

Apresentação

Convênio MTE - DIEESE

2007



Ministério do
Trabalho e Emprego



Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego

Carlos Lupi

Secretário Executivo - SE

André Peixoto Figueiredo Lima

Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE

Ezequiel Sousa do Nascimento

Secretário de Relações do Trabalho – SRT

Luiz Antonio de Medeiros Neto

© copyright 2007 – Ministério do Trabalho e Emprego
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE
Departamento de Qualificação – DEQ
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 3º andar, sala 300
CEP 70059-900 – Brasília – DF
Telefones: (0XX61) 3317-6239 / 3317-6004 – FAX: (0XX61) 3317-8217
E-mail: qualificacao@mte.gov.br

Obs.: os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego.

DIEESE**Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**

Rua Ministro Godói, 310 – Parque da Água Branca – São Paulo – SP – CEP 05001-900

Fone: (11) 3874 5366 – Fax: (11) 3874 5394

E-mail: en@dieese.org.br

<http://www.dieese.org.br>

Direção Nacional

João Vicente Silva Cayres – Presidente - SIND Metalúrgicos ABC

Carlos Eli Scopim – Vice-presidente - STI Metalúrgicas Mecânicas Osasco

Tadeu Moraes de Sousa – Secretário - STI Metalúrgicas São Paulo Mogi Região

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Ademir Figueiredo – Coordenador de Desenvolvimento e Estudos

Francisco José Couceiro de Oliveira – Coordenador de Pesquisas

Nelson de Chueri Karam – Coordenador de Relações Sindicais

Claudia Fragozo dos Santos – Coordenadora Administrativa e Financeira

Ficha Técnica - DIEESE

Coordenação

Clemente Ganz Lúcio – Responsável Institucional pelo Projeto
Sirlei Márcia de Oliveira – Coordenadora Executiva
Mônica Aparecida da Silva – Supervisora Administrativa Financeira
Maria Valéria Monteiro Leite – Coordenadora Subprojeto I
Lavínia Maria de Moura Ferreira - Coordenadora Subprojeto II
Joana Cabete Biava – Coordenadora Subprojeto III
Pedro dos Santos Bezerra Neto – Coordenador Subprojeto IV
Paulo Roberto Arantes do Valle – Coordenador Subprojeto V
Suzanna Sochaczewski – Coordenadora Subprojeto VI
Ana Cláudia Moreira Cardoso – Coordenadora Subprojeto VII

Apoio Administrativo

Gilza Gabriela de Oliveira
Juliana da Silva Matos Leal
Maria Lúcia Leal de Oliveira
Maria Neuma Brito
Maria Nilza Macedo
Marleze Azevedo Fraga Elisiario
Natali Machado Souza
Rosane Emília Rossini
Terrânea Maria Bispo

Entidade Executora

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Consultores

Marlene Seica Shiroma Goldenstein
Solange de Souza Bastos
Sônia Maria Gonzaga de Oliveira

Financiamento

Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE

Ficha Técnica - UNICAMP

Coordenação

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenador Geral do Projeto

Equipe Executora

Subprojeto III:

Claudio Salvadori Dedecca – Coordenação de Área
Amilton José Moretto – Pesquisador
Marcelo Weishaupt Proni - Pesquisador
Alexandre de Freitas Barbosa – Pesquisador
Adriana Jungbluth – Pesquisadora
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro - Pesquisador
Cassiano José Bezerra Marques Trovão – Auxiliar de Pesquisa
Lara Borges Caldas – Auxiliar de Pesquisa
Camila Santos Matos de Freitas Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa
Eccen Excelência em Tecnologia Ltda

Subprojeto IV:

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira - Coordenação de Área
Márcio Percival Alves Pinto (afastado) – Coordenação de Área
Paulo Eduardo de Andrade Baltar - Pesquisador
Simone Silva de Deos - Pesquisador
Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti - Pesquisador
Marcos Antonio Macedo Cintra - Pesquisador
Rafael Fagundes Cagnin – Auxiliar de Pesquisa
Lígia Martins – Auxiliar de Pesquisa
Paulo Amora – Auxiliar de Pesquisa

Subprojeto IV:

Márcio Pochmann – Coordenação de Área
Anselmo Luís dos Santos – Coordenação de Área
José Dari Krein - Pesquisador
Leandro Pereira Moraes - Pesquisador
Fabiano Lago Garrido – Auxiliar de Pesquisa
Thiago Figueiredo Fonseca Ribeiro – Auxiliar de Pesquisa

INTRODUÇÃO

Este relatório de pesquisa procura discutir a institucionalidade, a governança, os fluxos financeiros, a situação patrimonial e o potencial de geração de emprego dos principais instrumentos de poupança compulsória existentes no país, quais sejam o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e os fundos de desenvolvimento regional (o Fundo Constitucional do Nordeste administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil, o Fundo Constitucional da Amazônia gerido pelo Banco da Amazônia e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste administrado pelo Banco do Brasil)¹.

O FGTS é um fundo contábil, de natureza financeira, constituído pelo conjunto de contas vinculadas e individuais abertas pelos empregadores em nome de seus empregados (8% sobre a folha de salário). Os recursos somente podem ser utilizados pelos empregados em situações específicas, tais como demissão sem justa causa, aquisição de casa própria, falecimento etc. Os depósitos nas contas vinculadas são remunerados com juros de 3% ao ano, mais TR (Taxa Referencial). Enquanto não são sacados, esses recursos devem ser utilizados pelo Estado para financiar projetos imobiliários ou de desenvolvimento urbano por meio de financiamento bancário. Dessa forma, o FGTS constitui uma fonte de recursos para investimento em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. A CEF, como operadora e maior agente financeiro dos recursos do FGTS, tem nesse fundo um elemento importante de *funding*.

A Constituição Federal (5 de outubro de 1988, art. 239) consolidou os recursos provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alterando significativamente o propósito das referidas contribuições sociais. O FAT tornou-se um fundo especial, de natureza contábil-financeira vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), designado ao custeio

¹ Além desses, há outros fundos de poupança compulsória, que não serão tratados neste relatório, quais sejam: o Fundo da Marinha Mercante (FMM), constituído pela cobrança de uma contribuição sobre os fretes, o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), com o objetivo apoiar a indústria naval brasileira; o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), proveniente de um empréstimo compulsório sobre as vendas de automóveis de passeio e utilitários, e sobre gasolina e álcool carburante (vigente entre 23/07/86 e 31/12/89); o Fundo de Terras e Reforma Agrária (FTRA), com o objetivo de financiar assentamentos rurais; o Fundo para o Desenvolvimento Regional (FRD) com recursos da desestatização, para projetos de desenvolvimento em áreas de influência da Companhia Vale do Rio Doce; Fundo de Garantia à Exportação (FGE) para o seguro de crédito à exportação; Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), para garantir o risco de empréstimos a exportadores ou fabricantes de insumos para a exportação (ver, Freitas, 2005: p.38-39).

do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e pelo menos 40% destinado ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sem prazo definido para o retorno do principal e com destinação predominante ao investimento em máquinas e equipamentos industriais e em infraestrutura econômica. Dada essa característica, o retorno dos projetos passou a realimentar os novos desembolsos, tornando-se o principal *funding* do BNDES. Ademais, mediante os depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais, o FAT passou a financiar diversos programas de geração de emprego e renda. Esses programas são, em geral, destinados a micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia, associando crédito e capacitação para que se gere emprego e renda. A partir da década de 1990, o FAT acabou se transformando, então, no “núcleo organizador das políticas de emprego” implementadas no país. A magnitude do *funding* possibilitou a gestação de um modelo integrado de políticas públicas para o mercado de trabalho, visando o amparo do trabalhador mediante os programas de seguro-desemprego, formação profissional, intermediação de mão-de-obra, garantias de renda, geração de emprego urbano e rural etc.

Os fundos constitucionais de desenvolvimento regional – Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) – foram criados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigo 159, inciso I, alínea “c” e artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. A Constituição assegurou 3% do produto da arrecadação dos Impostos sobre Renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Têm como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social daquelas Regiões, por intermédio de programas de financiamento aos setores produtivos. Seus recursos se destinam ao financiamento dos investimentos – ou seja, aplicados preferencialmente no longo prazo – sendo utilizados também para capital de giro ou custeio quando complementam o aumento da capacidade produtiva regional. Enfim, os produtores rurais, as firmas individuais, as pessoas jurídicas e as associações e cooperativas de produção que desenvolvem atividades nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infra-estrutura, comercial e de serviços podem solicitar financiamentos pelo FNO ao Banco da Amazônia, no caso da Região Norte; pelo FNE ao

Banco do Nordeste do Brasil, no caso da Região Nordeste; e pelo FCO, ao Banco do Brasil, no caso da Região Centro-Oeste.

Cada um destes fundos de poupança compulsória foi objeto de estudos específicos, no âmbito desta pesquisa, nos seguintes relatórios:

- a) “Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: Avaliação da Estrutura Institucional e Gestão de Recursos”;
- b) “A Evolução Institucional e Patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador”;
- c) “Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO): Análise Crítica, Avaliação da Situação e Diretrizes”;
- d) “Atividade Econômica, Emprego Formal, Massa Salarial e Arrecadação e Saques do FGTS”;
- e) “Banco de Dados”: reunião das informações utilizadas na pesquisa.

Pretende-se, nesta introdução geral ao relatório de pesquisa, efetuar uma estimativa da dimensão destes fundos, seja para o financiamento de setores e atividades econômicas, como instrumentos de política de desenvolvimento regional, ou como geradores de emprego e bem-estar social. Trata-se, portanto, de avaliar o papel e o potencial desses instrumentos públicos de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

Uma primeira aproximação pode ser efetuada a partir do levantamento realizado pela Secretaria da Receita Federal sobre a carga tributária (Receita, 2007)². Nesse estudo, a Secretaria da Receita Federal não divulga os repasses realizados aos fundos constitucionais de financiamento. Eles foram acrescentados a partir dos valores efetivamente transferidos ao Ministério da Integração. Em 2002, os recursos destinados aos três fundos de poupança compulsória considerados somaram R\$ 37,9 bilhões em valores nominais, correspondendo a 2,6% do PIB e 8% da carga tributária (ver Tabela 1). Em 2006, os recursos direcionados aos três fundos fiscais e parafiscais atingiram R\$ 64,7 bilhões, representando 2,8% do PIB e 8,1% da carga tributária. Em termos reais (a preços de dezembro de 2006, utilizando o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas), o volume de recursos

² Como sinalizado pela Receita Federal, devido aos ajustes de cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os valores da série de carga tributária divulgada nesse trabalho não são diretamente comparáveis com aqueles divulgados nos estudos anteriores.

destinados a esses três fundos saltou de R\$ 56 bilhões em 2002 para R\$ 66,1 bilhões em 2006, apresentando um crescimento de 18%, a despeito de uma ligeira queda verificada durante o ano de 2003. Portanto, esses fundos movimentam um volume anual de recursos expressivo.

Excluindo os recursos destinados aos pagamentos de seguro-desemprego, abono salarial e outras ações relacionadas ao FAT, bem como os saques realizados pelos trabalhadores no FGTS, inclusive o fundo de liquidez, esse fluxo anual gerou uma capacidade “adicional” de financiamento do investimento (proveniente de novos repasses fiscais e parafiscais e do retorno das aplicações) de R\$ 26,9 bilhões em 1995, representando 3,9% do estoque de empréstimos do sistema financeiro nacional (ver Tabela 2). Essa capacidade de adicionar recursos para o financiamento dos investimentos revelou-se crescente durante todo o período, com exceção dos anos 1996, 1997 e 2004, cujas quedas estiveram relacionadas em grande parte às oscilações no fluxo líquido do FGTS³. Em 2006, a capacidade de financiamento adicional dos fundos de poupança compulsória somou R\$ 34,5 bilhões: sendo R\$ 4,7 provenientes dos fundos constitucionais; R\$ 13,6 bilhões do FAT e R\$ 16,2 bilhões do FGTS (ver Tabela 2).

Se o “saldo inicial” – uma espécie de “excedente” do fluxo de entradas e saídas do ano anterior – do FGTS for agregado, a capacidade de financiamento dos fundos de poupança compulsória adquire uma dimensão ainda mais relevante e crescente em todo o período, exceto em 2004 (dado o impacto dos pagamentos efetuados sob a Lei Complementar nº. 110/2001 sobre o FGTS). Em 1995, essa capacidade de financiamento ampliada alcançou R\$ 36,8 bilhões, o equivalente a 5,3% do estoque de crédito do sistema financeiro doméstico (ver Tabela 2, Capacidade de Financiamento II). Em 2006, a capacidade de financiamento ampliada desses três fundos fiscais e parafiscais atingiu R\$ 91,9 bilhões, o equivalente a 12,3% do estoque de créditos do sistema financeiro nacional. Infelizmente, no entanto, grande parte desses recursos provenientes do FGTS permaneceu alocado em títulos da dívida pública, “esterilizando” parcela significativa desse potencial de financiamento. Como discutido no relatório referente ao FGTS, essa forte concentração dos recursos em títulos da dívida pública esteve associada com restrições legais ao endividamento de Estados e Municípios, com fragilidades institucionais das políticas públicas de saneamento e habitação popular nas três esferas de governo e dificuldades gerenciais dos principais agentes tomadores de recursos.

³ No ano de 2005, o resultado líquido dos fundos constitucionais de financiamento foi negativo em R\$ 5,3 bilhões, em função de ajustes patrimoniais (créditos de difícil recebimento lançados com prejuízos).

Essas limitações, claramente, dificultaram uma atuação mais incisiva desses fundos como fontes de recursos capazes de promover políticas anticíclicas, efetuadas em grande medida pelo BNDES e pelos bancos regionais, gestores dos fundos constitucionais⁴. Em 2003, por exemplo, um período típico de desaceleração econômica, a capacidade de financiamento ampliada dos fundos alcançou 14% do estoque de créditos do sistema financeiro. Todavia, uma parte considerável desses recursos provenientes do FGTS estava aplicada em títulos da dívida pública. De todo modo, o volume de recursos adicionais aos fundos de poupança compulsória, R\$ 31,4 bilhões, representou 6,2% do volume de empréstimos do sistema financeiro (o maior patamar da série histórica considerada), revelando mais uma vez o enorme potencial, seja para atuar como instrumento de fomento ao desenvolvimento, seja para atenuar os impactos contracionistas do ciclo econômico (ver Tabela 2).

Além da importância dos fluxos anuais, o estoque de recursos acumulados pelos fundos também alcançou um volume significativo. Consolidou-se, portanto, um patrimônio destinado a implementar projetos de infra-estrutura econômica e social – estradas, portos, ferrovias, energia elétrica, habitação, saneamento básico etc. –, investimentos em ampliação da capacidade produtiva e geração de emprego e, no caso dos fundos de desenvolvimento regional, de promover o desenvolvimento econômico e social das regiões mais atrasadas, por intermédio de programas de financiamento aos setores produtivos. Em 1995, o patrimônio líquido dos três fundos de poupança compulsória somava R\$ 70,9 bilhões, correspondendo a 10,2% do estoque de empréstimos do sistema financeiro nacional (ver Tabela 3). Em 2006, o patrimônio líquido dos três fundos atingiu R\$ 184,8 bilhões, sendo R\$ 33,3 bilhões referente aos fundos constitucionais; R\$ 129,6 bilhões, ao

⁴ Segundo Torres Filho (2007, p. 30-33): “a análise da atuação anticíclica do BNDES pode ser dividida em duas partes. A primeira está relacionada à função que a instituição cumpre na economia: garantir fundos em moeda nacional para investimentos de longo prazo. Dado a autonomia de seu *fundings* e de sua liquidez frente ao mercado, a capacidade de financiamentos do BNDES não é muito afetada pelo ciclo de crédito do mercado. O impacto maior do ciclo sobre o BNDES faz-se, portanto, sentir pelo lado da demanda. Flutuações relevantes no crédito afetam os níveis de investimento desejados pelas empresas e, em consequência, as atividades do BNDES. A ação do Banco, nesse particular, é basicamente dar continuidade aos projetos em curso e, principalmente, evitar que uma escassez de fundos de longo prazo venha a se tornar um elemento adicional de desaceleração do investimento. (...) A segunda parte da análise diz respeito ao curto prazo. Diante de relativa inelasticidade de suas fontes de recursos e de liquidez, o BNDES pode ter um papel marcadamente anticíclico, particularmente nas fases descendentes. Essa ação depende de políticas de crédito específicas e da resposta dos investidores aos incentivos que forem criados. Um exemplo disso foram as medidas tomadas no segundo semestre de 2002. Durante o período eleitoral daquele ano, houve uma crise de confiança do mercado financeiro internacional sobre o Brasil, que chegou a comprometer as linhas de crédito dos bancos estrangeiros que sustentavam o financiamento corrente das exportações brasileiras. Naquele momento, para evitar que ocorresse um colapso de crédito semelhante ao que havia ocorrido na Coreia do Sul poucos anos antes, o BNDES, juntamente com o Banco Central, atuou de forma a recompor o *fundings* dos bancos brasileiros”.

FAT; R\$ 21,8 bilhões, ao FGTS. O patrimônio líquido total representava 25% do estoque de crédito do sistema financeiro doméstico em 2006.

TABELA 1
Receita Tributária por Tributo e Competência: 2002 a 2006

Tributo	2002			2003			2004			2005			2006		
	R\$ milhões	% do PIB	%	R\$ milhões	% do PIB	%	R\$ milhões	% do PIB	%	R\$ milhões	% do PIB	%	R\$ milhões	% do PIB	%
Total da Receita Tributária	470.824,5	31,9	100,0	534.747,5	31,5	100,0	625.579,9	32,2	100,0	716.972,7	33,4	100,0	795.011,1	34,2	100,0
Tributos do Governo Federal	326.362,5	22,1	69,3	365.604,8	21,5	68,4	431.739,0	22,2	69,0	499.401,2	23,3	69,7	551.619,7	23,8	69,4
Orçamento Fiscal	113.721,7	7,7	24,2	123.003,5	7,2	23,0	138.380,4	7,1	22,1	165.169,0	7,7	23,0	182.351,9	7,9	22,9
Imposto de Renda	81.175,5	5,5	17,2	91.900,5	5,4	17,2	101.294,4	5,2	16,2	124.473,6	5,8	17,4	136.839,8	5,9	17,2
Imposto Produtos Industrializados	20.044,6	1,4	4,3	17.923,7	1,1	3,4	22.051,9	1,1	3,5	25.199,5	1,2	3,5	28.224,0	1,2	3,6
Fundos Constitucionais	2.825,5	0,2	0,6	2.985,9	0,2	0,6	3.477,2	0,2	0,6	4.180,1	0,2	0,6	4.626,1	0,2	0,6
Orçamento Seguridade Social	174.399,3	11,8	37,0	199.873,6	11,8	37,4	245.588,2	12,7	39,3	282.622,8	13,2	39,4	310.462,2	13,4	39,1
Contribuição PIS+Pasep	12.621,2	0,9	2,7	15.244,3	0,9	2,9	19.424,7	1,0	3,1	21.450,0	1,0	3,0	23.594,5	1,0	3,0
Contribuição para o PIS	11.330,9	0,8	2,4	13.212,1	0,8	2,5	17.122,7	0,9	2,7	18.587,4	0,9	2,6	20.016,0	0,9	2,5
Contribuição para o Pasep	1.290,4	0,1	0,3	2.032,2	0,1	0,4	2.301,9	0,1	0,4	2.862,6	0,1	0,4	3.578,5	0,2	0,5
Demais	38.241,4	2,6	8,1	42.727,7	2,5	8,0	47.770,4	2,5	7,6	51.609,4	2,4	7,2	58.805,6	2,5	7,4
Contribuição para o FGTS	22.422,0	1,5	4,8	24.956,4	1,5	4,7	28.269,3	1,5	4,5	32.247,9	1,5	4,5	36.505,4	1,6	4,6
Tributos do Governo Estadual	124.139,9	8,4	26,4	142.856,1	8,4	26,7	166.878,0	8,6	26,7	187.678,5	8,7	26,2	209.424,6	9,0	26,3
Tributos do Governo Municipal	20.322,1	1,4	4,3	26.286,7	1,6	4,9	26.962,8	1,4	4,3	29.893,0	1,4	4,2	33.966,8	1,5	4,3
Memorandum															
Fundos = FAT+FGTS+Constitucionais	37.868,7	2,6	8,0	43.186,5	2,5	8,1	51.171,2	2,6	8,2	57.877,9	2,7	8,1	64.726,0	2,8	8,1
Fundos = FAT+FGTS+Constitucionais (a)	56.013,6			52.020,1			56.340,9			60.137,7			66.112,7		

Fonte: Coordenação Geral de Política Tributária – Receita Federal (Disponível em – <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e SPOA do Ministério da Integração Nacional

Nota: a) Valores em R\$ milhões a preços de 2006 (IGP-DI médio)

TABELA 2
Fluxos Anuais de Recursos – Fundos Constitucionais, FAT e FGTS – e Saldo Inicial do FGTS: 1995-2006

R\$ milhões de 2006/IGP-DI médio

	Fundos Constitucionais		FAT	FGTS		Capacidade de Financiamento I (F)=(A+B+C+D)	Capacidade de Financiamento II (G)=(A+B+C+D+E)	(F) % do Estoque Total de Crédito	(G) % do Estoque Total de Crédito
	Repasses Anuais (A)	Resultado Líquido (B)	Receita para empréstimo (C) (1)	Fluxo Líquido Anual (D) (2)	Fluxo Líquido Anual + Saldo Inicial (E) (3)				
1995	3.177,1	-	13.515,3	10.197,0	20.095,0	26.889,3	36.787,3	3,9	5,3
1996	3.222,6	56,0	9.363,8	8.308,0	25.006,0	20.950,4	37.648,4	3,2	5,7
1997	3.347,0	469,8	9.621,6	5.248,0	28.965,0	18.686,4	42.403,4	3,0	6,7
1998	3.571,9	155,2	10.208,9	5.615,0	27.517,0	19.551,0	41.453,0	3,0	6,4
1999	3.602,4	1.162,2	11.348,8	6.319,0	34.942,0	22.432,3	51.055,3	3,7	8,4
2000	3.630,4	969,5	12.386,0	12.089,0	37.554,0	29.074,9	54.539,9	4,8	9,0
2001	4.049,2	567,7	12.232,3	12.144,0	40.507,0	28.993,2	57.356,2	5,1	10,2
2002	4.254,7	2.030,5	13.281,0	6.594,0	50.733,0	26.160,3	70.299,3	4,6	12,4
2003	3.609,4	1.843,0	14.869,5	11.096,0	50.034,0	31.417,9	70.355,9	6,2	14,0
2004	3.855,3	1.473,0	14.681,0	6.485,0	48.503,0	26.494,3	68.512,3	4,8	12,5
2005	4.336,7	-5.290,6	15.599,6	13.381,0	58.127,0	28.026,8	72.772,8	4,4	11,5
2006	4.727,9	11,8	13.603,1	16.205,0	73.602,0	34.547,8	91.944,8	4,6	12,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional-STN e SPOA do Ministério da Integração Nacional; Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/Coordenação-Geral de Recursos do FAT e Caixa Econômica Federal – VICOT/SUFOG/GEORC

Notas: 1) Incluem os recursos transferidos ao BNDES e o saldo líquido (direcionado aos depósitos especiais)

2) Consideram-se todas as fontes de entrada de recursos (arrecadação da contribuição, retorno dos empréstimos e das aplicações financeiras) menos os saques, as despesas com a administração, os pagamentos referentes à Lei Complementar no. 110/2001 e o fundo de liquidez

3) Acrescenta-se ao Fluxo Líquido Anual o Saldo Inicial Disponível no FGTS

TABELA 3
Patrimônio Líquido dos Fundos de Poupança Compulsória (1995-2006)

Valores em R\$ milhões de dezembro de 2006/IGP-DI

	FCO (A)	FNO (B)	FNE (C)	Total – Fundos Constitucionais (D)=(A+B+C)	FAT (E)	FGTS (F)	Total (G)=(D+E+F)	% do Estoque de Crédito
1995	1.059,0	1.213,9	2.793,2	5.066,0	60.243,7	5.593,5	70.903,3	10,2
1996	1.244,8	1.383,8	3.553,3	6.181,9	68.412,8	14.502,2	89.096,9	13,4
1997	1.594,5	1.664,8	4.495,3	7.754,5	75.010,4	7.950,4	90.715,3	14,3
1998	1.706,4	1.889,2	5.305,9	8.901,5	87.257,1	12.146,9	108.305,5	16,7
1999	2.519,3	2.772,2	7.887,9	13.179,4	87.984,6	15.477,3	116.641,3	19,2
2000	2.803,5	3.137,7	8.804,7	14.745,9	95.178,2	13.603,8	123.528,0	20,4
2001	3.286,3	3.610,7	10.868,4	17.765,4	102.661,5	14.531,5	134.958,4	23,9
2002	4.717,4	5.025,6	15.997,0	25.740,0	100.322,0	15.356,4	141.418,3	24,9
2003	4.755,6	5.219,4	16.777,5	26.752,5	104.912,2	16.753,9	148.418,6	29,5
2004	5.911,8	6.515,6	20.769,3	33.196,7	108.108,9	19.096,1	160.401,7	29,2
2005	6.620,4	5.538,1	16.796,6	28.955,1	121.047,8	20.581,8	170.584,7	27,0
2006	7.488,1	6.447,4	19.410,5	33.345,9	129.628,9	21.834,0	184.808,8	24,7

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM, Balancete do FGTS e Balanço dos Fundos Constitucionais

Outra dimensão relevante dos fundos de poupança compulsória, com exceção do FGTS, uma vez que se configura um fundo privado (recursos dos trabalhadores cotistas) com gestão pública, está associada aos efeitos na contabilidade do setor público, particularmente na apuração da dívida líquida. O patrimônio líquido do FAT – FAT constitucional administrado pelo BNDES e FAT depósitos especiais geridos pelas instituições financeiras oficiais – bem como o patrimônio líquido dos fundos constitucionais reduzem a dívida bruta do governo federal, uma vez que representam ativos da União. Assim, na metodologia atual, desempenham impacto positivo na apuração da dívida líquida do setor público. Em 2006, por exemplo, os recursos do FAT e de fundos e programas financeiros somaram R\$ 182,9 bilhões, resultando em uma redução da dívida bruta do governo federal de 7,7% do PIB (ver Tabelas 4 e 5, linhas em itálico). Nessa série divulgada pelo Banco Central, os recursos dos fundos constitucionais aparecem agregados na rubrica “Aplicações de fundos e programas financeiros”. Se for considerado apenas o patrimônio líquido dos fundos constitucionais de financiamento regional – R\$ 33,3 bilhões em 2006, correspondendo a pouco mais da metade do volume de recursos considerado pelo Banco Central – o FAT e os fundos constitucionais somariam R\$ 156 bilhões, reduzindo a dívida bruta em 6,56% do PIB (ver Tabelas 3, 4 e 5, linhas em itálico).

TABELA 4
Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral (dados em final de período)^{1/} – R \$ milhões

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dívida líquida do setor público consolidado	563.163	660.867	881.108	913.145	956.996	1.002.485	1.067.363
Dívida bruta do governo geral	745.807	885.907	1.132.894	1.228.569	1.331.761	1.453.608	1.556.476
Dívida interna	588.892	704.468	848.570	987.116	1.111.249	1.262.915	1.405.889
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional ^{2/3/}	407.541	476.633	532.619	672.988	767.720	946.873	1.073.652
Dívida mobiliária em mercado	397.481	477.866	532.893	679.267	768.821	951.315	1.070.187
Dívidas securitizadas e TDA	28.077	20.058	23.180	21.941	27.869	21.532	23.309
Aplic. de entidades da adm. federal ^{4/}	-7.637	-10.636	-11.271	-16.821	-18.244	-16.789	-11.575
Aplicações dos governos subnacionais	-10.380	-10.655	-12.183	-11.399	-10.726	-9.186	-8.268
Dívida mobiliária na carteira do BC	129.703	189.442	282.730	276.905	302.855	279.663	297.198
Dívida bancária do Governo federal	937	1.881	1.045	3.629	5.263	2.622	2.090
Dívida assumida pela União Lei n. 8.727/1993	38.594	24.879	24.649	25.080	24.677	24.373	23.585
Dívida mobiliária dos governos estaduais ^{5/}	1.720	2.018	1.254	1.541	1.792	755	135
Dívida bancária governos estaduais	3.863	3.995	4.513	4.427	5.392	5.897	6.339
Dívida mobiliária dos governos municipais ^{6/}	481	560	672	830	965	0	0
Dívida bancária governos municipais	2.228	731	1.088	1.716	2.585	2.732	2.890
Dívida externa	156.915	181.439	284.324	241.453	220.512	190.692	150.587
Governo federal	145.856	168.403	263.016	222.418	201.881	175.563	136.108
Governos estaduais	9.626	11.255	18.408	16.429	15.980	12.979	12.545
Governos municipais	1.433	1.781	2.900	2.605	2.651	2.150	1.934
Créditos do governo geral	-216.227	-237.222	-273.182	-327.306	-370.625	-443.367	-465.221
Créditos internos	-213.942	-233.441	-266.898	-323.655	-366.941	-439.836	-465.221
Disponibilidades do governo geral	-113.204	-101.369	-104.245	-136.153	-175.855	-229.630	-247.406
Arrecadação a recolher	-569	-1.159	-1.144	-1.587	-745	-882	-1.204
Depósitos à vista (inclui ag.descentralizada)	-3.562	-4.644	-4.260	-4.063	-3.965	-5.533	-5.528
Disponibilidades do governo federal no BC	-88.380	-82.206	-88.527	-120.190	-158.232	-208.476	-226.047
Aplicações na rede bancária (estadual)	-19.871	-11.874	-9.438	-9.454	-12.624	-14.393	-14.396
<i>Aplicações de fundos e programas financeiros</i>	<i>-30.396</i>	<i>-34.973</i>	<i>-49.500</i>	<i>-70.001</i>	<i>-64.131</i>	<i>-70.614</i>	<i>-60.247</i>
Créditos junto às estatais	-18.172	-28.729	-32.793	-29.038	-25.062	-22.986	-20.041
Demais créditos do governo federal	-7.122	-15.858	-13.227	-14.241	-14.877	-13.580	-14.877
<i>Recursos do FAT na rede bancária</i>	<i>-45.047</i>	<i>-52.511</i>	<i>-67.133</i>	<i>-74.223</i>	<i>-87.018</i>	<i>-103.026</i>	<i>-122.650</i>
Dívida líquida do Banco Central	8.709	-7.349	-5.906	-5.796	-8.600	4.038	8.481
Dívida líquida das empresas estatais	24.873	19.530	27.302	17.678	4.460	-11.794	-32.373
PIB ^{7/}	1.236.589	1.364.385	1.745.985	1.744.124	2.036.737	2.158.072	2.376.517

Fonte e Notas: ver Tabela 5.

TABELA 5
Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral (dados em final de período)^{1/}

Discriminação	Em % do PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dívida líquida do setor público consolidado	45,5	48,4	50,5	52,4	47,0	46,5	44,9
Dívida bruta do governo geral	60,3	64,9	64,9	70,4	65,4	67,4	65,5
Dívida interna	47,6	51,6	48,6	56,6	54,6	58,5	59,2
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional ^{2/ 3/}	33,0	34,9	30,5	38,6	37,7	43,9	45,2
Dívida mobiliária em mercado	32,1	35,0	30,5	38,9	37,7	44,1	45,0
Dívidas securitizadas e Toda	2,3	1,5	1,3	1,3	1,4	1,0	1,0
Aplic. de entidades da adm. federal ^{4/}	-0,6	-0,8	-0,6	-1,0	-0,9	-0,8	-0,5
Aplicações dos governos subnacionais	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7	-0,5	-0,4	-0,3
Dívida mobiliária na carteira do BC	10,5	13,9	16,2	15,9	14,9	13,0	12,5
Dívida bancária do Governo federal	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1
Dívida assumida pela União Lei no. 8.727/1993	3,1	1,8	1,4	1,4	1,2	1,1	1,0
Dívida mobiliária dos governos estaduais ^{5/}	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Dívida bancária governos estaduais	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Dívida mobiliária dos governos municipais ^{6/}	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dívida bancária governos municipais	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dívida externa	12,7	13,3	16,3	13,8	10,8	8,8	6,3
Governo federal	11,8	12,3	15,1	12,8	9,9	8,1	5,7
Governos estaduais	0,8	0,8	1,1	0,9	0,8	0,6	0,5
Governos municipais	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Créditos do governo geral	-17,5	-17,4	-15,6	-18,8	-18,2	-20,5	-19,6
Créditos internos	-17,3	-17,1	-15,3	-18,6	-18,0	-20,4	-19,6
Disponibilidades do governo geral	-9,2	-7,4	-6,0	-7,8	-8,6	-10,6	-10,4
Arrecadação a recolher	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Depósitos à vista (inclui ag. descentralizada)	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2
Disponibilidades do governo federal no BC	-7,1	-6,0	-5,1	-6,9	-7,8	-9,7	-9,5
Aplicações na rede bancária (estadual)	-1,6	-0,9	-0,5	-0,5	-0,6	-0,7	-0,6
<i>Aplicações de fundos e programas financeiros</i>	-2,5	-2,6	-2,8	-4,0	-3,1	-3,3	-2,5
Créditos junto às estatais	-1,5	-2,1	-1,9	-1,7	-1,2	-1,1	-0,8
Demais créditos do governo federal	-0,6	-1,2	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6	-0,6
<i>Recursos do FAT na rede bancária</i>	-3,6	-3,8	-3,8	-4,3	-4,3	-4,8	-5,2
Dívida líquida do Banco Central	0,7	-0,5	-0,3	-0,3	-0,4	0,2	0,4
Dívida líquida das empresas estatais	2,0	1,4	1,6	1,0	0,2	-0,5	-1,4

Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em – <http://www.bancocentral.gov.br>

Notas: 1) Inclui as dívidas do governo federal e dos governos estaduais e municipais com os demais agentes econômicos, inclusive com o Banco Central

2) Inclui a dívida mobiliária em mercado e os créditos securitizados, descontadas as aplicações intra e intergovernamentais em títulos públicos federais

3) A dívida mobiliária do governo federal apresentará trajetória ascendente à medida que forem vencendo os títulos de responsabilidade do Banco Central em mercado e este não puder mais emitir de acordo com o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal

4) Inclui aplicações da Previdência social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de outros fundos;

5) Inclui saldo da dívida mobiliária em mercado, descontadas as aplicações intergovernamentais em títulos públicos estaduais e os títulos em tesouraria

6) Inclui saldo da dívida mobiliária em mercado, descontados os títulos em tesouraria

7) PIB dos últimos 12 meses, a preços do mês assinalado. Deflator IGP-DI centrado (média geométrica das variações do IGP-DI no mês e no mês seguinte)

Por fim, deve-se procurar avaliar os fundos de poupança compulsória no que diz respeito à sua capacidade de dinamizar o mercado de trabalho e gerar renda e empregos. Ainda que, evidentemente, o número de empregos gerados não seja o único indicador capaz de sinalizar a eficácia desses fundos, posto que eles têm outros objetivos, tais como financiar investimentos estruturantes, segmentos

específicos e contribuir para acelerar o desenvolvimento de regiões mais atrasadas, seu impacto efetivo sobre a geração de emprego pode ser tomado como uma espécie de “indicador-síntese” da eficácia dos investimentos apoiados com esses recursos.

A Tabela 6 apresenta as estimativas de empregos gerados com os recursos desses fundos para o período analisado. Apenas a observação dos dados referentes aos fundos constitucionais permite a percepção de falta de uniformidade da informação: para o FCO a estimativa é de número de empregos diretos gerados; para o FNE é do número de empregos diretos e indiretos; e para o FNO, para alguns anos, tem-se a estimativa do número de empregos diretos e, para outros, do número de empregos diretos e indiretos. A falta de homogeneidade da informação traz prejuízos para análise.

De todo modo, os dados apresentados pelo Banco do Brasil indicam a geração de cerca de 80 mil empregos diretos pelo FCO em 2006. O Banco da Amazônia, por sua vez, estima a geração de aproximadamente 107 mil empregos, diretos e indiretos, a partir da aplicação dos recursos do FNO. E quanto ao Fundo do Nordeste, as estimativas do BNB são de que, no ano de 2006, cerca de 1.140 mil empregos tenham sido gerados, direta e indiretamente, a partir da aplicação de seus recursos. Chama a atenção o enorme crescimento do número de empregos gerados com recursos do FNE a partir de 2004. Assim, os dados apontam uma totalização de 1.328.mil empregos gerados a partir da utilização dos recursos dos três fundos de desenvolvimento regional. Tal informação deve ser observada com muita cautela em função de ser o somatório de dados que têm escopo distinto – alguns são de empregos diretos e; outros, de empregos diretos e indiretos.

Quanto à série do FGTS, diz respeito ao número de empregos gerados a partir dos seus empréstimos totais. Os dados disponíveis chamam a atenção para enormes variações. Em 1998, por exemplo, foram gerados 425 mil empregos – bastante diferentes daqueles dos anos anteriores (1995 a 1997) e também dos anos seguintes (1999 a 2002). Em geral, pode-se apreender um aumento no número de empregos quando ocorre expansão dos investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana. Essa correlação positiva pode ser observada nos anos de 2003, 2004 e 2006. Nesse último ano, o crescimento do emprego foi liderado pela ampliação dos investimentos em habitação: dos 854,4 mil empregos criados, 576,7 estavam associados aos empréstimos imobiliários. Representou o maior valor da série e cerca de 140% superior ao número de empregos gerados no período anterior, impulsionado também pelos investimentos na habitação. Em 2005, os gastos com saneamento e infraestrutura foram irrisórios.

TABELA 6
Estimativas do Número de Empregos (Diretos e Indiretos) gerados pelos Fundos de Poupança Compulsória: 1995 a 2006

	FCO (Direto)	FNO (Direto e Direto e Indireto*)	FNE (Direto e Indireto)	TOTAL – Fundos Constitucionais	FGTS (Direto)	FAT (Direto)	FAT (Indireto)	FAT (Direto e Indireto)
1995	16.071	22.804	168.259	207.134	42.099			
1996	17.124	15.395	233.753	266.272	283.956			
1997	21.501	7.673	179.367	208.541	199.007			
1998	31.170	20.856	196.863	248.889	425.579			
1999	23.077	31.202	162.657	216.936	113.295			
2000	24.958	(*) 193.714	224.400	443.072	159.520			
2001	48.397	(*) 85.999	88.480	222.876	159.953			
2002	64.009	(*) 133.645	188.171	385.825	242.196			
2003	145.914	(*) 110.830	561.893	818.637	668.087			
2004	52.092	89.892	1.254.143	1.396.127	659.857	326.900	163.600	490.500
2005	65.956	61.941	1.204.654	1.332.551	358.285	310.000	180.600	490.600
2006	80.512	(*) 107.323	1.140.636	1.328.471	854.414	140.200	134.800	275.000

Fonte: Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil; CEF/Superintendência nacional do FGTS e BNDES

Nota: Direto e Indireto

Os dados disponíveis para o número de empregos gerados pelo uso dos recursos do FAT cobrem apenas o período 2004-2006. Mesmo nessa série tão curta, chama a atenção a intensa variação: o total de empregos gerados em 2004 foi de 490,5 mil e, em 2006, de 275 mil. Tais variações não encontram paralelo no comportamento dos fluxos e estoques de recursos do FAT (Tabelas 2 e 3).

Enfim, a análise de cada série para cada fundo de poupança compulsório apresenta-se bastante problemática. Uma análise horizontal – isto é, uma comparação entre o número de empregos gerados a cada ano pelos diferentes fundos – revela-se inviável. Essa dificuldade explicita a necessidade de se definir metodologias adequadas para a aferição dessas informações, que são cruciais para se avaliar o impacto da utilização de um expressivo volume de recursos mobilizados pelos fundos de poupança compulsória. Isso se revela ainda mais precípuo quando se considera que estes fundos têm entre seus objetivos a geração de emprego e renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FREITAS, Carlos E. de. *A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento*. Santiago: Cepal (Serie Financiamiento del Desarrollo, no. 155. Proyecto Cepal-BID – “El reto de acelerar el crecimiento en América Latina y el Caribe”), novembro de 2005. Disponible en – <http://www.cepal.org>.
- PINHEIRO, Maurício Mota S. *Fundos de poupança compulsória e financiamento da economia: 1990/1997*. Brasília, D.F.: Ipea (Texto para Discussão no. 588), set./1998 (Disponível em – <http://www.ipea.gov.br>). Trabalho republicado in: PEREIRA, Francisco (Org.) *Financiamento do desenvolvimento brasileiro*. Vol.2, cap.10. Brasília, DF: Ipea, 1999, p.149-175.
- RECEITA Federal. *Carga tributária no Brasil: 2006*. Estatísticas Tributárias, no. 19, Tabelas – estrutura por tributos. Brasília, DF: Receita Federal/Coordenação-Geral de Política Tributária, julho de 2007. Disponível em – <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>.
- TORRES Filho, Ernani T. *Direcionamento do crédito: papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES*. Rio de Janeiro: Anbid, 2007 (mimeo).