

PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO NO ARRANJO DE FINANCIAMENTO E DA AGENDA PROGRAMÁTICA DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

Sandro Pereira Silva¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de um arranjo complexo que envolve institucionalmente a temática do trabalho, sobretudo após a Constituição de 1988 (CF/1988), quando foram consolidadas novas políticas públicas de proteção à classe trabalhadora. Porém, o estabelecimento e a gestão dessas normas e políticas nem sempre ocorrem de maneira harmoniosa, dado o próprio caráter de conflito de interesses que define a relação dos principais grupos envolvidos: empresários, trabalhadores e governo. No campo específico das políticas de mercado de trabalho, em virtude da heterogeneidade estrutural da economia e das dimensões quase continentais que o país possui, são exigidas somas bastante elevadas de recursos para sua efetivação, bem como uma gestão eficiente que garanta a sustentabilidade financeira desses mecanismos (Silva, 2018a).

Para suprir tal necessidade, foi constituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pela Lei nº 7.998/1990, com fontes próprias de ingressos para garantir a execução de programas governamentais de apoio e garantia de direitos aos trabalhadores, incluídos no chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Desde sua fundação, dada a relevância em termos políticos e econômicos que ele adquiriu, o FAT consolidou-se como o principal instrumento de estruturação das políticas de trabalho e renda no país. Por isso, não há como se pensar em qualquer estratégia de expansão em termos de cobertura ou melhorias operacionais nos programas componentes do SPETR sem avaliar seu papel nesse processo.²

Dadas as dificuldades recentes que o FAT vem enfrentando no financiamento de seus programas, este texto tem como objetivo apresentar algumas propostas para uma reformulação no desenho institucional do SPETR no Brasil. Visa-se, com isto,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

2. Para um melhor entendimento dos processos de institucionalização e operacionalização do SPETR e do FAT, ver Azeredo (1998), Cardoso Júnior e Gonzalez (2007), Lobo e Anze (2016) e Silva (2018a).

melhorar a operacionalização dos programas em relação ao próprio mercado de trabalho brasileiro. Parte-se do entendimento de que esse conjunto de propostas daria uma nova dinamicidade ao FAT, enquanto instrumento autônomo e sustentável de financiamento de políticas de emprego e promoção do desenvolvimento econômico, sem diminuir sua capacidade de proteção e cobertura social.

2 RESULTADOS CONTÁBEIS RECENTES DO FAT

O Artigo 239 da CF/1988 estabeleceu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego, que passou a compor o sistema mais geral de seguridade social brasileiro. A defesa realizada por sindicatos e outras organizações sociais dessa proposta durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi fundamental para sua efetivação. A regulamentação ocorrida pouco depois, por meio da Lei nº 7.998/1990, deu os detalhes finais da institucionalidade necessária para viabilizar essa política na agenda de governo. Na estrutura de Estado, o Ministério do Trabalho (MTb) absorveu um novo conjunto de novas funcionalidades em termos de implementação e de gestão de políticas.

O FAT, que emergiu como elemento nuclear desse processo, permitiu que a proposta de seguro-desemprego e outros programas associados ao sistema se tornassem realidade operacional viável. Com isso, encerrou-se um longo percurso de previsões legais sobre direitos dessa natureza que não se concretizaram.³

Desde o início de sua trajetória, o FAT atravessou distintos momentos em termos de capacidade de financiamento dos programas a ele associados. Por se tratar de um arranjo bastante complexo, com fontes diversificadas de receitas – embora sua fonte principal seja as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) –, seu desempenho, em termos de resultado operacional e cobertura social, esteve diretamente atrelado a diferentes variáveis endógenas e exógenas a seu próprio desenho institucional. Entre os fatores endógenos, o destaque fica por conta das mudanças na dinâmica do mercado de trabalho formal no Brasil, que altera o estoque de beneficiários potenciais dos seus programas (sobretudo o seguro-desemprego e o abono salarial, que são despesas obrigatórias definidas pela CF/1988), e o valor do salário mínimo, o qual está atrelado ao valor dos benefícios a serem pagos. Já em termos exógenos, os principais fatores são as decisões de política econômica que interferem diretamente no fluxo de receitas do fundo, tais como as medidas de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as isenções fiscais concebidas a setores econômicos específicos sobre contribuições sociais, como o PIS/Pasep (Silva, 2018a).

A tabela 1 apresenta um retrato geral da evolução dos resultados contábeis do FAT a partir de 2005. Por ela, é possível observar que, a despeito de uma elevação quase que contínua da receita, ao menos até 2014, as despesas cresceram em um ritmo mais forte, de modo que, a partir de 2009, foi recorrente a observância de déficits nominais. A situação

3. Na CF/1946 já havia a previsão para um programa de assistência monetária aos desempregados, seguida por diversas outras propostas, algumas que até viraram lei (como a Lei nº 4.923/1965), mas que não se concretizaram.

agrava-se a partir de 2015, quando o país entra em uma grave crise econômica que, conseqüentemente, afeta bastante o fluxo de receitas do FAT, além de desestruturar o mercado de trabalho brasileiro.⁴ Com isso, além de comprometer parte de seu patrimônio para a cobertura dos déficits, há a queda dos investimentos nas chamadas “despesas discricionárias”, que são os programas não obrigatórios pela CF/1988, mas que são de grande importância para o funcionamento do SPETR. É o caso dos programas de intermediação de emprego e qualificação profissional, que, juntos somavam mais de R\$ 300 milhões executados em 2005, e em 2016 não chegaram a R\$ 50 milhões.

Os dados da tabela 1 permitem uma infinidade de análises sobre as decisões políticas que marcaram a evolução do FAT nesses últimos anos.⁵ Porém, o objetivo aqui está centrado em discutir propostas de reformulação do FAT, de forma tanto a qualificar melhor seus gastos quanto outras possibilidades de financiamento. A seção seguinte apresenta algumas nesse sentido.

TABELA 1

Fluxo financeiro do FAT (2005-2016)

(Em R\$ milhões de dez./2016)

Exercícios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Receitas (A)	50.695,1	52.598,9	50.811,7	57.808,4	55.453,0	61.159,4	68.525,4	77.121,8	67.083,9	82.447,6	69.278,1	71.689,3
1.1. Arrecadação PIS/Pasep (- DRU)	32.329,6	35.838,0	33.811,5	41.364,6	38.574,8	42.987,8	51.230,6	50.211,2	49.728,4	50.692,8	44.759,7	38.455,7
1.2. Remunerações ¹	17.573,4	16.253,4	15.895,3	15.516,3	15.965,6	15.261,4	15.982,7	19.172,1	10.374,1	14.929,3	14.929,9	19.230,8
1.3. Recursos do Tesouro Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.631,0	123,6	7.021,2	6.046,3	16.278,5	7.863,2	13.215,2
1.4. Outras receitas ²	791,9	507,7	1.104,4	926,9	912,7	1.279,1	1.188,5	1.194,8	934,9	546,8	1.725,3	787,7
2. Despesas (B)	35.371,1	28.466,8	32.561,0	35.364,4	43.915,6	44.456,2	48.743,0	53.681,9	58.893,0	61.564,7	51.757,7	56.254,7
2.1. Seguro-desemprego – benefício	16.248,2	20.004,4	22.473,4	24.308,8	30.984,1	30.555,5	33.391,1	36.618,6	39.925,7	42.283,0	40.454,6	37.772,2
2.2. Abono salarial – benefício	5.191,2	7.227,4	8.905,7	9.868,7	11.975,9	13.088,6	14.565,8	16.359,4	18.345,5	18.670,6	10.764,3	17.931,7
2.3. Qualificação profissional	159,6	149,4	140,7	225,8	243,8	216,4	106,0	77,4	8,3	0,6	0,0	0,0
2.4. Intermediação de emprego	159,0	163,3	162,0	167,3	147,4	104,8	133,9	187,0	146,7	163,1	72,8	49,1
2.5. Outras despesas	703,0	922,3	879,3	793,8	564,4	490,9	546,5	439,6	466,8	447,2	465,9	501,6
Desvinculação (DRU)	8.006,2	8.650,9	9.129,4	10.185,5	9.827,1	12.069,7	11.672,8	12.660,6	12.783,2	12.177,6	11.248,9	16.055,7
Resultado econômico (A - B)	15.322,7	24.132,1	18.250,6	22.444,0	11.537,4	16.703,2	19.782,4	23.917,4	8.190,9	20.882,9	17.520,5	15.434,6
Empréstimos ao BNDES (C)	12.910,7	13.931,9	14.453,8	15.714,2	15.239,8	17.314,7	18.978,3	19.972,7	21.163,3	19.881,9	18.128,6	15.992,4
Resultado nominal (A - B - C)	2.412,7	10.200,4	3.796,8	6.729,9	-3.702,4	-611,5	804,0	3.944,6	-12.972,4	1.001,0	-608,2	-557,7

Fonte: CGFAT.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Inclui as receitas financeiras pagas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) sobre os repasses constitucionais, pelos agentes executores sobre os depósitos especiais, aplicações próprias do FAT no fundo extramercado e remuneração de recursos não desembolsados.

² Inclui cota-parte da contribuição sindical, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – fonte 153 –, restituição de benefícios não desembolsados, restituição de convênios, multas judiciais, outras receitas patrimoniais, devolução de exercícios anteriores.

4. Para uma análise da desestruturação recente do mercado de trabalho brasileiro, no contexto latino-americano, ver Silva (2018c).

5. Para um debate mais aprofundado sobre os dados recentes de operacionalização do FAT, ver Silva (2018a).

3 PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO

Serão discutidas aqui quatro propostas. Em termos de relação com o fluxo financeiro do fundo, duas estão mais ligadas ao lado da receita do FAT, e outras duas ao lado das despesas. Uma ressalva inicial a ser feita é que as propostas estão em um tom “ensaístico”, pois não houve o objetivo – pelo menos não nesse momento – de realizar cálculos e projeções para avaliar o potencial impacto de cada uma delas.

O primeiro ponto a ser tocado refere-se aos recursos computados neste estudo como “vazamentos” de receita do FAT. Tratam-se das desvinculações e das desonerações, que, juntas, somaram, apenas em 2016, em torno de R\$ 29 bilhões (R\$ 16 bilhões da DRU e R\$ 12,9 bilhões de desonerações), frente a uma receita efetiva total de R\$ 71,7 bilhões. Ou seja, o total de vazamentos representou, nesse ano, 40,3% do total da arrecadação efetivamente destinada ao FAT para executar suas obrigações orçamentárias, que, no mesmo ano, foi de R\$ 72,1 bilhões.

No caso das desvinculações, houve um aumento da alíquota de 20% para 30% sobre a base de arrecadação de todas as contribuições sociais, inclusive o PIS/Pasep. Ocorre que, como já visto na tabela 1, desde 2011 o Tesouro Nacional tem aportado recursos para o fechamento das contas do FAT. A princípio, isso seria uma mera movimentação contábil, pois o governo retira pela DRU e retorna por meio de novos aportes. Porém, esse movimento abre espaço para um discurso comum sobre “rombo” nas contas do fundo, pressão sobre as contas públicas, entre outros termos familiares no discurso político cotidiano, mas que escondem a real relação entre entradas, saídas e vazamentos de recursos do fundo. Tal discurso, por sua vez, alimenta interesses por novas mudanças ainda mais restritivas aos programas do SPETR, alegando um suposto esgotamento do arranjo de financiamento proposto desde a CF/1988. Porém, como já mostrado por Silva (2018a; 2018b), a necessidade de financiamento observada nos últimos anos advém justamente de decisões políticas – econômica e fiscal – alheias ao arranjo institucional que estabeleceu o FAT.

No caso das desonerações sobre a base tributária do PIS/Pasep, que é a fonte primária de arrecadação do FAT, é flagrante o quanto se elevaram desde 2008, como parte do pacote econômico de resposta à crise econômica global deflagrada no mesmo ano. Não cabe aqui avaliar a importância ou a eficácia do mecanismo das desonerações sobre o desempenho da economia brasileira, ou mesmo na geração de empregos. Apenas cabe dizer que a renúncia fiscal a partir dessas decisões afetou bastante o fluxo contábil do FAT, tanto que, em 2009, foi observado o primeiro déficit nominal de sua história, e, desde então, a dificuldade de fechar o exercício sem a necessidade de se desfazer de parte de seu patrimônio passou a ser cada vez maior.

Com a manutenção das desonerações e a elevação da DRU para 30% até 2023 (Emenda Constitucional nº 93/2016), há uma tendência de déficits nominais crescentes nos próximos anos, sobretudo em um cenário de recuperação ainda lenta da economia. Nessas condições, o instrumento das desvinculações passa a fazer cada vez menos sentido. Ainda que o FAT se utilize de suas reservas patrimoniais, isso fará com que as receitas financeiras futuras sejam comprometidas, sem falar que uma amortização dos empréstimos

junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) pode implicar diminuição do lucro do banco, e uma parte desse lucro é repassada anualmente à União. Dessa forma, caso o governo não queira aportar novos recursos, ele terá que fazer uma mudança drástica no desenho do SPETR, com maiores restrições aos benefícios ou mesmo cancelamento dos que ainda existem, o que implicaria um custo político bastante significativo.

Com isso, a primeira proposta parte da seguinte linha: como todo ano o Poder Executivo precisa estimar, no corpo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o montante de recursos previstos de desonerações fiscais (o chamado gasto tributário), a ideia é que a parcela desse valor incidente sobre o PIS/Pasep seja liberada ou descontada do total da DRU. Apenas como ilustração, somente essa medida seria necessária para evitar o lançamento de aportes adicionais do Tesouro na contabilidade do FAT, pois de 2011 (ano em que começou a haver tais aportes) a 2016, enquanto o total de desonerações foi de R\$ 72,9 bilhões, os aportes do Tesouro somaram R\$ 52,2 bilhões (Silva, 2018a). Uma decisão como essa teria também outro efeito importante, que é o de fazer com que o governo passasse a ter mais critérios para a concessão e o acompanhamento dos programas que envolvam desonerações tributárias a agentes econômicos nacionais, pois, conforme proposto, isso implicaria diminuição do recurso discricionário que lhe cabe por intermédio da DRU.

A segunda proposta entra na seara da regulamentação do § 4º do Artigo 239, que trata sobre a contribuição adicional de empresas que apresentam níveis superiores de rotatividade em relação aos seus setores. Muito já foi abordado na literatura sobre a conveniência ou não desse novo tipo de tributação. O próprio Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) já solicitou sua regulamentação como alternativa para equilibrar o fluxo de caixa do fundo (Silva, 2018b). Entretanto, pouco foi feito de concreto para instrumentalizar tal cobrança até então. No Legislativo, há somente o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 96/1989 que trata sobre o tema, estabelecendo uma proposta técnica para cobrança que, apesar de passar por todas as comissões necessárias, nunca foi levada a plenário para votação.⁶ Acontece que uma ação dessa natureza dificilmente se viabilizará, e mesmo que se viabilizasse, a proposta por si só é de difícil operacionalização, pois envolve a conjugação de diferentes indicadores para realizar o cálculo do tributo devido pelos agentes. A experiência tributária mostra que, quanto mais complexa a definição de um tributo, maior a possibilidade de fraudes e burlas por parte dos devedores.

Sob essa ótica, o que se propõe é tomar o “espírito” presente nessa proposta e aliar com outro encargo que já é bem conhecido por trabalhadores e empregadores: a contribuição para o Fundo de Trabalho do Tempo de Serviço (FGTS). Como é sabido, no caso de dispensa imotivada, a CF/1988 definiu que o empregador deve pagar uma multa de 40% sobre o saldo do fundo do trabalhador dispensado, que pode ser sacado pelo próprio juntamente ao principal. A partir de 1º de janeiro de 2002, por força da Lei Complementar (LC) nº 110/2001, o valor da multa rescisória foi aumentado em 10 pontos percentuais (p.p.). Porém, esse adicional de 10% do

6. O estudo do Ipea (2011) realizou simulação e proposta de operacionalização dessa cobrança com base no PLC nº 96/1989.

saldo do FGTS do trabalhador dispensado seria depositado na conta do Tesouro, e não em sua conta individual. A perspectiva do governo federal com essa lei era repor ao FGTS perdas referentes aos expurgos inflacionários dos planos econômicos Verão (1989) e Collor I (1990). Contudo, apesar de haver completada a recomposição sobre as perdas dos planos em 2012, conforme relata o Ofício nº 038/2012 da Caixa, a lei permaneceu em vigência, sob a justificativa de que tal cobrança cria custos para o aumento da rotatividade, “dificultando a possibilidade de ‘acordos’ fora da lei, onde trabalhadores acordam com empregadores para serem demitidos sem justa causa visando [a]o recebimento do FGTS” (Ramos e Monte, 2017, p. 2).

Tal argumentação tem procedência, uma vez que essa cobrança adicional sobre o saldo do FGTS é o único pagamento no ato de demissão que não é realizado entre empregador e empregado.⁷ Essa relação, em que o Estado praticamente não é inserido, a não ser que seja solicitado judicialmente em caso de descumprimento de uma das partes, abre espaço para acordos fraudulentos que são comuns no mercado de trabalho brasileiro, em que o trabalhador demitido devolve ao empregador o valor da multa (seja diretamente, em dinheiro, seja via descontos no valor a receber no momento do acordo de rescisão), e, em troca, fica com o direito de sacar o saldo em sua conta do FGTS, além de, em caso de cumprir todas as exigências da Lei nº 13.134/2015, ter acesso ao seguro-desemprego.

Portanto, o mecanismo inaugurado com a LC nº 110/2001 pode ser utilizado como um substituto do tributo adicional de rotatividade previsto na CF/1988. Para isso, no intuito de conferir um melhor ajuste, poderiam ser pensadas alíquotas diferenciadas de multa para firmas por número de desligamentos por ano e pelo prazo de duração dos contratos rompidos, uma vez que há uma grande concentração dos desligamentos em um número relativamente pequeno de firmas e em contratos com menos de um ano de duração (Dieese, 2014; 2016; Gonzaga e Pinto, 2014). Uma possibilidade, a título de exemplo, seria uma multa de 6% sobre o saldo do FGTS para o caso de firmas com até nove demissões no ano. A partir da 10ª demissão, a cobrança poderia ocorrer da seguinte forma: *i*) 10% para vínculos inferiores a doze meses; *ii*) 8% para vínculos entre doze e 29 meses; e *iii*) 6% para vínculos a partir de trinta meses. Dessa forma, utilizando-se de um tributo já conhecido e de fácil monitoramento, seria possível cobrar um valor progressivo sobre firmas com maior incidência de demissão, além de diminuir a alíquota à medida que os vínculos se alongam no tempo.

O fato mais importante de tudo isso é que todo o valor arrecadado por esse tributo deveria entrar como receita corrente do FAT. Isso resolveria o imbróglio da falta de regulamentação do § 4º do Artigo 239 da CF/1988 sem a necessidade do estabelecimento de novos tributos. Pelo contrário, uma proposta de alíquotas diferenciadas, conforme sugerido aqui, diminuiria a arrecadação global com essa multa para uma dada quantidade de demissões.

7. Ramos e Monte (2017) identificaram forte correlação negativa entre a probabilidade de demissão sem justa causa antes e após o aumento da multa rescisória do FGTS.

Porém, como há uma pressão para a extinção dessa cobrança, e o governo federal já sinalizou com a ideia de abrir mão gradualmente dessa receita, esta proposta viria como um meio-termo importante, que contribuía ainda para o reequilíbrio financeiro do FAT.⁸ A título de exemplo, o valor arrecadado por intermédio da multa adicional prevista pela Lei nº 110/2001, em 2016, foi de R\$ 5,1 bilhões, enquanto a arrecadação principal do FGTS (Lei nº 8.036/1990) para o mesmo ano foi de R\$ 119 bilhões (Brasil, 2017). Como a proposta é a utilização de alíquotas progressivas até o máximo de 10%, provavelmente esse valor seria menor (por volta dos R\$ 4 bilhões), dadas as alíquotas aqui sugeridas. Assim, além de imprimir uma redução, ainda que pequena, dos custos atuais de demissão para estabelecimentos com menor contribuição para a rotatividade total no mercado de trabalho, essa medida seria uma fonte adicional de recursos bastante interessante para o FAT. Por outro lado, não comprometeria o fluxo de receitas do FGTS, já que esse valor corresponde a uma porção pequena de suas receitas anuais e estaria em ritmo de extinção, dada a proposição feita via PL nº 340/2017, de autoria do Poder Executivo.

Essa proposta não tem pretensões de ser um elemento que diminuirá drasticamente a rotatividade no Brasil, apenas impõe alguns incentivos e custos adicionais para a tomada de decisão dos estabelecimentos empresariais na manutenção ou no rompimento dos seus vínculos contratuais de trabalho, e ainda justifica a transferência da arrecadação com o adicional de multa para o FAT. Para complementá-la, a sugestão é que este recurso seja utilizado preferencialmente nos serviços públicos de emprego – intermediação e formação profissional –, programas de economia solidária⁹ e no sistema de informações e acompanhamento do SPETR – bancos de dados estatísticos e estudos de avaliação, que são as ações mais sacrificadas com o desequilíbrio orçamentário do FAT.

A terceira proposta de mudança vem um pouco na linha da anterior, mas não está vinculada em termos econômicos ao fluxo de receitas, e sim das despesas. Trata-se de rever e fazer alguns ajustes de programas que fornecem proteção ao trabalhador em caso de dispensa imotivada. O Brasil é o único país da América Latina em que há uma combinação de três mecanismos: fundo individual (FGTS), multa rescisória e seguro-desemprego (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017), sendo que os dois primeiros são recebidos em parcela única após a rescisão do contrato, e o terceiro, em parcelas que variam entre três e cinco, a depender do atendimento às regras de exigibilidade previstas em lei. Essa combinação de mecanismos resulta, segundo a visão de alguns especialistas, em “incentivos adversos” sobre a oferta de trabalho, pois afeta o comportamento dos indivíduos (Barros, Corseuil e Foguel, 2000; Gonzaga e Pinto, 2014).

8. Vale ressaltar que se encontra em tramitação no Congresso o PL nº 340/2017, que visa modificar a Lei nº 110/2001, extinguindo gradualmente a multa adicional de 10% do FGTS. Para isso, seria reduzida em 1 p.p. ao ano até acabar totalmente em um prazo de dez anos. Já em 2013 também houve uma discussão sobre a cobrança adicional de 10% sobre a multa rescisória, com o PL nº 200/2012, que foi aprovada na Câmara e no Senado, mas foi vetada pela então presidente da República Dilma Rousseff.

9. Para uma revisão geral sobre a política de economia solidária no Brasil, ver Silva (2017; 2018d; 2018e).

Na prática, como já relatado na proposta anterior, a possibilidade de acesso a um conjunto de recursos monetários favorece a ocorrência de demissões simuladas, fruto de acordos fraudulentos entre empregador e funcionário (podendo ser de iniciativa de ambos os lados). Embora não seja simples verificar a magnitude da ocorrência de tal prática, e sob quais circunstâncias ou contextos é mais frequente, o fato é que ela existe, sobretudo devido à falta de capacidade de fiscalização por parte da estrutura estatal. Além de causar distorções no mercado de trabalho, pelo aumento da rotatividade, essa prática implica perdas ao erário público, principalmente sobre os recursos do FAT, pois tem efeitos sobre os gastos com seguro-desemprego. Nesse sentido, pensar em meios para minimizar a ocorrência de incentivos adversos seria um caminho necessário para diminuir a pressão sobre esses gastos e melhorar o desenho institucional na regulação sobre a rescisão contratual, desde que os trabalhadores não sejam lesados em termos dos direitos já existentes.

Uma possibilidade seria que o trabalhador demitido escolhesse entre duas opções: *i)* ter o direito de 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 *ii)* optar por receber o seguro-desemprego, caso esteja elegível para o benefício, abrindo mão do direito de sacar o valor em conta. No primeiro caso, não haveria mais a possibilidade de o trabalhador receber o seguro-desemprego sobre aquela rescisão, o que não o impediria de forma alguma de acessar o benefício em outras circunstâncias futuras. No segundo caso, o trabalhador demitido receberia normalmente o seguro-desemprego e manteria compulsoriamente o valor em sua conta individual, como uma forma de poupança, lembrando que alterações recentes no cálculo do rendimento do FGTS tornaram-no um tipo de investimento pessoal mais atrativo do que era antes.¹⁰ Dessa forma, a regra para acessá-lo passaria a ser equivalente ao caso de um trabalhador demitido por interesse próprio, embora a recusa ao direito de saque não implicasse perda do direito ao valor da multa rescisória, que seria somada ao seu saldo em conta.¹¹ Além das formas previstas em lei, uma nova possibilidade de acesso ao saldo poderia ser, no caso do trabalhador que pretenda abrir um negócio próprio, apresentar um projeto – individual ou coletivo (na ótica da economia solidária) – sob a assessoria de alguma entidade de apoio a microempreendedores (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater, incubadoras universitárias ou outras) para solicitação do saque.

10. "Até o ano de 2017, os recursos dos trabalhadores depositados no FGTS eram remunerados em 3% ao ano (a.a.), mais a variação da taxa referencial (TR), taxa usada como referência para os juros no Brasil e que faz a correção monetária de vários investimentos e aplicações. (...) Uma recente alteração na Lei nº 8.036/1990 teve como objetivo elevar a remuneração das contas vinculadas do FGTS do trabalhador, na medida em que foi permitida a distribuição de 50% dos lucros do fundo auferidos no exercício anterior (Lei nº 13.446, de 25 de maio de 2017). Com a distribuição de metade do lucro anual do FGTS aos trabalhadores, a estimativa do governo era a de que a remuneração anual ficasse em torno de 5% a 6% a.a. (TR + 3%). Os últimos dados oficiais sugerem que, considerando o resultado apurado no ano de 2016 de R\$ 14,5 bilhões, foram creditados nas contas vinculadas dos trabalhadores R\$ 7,2 bilhões para cerca de 88 milhões de trabalhadores. Com isso, a rentabilidade total das contas contempladas alcançou 7,14% a.a., acima do percentual previsto anteriormente" (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017, p. 50).

11. "Os saques do FGTS podem ser realizados em diversas ocorrências, sendo que as principais são a demissão sem justa causa, a aposentadoria e para financiamento na aquisição de moradia própria do trabalhador. Inatividade da conta vinculada por três anos ininterruptos fora do regime do FGTS e motivos de doença grave também são fatores que permitem o saque por parte dos trabalhadores" (Barbosa, Foguel e Bilo, 2017, p. 51).

Um desenho como o proposto geraria um desincentivo ao tipo de demissão simulada, sobretudo na ótica do trabalhador dispensado, pois haveria um benefício a menos a ser acessado imediatamente, alterando os componentes de cálculo sobre o custo-benefício para esse tipo de demissão. Assim, além de restringir um dos possíveis fatores de elevação da rotatividade, e, por sua vez, diminuir a pressão por aumento nos gastos com o seguro-desemprego, também serviria como um estímulo à manutenção de poupança pelo trabalhador por um tempo maior.

Por fim, a última proposta que se pretende lançar neste estudo refere-se a uma reformulação no abono salarial, cujas despesas cresceram significativamente nos últimos anos. Enquanto o abono representava 13,6% do total das despesas correntes do FAT em 1995, em 2016 esse percentual subiu para 30,7%.¹²

Além da dinâmica de gastos crescentes, outras duas características podem ser imputadas ao abono salarial. Uma que ele não age diretamente na questão da desigualdade de renda no mercado de trabalho. Como a base da distribuição de renda no país é extremamente achatada, os trabalhadores com contrato de trabalho vigente, público potencial para acesso ao abono, dificilmente se encontram entre as camadas mais pobres da população (Barros e Carvalho, 2003; Camargo, 2004; Paiva, 2006; Pires e Lima Júnior, 2014). Desse modo, grande parte das famílias em situação de pobreza não tem acesso a um programa que corresponde a um montante bastante significativo dos recursos de transferências de renda no Brasil,¹³ por permanecerem fora do setor formal.

A segunda característica a ser destacada diz respeito ao fato de o abono salarial não se conectar com os demais componentes do SPETR. Para o beneficiário acessá-lo, basta cumprir as exigibilidades estabelecidas pela Lei nº 13.134/2015 e atentar-se ao calendário de pagamento divulgado pela rede bancária oficial. É bem verdade que a questão da coordenação e da articulação entre os programas não tem ocorrido de maneira satisfatória, mas, ainda que ocorresse, não é possível vislumbrar uma forma viável de integração do abono como condicionalidade para recebê-lo, devido a seu desenho atual.

Nesse sentido, a reformulação aqui proposta seria inverter a lógica atual do abono. Em vez de calcular um benefício com base no período de trabalho, o cálculo se daria sobre o período de desemprego durante o ano de referência, de modo que o abono se tornaria uma espécie de “assistência ao desemprego”. É comum países com sistemas de *welfare state* mais desenvolvidos articularem programas de seguro com programas de assistência financeira aos desempregados. No primeiro caso, o trabalhador em situação de dispensa imotivada possui o direito a um benefício temporário relativo ao tempo de contribuição e ao valor médio de seus últimos rendimentos. Passado esse tempo, se a pessoa permanece desempregada, estaria apta a receber um benefício assistencial, de valor mais modesto e sujeito a outras condicionalidades, como participação em programas de requalificação ou se apresentar para vagas compatíveis com suas habilidades, já previstas inclusive para o acesso ao seguro-desemprego.

12. Para uma análise pormenorizada da evolução das despesas desse programa, ver Silva (2018a).

13. A título de exemplo, o valor total dos benefícios do abono salarial em 2016 correspondeu a algo em torno de dois terços do total gasto com benefícios do Programa Bolsa Família.

Nessa ótica, o “novo abono” seria um benefício assistencial para aqueles trabalhadores que não atendem mais às exigências para acessar o seguro, mas continuam em situação de desemprego. De maneira mais específica, o trabalhador que possuir no mínimo cinco anos de inscrição no PIS/Pasep,¹⁴ não estiver apto para o recebimento do seguro-desemprego nem tiver feito saque do FGTS no ano corrente, teria direito ao benefício com base no seguinte cálculo: 1/12 do salário mínimo por mês comprovadamente sem emprego formal ou sem haver recebido seguro-desemprego. Portanto, o valor máximo anual que cada cidadão poderia auferir seria o mesmo do abono tradicional, um salário mínimo, para o caso de o indivíduo ter se mantido desempregado ao longo de todo o ano. Caso o indivíduo tenha, por exemplo, trabalhado cinco meses, e ainda acessado três parcelas de seguro-desemprego no ano de referência (sempre o ano anterior), totalizando oito meses de proventos no ano, ele teria direito a receber 4/12 do salário mínimo do novo benefício.

Alguns ajustes e calibrações podem ser pensados para aumentar a focalização e o grau de integração do novo programa. Para a habilitação ao benefício, poder-se-ia fazer algumas novas exigências, tipo: estar matriculado no ensino regular ou em algum curso profissionalizante, ter participado de algum tipo de capacitação profissional (via MTb ou Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec) ou por outra agência certificada, ter se apresentado para alguma vaga selecionada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) no ano de referência, entre outras possíveis. Esse seria então o principal mecanismo de integração entre os programas. Para facilitar essa integração, o requerimento do benefício deveria ser feito em uma agência do Sine ou outra agência credenciada pelo poder local.

Já em termos de despesas, haveria também a possibilidade de estabelecer limite máximo de benefícios a ser acessado durante um determinado período de tempo, por exemplo, que o total recebido ao longo de cinco anos por indivíduo não exceda o limite de 36/12 avos do salário mínimo. Ademais, o benefício não poderia ser acumulável com outro benefício previdenciário qualquer, como Benefício de Prestação Continuada (BPC), aposentadoria ou mesmo o seguro-desemprego. No caso do Programa Bolsa Família, não deveria impedir, por se tratar de um programa assistencial de natureza emergencial e com condicionalidades distintas.

Essa proposta, portanto, teria as seguintes vantagens. Primeiramente, como já colocado, melhoraria a articulação entre os programas do SPETR. Porém, para que isso ocorra, é fundamental que o FAT volte a ter capacidade de investimento em programas que ofertam serviços de emprego, o que poderia ser resolvido com a proposta anterior de incorporação dos recursos advindos das multas adicionais do FGTS para essa função. A segunda vantagem refere-se à maior focalização em relação ao abono tradicional, transferindo renda para uma parcela da população com maiores necessidades socioeconômicas. Uma terceira vantagem é que ela permitiria ampliar o grau de proteção e assistência social do SPETR para o público temporariamente excluído do mercado formal de trabalho, e, da mesma forma que o seguro-desemprego pode ser considerado uma “porta de entrada” para trabalhadores formais manterem contato com outros serviços de emprego, esse novo modelo do abono serviria como chamariz para trabalhadores desempregados

14. Essa mesma exigência poderia ser flexibilizada para atender públicos específicos, como os jovens até 29 anos.

há mais tempo, ou mesmo aqueles na informalidade para participarem da agenda de serviços disponibilizados pelas estruturas do MTb nos estados. Por fim, mas não menos importante, essa proposta tenderia a apresentar uma dinâmica de despesas mais anticíclica que o desenho atual do abono, pois seus gastos não aumentariam à medida que a contratação formal de trabalhadores na economia se expande, como ocorre em períodos de recuperação econômica.

4 SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto foram apresentadas algumas propostas para uma reformulação no SPETR brasileiro, sobretudo no tocante ao seu arranjo de financiamento, organizado em torno do FAT. De modo geral, pode-se dizer que as quatro propostas teriam um bom potencial de complementaridade entre elas, caso sejam admitidas conjuntamente. Segue uma síntese de cada uma delas, conforme debatido ao longo do texto:

- 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. Esses recursos seriam utilizados preferencialmente nos serviços públicos de emprego – intermediação e formação profissional –, programas de economia solidária e no sistema de informações e acompanhamento do SPETR – bancos de dados estatísticos e estudos de avaliação, que são as ações mais sacrificadas com o desequilíbrio orçamentário do FAT;
- desconto do valor das desonerações tributárias sobre o total da DRU, ambas incidentes sobre o PIS/Pasep. Além de manter sob o controle do FAT uma parcela importante de suas receitas primárias, essa decisão faria com que o governo passasse a ter mais critérios para a concessão e o acompanhamento dos programas que envolvam desonerações tributárias a agentes econômicos nacionais;
- 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. No primeiro caso, não haveria mais a possibilidade de o trabalhador receber o seguro-desemprego sobre aquela rescisão, o que não o impediria de forma alguma de acessar o benefício em outras circunstâncias futuras. No segundo caso, o trabalhador demitido receberia normalmente o seguro-desemprego e manteria o valor em sua conta individual, como uma forma de poupança. De maneira complementar, foram sugeridas outras possibilidades de acessar o recurso do fundo, como no caso de abrir um negócio próprio, apresentando um projeto sob a assessoria de alguma entidade de apoio a microempreendedores para solicitação do saque. Com isso, espera-se gerar um desincentivo ao tipo de demissão simulada, sobretudo na ótica do trabalhador dispensado, pois haveria um benefício a menos a ser acessado imediatamente;
- 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. O valor máximo anual que cada cidadão poderia auferir seria o mesmo do abono tradicional, um salário mínimo, para o caso de o indivíduo ter se mantido desempregado ao longo de

todo o ano (1/12 do salário mínimo para cada mês sem proventos). Com isso, espera-se uma melhoria na articulação entre os programas financiados pelo FAT, pois o acesso ao benefício poderia ter como condicionalidades a participação em outros serviços ofertados pelo SPETR, além de uma maior focalização em relação ao abono tradicional, transferindo renda para uma parcela da população com maiores necessidades socioeconômicas e permitindo uma ampliação do grau de proteção e assistência social para o público temporariamente excluído do mercado formal de trabalho.

Todas elas são bem plausíveis de serem adotadas, pois não acarretarão custos adicionais para a manutenção do sistema (desde que tomadas com as devidas calibrações) nem implicarão pressões para aumento de carga tributária. E o mais importante, todas elas estão em consonância com os objetivos originais de constituição das políticas de emprego consagradas na CF/1988 e regulamentadas pela Lei nº 7.998/1990, isto é, promover a proteção social dos trabalhadores e garantir melhores dinâmicas de funcionamento do mercado de trabalho para elevar as oportunidades de emprego no país.

Ainda assim, vale ressaltar que mudanças sempre vêm perseguidas de contestações a partir de interesses específicos sobre o tema em questão. Mas os pontos aqui colocados, respaldados por toda a discussão já existente na literatura, possuem um bom potencial de pelo menos serem tomados como o marco inicial de um amplo e necessário debate. Tudo isso para evitar que esse complexo e engenhoso sistema de proteção social seja ferido de morte com base em discursos parciais e nem sempre cobertos de razão.

No entanto, são propostas que não ambicionam resolver todos os problemas de financiamento e articulação institucional que envolvem o SPETR. Sistemas de políticas tão complexos como este necessitam de acompanhamento constante e revisões periódicas, pois estão inerentemente conectados à dinâmica econômica, que, por sua vez, está sujeita às mudanças no âmbito global. Elas também não rechaçam a possibilidade de outras propostas que surgem por meio de especialistas e instituições de pesquisa, como o repasse de uma parcela dos dividendos do BNDES ao FAT.¹⁵ O importante é o somatório de forças e o refinamento de ideias para garantir o funcionamento desse importante instrumento de política social no Brasil.

15. "Os dividendos são a parcela dos lucros que uma empresa é obrigada a distribuir aos acionistas. No caso do BNDES, o repasse de dividendos beneficia exclusivamente o Tesouro Nacional, uma vez que a União é sua única acionista. No momento, estes recursos têm se direcionado ao Tesouro com o intuito de contribuírem para a elevação do superávit primário, ajudando a cumprir a meta fiscal. Entretanto, parece relevante ressaltar que parte substancial do lucro realizado pelo BNDES tem origem nos recursos do FAT. De um lado, os recursos do FAT são captados pelo banco a um custo bastante baixo, o que garante boa lucratividade às operações; de outro, o estoque de recursos do FAT Constitucional, computado para efeito de cálculo do patrimônio de referência do BNDES, permite uma elevação dos limites de alavancagem (...), melhorando a sua classificação de risco e tornando o custo de captação externa mais barato. Dessa forma, questiona-se se parte da lucratividade do banco não poderia retornar ao FAT. Atualmente, o BNDES é obrigado a repassar no mínimo 25% do lucro líquido à União, sendo que percentuais acima disso são alvo de negociação e podem levar em conta outros parâmetros que não exclusivamente a lucratividade. Nos últimos anos, parece que o valor do repasse de dividendos ao Tesouro Nacional tem sido objeto de constante negociação. O lucro do BNDES em 2007 (R\$ 7,3 bilhões) foi maior do que em 2009 (R\$ 6,7 bilhões); mas, em 2007, o pagamento de dividendos foi de R\$ 0,9 bilhão contra R\$ 14,45 bilhões em 2009. Já em 2010, o sistema BNDES encerrou o exercício com um lucro líquido de R\$ 9,9 bilhões, enquanto a transferência de dividendos ao Tesouro foi de R\$ 10,1 bilhões. Ou seja, o pagamento de dividendos do banco não tem guardado muita relação com o lucro. Muito provavelmente, as negociações políticas em torno deste volume considerável de recursos acompanham as necessidades de o Tesouro Nacional alcançar as metas de superávit fiscal. Caso apenas o repasse mínimo de 25% deste total de recursos fosse redirecionado ao FAT, isto significaria um aporte de quase R\$ 2,5 bilhões em 2010, valor suficiente para garantir uma boa folga de recursos para o financiamento das políticas públicas de emprego" (Ipea, 2011, p. 275-276).

REFERÊNCIAS

- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**. São Paulo: Abet, 1998.
- BARBOSA, A. L. N.; FOGUEL, M.; BILO, C. FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 47-62, 2017.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 985).
- BARROS, R. P.; CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. **Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil**. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 22, p. 3-45, 2000.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de administração do FGTS: exercício de 2016**. Brasília: CGFAT/MTE, 2017.
- CAMARGO, J. M. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 68-77, 2004.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1313).
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2014.
- _____. **Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo: Dieese, 2016.
- GONZAGA, G.; PINTO, R. C. **Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista**. Rio de Janeiro: PUC, 2014. (Texto para Discussão, n. 625).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011**. Brasília: Ipea, 2011.
- LOBO, V. G.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, p. 43-48, 2016.
- PAIVA, L. H. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 30, p. 27-40, 2006.
- PIRES, M. C.; LIMA JÚNIOR, A. B. Análise econômica do programa seguro-desemprego: uma reflexão sobre o espaço disponível para ajuste das despesas do FAT. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 56, p. 51-66, 2014.
- RAMOS, A. A. E.; MONTE, P. A. O impacto da Lei Complementar nº 110/2001 nos desligamentos dos trabalhadores. *In*: Encontro Nacional da Associação Brasileira de estudos do trabalho, 15., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abet, 2017.
- SILVA, S. P. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 111-127, 2017.
- _____. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat.** Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 73-84, 2018c.

_____. Crise de paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, p. 163-172, 2018d.

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018):** inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018e. (Texto para Discussão, no prelo).