.678,3	114,0	72.894,1
2012	38.641,9	17.263,3	81,7	77.724,4
2013	41.526,3	19.081,1	8,6	83.265,7
2014	43.397,8	19.162,9	0,6	83.593,8
2015	42.700,1	11.361,8	0,0	73.765,5
2016	39.207,6	18.613,1	0,0	74.992,5
2017	38.007,1	16.229,0	58,6	71.336,7
2018	37.372,4	17.540,6	29,4	55.552,5

Fonte: Ministério do Trabalho. *Revista BNDES*, n. 50.

mento de mão de obra, a despesa mais comprimida no período. Vide Tabela 2.¹¹

Assim como qualquer outro banco, o BNDES, em condições normais, recebe de um mutuário e reempréstia para outro, girando sua carteira de crédito e crescendo na margem. Não se trata,

portanto, de gasto fiscal primário e corrente, a fundo perdido, tal como no caso das aposentadorias, mas sim, de concessão de um empréstimo que tem um recurso tributário primário como fonte. Empréstimo a um ente fora do setor público não financeiro gera um superávit nas contas públicas.

O agregado de pagamentos do BNDES ao FAT é, atualmente, de cerca de R\$ 17 bilhões e recebe R\$ 18 bilhões – vide Tabela 3. Pode parecer pouco, mas o fato é que se deixar de receber estes recursos não terá como pagar os juros que deve. Mais ainda, se o Banco tiver que usar o que retorna para pagar o que deve ao FAT, se descapitalizará, ao queimar um ativo para pagar uma despesa. Não se trata de diminuir o volume de crédito concedido, mas sim, de diminuir o patrimônio do banco. Cumpre destacar que o banco pertence ao Tesouro e, no final, é este que perde com a medida – diminuirá o recolhimento de tributos e de lucros e dividendos. Pior ainda para o

FAT que receberá cada vez menos juros do BNDES (se ele não falir, e aí cair toda essa receita). Ao contrário do déficit “fabricado artificialmente” pela DRU, a perda de receita patrimonial do FAT provocará sim um déficit concreto, que inevitavelmente terá que ser coberto pelo Tesouro Nacional - e aí sim com um claro e inegável impulso ao déficit primário.

Não há, portanto, qualquer ganho fiscal na proposta de extinguir a poupança do FAT e redirecionar tais recursos para a Previdência Social. Afinal, tudo que se arrecada de PIS/Pasep, uma receita tributária e primária, e se empresta ao BNDES, não constitui uma despesa primária – como tal já tem um efei-

to superavitário e redutor da dívida líquida. Pela proposta, o mesmo recurso será usado para custear uma despesa corrente e primária, os benefícios previdenciários. Para o setor público como um todo, em um primeiro momento, a medida é neutra. No médio e longo prazo, porém, implicará em perdas e para todos os envolvidos, inclusive o Tesouro Nacional. O FAT será esvaziado e deixará de receber no futuro os juros do que deixará de emprestar ao BNDES a partir da reforma. Com menos juros e com mais desemprego, provocado pela recessão e pela revolução digital, o déficit do FAT só aumentará e o Tesouro terá de cobrir. A perda poderá ser ainda maior, caso o

Tabela 3 FAT: receitas e obrigações
R\$ milhões valores correntes (2015-2019*)

Exercícios	2015	2016	2017	2018	2019*
RECEITAS					
Arrecadação da contribuição PIS/Pasep	52.630,3	54.936,7	57.983,1	64.538,4	67.418,2
- Dedução por DRU	-10.526,1	-16.481,0	-17.394,9	-19.361,5	-20.225,5
- Receita Líquida da contribuição PIS/Pasep	42.104,2	38.455,7	40.588,2	45.176,9	47.192,7
- Receitas de remuneração	14.044,1	19.230,8	17.579,8	18.467,6	16.532,6
- Recursos do Tesouro Nacional	7.396,7	12.852,3	13.794,9	42,3	0,0
- Outras receitas	1.622,9	1.150,6	507,0	739,6	468,6
Total das receitas (a)	65.167,9	71.689,4	72.469,9	64.426,4	64.193,9
Obrigações					
- Seguro-desemprego - benefício	38.054,5	37.772,2	38.007,1	36.288,6	37.944,0
- Abono salarial - benefício	10.125,7	17.931,7	16.229,0	17.338,3	17.985,4
- Empréstimos ao BNDES - Art. 239/CF	17.053,1	15.992,4	16.540,0	18.055,0	18.877,1
- Outras despesas	506,8	550,8	560,6	542,1	561,7
Total das obrigações (b)	65.740,1	72.247,1	71.336,7	72.224,0	75.368,2
Resultado nominal (a-b)	-572,2	-557,7	1.133,2	-7.797,6	-11.174,3
Resultado nominal sem DRU	9.953,9	15.923,3	18.528,1	11.563,9	9.051,2

Fonte: CGFAT-ME.

* Projeção realizada em março/2019.

Tabela 4 IFDs: regime financeiro das IFDs selecionadas

IFDs	Benefícios indiretos				Benefícios diretos
	Pagamento de dividendos ao Estado?	Pagamento de dividendo mínimo obrigatório?	Recolhimento de impostos?	Garantia estatal explícita para as obrigações?	Utiliza recursos (para) fiscais?
KfW (Alemanha)	N	N	N	S	S ⁷
Vnesheconombank (Rússia)	N	N	N	N ¹	S
Nacional Financiera (México)	N	N	S	Parcial ²	N
Japan Finance Corporation (Japão)	S	N	N	S	S
Japan Bank of International Cooperation* (Japão)	S	N	N	S	S
Business Development Bank of Canada (Canadá)	S	N	N	S	N
Caisse des Dépôt et Consignations (França)	S	N	S	S	N
Cassa di Depositi e Prestiti (Itália)	S	N.D	S	Parcial ³	N
China Development Bank (China)	S	N.D	S	Parcial ⁴	N
Korea Development Bank (Coreia do Sul)	S	N	S	Parcial ⁵	S
Instituto de Crédito Oficial (Espanha)	S	N	S	S	S
BNDES (Brasil)	S	S	S	N	S

Fonte: Madeira, R. F. Nota Informativa BNDES nº. 25 (2015).

NOTA: Elaborado a partir de relatórios anuais e estatutos das instituições. 1. Apesar de não estar no estatuto, alguns títulos são emitidos com garantia do governo. 2. Para compromissos com pessoas físicas nacionais e empresas/governos estrangeiros; e para depósitos de governos e empresas. 3. Para os depósitos de poupança via instituições postais. 4. Para títulos em posse dos bancos locais. 5. Para dívidas em moeda estrangeira e para os títulos relacionados à política industrial. Prejuízos compensados no caso de ausência de reserva. 6. Apenas para alguns programas previamente estabelecidos, sendo parte pequena do total. *No caso do JBIC, elaboração própria a partir da resposta ao questionário enviado.

BNDES venha, eventualmente, a quebrar e não consiga nem mesmo honrar os juros dos empréstimos que tomou no passado. Vale ressaltar que, além de deixar de receber um fluxo novo, continuará em débito com o Fundo. Confirmada a impossibilidade de se captar no mercado, com juros e prazos, que lhe permitam pagar o FAT, restará

ao Tesouro arcar com a dívida ou concordar com o calote.

Não custa lembrar que BNDES pouco difere do padrão adotado por bancos públicos de desenvolvimento em todo o mundo cujo *funding* de uma ou outra forma acaba sendo provido de recursos públicos – quando não por dotações orçamentárias (como no

caso do FAT, que consta do Orçamento da União), por isenção de impostos e por garantias soberanas para emissão de títulos – vide Tabela 4.

O ideal seria se inspirar e tomar como exemplo o FAT, um dos raros fundos públicos da União com recursos financeiros, que forma poupança, acumula patrimônio

e se autofinancia. Ao invés de se tornar paradigma, a proposta de extinguir sua poupança terá por efeito progressivamente esvaziar e, talvez, no prazo mais dilatado, até extinguir aquele fundo. No lugar de preservar e até se inspirar para tentar melhor equacionar a Previdência Social, atuarial e financeiramente, se propõe um caminho simplório de descapitalizar um fundo que tem recursos para tentar esconder uma reforma insuficiente ou viesada do regime geral de Previdência.

Por princípio, não se reforma e muito menos se ajustam as contas públicas ao tentar encobrir um fluxo desequilibrado, em que se gasta muito mais do que se arrecada, sacando do estoque de riqueza, ainda que seja financeira. Rombo orçamentário não se deveria combater queimando o patrimônio. O futuro é dilapidado e, pior, sem que se resolva o problema do presente. E, o momento para tanto é o pior possível. 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 nossos sistemas educacionais não estão preparando as pessoas para as oportunidades que os avanços da Revolução Industrial 4.0 apresentarão. Os educadores, os formuladores de políticas, as organizações sem fins lucrativos e a comunidade empresarial preci-

sam confrontar esse fato, mesmo que (especialmente se) isso signifique questionar as práticas de longa data e as suposições da moda.

Justamente agora estão sendo esvaziados os principais instrumentos do governo brasileiro para tanto: diretamente, o FAT, que não apenas paga o Seguro-Desemprego como, também, se ocupa da qualificação profissional, que como observado vem tendo seus recursos subtraídos, e, indiretamente, o BNDES, que financia os investimentos produtivos geradores de emprego. 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, em relação à economia mundial, com custos econômicos e sociais cada vez mais pesados.

Paradoxalmente, agora se advoga elevar a 100% a desvinculação do FAT/BNDES para se criar uma nova vinculação para Previdência Social. A miopia ao tratar todos os recursos e todas as despesas públicas como se tivessem naturezas iguais poderá levar a graves retrocessos na política econômica e, sobretudo, na social. Ao se ter menos recursos para o seguro-desemprego, o colchão amortecedor de crise se reduz, e, ao se ter menos financiamento para os investimentos, se atenua e se abandona a engenhosa e criativa invenção brasileira de aplicar parte da arrecadação tributária em projetos de investimento. Não se deveria transferir ao desempregado, do presente e do futuro, que tende a ser uma massa

crescente e impressionante, a conta por uma reforma parcial ou insuficiente da Previdência. É fundo para amparar os trabalhadores e não os que outrora já trabalharam e contribuíram para Previdência que não formou um fundo que pagasse suas aposentadorias. 

¹Disposições gerais tratam de matérias desde a ordem tributária até a social.

²Para aprofundamento do tema, ver AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, v. 1, 1998.

³AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, 1995.

⁴Acerca do substitutivo da PEC nº 6/2019, o agora Senador José Serra tem se posicionado contra o desvio de recursos do FAT do BNDES. Ver <<https://bit.ly/2JnnBYn>>.

⁵Ver íntegra da lei em <<https://goo.gl/1VgJUZ>>.

⁶Ver os antecessores do FAT em <<https://bit.ly/2NI8WBW>>.

⁷Justamente quando a recessão piorou e a revolução digital se aproximou, a política de trabalho esvaziou os programas de qualificação profissional suportados pelo FAT: em 2000, respondiam por 5% do gasto do fundo, com gasto de R\$ 1,6 bilhão histórico. Entre 2014 e 2016, praticamente nada se gastou. Em 2018, foram gastos R\$ 29,4 milhões, ou seja, 0,1% do orçamento do FAT.

⁸O mecanismo de Desvinculação da Receita da União (DRU) começou desviando as fontes de recursos para o custeio do déficit da previdência dos servidores públicos e, ao diminuir os aportes ao FAT, transferiram, sem explicitar e sem chance de negar, este déficit para a conta dos trabalhadores passíveis de serem demitidos, como é o caso de todos os empregados do setor privado. A DRU, na prática, já transformou parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador em custeio dos aposentados, públicos e privados.

⁹Disponível em: <<https://bit.ly/2HKIHtM>>. Acesso em 14 jan. de 2019.

¹⁰Nota Técnica Nº. 339/2018 _ GCFAT/SOAD/SE/MTb.

¹¹Mais detalhado nas Receitas, despesas e execução financeira do FAT, em <<https://bit.ly/2NI8WBW>>.