

**Projeto de pesquisa: O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento**

**Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos**

**Relatório 2. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**

**Marcos Antonio Macedo Cintra<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

## Índice

<b>Resumo Executivo – FAT</b> .....	3
<b>Resumo Executivo – FTGS</b> .....	8
<b>A Evolução Institucional e Patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador</b> .....	13
Introdução.....	13
1. A institucionalidade e principais questões sobre a operacionalidade do FAT.....	14
2. Análise dos fluxos financeiros do FAT.....	31
3. Discussão sobre a evolução patrimonial do FAT.....	43
4. O FAT para o BNDES: fluxos e estoques.....	48
Considerações finais.....	59
Anexo.....	65
<b>A Evolução Institucional e Patrimonial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço</b> .....	81
Introdução.....	81
1. A institucionalidade e principais questões sobre a operacionalidade do FGTS.....	84
1.1. O FGTS e o sistema financeiro da habitação.....	93
1.2. O FGTS e o financiamento do saneamento ambiental.....	107
2. Análise dos fluxos financeiros do FGTS.....	112
3. A evolução patrimonial do FGTS.....	127
Considerações finais.....	136
Anexo.....	141
<b>Referências bibliográficas</b> .....	159

## Resumo Executivo – FAT

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), destinado ao custeio 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. Dada essa característica, o retorno dos projetos passou a realimentar os novos desembolsos, tornando-se o principal *funding* do BNDES.

Este relatório procura efetuar uma análise crítica do FAT (ações, normativas jurídico-institucionais e resultados). A primeira seção apresenta uma síntese da institucionalidade e das principais questões sobre a operacionalidade do FAT. Apresenta os processos decisórios e de governança, com destaque para as regras vigente e para a prática de gerenciamento e controle. Procura descrever os principais programas, custo dos recursos para as instituições financeiras e para os tomadores. A segunda seção detalha o estado financeiro atual do Fundo, com destaque para as fontes de recursos e para as aplicações (linhas, programas, montantes, número de beneficiados, quando possível). A terceira seção analisa a situação patrimonial do Fundo, com ênfase nos resultados da atuação (volumes de aplicações). A quarta seção discute o papel duplo na relação entre o FAT e o BNDES. Finalmente, a quinta seção apresenta algumas questões sobre o futuro do Fundo e sugestões para o aperfeiçoamento das aplicações.

Com o direcionamento de parte das contribuições para o PIS e para o Pasep ao Tesouro Nacional, por meio da Desvinculação de Recursos da União (DRU), o fluxo primário de receitas e despesas do FAT vem apresentando déficits renitentes. O bom desempenho da arrecadação do PIS/Pasep não tem sido suficiente para anular o déficit primário estrutural do FAT. Em 2006, a arrecadação somou R\$ 20,1 bilhões, mas as despesas totalizaram R\$ 23,7 bilhões, sendo R\$ 7,8 bilhões transferidos ao BNDES para aplicações em financiamentos de programas de desenvolvimento econômico, R\$ 11,2 bilhões utilizados para o pagamento de seguro-desemprego, R\$ 4 bilhões em abono salarial, R\$ 83,1 milhões em qualificação profissional e R\$ 604,2 milhões em outras despesas. Com isso, registrou-se um déficit de R\$ 3,6 bilhões. As despesas com seguro-desemprego cresceram 25,1% em relação ao ano anterior; as despesas com abono salarial, 40,7%. Ambas representaram 64,2%

das despesas e quase o dobro do valor transferido ao BNDES. A qualificação profissional absorveu apenas 0,35% das despesas, com uma queda de 5,36% em relação ao ano anterior.

Esses déficits primários vêm sendo cobertos por outras receitas do FAT, cuja quase totalidade é constituída de receitas financeiras provenientes das aplicações das disponibilidades do Fundo, dos depósitos especiais e dos juros pagos pelo BNDES, como remuneração dos recursos concedidos. A adição de tais receitas possibilita ao Fundo obter resultados positivos, permitindo-lhe dar sustentabilidade a programas de geração de trabalho, emprego e renda, mediante aplicação de recursos em depósitos especiais. Em 2006, por exemplo, outras receitas somaram R\$ 9,4 bilhões, resultando em um superávit de R\$ 5,8 bilhões. Todavia, com a ampliação das despesas com seguro-desemprego e abono salarial, o superávit apresentou queda de 31,6%.

O patrimônio do FAT tem apresentado taxas expressivas de crescimento, a única exceção foi o ano de 2002, com queda de 2,3%. Desde então voltou a se expandir, sem atingir a taxa de crescimento de 16,3% ocorrida em 1998, sob a liderança do BNDES. Em 2006, o patrimônio do FAT atingiu R\$ 129,6 bilhões. A maior parte desses recursos estava concentrada no BNDES. O estoque de empréstimos constitucionais concedidos àquele Banco para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico somava R\$ 72,8 bilhões, representando 56,1% do total. Já o volume de aplicações em depósitos especiais efetuados pelo FAT no Banco totalizava R\$ 25,1 bilhões, o equivalente a 19,4% do patrimônio total e 52% do estoque de depósitos especiais. Salienta-se que R\$ 15,5 bilhões – correspondendo a 61,5% dos depósitos especiais – estavam alocados no programa FAT-Infra-estrutura. O programa FAT Fomentar absorvia R\$ 3,3 bilhões e; o FAT-Exportar, R\$ 2,3 bilhões. Com isso, o BNDES administrava R\$ 97,9 bilhões do FAT, correspondendo a 75,5% do total.

O estoque de recursos do FAT direcionados para os depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais atingia o montante de R\$ 48,5 bilhões, representando 37,4% do seu patrimônio. O Banco do Brasil detinha depósitos especiais do FAT no valor de R\$ 18,2 bilhões, representando 14,1% do patrimônio total e 37,6% dos depósitos especiais. A maior parte desses recursos – R\$ 11,4 bilhões, 63% dos depósitos especiais no Banco – estava alocada em dois programas: Proger Urbano e Pronaf. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, administrava R\$ 3,7 bilhões, o equivalente a 2,8% do patrimônio total e 7,6% dos depósitos especiais. Os recursos estavam fortemente concentrados no programa Proger Urbano, R\$ 2,7 bilhões, o equivalente a 74,3% dos depósitos especiais geridos pela CEF. As outras instituições financeiras detinham R\$ 1,4 bilhão aplicados em depósitos especiais, cerca de 1% do patrimônio do FAT, sendo R\$ 672,6 milhões no

Banco do Nordeste, R\$ 708,9 milhões na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e R\$ 23,1 milhões no Banco da Amazônia.

Restam ainda as aplicações no Banco do Brasil, por meio da BBDTVM, no Fundo BB-Extramercao Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa para fazer face aos desembolsos relacionados aos programas de seguro-desemprego e abono salarial. Após atingir um patamar de R\$ 16,3 bilhões nos anos 2003 e 2004, esse estoque foi reduzido para a metade, R\$ 8,2 bilhões em 2006. Naqueles anos, as taxas de juros elevadas e a política de administração da dívida pública interna favoreceram as aplicações das disponibilidades do FAT. Todavia, as medidas implementadas pelo Codefat para melhorar a “eficiência alocativa” dos recursos auxiliaram no desempenho posterior: redução dos saldos das disponibilidades aplicadas no Extramercao e incremento nas aplicações em depósitos especiais. Segundo informações do Relatório de Gestão do FAT (*Exercício 2006*: p.62), o Codefat aplicou em depósitos especiais nos agentes financeiros R\$ 16,2 bilhões e recebeu, como retorno dessas aplicações, R\$ 7,3 bilhões, ou seja, 45,4% dos valores alocados, sendo R\$ 7,1 bilhões de Reembolso Automático e R\$ 264 milhões de remuneração Selic, durante o ano de 2006. Noutras palavras, a elevação do montante da aplicação em depósitos especiais resultou em queda nos excedentes à Reserva Mínima de Liquidez (RML) aplicados no extramercao em títulos do Tesouro Nacional. Dessa forma, o volume de recursos mantidos no extramercao, que havia quase triplicado aos critérios da Reserva Mínima de Liquidez, voltou a se aproximar deste patamar.

Os recursos do Fundo PIS-Pasep e do FAT representaram 75% do *funding* do Banco em 2006. O patrimônio acumulado do Fundo PIS-Pasep foi preservado e representou 15% das fontes de recursos para financiamento do desenvolvimento econômico no mesmo período (correspondia a 39,2% em 1999). Como foram mantidos os critérios de saques em favor dos trabalhadores (§ 2º do art. 239 da Constituição Federal, 1998), estimativas do BNDES indicam que as aposentadorias, falecimentos ou invalidez dos trabalhadores registrados no Fundo PIS-Pasep deverão resultar em sua extinção até 2023. Os recursos externos também apresentaram tendência declinante, exceto no ano de 2002, quando representaram 22% do *funding* do Banco. Com isso, a participação dos recursos do FAT saltou de 46% em 1999 para 60% em 2006.

Assim, os recursos do FAT desempenham uma importância dupla. Por um lado, são cruciais para as políticas de crédito implementadas pelo BNDES. Por outro lado, a remuneração dos recursos administrados pelo Banco é relevante para cobrir as despesas dos programas implementados pelo Codefat, dado o déficit primário. A remuneração do FAT é equivalente à TJLP, limitada a 6% a.a., sendo a diferença capitalizada semestralmente. Quando os repasses se destinarem a financiar

empreendimentos associados à produção e à comercialização de bens exportáveis, o FAT será remunerado com base na *Libor*. Os depósitos especiais do FAT são remunerados pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Os recursos não utilizados são remunerados pelos mesmos critérios aplicados às disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional (taxa Selic). Além da remuneração paga ao FAT, é remetido mensalmente um percentual de amortização.

Em termos de fluxo de recursos líquidos do FAT para o BNDES pode-se apreender uma relação mais ou menos estável entre 50%, exceto durante o ano de 2003, quando a saída representou 75% da entrada. Em 2006, foi efetuado um fluxo de entrada de recursos do FAT da ordem de R\$ 14 bilhões, sendo R\$ 7,8 bilhões provenientes do FAT constitucional e R\$ 6,2 bilhões dos depósitos especiais. A remuneração dos recursos acrescida pela amortização dos depósitos especiais resultou em uma saída de R\$ 7,2 bilhões, sendo R\$ 3,7 bilhões referentes ao pagamento semestral (janeiro e julho) de juros sobre o FAT constitucional e R\$ 3,5 bilhões relativos aos depósitos especiais (R\$ 1,8 bilhão como pagamento de juros e R\$ 1,7 bilhão a títulos de amortizações).

A partir do final do segundo mandato de FHC, permeando o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), pode-se afirmar que o próprio tamanho do Banco passou a condicionar o exercício de suas atividades. Em 2006, os desembolsos somaram R\$ 52,2 bilhões, sendo 6,7% destinado ao agronegócio, 2,8% a indústria extrativa, 50,1% a indústria de transformação e 40,3% a setores de comércio e serviços, com destaque para os projetos de infra-estrutura de energia elétrica e rodovias, sendo R\$ 14 bilhões para apoiar as exportações. Como sugere Torres Filho (2006: p.4), o Banco adquire “uma plasticidade que permite a mudança de funções”. De um banco industrial, ou fundamentalmente de apoio ao setor industrial e à infra-estrutura, passa a assumir um papel relevante na promoção das exportações, sem abandonar o apoio aos outros setores. Ao contrário, até mesmo o setor agropecuário passa a receber financiamento de longo prazo, sobretudo máquinas e implementos agrícolas, segmento que era suprido pelo Banco do Brasil. Dessa forma, o Banco passa a cumprir quatro papéis interligados: a) financiar projetos de longo prazo na área industrial e de infra-estrutura; b) financiar exportações, atuando como *export credit agency* em operações de pré e pós-embarque; c) atuar por meio da BNDESPAR, como fundo de investimento, capitalizando empreendimentos controlados por grupos privados, apoiando novos empreendimentos e fortalecendo o mercado de capitais; d) atuar como agência de fomento, realizando aplicações não-reembolsáveis em investimentos de caráter social, desenvolvimento rural ou regional e programas de natureza tecnológica.

A ampliação do seguro-desemprego e abono salarial a uma taxa de crescimento maior do que a das receitas, em um período de expansão da demanda e do emprego doméstico, pode sinalizar que esses

programas vão assumindo a natureza de políticas assistencialistas, de renda mínima para uma parte da população (o abono salarial é claramente uma política de transferência de renda para a população empregada que recebe até dois salários mínimos). Por um lado, as centrais sindicais defendem o fim da desvinculação dos recursos das contribuições PIS/Pasep como forma de garantir o fluxo total de receitas originalmente previstas para o Fundo. Por outro lado, apreende-se uma expressiva pulverização dos recursos, em diferentes programas, e a dificuldade para se implementar projetos de infra-estrutura econômica e social. Nesse contexto, para Afonso & Biasoto Jr. (2007a: p.25): “a movimentação do FAT tem basicamente dois efeitos na contabilidade fiscal do setor público. Primeiro, os recursos repassados ao BNDES (por ser instituição financeira, é excluído do setor público) têm efeito superavitário. Esse só é anulado se o BNDES empresta tais recursos a empresas públicas. E, mesmo quando o faz, apenas é anulado aquele efeito, mas jamais gera aumento das necessidades financeiras do setor público. Segundo, o estoque de créditos emprestados pelo FAT ao BNDES reduz a dívida bruta do governo federal e, de novo, se não forem repassados ao setor público, no conjunto, é reduzida a dívida no conceito líquido”. Dessa forma, os autores salientam que a análise da evolução da relação dívida/PIB no Brasil deveria ser mais cuidadosa perante o fato de que a dívida líquida do setor público ser um conceito demasiado complexo, repleto de relações intra-setor público e seletivo nas relações com o setor privado. Enfatizam ainda que “a aplicação da sistemática desvinculação (20%) da receita federal (a chamada DRU) sobre a arrecadação do PIS/Pasep tem um efeito fiscal exatamente inverso e perverso, do ponto de vista de sua justificativa ou lógica: os 20% do PIS/Pasep que deixam de ser destinados ao BNDES ou aos depósitos especiais e passam a ser alocados para outras dotações no orçamento fiscal significam um esforço menor de superávit primário do mesmo montante (a menos que os recursos sejam alocados para o pagamento dos juros da dívida)” (Afonso & Biasoto Jr, 2007a: p.25). Assim, parece fazer sentido ampliar as transferências desses recursos para o BNDES e outras instituições financeiras públicas executarem projetos de infra-estrutura. Esses recursos seriam disputados por essas instituições para o financiamento de novos projetos de infra-estrutura – estradas, portos, ferrovias, energia elétrica, saneamento básico etc. –, podendo envolver engenharias financeiras com o setor privado. O montante de recursos poderia ser ampliado ao absorver as amortizações e novos repasses em depósitos especiais.

Essa discussão torna-se cada vez mais relevante com a retomada dos investimentos no país e com a redução da TJLP (que reduz o retorno dos empréstimos, diminuindo o fundo rotativo do Banco). Há indicações que a demanda de empréstimos do BNDES atingirá R\$ 82 bilhões em 2008. Desse total, R\$ 50 bilhões estariam garantidos, o restante precisaria ser captado em outras fontes.

## **Resumo Executivo – FGTS**

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi constituído como um fundo contábil, de natureza financeira e privada, formado pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados (8% sobre a folha de salário), sob gestão pública. Os recursos em nome dos trabalhadores depositados nas contas vinculadas são remunerados por uma taxa de juros de 3% ao ano, mais a inflação (TR – Taxa Referencial). Enquanto não sacados, os recursos são destinados a lastrear financiamentos aos Estados e Municípios para obras de infra-estrutura urbana e empréstimos hipotecários a famílias de baixa renda. Dessa forma, o FGTS constitui uma fonte de poupança compulsória para financiar investimentos em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Essa característica justifica a tese de que o Fundo deve remunerar os depósitos com juros reais, mas compatíveis com a destinação dos recursos para áreas e atividades não atendidas pela iniciativa privada, gerando empregos e bens de valor social. Como argumentam Carvalho & Pinheiro (2000: p.52), a criação do FGTS responde a um triplo objetivo: “a) seguro social: o Fundo objetivava a criação de pecúlio para o trabalhador, que lhe servisse no período de inatividade permanente e também que funcionasse como indenização por dispensa do emprego sem justa causa (e seus dependentes em caso de falecimento); ou seja, o FGTS foi criado para ser, antes de tudo, patrimônio do trabalhador; b) eficiência alocativa do mercado de trabalho: a criação do Fundo procurava facilitar a demissão dos trabalhadores pelas empresas, instituindo o provisionamento compulsório da indenização e acabando com a estabilidade aos dez anos de serviço, com o que se eliminavam dois elementos apontados como fatores de encarecimento do passivo trabalhista das empresas e de enrijecimento do mercado de trabalho; e c) financiamento da habitação, saneamento e infra-estrutura urbana: os recursos do Fundo seriam geridos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), e destinados ao financiamento da construção de habitações, o saneamento ambiental e a infra-estrutura urbana”.

Esse relatório procura efetuar uma análise crítica do FGTS (ações, normativas jurídico-institucionais e resultados). A primeira seção apresenta uma síntese da institucionalidade e das principais questões sobre a operacionalidade do FGTS. Identifica o processo decisório e a governança, com destaque para as regras vigentes e para a prática de gerenciamento e controle. Procura descrever os principais programas, custo dos recursos para o Fundo e para o tomador. Realiza ainda um panorama das transformações institucionais ocorridas nos sistemas de financiamento da habitação e de saneamento ambiental, a fim de explicitar as principais restrições à expansão dos investimentos. A segunda seção detalha o estado financeiro do Fundo, com ênfase nas fontes de recursos e nas aplicações (linhas, programas, montantes, discriminação de beneficiados, quando possível) e para os

custos de administração cobrada pela instituição gestora. A terceira seção analisa a situação patrimonial do Fundo, com ênfase nos resultados da atuação (volumes de crédito, aplicações em títulos públicos etc.) e nos empregos gerados. Finalmente, nas considerações finais, delineiam-se algumas questões sobre o futuro do Fundo e sugestões para o aperfeiçoamento das aplicações.

A pesquisa evidencia que as medidas de saneamento financeiro e de aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e controle foram capazes de assegurar a melhoria administrativa e o controle público sobre o FGTS, permitindo um desempenho financeiro positivo. Apesar dessas iniciativas positivas, a partir de meados dos anos 1990 as possibilidades de utilização de recursos do FGTS para aplicações nos setores da habitação e do saneamento foram limitadas por uma série de restrições decorrentes da condução da política macroeconômica. Entre 1998 e 2004, houve drástica redução das aplicações, em consequência de uma série de resoluções do Senado Federal, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central que restringiram o gasto público, tendo em vista a necessidade de se alcançar metas de superávit fiscal. Na mesma perspectiva, se colocaram o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Desde então, o nível de contratações tem permanecido muito abaixo das disponibilidades, sobrando recursos do FGTS, na medida em que grande parte dos Municípios e Estados brasileiros não dispõe de capacidade de endividamento e, portanto, não podem acessar recursos do FGTS. No caso das políticas de habitação e saneamento, além da desarticulação institucional entre as três esferas de governo, destacam-se as limitações do uso do FGTS para novos financiamentos, dados os estoques de dívidas acumuladas pelas Cohab e Concessionárias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) e autarquias municipais autônomas, bem como os graves problemas de gestão e falta de controle público dessas instituições. Dessa forma, nesse período, viveu-se uma situação paradoxal, na qual existiam recursos disponíveis no FGTS e faltavam tomadores públicos de empréstimos.

Para melhorar as condições de acesso das populações de mais baixa renda, o Conselho Curador do FGTS, tem estabelecido diretrizes para a concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas. Inicialmente esse desconto era concedido na forma de taxas de juros diferenciadas em função do valor da avaliação do imóvel, da região geoeconômica e da faixa de renda do proponente. Atualmente, o desconto se dá na ampliação da capacidade de pagamento do mutuário e na cobertura da remuneração dos agentes financeiros – diferencial da taxa de juros e taxa de administração (equilíbrio financeiro da operação). Em 2006, foi concedido R\$ 1,9 bilhão em descontos, sendo R\$ 1 bilhão para reduzir a prestação do mutuário e R\$ 9 milhões para equilíbrio de taxas de juros dos agentes financeiros. Salienta-se, no entanto, que a redução das taxas de juros de curto prazo (Selic), que

remuneraram os recursos líquidos aplicados em títulos da dívida pública, diminui tendencialmente a capacidade de o Fundo viabilizar essas operações de desconto.

Diante dessas restrições relacionadas à demanda – falta de capacidade de pagamento das famílias, limites ao endividamento de governos estaduais e municipais (Senado Federal), restrições às novas operações de crédito de Estados e municípios (CMN) independente da capacidade de pagamento dos tomadores –, o fluxo de arrecadação de empréstimos tem sido sistematicamente maior do que às novas aplicações. Em 2000, o retorno de empréstimos excedeu às novas operações em R\$ 6,1 bilhões. Em 2005 e 2006, reduziu para R\$ 2,5 bilhões. Esse fato revela uma “ociosidade” dos recursos do FGTS, enquanto fundo rotativo de crédito, uma vez que não consegue alocar em novos empreendimentos os retornos das aplicações realizadas.

Merece destaque ainda o fundo de liquidez, ou seja, a formação de reserva líquida mensal destinada a assegurar a capacidade de pagamento de gastos eventuais não previstos relativos aos saques das contas vinculadas. O fundo de liquidez não tem mostrando um padrão definido: somava R\$ 2,7 bilhões em 1996; pulou para R\$ 5,2 bilhões em 1998; caiu nos anos seguintes, até atingir R\$ 3 bilhões em 2004, e mais do que duplicou em 2006, atingindo R\$ 7,3 bilhões. Finalmente, a carteira de títulos do FGTS, que agrega as suas disponibilidades, deduzidos os valores aplicados na conta de depósitos. A remuneração mínima estabelecida pela Resolução CCFGTS no. 45, de 18 de setembro de 1991, é de taxa anual de juros de 6%, acrescida da atualização monetária incidente sobre os depósitos de poupança do primeiro dia do mês. Essa carteira foi praticamente multiplicada por três, saltando de R\$ 22,9 bilhões em 1996 para R\$ 65,3 bilhões em 2006. Se o fundo de liquidez (que tem sido mantido em patamar muito superior ao da década de 1990) for acrescido da carteira de títulos públicos, as disponibilidades do FGTS somaram R\$ 72,6 bilhões em dezembro de 2006. A título de comparação, os desembolsos para aplicações em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana foram de apenas 10% daquele montante, R\$ 7,6 bilhões. Como sinalizado, as dificuldades enfrentadas pelos gestores do Fundo para ampliar as aplicações são de grande monta. Provêm das restrições ao endividamento de Estados e Municípios, a baixa capacidade de pagamento dos mutuários de menor renda, a desarticulação das instâncias institucionais de implementação dessas políticas públicas. Mas, não se pode deixar de explicitar que essas restrições ao manter os recursos do FGTS em títulos públicos subtraem recursos disponíveis para aplicações em novos projetos de desenvolvimento econômico e social.

Em agosto de 2007, a maioria dos Estados permanecia dentro dos limites de endividamento fixados pelo Senado, com exceção de Alagoas e Rio Grande do Sul. Ainda que não se possa abrir mão

de todas as restrições sobre as operações de crédito com o setor público, essa redução no endividamento relativo dos Estados abre espaço para se *excepcionalizar* as operações relacionadas ao saneamento ambiental e à habitação popular. Não bastaria ampliar o limite de valor específico das operações de crédito do setor público em saneamento, como sinalizado pela Resolução do Banco Central no. 3.153/2003. Haveria de ilimitar o valor global para operações de crédito do setor público em saneamento e habitação popular. Conquanto o FGTS não seja capaz de atender a toda demanda por investimentos em habitação e saneamento, é evidente que continua uma fonte de financiamento relevante com recursos disponíveis. Os investimentos com recursos do FGTS poderiam ainda ampliar o emprego e melhorar a qualidade de vida das populações.

A recuperação dos investimentos requer a restauração da capacidade operacional das empresas de saneamento ambiental e habitação popular. O que passaria por um saneamento das estruturas financeiras (algumas apresentam patrimônio líquido negativo), pelo aperfeiçoamento da gestão, pela qualidade dos recursos humanos disponíveis, e ampliação do controle público das empresas. Isso exigiria um movimento coordenado entre o Ministério das Cidades e o conjunto dos governadores para promover uma reestruturação dos balanços e da governança corporativa das empresas. Exigiria também uma maior transparência das receitas e dos gastos, para facilitar a destinação de recursos não-onerosos dos tesouros para complementar a operacionalidade do sistema, dada a baixa capacidade de pagamento das populações mais pobres. Vale dizer, haveria de se promover uma reestruturação do modelo de saneamento e de habitação popular no país. Na forma atual, grande parte dos recursos (onerosos e não-onerosos) tem origem na esfera federal, mas as instâncias executivas descentralizadas – estaduais e municipais – têm baixa capacidade de endividamento e operacional, com empresas desestruturadas. O modelo não tem funcionalidade e os recursos do FGTS permanecem “esterilizados” em títulos da dívida pública.

A redução das taxas de juros de curto prazo (Selic) diminui gradativamente a capacidade de o Fundo viabilizar os subsídios nas operações de crédito para famílias até cinco salários mínimos, por meio dos descontos. Isso parece exigir uma integração das políticas de habitação implementadas pelo Ministério das Cidades. Uma possibilidade concreta seria integrar os recursos destinados ao Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), com baixíssima efetividade, dada a dificuldade de os municípios elaborarem os projetos, com os programas de investimento do FGTS, por meio da CEF. Ou seja, os recursos não-onerosos do PEHP poderiam ser utilizados para ampliar os descontos e viabilizar os financiamentos habitacionais para famílias até cinco salários mínimos.

Esse conjunto de restrições pelo lado da demanda de novos créditos, mas também em decorrência das pressões exercidas pelas centrais sindicais por melhores rendimentos nos depósitos resultaram em algumas alterações no direcionamento dos recursos pelo Conselho Curador do FGTS. Diante da necessidade anual de investimentos em setores de infra-estrutura estimada em R\$ 87,7 bilhões (Abidib, 2006) e do patrimônio líquido do FGTS de R\$ 22 bilhões, o Conselho Curador, sob a liderança da CEF, aprovou a criação do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS). A Medida Provisória no. 349, de 22 de janeiro de 2007, convertida em Lei no. 11.491, de 20 de junho de 2007, liberou o uso de R\$ 5 bilhões do patrimônio líquido do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para investimentos em obras de infra-estrutura nos setores de energia, rodovias, ferrovia, hidrovias, porto e saneamento (montante que poder ser elevado até 80% do patrimônio líquido do FGTS registrado em 31 de dezembro de 2006). Para evitar riscos excessivos nas operações, haverá um limite de 30% para investimento do Fundo em cada projeto. O restante dos recursos terá de advir da iniciativa privada ou de outros financiadores, alavancando os recursos iniciais do FI-FGTS. Assim, o Conselho Curador pretende utilizar parte dos recursos aplicados em títulos da dívida pública, para impulsionar o financiamento do desenvolvimento econômico e social do país. O objetivo seria sair da ciranda financeira da dívida pública.

Em suma, a despeito do comportamento pró-cíclico de suas contas, com aumento dos saques e redução dos depósitos em momentos de retração da atividade econômica, o Fundo tem recursos disponíveis e pode ampliar significativamente seu papel no financiamento das políticas de habitação, saneamento e infra-estrutura. O FGTS torna-se ainda mais relevante quando se considera a dificuldade de se viabilizar recursos internos de longo prazo para o financiamento do investimento, sem os mecanismos da poupança compulsória.

## A Evolução Institucional e Patrimonial do Fundo de Amparo ao Trabalhador<sup>2</sup>

### Introdução

A Constituição Federal (5 de outubro de 1988, art. 239<sup>3</sup>) 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<sup>4</sup>. O FAT tornou-se um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio 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 (ver Figura 1). Dada essa característica, o retorno dos projetos passou a realimentar os novos desembolsos, tornando-se o principal *funding* do BNDES.

Este relatório procura efetuar uma análise crítica do FAT (ações, normativas jurídico-institucionais e resultados). A primeira seção apresenta uma síntese da institucionalidade e das principais questões sobre a operacionalidade do FAT. Apresenta os processos decisórios e de governança, com destaque para as regras vigente e para a prática de gerenciamento e controle. Procura

<sup>2</sup> Agradeço aos comentários, sugestões e apoio dos técnicos do BNDES: Ernani Torres Filho, Marta [Prochnik](#) e Vivian Machado dos Santos. Agradeço ainda os esclarecimentos de Manoel Eugênio Guimarães de Oliveira, Coordenador-Geral do FAT, e Paulo César Bezerra de Souza, Líder do Ambiente de Aplicações Financeiras do FAT. Paulo Amora me ajudou na preparação das séries estatísticas.

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

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

§ 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o **caput** deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

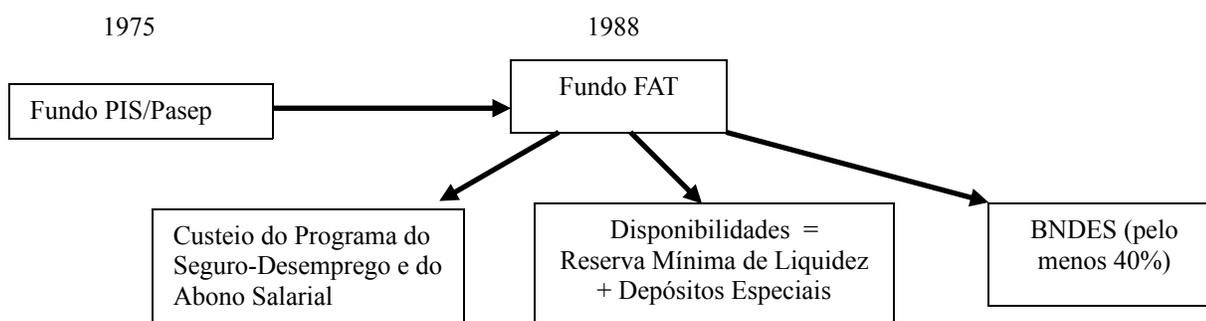
§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”.

<sup>4</sup> Pela Lei Complementar no. 19, de 25 de junho de 1974, as arrecadações relativas aos referidos Programas passaram a figurar como fonte de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Pela Lei Complementar no. 26, de 11 de setembro de 1975, estes Programas foram unificados, sob denominação Fundo PIS-Pasep (regulamentado pelo Decreto no. 78.276/1976).

descrever os principais programas, custo dos recursos para as instituições financeiras e para os tomadores. A segunda seção detalha o estado financeiro atual do Fundo, com destaque para as fontes de recursos e para as aplicações (linhas, programas, montantes, número de beneficiados, quando possível). A terceira seção analisa a situação patrimonial do Fundo, com ênfase nos resultados da atuação (volumes de aplicações). A quarta seção discute o papel duplo na relação entre o FAT e o BNDES. Finalmente, a quinta seção apresenta algumas questões sobre o futuro do Fundo e sugestões para o aperfeiçoamento das aplicações.

**Figura 1. Transformação do Fundo PIS/Pasep no Fundo FAT**



## 1. A institucionalidade e principais questões sobre a operacionalidade do FAT

A Lei no. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, regulamentou o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e instituiu o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores (quatro centrais sindicais), dos empregadores (quatro centrais patronais) e do governo, como gestor do Fundo<sup>5</sup>. Dentre as funções mais importantes do órgão estão as de elaborar diretrizes para programas e alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda. Igualmente relevante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas – no qual estão as competências de análise das contas do

<sup>5</sup> A presidência do Codefat é rotativa entre os representantes do governo, empresários e trabalhadores, mudando a cada dois anos. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) exerce a Secretaria-Executiva. O governo é representado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Previdência Social (MPS), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Os trabalhadores são representados pela Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Social Democracia Sindical (SDS). Os empregadores são representados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Ver, Decreto no. 3.101, de 30 de junho de 1999.

Para o cumprimento de suas funções o Codefat dispõe de um Grupo de Apoio Permanente (GAP), com o objetivo de acompanhar a execução físico-financeira do FAT e de assessorar os conselheiros nos assuntos a serem deliberados, sendo esse Grupo coordenado pela Secretaria-Executiva do Codefat.

Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT.

A Lei no. 8.352, de 28 de dezembro de 1991, artigo 1º, regulamentou o uso das disponibilidades financeiras do FAT, que poderão ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil (reserva mínima de liquidez) e depois transferido para o Banco do Brasil<sup>6</sup>, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais (e não apenas no BNDES). A reserva mínima de liquidez destina-se a garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. O montante da reserva mínima não pode ser inferior ao maior dentre os seguintes valores:

“I – a diferença positiva, no exercício financeiro em curso, entre o produto da arrecadação das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição Federal e o montante global dos pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas com o Programa do Seguro-Desemprego, com o Abono Salarial e com o Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, custeados pela referida arrecadação;

II – o resultado da adição: a) dos valores pagos a títulos de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores, atualizados mês a mês pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou na sua ausência, pela variação de índice definido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), nos termos do inciso IX do art. 19º da Lei no. 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e b) de cinquenta por cento dos valores pagos a títulos de abono, nos termos do art. 9º da Lei no. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nos doze meses anteriores, atualizados na forma prevista na alínea anterior”.

<sup>6</sup> Por meio da Resolução no. 2.423, de 23 de setembro de 1997, do Banco Central: “art. 1º Estabelecer que as aplicações das disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), do Fundo de Defesa da Economia Cafeteira (Funcafê) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) somente poderão ser efetuadas por intermédio do Banco do Brasil S.A. ou de instituição integrante do conglomerado financeiro por ele liderado.

Parágrafo 1º Com a finalidade específica de acolher as aplicações referidas no **caput**, fica autorizada a constituição de fundo de investimento, o qual deverá observar as seguintes condições:

I – será regido, no que couber, pelas normas estatuídas pelo Banco Central do Brasil relativamente aos fundos de investimento financeiro;

II – de sua denominação constará a expressão “Extramercado – FAT/Funcafê/FNDE”;

III – sua carteira será composta obrigatoriamente de títulos de emissão do Tesouro Nacional e/ou do Banco Central do Brasil.

Parágrafo 2º A instituição administradora do fundo de investimento referido no parágrafo 1º perceberá, pela prestação dos serviços de gestão e administração respectivos, remuneração não superior a 0,5% a.a. (cinco décimos por cento ao ano)”.

Os recursos da reserva mínima de liquidez somente poderão ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, função transferida para o Banco do Brasil (ver nota no. 5). A parcela das disponibilidades financeiras que exceder o valor da reserva mínima de liquidez deveria ser mantida em depósitos especiais “remunerados, no mínimo pelos mesmos critérios e prazos aplicados aos depósitos das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, conforme disposto no art. 5º da Lei no. 7.862, de 30 de outubro de 1989, com a redação dada pelo art. 8º da Lei no. 8.177, de 1º de março de 1991, ou, da sua ausência, pela remuneração média diária paga pelos títulos do Tesouro Nacional, acrescidos, em ambos os casos, de juros de cinco por cento ao ano calculados *pro rata die*” (parágrafo 5º). Essa determinação foi modificada pelo disposto no art. 11 da Lei no. 9.365, de 16 de dezembro de 1996, com a redação dada pelo art. 8º da Lei no. 9.872, de 22 de novembro de 1999, possibilitando a aplicação de parte de seus recursos em depósitos especiais remunerados de liquidez imediata nas instituições financeiras oficiais federais. Em 1994, foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) pelo Codefat, se constituindo numa das principais fontes para o financiamento dos empreendedores de micros e pequenos negócios, com o objetivo primordial de gerar emprego e renda. Após o Proger (Urbano e Rural), foram sendo criados diversos outros programas de geração de trabalho, emprego e renda, contemplando desde o trabalhador informal até grandes empresas, nos diversos setores da economia nacional, objetivando a melhoria das condições de vida do trabalhador brasileiro.

Os depósitos especiais são executados por meio de programas e linhas de crédito especiais aprovados pelo Codefat<sup>7</sup>. O resultado da remuneração das disponibilidades financeiras constitui receita do FAT. Embora a lei determine que os depósitos especiais devam estar disponíveis para imediata movimentação, na prática, o Codefat realiza tais aplicações concedendo prazos às instituições financeiras para a amortização e liquidação. Os recursos eram emprestados aos bancos por meio de um contrato de 48 meses, com um período de carência e pagamento de juros e amortização semestral. Esse procedimento era possível em razão da existência de cláusula que garante o resgate antecipado desses depósitos, no caso da Reserva Mínima de Liquidez ficar abaixo do limite estabelecido pela Lei no. 8.352/1991.

---

<sup>7</sup> **Programa:** o conjunto de ações que interagem para atingir objetivos e públicos-alvos específicos mediante a operação de uma ou mais linhas de crédito, tais como: Proger Urbano, Pronaf, Proger Rural, Protrabalho, Proemprego, FAT-Habitação, FAT-Exportar, FAT-Fomentar (para uma descrição dos programas, ver Quadro 1 no Anexo).

**Linha de Crédito Especial:** linha de crédito com ação de caráter excepcional, tratada com status de programa, para efeito de administração e controle, podendo ser subdividida em modalidades, por exemplo: FAT-Integrar; FAT-Integrar Norte e FAT-Vila Panamericana (para uma descrição dos programas, ver Quadro 1 no Anexo).

Por meio das Resoluções no. 439 a 442, de 2 de junho de 2005, o Codefat aprovou nova sistemática para os depósitos especiais, a fim de evitar que recursos ficassem nas tesourarias das instituições financeiras oficiais federais sem a sua efetiva destinação. Foi alterada também a forma de reembolso dos recursos alocados em depósitos especiais. A nova sistemática de alocação e movimentação dos recursos de depósitos especiais instituiu os seguintes procedimentos: (i) adoção de uma Programação Anual de Depósitos Especiais (PDE)<sup>8</sup>, acima da reserva mínima de liquidez, a ser elaborada pelo MTE e aprovada pelo Codefat, autorizando a alocação dos recursos programados anualmente; (ii) o controle da alocação dos recursos e da movimentação dos depósitos especiais por programa ou linha de crédito especial, (iii) o estabelecimento do Reembolso Automático (RA) de recursos. O reembolso automático passou a ser apurado e devido mensalmente por programa ou linha de crédito. Pela Resolução no. 489, de 28 de abril de 2006, que alterou a Resolução no. 439/2005, o RA passou a ser apurado da seguinte forma:

- a) 2% ao mês sobre o saldo devedor total (valores aplicados e não-aplicados), exceto o Programa FAT Infra-Estrutura cujo percentual é 1% ao mês sobre o saldo devedor total e o FAT-Giro que possui recolhimento específico;
- b) e parcela do saldo disponível (não-aplicado) que exceder a 6% do saldo devedor total, descontados os ingressos dos últimos três meses e os retornos – valores pagos pelos mutuários – dos últimos dois meses. Para o FAT Infra-Estrutura serão descontados os retornos dos últimos quatro meses<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Programação de Depósitos Especiais (PDE) consiste em autorização para que a Secretaria-Executiva do Codefat e o MTE realizem a alocação dos recursos nos agentes financeiros, mediante celebração de Termo de Alocação de Depósito Especial (Tade) do FAT e plano de trabalho devidamente aprovados pela Secretaria-Executiva Codefat. Alterações ou ajustes na PDE, durante sua vigência, terão o mesmo trâmite da programação inicial. No exercício seguinte, e visando a continuidade dos programas enquanto o Codefat não aprova a nova PDE, fica o Ministério autorizado a proceder à alocação de até 10% da programação aprovada para o exercício anterior, tomando-se por base a posição do mês de dezembro.

<sup>9</sup> “Art. 6º Os recursos dos depósitos especiais serão reembolsados mensalmente ao FAT pela instituição financeira, sendo denominado de Reembolso Automático (RA), que será calculado na seguinte forma:

$$RA = \eta + \beta$$

Onde:

RA = Reembolso Automático;

$\eta = 0,02 \times ST$ ;

$\beta = [(SD - MP - MR) - (0,06 \times ST)]$ ;

$\beta = 0$ , quando do resultado da expressão matemática de  $\beta$  for menor ou igual a zero;

ST = saldo total do depósito especial do Programa ou da Linha de Crédito Especial, resultante do somatório do saldo disponível para aplicação e do saldo dos recursos aplicados, posição de fechamento do último dia do mês anterior ao do recolhimento do RA;

SD = saldo disponível para aplicação, posição de fechamento do último dia do mês anterior ao do recolhimento do RA;

MP = montante das parcelas depositadas nos três últimos meses, calendário, incluindo-se o mês de competência dos saldos SD e ST;

A exceção ao FAT – Infra-Estrutura justifica-se pelo fato de este programa contemplar projetos de longo prazo de maturação, com um período de carência maior, o que retarda o ingresso dos retornos das operações no Banco. Nesse caso, um reembolso de 2% ao mês poderia ocasionar um descasamento entre o fluxo de retorno e o pagamento do Reembolso Automático ao FAT (Santos, 2006: p.11). Ademais, se os recursos repassados (e os retornos) não forem utilizados em três meses têm de ser devolvidos ao Codefat.

Em suma, a alocação dos recursos em depósitos especiais passou a ser efetuada por programa ou linha de crédito especial, mediante a celebração do Termo de Alocação de Depósito Especial do FAT (Tade)<sup>10</sup> entre a Secretaria Executiva do Codefat e o agente financeiro solicitante. Com isso, reduziu-se, significativamente, a quantidade de contratos financeiros para controle. Com a implantação dessa sistemática, o agente financeiro passou a apresentar um extrato financeiro por Tade aprovada. Funciona como se o Tade fosse uma conta corrente em que se fazem créditos e débitos ao longo de sua existência. No sistema de controle anterior, por Resolução, a cada nova alocação era como se houvesse aberto outra conta corrente para o mesmo fim e titular, multiplicando os pontos de controle.

Esse procedimento de controle aliado ao Reembolso Automático de Recursos Disponíveis está proporcionando uma movimentação mais eficiente dos depósitos especiais do FAT, uma vez que aumentou a velocidade da circulação dos recursos, dificultando que os agentes financeiros optem pela possibilidade de fazer caixa ao invés de aplicar os recursos nos financiamentos<sup>11</sup>. A reestruturação do controle da movimentação dos recursos não alterou a sistemática de remuneração dos depósitos especiais, ou seja, Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, do Banco Central do Brasil<sup>12</sup>)

---

MR = montante dos retornos das operações nos dois últimos meses, calendário, incluindo-se o mês de competência dos saldos SD e ST, a exceção do Programa FAT – Infra-estrutura de que trata a Resolução no. 438, de 2 de junho de 2005, no qual se considerará os quatro últimos meses.

§ 1º Nos depósitos especiais destinados ao Programa FAT – Infra-estrutura de que trata a Resolução no. 438/2005, aplicar-se-á, quando do cálculo do RA, o percentual de 1% (um por cento) sobre o ST no primeiro termo da equação ( $\eta$ ) de que trata o **caput** deste artigo, ou seja,  $\eta = 0,01 \times ST$ . (...)

§ 6º Nos Programas e Linhas de Crédito Especiais criados a partir da data desta Resolução, fica a Secretaria Executiva do Codefat, quando da celebração de Tade, autorizada a conceder carência de até 24 (vinte e quatro) meses, a contar do primeiro depósito de parcela dos recursos do correspondente depósito especial do FAT, incluindo-se o mês da liberação do depósito, para ser calculado o primeiro termo da equação ( $\eta$ ) de que trata o **caput** deste artigo, ficando, durante o período da carência concedida, o RA restrito ao segundo termo da equação ( $\beta$ ), ou seja,  $RA = \beta$ . (...)

<sup>10</sup> Termo de Alocação de Depósito Especial do FAT (Tade): termo de formalização da aplicação de recursos do FAT, na modalidade de depósito especial, em instituição financeira oficial federal, a ser celebrado entre o MTE/Codefat, por intermédio da Secretaria-Executiva do Codefat, e a instituição financeira.

<sup>11</sup> Todavia, um dos riscos implícitos da nova sistemática é o encurtamento dos prazos das aplicações pelas instituições financeiras para cumprir o retorno programado com o Codefat.

<sup>12</sup> Trata-se de um sistema informatizado que se destina à custódia de títulos escriturais de emissão do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil, bem como ao registro e à liquidação de operações com os referidos títulos. A taxa Selic desempenha o papel de taxa de juros básica da economia, constituindo-se no custo de oportunidade do dinheiro no país.

no disponível e Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>13</sup> no aplicado (Relatório de Gestão do FAT, *Exercício 2006*: p.61).

Com a sistemática de reembolso automático está se deixando de trabalhar com os reembolsos parcelados e pré-datados (parcelas semestrais). Parte-se do princípio de que os recursos não aplicados nos financiamentos para geração de trabalho, emprego e renda devem retornar ao FAT, e não ficarem “esterilizados” no disponível dos agentes financeiros (fazendo caixa), aguardando o vencimento do prazo de reembolso. Caso haja necessidade de acréscimos de entradas ao fluxo de caixa do FAT, a Secretaria-Executiva do Codefat estabelecerá programação de reembolso a ser cumprida pelos agentes financeiros, independentemente do reembolso automático, podendo também o agente financeiro fazer reembolsos antecipados independentemente do RA ou, se for o caso, do que vier a ser programado pela Secretaria-Executiva do Codefat.

Os agentes financeiros passaram a trabalhar com as condições totais de prazos das linhas de crédito definidas no Plano de Trabalho. Isto é, em qualquer época de vigência do programa ou linha de crédito especial, de acordo com a disponibilidade de recursos, o agente financeiro poderá contratar operações de crédito com os prazos máximos das linhas de crédito, conforme a necessidade dos projetos a serem financiados. Na sistemática anterior, à medida que venciam as parcelas de reembolso e se aproximava o vencimento final do depósito especial, a possibilidade de realização de operações de crédito, ainda mais daquelas com prazos mais extensos, diminuía. Os agentes financeiros preferiam, então, deixar de operar e “esterilizar” os recursos para não correr riscos de descasamentos de fluxo de caixa ao proceder o reembolso pré-datado. Em geral, gozavam de prazos maiores aqueles que tivessem seus projetos financiados nos primeiros três anos de vigência das Resoluções. Com a adoção do Reembolso Automático, a qualquer tempo os beneficiários podem gozar dos prazos máximos das linhas de crédito, conforme análise do agente financeiro.

O Reembolso Automático introduz também o conceito de “Eficiência Alocativa”. Quanto maior o montante de recursos aplicados pelo agente financeiro, em relação à soma dos recursos alocados mais os recursos reembolsados, maior será o valor desembolsado em operações de crédito e, conseqüentemente, maior a eficiência alocativa que é calculada da seguinte forma:

---

<sup>13</sup> A TJLP foi instituída pela Medida Provisória no. 684, de 31 de outubro de 1994, sendo definida como o custo básico dos financiamentos concedidos pelo BNDES. Posteriores alterações ocorreram por meio da Medida Provisória no. 1.790, de 29 de dezembro de 1998 e da Medida Provisória no. 1.921, de 30 de setembro de 1999, convertida na Lei no. 10.183 de 12 de fevereiro de 2001. A TJLP tem período de vigência de um trimestre-calendário, sendo calculada a partir dos seguintes parâmetros: I – meta de inflação calculada *pro rata* para os doze meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, inclusive, baseada nas metas anuais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); II – prêmio de risco. Em junho de 2007, o CMN aprovou a redução da TJLP para 6,25% ao ano.

$$EA = (RPL) / (RLO + REB)$$

onde:

EA = Eficiência Alocativa;

RPL = Recursos Aplicados;

RLO = Recursos Alocados;

REB = Recursos reembolsados por amortização de financiamentos (Relatório de Gestão do FAT, *Exercício 2006*: p.62).

Assim, a reestruturação da sistemática de alocação e movimentação dos depósitos especiais procurou melhorar o gerenciamento dos recursos disponíveis por programa; agilizar a liberação dos recursos; adotar programação antecipada dos depósitos especiais, por programa/linha especial de crédito e por exercício, com base em informações fornecidas pelos bancos, combinadas com projeções elaboradas pelo MTE e aprovadas pelo Codefat (Relatório de Gestão do FAT, *Exercício 2005*: p.10); reduzir a quantidade de resoluções de alocações, extratos financeiros e das rotinas de análise de planilhas financeiras; consolidar os planos de trabalho de cada resolução em um único plano de trabalho por programa ou linha de crédito especial; diminuir rotinas operacionais com ganho de tempo para a realização de outras atividades, em especial, as de controle e avaliação. A adoção do reembolso automático, com base no desempenho da instituição financeira, possibilitou a concessão de operações de crédito com prazos máximos, conforme a necessidade, em qualquer data do período do depósito especial (Relatório de Gestão do FAT, *Exercício 2006*: p.60).

Em suma, a reserva mínima de liquidez é o valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional, de forma a garantir o pagamento do benefício do seguro-desemprego e o abono salarial por seis meses. As disponibilidades financeiras do FAT, excedentes à reserva mínima de liquidez, podem ser alocados sob a forma de depósitos especiais efetuados junto às instituições federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal e BNDES) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) que funcionam como agentes financeiros dos programas.

O FAT transformou-se, então, no “núcleo organizador das políticas de emprego” implementadas no país. Apesar da insuficiência dos programas e do fraco desempenho do mercado de trabalho, 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. As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT foram estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, que promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado,

em virtude de dispensa sem justa causa; de qualificação e requalificação profissional<sup>14</sup> e de orientação e intermediação de mão-de-obra<sup>15</sup>) e os Programas de Geração de Emprego e Renda (com a execução de programas de estímulo à geração de empregos e fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos), cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais, criados pela Lei no. 8.352, de 28 de dezembro de 1991 (ver Figura 2). Em geral, as ações do Programa do Seguro-Desemprego são executadas de forma descentralizada, por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE), entidades contratadas pelos Estados, Municípios e consórcios de municípios, além de outras entidades conveniadas diretamente com o MTE, com a participação das Comissões de Emprego locais<sup>16</sup>.

Como sugerido, para o BNDES é destinado pelo menos 40% do FAT ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, complementados por aplicações das disponibilidades financeiras, sob a forma de depósitos especiais, conforme a Lei no. 8.352/1991. Esses recursos têm sido utilizados para financiar programas específicos de aplicações, aprovados pelo Codefat, a partir de proposta elaborada pelo BNDES, em consonância com critérios gerais estabelecidos pelo referido Conselho. Dessa forma, os recursos do FAT no Sistema BNDES somam o saldo de recursos ordinários (correspondente aos 40%) e o de depósitos especiais.

Os recursos ordinários são remunerados pela TJLP<sup>17</sup>. Conforme a Resolução no. 320, emitida pelo Codefat, em 29 de abril de 2003, uma parcela de até 50% dos recursos ordinários do FAT pode ser utilizada para financiamento a empreendimentos e projetos visando à produção e comercialização de bens com reconhecida inserção internacional. Para esta parcela de recursos, que integrarão o programa FAT – Cambial, bem como os saldos devedores dos financiamentos com eles concedidos, seu contravalor em reais será determinado com base na taxa do dólar americano e serão remunerados pela

---

<sup>14</sup> A qualificação profissional (por meio do Plano Nacional de Qualificação – PNQ) objetiva a qualificação profissional de trabalhadores, certificação e orientação do trabalhador brasileiro, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade.

<sup>15</sup> A intermediação de mão-de-obra procura recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores.

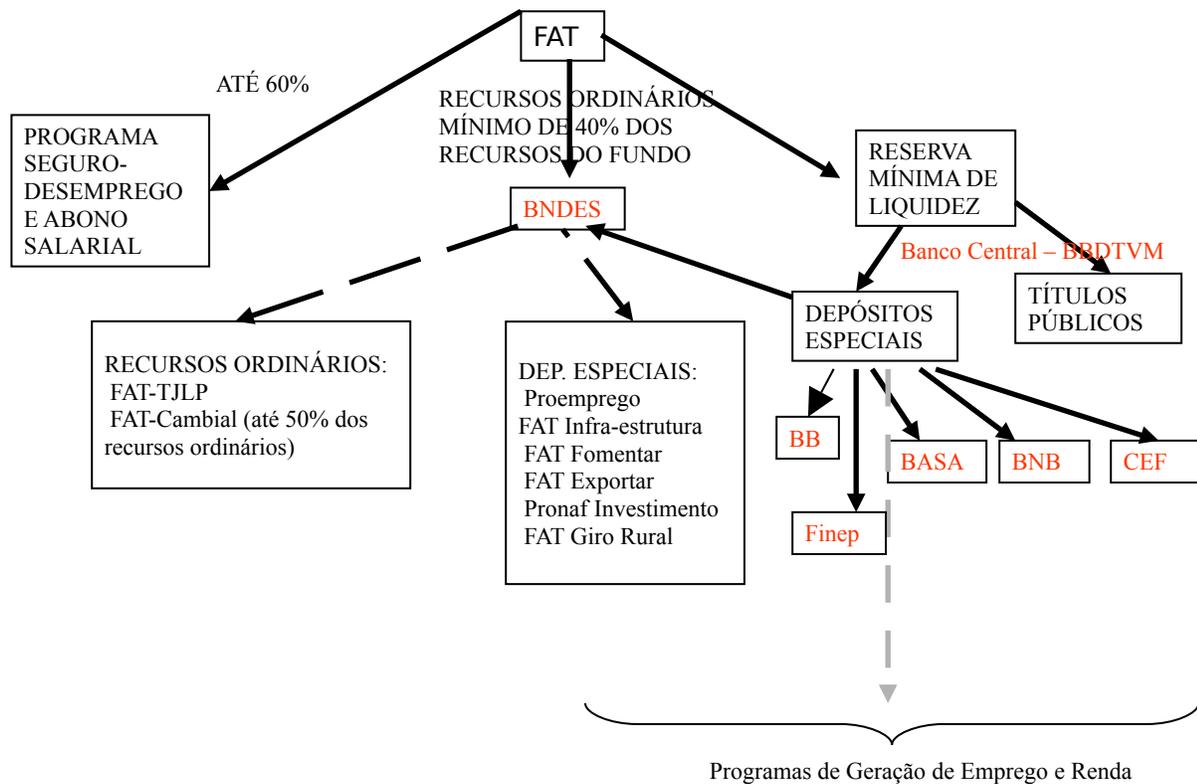
<sup>16</sup> As Comissões de Emprego possuem a mesma estrutura do Codefat (caráter permanente, deliberativo, tripartite e paritário), também desempenham papel importante no Programa de Geração de Emprego e Renda, uma vez que cabe a elas definir as prioridades locais de investimento, que orientam a atuação dos agentes financeiros.

<sup>17</sup> O Art. 4º da Medida Provisória 684/1994 estabelece: “Art. 4º Os recursos do Fundo de Participação Pis-Pasep, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo da Marinha Mercante, repassados ao BNDES e destinados a financiamentos contratados a partir de 1º de dezembro de 1994, terão como remuneração nominal, a partir daquela data, a TJLP do respectivo período.

Parágrafo único. O BNDES transferirá, nos prazos legais, ao Fundo de Participação Pis-Pasep e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador o valor correspondente à TJLP aludida no **caput** deste artigo, limitada a 6% (seis por cento) ao ano, capitalizada a diferença, podendo o Conselho Monetário Nacional alterar esse limite”.

*Libor* (London Interbank Offered Rate – Taxa Interbancária de Oferta no Mercado de Londres). Semestralmente, nos meses de janeiro e julho, o BNDES transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos ordinários, relativos a TJLP e a *Libor*, sendo a variação da TJLP limitada a 6% ao ano. A diferença entre TJLP e o limite de 6% ao ano é capitalizada junto ao saldo devedor (ver Quadro 1).

Figura 2. Fluxo de Recursos do FAT



#### Observações:

- Disponibilidades do FAT = Reserva Mínima de Liquidez (RML) + Depósitos Especiais.
- O volume das reservas mínimas é o referente ao maior de:
  - (arrecadação de contribuições) – (pagamentos efetuados por conta das dotações orçamentárias para atender as despesas do programa de seguro-desemprego e do abono e dos repasses para o BNDES); ou
  - (valores pagos a título de benefícios do seguro-desemprego nos seis meses anteriores corrigidos pelo INPC/IBGE) + (50% do valor pago a título de abono nos 12 meses anteriores).
- As RML inicialmente aplicadas no Banco Central foram transferidas para um Fundo de Renda Fixa Exclusivo FAT administrado pela BBDTVM (BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários SA) do Banco do Brasil.
- Remuneração dos Depósitos Especiais: igual à remuneração das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional (Selic) ou TJLP;
- Remuneração dos recursos ordinários repassados ao BNDES: TJLP ou *Libor* (para FAT cambial).

Os depósitos especiais do FAT são remunerados pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Os recursos ainda não utilizados são remunerados pelos mesmos critérios aplicados às disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional (taxa Selic). Como sugerido

acima, a Resolução no. 439, do Codefat, de 2 junho de 2005, alterou a forma de reembolso dos recursos alocados em depósitos especiais ao FAT. Desde então passou a existir o Reembolso Automático (RA) apurado e devido mensalmente por programa ou linha de crédito (modificada pela Resolução no. 489, de 28 de abril de 2006). O BNDES presta contas sobre as transferências dos recursos ordinários do FAT e dos depósitos especiais, periodicamente, à Secretaria Executiva do Codefat, por meio da apresentação de relatórios gerenciais.

**Quadro 1. FAT Constitucional e FAT Depósitos Especiais: Principais Características**

Fonte de Recursos	Características
FAT Constitucional (recursos ordinários)	<p>Origem: 40% da arrecadação da contribuição para o PIS-Pasep</p> <p>Aplicação: programas de desenvolvimento econômico</p> <p>Prazo de exigibilidade: indefinido</p> <p>Remuneração: TJLP ou dólar + <i>Libor</i></p> <p>Pagamento de juros: limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em <i>Libor</i>.</p>
FAT Depósitos Especiais	<p>Origem: recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao MTE/Codefat</p> <p>Aplicação: programas e setores específicos</p> <p>Prazo de exigibilidade: definido</p> <p>Remuneração: TJLP ou Selic</p> <p>Pagamento de juros e amortização: 2% ao mês sobre o saldo devedor do fim do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT Infra-estrutura.</p>

**Fonte:** Santos (2006: p.14). Para a remuneração dos Depósitos Especiais administrados pelos BNDES, ver também Resolução 489/2006 e Resolução 439/2005.

De acordo com o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) do FAT, os principais programas são implementados por meio de ações contidas no Orçamento Geral da União (Quadro 2) e ações extra-orçamentárias (Quadro 3), voltadas para a criação de empregos e geração de renda, por meio de aplicações financeiras na modalidade de depósitos especial, às quais se vinculam as concessões de créditos operadas pelas instituições financeiras oficiais federais.

No âmbito dos programas orçamentários, destacam-se as seguintes ações de apoio ao trabalhador: pagamento de benefício financeiro temporário ao trabalhador; qualificação profissional; intermediação de mão-de-obra; geração de informações sobre o mercado de trabalho (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e Pesquisas de Emprego e Desemprego – PED); apoio a ações de geração de emprego e renda; identificação profissional (Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS); Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e pagamento do benefício do Abono Salarial (ver Quadro 2). O abono salarial (um salário mínimo) é assegurado aos trabalhadores inscritos no Programa de Integração Social – PIS, no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, ou no Cadastro Nacional do Trabalhador – CNT há pelo menos cinco anos; que tenham recebido em média até dois salários

mínimos mensais no ano anterior de empregador pessoa jurídica, ou pessoa física a ela equiparada pela legislação do imposto de renda; tenha os dados informados pelo empregador na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (Cf. art. 9º da Lei no. 7.998, de 11 de janeiro de 1990). Têm direito à rentabilidade sobre o saldo atualizado das cotas, os trabalhadores com carteira assinada antes de 4 de outubro de 1988; possuam saldo de cotas na sua conta, ou seja, não tenham retirado o saldo por motivo de apodentadoria, reforma militar, transferência para reserva remunerada, invalidez permanente, benefício assistencial à pessoa portadora de deficiência e ao idoso; Aids, câncer, tanto do titular como dos dependentes; idade igual ou superior a setenta anos; morte do participante.

No âmbito do programa de “Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda” de execução não-orçamentária, procura-se estimular o desenvolvimento econômico e social do país por meio da democratização do crédito produtivo assistido, gerando emprego, trabalho e renda (ver Quadro 3). Os principais beneficiários tendem a ser: micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais e microempreendedores de baixa renda ou populares (setor informal), além de setores e regiões específicos, objetivando o desenvolvimento sustentável, por meio da associação crédito e capacitação para gerar novas oportunidades de trabalho e renda. Ressalte-se que as ações constantes do Programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda não refletem o conjunto dos Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT. Há ainda as seguintes Linhas/Programas: Proger Urbano Profissional Liberal, Proger Urbano Professores, FAT Infra-Estrutura Econômica, FAT Infra-Estrutura Insumos Básicos, FAT Giro Rural e FAT Vila Pan-americana, dentre outros<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Para uma descrição dos programas, em termos dos objetivos, taxas de juros e prazos das operações, ver Quadro 1 no Anexo.

Quadro 2. Programas e Ações no Âmbito da Execução Orçamentária

Programa		Objetivo	Público-Alvo	Ações
0068	Erradicação do Trabalho Infantil	Eliminar a prática do trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 anos	Crianças e adolescentes na faixa etária de 5 a 16 anos incompletos que estão trabalhando em situações ilegais	4641 – Publicidade de Utilidade Pública
0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	Elevar o número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho por meio da consolidação do Sistema Público de Emprego, reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado a suas habilidades e mitigar o custo social do desemprego	Trabalhador formal dispensado do sistema produtivo ou com contrato de trabalho suspenso, aqueles a procura de postos de trabalho, e empregados privados e públicos atendidos pelo abono salarial.	2553 – Identificação da População por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); 0653 – Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico; 0217 – Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso; 0581 – Pagamento do Benefício Abono Salarial; 0583 – Pagamento do Seguro-Desemprego; 2550 – Orientação Profissional e Intermediação de Mão-de-Obra; 2633 – Habilitação do Trabalhador ao Seguro-Desemprego; 2272 – Gestão e Administração ao Programa; 2624 – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED; 4245 – Classificação Brasileira de Ocupações; 4812 – Pesquisas sobre Emprego e Desemprego; 4641 – Publicidade de Utilidade Pública; 2621 – Relação Anual de Informações Sociais – RAIS; 4784 – Remuneração dos Agentes Pagadores e Operacionalização do Seguro-Desemprego; 4783 – Remuneração dos Agentes Pagadores e Operadores do Benefício Abono Salarial; 4741 – Sistema de Integração das Ações de Qualificação Profissional com a Intermediação do Emprego e Seguro-Desemprego
0101	Qualificação Social e Profissional	Promover a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador articuladas com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade.	Trabalhadores que necessitem de qualificação ou requalificação profissional para sua inserção no mercado de trabalho ou manter seus empregos, e pessoas que desejem abrir negócio próprio.	6405 – Identificação e Disseminação de Metodologias e Tecnologias Sociais de Qualificação; 4728 – Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações no Sistema Público de Emprego e de Economia Solidária; 4733 – Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Políticas de Inclusão Social; 4725 – Qualificação de Trabalhadores para Manutenção do Emprego e Incremento de Renda; 6638 – Certificação Profissional de Trabalhadores; 2272 – Gestão e Administração ao Programa; 4641 – Publicidade de Utilidade Pública

Continua

Quadro 2. Programas e Ações no Âmbito da Execução Orçamentária

Programa		Objetivo	Público-Alvo	Ações
0102	Rede de Proteção ao Trabalho	Garantir o cumprimento das normas legais e convenionadas de proteção ao trabalho	População economicamente ativa – PEA	4641 – Publicidade de Utilidade Pública; 4767 – Sistema de Informações sobre a Inspeção do Trabalho
0103	Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho	Estimular o desenvolvimento econômico e social do País por meio da democratização do crédito produtivo assistido, capaz de gerar emprego, trabalho e renda.	Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais e microempreendedores de baixa renda ou populares, além de setores e regiões específicos, objetivando o desenvolvimento sustentável, através da geração de novas oportunidades de trabalho e renda.	2597 – Monitoramento das Cadeias Produtivas e dos Beneficiários
0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	Promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros, conciliando os interesses da exploração comercial com a necessidade de sua conservação.	Pescadores, armadores de pesca, empresários de pesca, aquícultores e sociedade.	0585 – Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal
0106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do trabalho, emprego e renda.	Governo.	2619 – Apoio à Implementação de Políticas na Área de Trabalho; 4815 – Funcionamento das Unidades Regionais; 2272 – Gestão e Administração ao Programa; 8093 – Observatório do Mercado de Trabalho; 8073 – Ouvidoria-Geral e Serviços Interativos de Atendimento ao Cidadão-Usuário do Ministério do Trabalho e Emprego; 2631 – Coordenação e Manutenção do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
0107	Erradicação do Trabalho Escravo	Erradicar a prática de exploração do trabalho escravo.	Trabalhadores submetidos à condição análoga a de escravos.	0686 – Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo; 4641 – Publicidade e Utilidade Pública
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	Destinar, pelo menos quarenta por cento da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP repassadas ao FAT, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES.	0158 – Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	BNDES – ações orçamentárias sem especificação de meta física, uma vez que têm a natureza de empréstimo.
1387	Microcrédito Produtivo Orientado	Apoiar e estimular o microcrédito produtivo orientado, com ênfase no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte, individual ou coletivo, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento em âmbito local.	Pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 60 mil	9A10 – Concessão de Crédito Produtivo Orientado a Microempreendedores Populares; 2B12 – Fomento ao Desenvolvimento de Instituições de Microcrédito; 2272 – Gestão e Administração do Programa.

Fonte: Relatório de Gestão do FAT, Exercício 2006, p. 16-29, em observância ao Decreto no. 5.233, de 6 de outubro de 2004.

**Quadro 3. Execução Não-orçamentária (aplicação financeira na modalidade de Depósitos Especiais<sup>1</sup>) – Programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda**

	<b>Ações Cadastradas no SIGPlan</b>	<b>Programa/Linha de Crédito/Instituída pelo Codefat</b>
905J	Concessão de Crédito Produtivo às Micro e Pequenas Empresas Urbanas	Proger Urbano, somente operações contratadas com micro e pequenas empresas.
905K	Concessão de Crédito às Cooperativas e às Associações de Produção	Proger Urbano e Proger Rural (somente em operações com cooperativas e associações de produção).
905L	Concessão de Crédito aos Micro e Pequenos Produtores Rurais	Proger Rural, somente operações contratadas com mini e pequenos produtores rurais.
905M	Concessão de Financiamento às Empresas do Setor Infra-Estrutura	FAT Integrar FAT Infra-estrutura
905N	Concessão de Financiamento às Empresas dos Setores de Comércio, Serviços, Indústria de Transformação, Turismo e Exportações	FAT Pró-Inovação (Finep) Proger Turismo Proger Exportação FAT Exportar FAT Fomentar
905O	Concessão de Financiamento às Empresas de Setores Intensivos em Mão-de-obra	FAT Habitação FAT Material de Construção FAT Revitalização.

**Fonte:** *Relatório de Gestão do FAT*, Exercício 2006, p. 13, em observância ao Decreto no. 5.233, de 06 de outubro de 2004.

**Nota:**

1) O FAT tem autorização para aplicar suas disponibilidades financeiras em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco do Brasil S/A, ou em depósitos especiais remunerados e disponíveis para imediata movimentação em instituições financeiras oficiais federais, conforme estabelece o art. 9º da Lei no. 8.019/1990, com a redação dada pelo art. 1º da Lei no. 8.352/1991.

De acordo com o *Relatório de Gestão do FAT* (Exercício 2006, p.5 e 6), a gestão financeira do FAT é operada por diferentes Unidades Gestoras do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com as seguintes atribuições:

- a) o gerenciamento das receitas e aplicações financeiras (extramercado, depósitos especiais e empréstimo constitucional ao BNDES) é realizado pela Coordenação-Geral do FAT (CGFAT). Nessa Unidade está registrado o patrimônio financeiro do Fundo, detendo o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) matriz do órgão 38901-FAT (ver Figura 3);
- b) o gerenciamento dos programas e ações finalísticas está a cargo da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE);
- c) a execução orçamentária e financeira dos recursos necessários aos pagamentos dos benefícios seguro-desemprego e abono salarial cabe à CGFAT, após serem solicitados os recursos pela SPPE, observando-se a segregação de função estabelecida na Portaria MTE no. 414 de 28 de julho de 2004;
- d) a execução orçamentária e financeira dos convênios está a cargo de diferentes Secretarias do MTE, cabendo-lhes a análise e aprovação dos Planos de Trabalho, acompanhamento da

execução dos convênios e analisar a aprovação das respectivas prestações de contas, bem como a proposição de contas especial, quando for o caso;

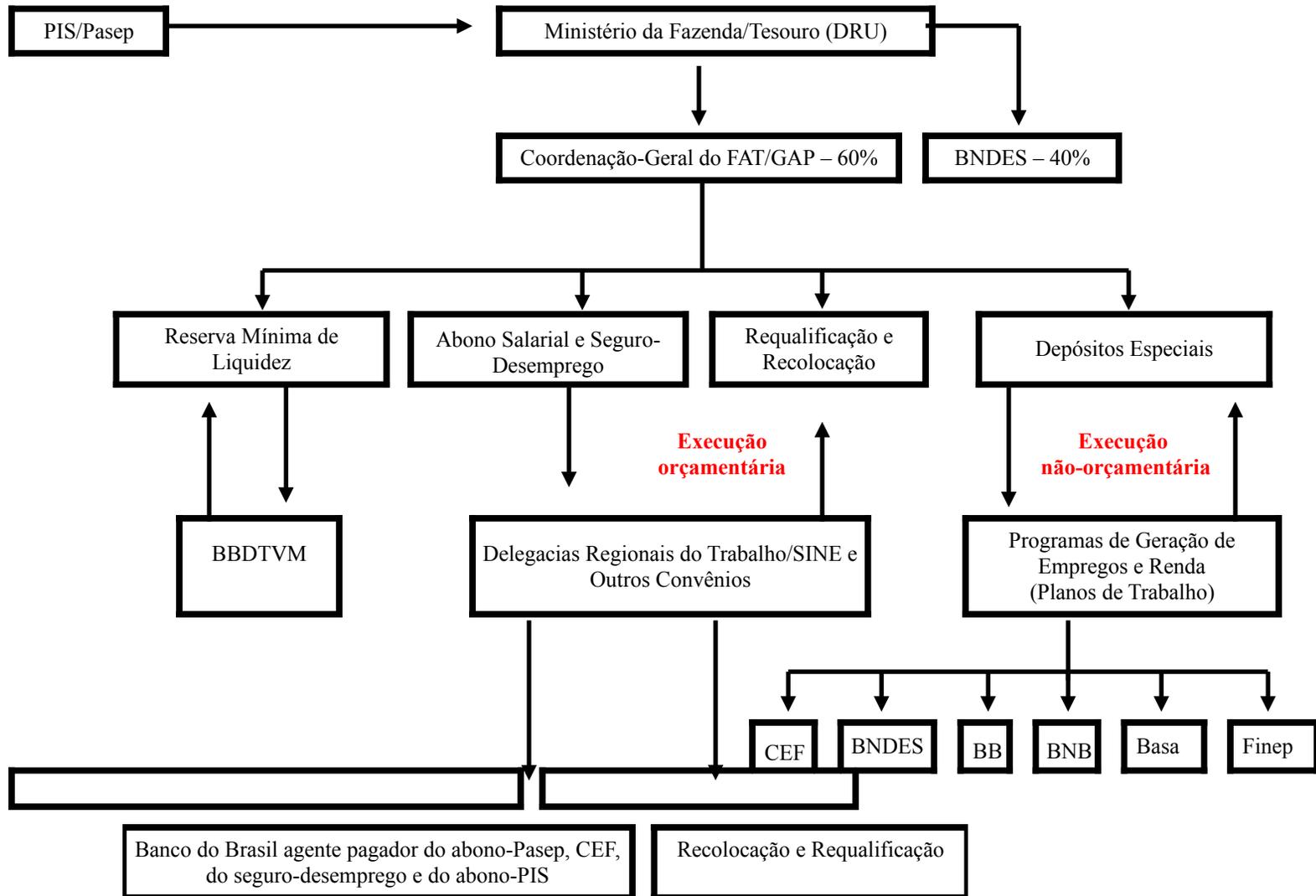
e) a execução orçamentária e financeira dos contratos está a cargo da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), por intermédio da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRL). Às Secretarias do MTE competem a elaboração dos projetos básicos dos serviços e fornecimento de bens demandados, cabendo à CGRL a realização do processo licitatório, o empenho da despesa contratual, a celebração dos instrumentos, o acompanhamento da execução dos contratos em conjunto com as Secretarias demandadoras dos serviços, a liquidação do empenho, o pagamento das despesas relativas aos contratos depois de devidamente atestados pelas Secretarias receptoras dos serviços, quando for o caso;

f) as Delegacias Regionais do Trabalho (DRT) realizam as execuções orçamentárias e financeiras, tanto de contrato como de convênios, quando for o caso;

g) o gerenciamento das atividades necessárias à apuração do orçamento do FAT, contemplando a descentralização de créditos orçamentários e financeiros, está a cargo da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGOFC/SPOA), que exerce as atribuições de setorial de orçamento, de finanças e de contabilidade do MTE e do FAT.

Enfim, esta é uma complexa estrutura de gestão financeira do FAT no interior do Ministério do Trabalho e Emprego mediante a qual ocorrem a execução orçamentária e não-orçamentária dos programas e ações com recursos do FAT. Configura-se, então, a existência de vários FAT: o FAT Constitucional administrado pelo BNDES, o FAT seguro-desemprego e abono salarial, gerido pelo Codefat e a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; o FAT depósitos especiais, administrado pela Coordenação-Geral do FAT, com o apoio das instituições financeiras oficiais. A execução não-orçamentária é operada pela CGFAT por se tratar de aplicação financeira em depósitos especiais do FAT. Os depósitos especiais são realizados nas instituições financeiras federais depois de autorizados pelo Secretário-Executivo do MTE e pelo Secretário-Executivo do Codefat, em observância aos Termos de Alocação de Depósitos Especiais (Tade) e Termos Aditivos (TA) celebrados nos limites autorizados pelo Codefat, mediante aprovação da Programação Anual de Aplicação de Depósitos Especiais do FAT (PDE) para cada exercício.

Figura 3. Fluxo Decisório no Gerenciamento dos Recursos do FAT



**Nota:** o registro contábil das operações é realizado pela Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGOFC), da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), do Ministério do Trabalho e Emprego.

## 2. Análise dos fluxos financeiros do FAT

Como mostrado acima, as principais fontes de recursos do FAT são as contribuições para o PIS e para o Pasep e as receitas financeiras provenientes:

- i) das remunerações sobre repasses de recursos para financiamentos de projetos de desenvolvimento econômico, recolhidas semestralmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- ii) das remunerações das aplicações financeiras do Fundo em depósitos especiais;
- iii) das remunerações das aplicações financeiras das disponibilidades do FAT em títulos do Tesouro Nacional componentes da conta do Fundo no Banco do Brasil Extramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa, administrado pela BBDTVM; e
- iv) das remunerações dos saldos de recursos disponíveis nas contas-suprimento do Fundo, na CEF e no Banco do Brasil, para pagamento dos benefícios seguro-desemprego e abono salarial<sup>19</sup>.

A receita proveniente da arrecadação das contribuições para o PIS e para o Pasep após atingir o patamar mais baixo de R\$ 16,73 bilhões em 1998, apresentou tendência de crescimento a partir de 2000, com a exceção do ano de 2002 (ver Tabela 1). Esse movimento está relacionado com a retomada da economia, com a ampliação da formalização do trabalho e com mudança na alíquota das contribuições. A Lei no. 10.637, de 30 de dezembro de 2002, instituiu a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), modificando a alíquota de 0,65% para 1,65%. Posteriormente, a Lei no. 10.865, de 30 de abril de 2004, definiu a cobrança das contribuições PIS/Pasep nas importações de bens e serviços, mantendo a alíquota de 1,65%, para o PIS/Pasep-Importação<sup>20</sup>.

A partir de março de 1994, no entanto, com a instituição do Fundo Social de Emergência – FSE (Emenda Constitucional no. 1, de 1º de março de 1994), posteriormente alterado para Fundo de Estabilização Fiscal – FEF (Emenda Constitucional no. 10, de 4 de março de 1996, e Emenda

<sup>19</sup> A essas fontes são adicionadas a arrecadação da cota-parte da contribuição sindical, a restituições de convênios; as restituições de benefícios não desembolsados pelos agentes pagadores, algumas multas destinadas ao FAT, e outros recursos repassados para o FAT pelo Tesouro Nacional.

<sup>20</sup> No caso de importação de produtos farmacêuticos, alíquota de 2,1%; produtos de perfumaria, de toucador ou de higiene pessoal, 2,2%; máquinas e veículos, 2%; pneus novos de borracha e câmaras-de-ar de borracha, 2%; autopeças, 2,3%. Ficaram reduzidas a zero as alíquotas das contribuições, nas hipóteses de importação de papel destinado à impressão de jornais, pelo prazo de 4 anos a contar da data de vigência desta Lei, ou até que a produção nacional atenda 80% (oitenta por cento) do consumo interno; nafta petroquímica, gás natural, produtos hortícolas, frutas, sementes e embriões entre outros.

Constitucional no. 17, de 22 de novembro de 1997), parte da arrecadação PIS/Pasep passou a ser direcionada para o Tesouro Nacional, como desvinculação de receita. Até 31 de dezembro de 1999, eram direcionados 100% das contribuições das instituições financeiras e 20% das demais contribuições para esses Fundos. Desde 21 de março de 2000 têm sido direcionados 20% da arrecadação das contribuições para o Tesouro Nacional, nos termos da desvinculação (Desvinculação de Recursos da União – DRU) autorizada pela Emenda Constitucional no. 27, de 21 de março de 2000, e pela Emenda Constitucional no. 42, de 19 de dezembro de 2003 (ver Tabela 1). De todo modo, pode-se observar um evidente crescimento dos recursos transferidos para o FAT: R\$ 12,79 bilhões em 1995; R\$ 15,07 bilhões em 2000 e R\$ 19,75 bilhões em 2006, quando apresentou uma taxa de crescimento de 11,85% em relação ao ano anterior (ver Tabela 1).

**Tabela 1. Arrecadação da contribuição PIS/Pasep e Direcionamento de Recursos para o Tesouro Nacional**

Valores em R\$ bilhões a preços médios de 31/12/2006 (IGP-DI)

	Arrecadação PIS/PASEP	FSE/FEF/DRU (*)	Arrecadação devida ao FAT	DRU / Arrecadação	Taxa de crescimento do FAT
	(A)	(B)	(C)	(D=B/A)	
1995	17,29	4,50	12,79	26,03	-
1996	18,82	4,57	14,25	24,26	11,45
1997	17,73	4,59	13,14	25,87	-7,81
1998	16,73	4,46	12,27	26,66	-6,62
1999	20,09	7,29	12,80	36,29	4,32
2000	17,78	2,72	15,06	15,30	17,63
2001	18,84	3,77	15,07	20,00	0,10
2002	18,59	3,71	14,88	19,98	-1,29
2003	20,19	4,04	16,15	20,00	8,53
2004	21,36	4,27	17,09	20,00	5,84
2005	22,08	4,42	17,66	20,00	3,33
2006	24,69	4,94	19,75	20,00	11,85

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

**Nota:**

(\*) A partir de 21/03/2000 – Desvinculação de Recursos da União (Emendas Constitucionais nos. 27 e 42).

Com o direcionamento de parte das contribuições para o PIS e para o Pasep ao Tesouro Nacional, o fluxo primário de receitas e despesas do FAT passou a apresentar déficits renitentes (ver Tabela 2). O bom desempenho da arrecadação do PIS/Pasep não tem sido suficiente para anular o déficit primário estrutural do FAT. Em 2006, a arrecadação somou R\$ 20,1 bilhões, mas as despesas totalizaram R\$ 23,7 bilhões, sendo R\$ 7,8 bilhões transferidos ao BNDES para aplicações em financiamentos de programas de desenvolvimento econômico, R\$ 11,2 bilhões utilizados para o pagamento de seguro-desemprego, R\$ 4 bilhões em abono salarial, R\$ 83,1 milhões em qualificação profissional e R\$ 604,2 milhões em outras despesas (intermediação de mão-de-obra, gastos com a

manutenção dos programas, Pesquisas sobre Emprego e Desemprego, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, Relação Anual de Informações Sociais, informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social, pesquisas, estudos de avaliação, campanhas educativas e informativas, manutenção das unidades regionais do MTE, entre outras). Com isso, registrou-se um déficit de R\$ 3,6 bilhões. As despesas com seguro-desemprego cresceram 25,1% em relação ao ano anterior<sup>21</sup>; as despesas com abono salarial, 40,7%<sup>22</sup>. Ambas representaram 64,2% das despesas e quase o dobro do valor transferido ao BNDES. A qualificação profissional absorveu apenas 0,35% das despesas, com uma queda de 5,36% em relação ao ano anterior.

Desde 2002, observam-se reduções significativas dos recursos utilizados para qualificação profissional. Em 2001, foram direcionados R\$ 853,7 milhões; em 2006, R\$ 83,1 milhões. Ou seja, um volume dez vezes menor. A fim de melhorar a operacionalização desses programas, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego propôs a construção em âmbito nacional de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda<sup>23</sup>.

Esses déficits primários vêm sendo cobertos por outras receitas do FAT, cuja quase totalidade é constituída de receitas financeiras provenientes das aplicações das disponibilidades do Fundo, dos depósitos especiais e dos juros pagos pelo BNDES, como remuneração dos recursos concedidos. A adição de tais receitas possibilita ao Fundo obter resultados positivos, permitindo-lhe dar sustentabilidade a programas de geração de trabalho, emprego e renda, mediante aplicação de recursos em depósitos especiais destinados a tais programas e linhas de crédito especiais. Em 2006, por

---

<sup>21</sup> Como sugerido acima, o Programa do Seguro-Desemprego tem como objetivo prover assistência financeira temporária a: a) trabalhadores formais (empregados de pessoa jurídica ou física e ela equiparada) demitidos sem justa causa e/ou auxiliá-los na busca de uma nova colocação no mercado de trabalho, incluindo-se, para tanto, a reciclagem e o treinamento profissional; b) trabalhadores resgatados de trabalho análogo ao trabalho escravo; c) pescador artesanal em período de defeso; d) empregado doméstico dispensado sem justa causa; e) trabalhadores com contrato de trabalho suspenso e beneficiário de bolsa de qualificação profissional. Para as condições e critérios do programa seguro-desemprego, ver Quadro 4.

Além do aumento do valor do salário mínimo, uma das razões aventadas para explicar o aparente paradoxo de aumento do seguro-desemprego associado com a expansão da atividade econômica seria a elevada rotatividade da mão-de-obra no setor formal, estimulada pela possibilidade de saque no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela perspectiva de rápida recolocação no mercado de trabalho. Em geral, o empregado aceita ser demitido sem justa causa, o que lhe permite sacar o valor disponível no FGTS em seu nome. Desempregado, habilita-se a receber o seguro-desemprego, que é pago a todo trabalhador demitido sem justa causa e que esteve empregado por pelo menos seis meses. Esse trabalhador tem direito a receber pelo menos três parcelas mensais do seguro-desemprego. Se tiver trabalhado até a demissão três anos ou mais, ele receberá cinco parcelas mensais de, no mínimo, um salário mínimo. Terminada a vigência do benefício, é recontratado pela mesma empresa.

<sup>22</sup> A formalização crescente do mercado de trabalho, especialmente dos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos, amplia o número de trabalhadores com direito a receber o benefício. A partir dos dados da RAIS estima-se que a cobertura do abono salarial em relação aos trabalhadores do mercado formal alcançou 29% em 2005/2006 (Costanzi & Ribeiro, 2007: p.22).

<sup>23</sup> Para uma discussão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, ver Moretto (2007).

exemplo, outras receitas somaram R\$ 9,4 bilhões, resultando em um superávit de R\$ 5,8 bilhões (ver Tabela 2). Todavia, com a ampliação das despesas com seguro-desemprego e abono salarial, o superávit apresentou queda de 31,6%.

#### **Quadro 4. Critérios e Valores do Programa Seguro-Desemprego**

O Programa foi criado por intermédio da Lei n.º 7.998, de 11 janeiro de 1990, que também deliberou sobre a fonte de custeio, permitindo a definição de critérios de concessão do benefício mais acessíveis e mudanças substanciais nas normas para o cálculo dos valores do seguro-desemprego.

Os critérios para a concessão do seguro-desemprego foram estabelecidos pela Lei no. 8.900, de 30 de junho de 1994, quais sejam:

I – três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo seis meses e no máximo onze meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego;

II – quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo doze meses e no máximo vinte e três meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego;

III – cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, de no mínimo vinte e quatro meses, nos 36 (trinta e seis) meses que antecederam à data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego.

A Lei no. 8.287, 20 de dezembro de 1991, criou o Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, que se destina ao pagamento do benefício ao Pescador Profissional desde que este, artesanalmente exerça suas atividades de forma individual ou em regime de economia familiar.

A Medida Provisória no. 1.726, de 3 de novembro de 1998, alterada pelas Medidas Provisórias no. 1.779-6, de 13 de janeiro de 1999, 1.779-7, de 11 de fevereiro de 1999 e 1.779-11, de 2 de junho de 1999, instituíram o pagamento de até três parcelas do benefício do seguro-desemprego para os trabalhadores em desemprego de longa duração. Esse benefício vigorou de janeiro até junho de 1999, sendo o valor de cada parcela de R\$ 100,00 (cem reais).

A Medida Provisória no. 1.986-2, de fevereiro de 2000, instituiu o seguro-desemprego do empregado doméstico e visa fornecer a assistência temporária ao empregado doméstico desempregado, inscrito no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), que tenha sido dispensado sem justa causa.

A apuração do valor do benefício tem como base o salário mensal do último vínculo empregatício, na seguinte ordem:

- a) Tendo o trabalhador recebido três ou mais salários mensais a contar desse último vínculo empregatício, a apuração considerará a média dos salários dos últimos três meses;
- b) Caso o trabalhador, em vez dos três últimos salários daquele vínculo empregatício, tenha recebido apenas dois salários mensais, a apuração considerará a média dos salários dos dois últimos meses;
- c) Caso o trabalhador, em vez dos três ou dois últimos salários daquele mesmo vínculo empregatício, tenha recebido apenas o último salário mensal, este será considerado, para fins de apuração;
- d) Caso o trabalhador não tenha trabalhado integralmente em qualquer um dos últimos três meses, o salário será calculado com base no mês de trabalho completo.

#### **Tabela para cálculo do benefício seguro-desemprego – abril/2007**

Calcula-se o valor do salário médio dos últimos três meses trabalhados e aplica-se na tabela abaixo:

Faixas de salário médio	Valor da parcela	
Até	R\$ 627,29	Multiplica-se salário médio por 0,8 (80%)
Mais de Até	R\$ 627,30 R\$ 1.045,58	O que exceder a R\$ 627,29 multiplica-se por 0,5 (50%) e soma-se a R\$ 501,83.
Acima de	R\$ 1.045,58	O valor da parcela será de R\$ 710,97 invariavelmente.

Observação: o valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo (R\$ 380,00)

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego (<http://www.mte.gov.br>).

Como se pode verificar na Tabela 3, os principais fluxos de outras receitas provêm da remuneração de aplicações financeiras no extramercado, de depósitos especiais, dos recursos transferidos ao BNDES. Em 2006, a remuneração das aplicações no extramercado representou 22,4% das outras receitas; dos depósitos especiais, 35%; dos recursos repassados ao BNDES, 39,5%. O movimento de queda da taxa de juros básica (Selic) e da TJLP poderá reduzir esse fluxo de receita, diminuindo o superávit e dificultando a implementação dos diversos programas. Entre 2005 e 2006, ocorreu uma queda de R\$ 1 bilhão na remuneração das aplicações no extramercado. Desde 2003, a remuneração sobre os saldos não desembolsados tem sido reduzida, o que pode indicar uma melhoria no gerenciamento e na aplicação dos recursos. Em 1999, a remuneração sobre os saldos não desembolsados representou 1,49% das outras receitas, caindo para 0,09% em 2006.

Como discutido, mediante os depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais, o FAT financia diversos programas de geração de emprego e renda. Essas ações (operações de crédito) são extra-orçamentárias, ou seja, não estão contidas no Orçamento Geral da União. Em geral, os recursos são aplicados no âmbito de Programas e Linhas de Crédito Especiais aprovados pela Coordenação-Geral do FAT (exigem autorização do Secretário-Executivo do MTE e do Secretário-Executivo do Codefat, em observância aos Termos de Alocação de Depósitos Especiais e Termos Aditivos celebrados nos limites autorizados pelo Codefat, mediante aprovação da Programação Anual de Aplicação de Depósitos Especiais do FAT para cada exercício, com as instituições financeiras oficiais).

Esses depósitos representam importantes fontes de recursos para o financiamento de micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia, associando crédito e capacitação para que se gere emprego e renda, e melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias. O número dessas operações de crédito tem sido crescente, com a exceção de 2001. Em 2006, foram efetuadas 2.776.556 operações no âmbito dos programas de geração de emprego e renda, sob a liderança do Proger Urbano (2.227.654 operações), seguido de longe pelo Pronaf (386.301 operações) (ver Tabela 4). Essas operações movimentaram R\$ 25,6 bilhões, sendo R\$ 7,4 bilhões pelo Proger Urbano; R\$ 5,1 bilhões pelo FAT-Infra-estrutura Econômica; R\$ 2,3 bilhões pelo Pronaf; R\$ 2,16 pelo FAT-Fomentar; R\$ 2,13 bilhões pelo FAT-Giro Rural; R\$ 1,8 bilhão pelo FAT Giro Setorial e R\$ 1,7 bilhão pelo FAT Exportar (ver Tabela 5)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Todavia, os resultados efetivos na geração de emprego e renda desses programas são incertos, dada a inexistência de acompanhamentos e de uma metodologia consolidada para verificar se os postos de trabalho previstos foram efetivamente criados (Moretto (2007: p.10). Há indicações no Ministério do Trabalho e Emprego de aperfeiçoamentos em andamento nos seus processos de acompanhamento e avaliação.

Tabela 2. Receitas e Despesas do FAT

R\$ milhões (a preços de 31.12.2006/IGP-DI).

ANO	RECEITAS	DESPESAS						Resultado Primário	Outras Receitas	Total das Receitas	Saldo
	Arrecadação PIS/Pasep	Empréstimos BNDES - 40%	Seguro-Desemprego	Abono Salarial	Qualificação Profissional	Outras	Total das Despesas				
			Pagamento	Pagamento							
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J) = (A + I)	(K) = (J - G)	
1995	12.942,3	5.108,2	8.318,0	1.370,7	48,6	313,7	15.159,1	(2.216,8)	10.623,9	23.566,2	8.407,1
1996	12.817,3	5.647,0	8.741,3	1.357,1	673,1	542,6	16.961,0	(4.143,7)	7.860,5	20.677,8	3.716,8
1997	12.921,2	5.241,8	8.464,3	1.253,4	856,2	643,1	16.458,9	(3.537,7)	7.917,5	20.838,6	4.379,8
1998	13.875,5	4.914,6	9.565,8	1.291,9	928,4	850,2	17.550,9	(3.675,4)	8.969,7	22.845,2	5.294,3
1999	12.981,1	5.161,8	8.426,6	1.216,7	748,3	789,1	16.342,4	(3.361,3)	9.548,4	22.529,5	6.187,0
2000	14.693,3	5.857,0	7.661,7	1.253,3	802,9	777,5	6.352,4	(1.659,1)	8.188,2	22.881,4	6.529,1
2001	15.100,3	5.996,4	8.517,1	1.500,2	835,7	868,7	17.718,1	(2.617,8)	8.853,8	23.954,1	6.236,0
2002	15.603,3	6.325,5	8.887,8	1.922,4	234,0	816,3	18.186,0	(2.582,6)	9.538,1	25.141,5	6.955,5
2003	15.792,1	6.632,3	8.050,2	2.182,5	54,2	486,8	17.406,0	(1.614,0)	9.851,1	25.643,1	8.237,1
2004	16.891,0	6.941,1	7.991,9	2.489,4	78,2	434,3	17.934,8	(1.043,8)	8.783,7	25.674,7	7.739,9
2005	17.855,6	7.127,3	8.964,9	2.868,2	87,8	475,7	19.524,0	(1.668,4)	10.140,7	27.996,3	8.472,3
2006	20.119,4	7.812,4	11.218,4	4.035,0	83,1	604,2	23.753,1	(3.633,7)	9.424,4	29.543,8	5.790,7

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

**Tabela 3. Fluxo de receitas do FAT – R\$ (a preços de 31/12/2006 – IGP-DI)**

<b>Ano</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
1 – Contribuição PIS/Pasep	17.288.793.033,47	18.818.917.914,11	17.725.948.462,21	16.731.347.253,95	20.091.384.768,28	17.777.168.900,83
Dedução da DRU	4.499.736.363,67	4.565.206.209,90	4.586.027.644,49	4.461.045.009,55	7.290.974.950,46	2.719.932.610,34
<b>Resultado Líquido PIS/Pasep</b>	<b>12.789.056.669,79</b>	<b>14.253.711.704,21</b>	<b>13.139.920.817,72</b>	<b>12.270.302.244,40</b>	<b>12.800.409.817,82</b>	<b>15.057.236.290,50</b>
2 – Cota-Parte Contr. Sindical	-	184.283.185,93	312.296.034,11	200.724.942,44	241.655.049,86	89.507.194,23
3 – Remuneração de Aplicações Financeiras no Extramercado	-	2.801.834.513,63	2.453.424.577,50	2.777.741.470,70	2.796.012.071,22	885.233.888,97
4 – Remuneração de Depósitos Especiais (TJLP + Selic)	-	2.626.734.388,14	2.744.765.922,00	3.652.333.333,42	4.355.507.040,53	1.498.407.167,72
5 – Remuneração de Saldos não Desembolsados	-	82.819.656,61	97.828.362,67	90.442.198,75	183.498.852,15	44.973.875,99
6 – Outras receitas patrimoniais	-	95.563.860,01	2.290.628.078,31	1.660.478.897,06	-	45.774,06
7 – Remuneração s/ repasse p/ Programas Desenvolvimento Econômico – BNDES (40%)	-	6.035.441.901,56	5.056.009.837,87	6.871.489.703,69	3.955.074.841,88	1.804.395.226,70
8 – Multas e juros devidos ao FAT	-	-	-	-	3.715.247,51	2.899.961,17
9 – Restituição de Convênios	-	36.603.352,98	-	-	24.897.063,07	17.960.333,87
10 – Restituição de Benefícios não Desembolsados	-	227.358.767,08	-	-	731.961.202,30	166.619.054,48
11 – Recursos do Tesouro Nacional (a)	-	-	-	-	-	-
12 – Recursos da COFINS (b)	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>12.789.056.669,79</b>	<b>26.344.351.330,15</b>	<b>26.094.873.630,18</b>	<b>27.523.512.790,46</b>	<b>25.092.731.186,33</b>	<b>19.567.278.767,69</b>

Continua

**Tabela 3. Fluxo de receitas do FAT – R\$ (a preços de 31/12/2006 – IGP-DI)**

<b>Ano</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
1 – Contribuição PIS/Pasep	18.840.789.497,77	18.593.470.743,58	20.185.430.568,52	21.363.682.270,16	22.075.651.137,06	24.178.434.395,95
Dedução da DRU	3.768.157.899,56	3.714.562.748,46	4.037.086.113,70	4.272.736.454,03	4.415.130.227,41	4.835.686.879,19
<b>Resultado Líquido PIS/Pasep</b>	<b>15.072.631.598,21</b>	<b>14.878.907.995,11</b>	<b>16.148.344.454,82</b>	<b>17.090.945.816,13</b>	<b>17.660.520.909,65</b>	<b>19.342.747.516,76</b>
2 – Cota-Parte Contr. Sindical	104.387.129,65	119.894.583,67	139.967.877,30	142.185.563,03	215.750.666,40	49.783.044,73
3 – Remuneração de Aplicações Financeiras no Extramercado	1.305.815.536,55	1.890.529.229,17	2.980.232.497,83	2.259.006.707,33	3.080.173.757,23	2.052.431.786,90
4 – Remuneração de Depósitos Especiais (TJLP + Selic)	1.516.376.500,32	1.786.557.737,42	2.427.416.522,49	2.629.585.751,65	3.270.676.796,69	3.212.747.299,90
5 – Remuneração de Saldos não Desembolsados	25.557.115,75	24.380.708,40	32.709.940,84	13.633.570,65	12.294.643,52	8.479.595,93
6 – Outras receitas patrimoniais	24.194,61	37.845,14	54.722,48	17.032,01	2.154,92	-
7 – Remuneração s/ repasse p/ Programas Desenvolvimento Econômico – BNDES (40%)	2.088.841.443,92	2.396.401.765,68	2.527.265.737,54	2.941.376.009,12	3.317.655.083,96	3.625.494.299,36
8 – Multas e juros devidos ao FAT	3.328.683,20	4.097.997,25	7.425.186,78	8.233.761,90	11.400.625,51	7.043.121,72
9 – Restituição de Convênios	17.282.032,15	11.186.749,75	24.563.867,84	32.225.502,36	22.211.481,39	22.214.344,18
10 – Restituição de Benefícios não Desembolsados	135.903.773,95	248.383.111,64	236.741.130,74	110.538.365,74	164.480.443,14	171.437.197,56
11 – Recursos do Tesouro Nacional (a)	229.445.910,81	6.272.259,20	13.387.929,82	24.415.370,46	-	21.809.541,98
12 – Recursos da COFINS (b)	-	32.207.252,65	-	-	22.369.384,38	5.693.473,13
<b>TOTAL</b>	<b>20.499.593.919,11</b>	<b>21.398.857.235,07</b>	<b>24.538.109.868,47</b>	<b>25.252.163.450,37</b>	<b>27.777.535.946,79</b>	<b>28.519.881.222,15</b>

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

**Notas:**

a) Transferências eventuais do Tesouro para cobrir despesas de programas específicos de interesse no governo, tais como proteção ao pescador artesanal, bolsa qualificação, seguro-desemprego ao trabalhador em condições de trabalho escravo etc.

b) COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.

**Tabela 4. Programas de Geração de Emprego e Renda Executados mediante Depósitos Especiais do FAT**

Programas	Número de operações											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Proger Urbano	18.629	41.337	48.804	44.023	48.664	184.670	98.396	109.016	470.199	1.571.269	2.149.083	2.227.654
FAT-Empreendedor Popular	-	-	-	-	-	-	-	14.060	110.854	108.520	6.116	6.648
Proger Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	59	491	999	2.017
Proger – Bens de Consumo Duráveis	-	-	-	-	-	-	-	-	9.959	63	-	-
Proger Exportação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33	110	242
Jovem Empreendedor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	179
Proger Rural	62.916	120.354	65.578	58.666	35.267	19.117	13.229	54.391	17.916	9.103	2.603	2.610
Pronaf	10.515	90.514	378.508	482.533	569.575	677.760	624.439	612.018	390.931	119.764	396.308	386.301
Proemprego	-	465	235	128	2.352	1.513	223	21	147	112	409	1.186
Protrabalho	-	-	-	23.189	9.747	9.549	2.665	222	16	-	-	-
PCPP	-	-	-	42.314	65.338	74.243	89.664	97.822	47.097	-	-	-
FAT-Habitação	-	-	-	-	-	-	-	9.124	3.046	853	340	24
FAT-Material de Construção	-	-	-	-	-	-	-	-	53.926	401.216	259.886	114.802
FAT-Revitalização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
FAT-Fomentar	-	-	-	-	-	-	-	-	4.080	3.905	2.347	7.079
FAT-Integrar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	63	788	2
FAT Giro Rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.034	6.399
FAT Giro Setorial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.566
FAT Giro Coop. Agropecuário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27
FAT Inclusão Digital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.290	10.013
IE Econômica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.334	2.956
IE Insumos Básicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	610	607
FAT Vila Panamericana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
FAT-Exportar	-	-	-	-	-	-	-	250	186	182	208	196
Finep	118	72	175	228	34	10	7	0	25	-	66	48
<b>TOTAL</b>	<b>92.178</b>	<b>252.742</b>	<b>493.300</b>	<b>651.081</b>	<b>730.977</b>	<b>966.862</b>	<b>828.623</b>	<b>896.924</b>	<b>1.108.441</b>	<b>2.215.574</b>	<b>2.823.534</b>	<b>2.776.556</b>

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

**Tabela 5. Programas de Geração de Emprego e Renda Executados mediante Depósitos Especiais do FAT**

R\$ mil (Valores expressos em dez./2006 – IGP-DI)

<b>Programas</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Proger Urbano	506.601	1.153.872	1.283.973	847.609	876.570	1.651.764	1.261.924	1.525.161	2.649.892	4.830.464	6.346.625	7.387.212
FAT-Empreendedor Popular	-	-	-	-	-	-	-	93.122	348.928	143.412	32.450	37.545
Proger Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	4.059	26.856	52.893	75.877
Proger - Bens de Consumo Duráveis	-	-	-	-	-	-	-	-	9.056	52	-	-
Proger Exportação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.279	6.328	9.266
Jovem Empreendedor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.228
Proger Rural	1.316.519	2.482.227	1.718.196	1.289.247	764.368	350.322	212.898	788.503	326.096	246.786	70.971	70.192
Pronaf	161.093	861.736	3.704.995	3.066.233	3.002.267	3.187.520	2.692.421	2.439.874	1.564.584	860.229	1.795.824	2.291.478
Proemprego	-	6.443.444	3.022.921	2.172.965	3.633.872	4.982.645	3.302.853	2.714.242	2.490.433	2.313.187	1.001.776	514.121
Protrabalho	-	-	-	725.508	375.458	466.308	157.824	43.310	3.549	-	-	-
PCPP	-	-	-	107.438	154.211	156.673	177.688	167.339	67.718	-	-	-
FAT-Habitação	-	-	-	-	-	-	-	656.935	199.908	51.677	23.427	1.779
FAT-Material de Construção	-	-	-	-	-	-	-	-	157.287	1.030.246	612.620	251.214
FAT-Revitalização	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	378	-
FAT-Fomentar	-	-	-	-	-	-	-	-	603.793	971.350	2.422.591	2.165.637
FAT-Integrar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.606	446.688	2.114
FAT Giro Rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	556.178	2.126.504
FAT Giro Setorial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.863.631
FAT Giro Coop. Agropecuário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	34.488
FAT Inclusão Digital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.577	11.849
IE Econômica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.944.140	5.100.069
IE Insumos Básicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	817.320	1.521.628
FAT Vila Panamericana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	196.774	-
FAT-Exportar	-	-	-	-	-	-	-	1.822.977	1.116.113	2.804.994	3.310.748	1.766.630
Finep	228.691	69.308	196.603	327.993	85.770	37.033	9.580	-	296.970	-	761.970	355.448
<b>TOTAL</b>	<b>2.212.905</b>	<b>11.010.587</b>	<b>9.926.689</b>	<b>8.536.993</b>	<b>8.892.516</b>	<b>10.832.265</b>	<b>7.815.189</b>	<b>10.251.464</b>	<b>9.838.384</b>	<b>13.316.137</b>	<b>22.401.280</b>	<b>25.588.911</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

Salienta-se que a expansão das operações e do volume de recursos destinado ao Proger Urbano esteve associada com a implementação do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), por meio da Resolução do Codefat no. 231, de 23 de dezembro de 1999, reduzindo o risco das instituições financeiras (ver Gráfico 1)<sup>25</sup>. Como grande parte desses recursos se destina aos pequenos produtores – as 2,6 milhões de operações de crédito do Proger Urbano e do Pronaf movimentaram R\$ 9,7 bilhões<sup>26</sup> – apresenta vantagens e desvantagens. Por um lado, possibilita o acesso ao crédito do pequeno produtor e microempresário, viabilizando a geração de trabalho, empregos e renda para a parcela mais pobre da população brasileira. Por outro lado, onera as estruturas administrativas e de gestão de risco das instituições financeiras gestoras. Os custos envolvidos com a implementação e o acompanhamento desse conjunto de operações não é desprezível<sup>27</sup>. Ademais, a execução extra-orçamentária dessas ações introduz um enorme poder discricionário para a Coordenação-Geral do FAT. O exercício desse poder discricionário – gestão e alocação de recursos – requer equipes bem preparadas e elevada transparência nas decisões.

Procurou-se, assim, explicitar os principais resultados financeiros das atividades do FAT, tanto no que se refere às ações de assistência ao trabalhador – pagamento de benefícios (seguro-desemprego e abono salarial), qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra – como àquelas voltadas para a criação de empregos e geração de renda, que englobam os financiamentos dos programas de desenvolvimento econômico, a cargo do BNDES, e dos programas executados por meio dos depósitos especiais nas instituições financeiras federais. Deve-se registrar que a equipe técnica do Codefat tem realizado um esforço para introduzir indicadores ou parâmetros de gestão, “os quais contemplam as fases do planejamento, da organização, execução e do controle, buscando expressar a capacidade de

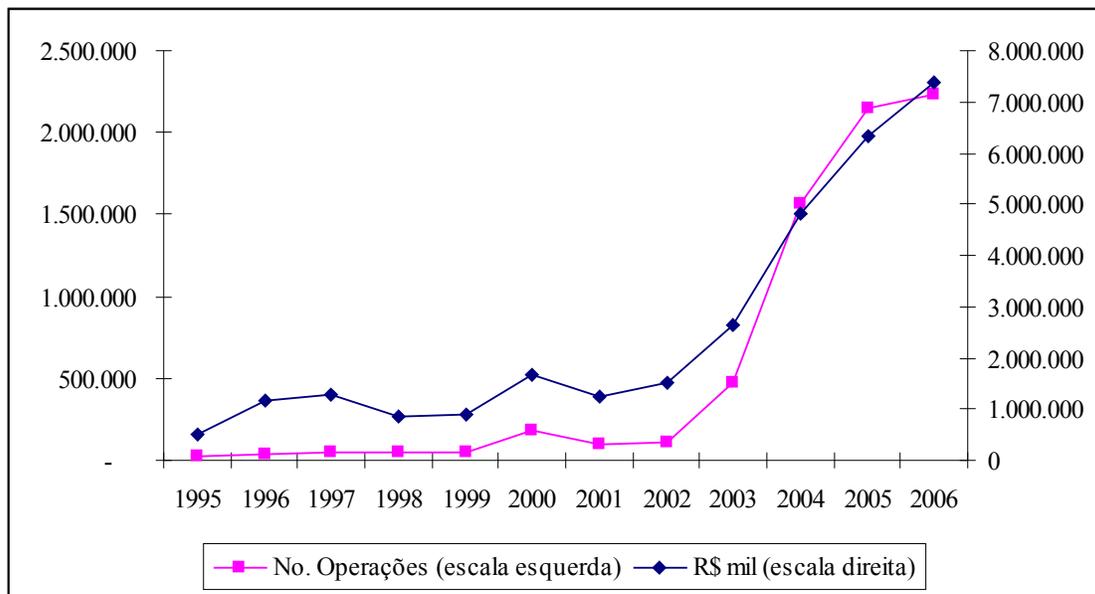
<sup>25</sup> “1º A destinação dos recursos de que trata o **caput** deste artigo fica limitada a importância de até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), para a constituição do FUNPROGER (...); 2º os recursos previstos no **caput** deste artigo deverão ser utilizados para garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, das operações de financiamentos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER, Setor Urbano).

<sup>26</sup> O conjunto dos programas e linhas de crédito especiais realizou 8,9 milhões de operações, mobilizando R\$ 71,1 bilhões, entre 2003 e 2006 (ver Tabelas 4 e 5).

<sup>27</sup> Bittencourt (2003: p.2), a partir de uma pesquisa sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) defende que além da falta de recursos orçamentários, as principais dificuldades enfrentadas pelo programa encontra-se “a baixa capilaridade (falta de interesse) do sistema bancário junto a este segmento da população (a grande maioria não tem acesso a conta corrente nos bancos), o alto custo cobrado pelos bancos públicos para operarem com o crédito rural (principalmente quando se trata de operações de pequeno valor) e a falta de garantias reais dos agricultores que demandam o crédito. Para atingir os agricultores familiares descapitalizados e dispersos nas regiões mais pobres do país (o Pronaf atende principalmente os agricultores mais capitalizados entre os pobres), o governo federal pode optar por pagar um preço muito alto para que os bancos procurem atender este público, mesmo assim com alcance limitado. O governo também pode ampliar o acesso ao crédito garantindo todas as operações, retirando os riscos e responsabilidades do sistema financeiro na realização dos empréstimos, política que tende a elevar ainda mais os gastos e reduzir a eficácia do programa”. Para o autor, uma alternativa, mais efetiva e com menor custo para a União, seria o apoio à constituição e funcionamento de instituições financeiras voltadas a microfinanças e ao microcrédito com o foco no meio rural e nos pequenos municípios.

desempenho da unidade administrativa” (Relatório de Gestão do FAT, *Exercício 2006*: p.32). Assim, foram desenvolvidos diversos indicadores de gestão, envolvendo relações entre os resultados físicos e financeiros das principais ações orçamentárias e não-orçamentárias, e a avaliação das suas movimentações financeiras por meio dos resultados na realização de receitas e na evolução do patrimônio financeiro. Esses indicadores são acompanhados pelo GAP, no cumprimento de suas atribuições de analisar e emitir parecer sobre as contas anuais do FAT, para subsidiar a deliberação do Codefat sobre as contas relativas à gestão do FAT, e divulgados nos relatórios gerenciais (ver Quadro 5).

**Gráfico 1. Proger Urbano**



**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria Executiva/ Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT (ver Tabelas 4 e 5).

### Quadro5. Indicadores ou Parâmetros de Gestão do FAT

#### a) Execução orçamentária e não-orçamentária (aplicação financeira na modalidade de Depósitos Especiais)

– **Índice de variação do custo médio do produto da ação:** é a variação percentual observada na relação entre dois valores: o primeiro é obtido pela divisão entre o crédito autorizado, para ação orçamentária, ou o valor previsto, quando for ação não-orçamentária, e a meta da ação, que indica o custo médio previsto. Obtém-se o segundo pela divisão entre a despesa liquidada, para ação orçamentária, ou valor contratado, para ação não orçamentária, e os resultados físicos da ação, que representam o custo médio realizado. O índice assim calculado é indicador de **eficiência**, uma vez que visa a demonstrar a programação e utilização dos recursos alocados.

– **Índice de realização da meta:** é a relação entre a quantidade de produtos previstos para realizar, as metas, e a quantidade de produtos realizados, resultado físico da ação. É indicador de **eficácia**, uma vez que representa o percentual de realização das metas da ação.

#### b) Realização de receitas e a evolução do patrimônio financeiro do FAT:

– **Índice de realização das receitas orçamentárias do FAT:** é a relação entre os valores estimados para as receitas orçamentárias do FAT e a sua realização. Ele é indicador de **eficiência**, uma vez que considera a capacidade de cobrir os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo, para a execução das ações e programas.

– **Índice de variação do patrimônio financeiro do FAT:** é a relação, com posição em 31 de dezembro, entre os saldos das modalidades de aplicações financeiras do FAT (Extramercado, Depósitos Especiais e Empréstimo ao BNDES) verificados no exercício em análise e no anterior. É indicador de **eficácia**, uma vez que busca evidenciar o crescimento do patrimônio financeiro do FAT.

– **Taxa de crescimento do patrimônio financeiro do FAT:** é a diferença observada entre a variação do patrimônio financeiro do FAT e os principais indicadores de inflação brasileira. Indicador de **efetividade**, uma vez que possibilita demonstrar os impactos da gestão financeira do FAT relativamente a variáveis externas.

**Fonte:** Relatório de Gestão do FAT (*Exercício 2006*: p.33-34). Para as diferentes fórmulas de cálculo e métodos de medição dos índices, ver (Relatório de Gestão do FAT, *Exercício 2006*: p.34-37).

### 3. Discussão sobre a evolução patrimonial do FAT

Como discutido acima, o patrimônio do FAT é composto por recursos financeiros aplicados nas instituições financeiras oficiais federais, alocados nas seguintes modalidades:

- a) extramercado – disponibilidades de caixa aplicadas em fundo composto de títulos públicos federais geridos pelo Banco do Brasil por meio da BB Administração de Ativos Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários S/A, no Fundo BB-Extramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa;
- b) empréstimos constitucionais – recursos destinados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico (40% da arrecadação do PIS/Pasep);
- c) depósitos especiais – disponibilidades financeiras do FAT aplicadas nas instituições financeiras oficiais federais e destinadas ao financiamento de projetos com potencial de geração de trabalho, emprego e renda;
- d) bens – uma pequena parcela dos recursos está alocada em bens móveis e imóveis administrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelos Estados. Os ativos nos Estados foram adquiridos por meio de convênios celebrados para a execução das ações do Sistema

Nacional de Emprego (SINE), do Programa de Qualificação Profissional e do Programa Primeiro Emprego;

e) recursos em caixa ou em trânsito – no final do exercício financeiro, pode acontecer de, temporariamente, existir recursos na conta única ou em trânsito (recursos destinados às instituições financeiras, mas que ainda não foram recebidos por elas, em razão do prazo de compensação das ordens bancárias).

O patrimônio do FAT tem apresentado taxas expressivas de crescimento, a única exceção foi o ano de 2002, com queda de 2,3%. Desde então voltou a se expandir, sem atingir a taxa de crescimento de 16,3% ocorrida em 1998, sob a liderança do BNDES. Em 2006, o patrimônio do FAT atingiu R\$ 129,6 bilhões (ver Tabela 6). A maior parte desses recursos estava concentrada no BNDES. O estoque de empréstimos constitucionais concedidos àquele Banco para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico somava R\$ 72,8 bilhões, representando 56,1% do total. Já o volume de aplicações em depósitos especiais efetuados pelo FAT no Banco totalizava R\$ 25,1 bilhões, o equivalente a 19,4% do patrimônio total e 52% do estoque de depósitos especiais. Salienta-se que R\$ 15,5 bilhões – correspondendo a 61,5% dos depósitos especiais – estavam alocados no programa FAT-Infra-estrutura. O programa FAT Fomentar absorvia R\$ 3,3 bilhões e; o FAT-Exportar, R\$ 2,3 bilhões. Com isso, o BNDES administrava R\$ 97,9 bilhões do FAT, correspondendo a 75,5% do total.

O estoque de recursos do FAT direcionados para os depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais atingia o montante de R\$ 48,5 bilhões, representando 37,4% do seu patrimônio<sup>28</sup>. O Banco do Brasil detinha depósitos especiais do FAT no valor de R\$ 18,2 bilhões, representando 14,1% do patrimônio total e 37,6% dos depósitos especiais. A maior parte desses recursos – R\$ 11,4 bilhões, 63% dos depósitos especiais no Banco – estava alocada em dois programas: Proger Urbano e Pronaf. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, administrava R\$ 3,7 bilhões, o equivalente a 2,8% do patrimônio total e 7,6% dos depósitos especiais. Os recursos estavam fortemente concentrados no programa Proger Urbano, R\$ 2,7 bilhões, o equivalente a 74,3% dos depósitos especiais geridos pela CEF. As outras instituições financeiras detinham R\$ 1,4 bilhão aplicados em depósitos especiais, cerca de 1% do patrimônio do FAT, sendo R\$ 672,6 milhões no Banco do Nordeste, R\$ 708,9 milhões na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e R\$ 23,1 milhões no Banco da Amazônia.

---

<sup>28</sup> Diante desse elevado estoque de recursos, registra-se mais uma vez o enorme poder discricionário da Coordenação-Geral do FAT na execução extra-orçamentária dessas ações.

**Tabela 6. Patrimônio do FAT – R\$ milhões** (valores expressos em dez./2006 – IGP-DI)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>I – EXTRAMERCADO</b>	<b>11.560,1</b>	<b>9.601,4</b>	<b>8.035,4</b>	<b>9.475,7</b>	<b>8.095,3</b>	<b>10.700,8</b>
<b>II – BNDES – Prog. de Desenvolvimento Econômico Social</b>	<b>36.823,4</b>	<b>41.453,6</b>	<b>45.887,6</b>	<b>53.203,1</b>	<b>55.189,9</b>	<b>58.928,7</b>
<b>III – DEPÓSITOS ESPECIAIS</b>	<b>11.856,7</b>	<b>17.276,7</b>	<b>20.666,2</b>	<b>24.480,9</b>	<b>24.587,4</b>	<b>25.306,7</b>
<b>III.1 – Banco do Nordeste</b>	<b>289,8</b>	<b>1.053,9</b>	<b>2.195,4</b>	<b>4.460,6</b>	<b>4.597,9</b>	<b>4.643,2</b>
Proger Urbano	289,8	964,3	1.796,8	2.324,9	2.070,2	1.999,2
Proger Rural	-	89,6	398,6	861,3	777,7	727,8
Pronaf	-	-	-	264,1	489,4	512,4
Estiagem	-	-	-	292,6	273,2	243,3
Protrabalho	-	-	-	717,7	987,4	1.160,5
<b>III.2 – Banco do Brasil</b>	<b>9.050,2</b>	<b>11.940,6</b>	<b>9.865,7</b>	<b>8.530,4</b>	<b>7.227,1</b>	<b>6.462,6</b>
Saúde	6.020,1	8.321,3	4.757,4	335,4	-	-
BBSECA	-	-	-	1.484,3	1.051,6	330,7
Proger Rural	2.797,1	3.077,9	4.305,9	5.198,5	4.372,6	3.813,8
Pronaf	-	-	-	479,7	828,5	1.105,5
Proger Urbano	232,9	541,3	802,4	1.032,4	974,5	1.212,6
FAT Eletrodomésticos	-	-	-	-	-	-
FAT Habitação	-	-	-	-	-	-
FAT Integrar	-	-	-	-	-	-
FAT Giro Rural – Aquisição de Títulos/Prod.Rurais	-	-	-	-	-	-
FAT Inclusão Digital	-	-	-	-	-	-
FAT Giro Setorial	-	-	-	-	-	-
FAT GIRO – Rural Fornecedores	-	-	-	-	-	-
<b>III.3 – BNDES</b>	<b>2.351,2</b>	<b>3.946,6</b>	<b>8.082,8</b>	<b>10.465,4</b>	<b>12.052,9</b>	<b>13.126,6</b>
Setor Produtivo	2.351,2	1.266,5	492,8	-	-	-
Crédito Produtivo Popular	-	-	-	-	31,8	109,7
Pronaf	-	-	1.719,1	2.715,3	2.394,1	2.425,7
Proemprego	-	2.680,1	5.870,8	7.750,1	9.627,0	10.591,3
FAT Exportação	-	-	-	-	-	-
FAT Exportar	-	-	-	-	-	-
FAT Fomentar	-	-	-	-	-	-
FAT Infra-Estrutura Econômica	-	-	-	-	-	-
FAT Infra-Estrutura Insumos Básicos	-	-	-	-	-	-
<b>III.4 – FINEP</b>	<b>165,6</b>	<b>266,5</b>	<b>383,5</b>	<b>677,6</b>	<b>391,8</b>	<b>344,8</b>
PMC (*)	165,6	266,5	383,5	677,6	391,8	344,8
Pró-Inovação	-	-	-	-	-	-
<b>III.5 – Caixa Econômica Federal</b>	<b>-</b>	<b>69,2</b>	<b>138,9</b>	<b>346,9</b>	<b>317,7</b>	<b>729,4</b>
Proger Urbano	-	69,2	138,9	346,9	317,7	729,4
FAT Habitação	-	-	-	-	-	-
FAT Eletrodomésticos	-	-	-	-	-	-
FAT Revitalização	-	-	-	-	-	-
FAT Vila Panamericana	-	-	-	-	-	-
FAT Inclusão Digital	-	-	-	-	-	-
FAT Infra-Estrutura Econômica	-	-	-	-	-	-
FAT – PNMPO	-	-	-	-	-	-
<b>III.6 – BASA</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Proger Urbano	-	-	-	-	-	-
Proger Rural	-	-	-	-	-	-
Pronaf	-	-	-	-	-	-
<b>IV – IMOBILIZADO</b>	<b>2,9</b>	<b>19,0</b>	<b>61,1</b>	<b>96,0</b>	<b>102,5</b>	<b>130,2</b>
<b>V – VALORES EM CAIXA</b>	<b>0,7</b>	<b>9,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>9,5</b>	<b>110,5</b>
<b>VI – VALORES EM TRANSITO</b>	<b>-</b>	<b>52,9</b>	<b>359,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60.243,7</b>	<b>68.412,8</b>	<b>75.010,4</b>	<b>87.257,1</b>	<b>87.984,6</b>	<b>95.178,2</b>

continua



**Tabela 6. Patrimônio do FAT – R\$ milhões** (valores expressos em dez./2006 – IGP-DI)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>I - EXTRAMERCADO</b>	<b>14.246,1</b>	<b>11.044,4</b>	<b>16.294,8</b>	<b>16.330,2</b>	<b>14.390,6</b>	<b>8.156,9</b>
<b>II – BNDES – P.de Desen. Econômico Social</b>	<b>63.538,5</b>	<b>63.682,7</b>	<b>62.429,4</b>	<b>62.868,9</b>	<b>68.427,8</b>	<b>72.776,9</b>
<b>III – DEPÓSITOS ESPECIAIS</b>	<b>24.359,9</b>	<b>25.334,4</b>	<b>26.018,4</b>	<b>28.738,0</b>	<b>38.050,0</b>	<b>48.481,9</b>
<b>III.1 – Banco do Nordeste</b>	<b>3.756,3</b>	<b>2.825,6</b>	<b>2.028,3</b>	<b>1.600,1</b>	<b>972,4</b>	<b>672,6</b>
Proger Urbano	1.504,9	1.025,8	504,6	325,3	206,3	88,7
Proger Rural	368,6	301,9	216,2	184,5	45,2	16,3
Pronaf	513,2	416,2	383,1	325,2	96,3	36,8
Estiagem	231,5	121,1	73,9	65,9	36,4	24,8
Protrabalho	1.138,1	960,5	850,5	699,3	588,2	408,8
FAT Infra-estrutura Econômica	-	-	-	-	-	97,1
<b>III.2 – Banco do Brasil</b>	<b>5.945,3</b>	<b>5.670,1</b>	<b>7.530,0</b>	<b>9.371,9</b>	<b>12.350,1</b>	<b>18.247,2</b>
Proger Rural	3.444,1	2.766,8	2.290,6	1.653,7	792,3	744,1
Pronaf	1.038,7	1.120,2	1.592,9	1.843,8	4.254,8	5.398,3
Proger Urbano	1.462,6	1.783,1	3.407,8	4.675,0	5.320,6	6.036,2
FAT Eletrodomésticos	-	-	119,5	12,0	0,9	0,1
FAT Habitação	-	-	119,2	974,2	845,0	367,2
FAT Integrar	-	-	-	213,2	582,4	546,5
FAT Giro Rural – Aqui.Títulos/ P.Rurais	-	-	-	-	526,8	1.950,2
FAT Inclusão Digital	-	-	-	-	27,2	7,2
FAT Giro Setorial	-	-	-	-	-	1.942,0
FAT Giro Cooperativo Agropecuário	-	-	-	-	-	44,4
FAT Fomentar – Micro e Peq. Empresas	-	-	-	-	-	14,8
FAT Fomentar – Médias e Gra. Empresas	-	-	-	-	-	137,3
FAT Giro – Rural Fornecedores	-	-	-	-	-	1.058,9
<b>III.3 – BNDES</b>	<b>13.573,3</b>	<b>14.847,0</b>	<b>14.085,0</b>	<b>15.307,5</b>	<b>21.562,0</b>	<b>25.149,1</b>
Crédito Produtivo Popular	99,7	78,2	71,4	-	-	-
Pronaf	2.393,6	2.046,8	1.934,3	1.784,7	1.159,9	1.038,4
Proemprego	11.080,0	10.139,4	10.896,1	10.668,3	10.153,6	473,5
FAT Exportação	-	2.582,7	-	-	-	-
FAT Exportar	-	-	591,6	1.705,1	2.552,8	2.121,0
FAT Fomentar	-	-	591,7	1.149,3	2.803,2	3.276,0
FAT Infra-estrutura Econômica	-	-	-	-	3.702,4	15.460,6
FAT Infra-estrutura Insumos Básicos	-	-	-	-	935,2	2.031,6
FAT Giro Rural – Aqui.Títulos/P. Rurais	-	-	-	-	254,9	547,7
FAT Giro – Rural Fornecedores	-	-	-	-	-	200,2
<b>III.4 – Finep</b>	<b>274,3</b>	<b>76,7</b>	<b>101,9</b>	<b>163,6</b>	<b>369,9</b>	<b>708,9</b>
PMC (a)	274,3	76,7	60,5	39,2	31,6	24,1
Pró-Inovação	-	-	41,3	124,4	338,3	684,8
<b>III.5 – Caixa Econômica Federal</b>	<b>810,7</b>	<b>1.914,9</b>	<b>2.237,4</b>	<b>2.230,7</b>	<b>2.768,2</b>	<b>3.681,1</b>
Proger Urbano	810,7	1.136,3	1.094,5	1.249,5	1.948,3	2.735,2
FAT Habitação	-	778,6	1.023,4	925,1	706,1	605,9
FAT Eletrodomésticos	-	-	119,4	2,8	1,0	0,5
FAT Revitalização	-	-	-	53,3	2,3	0,0
FAT Vila Panamericana	-	-	-	-	98,3	202,1
FAT Inclusão Digital	-	-	-	-	12,3	6,0 (b)
FAT Infra-estrutura Econômica	-	-	-	-	-	131,5
<b>III.6 – Basa</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>35,8</b>	<b>64,2</b>	<b>27,4</b>	<b>23,1</b>
Proger Urbano	-	-	35,8	53,8	22,2	20,3
Proger Rural	-	-	-	16,0	0,7	-
Pronaf	-	-	-	16,0	4,5	2,8
<b>IV – IMOBILIZADO</b>	<b>145,6</b>	<b>151,7</b>	<b>157,0</b>	<b>140,0</b>	<b>152,5</b>	<b>160,3</b>
<b>V – VALORES EM CAIXA</b>	<b>371,4</b>	<b>79,5</b>	<b>12,5</b>	<b>31,9</b>	<b>27,0</b>	<b>53,0</b>
<b>VI – VALORES EM TRANSITO</b>	<b>0,0</b>	<b>29,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL</b>	<b>102.661,5</b>	<b>100.322,0</b>	<b>104.912,2</b>	<b>108.108,9</b>	<b>121.047,8</b>	<b>129.628,9</b>

Continua

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

**Notas:**

a) Programa de Melhoria da Competitividade.

b) Inclui recursos FAT – PNMPO, destinados ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) no montante de R\$ 0,6 milhões.

Restam ainda as aplicações no Banco do Brasil, por meio da BBDTV, no Fundo BB-Extramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa para fazer face aos desembolsos relacionados aos programas de seguro-desemprego e abono salarial. Após atingir um patamar de R\$ 16,3 bilhões nos anos 2003 e 2004, esse estoque foi reduzido para a metade, R\$ 8,2 bilhões em 2006. Naqueles anos, as taxas de juros elevadas e a política de administração da dívida pública interna favoreceram as aplicações das disponibilidades do FAT. Todavia, as medidas implementadas pelo Codefat para melhorar a “eficiência alocativa” dos recursos auxiliaram no desempenho posterior: redução dos saldos das disponibilidades aplicadas no Extramercado e incremento nas aplicações em depósitos especiais (ver Tabela 6).

Segundo informações do Relatório de Gestão do FAT (*Exercício 2006*: p.62), o Codefat aplicou em depósitos especiais nos agentes financeiros R\$ 16,2 bilhões e recebeu, como retorno dessas aplicações, R\$ 7,3 bilhões, ou seja, 45,4% dos valores alocados, sendo R\$ 7,1 bilhões de Reembolso Automático e R\$ 264 milhões de remuneração Selic, durante o ano de 2006. Noutras palavras, a elevação do montante da aplicação em depósitos especiais resultou em queda nos excedentes à Reserva Mínima de Liquidez (RML) aplicados no extramercado em títulos do Tesouro Nacional. Dessa forma, o volume de recursos mantidos no extramercado, que havia quase triplicado aos critérios da Reserva Mínima de Liquidez, voltou a se aproximar deste patamar (ver Tabela 7).

De acordo com o Relatório de Gestão do FAT (*Exercício 2006*: p.64), o portfólio de ativos dos recursos mantidos extramercado deve atender às seguintes diretrizes, a fim de gerar um fluxo de caixa destinado ao pagamento de despesas imediatas e a continuidade dos programas nos depósitos especiais:

- a) manter, por obrigação legal, no mínimo, 75% da carteira em títulos do Tesouro Nacional;
- b) aplicar, prioritariamente, em títulos do Tesouro Nacional com taxa de juros pós-fixada;
- c) ter até 25%, no máximo, de operações compromissadas, também lastreadas em títulos do Tesouro Nacional (recursos de curtíssimo prazo);
- d) rentabilidade mínima de 98% do Certificado de Depósito Interbancário (CDI);
- e) disponibilidade de recursos no curto prazo para cumprir compromissos do FAT, no correr do exercício, inclusive os depósitos especiais.

**Tabela 7. Reserva Mínima de Liquidez e Valores Extramercado**

R\$ milhões (Valores expressos em dez./2006 – IGP-DI médio)

	Reserva Mínima de Liquidez	Saldo Extramercado	Excedente à RMLiquidez	RMLiquidez/Extramercado
	(A)	(B)	(B – A)	(B/A)
1998	8.556,8	9.475,7	919,0	110,7
1999	5.016,3	8.095,3	3.079,0	161,4
2000	5.210,4	10.700,8	5.490,4	205,4
2001	6.108,9	14.246,1	8.137,3	233,2
2002	6.535,0	11.044,4	4.509,3	169,0
2003	5.938,3	16.294,8	10.356,5	274,4
2004	5.572,3	16.330,2	10.757,9	293,1
2005	6.741,1	14.390,6	7.649,5	213,5
2006	7.713,3	8.156,9	443,6	105,8

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria Executiva/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração/ Coordenação-Geral de Recursos do FAT.

Durante o ano de 2006, o Tesouro Nacional prosseguiu sua política de alongamento da dívida pública e ampliação da oferta de títulos com taxa de juros prefixados e redução dos pós-fixados. Diante disso, para manter a rentabilidade mínima de 98% do CDI, e dado o impacto na disponibilidade dos títulos pós-fixados, principalmente aqueles de menores prazos de vencimento, o Extramercado FAT passou a deter em sua carteira títulos do Tesouro Nacional com taxa prefixada. Porém, as aquisições desses títulos implicam em um risco, pois não podem ser travadas com uma operação de derivativos. A legislação vigente apenas autoriza ao Codefat aplicar os recursos da Reserva Mínima de Liquidez em títulos do Tesouro Nacional.

#### 4. O FAT para o BNDES: fluxos e estoques

Os recursos utilizados pelo BNDES na implementação de seus programas provêm das seguintes fontes: Fundo PIS-Pasep, FAT, dotações orçamentárias da União, retorno de suas operações, recursos captados no mercado doméstico (debêntures) e no exterior (mercado financeiro internacional e instituições multilaterais). Pode-se observar na Tabela 8, que os recursos do Fundo PIS-Pasep e do FAT representaram 75% do *funding* do Banco em 2006<sup>29</sup>. O patrimônio acumulado do Fundo PIS-Pasep foi preservado e representou 15% das fontes de recursos para financiamento do desenvolvimento econômico no mesmo período (correspondia a 39,2% em 1999). Como foram mantidos os critérios de saques em favor dos trabalhadores (§ 2º do art. 239 da Constituição Federal, 1998), estimativas do BNDES indicam que as aposentadorias, falecimentos ou invalidez dos trabalhadores registrados no Fundo PIS-Pasep deverão resultar em sua extinção até 2023 (Freitas, 2006: p.41)<sup>30</sup>. Os recursos

<sup>29</sup> Para uma discussão sobre as fontes de recursos do BNDES, ver Santos (2006), Bernardino (2005) e Prochnik (1995).

<sup>30</sup> A cada ano, parte dos recursos do Fundo PIS-Pasep arrecadados até 1988 é remetida ao Banco do Brasil, responsável pelo pagamento aos cotistas do Pasep, e à Caixa Econômica Federal, encarregada pelos pagamentos aos cotistas do PIS. Os cotistas são os empregados dos setores público e privado inscritos nesses programas antes da publicação do texto constitucional, que têm direito de sacar os rendimentos e as cotas do Fundo. Além dessas remunerações, é distribuído o

externos também apresentaram tendência declinante, exceto no ano de 2002, quando representaram 22% do *funding* do Banco. Com isso, a participação dos recursos do FAT saltou de 46% em 1999 para 60% em 2006.

Assim, os recursos do FAT desempenham uma importância dupla. Por um lado, são cruciais para as políticas de crédito implementadas pelo BNDES. Por outro lado, como sugerido acima, a remuneração dos recursos administrados pelo Banco é relevante para cobrir as despesas dos programas implementados pelo Codefat, dado o déficit primário (ver Tabela 2). A remuneração do FAT é equivalente à TJLP, limitada a 6% a.a., sendo a diferença capitalizada semestralmente. Quando os repasses se destinarem a financiar empreendimentos associados à produção e à comercialização de bens exportáveis, o FAT será remunerado com base na *Libor*<sup>31</sup>. Os depósitos especiais do FAT são remunerados pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Os recursos não utilizados são remunerados pelos mesmos critérios aplicados às disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional (taxa Selic). Além da remuneração paga ao FAT, é remetido mensalmente um percentual de amortização.

**Tabela 8. Evolução das Fontes de Recursos do BNDES (dados de balanço)**

Em R\$ milhões/Dez.2006 (IGP-DI médio)

	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
<b>Recursos Internos</b>	138,7	85	137,3	83	137,0	81	160,5	78	137,8	82	141,5	86	149,0	90	156,6	92
FAT	74,6	46	77,3	47	82,6	49	93,3	46	79,9	48	83,7	51	92,0	56	102,7	60
PIS-Pasep	39,2	24	35,6	22	33,4	20	28,7	14	24,6	15	23,7	14	24,6	15	26,4	15
Outros	24,9	15	24,5	15	21,0	12	38,5	19	33,4	20	34,1	21	32,4	20	27,6	16
<b>Recursos Externos</b>	24,2	15	27,2	17	31,9	19	44,5	22	30,0	18	23,5	14	16,5	10	14,5	8,5
Mercado	19,6	12	17,2	10	20,0	12	25,3	12	17,0	10	13,4	8,1	7,0	4,2	4,5	2,6
Organismos Internacionais (a)	4,6	2,8	10,0	6,1	11,9	7,1	19,2	9,4	13,0	7,8	10,0	6,1	9,6	5,8	10,0	5,9
<b>Total</b>	163,0	100	164,5	100	168,9	100	205,0	100	167,8	100	164,9	100	165,5	100	171,1	100

Fonte: BNDES – Área Financeira/Departamento de Recursos Institucionais.

**Nota:**

a) Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou bancos de desenvolvimento estrangeiros, como o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) do Japão e o Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) da Alemanha.

Em termos de fluxo de recursos líquidos para o BNDES pode-se apreender uma relação mais ou menos estável entre 50%, exceto durante o ano de 2003, quando a saída representou 75% da entrada (ver Tabela 9). Em 2006, foi efetuado um fluxo de entrada de recursos do FAT da ordem de R\$ 14

Resultado Líquido Adicional (RLA) do ano, oriundo, principalmente, da carteira de ações do Fundo de Participação Social (FPS). O FPS foi instituído pelo Decreto no 79.459, de 30 de março de 1977, como subconta do Fundo PIS-Pasep, tendo por objetivo promover a participação dos trabalhadores no capital de empresas nacionais registradas na Comissão de Valores Mobiliários, por meio de investimentos sob a forma de ações ou de debêntures conversíveis em ações, com vistas a contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais.

<sup>31</sup> O art. 6º da Lei no. 9.365, de 16 de dezembro de 1996, estabelece que os financiamentos à exportação serão referenciados em dólares.

bilhões, sendo R\$ 7,8 bilhões provenientes do FAT constitucional e R\$ 6,2 bilhões dos depósitos especiais. A remuneração dos recursos acrescida pela amortização dos depósitos especiais resultou em uma saída de R\$ 7,2 bilhões, sendo R\$ 3,7 bilhões referentes ao pagamento semestral (janeiro e julho) de juros sobre o FAT constitucional e R\$ 3,5 bilhões relativos aos depósitos especiais (R\$ 1,8 bilhão como pagamento de juros e R\$ 1,7 bilhão a títulos de amortizações).

**Tabela 9. Fluxo Financeiro FAT – BNDES**

Em R\$ milhões/Dez.2006 (IGP-DI médio)

FAT	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferência Orçamento (Ano Anterior)	353,1	355,8	269,3	109,9	-	813,9	80,9	161,9
Transferência Orçamento (Ano Atual)	4.722,2	5.493,2	5.929,3	6.100,3	6.461,0	6.775,6	7.008,1	7.645,4
Pagamento de Juros Semestrais	-2.990,7	-3.221,0	-3.378,7	-3.415,0	-2.932,8	-3.120,1	-3.321,1	-3.703,2
Depósito Especial: Saída	-	-502,3	-927,5	-892,6	-3.229,0	-1.407,8	-2.133,2	-1.757,1
Depósito Especial: Ingresso	2.978,0	2.260,5	3.013,6	5.324,9	3.083,6	3.448,1	7.605,8	6.230,7
Depósito Especial: Juros	-804,5	-841,6	-1.103,8	-1.023,8	-975,7	-630,0	-772,5	-1.769,8
<b>Saldo Líquido</b>	<b>4.258,1</b>	<b>3.544,6</b>	<b>3.802,2</b>	<b>6.203,8</b>	<b>2.407,1</b>	<b>5.879,7</b>	<b>8.468,0</b>	<b>6.807,9</b>
<b>Memo</b>								
<b>FAT Constitucional</b>	<b>2.084,6</b>	<b>2.628,0</b>	<b>2.819,9</b>	<b>2.795,2</b>	<b>3.528,1</b>	<b>4.469,4</b>	<b>3.767,9</b>	<b>4.104,1</b>
Transferências Recebidas	5.075,3	5.849,0	6.198,5	6.210,2	6.461,0	7.589,5	7.089,0	7.807,3
Pagamento de Juros Semestrais	-2.990,7	-3.221,0	-3.378,7	-3.415,0	-2.932,8	-3.120,1	-3.321,1	-3.703,2
<b>FAT Depósitos Especiais</b>	<b>2.173,5</b>	<b>916,6</b>	<b>982,3</b>	<b>3.408,5</b>	<b>-1.121,0</b>	<b>1.410,3</b>	<b>4.700,1</b>	<b>2.703,8</b>
Recursos Recebidos	2.978,0	2.260,5	3.013,6	5.324,9	3.083,6	3.448,1	7.605,8	6.230,7
Pagamento de Juros e Amortizações	-804,5	-1.343,9	-2.031,3	-1.916,4	-4.204,7	-2.037,8	-2.905,7	-3.526,9
<b>Entrada Total</b>	<b>8.053,3</b>	<b>8.109,4</b>	<b>9.212,2</b>	<b>11.535,1</b>	<b>9.544,6</b>	<b>11.037,6</b>	<b>14.694,8</b>	<b>14.038,0</b>
<b>Saída Total</b>	<b>-3.795,2</b>	<b>-4.564,9</b>	<b>-5.410,0</b>	<b>-5.331,4</b>	<b>-7.137,5</b>	<b>-5.157,9</b>	<b>-6.226,8</b>	<b>-7.230,1</b>
Saída/Entrada (%)	0,47	0,56	0,59	0,46	0,75	0,47	0,42	0,52

Fonte: BNDES – Área Financeira/Departamento de Recursos Institucionais.

**Nota:**

a) Até 2003, os recursos envolvidos no programa Proemprego (FAT depósitos especiais) tinham período de carência, durante o qual se pagavam apenas juros ao Codefat. A partir deste ano, as amortizações começaram a ser realizadas, elevando o saldo devolvido ao Codefat.

No caso do FAT constitucional, o BNDES possui plena liberdade para decidir sobre as aplicações dos recursos, desde que em programas de desenvolvimento econômico, como determinado na Constituição Federal, e respeitadas as normas definidas na política operacional do Banco. No caso dos depósitos especiais, os recursos devem ser aplicados em setores e programas específicos previamente determinados e aprovados pela Secretaria-Executiva do Codefat. Quando da contratação desse tipo de recurso, a instituição financeira oficial deve submeter planos de trabalho à aprovação da referida Secretaria, nos quais devem estar detalhadas informações sobre os objetivos e as condições dos financiamentos a serem concedidos no âmbito de determinado programa ou linha de crédito. Tais

recursos, portanto, não são de livre aplicação pelo BNDES, mas têm destinação específica normatizada por meio de resoluções expedidas pelo Codefat. Salienta-se que os riscos das operações com base em recursos do FAT constitucional e nas aplicações dos recursos dos depósitos especiais são de responsabilidade do BNDES.

O fluxo líquido de entrada do FAT é relativamente pequeno em relação aos desembolsos efetuados pelo Banco (ver Tabelas 10, 11 e 12)<sup>32</sup>. Essa dinâmica está associada aos fluxos de recursos provenientes de retornos – ou seja, receitas de juros e de amortizações – e da venda de ativos – monetização de títulos e valores mobiliários da carteira do Banco. Segundo Torres Filho (2007: p.26), o retorno dos investimentos e a venda de ativos “responderam em média por 80% dos desembolsos da instituição entre 1997-2002 e por 101% entre 2003 e 2006. As vendas líquidas de valores mobiliários constituem um mecanismo de transmissão entre o mercado e o BNDES, mas os montantes envolvidos nestas operações têm sido, em geral, pequenos frente aos desembolsos correntes da instituição”. Esse resultado reflete também a elevada qualidade e liquidez da carteira do BNDES, com níveis de inadimplência relativamente baixos, quando comparados ao restante do sistema bancário brasileiro (Torres Filho, 2007: p.27). O autor sugere ainda que a liquidez gerada por outras fontes, de uma forma global, foi suficiente para fazer face às demais despesas correntes da instituição, tais como serviço da dívida, pagamentos de dividendos etc.

Após os três primeiros anos da década de 1990, em que suas operações foram contraídas em função da recessão e da crise econômica, o BNDES ampliou e diversificou extraordinariamente suas operações (Currello, 1998 e Prates, Cintra & Freitas, 2000). Em particular, passou a assumir papel importante no financiamento do segmento de serviços, no financiamento do ajuste produtivo de setores submetidos à concorrência externa em função da abertura econômica; a executar função preponderante na promoção de exportações e a atuar como banco de negócios por meio de operações estruturadas a partir de crédito e instrumentos de mercado de capitais. Ocorreu também uma maior aproximação com o sistema bancário privado em operações conjuntas de financiamento. A partir de 1995, o BNDES passou a conceder financiamento para as empresas multinacionais, possibilidade que já existia desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que eliminou a distinção entre empresa de capital nacional e estrangeiro. Além do setor automobilístico, dominado pelas montadoras multinacionais, o banco concedeu empréstimos às empresas estrangeiras que participaram dos processos de concessão de serviços públicos nas áreas de transporte, energia e telecomunicações.

---

<sup>32</sup> Salienta-se ainda que as estatísticas de desembolso do BNDES são agregadas. Não sendo possível identificar os desembolsos efetuados com recursos dos Fundos PIS/Pasep e FAT. Para os técnicos do Banco essa desagregação não faz sentido, pois esses Fundos respondem por 75% das fontes de recursos e fazem parte do caixa único do Banco.

Enfim, as operações do BNDES passaram a incentivar a modernização das empresas e a apoiar ações “visando elevar a competitividade das corporações nacionais” e a comandar o processo de privatização de empresas estatais. Dessa forma, assumiu o papel de gestor e agente financeiro do processo de privatização e como ente ativo do processo de reestruturação industrial. Nesse período, o Banco atuou como facilitador da recomposição patrimonial dos grandes grupos empresariais (nacionais e estrangeiros) no âmbito da tentativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento<sup>33</sup>. Há uma importante mudança de patamar nos desembolsos do Banco ainda no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em razão de grandes operações na área de telecomunicações, de energia e, a desembolsos ligados a setores exportadores – sejam diretos (linhas pré e pós-embarque) sejam indiretos (financiamentos, por exemplo, para a aquisição de bens capital pelos setores associados às atividades exportadoras). Os desembolsos totais saltaram de R\$ 20,6 bilhões em 1995 para R\$ 43,3 bilhões em 1997<sup>34</sup> (ver Tabela 10).

Em 2002, foi realizado outro salto, os desembolsos atingiram R\$ 54,5 bilhões. O Banco desempenhou papel crucial na manutenção da oferta de financiamento de longo prazo em momento de elevada instabilidade econômica e contração do crédito privado – exercendo papel anticíclico –, auxiliando na reestruturação das empresas do setor de energia elétrica (fragilizado com o racionamento de energia durante o ano de 2001 e pela desvalorização cambial) e expandindo a oferta de crédito para as exportações. Nesse ano, os desembolsos efetuados em apoio às exportações alcançaram R\$ 17,1 bilhões, o equivalente a 31,4% das operações efetuadas pelo Banco (ver Tabelas 10 e 11). Em 2003, o volume de recursos caiu para R\$ 14 bilhões, mas aumentou a participação no total desembolsado pelo Banco, 34,7%.

---

<sup>33</sup> Para diferentes perspectivas desse debate, ver Braga (2006), Medeiros (2006), Carneiro (2006, 2007a, 2007b) e Amitrano (2007).

<sup>34</sup> Segundo Luiz Carlos Mendonça de Barros – presidente do Banco entre 1995 e 1998 – em depoimento na comemoração dos cinquenta anos do BNDES – a estratégia utilizada para este salto foi a venda de uma parte da carteira de ações, sobretudo, de empresas estatais. “Decidimos desmobilizar essas ações, até porque o mercado apresentava uma alta importante. O dinheiro seria usado para aumentar a capacidade de empréstimo” (BNDES, 2002: p.44-45).

**Tabela 10. Desembolso Anual do Sistema BNDES – segundo ramos de atividade CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas)**

Em R\$ milhões/Dez.2006 (IGP-DI médio)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>AGROPECUÁRIA</b>	<b>2.145,4</b>	<b>1.916,6</b>	<b>3.375,9</b>	<b>3.165,2</b>	<b>2.708,5</b>	<b>3.510,5</b>	<b>4.612,9</b>	<b>6.552,1</b>	<b>5.521,1</b>	<b>7.619,7</b>	<b>4.216,0</b>	<b>3.492,8</b>
<b>IND.EXTRATIVA</b>	<b>208,2</b>	<b>387,5</b>	<b>1.841,7</b>	<b>659,1</b>	<b>542,8</b>	<b>218,9</b>	<b>641,1</b>	<b>366,1</b>	<b>188,7</b>	<b>267,7</b>	<b>350,8</b>	<b>1.469,4</b>
Artigos de borracha e plástico	626,1	450,5	658,2	633,9	407,8	347,0	379,3	324,4	303,1	301,2	484,6	481,3
Celulose e papel	991,8	1.342,3	1.304,1	939,1	621,9	586,1	1.914,8	1.819,6	519,5	1.152,6	1.468,6	2.346,9
Confecção, vestuário e acessório	62,6	42,0	66,7	116,5	219,6	48,9	92,2	31,3	72,0	31,9	58,1	65,5
Couro e artefato	154,4	343,6	278,3	137,3	94,5	208,2	198,6	417,3	468,5	178,9	159,7	321,8
Editorial e gráfica	95,4	96,0	89,1	229,1	74,5	49,9	72,4	56,0	36,0	31,7	81,9	90,7
Equip. médico, precisão, autom. ind	33,5	43,6	10,4	46,1	2,7	8,5	27,7	24,8	11,7	10,9	14,3	24,5
Máq. aparelho e material elétrico	242,7	391,9	265,9	356,5	279,7	477,9	281,7	237,7	221,9	211,7	577,2	612,7
Máquina e equipamento	1.044,9	698,2	976,5	1.769,2	1.033,8	1.182,7	1.209,6	1.443,9	615,4	950,6	2.159,5	1.814,9
Máquina escritório e informática	30,4	30,0	11,7	5,4	11,7	1,5	58,2	9,5	1,0	13,7	183,7	310,1
Material eletrônico e comunicação	105,3	149,6	210,4	249,9	341,6	309,3	419,5	482,7	71,4	146,1	470,8	571,0
Metalurgia básica	908,8	1.430,0	2.314,3	1.640,2	1.959,2	3.148,2	2.804,1	1.466,9	1.204,3	824,6	1.418,6	2.181,8
Móvel e indústrias diversas	118,8	111,0	203,8	194,0	88,4	96,9	119,0	143,4	172,6	148,1	225,1	224,3
Outros equip. transporte	321,7	214,7	1.389,9	2.801,3	3.525,6	4.907,9	5.578,8	9.922,4	6.891,4	6.481,2	6.280,9	4.333,7
Produto alimentício e bebida	2.817,4	2.266,2	3.270,4	2.757,1	3.109,7	2.232,4	3.465,3	3.363,8	2.373,9	2.097,3	3.014,0	3.798,7
Produto de madeira	178,2	202,9	364,3	281,9	215,4	370,5	349,7	336,6	308,9	137,3	218,4	200,1
Produto de metal	369,3	285,0	305,5	389,4	432,0	204,7	289,2	473,9	311,8	274,9	391,6	337,9
Produto do fumo	99,6	3,1	6,1	12,0	6,2	0,9	6,0	4,0	37,4	20,2	5,4	13,7
Produto mineral não metálico	653,2	617,6	712,0	415,5	210,4	326,7	288,1	339,9	366,3	305,8	236,5	416,8
Produto químico	665,3	946,1	709,2	720,3	790,1	727,3	1.140,5	1.453,6	1.397,6	603,8	1.192,7	1.229,2
Produto têxtil	846,2	362,5	783,9	891,5	797,7	720,7	486,5	492,5	474,3	215,2	274,2	208,0
Reciclagem	21,5	19,6	18,0	3,5	2,8	6,8	8,1	11,8	17,5	6,9	14,1	9,1
Refino petróleo, coque e álcool	558,5	437,6	240,8	638,8	256,5	40,2	127,6	258,9	57,0	81,9	177,6	1.327,4
Veículo automotor	659,7	657,7	455,5	1.859,5	2.657,5	2.846,8	2.115,8	2.057,8	3.165,4	2.846,0	4.895,5	5.250,1
<b>IND.TRANSFORMAÇÃO</b>	<b>11.604,9</b>	<b>11.141,7</b>	<b>14.645,2</b>	<b>17.088,0</b>	<b>17.139,3</b>	<b>18.850,2</b>	<b>21.433,0</b>	<b>25.172,7</b>	<b>19.098,7</b>	<b>17.072,5</b>	<b>24.002,9</b>	<b>26.170,2</b>

Continua

**Tabela 10. Desembolso Anual do Sistema BNDES – segundo ramos de atividade CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas)**

	Em R\$ milhões/Dez.2006 (IGP-DI médio)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Adm. Pública e seguridade social	42,5	218,5	124,2	52,6	71,0	124,7	76,1	226,3	137,6	206,9	148,4	130,6
Alojamento e alimentação	329,4	314,4	324,0	205,6	156,3	183,1	200,8	192,5	88,0	46,7	102,5	87,0
Atividade anexa do transporte	190,7	151,2	659,8	344,6	377,9	675,3	754,5	440,7	306,5	345,3	814,6	565,6
Ativ.imobiliária,serviço a empresas	63,0	75,5	71,5	201,0	97,9	157,3	213,2	309,9	258,5	262,4	578,3	511,6
Captação, tratamento, distrib. água	5,7	295,4	33,7	80,3	66,1	131,7	41,9	22,7	60,1	138,5	110,6	215,2
Comércio e reparação veículos	542,0	962,3	1.858,3	2.446,7	1.920,6	1.885,3	1.518,2	1.793,9	2.030,7	1.007,7	1.001,2	1.922,7
Construção	291,2	629,6	626,6	1.405,1	928,7	1.219,7	1.239,3	1.126,6	970,3	1.343,9	1.745,0	1.562,7
Correio e telecomunicação	101,0	443,2	977,1	2.095,5	5.235,2	8.527,8	5.120,1	911,6	298,1	1.771,4	1.736,7	2.156,0
Educação	49,8	116,1	168,3	282,6	352,7	344,5	270,3	300,2	191,6	158,2	171,5	162,9
Eletricidade, gás, água quente	1.831,2	3.754,5	13.912,0	9.392,9	4.068,5	2.648,3	2.328,1	12.749,3	6.213,9	7.328,3	6.645,2	4.865,6
Intermediação financeira	64,3	1.885,1	638,1	454,3	359,4	334,6	238,2	239,9	131,6	109,8	48,8	253,0
Organismos internacionais	0,6	-	0,5	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros serv. coletivo soc. pessoal	106,9	242,9	362,8	275,4	264,2	322,4	199,0	327,1	326,4	201,5	276,5	272,0
Saúde e serviço social	91,7	126,2	157,3	327,8	328,9	561,1	274,7	308,2	249,2	163,7	147,1	424,6
Transporte aéreo	342,3	6,7	11,9	177,1	667,5	3,2	11,9	5,4	1,1	11,8	171,4	95,7
Transporte aquaviário	473,6	517,8	381,0	347,8	312,9	219,4	216,5	345,5	732,1	750,0	438,8	485,9
Transporte terrestre	2.116,1	2.190,4	3.154,0	5.561,5	1.933,8	2.215,6	2.693,9	3.078,1	3.438,1	4.903,6	6.106,7	7.343,8
<b>COMÉRCIO/SERVIÇOS</b>	<b>6.641,8</b>	<b>11.929,8</b>	<b>23.461,0</b>	<b>23.651,2</b>	<b>17.141,7</b>	<b>19.554,0</b>	<b>15.396,6</b>	<b>22.377,9</b>	<b>15.433,9</b>	<b>18.749,7</b>	<b>20.243,3</b>	<b>21.054,9</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>20.600,4</b>	<b>25.375,6</b>	<b>43.323,8</b>	<b>44.563,6</b>	<b>37.532,3</b>	<b>42.133,6</b>	<b>42.083,7</b>	<b>54.468,8</b>	<b>40.242,5</b>	<b>43.709,6</b>	<b>48.813,0</b>	<b>52.187,3</b>
<b>Memorandum</b>												
AGROPECUÁRIA – em %	10,4	7,6	7,8	7,1	7,2	8,3	11,0	12,0	13,7	17,4	8,6	6,7
IND.EXTRATIVA – em %	1,0	1,5	4,3	1,5	1,4	0,5	1,5	0,7	0,5	0,6	0,7	2,8
IND.TRANSFORMAÇÃO – em %	56,3	43,9	33,8	38,3	45,7	44,7	50,9	46,2	47,5	39,1	49,2	50,1
COMÉRCIO/SERVIÇOS – em %	32,2	47,0	54,2	53,1	45,7	46,4	36,6	41,1	38,4	42,9	41,5	40,3
Apoio às exportações	1.040,6	1.085,3	3.285,8	6.031,1	8.077,6	10.328,9	10.267,2	17.129,0	13.983,6	12.254,8	14.492,2	14.036,0
Apoio às exportações/Total (%)	5,1	4,3	7,6	13,5	21,5	24,5	24,4	31,4	34,7	28,0	29,7	26,9

Fonte: BNDES, disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.

**Tabela 11. Desembolso Anual do Sistema BNDES – apoio à exportação** (os valores em US\$ convertidos em R\$ milhões pela taxa média mensal de compra/IBGE)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>AGROPECUÁRIA</b>	-	-	9,7	35,6	26,1	41,8	13,3	421,7	108,8	72,1	28,8	29,0
<b>IND.EXTRATIVA</b>	-	-	4,5	4,2	1,4	70,6	1,5	2,4	22,1	6,9	-	367,1
Artigos de borracha e plástico	0,1	-	12,4	11,3	31,3	94,2	44,4	32,6	15,5	30,3	39,1	15,2
Celulose e papel	-	0,9	55,2	17,1	176,4	46,2	20,8	160,2	107,8	17,0	67,7	1,4
Confecção, vestuário e acessório	-	0,6	2,6	5,6	0,0	6,9	47,9	6,9	43,6	5,8	4,1	4,6
Couro e artefato	-	19,5	71,6	41,1	19,3	180,3	148,4	365,5	430,8	78,8	87,8	268,8
Editorial e gráfica	-	-	-	4,2	-	-	-	4,3	3,4	3,6	-	-
Equip. médico, precisão, autom. Ind.	3,0	0,4	0,5	18,5	0,1	2,9	4,6	11,8	4,2	4,2	0,3	-
Máq. aparelho e material elétrico	132,4	173,1	127,9	119,5	121,9	421,4	208,2	155,1	98,1	138,0	332,1	458,2
Máquina e equipamento	503,8	417,1	568,2	954,7	711,5	684,4	508,3	958,3	368,9	652,9	1.644,8	1.517,4
Máquina escritório e informática	0,2	-	-	-	-	-	53,3	2,9	0,0	11,6	120,5	287,1
Material eletrônico e comunicação	7,0	12,5	33,9	24,1	137,1	129,1	167,8	306,7	62,4	138,9	251,4	477,7
Metalurgia básica	22,4	7,5	55,2	93,1	767,6	703,3	230,5	285,8	111,4	120,8	202,3	35,7
Móvel e indústrias diversas	4,9	4,5	23,3	23,3	20,5	30,3	23,7	41,7	74,8	45,4	64,1	111,4
Outros equip. transporte	23,7	-	1.258,8	2.737,6	3.135,1	4.921,2	5.498,7	9.945,0	6.883,1	6.437,3	6.048,4	3.965,1
Produto alimentício e bebida	0,8	1,8	503,1	299,6	731,8	828,6	1.716,7	1.999,7	1.164,7	790,8	426,3	860,8
Produto de madeira	-	-	17,2	8,0	55,6	121,9	59,0	125,1	116,5	25,3	81,7	58,5
Produto de metal	49,1	82,0	43,7	84,5	194,5	48,2	72,0	258,0	125,6	42,5	62,0	22,7
Produto do fumo	-	-	-	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Produto mineral não metálico	1,6	16,5	53,5	26,0	39,7	56,0	47,2	86,3	168,4	43,7	51,5	116,4
Produto químico	-	1,8	75,0	37,6	89,9	221,9	46,3	427,4	556,2	138,4	149,5	83,5
Produto têxtil	51,1	21,3	153,7	351,2	202,8	209,0	355,8	56,8	72,8	78,8	30,9	36,4
Refino petróleo, coque e álcool	4,8	0,4	-	-	-	-	-	131,1	-	-	-	-
Veículo automotor	234,7	277,3	175,5	483,6	616,0	1.316,0	690,5	762,1	2.760,6	2.499,6	3.903,6	4.353,8
<b>IND.TRANSFORMAÇÃO</b>	<b>1.039,7</b>	<b>1.037,1</b>	<b>3.231,4</b>	<b>5.342,7</b>	<b>7.051,1</b>	<b>10.022,0</b>	<b>9.944,4</b>	<b>16.123,0</b>	<b>13.168,9</b>	<b>11.303,7</b>	<b>13.568,1</b>	<b>12.674,6</b>
Atividade anexa do transporte	-	0,6	-	-	0,3	-	8,2	-	-	-	-	-
Ativ.imobiliária,serviço a empresas	-	0,3	0,0	54,2	2,5	7,7	2,0	9,3	1,5	4,7	16,9	5,3
Comércio e reparação veículos	-	14,3	24,4	237,7	155,5	66,3	125,6	402,9	223,0	113,2	142,1	552,3
Construção	0,9	12,1	2,9	87,4	118,6	112,9	170,2	169,4	426,5	738,8	731,2	399,5
Correio e telecomunicação	-	-	-	-	4,6	-	-	-	-	-	1,2	-
Eletricidade, gás, água quente	-	0,1	0,0	2,3	0,0	7,6	0,8	0,0	22,6	1,8	3,8	0,7
Intermediação financeira	-	-	-	-	-	-	-	-	10,2	13,6	-	7,2
Transporte aéreo	-	-	-	173,8	668,9	-	-	-	-	-	-	-
Transporte terrestre	-	20,8	12,9	93,2	48,6	-	1,2	0,2	-	-	-	-
<b>COMÉRCIO/SERVIÇOS</b>	<b>0,9</b>	<b>48,2</b>	<b>40,2</b>	<b>648,7</b>	<b>999,0</b>	<b>194,5</b>	<b>308,1</b>	<b>581,9</b>	<b>683,9</b>	<b>872,0</b>	<b>895,3</b>	<b>965,2</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.040,6</b>	<b>1.085,3</b>	<b>3.285,8</b>	<b>6.031,1</b>	<b>8.077,6</b>	<b>10.328,9</b>	<b>10.267,2</b>	<b>17.129,0</b>	<b>13.983,6</b>	<b>12.254,8</b>	<b>14.492,2</b>	<b>14.036,0</b>

Fonte: BNDES, disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.

Após a desvalorização cambial ocorrida em 1999 e diante das frustrações renitentes com o fraco desempenho econômico brasileiro, as empresas passaram a adotar uma estratégia exportadora mais ativa, mediante um esforço comercial e de rearranjo da distribuição das linhas de produção entre as filiais das corporações multinacionais (Baer & Cintra, 2004). Em alguns casos, a escala do mercado interno e/ou a especialização, derivadas da dinâmica do mercado interno, também implicaram em atividades exportadoras, inclusive em bens tecnologicamente mais elaborados. Dessa forma, houve uma ampliação das vendas de produtos manufaturados de maior valor agregado, tais como autopeças, chassis, automóveis, tratores, aviões, bens de capital, móveis, eletroeletrônicos, bombas e centrífugas<sup>35</sup>.

Em suma, o esforço exportador esteve associado à oportunidade de ocupação de capacidade produtiva ociosa, mas também a economias de escala, aumento da produtividade e algum adensamento tecnológico. Além dos ganhos de sinergia, acesso a novos mercados consumidores e aperfeiçoamento nos sistemas de distribuição, as exportações das empresas (estrangeiras e nacionais) têm proporcionado maior receita em moeda estrangeira, representando um mecanismo de *hedge* capaz de garantir as importações de peças e componentes, o pagamento das dívidas externas e reduzir o *spread* em novas captações no exterior, uma vez que contribui para melhorar a classificação de risco, abrindo linhas de crédito no exterior em condições mais favoráveis. As exportações se transformaram em operações estratégicas para as grandes empresas estrangeiras e nacionais e o BNDES apoiou a expansão da produção destinada ao mercado internacional, sobretudo, as indústrias automobilística, aeronáutica e máquinas e equipamentos (ver Tabelas 10 e 11)<sup>36</sup>. Dessa forma, acompanhou e facilitou a modificação das estratégias adotadas pelas corporações, seja pela participação direta no comércio exterior em produtos de maior conteúdo tecnológico e em áreas de maior expansão, seja pela associação ou compra de empresas locais, estimulando, por meio da concorrência, a reação das empresas brasileiras. Na Tabela 12, pode-se observar o avanço das operações FAT Cambial no BNDES, sobretudo no período 1999-2002, auxiliando a expansão das exportações brasileiras. Em 2000, as operações FAT Cambial responderam por 43% do total.

---

<sup>35</sup> Furtado (2004: p. 3) defende que: “a fortaleza industrial brasileira, pode-se afirmar, está na metalmecânica, que vai dos recursos naturais (mineração) à siderurgia (recursos naturais e escala), para depois alcançar a mecânica (e um amplo leque de equipamentos elétricos que podem muito bem ser classificados dentro dessa categoria), onde se entrelaçam vários processos industriais. Neles o Brasil construiu posições sólidas”. E mais: “o Brasil possui competitividade provada em segmentos de equipamentos mecânicos e elétricos, sejam de larga escala, sejam de lotes pequenos, sejam fabricados sob encomenda. Muitas dessas empresas exportam fatias de produção superiores às de empresas líderes do complexo agroindustrial. E já existe na metalmecânica brasileira uma figura que era desconhecida nestas atividades e na maior parte da indústria: a planta dedicada à exportação” (Furtado, 2004: p. 3). A consolidação dos acordos comerciais com o Chile e com o México também impulsionou as vendas de caminhões, ônibus e máquinas agrícolas.

<sup>36</sup> Para excelentes discussões sobre o papel do BNDES na expansão das exportações, ver Torres Filho & Carvalho (2006) e Catermol (2005).

**Tabela 12. Saldo das Aplicações do FAT Constitucional no BNDES**

Em R\$ milhões/Dez.2006 (IGP-DI médio)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FAT TJLP	42.225	45.739	45.860	44.940	54.927	46.683	44.109	46.459	48.822	54.786
FAT Cambial (a)	6.783	10.816	28.586	33.907	27.242	27.577	19.715	19.417	19.676	19.550
Pós-Embarque (b)						22.366	16.794	17.599	18.638	18.826
Pré-Embarque (c)						3.285	1.482	973	629	486
Operações Diretas						1.926	1.439	845	409	238
<b>Total</b>	<b>49.008</b>	<b>56.555</b>	<b>74.446</b>	<b>78.848</b>	<b>82.169</b>	<b>74.259</b>	<b>63.824</b>	<b>65.876</b>	<b>68.498</b>	<b>74.336</b>

Fonte: BNDES – Área Financeira/Departamento de Recursos Institucionais.

**Notas:**

- a) Entre 1997 e 2001, os valores do FAT Cambial estavam expressos em milhões de dólares. Foi utilizada a taxa de câmbio média do ano – Ipea-Data – para a conversão;
- b) pós-embarque: financia a comercialização de bens e serviços nacionais no exterior, por meio de refinanciamento ao exportador, ou mediante a modalidade *buyer's credit*;
- c) pré-embarque: financia a produção nacional de bens a serem exportados em embarques específicos.

Esse movimento foi crucial para o enfrentamento da clássica restrição externa da economia brasileira: o saldo em transações correntes acrescido da expansão dos investimentos estrangeiros diretos, dado o dinamismo da economia e do comércio mundial, possibilitou o aumento das reservas internacionais e a eliminação do endividamento externo líquido do setor público. De acordo com Belluzzo (2007): “no capítulo XXIII da *Teoria Geral*, Keynes trata, sob outra perspectiva, das ‘virtudes’ do mercantilismo. Sustenta que um saldo positivo em conta corrente permitiria a queda da taxa de juro doméstica, ao injetar liquidez em moeda forte na economia nacional. Dada a relação câmbio/salário, a elevação do fluxo esperado de lucros pelos empresários vai estimular o investimento, a renda e o consumo. A dinâmica da economia estaria, portanto, apoiada no circuito exportações-acumulação de reservas-expansão do crédito-investimento-productividade”.

A partir do final do segundo mandato de FHC, permeando o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), pode-se afirmar que o próprio tamanho do Banco passou a condicionar o exercício de suas atividades. Em 2006, os desembolsos somaram R\$ 52,2 bilhões, sendo 6,7% destinado ao agronegócio, 2,8% a indústria extrativa, 50,1% a indústria de transformação e 40,3% a setores de comércio e serviços, com destaque para os projetos de infra-estrutura de energia elétrica e rodovias (ver Tabela 10), e R\$ 14 bilhões para apoiar as exportações<sup>37</sup>. Como sugere Torres Filho (2006: p.4), o Banco adquiriu “uma plasticidade que permite a mudança de funções”. De um banco industrial, ou fundamentalmente de apoio ao setor industrial e à infra-estrutura, passou a assumir um papel relevante na promoção das exportações, sem abandonar o apoio aos outros setores. Ao contrário, até mesmo o setor agropecuário passou a receber financiamento de longo prazo, sobretudo máquinas e implementos agrícolas, segmento que era suprido pelo Banco do Brasil (ver Tabela 10 e 11). Dessa

<sup>37</sup> Para uma discussão sobre o desempenho recente do BNDES, ver Torres Filho (2007), Ferreira (2007) e Freitas (2007a).

forma, o Banco passou a cumprir quatro papéis interligados:

- a) financiar projetos de longo prazo na área industrial e de infra-estrutura;
- b) financiar exportações, atuando como *export credit agency* em operações de pré e pós-embarque;
- c) atuar por meio da BNDESPAR, como fundo de investimento<sup>38</sup>, capitalizando empreendimentos controlados por grupos privados, apoiando o desenvolvimento de novos empreendimentos e fortalecendo o mercado de capitais<sup>39</sup>;
- d) atuar como agência de fomento, fazendo aplicações não-reembolsáveis em investimentos de caráter social, geração de emprego e renda, desenvolvimento rural ou regional, assim como apoiar programas de natureza tecnológica (Prado & Monteiro Filha, 2005: p.188).

Finalmente, registra-se que o BNDES vem desenvolvendo uma metodologia para estimar os empregos gerados, considerando a participação do Banco e a participação privada nos projetos financiados. O modelo tem passado por muitas alterações – premissas, bases de dados, parâmetros etc. – ao longo do tempo, o que dificulta a elaboração de uma série histórica com dados uniformes. A partir dos Relatórios de Gestão do FAT (*Exercício 2004, 2005 e 2006*), pode-se inferir que o foram gerados 907,3 mil postos de trabalho em 2004, 893,8 mil em 2005 e 785,7 mil em 2006 (ver Tabela 13). Assim,

<sup>38</sup> No âmbito do mercado de capitais, a BNDESPAR lançou o PIBB – Fundo de Índice Brasil-50-Brasil Tracker ou Papéis Índice Brasil Bovespa – no valor total de R\$ 600 milhões. Esse instrumento serviu como alternativa para a venda de parte de sua carteira de ações e, simultaneamente, como uma forma de democratizar o mercado de capitais, por meio da atração do investidor pessoa física (adquiriram aproximadamente 50% das cotas). O Fundo busca refletir a *performance* do IBrX-50, por meio de sua composição em ações emitidas pelas companhias IBrX-50. As ações IBrX-50 são as 50 ações mais negociadas no mercado de ações da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). O Fundo PIBB é composto de 50 ações, emitidas por 44 companhias, envolvidas, principalmente, em atividades em oito diferentes setores da economia, dentre as quais cabe destacar a Petrobras, a Companhia Vale do Rio Doce e a Embraer. A maior inovação do PIBB para atrair os investidores pessoas físicas consistia na possibilidade de recompra, pela BNDESPAR, até o limite de R\$ 25 mil por pessoa física, após o período de um ano, das cotas do Fundo PIBB pelo mesmo valor nominal pago no momento do lançamento. Pela análise do mercado, o PIBB foi o novo produto financeiro que obteve maior *performance* no varejo nos últimos tempos, mesmo porque não utilizou recursos do FGTS, como foi o caso das operações realizadas pela Petrobras e pela Companhia Vale do Rio Doce (Bernardino, 2005: p.65).

<sup>39</sup> Em dezembro de 2006, a BNDESPAR realizou a integralização de 600.000 debêntures simples, com valor nominal de R\$ 600 milhões e vencimento em janeiro de 2012. A demanda total de investidores de varejo (pessoas físicas) e institucionais atingiu 1,8 milhão de debêntures. Trata-se da maior oferta de varejo de debêntures realizada no país, tanto em volume financeiro como em número de investidores. O preço de subscrição de cada debênture foi definido em R\$ 898,33, correspondendo a uma taxa de remuneração ao investidor de 8,525% ao ano. O rendimento equivale a um *spread* de 0,3% sobre o título equivalente do Tesouro (NTN-B 2011), consistente com o baixo risco de crédito (AAAbr pela agência Moody's) desta emissão. Um dos objetivos da operação da BNDESPAR foi o de contribuir para o desenvolvimento do mercado de debêntures, introduzindo diversas características inovadoras, entre as quais: uso do Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) como indexador, em linha com títulos de longo prazo do Tesouro; esforços de distribuição pulverizada, sobretudo para pessoas físicas; exigência de que as negociações públicas (mercado secundário) sejam realizadas, exclusivamente, em ambientes eletrônicos (CetipNet e BovespaFix); e contratação de dois formadores de mercado em ambos ambientes de negociação. Assim, a emissão de debêntures contribuiu para fomentar o desenvolvimento de instrumentos financeiros de longo prazo (formar uma curva de juros em reais) no mercado local, aumentar a liquidez das debêntures e ampliar a base de investidores nestes títulos.

pode-se afirmar que os desembolsos do BNDES têm desempenhado papel importante para a estratégia de desenvolvimento do país, ao fomentar as exportações, financiar a modernização da indústria e da infra-estrutura econômica e social e apoiar o segmento de micro, pequenas e médias empresas, atores cruciais na geração de empregos no país.

**Tabela 13. Geração/Manutenção de Empregos por meio de Financiamentos de Programas de Desenvolvimento Econômico e Social a cargo do BNDES**

	Empregos Diretos	Empregos Indiretos	Efeito Renda	Total
em mil				
2004				
Empregos Efetivos	100,1	77,1	227,8	405,0
Sistema BNDES	55,0	51,0	146,3	252,3
Participação Privada	45,1	26,1	81,5	152,7
Empregos Potenciais	226,7	86,5	189,2	502,3
Sistema BNDES	173,5	57,4	124,9	355,7
Participação Privada	53,2	29,1	64,3	146,6
Total	326,9	163,6	417,0	907,3
2005				
Empregos Efetivos	99,9	74,3	214,5	388,7
Sistema BNDES	52,6	48,0	136,8	237,3
Participação Privada	47,4	26,3	77,7	151,4
Empregos Potenciais	210,1	106,3	188,7	505,1
Sistema BNDES	161,0	63,2	119,9	344,0
Participação Privada	49,1	43,2	68,8	161,1
Total	310,0	180,6	403,2	893,8
2006				
Empregos Totais	140,2	134,8	510,7	785,7

Fonte: BNDES – SUP/AF.

### Considerações finais

A ampliação nas despesas em uma velocidade maior do que o crescimento das receitas do FAT tem introduzido uma ampla discussão sobre a sustentabilidade dos programas implementados pelo Codefat. De acordo com o Anexo III. 9 – *Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador* – da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 (2007: p.18): as receitas e despesas do FAT projetadas para os exercícios de 2007 a 2010 registram déficit primário, como vem acontecendo desde 1994, quando da criação do Fundo Social de Emergência (ver Tabelas 1 e 2 no Anexo). Como discutido acima, esse déficit tem sido coberto por outras receitas, principalmente a receita financeira, gerando resultados operacionais positivos. O resultado operacional em cada exercício tem gerado *superávits* que vêm possibilitando ao FAT a realização de aplicações em depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais, dando continuidade aos programas de geração de trabalho, emprego e renda. “Entretanto, considerando a assimetria entre os crescimentos das receitas e das despesas, principalmente em função do crescimento real do salário mínimo, projeta-se crescimento dos déficits primário do Fundo e reduções sucessivas do resultado operacional anual, chegando ao exercício

de 2010 com R\$ 10,1 bilhões de déficit primário e R\$ 852,3 milhões de resultado operacional, que representam cerca de 181% de incremento e 84,7% de redução, respectivamente, em relação aos valores registrados em 2006. À semelhança dos montantes dos *superávits* financeiros apurados nas projeções do FAT de 2007 a 2010, os resultados no conceito acima da linha (representa a diferença entre as receitas e despesas, não se considerando os ingressos financeiros e as despesas com serviços de dívidas ou inversões financeiras), evidenciam decréscimo em relação ao resultado apurado em 2006, R\$ 4,3 bilhões, atingindo em 2010 cerca de R\$ 1,7 bilhão” (ver Tabela 2 no Anexo)<sup>40</sup>.

O aumento dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial em uma taxa de crescimento maior do que a das receitas, em um período de expansão da demanda e do emprego doméstico, pode sinalizar que esses programas vão assumindo a natureza de políticas assistencialistas, de renda mínima para uma parte da população (o abono salarial é claramente uma política de transferência de renda para a população empregada que recebe até dois salários mínimos). Por um lado, as centrais sindicais defendem o fim da desvinculação dos recursos das contribuições PIS/Pasep como forma de garantir o fluxo total de receitas originalmente previstas para o Fundo<sup>41</sup>. Por outro lado, apreende-se uma expressiva pulverização dos recursos, em diferentes programas, e a dificuldade para se implementar projetos de infra-estrutura econômica e social. Nesse contexto, para Afonso & Biasoto Jr. (2007a: p.25): “a movimentação do FAT tem basicamente dois efeitos na contabilidade fiscal do setor público. Primeiro, os recursos repassados ao BNDES (por ser instituição financeira, é excluído do setor público) têm efeito superavitário. Esse só é anulado se o BNDES empresta tais recursos a empresas públicas. E, mesmo quando o faz, apenas é anulado aquele efeito, mas jamais gera aumento das necessidades financeiras do setor público. Segundo, o estoque de créditos emprestados pelo FAT ao BNDES reduz a dívida bruta do governo federal e, de novo, se não forem repassados ao setor público, no conjunto, é reduzida a dívida no conceito líquido”. Dessa forma, os autores salientam que a análise da evolução da relação dívida/PIB no Brasil deveria ser mais cuidadosa perante o fato de que a dívida líquida do setor público ser um conceito demasiado complexo, repleto de relações intra-setor público e seletivo nas

<sup>40</sup> Essas projeções foram atualizadas pelo Codefat, mostrando uma deterioração do equilíbrio financeiro do Fundo. Segundo as novas estimativas para o fluxo de receitas e despesas, haveria um déficit primário de R\$ 5,7 bilhões e um superávit operacional de R\$ 2,9 bilhões em 2007. No cenário projetado para 2008, o déficit primário cresceria para R\$ 7,8 bilhões e o superávit operacional cairia para R\$ 1,58 bilhão. A partir de 2009, porém, as projeções indicariam um déficit operacional de R\$ 866,3 milhões e resultado primário negativo de R\$ 10,98 bilhões. As perspectivas seriam mais preocupantes ainda no ano de 2010: o déficit primário atingiria R\$ 12,97 bilhões e; o déficit operacional, R\$ 2,29 bilhões (ver Tabela 3 no Anexo).

<sup>41</sup> Segundo a *Folha de S.Paulo* (“Força questiona represamento de verba do FAT”, São Paulo, 30 de agosto de 2007), a Força Sindical e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) devem entrar com ação direta de inconstitucionalidade contra o Decreto no. 6.046/2007, que permite o contingenciamento de verbas do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). As entidades argumentam que os programas de qualificação profissional dos trabalhadores serão atingidos pela limitação de recursos.

relações com o setor privado. Enfatizam ainda que “a aplicação da sistemática desvinculação (20%) da receita federal (a chamada DRU) sobre a arrecadação do PIS/Pasep tem um efeito fiscal exatamente inverso e perverso, do ponto de vista de sua justificativa ou lógica: os 20% do PIS/Pasep que deixam de ser destinados ao BNDES ou aos depósitos especiais e passam a ser alocados para outras dotações no orçamento fiscal significam um esforço menor de superávit primário do mesmo montante (a menos que os recursos sejam alocados para o pagamento dos juros da dívida)” (Afonso & Biasoto Jr, 2007a: p.25). Assim, parece fazer sentido ampliar as transferências desses recursos para o BNDES e outras instituições financeiras públicas executarem projetos de infra-estrutura. Esses recursos – sobretudo aqueles na forma de depósitos especiais e, portanto, extra-orçamentários – seriam disputados por essas instituições para o financiamento de novos projetos de infra-estrutura – estradas, portos, ferrovias, energia elétrica, saneamento básico etc. –, podendo envolver engenharias financeiras com o setor privado. O montante de recursos poderia ser ampliado ao absorver as amortizações e novos repasses em depósitos especiais<sup>42</sup>.

Essa discussão torna-se cada vez mais relevante com a retomada dos investimentos no país e com a redução da TJLP (que reduz o retorno dos empréstimos, diminuindo o fundo rotativo do Banco). Há indicações que a demanda de empréstimos do BNDES atingirá R\$ 82 bilhões em 2008. Desse total, R\$ 50 bilhões estariam garantidos, o restante precisaria ser captado em outras fontes. O Banco já desencadeou ações para completar os recursos necessários ao financiamento de seu portfólio de projetos de investimento. Uma alternativa possível seria utilizar entre US\$ 4 bilhões a US\$ 5 bilhões (R\$ 7 bilhões a R\$ 9 bilhões) das reservas internacionais (US\$ 174,7 bilhões em 19 de novembro de 2007), para ampliar sua capacidade de financiamento (Durão, 2007). Outra possibilidade seria um acerto de contas com o Tesouro, seu acionista. A proposta seria reduzir o percentual de dividendos repassados: o BNDES envia ao Tesouro 60% do seu lucro em forma de dividendos, planeja-se remeter apenas o dividendo mínimo, o equivalente a 25% do ganho líquido anual, e utilizar o restante para ampliar sua capacidade de empréstimo. Uma terceira possibilidade aventada pelo BNDES seria ampliar a parcela de R\$ 2,8 bilhões do FAT Depósitos Especiais para 2008, inferior aos R\$ 3,1 bilhões recebidos em 2007. A estratégia seria absorver a fatia do FAT Depósitos Especiais destinada ao Banco do Brasil e à CEF, de R\$ 1,2 bilhão. Com isso, receberia R\$ 4 bilhões do FAT Depósitos Especiais. Uma quarta alternativa seria a venda de ações de sua carteira da BNDESPAR, avaliada em cerca de R\$ 70 bilhões, além de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e de outros fundos

---

<sup>42</sup> Os pesquisadores José Roberto Afonso e Geraldo Biasoto Jr. têm desenvolvido uma proposta inovadora para ampliar o financiamento do investimento do setor público no país, ver Afonso & Biasoto Jr. (2007a, 2007b, 2007c). Ver também, Assmann (2006), Silva & Cândido Jr. (2007) e Carneiro (2007a).

federais, todos sem repercussão no superávit primário. Não estariam afastadas também novas emissões de debêntures no mercado doméstico e o lançamento de um novo fundo de ações, do tipo PIBB<sup>43</sup>.

Se a demanda pelos fundos à disposição do BNDES superar a capacidade de resposta do Sistema, haveria a necessidade de uma ação compartilhada entre o Banco e outros agentes financeiros de longo prazo (bancos de investimentos domésticos e estrangeiros, fundos de investimentos em infraestrutura, operações de *private equities* etc.<sup>44</sup>). Há indicações – ainda incipientes – da montagem de engenharias financeiras pelo setor bancário privado, permitindo o alongamento dos prazos e a redução dos juros. Se a trajetória de crescimento da economia brasileira e de queda da taxa de juros de curto prazo persistirem, “os bancos deverão atender com seus próprios recursos a demanda de investimento de prazo inferior a cinco ou sete anos. Incluem-se nessa atividade, o financiamento à aquisição de ônibus, caminhões e maquinário agrícola, além de obras civis de pequeno porte. Se isso vier a ocorrer, o BNDES tenderia a ter uma participação decrescente nessas atividades, o que levaria a instituição a se assemelhar mais com o perfil de outras grandes instituições de desenvolvimento. Seus desembolsos anuais tenderiam, em termos reais, a cair na medida em que as operações de prazos mais longos passassem a compor uma proporção muito maior da carteira” (Torres Filho, 2007: p.37).

Associado ao processo de deterioração da infra-estrutura, um dos principais obstáculos ao crescimento sustentado, persistem as restrições em financiar empresas estatais e o setor público doméstico. O BNDES, procurando contornar algumas restrições, realizou um aumento de capital ou patrimônio de referência, por meio da Medida Provisória, no. 315, de 3 de agosto de 2006. Essa decisão permite a transformação de débitos do Banco com o governo federal como capital de segunda linha. Capital de segunda linha é um passivo que apenas remotamente será quitado. Esse tipo de recurso pode, contabilmente, ser somado ao capital, até o limite de 100% do valor do capital efetivo, criando o chamado patrimônio de referência. O capital do BNDES era de R\$ 16 bilhões e utilizava 50% desse total em recursos do FAT para ter patrimônio de referência de R\$ 24 bilhões. Com a capitalização, passou para cerca de R\$ 30 bilhões. Com base no novo valor são definidos os principais limites de crédito para o Banco<sup>45</sup>. Assim, a decisão permitirá o aumento de seu limite para emprestar a uma única

<sup>43</sup> Aventou-se também a possibilidade de o BNDES vir a utilizar os recursos do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) no valor de R\$ 5 bilhões (Medida Provisória no. 349, de 22 de janeiro de 2007, convertida em Lei no. 11.491, de 20 de junho de 2007), como *funding* dos seus empréstimos em projetos de infra-estrutura (Safatle, 2007). Sobre o FI-FGTS, ver discussão acima.

<sup>44</sup> Para diferentes discussões sobre as perspectivas do mercado financeiro e de capitais brasileiro, ver Freitas (2007a 2007b), Biancareli (2007a 2007b), Cardim de Carvalho (2007), Coutinho & Borges (2007), Barros & Miguel (2007), Cintra (2006) e Oliveira (2006).

<sup>45</sup> Diante dessas características específicas, há discussões entre as autoridades supervisoras para que o BNDES (algumas operações da CEF e dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional – Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste)

empresa bem como para o setor público. Com a capitalização, o limite de financiamento ao setor público passará de R\$ 10,8 bilhões para R\$ 13,5 bilhões, o que corresponde a 45% do patrimônio de referência do Banco. Em relação ao endividamento de uma única empresa ou grupo com o Banco, cujo limite é de 25% do patrimônio de referência, o valor passará de R\$ 6 bilhões para cerca de R\$ 7,5 bilhões. Isso poderá permitir o financiamento de grandes projetos de empresas como Petrobras e CSN.

Como discutido, o FAT Constitucional tem caráter permanente e destinação compulsória ao Banco, sendo também denominado recurso ordinário. Constitui fonte permanente e segura, com custos compatíveis para o financiamento de longo prazo de investimentos em atividades produtivas. Como seu prazo de exigibilidade é indefinido, seu saldo é denominado dívida subordinada, uma vez que não há previsão de devolução do principal, mas apenas o pagamento periódico de juros (semestral). Todavia, os recursos alocados no FAT Constitucional podem ser resgatados pelo Codefat no caso de insuficiência de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Como os Depósitos Especiais do FAT são exigíveis a qualquer momento, em caso de insuficiência de recursos, o Codefat realiza primeiro o seu recolhimento. Se ainda assim não houver recursos suficientes para o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, se procederá ao recolhimento dos recursos ordinários. Nesse caso, o BNDES deverá recolher ao Codefat as seguintes parcelas: “até 20% sobre o saldo ao final do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto exercício” (Santos, 2006: p.7). Por se configurar dívida subordinada, parte do saldo do FAT Constitucional pode ser computado para efeito de cálculo do Patrimônio de Referência do BNDES<sup>46</sup>.

Ademais, a Resolução do CMN no. 3.487, 3 de agosto de 2007, alterou o limite dos créditos ao setor público para programa de geração e transmissão de energia elétrica, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): “Art. 1º Fica incluído o inciso X no § 1º do art. 9º da Resolução no. 2.827, de 30 de março de 2001, com a seguinte redação: X – destinadas ao financiamento às empresas do Grupo Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.), a partir de 30 de julho de 2007, no valor de até R\$1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais), para a realização de investimentos

---

permaneça fora das regras do Acordo de Basileia II. Prado & Monteiro (2005) defendem que: “as determinações do Banco Central em relação à análise de risco, baseadas nos Acordos de Basileia, não são adequadas ao BNDES (...). (...) uma vez que o Banco não recebe depósitos do público, sua capitalização depende de decisões do governo federal, não podendo, portanto, ser considerado uma instituição sujeita a risco sistêmico, mas, ao contrário, um poderoso instrumento para contribuir com as autoridades monetárias no sentido de reduzir fontes de instabilidade financeira na economia”. Ver também, Torres Filho (2005 e 2006b), Cintra & Prates (2007), Sobreira & Zendron (2007) e Castro (2007).

<sup>46</sup> Os depósitos especiais, além de serem exigíveis a qualquer momento, em caso de problemas de caixa para o pagamento do benefício do seguro-desemprego e do abono salarial, têm prazo de devolução definido. Não podem, portanto, ser considerados dívida subordinada.

vinculados ao Programa de Geração e Transmissão de Energia Elétrica, obedecido o cronograma cumulativo de desembolsos a seguir: a) até 31 de dezembro de 2007: até R\$590.000.000,00 (quinhentos e noventa milhões de reais); b) até 31 de dezembro de 2008: até R\$1.295.000.000,00 (um bilhão, duzentos e noventa e cinco milhões de reais); c) até 31 de dezembro de 2009: até R\$1.645.000.000,00 (um bilhão, seiscentos e quarenta e cinco milhões de reais); d) até 31 de dezembro de 2010: até R\$1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais)”. Essa decisão permitiu ao BNDES financiar a construção de quatro usinas (Simplício, Batalha também conhecida como UHE Paulista, Mauá da Eletrosul e Passo São João, parceria da Eletrosul com a Copel) pelo Grupo Eletrobrás ([http://www.bndes.gov.br/noticias/2007/not264\\_07.asp](http://www.bndes.gov.br/noticias/2007/not264_07.asp)).

Outra questão relevante sobre a trajetória do FAT está relacionada com a proposta de reforma tributária. Nos dois documentos disponíveis na página eletrônica do Ministério da Fazenda (2007) sobre a reforma tributária proposta pelo governo encontra-se a sugestão de se incluir a contribuição PIS/Pasep no Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) federal. Dependendo da forma como essa proposta passar no Congresso, terá impactos no financiamento dos programas de seguro-desemprego, abono salarial e no BNDES. Segundo entrevista com José Roberto Afonso, a proposta do Ministério da Fazenda, por ora, manteria as vinculações atuais. Isto é, seria alocada parcela do novo imposto para os fins originalmente previstos em cada contribuição. Por exemplo, se fundisse PIS, Cofins, IPI e Cide, e tomar 2006 como base, o PIS representou algo como 16% da soma da arrecadação dos quatro tributos citados. Logo, bastaria substituir o **caput** do art. 239 da Constituição, que faz referência ao PIS, por uma alocação de 16% do produto da receita do novo IVA. No que se refere ao financiamento do BNDES seria aparentemente mais simples, porque o parágrafo primeiro do mesmo artigo se reporta a alocação prevista no **caput**, e não haveria necessidade de ser alterado.

Manter tanto os fluxos de recursos para os programas de assistência aos trabalhadores (seguro-desemprego e abono salarial), como para o BNDES parece crucial. Os recursos do FAT permitem que a instituição garanta fundos em moeda nacional para investimentos de longo prazo e às exportações<sup>47</sup>. A autonomia, qualidade e liquidez do *funding* do BNDES amplificam sua capacidade de financiamentos, por meio de um “mecanismo direto não-alavancado” em mercado, consolidando um banco público de desenvolvimento financiado basicamente por recursos de origem parafiscal. Nas palavras de Torres Filho (2007: p.35-36): “a liquidez de fundos parafiscais permitiu que se consolidasse uma demanda estável de recursos de longo prazo, que não ficou sujeita às condições do restante do mercado de

---

<sup>47</sup> Segundo cálculos do presidente do BNDES, Luciano Coutinho, os desembolsos do Banco responderam por 6,5% da formação bruta de capital fixo realizada no país, se forem considerados os investimentos alavancados pelo BNDES esse patamar sobe para 10,8% (Coutinho, 2007a).

credito brasileiro, ou seja, escassez e volatilidade de fundos e taxas de juros elevadas frente a parâmetros internacionais”.

Finalmente, alguns ajustes na legislação do Fundo tornam-se precípuos, tais como permitir a realização de proteção das aplicações em títulos do Tesouro Nacional com taxa prefixada, a fim de minimizar possíveis perdas na valorização desses títulos no mercado; revisão do cálculo da Reserva Mínima de Liquidez do FAT, avaliando a possibilidade de redução do prazo de seis meses de cobertura da reserva; cessar a prorrogação da desvinculação dos 20% sobre a arrecadação da Contribuição PIS/Pasep destinada ao Ministério do Trabalho e Emprego/FAT absorvidas pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), cujo prazo de vigência vence em 31 de dezembro de 2007. Segundo o Relatório de Gestão do FAT (*Exercício 2006*: p.65): “não ocorrendo tais ajustes, a capacidade de alocação de recursos do FAT se mostrará abaixo dos 50% da última alocação realizada em 2006, ou seja, estima-se que para os exercícios de 2007 a 2010 haverá uma alocação média anual de R\$ 7 bilhões, valor este bem diferente dos R\$ 13,9 bilhões e R\$ 16,2 bilhões de 2005 e 2006, respectivamente”.

## **Anexo**

**Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT**

(Atualizado até 31/03/2006)

Programas/ linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proger Urbano Investimento  Micro e Pequena Empresa  TADE: 8/05, 18/05 e 24/05	Apoio financeiro para investimento ou investimento com capital de giro associado.	micro e pequenas empresas industriais, comerciais e de serviços com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões	BB: 100% do valor do projeto; incluído capital de giro associado de até 30% do valor total financiado; CEF: 90% do valor do projeto; incluído capital de giro associado de até 40% do valor total financiado; Basa: até 100% do valor do projeto com capital de giro limitado a até 40%.	R\$ 400 mil	BB: TJLP+até 5,33% aa. CEF: TJLP+até 5% aa. Basa: TJLP+até 5,33% aa.	BB: Até 96 meses, com carência de até 36 meses; CEF: Até 48 meses, com carência de até 6 meses; Basa: até 96 meses incluídos 36 meses de carência.	Bens e serviços, veículo de carga, com lotação até 2 passageiros, exclusivo o condutor, produção nacional, modelo básico com até 5 anos de uso.	Recuperação de capitais investidos construção civil, máquinas e equipamentos fixos ao solo. aquisição de terreno ou unidade já construída ou em construção.	BB, Basa e CEF
Proger Urbano Investimento  Cooperativas e Associações  TADE: 8/05, 18/05 e 24/05	Financiar investimento e capital de giro associado para Cooperativas e associações e seus membros	Cooperativas, inclusive as de crédito e associações, micro e pequenos empreendedores, profissionais autônomos e micro/pequenas empresas organizadas em cooperativas e associações	BB e Basa: até 90% do projeto, com capital de giro associado de até 40%, desenvolvimento de atividades necessárias ao ciclo produtivo até R\$ 4.000 mil por associado observado o limite de 90%. CEF: até 90% do valor do projeto, limitado a R\$5.000,00 por associado, capital de giro associado de até 30% do valor do projeto.	BB: até R\$ 1 milhão respeitado o teto individual, projeto individuais até R\$ 100 mil por cooperado. CEF: Até R\$ 5.000,00 por associado, limitado a R\$ 50.000,00; Basa até R\$ 48 mil por cooperado, sendo R\$ 960 mil por cooperativa	BB e Basa: TJLP + até 4 % a.a. CEF: TJLP + 5% a.a.	BB e Basa: Até 96 meses, com carência de até 36 meses; CEF: 48 meses, com carência de até 36 meses.	Bens e serviços necessários ao ciclo produtivo do empreendimento e capital e giro associado ao investimento; veículos automotores, de produção nacional, modelo básico, novos ou usados, com até 10 anos de uso (destinados ao transporte de carga e/ou passageiros caracterizados pela versatilidade).	Pagamento de dívidas, encargos financeiros e gastos gerais de administração; recuperação de capitais investidos; qualquer veículo que não seja usado no objeto do financiamento; bens e serviços enquadráveis como crédito rural.	BB e CEF

Continua

Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

Programas/ linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proger Urbano Investimento  Professores  Resoluções: TADE: 8/05, 18/05	Apoio financeiro mediante abertura de crédito fixo, objetivando a atualização profissional e permanência no mercado de trabalho.	Professores ensino fundamental e médio, em sala de aula, redes pública e privada, renda bruta até R\$ 2 mil.	Até 100% do equipamento, respeitado o teto.	R\$ 3 mil	TJLP + 3% ao ano	até 36 meses sem carência	Equipamentos de informática com certificado ISO 9000, adquiridos de empresas que utilizem mão-de-obra nacional, vedada a importação	Demais bens e serviços	BB e CEF
Proger Urbano Investimento  Profissional Liberal  TADE: 8/05, 18/05 e 24/05	financiar investimento e capital de giro associado, para profissionais liberais	Profissional Liberal de nível médio e superior, inclusive recém-formado	BB: até 100% do projeto incluído capital de giro associado de até 40%; CEF: até 90% do valor do projeto com capital giro limitado a até 50%; Basa até 90% do valor do projeto com capital de giro limitado até 40%.	BB, Basa R\$10 mil; CEF: R\$ 10 mil; R\$ 20 mil para profissionais da área saúde; R\$ 30 mil para aquisição de equipamento de saúde.	TJLP + 6%a.a.	BB e Basa: Até 36 meses, incluídos até 6 meses de carência; CEF: até 24 meses pra profissionais formados a menos de 4 anos e até 36 meses pra profissionais formados há mais de 4 anos, em ambos carência de 6 meses.	bens e serviços: obras de construção civil, máquinas e equipamentos novos ou usados até 5 anos de uso veículo de carga com lotação até 2 passageiros, exclusive o condutor - produção nacional -modelo básico com até 5 anos de uso, compreendendo as espécies de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro; capital de giro associado. A CEF não financia veículos.	Recuperação de capitais investidos; encargos financeiros; aquisição de terreno ou de unidade já construída ou em construção; veículos de passageiro (ônibus, microônibus, táxi, auto-escola e vans).	BB, Basa e CEF
Proger Urbano Investimento  Refinancia- mento  TADE: 18/05	Refinanciar operações em cursos anormal ou reescalonar operações em ser, cuja capacidade de pagamento seja identificada como insuficiente para amortizar/liquidar os compromissos assumidos.	Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações e pessoas físicas.	Até 100% do saldo devedor atualizado da operação, respeitado o teto da linha	Mínimo de R\$ 150 mil, máximo de R\$ 400 mil, limitado ao valor individual de cada linha de crédito.	TJLP+2% ao ano	MPE: máximo de 96 meses, incluídos até 3 meses de carência.			BB

Continua

Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

Programas/ linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proger Urbano Investimento  Proger Exportação  Resoluções: TADE: 17/05 e 27/05	Estimular exportação em condições compatíveis com o mercado internacional, inclusive fase pré-embarque	Micro e pequenas empresas exportadoras com faturamento bruto anual até R\$ 5 milhões, constituídas sob leis brasileiras, com sede e administração no País	Até 100%	R\$ 250 mil	CEF: TJLP + até 9,94% BB: TJLP+ até 9,94%	CEF: até 12 meses, incluídos 6 meses de carência; BB: até 12 meses	Programas de Pré-Embarque, de Curto Prazo, Especial e Pós-Embarque definidos em carta circular do BNDES e outras atividades de promoção da exportação, como eventos comerciais, remessa de mostuário.	os não relacionados nos itens financiáveis	BB e CEF
Proger Urbano Investimento  MPE Jovem Empreendedor  Resoluções: TADE: 8/05, 18/05 e 24/05	Financiar investimento fixo e capital de giro associado para micro e pequenas empresas, condicionada a capacitação técnico- gerencial prévia e acompanham ento pós crédito.	Micro e pequenas empresas já existentes ou em fase de criação, cujos titulares sejam jovens empreendedores que não sejam proprietários ou sócios de empresas que não aquelas objeto do empreendimento a ser financiado.	Investimento fixo de até 100%, sem contrapartida do empreendedor com capital de giro associado de até 50%	Até R\$ 50 mil já incluído capital de giro.	TJLP + 2% ao ano.	Até 84 meses, incluído até 18 meses de carência.	Bens e serviços essenciais ao empreendimento, veículos novos ou usados com até 5 anos de uso, máquinas e equipamentos novos ou usados, inclusive de origem estrangeira, já internalizados; computadores e periféricos, fax, copiadora-nova; despesa de transporte e seguro das máquinas, recuperação de máquinas e equipamentos, aquisição de partes e peças das máquinas e equipamentos; montagem engenharia e supervisão das máquinas e equipamentos, assessoria técnica limitada a 2% do financiamento; e despesas pré- operacionais para constituição de pessoa jurídica.	recuperação de capital investido e pagamento de dívidas; encargos financeiros; gastos gerais de administração, construção civil, máquinas e equipamentos fixos ao solo que passem a integrar definitivamente imóvel de terceiro; aquisição de terrenos ou imóveis; outros bens e serviços não essenciais.	BB, BNB, Basa e CEF

Continua

Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

Programas/ linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proger Urbano Investimento  Proger Turismo  Resoluções: TADE: 8/05, 18/05 e 24/05	Financiar investimento ou investimento com capital de giro associado para empresas da cadeia produtiva do setor de turismo, em atividades pré-estabelecidas pelo MTE e pelo MT, de acordo com tabela CNAE	Micro e pequenas empresas da cadeia do setor turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões	Até 100% do valor do projeto, com capital de giro associado limitado a 40% do total do investimento	Até R\$ 300 mil para empresa com faturamento bruto anual até R\$ 3 milhões; Até R\$ 400 mil para empresa com faturamento bruto anual até R\$ 5 milhões	BB, Basa e CEF: TJLP + 5,33% a.a.	Até 120 meses, com carência de até 30 meses incluída e até 24 meses, sem carência p/ projetos exclusivos na informatização.	Bens e serviço; veículos máquinas e equipamentos novos e usados; computadores e periféricos, fax e copiadora; despesas de transportes e seguros, recuperação, aquisição, montagem, engenharia e supervisão das máquinas e equipamentos; gestão empresarial; assessoria técnica, com valor limitado a 2% do total; barcos.	Recuperação de capitais investidos; pagamento de dívidas, encargos financeiros; gastos gerais de administração; construção civil, máquinas e equipamentos fixos ao solo; aquisição de terreno ou de unidade construída ou em construção, outros bens e serviços não essenciais.	BB, Basa e CEF
Proger Urbano Investimento  FAT Empreendedor Popular  Resoluções: TADE 03/06 e 23/05	apoio financeiro para investimento ou investimento com capital de giro associado a empreendedores populares, objetivando a sua integração com o setor produtivo formal.	Pessoas físicas de baixa renda, em empreendimentos populares, inclusive o auto-emprego, com faturamento bruto anual de até R\$ 120 mil	BB: Até 100% do valor do projeto capital de giro associado de até 40% do total financiado; CEF: Até 90% do valor do projeto capital de giro associado de até 40% do total financiado. Capital de Giro isolado CEF: até 100% do valor do projeto.	Investimento com Capital de Giro associado BB e CEF: R\$ 10 mil; Capital de Giro isolado CEF: até R\$ 5 mil	Investimento com capital de associado BB e CEF: TJLP + 6% ao ano Capital de giro isolado CEF: TJLP + 15% ao ano (op. direta) 3,9% a.m. (com ag. crédito)	Investimento com capital de Giro associado: BB: Até 60 meses, incluídos até 12 meses de carência; Capital de Giro associado: CEF até 48 meses com carência de até 6 meses. Até 18 meses, incluídos até 3 meses de carência	Máquinas e equipamentos, acessórios, matérias-primas, outros bens e insumos, veículos de carga, com lotação até 2 passageiros, inclusive o condutor.	Recuperação de capitais, pagamento de dívidas encargos financeiros bens consumo duráveis ou não aquisição de terrenos ou imóveis	BB e CEF

Continua

**Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT**

Programas/ linhas	Finalidade	Público-alvo	Límite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proger Urbano Capital de Giro  Micro e Pequena e Empresa capital de giro  Resoluções: TADE: 15/05 e 16/05	Apoio financeiro mediante abertura de crédito, para capital de giro puro, em empreendimentos que proporcionem geração/manutenção de emprego e renda.	Micro e pequena empresa com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões	até 100% da proposta, sendo: FAT: máximo de 70%; Agente: mínimo de 30%	R\$ 100 mil	Faturamento bruto anual até R\$500mil: taxa pré-fixada de 2,49% a.m. Faturamento Bruto anual até R\$5 milhões: taxa pré-fixada de até 2,72% a.m.	Até 18 meses, sem carência	Insumos essenciais ao empreendimento e reforço de fluxo de caixa.	Os não relacionados ao empreendimento e bens destinados ao consumo.	BB e CEF
Proger Urbano Capital de Giro  Proger Turismo capital de giro  Resoluções: TADE: 15/05 e 16/05	financiar capital de giro puro para empresas do setor turismo, em atividades pré-estabelecidas pelo MTE e MT, de acordo com a CNAE.	M & P E com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões	Até 100% do valor do projeto	Até 10% do faturamento para empresas com faturamento até R\$ 3 milhões; Até 8% do faturamento para empresas com faturamento entre R\$ 3 milhões e R\$ 5 milhões	BB: Máximo de TJLP + 14% ao ano; CEF até 2,43 % a.m.	Até 180 dias, renováveis	Insumos essenciais ao empreendimento.	bens consumo duráveis ou não, que não relacionados ao empreendimento.	BB e CEF
FAT Material de Construção  Resoluções: TADE: 03/06 e 04/05	Financiar aquisição de materiais de construção em geral	Pessoas físicas, com prioridade para as de baixa renda.	Até 100%	BB: R\$ 17,5 mil; CEF: R\$ 12 mil	BB: juros prefixados de 1,9% a.m., TAC de 3% sobre o valor financiado (mínimo de R\$ 15,00 máximo de R\$ 100,00); CEF: TJLP + 9,7% ao ano	BB: de 2 até 36 meses; CEF: até 96 meses	Materiais de construção em geral.	Demais bens; encargos financeiros e pagamento de dívidas, dentre outros.	BB e CEF

Continua

Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

Programas/ linhas	Finalidade	Público- alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proemprego  Resoluções: TADE: 14/05	Financiamento a investimentos nos setores de energia, transportes urbanos, saneamento, telecomunicações, exportações, comércio e serviços/turismos, infraestrutura viária, desenvolvimento urbano, construção naval, educação, saúde, projetos multissetoriais integrados, modernização da administração tributária de estados e municípios e micro, pequenas e médias empresas.	Micro, Pequenas, Médias e Grandes Empresas, Administração Pública Federal, Estadual e Municipal direta e indireta	Variando de 60% a 90%, conforme o bem financiado e a linha de crédito.	A ser definido caso a caso, pelo BNDES	Micro pequenas e médias empresas: TJLP + 5,5% a.a.; Grandes Empresas TJLP mais <i>spread</i> negociado caso a caso.	25 anos inclusive carência de 5 anos.	Investimento para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos, gastos para implantação de qualidade e produtividade, pesquisa e desenvolvimento, capacitação técnica e gerencial, atualização tecnológica e tecnologia da informação; despesas pré-operacionais; produção de bens para exportação, prestação ou desenvolvimento de serviços pra exportação, capital de giro associado, despesas correntes de internalização de bens importados, implantação e/ou expansão de atividades no exterior, dentre outros.	Capital de giro isolado, aquisição de imóveis, terrenos e benfeitorias já existentes, compra de ativos, aquisição de outra empresa e de participações societárias; desapropriações; motel; boate, sauna e termas, exceto integradas a sistema hoteleiro; atividade bancária/financeira; jogos de azar; comercialização de armas, dentre outros.	BNDES
FAT Exportar  Resoluções: TADE: 20/05	Financiar na fase pré-embarque a produção de bens para exportação	Empresas exportadoras constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país, de qualquer porte.	Até 100% do valor FOB da exportação a ser realizada.	Definido caso a caso pelo BNDES.	Micro, Pequenas e médias empresas: TJLP+ até 5,5% a.a.; Grandes empresas TJLP+ <i>spread</i> do agente, negociado caso a caso.	Até 30 meses não podendo o último embarque ultrapassar o prazo de 24 meses.	Capital de Giro e insumos necessários à produção de bens exportáveis com índice de nacionalização igual ou superior a 60%.	Custeio e gastos com manutenção corrente; desapropriações; aquisição de <i>leasing</i> de <i>software</i> produzido no exterior, exceto adaptações (customização/tropicalização) realizadas no país; compra de tecnologia e pagamento de <i>royalties</i> a empresas que integrem o mesmo grupo econômico a que a proponente pertença; recuperação de capitais investidos; pagamento de dívidas; encargos financeiros.	BNDES

Continua

Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

Programas / linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
FAT Fomentar  Resoluções: TADE: 21/05 e 22/05	Apoio financeiro para implantação, ampliação, recuperação e modernização, às micro, pequenas, médias e grandes empresas de todos os setores da economia, de forma a gerar novas oportunidades de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida do trabalhador, bem como contribuir para a competitividade da economia brasileira.	<p>Linha Micro e Pequenas Empresas: micro e pequenas empresas privadas nacionais ou estrangeiras, instaladas, com sede e administração no Brasil.</p>	<p>MPE de capital sob controle nacional: até 100%; MPE de capital sob controle de capital estrangeiro: até 80%</p>	<p>A ser definido caso a caso pelo BNDES</p>	<p>TJLP + 5,5% a.a.</p>	<p>Até 84 meses</p>	<p>Aquisição de máquinas e equipamentos novos, inclusive agrícolas, de fabricação nacional; capital de giro associado; investimento para ampliação, implantação recuperação e modernização de ativos fixos; gastos com estudo de engenharia de projetos relacionados ao investimento; gastos com implantação de qualidade e produtividade, pesquisa e desenvolvimento; gastos pré-operacionais de investimento financiado; pagamento de comissão de agente comercial, dentre outros.</p>	<p>Capital de giro isolado, aquisição de imóveis, terrenos e benfeitorias já existentes, compra de ativos, aquisição de outras empresas e de participações societárias; aquisição de veículos leves; quaisquer despesas que implique na remessa de divisas, incluindo taxa de franquia para no exterior, exceto o pagamento de comissão de agente comercial, recuperação de capitais investidos; pagamento de dívidas, encargos financeiros, dentre outros.</p>	<p>BNDES</p>
		<p>Linha Médias e Grandes Empresas: micro e pequenas empresas privadas nacionais ou estrangeiras, instaladas, com sede e administração no Brasil.</p>							

**Continua**

**Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT**

Programas / linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
FAT Integrar FCO (contratações até 31.12.06)  Resoluções: TADE: 25/05 e 26/05	Financiar projetos urbanos de investimento, com ou sem capital de giro associado, que propicie a geração de empregos ou a manutenção dos postos de trabalho, além do aumento da renda na Região Centro-Oeste	Linha Rural: pessoas jurídicas de direito privado de acordo com a seguinte classificação: Média Empresa: Faturamento acima de R\$ 6.125 mil até R\$ 35 milhões Grande Empresa: faturamento acima de R\$ 35 milhões.	Definido em razão do porte e do item financiável. Investimento: Até 80% para empresa e médio porte; até 70% para empresas de grande porte e grupo econômico. Capital de Giro associado de até 30% do valor financiado.	R\$ 20 milhões por tomador e grupo econômico (em casos de projetos especiais de empreendimentos estruturantes, o teto poderá ser elevado para R\$ 40 milhões, devendo o projeto ser previamente submetido ao Conselho de Desenvolvimento dos Estados do Centro-Oeste)	Médio Porte: 12% ao ano; Grande Porte: 14% ao ano.	Investimento: até 12 anos, incluídos 3 anos de carência Capital de Giro: até 3 anos, incluído 1 ano de carência.	Bens e serviços necessários ao empreendimento, inclusive capital de giro associado ao investimento;	Encargos financeiros; gastos gerais de administração; recuperação de capitais investidos ou pagamento de dívidas efetivadas antes da apresentação da proposta de financiamento; terrenos; veículos automotores (exceto veículos de transporte turístico, pás, carregadeiras, retroescavadeiras e similares); empreendimentos desativados há mais de 2 anos; helicóptero, aviões (exceto para empresa aérea regional); construção civil máquinas e equipamentos fixos ao solo dentre outros. Atividades de empresas ligadas a fabricação de cimento, jogo eletrônicos, intermediação financeiras, comercialização de fumo, combustível, dentre outros.	BB
FAT Revitalização  Resoluções: TADE	Financiar imóvel novo ou usado; construção reforma ou ampliação aquisição com reforma/ampliação	Empreendedores com projetos de revitalização de centros urbanos degradados e sítios históricos	a ser definido em Plano de Trabalho ainda em discussão	R\$ 180 mil	TJLP + 5,5% ao ano	Até 180 meses			CEF
FAT Inclusão Digital  Resoluções: TADE	Financiar a aquisição de microcomputadores no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital.	Pessoas físicas.	Até 100%	R\$ 1,2 mil por pessoa.	Taxa pré-fixada de 2% a.m.	De 02 a 36 meses, com carência de até 59 dias já incluída.	Microcomputadores com características definidas no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital.	Demais bens, recuperação de capitais investidos e pagamento de dívidas.	BB e CEF

Continua

**Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT**

Programas / linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
FAT Vila Panamericana  Resoluções: TADE	Financiar terreno e construção de 1.480 unidades residenciais na Vila Pan-Americana, destinadas a 1º etapa: abrigar delegações estrangeiras participantes dos Jogos Pan-Americanos de 2007, na cidade do Rio de Janeiro; 2ª etapa: financiar as unidades habitacionais a pessoas físicas, cuja a posse dos imóveis ocorrerá após a realização dos Jogos.	1ª etapa: construtor/empreendedor, pessoa jurídica, com prerrogativa de sub-rogação e comercialização das unidades habitacionais. 2ª etapa: pessoas físicas adquirentes de unidades habitacionais.	Até 100% do valor de avaliação do empreendimento, sendo o custo da construção limitado a 85%, podendo ser acrescido do valor de avaliação do terreno.	Pessoa Jurídica: fase de construção: R\$ 189.379.602,00; Pessoa Física: a ser definido.	1ª etapa: construção – PJ: TJLP + 4% a.a., acrescida de tarifa única de serviços equivalente a 0,6% sobre o valor de cada parcela do financiamento liberada para a construção do empreendimento; 2ª etapa: comercialização - PF: TJLP + 4% a.a., acrescida de 1% sobre o valor de financiamento, com valor mínimo de R\$ 200,00.	1ª etapa: Pessoa Jurídica - Construção até 31.01.2008; 2ª etapa: Pessoa Física: até 204 meses	1ª etapa: aquisição de terrenos e construção de empreendimento coletivo de unidades habitacional, inclusive comercialização; 2ª etapa: unidades habitacionais para entrega após os jogos.	Recuperação de capitais já investidos e pagamento de dívidas; encargos financeiros; gastos gerais de administração; outros bens e serviços não essenciais à execução do projeto.	CEF
FAT Giro Rural  Resoluções: TADE: 03/05 e 11/05	Financiar a aquisição por instituição financeira de Cédulas de Produto Rural Financeiras (CPRF) de Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), emitidos por fornecedores e/ou o refinanciamento de outros representativos de débitos de produtores ou suas cooperativas, perante fornecedores de insumos.	Fornecedores de insumos rurais (CDCA) e produtores rurais e suas cooperativas que emitiram CPRF e Contratos a Termo e outros títulos recebíveis detidos por seus fornecedores de insumos, para pagamento com a produção da safra 2004/2005, devidamente comprovados pelo Banco.	Até 100% do valor do título	Definido caso a caso pelo agente financeiro.	Para o produtor rural: até 8,75% a.a.; Para o fornecedor: a diferença entre TJLP+4% a.a. e a taxa do produtor de 8,7% a.a..	Até 24 meses	Aquisição de CPRF, CDCA e refinanciamento de outros títulos representativos de débitos de produtores ou suas cooperativas perante fornecedores de insumos agrícolas.	Aqueles não descritos no item anterior.	BB e BNDES

Continua



Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT

Programas / linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
FAT Infra-estrutura	Infra-estrutura Econômica: Apoio financeiro para a implementação, ampliação, recuperação e modernização dos setores de infra-estrutura (energia, transporte, saneamento, telecomunicações e logística), de forma a gerar novas oportunidades de emprego e renda, bem como contribuir para o aumento da competitividade brasileira.	Infra-estrutura Econômica: empresas privadas nacionais; empresas estrangeiras instaladas no País; Administração Pública Direta e Indireta, em nível Federal, Estadual ou Municipal (somente Infra-Estrutura Econômica); e demais instituições dos setores de infra-estrutura econômica ou dos setores de insumos básicos e bens de capital sob encomenda que contribuam para os objetivos do Programa.	Empresas de capital sob controle nacional: Micro, Pequenas e Médias empresas: Até 100%; Grandes Empresas: até 80%; Empresas de qq. porte, sob controle de capital estrangeiro: até 80%; Administração Pública Direta (somente Infra-Estrutura-Econômica) : até 90%.	Definido caso a caso pelo BNDES.	TJLP + 5,5% a.a.	Até 20 anos, inclusive carência de até 02 anos.	Investimento para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos; gastos para implantação de qualidade e produtividade, pesquisa e desenvolvimento, capacitação técnica e gerencial, atualização tecnológica e tecnologia da informação relacionados ao setor; pagamento de comissão de agente comercial, inclusive para o exterior, capital de giro associado; Adaptações (customização/tropicalização) realizadas no País de <i>softwares</i> produzidos no exterior, despesas pré-operacionais.	Custeio e gastos com manutenção corrente; desapropriações; aquisição de leasing de software produzido no exterior, exceto adaptações (customização/tropicalização) realizadas no país; compra de tecnologia e pagamento de royalties a empresas que integrem o mesmo grupo econômico que a proponente, recuperação de capital investido e pagamento de dívidas.	BNDES
	Insumos Básicos e Bens de Capital sob Encomenda: Apoio Financeiro para a implementação, ampliação, recuperação e modernização dos setores de insumos básicos das indústrias de Base, Química e de Papel e Celulose, além de bens de capital sob encomenda, inclusive a aquisição de máquinas e equipamento novos, de fabricação nacional, e de capital de giro associado, estimulando o investimento e o emprego no setor de atividade econômica do País.								

Resoluções:  
TADE: 06/05  
e 07/05

Continua

**Quadro 1. Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT**

Programas/ linhas	Finalidade	Público-alvo	Limite financiável	Teto	Encargos financeiros	Prazos	Itens financiáveis	Itens não financiáveis	Agentes financeiros
Proger Rural	<p>Linha de Investimento: Financiar implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços no estabelecimento rural.</p>	<p>Mini e pequenos produtores rurais, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: ser proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; utilize predominantemente mão-de-obra familiar, podendo manter até 2 empregados permanentes; não detenha, a qualquer título, inclusive sob a forma de arrendamento, área de terra superior a 15 módulos fiscais; tenha, no mínimo, 80% de sua renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; resida na propriedade ou em local próximo; comprove, se pessoa jurídica, estar adimplente com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, e, se pessoa física, no decorrer da vigência do contrato, regularidade com a Previdência Social.</p>	Até 100%	<p>Individual: R\$ 48 mil; coletivo R\$ 240 mil, respeitado o teto individual (Obs. O somatório de investimento +custeio não pode ultrapassar R\$ 60 mil, por beneficiário).</p>	<p>Taxa efetiva de 8% aa. Equalizados pelo Tesouro Nacional.</p>	<p>Até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência.</p>	<p>Investimento fixo e semi-fixo.</p>	<p>Aquisição, arrendamento ou locação de terrenos ou unidades já construídas ou em construção, bem como o pagamento de benfeitorias já contratadas; compra de bens móveis e produtos não relacionados diretamente aos objetivos do empreendimento e pagamento de aquisições já contratadas para a mesma finalidade; pagamento de encargos financeiros relacionados a empréstimos anteriormente contratados ou recuperação de capital já investido; veículos de passeio; inversões e pagamento de remuneração a associações ou cooperativas.</p>	BB e Basa
	<p>Linha de Custeio: financiar despesas agrícola e pecuária</p>					<p>Custeio Agrícola: até 2 anos, observado o ciclo do empreendimento financiado; Custeio Pecuário: até 1 ano.</p>	<p>Insumos e serviços agrícolas e pecuários.</p>	<p>Recuperação de capitais investidos e pagamento de dívidas; insumos não relacionados ao custeio agropecuário.</p>	
Resoluções: TADE 13/05 e 02/06									

Fonte: CPROGER/CGER/DES/SPPE/TEM

Tabela 1. Estimativa do Fluxo de Receita do FAT – Exercícios de 2007 a 2010

R\$ mil

	2007	2008	2009	2010
1. Contribuição PIS/Pasep (F. 140)	26.781.602	29.246.178	32.090.369	35.211.158
Dedução por Desvinculação da Receita da União – DRU	(5.356.320)	(5.849.236)	(6.418.074)	(7.042.232)
<b>Resultado Líquido PIS/Pasep (A)</b>	<b>21.425.281</b>	<b>23.396.943</b>	<b>25.672.295</b>	<b>28.168.926</b>
2. Cota Parte – Contribuição Sindical (F. 176)	246.126	268.776	294.915	323.595
3. Remuneração de Aplicações Extramercado Aplicações Financeiras (F. 180)	1.096.023	1.392.221	1.488.358	1.543.123
4. Remuneração de Depósitos Especiais (TJLP + Selic)	3.012.391	3.132.909	3.201.716	3.218.301
5. Remuneração de Saldos não Desembolsados (F. 180)	20.737	20.879	23.816	25.632
6. Outras Receitas Patrimoniais (F. 150)	39	40	42	44
7. Remuneração s/ repasse p/ Prog. Desenvolvimento Econômico pelo BNDES (40% Const.) (F. 180)	4.015.350	4.493.706	5.017.874	5.593.453
8. Multas e Juros devidos ao FAT (F. 174)	8.091	8.455	8.836	9.233
9. Restituição de Convênios (F. 150)	10.376	12.452	14.942	17.931
10. Restituição de Benefícios Não Desembolsados (F. 150)	149.102	170.814	188.096	230.328
11. Recursos do Tesouro Nacional (F. 100)	0	0	0	0
12. Recursos da COFINS (F. 153)	0	0	0	0
<b>Total das Receitas (B)</b>	<b>29.983.516</b>	<b>32.897.194</b>	<b>35.910.890</b>	<b>39.130.566</b>
1. Empréstimos ao BNDES p/ aplicação em Programas de Desenvolvimento Econômico (Art. 239/CF – 40% – F. 140)	8.570.112	9.358.777	10.268.918	11.267.570
2. Seguro-Desemprego – Benefício	12.503.062	13.684.661	17.199.051	19.285.132
3. Seguro-Desemprego – Apoio Operacional	175.166	205.270	257.986	289.277
4. Abono Salarial – Benefício	4.578.335	5.124.979	5.833.754	6.657.705
5. Abono Salarial – Apoio Operacional	58.198	66.625	75.839	86.550
6. Qualificação Profissional	108.512	130.214	156.257	187.508
7. Intermediação do Emprego	97.308	116.769	140.123	168.148
8. Apoio Operacional ao Proger	1.710	2.052	2.462	2.955
9. Outras Projetos/Atividades	192.964	231.556	277.868	333.441
<b>Total das Despesas (C)</b>	<b>26.285.367</b>	<b>28.920.904</b>	<b>34.212.258</b>	<b>38.278.286</b>
Resultado Primário (A – C)	(4.860.086)	(5.523.961)	(8.539.963)	(10.109.360)
Resultado Operacional (B – C)	3.698.150	3.976.291	1.698.632	852.280

Fonte: LEI de Diretrizes Orçamentárias – 2008. Anexo III. 9 – Avaliação da situação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Anexo I, Nota Técnica CGFAT/SPOA/SE/MTE, no. 43, de 26/03/2007, p.19.

**Tabela 2. Estimativa do Resultado do FAT no Conceito Acima da Linha – Exercícios de 2007 a 2010**

	R\$ mil			
	2007	2008	2009	2010
<b>I. Acima da Linha</b>	<b>21.839,02</b>	<b>23.857,48</b>	<b>26.179,13</b>	<b>28.750,06</b>
Contribuição PIS/Pasep (F. 140)	21.425,28	23.396,94	25.672,30	28.168,93
Tesouro Nacional	-	-	-	-
Cota Parte da Contribuição Sindical	246,13	266,78	284,91	323,60
Outras Receitas Patrimoniais	0,04	0,04	0,04	0,04
Multas e Juros devidos ao FAT	8,09	8,46	8,84	9,23
Restituição de Convênios	10,38	12,45	14,94	17,93
Restituição de Benefícios Não-Desembolsados	149,10	170,81	188,10	230,33
<b>II. Abaixo da Linha</b>	<b>8.144,50</b>	<b>9.039,71</b>	<b>9.731,76</b>	<b>10.380,51</b>
Remuneração de Aplicações no Extramercado	1.096,02	1.382,22	1.488,36	1.543,12
Remuneração de Depósitos Especiais	3.012,39	3.132,91	3.201,72	3.218,30
Remuneração de Recursos Não-Desembolsados	20,74	20,88	23,82	26,63
Remuneração s/ repasse para BNDES	4.016,35	4.493,71	5.017,87	5.593,45
<b>Total Receita</b>	<b>29.983,52</b>	<b>32.897,19</b>	<b>35.910,89</b>	<b>39.130,57</b>
<b>III. Acima da Linha</b>	<b>17.715,25</b>	<b>19.562,13</b>	<b>23.943,34</b>	<b>27.010,72</b>
Seguro-Desemprego – Benefício	12.503,06	13.684,66	17.199,05	19.285,13
Seguro-Desemprego – Apoio Operacional	175,17	205,27	257,99	289,26
Abono Salarial – Benefício	4.578,33	5.124,96	5.833,75	6.657,70
Abono Salarial – Apoio Operacional	58,20	66,62	75,84	86,55
Qualificação Profissional	108,51	130,21	156,26	187,51
Intermediação do Emprego	97,31	116,77	140,12	168,15
Apoio Operacional ao Proger	1,71	2,05	2,46	2,95
Outras Projetos/Atividades	192,96	231,56	277,87	333,44
<b>II. Abaixo da Linha</b>	<b>8.570,11</b>	<b>9.358,78</b>	<b>10.268,92</b>	<b>11.267,57</b>
Empréstimos ao BNDES p/ aplicação em Progr. Des. Econ.	8.570,11	9.358,78	10.268,92	11.267,57
<b>Total Despesa</b>	<b>26.285,37</b>	<b>28.920,90</b>	<b>34.212,26</b>	<b>38.278,29</b>
<b>Resultado Acima da Linha (I – III)</b>	<b>4.123,76</b>	<b>4.295,35</b>	<b>2.235,79</b>	<b>1.739,34</b>

Fonte: LEI de Diretrizes Orçamentárias – 2008. Anexo III. 9 – Avaliação da situação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Anexo IV, Nota Técnica CGFAT/SPOA/SE/MTE, no. 43, de 26/03/2007, p.22.

Tabela 3. Atualização da Estimativa de Receitas e Despesas – FAT Exercícios de 2007 a 2010

R\$ bilhões

	2005	2006	2007 <sup>(1)</sup>	2008 <sup>(1)</sup>	2009 <sup>(1)</sup>	2010 <sup>(1)</sup>
<b>Receitas</b>						
PIS/Pasep	21,447	24,527	26,023	28,417	31,031	33,886
DRU	-4,289	-4,905	-5,204	-5,683	-6,206	-6,777
Contribuição Sindical (cota-parte)	0,207	0,049	0,387	0,478	0,462	0,505
Aplicações Financeiras	2,967	2,052	1,241	1,235	1,513	1,658
Remuneração Depósitos Especiais	3,151	3,212	2,769	3,026	2,911	2,692
Remuneração (BNDES)	3,196	3,625	3,960	4,464	4,961	5,503
<b>Total</b>	<b>26,883</b>	<b>28,793</b>	<b>29,435</b>	<b>32,119</b>	<b>34,939</b>	<b>37,791</b>
<b>Despesas</b>						
Empréstimos (BNDES)	6,851	7,628	8,235	9,093	9,930	10,843
Seguro-Desemprego	8,623	10,952	12,742	14,019	18,061	20,267
Abono Salarial	2,755	3,957	4,917	5,890	6,403	7,306
Qualificação Profissional	0,084	0,081	0,108	0,447	0,396	0,475
Intermediação do Emprego	0,084	0,089	0,097	0,332	0,260	0,312
<b>Total</b>	<b>18,772</b>	<b>23,214</b>	<b>26,530</b>	<b>30,538</b>	<b>35,805</b>	<b>40,084</b>
<b>Resultado Primário</b> (Receita do PIS/Pasep menos DRU menos despesa total)	-1,614	-3,592	-5,711	-7,804	-10,980	-12,974
<b>Resultado Operacional</b> (receita total menos despesa total)	8,110	5,579	2,904	1,580	-0,866	-2,292

Fonte: Codefat *apud* Galvão (2007).

Nota: <sup>(1)</sup> Estimativas; os valores de 2005 e 2006 estão corridos pelo IGP-DI de dezembro de 2006.

## A Evolução Institucional e Patrimonial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço<sup>48</sup>

### Introdução

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pela Lei no. 5.107, de 13 de setembro de 1966, tendo como objetivo básico substituir o antigo regime indenizatório dos empregados das empresas privadas. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – Decreto-lei no. 5.452, de 1º de maio de 1943 – estabelecia que o empregado demitido tinha direito a uma indenização pelo tempo de serviço equivalente a um mês de salário por cada ano trabalhado ou período acima de seis meses (artigo 478). Determinava ainda que o trabalhador adquiria estabilidade ao completar dez anos na mesma empresa e poderia ser demitido somente “por falta grave ou circunstâncias de força maior, devidamente comprovadas” (artigo 492). Obtinha então o direito a indenização por tempo de serviço em dobro (dois salários por ano no emprego), no caso de demissão sem justa causa (artigo 497). Esse sistema tinha três principais inconvenientes: o primeiro era que as empresas acabavam não se preparando para arcar com os ônus das indenizações. Não constituíam as provisões necessárias e tinham problemas de caixa no momento das demissões. O segundo era a descontinuidade que ocorria no dia do décimo aniversário do funcionário na empresa, quando a sua saída dobrava de custo. Isso fazia com que muitas empresas demitissem sistematicamente seus funcionários à medida que se aproximava aquela data crítica. O terceiro era que, se o empregado se aposentasse na mesma empresa em que havia começado a trabalhar, jamais receberia qualquer indenização: mais um incentivo ao aumento da rotatividade da mão-de-obra.

O novo regime passou a forçar as empresas a realizar a poupança necessária, mês a mês, de forma a estarem preparadas para os eventos de demissões<sup>49</sup>. Essa poupança foi canalizada para um fundo, o próprio FGTS e, simultaneamente, criou-se um instrumento para o financiamento do desenvolvimento (habitação e saneamento). A existência do Fundo acabou com a descontinuidade, pois não haveria mais data crítica. Finalmente, como os depósitos eram realizados em nome do próprio empregado, se ele trabalhasse ao longo da vida em uma única empresa, levaria a poupança acumulada

<sup>48</sup> Este trabalho contou com a colaboração de várias pessoas. Sou grato em especial a Joaquim Lima de Oliveira, diretor da Superintendência Nacional do FGTS na Caixa Econômica Federal (CEF) pelo acesso aos dados e pela disponibilidade em me auxiliar na compreensão da complexa dinâmica operacional do Fundo. Sou grato ainda aos generosos esclarecimentos de Marcos Roberto Vasconcelos, Vice-Presidente de Controle e Risco (Vikor) da CEF; de Márcio Percival Alves Pinto, Vice-Presidente de Finanças da CEF; de Paulo Eduardo Cabral Furtado, Secretário-Executivo do Conselho Curador do FGTS; de Pedro Paulo Martoni Branco, do Via Pública Instituto para Desenvolvimento da Gestão Pública e das Organizações de Interesse Público; de Clemente Ganz Lúcio, diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese); de Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça (Dieese); de Luiz Gonzaga Ulhôa Tenório e de Maria do Socorro J. Marinho (Tribunal de Contas do Estado do Paraná). Agradeço ainda o apoio de Paulo Amora na preparação das séries estatísticas.

<sup>49</sup> Formalmente, o trabalhador tinha o direito de optar pelo novo Fundo ou pelo regime antigo, mas na prática as empresas passaram a contratar trabalhadores somente pelo regime do FGTS. O direito à opção pelo regime anterior deixou de existir quando a Constituição Federal de 1988 fixou o direito à indenização exclusivamente na forma do FGTS.

na aposentadoria (por tempo de serviço ou invalidez). Em caso de morte, seus herdeiros ficariam com os recursos. Além disso, foram estabelecidos os casos, além da demissão sem justa causa (neste caso, ao montante depositado pela empresa é acrescida uma multa de 40% sobre o total)<sup>50</sup>, em que os empregados poderiam sacar seus depósitos: aquisição de casa própria ou casamento. A definição desses casos de saques extraordinários variou ao longo do tempo. Atualmente, se o trabalhador ou dependentes for portador do vírus HIV ou acometido de neoplasia maligna também pode levantar os seus depósitos (Lei no. 7.670, de 8 de setembro de 1988)<sup>51</sup>.

Assim, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi constituído como um fundo contábil, de natureza financeira e privada, formado pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados (8% sobre a folha de salário), sob gestão pública<sup>52</sup>. Os recursos em nome dos trabalhadores depositados nas contas vinculadas são remunerados por uma taxa de juros de 3% ao ano, mais a inflação (TR – Taxa Referencial) mensal<sup>53</sup>. Enquanto não sacados, os recursos são destinados a lastrear financiamentos aos Estados e Municípios para obras de infra-estrutura urbana e empréstimos hipotecários a famílias de baixa renda<sup>54</sup>. Dessa forma, o FGTS

<sup>50</sup> Na verdade, a multa rescisória definida pela Lei no. 5.107/1966 que criou o FGTS era de 10%. A Constituição Federal de 1988 elevou-a para 40%. A Lei no. 9.491/1997 tornou obrigatória o seu recolhimento ao FGTS, com o crédito na conta vinculada, tendo em vista que até então os 40% eram pagos diretamente ao trabalhador no ato da rescisão. Agradeço a Joaquim Lima de Oliveira esse esclarecimento.

<sup>51</sup> A partir de 14 de julho de 1990, os trabalhadores que permanecessem fora do regime do FGTS por três anos consecutivos também poderiam levantar seus depósitos. A Lei no. 10.818/2004 autorizou o saque do trabalhador com necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorram de desastres naturais.

<sup>52</sup> Têm direito ao FGTS os trabalhadores urbanos e rurais, regidos pela CLT, e os trabalhadores avulsos. A regulamentação do contrato de trabalho por tempo determinado (Lei no. 9.601, de 21 de janeiro de 1998) estabeleceu o recolhimento de FGTS de 2%, sem a multa de 40%, facultando-se ao empregador a realização de depósitos bancários adicionais para os empregados. A Lei no. 10.208, de 23 de março de 2001, facultou a inclusão de empregado doméstico no sistema FGTS, de acordo com a vontade do empregador.

<sup>53</sup> Na verdade a correção monetária do FGTS foi trimestral até 1969, semestral de 1969 a 1972, anual entre 1972 e 1975, trimestral de 1975 a 1989 e, finalmente, mensal a partir de 1989. A Lei no. 8.177, de 1º de março de 1991, estabeleceu que o parâmetro de atualização dos saldos da caderneta de poupança seria a taxa referencial (TR), que também passou a corrigir os saldos das contas individuais do FGTS (Dieese, 2007: p.9).

A TR é calculada com base na rentabilidade média dos CDB/RDB de prazo de 30 a 35 dias corridos, emitidos por uma amostra composta pelas trinta instituições financeiras com maior volume de captação desses papéis. Sobre essa média, intitulada TBF, aplica-se um redutor “R”, como detalhado a seguir:

$$TR = 100 \{[(1 + TBF/100)/R] - 1\}$$

$$R = 1,005 + b.TBF/100$$

A Resolução do Conselho Monetário Nacional no. 3.446, de 5 de março de 2007, alterou a metodologia de cálculo da Taxa Referencial (TR). Foi modificado o chamado parâmetro “b”, usado no cálculo do redutor utilizado na fórmula da TR. Na regra anterior, o parâmetro “b” era de 0,32 para a TBF entre 13% e 12% ao ano. A resolução atual estende a vigência desse valor do parâmetro também para a faixa entre 12% e 11% ao ano. O valor do parâmetro para as demais faixas da Taxa Básica Financeira (TBF) fica inalterado.

<sup>54</sup> Inicialmente, administrados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), um banco de segunda linha, criado em 1964. Como instituição financeira federal especializada no desenvolvimento urbano tinha a seu cargo as responsabilidades de supervisão e desenvolvimento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), bem como de financiar a infra-estrutura de água

constitui uma fonte de poupança compulsória para financiar investimentos em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Essa característica justifica a tese de que o Fundo deve remunerar os depósitos com juros reais, mas compatíveis com a destinação dos recursos para áreas e atividades não atendidas pela iniciativa privada, gerando empregos e bens de valor social. Como argumentam Carvalho & Pinheiro (2000: p.52), a criação do FGTS responde a um triplo objetivo:

- “a) seguro social: o Fundo objetivava a criação de pecúlio para o trabalhador, que lhe servisse no período de inatividade permanente e também que funcionasse como indenização por dispensa do emprego sem justa causa (e seus dependentes em caso de falecimento); ou seja, o FGTS foi criado para ser, antes de tudo, patrimônio do trabalhador<sup>55</sup>;
- b) eficiência alocativa do mercado de trabalho: a criação do Fundo procurava facilitar a demissão dos trabalhadores pelas empresas, instituindo o provisionamento compulsório da indenização e acabando com a estabilidade aos dez anos de serviço, com o que se eliminavam dois elementos apontados como fatores de encarecimento do passivo trabalhista das empresas e de enrijecimento do mercado de trabalho; e
- c) financiamento da habitação, saneamento e infra-estrutura urbana: os recursos do Fundo seriam geridos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), e destinados ao financiamento da construção de habitações, o saneamento ambiental e a infra-estrutura urbana”.

Esse relatório procura efetuar uma análise crítica do FGTS (ações, normativas jurídico-institucionais e resultados). A primeira seção apresenta uma síntese da institucionalidade e das principais questões sobre a operacionalidade do FGTS. Identifica o processo decisório e a governança, com destaque para as regras vigente e para a prática de gerenciamento e controle. Procura descrever os principais programas, custo dos recursos para o Fundo e para o tomador. Realiza ainda um panorama das transformações institucionais ocorridas nos sistemas de financiamento da habitação e de saneamento ambiental, a fim de explicitar as principais restrições à expansão dos investimentos. A segunda seção detalha o estado financeiro do Fundo, com ênfase nas fontes de recursos e nas aplicações (linhas, programas, montantes, discriminação de beneficiados, quando possível) e para os custos de administração cobrada pela instituição gestora. A terceira seção analisa ainda a situação patrimonial do Fundo, com ênfase nos resultados da atuação (volumes de crédito, aplicações em títulos

---

e saneamento ambiental. Foi extinto em 1986, e a Caixa Econômica Federal assumiu suas funções (ver seções 1.1 e 1.2).

<sup>55</sup> O Fundo tem, assim, a forma de pecúlio individual e se assemelha a uma conta de previdência individual. É distinto, portanto, das garantias sociais básicas e genéricas asseguradas pelas políticas sociais (como o seguro-desemprego, direito do cidadão que perde o emprego, sem exigência de contribuições prévias). Essa semelhança com a previdência individual dá lugar a opiniões do tipo “o FGTS é um fundo do trabalhador”, “deve ser remunerado pela melhor taxa com a única restrição de preservar sua segurança e solvência” etc. (Carvalho & Pinheiro, 2000: p.52).

públicos etc.) e nos empregos gerados. Finalmente, nas considerações finais, delineiam-se algumas questões sobre o futuro do Fundo e sugestões para o aperfeiçoamento das aplicações.

### **1. A institucionalidade e principais questões sobre a operacionalidade do FGTS**

No final da década de 1980, assistiu-se à emergência de um conjunto de iniciativas do Congresso Nacional que visavam a reformular o FGTS. Esse processo foi motivado por uma série de denúncias sobre desvios na gestão e nos objetivos do Fundo, que impulsionaram, inclusive, a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o FGTS, seguida de auditorias externas e a criação de grupos de trabalho para elaborar diagnósticos e propostas de mudança<sup>56</sup>. No bojo desse processo, foram implementadas várias medidas. Em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988 incorporou o FGTS ao rol dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, relacionando-o ao Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais: “artigo 7º – São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço”.

Em segundo lugar, a Lei no. 8.036, de 11 de maio de 1990, revogou a Lei no. 5.107/1966, e instituiu o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CC/FGTS), como instância central na gestão do Fundo<sup>57</sup>. Esse Conselho seria integrado por três representantes da categoria dos trabalhadores; três representantes da categoria dos empregadores; e um representante de cada uma das seguintes entidades: Ministério do Trabalho e Emprego (presidência e secretaria-executiva do Conselho), Ministério das Cidades (vice-presidência), Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central do Brasil e Caixa Econômica Federal<sup>58</sup>. Os representantes dos trabalhadores e dos

<sup>56</sup> Cf. Carvalho & Pinheiro (2000: p.50): “os desequilíbrios macroeconômicos do início da década induziram seguidas alterações nas regras de correção monetária das operações ativas e passivas na área habitacional, gerando desequilíbrios atuariais significativos. Além disso, a longa permanência dos recursos na rede bancária provocava forte desvalorização das contribuições. Por fim, os problemas de gestão apareceram com maior nitidez à medida que a situação financeira do fundo se tornava mais problemática”. Em 1993, o Conselho Curador do FGTS apurou a existência de contratações irregulares com recursos do Fundo, o que deu origem à Resolução n. 129, de 16 de dezembro de 1993, que determinou a revisão dos programas de aplicação de recursos do FGTS, suspendendo novas contratações até a conclusão dos trabalhos do grupo técnico encarregado de fazer a auditoria (Carvalho & Pinheiro, 2000: p.73, nota 37).

<sup>57</sup> De acordo com a Medida Provisória no. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, “Art. 49 O **caput** e o § 5º do art. 3º da Lei no. 8.036, de 11 de maio de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º As decisões do Conselho serão tomadas com a presença da maioria simples de seus membros, tendo o Presidente voto de qualidade”.

<sup>58</sup> Definir a presidência ao Ministério do Trabalho e a vice-presidência do Ministério das Cidades procura dirimir os conflitos de interesses, dado que o Ministério das Cidades é a instância responsável pela definição das políticas de

empregadores seriam indicados pelas respectivas centrais sindicais (Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores, Social-Democracia Sindical, Central Única dos Trabalhadores) e confederações nacionais (Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional dos Transportes) e nomeados com mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez<sup>59</sup>.

Em terceiro lugar, o Decreto-lei no. 2.408, de 5 de janeiro de 1988 (artigo 6º), determinou a centralização na Caixa Econômica Federal (CEF), da arrecadação de recursos do FGTS, antes dispersos na rede bancária<sup>60</sup>. A Lei no. 7.839, de 12 de outubro de 1989 (Regulamentada pelo Decreto n. 98.813, de 10 de janeiro de 1990), definiu as competências do Conselho Curador<sup>61</sup> do FGTS e da CEF, como órgão gestor do FGTS<sup>62</sup>, de acordo com as normas gerais e planejamento elaborado pelo Conselho.

investimento.

<sup>59</sup> Foi criado também um Grupo de Apoio Permanente (GAP), formado por assessores dos vários órgãos representados no Conselho Curador, sob a liderança da CEF, com a função de possibilitar sustentação técnica às decisões dos conselheiros. Esse grupo mantém encontros periódicos (semanais), define a pauta a ser discutida pelos conselheiros e, analisa as principais questões relacionadas à gestão do Fundo (Resolução do CCFGTS no. 122, de 16 de dezembro de 1993).

<sup>60</sup> Posteriormente, a Medida Provisória no. 90, de 26 de setembro de 1989, fixou prazo para a transferência pelos bancos em favor da CEF, dos recursos depositados em conta do FGTS. Segundo o art. 1º, “os depósitos feitos na rede bancária, a partir de 1º de outubro 1989, relativos ao FGTS (Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966, art. 2º), serão transferidos à Caixa Econômica Federal no segundo dia útil subsequente à data em que tenham sido efetuados”. A partir desse momento, os serviços prestados pelas instituições bancárias na arrecadação dos depósitos do FGTS passariam a ser remunerados segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) (art. 2º).

<sup>61</sup> Art. 4º Ao Conselho Curador do FGTS compete:

- I – estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, segundo critérios definidos nesta Lei e em consonância com a política de desenvolvimento urbano;
- II – acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados;
- III – apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do FGTS;
- IV – pronunciar-se sobre as contas relativas à gestão do FGTS, antes do seu encaminhamento aos órgãos de controle interno para os fins legais;
- V – adotar as providências cabíveis para correção de fatos e atos do Gestor que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS;
- VI – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência;
- VII – aprovar seu regimento interno;
- VIII – fixar as normas e valores de remuneração do Gestor e dos Agentes Financeiros;
- IX – fixar critérios para parcelamento de recolhimento em atraso;
- X – fixar percentual remuneratório para o exercício da fiscalização;
- XI – divulgar, no *Diário Oficial* da União, todas as decisões proferidas pelo Conselho, bem como as contas do FGTS e os respectivos pareceres emitidos.

<sup>62</sup> Art. 5º Ao Gestor do FGTS compete:

- I – praticar todos os atos necessários à gestão do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;
- II – expedir atos normativos relativos à gestão e à alocação dos recursos do FGTS, após aprovação do Conselho Curador;
- III – elaborar programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos, submetendo-os até 31 de julho do ano anterior ao Conselho Curador do Fundo;
- IV – submeter à apreciação do Conselho Curador as contas relativas à gestão do Fundo;
- V – emitir Certificado de Regularidade do FGTS;
- VI – centralizar os recursos do FGTS, bem como sua administração e aplicação, manter e controlar as contas vinculadas, e emitir regularmente os extratos individuais correspondentes às contas vinculadas, podendo ainda participar de rede

Assim, a CEF, como agente gestor do FGTS, passou a centralizar os recursos das contas vinculadas, controlar a rede arrecadadora, regulamentar as rotinas administrativas e operacionais junto aos agentes financeiros e tomadores de recursos, analisar projetos, avaliar a capacidade econômica e financeira dos tomadores de recursos do FGTS, formalizar convênios e contratos e fornecer relatórios gerenciais ao Conselho Curador. Foram estabelecidos também os critérios para as aplicações de recursos do FGTS<sup>63</sup>. Os riscos das operações de crédito junto aos mutuários foram integralmente assumidos pela CEF-agente gestor. Isto é, o FGTS não pode incorrer em perdas patrimoniais decorrentes da inadimplência de qualquer operação de crédito, a Lei no. 8.036/1990, que define as diretrizes básicas das aplicações (operações de crédito), o protege desse tipo de descapitalização.

Complementando esse processo, a Lei no. 8.844, de 21 de janeiro de 1994, dispôs sobre fiscalização, apuração e cobrança judicial das contribuições e multas. Os critérios básicos para elaboração de propostas orçamentárias e diretrizes para aplicação dos recursos passaram a ser estabelecidos por resoluções do Conselho Curador (Resolução no. 200, de 12 de dezembro de 1995 para o período 1996/1999; Resolução no. 315, de 29 de abril de 1999, para o período 2000/2002; Resolução no. 414, de 17 de dezembro de 2002, para o período 2004/2006; Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004, para o período 2005/2008). Dessa forma, o FGTS conta com um orçamento plurianual (cinco anos) e um plano de contratações e metas físicas, ambos estabelecidos pelo Conselho Curador, em conformidade com as diretrizes de aplicação dos recursos fixadas em lei. A Resolução no. 460/2004 orienta a elaboração de propostas orçamentárias e seus planos de contratações e metas físicas para o período 2005/2008. Essa resolução também dispõe sobre outros aspectos das aplicações do

---

arrecadadora dos recursos do FGTS.

§ 1º Os programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos deverão discriminar as aplicações previstas em cada Unidade da Federação.

§ 2º O Gestor deverá dar pleno cumprimento aos programas anuais em andamento, aprovados pelo Conselho Curador, sendo que eventuais alterações somente poderão ser processadas mediante prévia anuência daquele Colegiado.

<sup>63</sup> Art. 7º As aplicações com recursos do FGTS poderão ser realizadas diretamente pelo Gestor ou pelos demais órgãos integrantes do SFH e pelas entidades, para esse fim credenciadas pelo Banco Central do Brasil, como agentes financeiros, exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I – garantia real; II – correção monetária igual à das contas vinculadas; III – taxa de juros média de no mínimo 3% ao ano; IV – prazo máximo de 25 anos.

§ 1º A rentabilidade média das aplicações deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e, ainda, à formação de reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo do Gestor o risco de crédito.

§ 2º Os recursos do FGTS deverão ser aplicados em habitação, saneamento básico e infra-estrutura urbana. As disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda.

§ 3º O programa de aplicação deverá destinar, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular.

§ 4º Os projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais.

§ 5º Nos financiamentos concedidos a pessoas jurídicas de direito público será exigida garantia real ou vinculação de receitas.

FGTS, tais como: definição de recursos destinados às aplicações e contratações, critérios para distribuição dos recursos em nível nacional (por área de aplicação), critérios de distribuição por Unidade da Federação, por faixa de renda do mutuário e delineamento de condições financeiras de aplicação<sup>64</sup>. Segundo Carvalho & Pinheiro (2000: p.53): “a maior parte dos problemas atuariais herdados do passado está equacionada, em especial no que se refere às dívidas de Estados e Municípios, que vêm pagando regularmente as obrigações repactuadas, da mesma forma que os direitos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) [ver Quadro 3]”.

A Figura 1 procura ilustrar a estrutura do fluxo decisório do FGTS. Em primeiro lugar, a legislação – consubstanciada em leis, decretos e decretos-leis – traça diretrizes gerais, deixando as regulamentações específicas para os demais elementos da cadeia de comando. Em segundo lugar, o Conselho Curador elabora diretrizes para a alocação dos recursos do Fundo nas diversas áreas de aplicação e Unidades da Federação<sup>65</sup>. Em terceiro lugar, o agente gestor da aplicação dos recursos, atualmente o Ministério das Cidades<sup>66</sup>, deve estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básicos para a análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS, elaborar orçamentos e planos plurianuais, acompanhar a execução de programas, definir metas para os programas de habitação e infra-estrutura<sup>67</sup>. Em quarto lugar, o

<sup>64</sup> As condições financeiras de aplicação dos recursos do FGTS são regulamentadas em vários aspectos, dentre os quais cabe citar: a participação mínima dos tomadores nos investimentos; o comprometimento máximo da renda familiar dos mutuários pessoas físicas; a estrutura de taxas de juros; os prazos de amortização; as taxas de administração do agente financeiro; e a taxa de risco de crédito da CEF.

<sup>65</sup> O Conselho Curador delibera sobre a proposta orçamentária, elaborada pelo Gestor da Aplicação, até o mês de outubro do ano anterior ao do exercício orçamentário de sua competência. Os orçamentos são ajustados, a cada exercício, por meio de reformulação, cuja proposta será elaborada pelo Gestor da Aplicação e submetida à deliberação do Conselho Curador nos meses de agosto. Outras reformulações podem ocorrer, por solicitação de qualquer conselheiro, mediante justificativa que aponte sua conveniência. O Gestor da Aplicação deve apresentar Relatório Gerencial de Execução Orçamentária do FGTS ao Conselho Curador, bimestralmente (Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004).

<sup>66</sup> Na verdade, a Lei n. 7.839, de 12 de outubro de 1989, encarregava a CEF de ser gestora do Fundo. Posteriormente, houve a mudança do agente gestor para o Ministério do Planejamento e Orçamento. Com a reforma administrativa introduzida pela Medida Provisória no. 1.795 de 1º de janeiro de 1999, alterada pela Medida Provisória no. 1.799 de 18 de janeiro de 1999, e Decreto no. 2.982 de 4 de março de 1999, o gestor da aplicação do FGTS passou a ser a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). A Medida Provisória no. 103, de 1º de janeiro de 2003, estabeleceu o Ministério das Cidades como gestor de aplicação do FGTS.

<sup>67</sup> Decreto n. 1.522, de 13 de junho de 1995, “Art. 1º Os arts. 66 e 67 do Regulamento Consolidado do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, aprovado pelo Decreto no. 99.684, de 8 de novembro de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação: Art. 66 Ao Ministério do Planejamento e Orçamento, na qualidade de Gestor da aplicação dos recursos do FGTS, compete: I – praticar todos os atos necessários à gestão da aplicação do FGTS, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador; II – expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para a implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador; III – definir as metas a serem alcançadas pelos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana; IV – estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básico para a análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS, com observância dos objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana,

agente operador, função desempenhada pela CEF, centraliza os recursos, regular rotinas administrativas e operacionais junto a agentes financeiros e tomadores de recursos, analisa projetos, concede créditos, formalizar convênios e contratos e fornecer relatórios gerenciais e outras informações ao gestor e ao Conselho Curador. Em quinto lugar, os agentes financeiros – CEF e instituições financeiras ligadas ao Sistema Financeiro da Habitação – respondem pelos repasses e financiamentos a tomadores finais<sup>68</sup>. A CEF, portanto, desempenha a função de agente operador (centralizador de recursos) e de agente financeiro (executor direto das operações junto a tomadores).

Atualmente, as fontes de recursos do FGTS provêm dos depósitos efetuados pelo empregador nas contas vinculadas, mas também do retorno das operações de crédito, multas, correção monetária e juros moratórios, receitas financeiras líquidas e outras receitas. O uso dos recursos está regulamentado para saques das contas vinculadas; desembolso das operações de crédito; e encargos autorizados pelo Conselho Curador. A aplicação dos recursos deve ser distribuída da seguinte forma: habitação popular, 60%; habitação (operações especiais), 5%; saneamento básico, 30% e; infra-estrutura urbana, 5% (ver Figura 2). Os orçamentos devem assegurar a formação de reserva líquida, a título de fundo de liquidez, destinada a preservar a capacidade de pagamento de gastos eventuais não previstos, relativos aos saques das contas vinculadas. O fundo de liquidez corresponde a três vezes a média do total de saques ocorridos no trimestre anterior, em escala móvel, sendo que este resultado não poderá ser inferior a 2% do saldo global dos depósitos efetuados nas contas vinculadas dos trabalhadores, verificado por ocasião do fechamento do balancete mensal do FGTS (Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004).

#### Figura 1. Fluxo decisório do FGTS

estabelecidas pelo Governo Federal;

V – definir as prioridades, a metodologia e os parâmetros básicos que nortearão a elaboração dos orçamentos e planos plurianuais de aplicação dos recursos do FGTS;

VI – elaborar os orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos, discriminando-os por Unidade da Federação e submetendo-os, até 31 de julho de cada ano, ao Conselho Curador;

VII – acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, decorrentes da aplicação dos recursos do FGTS, implementadas pelo Agente Operador;

VIII – subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao aprimoramento dos programas de habitação popular, saneamento e infra-estrutura urbana;

IX – submeter ao Conselho Curador as contas do FGTS.

Parágrafo único. O Gestor da aplicação poderá firmar convênios com os Governos dos Estados e do Distrito Federal para, por intermédio de instâncias colegiadas constituídas de representantes do governo estadual, dos governos municipais, quando houver, e da sociedade civil, em igual número, enquadrar, hierarquizar os pleitos de operações de crédito com recursos do FGTS.

Art. 67 Cabe à CEF, na qualidade de Agente Operador do FGTS”.

<sup>68</sup> São adotadas as seguintes definições nas operações de crédito com recursos do FGTS:

a) **empréstimo**: operação de crédito entre o agente operador e o agente financeiro;

b) **repasso**: operação de crédito entre o agente financeiro e o agente promotor ou mutuário pessoa jurídica, com recursos oriundos de operação de empréstimo;

c) **financiamento**: operação de crédito entre o agente financeiro e o mutuário pessoa física, com recursos originários da operação de empréstimo (ver Figura 2, Resolução no. 200/1995 do Conselho Curador do FGTS).

- |   |                   |   |
|---|-------------------|---|
| 1 | Legislação        | Lei n. 8.036/1990 e Decreto n. 99.684/1990  |
| 2 | Conselho Curador  | Resolução n. 200/1995 e outras. Estabelecem diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias (a)   |
| 3 | Agente Gestor     | Ministério das Cidades. Elabora orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação de recursos.  |
| 4 | Agente Operador   | Caixa Econômica Federal (CEF) emite cartas-circulares. Centraliza os recursos; controla as contas vinculadas; avalia a capacidade econômico-financeira dos agentes executores de projetos; concede crédito para as operações viáveis; e elabora as contas do FGTS (Relatórios gerenciais periódicos) (b). |
| 5 | Agente Financeiro | CEF e outras instituições financeiras   |

**Fonte:** Carvalho & Pinheiro (2000: p.55), com as atualizações pertinentes.

**Notas:**

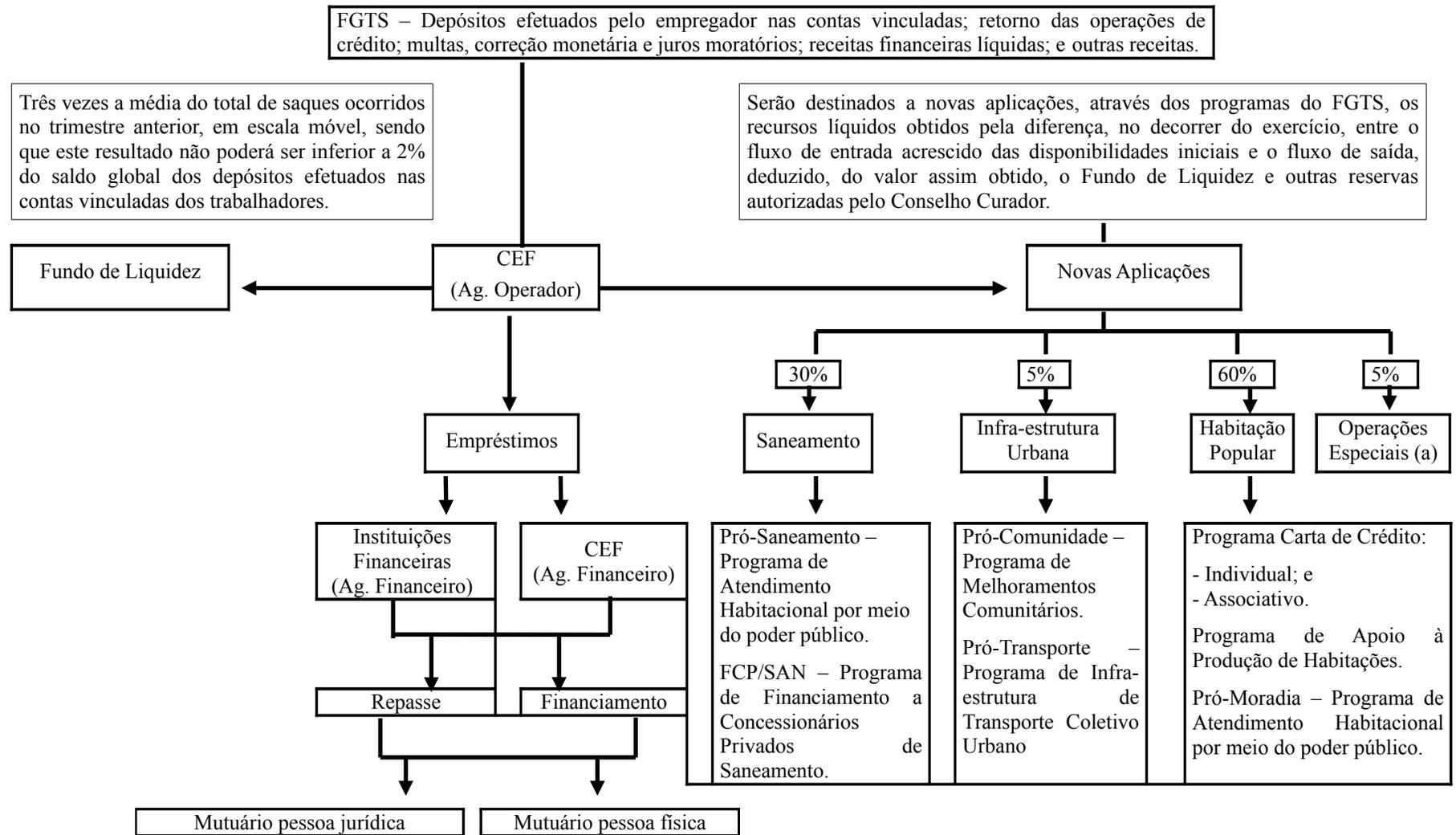
(a) As normas gerais de aplicação e elaboração das propostas orçamentárias no período 2005-2008 foram definidas pela Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004.

b) Ministério do Trabalho e Emprego responsável pela fiscalização dos débitos e das infrações praticadas por empregadores.

Serão destinados a novas aplicações, por meio dos programas do FGTS, os recursos líquidos obtidos pela diferença, no decorrer do exercício, entre o fluxo de entrada acrescido das disponibilidades iniciais e o fluxo de saída, deduzido, do valor assim obtido, o Fundo de Liquidez e outras reservas autorizadas pelo Conselho Curador<sup>69</sup>. A definição do montante de recursos a ser destinado a contratações, em cada exercício financeiro, deverá levar em consideração a disponibilidade de recursos para novas aplicações e o perfil dos cronogramas de desembolso das operações a serem contratadas no exercício, de forma a preservar a programação financeira e assegurar a continuidade das operações com base nos cronogramas físico-financeiros contratuais.

<sup>69</sup> A Resolução do Conselho Curador n. 200/95 define como recursos destinados à aplicação a disponibilidade inicial mais as receitas correntes (arrecadação das contribuições, arrecadação de empréstimos, receitas financeiras) menos as saídas (despesas com saques, desembolsos das operações de crédito e despesas operacionais) menos o fundo de liquidez (reserva técnica do FGTS) no período de referência.

**Figura 2. Gestão dos Recursos do FGTS**



**Nota:** a) São consideradas operações especiais, aquelas em que o valor de venda/avaliação/investimento seja superior a R\$ 72.000,00 e inferior a R\$ 80.000,01, e/ou a renda familiar bruta seja superior a R\$ 3.900,00 e inferior a R\$ 4.900,00. Para financiamentos contratados nos municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, o valor de financiamento poderá chegar até a R\$ 80.000,00 e o Valor de Venda/Avaliação poderá chegar a até R\$ 100.000,00. Podem ser contratadas nas modalidades de Carta de Crédito Individual ou Associativo.

O conjunto das operações de crédito realizadas com recursos do FGTS deve oferecer rentabilidade suficiente para cobrir a taxa de custo do Fundo, constante do orçamento aprovado pelo Conselho Curador, e gerar margem operacional de, no mínimo, 1%. A margem operacional corresponde à diferença entre a taxa anual de rentabilidade efetiva das aplicações e a taxa de custo do FGTS. Por sua vez, a taxa de custo corresponde à soma das taxas anuais dos encargos do FGTS autorizados pelo Conselho Curador (Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004).

A participação financeira dos tomadores de recursos não pode ser inferior a 5% do valor do investimento, para operações com pessoas físicas nem a 10% nas operações com pessoas jurídicas. A integralização da participação financeira dos tomadores pessoas físicas poderá ser efetuada mediante: o pagamento, com recursos próprios, dos encargos devidos durante a fase de carência, desde que esses valores não superem os percentuais estabelecidos pelo gestor da aplicação; itens do investimento, definidos na regulamentação dos programas de aplicação, não financiados com recursos do FGTS; o pagamento das prestações de amortização e juros e demais encargos devidos pelo mutuário, quando se tratar de operação de crédito destinada à construção, desde que esses valores não superem os percentuais estabelecidos pelo gestor da aplicação.

As aplicações (operações de crédito) com recursos do FGTS são estritamente regulamentadas, tanto no que diz respeito às normas de desembolso, como à fiscalização e acompanhamento (físico e financeiro) dos programas de investimento (ver Quadro 1)<sup>70</sup>. As diretrizes básicas são estabelecidas pela Lei n. 8.036/1990, cujo artigo 9º estabelece que as aplicações dos recursos do FGTS podem ser realizadas diretamente pela CEF, demais órgãos integrantes do SFH e outros agentes financeiros devidamente credenciados pelo Banco Central, segundo as normas fixadas pelo Conselho Curador. Além disso, cada empréstimo deve preencher os seguintes requisitos: a) garantia real<sup>71</sup>; b) correção monetária igual à das contas vinculadas; c) taxa de juros média mínima por projeto de 3% a.a.; d) prazo máximo de 25 anos; e) rentabilidade média das aplicações suficiente para cobrir custos do FGTS e proporcionar uma reserva técnica para fazer face a gastos eventuais não previstos; f) risco de crédito da CEF.

Somente poderão ser concedidos financiamentos com recursos do FGTS a pretendentes que não detenham, em qualquer parte do país, outro financiamento nas condições do SFH; não sejam proprietários ou promitentes compradores de imóvel residencial no atual município de domicílio nem

---

<sup>70</sup> Para uma descrição dos programas, ver Quadros 1 e 2, no Anexo.

<sup>71</sup> A Medida Provisória no. 1.478-23, de 15 de abril de 1997, introduziu várias novas formas de garantia dos empréstimos do Fundo.

no município onde pretendam fixá-lo. São passíveis de obtenção de crédito, com recursos do FGTS, imóveis residenciais cujo valor de avaliação não exceda a R\$ 72.000,00 (R\$ 80.000,00 nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal). Em geral, o limite de comprometimento máximo da renda familiar dos tomadores de recursos pessoa física no momento da contratação é de 30%; na hipótese de a prestação vir a comprometer a capacidade de pagamento do mutuário final, calculada segundo critério do agente financeiro, a partir do mês subsequente ao da contratação do financiamento, será assegurada a livre negociação entre o agente financeiro e o mutuário. As taxas de juros, considerando os respectivos segmentos de aplicação, nas operações de crédito entre o agente operador e os agentes financeiros e entre os agentes financeiros e os mutuários finais podem ser observadas no Quadro 2. É assegurado ao agente financeiro a seguinte remuneração, por operação de crédito realizada: a) nas operações de habitação e de saneamento e infra-estrutura com pessoas jurídicas, o agente financeiro receberá o diferencial de juros nominal de 2% ao ano, incidente sobre o saldo devedor das operações de crédito, durante as fases de carência e retorno, cobrados no encargo mensal; b) nas operações de habitação com pessoas físicas, com renda de até R\$ 1.000,00, o agente financeiro receberá o diferencial de juros nominal entre 6% a.a. e 8,16% a.a., incidente sobre o saldo devedor das operações de crédito, durante as fases de carência e retorno, cobrados no encargo mensal; c) nas operações de habitação com pessoas físicas, com renda superior a R\$ 1.000,00, o agente financeiro receberá o diferencial entre os juros nominais definidos para as faixas de renda específicas, nos diferenciais de 6% a.a. e 8,16% a.a. e diferenciais de 8% a.a. e 10,16% a.a., incidentes sobre o saldo devedor das operações de crédito, durante as fases de carência e retorno, cobrados no encargo mensal.

**Quadro 1. Principais Programas do FGTS**

Habitação Popular	Programa Carta de Crédito Individual
	Programa Carta de Crédito Associativo (Entidades + Cohab)
	Programa de Apoio à Produção de Habitações
	Pró-Moradia – Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público
	Programa de Arrendamento Residencial (PAR)
Saneamento Básico	Pró-Saneamento – Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público
	FCP/SAN – Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento
Infra-estrutura Urbana	Pró-Comunidade – Programa de Melhoramentos Comunitários
	Pró-Transporte – Programa de Infra-estrutura de Transporte Coletivo Urbano

Fonte: Ministério do Trabalho (<http://www.mte.gov.br/fgts/produtos.asp>).

Assim, o diferencial de juros ao agente financeiro em suas operações com mutuários será: a) de 2% a.a., durante a fase de carência, e de 1% a.a. durante o retorno, cobrada mensalmente dos

tomadores, ambas incidentes sobre o saldo devedor das operações de crédito, nas operações com pessoas jurídicas; b) 2% a.a., durante as fases de carência e de amortização, cobrada mensalmente dos tomadores, ambas incidentes sobre o saldo devedor das operações de crédito, nas operações com pessoas físicas.

**Quadro 2. Taxas de Juros Nominais do Agente Operador, do Agente Financeiro e do Mutuário**

Área	Segmento	Faixa de renda	Taxa nominal de juros agente operador x agente financeiro	Taxa nominal de juros agente financeiro x mutuário
Habitação Popular	1	Até R\$ 1.000,00 (a)	5,2 % a.a. a 5,8% a.a. (b)	6,00% a.a.
	2	De R\$ 1.000,01 a R\$ 2.000,00	6,0% a.a.	8,16% a.a.
	3	De R\$ 2.000,01 a R\$ 3.250,00	6,0% a.a.	8,16% a.a.
Operações Especiais	4	Até R\$ 4.500,00	8,0% a.a.	10,16% a.a.

**Fonte:** Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004. Ministério do Trabalho (<http://www.mte.gov.br/fgts/diretrizes.asp>).

**Notas:**

- a) a Resolução no. 289, de 30 de junho de 1998, e suas alterações, assegura que 20% dos recursos destinados à habitação popular serão dirigidos para as famílias com renda de até R\$ 1.000,00;  
 b) a taxa de juros nominal do empréstimo do agente operador ao agente financeiro poderá variar de 5,2% a.a. a 5,8% a.a., em função da classificação do nível de risco do agente financeiro, preservada a taxa de juros ao beneficiário final de 6% a.a.

Será cobrado ainda do mutuário final, pessoa física, o valor correspondente a até 3% do valor do financiamento, a título de taxa de acompanhamento da operação. O valor das remunerações do agente financeiro poderá ser revisto a partir da apreciação, pelo Conselho Curador, de relatório resultante de auditoria que faça levantamento dos custos dos agentes financeiros, relativos às operações do FGTS. O agente financeiro receberá também a título de custo de intermediação valor de R\$ 25,00 ao mês com redução de 10% a cada período de dois anos, até atingir o valor de R\$ 18,00. Finalmente, o agente operador está autorizado a cobrar, a título de risco de crédito nas operações de empréstimo com agentes financeiros, percentual diferenciado por tomador, levando-se em consideração a classificação da operação e o nível de risco, segundo a forma e condições estabelecidas na Resolução 2.682, de 21 de dezembro de 1999, do Conselho Monetário Nacional, suas alterações. Os prazos de amortização predefinidos são: a) nas operações com pessoas físicas – prazo máximo de trinta anos; b) nas operações com pessoas jurídicas – prazo máximo de quinze anos (alteração introduzida pela Resolução no. 298, de 26 de agosto de 1998).

### 1.1. O FGTS e o sistema financeiro da habitação

A ampla reforma do sistema financeiro nacional, implementada pela Lei no. 4.380, de 21 de agosto de 1964, introduziu o mecanismo da correção monetária para garantir o valor monetário dos contratos de longo prazo em uma economia inflacionária e conferiu um tratamento sistêmico ao

financiamento da construção habitacional no país, criando instituições, fontes de financiamento e estabelecendo normas para a aplicação dos recursos. Inicialmente, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) era composto pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), pelas Sociedades de Crédito Imobiliário e Poupança (SCI) e pelas Caixas Econômicas (Federal e Estaduais). Em 1966, foram criadas as Associações de Poupança e Empréstimo (APE). O BNH, como órgão central do sistema, tinha como função estabelecer as condições gerais de funcionamento do mercado, bem como o papel de banco social, com a responsabilidade de promover, por meio de agentes especificamente criados, a construção e a aquisição da casa própria para a população de baixa renda (Companhia de Habitação – Cohab)<sup>72</sup>.

As fontes de recursos do BNH eram originalmente compostas por recursos a fundo perdido provenientes do Orçamento da União, da contribuição de proprietários de imóveis alugados e dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do FGTS constituíram suporte financeiro da política habitacional, permitindo que se conferisse um tratamento sistemático ao atendimento das necessidades habitacionais das camadas mais pobres da população. Tratou-se, portanto, de criar um segmento especializado com capacidade de captação de recursos e de aplicação na área habitacional, com atualização monetária por índices idênticos.

As SCI, APE e as Caixas Econômicas formaram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), para o atendimento das demandas habitacionais da população de renda média. As fontes de recursos dessas instituições eram as Letras Imobiliárias, que ocupavam posição de destaque na captação das Sociedades de Crédito Imobiliário. Em poucos anos, no entanto, a caderneta de poupança se transformou na principal fonte de recursos dessas instituições. As características particulares desse ativo financeiro – rentabilidade, liquidez e segurança –, juntamente com a estabilização monetária e posterior crescimento da economia, possibilitaram que indivíduos de todas as classes sociais, inclusive os de baixa renda, a elegessem como seu principal instrumento de poupança. Dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do SBPE, 65% do seu saldo, no mínimo, deveriam ser aplicados em operações de financiamento imobiliário, sendo que desses, 80% deveriam contemplar operações de financiamento habitacional, nas condições do SFH, o restante poderia ser aplicado em operações de crédito imobiliário contratadas a taxas de mercado. O descumprimento das exigências do crédito imobiliário implica no recolhimento dos depósitos ao Banco

---

<sup>72</sup> As Companhias de Habitação (Cohab), muitas fundadas como empresa de economia mista, tinham o objetivo de promover as políticas habitacionais nos Estados e Regiões Metropolitanas. Foram instituídas para funcionar como agente financeiro e promotor do SFH (Sistema Financeiro da Habitação) em âmbito local.

Central com remuneração de apenas 80% da variação da TR (2% ao ano), menor do que a remuneração dos correntistas (TR, mais 6% ao ano)<sup>73</sup>.

Os critérios estabelecidos para a aplicação dos recursos no setor habitacional foram diferenciados em função de suas fontes, tendo em vista a necessidade de compatibilizar a rentabilidade dos financiamentos concedidos com o custo dos recursos captados. Os financiamentos habitacionais à população de baixa renda eram concedidos a taxas de juros menores, dado o seu caráter social. Dessa forma, eles não poderiam ser concedidos pelos agentes financeiros do SBPE, que captam recursos do público, os quais precisam ser remunerados adequadamente. O mercado habitacional acabou sendo segmentado em três níveis, atendidos pelos diferentes agentes do SFH: a) “mercado popular” (famílias com renda mensal até três salários mínimos e atendidas pelas Companhias de Habitação – Estaduais e de Regiões Metropolitanas – Cohab); b) “mercado econômico” (famílias com renda de três a seis salários mínimos e atendidas por organizações mutualistas sem fins lucrativos denominadas Cooperativas Habitacionais<sup>74</sup>) e; c) “mercado médio” (atendido pelos agentes financeiros do SBPE). Os dois primeiros eram financiados basicamente com recursos do FGTS, enquanto que o mercado médio era financiado com recursos das cadernetas de poupança.

Desde a montagem do SFH, observou-se que havia a necessidade de se identificar subsídios às famílias de renda mais baixa, o que foi realizado de maneira a não onerar o Tesouro Nacional. Foi estabelecido um subsídio cruzado, interno ao sistema, que consistia em cobrar taxas de juros diferenciadas e crescentes, de acordo com o valor do financiamento, formando uma combinação que, mesmo utilizando taxas inferiores ao custo de captação de recursos nos financiamentos menores, produzia uma taxa média capaz de remunerar os recursos e os agentes que atuavam no sistema. A partir de 1971, adotou-se um mecanismo de subsídio por meio do imposto de renda. De 1971 até 1981, havia

---

<sup>73</sup> Para uma reconstrução do sistema, ver Costa (2003: p.3 e 4). As normas para o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições integrantes do SBPE em operações de financiamentos imobiliários variaram bastante (Resolução do CMN no. 1.980, de 30 de abril de 1993; no. 3.005, de 30 de julho de 2002, no. 3.347, de 8 de fevereiro de 2006). As condições atuais para o financiamento imobiliário no âmbito do SFH são definidas pela Resolução do CMN no. 3.347 de 8 de fevereiro de 2006, alterada pela Resolução do CMN no. 3.410, de 27 de setembro de 2006. O valor unitário do financiamento no âmbito do SFH não pode superar R\$ 245 mil, incluindo o principal e despesas acessórias. O valor de mercado do imóvel a ser financiado não pode ser superior a R\$ 350 mil. O custo efetivo máximo para o mutuário, incluindo juros, comissões e outros encargos, está limitado a 12% ao ano. No cálculo do custo efetivo não estão incluídos o custo da apólice de seguro de morte, invalidez e danos permanentes no imóvel e a tarifa mensal que a instituição pode eventualmente cobrar do mutuário a título de ressarcimento de despesas com a administração do contrato de financiamento. O valor dessa tarifa é limitado a R\$ 25,00 por contrato (artigo 16).

<sup>74</sup> As cooperativas habitacionais são empresas formadas por grupos de pessoas físicas com o propósito de adquirir um imóvel por um valor mais baixo – valor de custo. Não têm fins lucrativos. As pessoas se reúnem em número de vinte – no mínimo, criam uma cooperativa com estatuto, contrato social, cláusulas, sede, foro etc., com o objetivo – predeterminado no contrato – de obter um imóvel para os seus cooperados, via incorporação ou administração ou ainda sob regime de consórcio (sorteio mensal à medida que os imóveis vão ficando prontos). Os próprios cooperados decidem o tipo da carteira a ser adotada, as características do bem e o valor das mensalidades a serem pagas.

um critério seletivo para concessão de subsídios. Os mutuários de maior renda pagavam integralmente as suas prestações. Conforme fosse decrescendo o salário, o governo federal assumia uma parte da prestação, por meio da redução de imposto de renda. A partir de 1983, o princípio da identidade de índices foi quebrado. Diante da redução dos níveis salariais e da inadimplência que ameaçava o sistema, o governo aplicou aumento nas prestações de 80% do reajuste do salário mínimo. Em 1984, o subsídio foi repetido. Em 1985, houve novamente um subdimensionamento do índice de reajuste das prestações dos contratos. Os desequilíbrios dos saldos devedores foram imputados ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) (ver Quadro 3). O modelo financeiro se revelou inadequado a uma economia de alta inflação.

### **Quadro 3. Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)**

O FCVS, um fundo com garantia pública, foi criado por intermédio da Resolução no. 25, de 16 de junho de 1967, do Conselho de Administração do BNH. Tinha como objetivos: a) garantir, a quitação, junto aos agentes financeiros dos saldos devedores remanescentes de contrato de financiamento habitacional, firmado com mutuários finais do SFH, em relação aos quais tenha havido, quando devida, contribuição ao FCVS (Decreto Lei no. 2.406, de 5 de janeiro de 1988); b) garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do SFH, permanentemente e em âmbito nacional (Lei no. 7.682, de 2 de dezembro de 1988); c) liquidar as obrigações remanescentes do extinto Seguro de Crédito do SFH (Lei no. 10.150, de 21 de dezembro de 2000).

Em decorrência da estagnação econômica, dos altos índices inflacionários e das elevadas taxas de juros verificados durante a década de 1980, o governo federal concedeu sucessivos e cumulativos subsídios aos mutuários do SFH, ao permitir que as prestações previstas nos contratos habitacionais não fossem majoradas com base nas condições contratualmente pactuadas.

A edição do Decreto Lei no. 2.065, de 26 de outubro de 1983, por exemplo, produziu impacto direto nos saldos devedores dos financiamentos, na medida em que proporcionou a redução das obrigações dos adquirentes de moradia própria e, conseqüentemente, imputou ao FCVS a responsabilidade pelo pagamento desses benefícios. Deve ser ressaltado, no entanto, que a assunção desses compromissos ocorreu ao longo do tempo sem a identificação de recursos orçamentários. As sucessivas postergações do pagamento das obrigações do Fundo foram também decisivas para se alcançar o elevado patamar de desequilíbrio entre o ativo e o passivo do FCVS.

Assim, o FCVS, que havia sido criado com o propósito de liquidar eventuais saldos devedores residuais, passou a assumir responsabilidades crescentes, incompatíveis com o seu patrimônio e seu fluxo de caixa, acarretando, como conseqüência, o acúmulo de dívida ao longo do tempo.

O Decreto Lei no. 2.164, de 19 de setembro de 1984, ao conceder subsídio de 10% a 25% aos mutuários, mediante a emissão de bônus pelo BNH, estabeleceu que, para os contratos firmados a partir daquela data, o FCVS ressarciria os saldos devedores em parcela única. Já o Decreto Lei no. 2.291, de 21 de novembro de 1986, autorizou a concessão de novo subsídio e estabeleceu que a dívida seria liquidada no prazo de cinco anos. O Decreto Lei no. 2.406, de 5 de janeiro de 1988, autorizou a concessão de mais subsídio e prorrogou o prazo de pagamento da dívida por mais cinco anos. Além da assunção dos compromissos decorrentes dos subsídios mencionados, o FCVS, com a edição do Decreto Lei no. 2.476, de 18 de setembro de 1988, passou também a garantir o equilíbrio do seguro habitacional do SFH em todo o território nacional.

**Continua**

### Quadro 3. Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

A liquidação da dívida do FCVS foi mais uma vez prorrogada quando da edição da Lei no. 8.004, 15 de março de 1990, que, ao conceder novos subsídios, determinou que o Fundo quitaria os saldos de sua responsabilidade no prazo de dez anos com três anos de carência. Cabe observar que todos os normativos que estabeleceram prazos para ressarcimento dos saldos de responsabilidade do FCVS asseguraram aos credores (agentes financeiros) o reajuste mensal das dívidas, tendo por base o mesmo índice utilizado para corrigir depósitos de poupança, e juros adicionais calculados à taxa do contrato original.

Em meados da década de 1990, o governo federal, objetivando equacionar esse significativo passivo contingente, decidiu pela novação das dívidas do FCVS. Assim, a Medida Provisória no 1.520/1996, convertida na Lei no. 10.150, de 21 de dezembro de 2000, autorizou a União a novar tais dívidas, após a prévia compensação entre débitos originários de contribuições devidas pelos agentes financeiros ao Fundo e créditos decorrentes dos resíduos apurados dos contratos, condicionado, ainda, ao pagamento das demais dívidas no âmbito do SFH.

Por meio da novação, o pagamento da dívida do FCVS será efetuado no prazo de trinta anos, contados a partir de 1º de janeiro de 1997, sendo oito anos de carência para o pagamento dos juros, calculados a 6,17% a.a. (operações com recursos próprios) ou a 3,12% a.a. (operações lastreadas com recursos do FGTS), e 12 anos para o pagamento do principal, mediante a formalização de contratos entre a União e os agentes financeiros. A dívida do FCVS foi estimada em R\$ 62,6 bilhões em 31 de dezembro de 2001, decorrente do resíduo de 3.951.340 contratos. Desse total, R\$ 46,1 bilhões eram originários de saldos de 1.668.142 contratos encerrados. O restante (R\$ 20,3 bilhões) correspondia ao valor presente dos resíduos esperados de 1.352.728 contratos que se encontravam em curso. Em dezembro de 2005, o déficit potencial somava R\$ 72,56 bilhões.

Registra-se que para o cálculo do déficit atuarial do FCVS, foram deduzidos do montante da dívida estimada, o valor dos ativos do Fundo; o valor atual das contribuições esperadas dos agentes financeiros ao FCVS e SH/SFH; e o valor dos adiantamentos concedidos aos agentes financeiros. Por outro lado, foram acrescidas àquela estimativa a provisão para despesas administrativas (custo de certificação e apuração da dívida, dentre outros), calculada para os próximos 23 anos, e outras obrigações do FCVS e provisão para sinistros de crédito (ver abaixo).

#### Posição da dívida do FCVS em 31 de dezembro de 2005

	RS
<b>A. Total da Dívida do FCVS</b>	<b>76.730.234.681,36</b>
1) Dívida Originária de Contratos Encerrados	66.841.698.852,67
2) Dívida Originária de Contratos em Curso	9.888.535.828,69
B. Outras obrigações	471.084.341,43
C. Provisão para sinistro de crédito	230.580.362,76
D. Despesas administrativas futuras	1.270.978.987,36
<b>E. Ativo</b>	<b>5.873.067.987,52</b>
F. Contribuições esperadas ao FCVS e SH/SFH	206.574.935,22
G. Créditos antecipados aos Agentes Financeiros	47.130.306,46
<b>H = (A+B+C+D-E-F-G). Déficit Técnico</b>	<b>72.576.105.143,71</b>

A gestão do FCVS está a cargo do Ministério da Fazenda (Lei no. 7.739, de 16 de março de 1989 e Portaria Interministerial no. 197, de 8 de novembro de 1989). A administração do FCVS está a cargo da CEF (Portaria no. 48, de 11 de maio de 1988, do extinto Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente). O Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais (CCFCVS) é um órgão de deliberação coletiva, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda e que tem por finalidade aprovar as condições gerais de atuação do FCVS. O CCFCVS é integrado por 7 representantes, sendo: um representante do Ministério da Fazenda; um da Secretaria do Tesouro Nacional; um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; um do Banco Central do Brasil; um da CEF; um representante da Associação Brasileira de Cohab (ABC); e um da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP). Quando o CCFCVS deliberar sobre matéria relativa ao Seguro Habitacional do SFH também integrará este Conselho um representante da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização (FENASEG) e um do IRB-Brasil Resseguros S.A.

Fonte: Ministério da Fazenda ([http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/FCVS\\_historico.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/FCVS_historico.pdf)).

O Decreto-Lei no. 2.291/1986 promoveu uma profunda reestruturação do SFH, com a extinção do BNH e distribuição de suas atribuições entre o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil e a CEF. Ao MDU coube a formulação da política habitacional e de desenvolvimento urbano; ao CMN, as funções de órgão central do sistema, orientando, disciplinando e controlando o SFH; ao Banco Central, as atividades de fiscalização das instituições financeiras que integravam o SFH e a elaboração de normas pertinentes aos depósitos de poupança e; à CEF, a administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH, bem como, a gestão do FGTS. As atribuições transferidas para o MDU foram repassadas ao Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES) em setembro de 1988, a partir de 1989, para a alçada da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob o comando do Ministério do Interior. Em 1995, foi extinto o MBES e criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com contínua redução dos quadros técnicos e perda de capacidade de formulação e implementação da política nacional de habitação. A transformação da SEPURB em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) não trouxe mudanças significativas nesse processo, persistindo a desarticulação institucional e a perda progressiva de capacidade de intervenção. As áreas da habitação e do desenvolvimento urbano permaneceram com poucos recursos financeiros e sem capacidade institucional de gestão nas três esferas da administração pública. Finalmente, transformada em Ministério das Cidades, a partir de 1º de janeiro de 2003 (Medida Provisória no. 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei no. 10.683, de 28 de maio de 2003).

Essas renitentes mudanças institucionais, após a extinção do BNH, explicitam a desarticulação progressiva das diferentes instâncias da política habitacional no país, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponíveis para investimentos. A Constituição Federal de 1988 procurou estabelecer uma redefinição de competências, descentralizando funções e atribuindo aos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, dentre os quais a habitação. Os governos estaduais e municipais com maior autonomia tomaram iniciativas no desenvolvimento de ações locais, com elevado grau de autofinanciamento, e baseadas em modelos alternativos, tais como programas de urbanização e regularização de favelas, de loteamentos periféricos, parceria com a iniciativa privada, produção de unidades habitacionais para aluguel (Programa de Arrendamento Residencial, em parceria com a CEF)<sup>75</sup>. Os recursos, no entanto, foram

---

<sup>75</sup> Os investimentos na construção, ampliação e melhoria das unidades habitacionais, comumente feitos por auto-construção ou mutirão, aproveitando os materiais e as técnicas de conhecimento local, foram realizados pelos próprios moradores. Segundo o Ministério das Cidades (2004: p.23): “do total de 4,4 milhões de unidades empreendidas, no período de 1995 a 1999, apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa pública ou privada no Brasil. As outras 3 milhões e 700 mil

minguando e as Cohab passaram a enfrentar dificuldades para executar seus empreendimentos<sup>76</sup>. Como se discutirá a seguir, o ajuste fiscal imposto a todos os entes federativos impediu as Cohab, na condição de mutuárias, de acessar crédito junto ao FGTS. Além disso, com a extinção do BNH, as Cohab deixaram de tomar recursos como agentes financeiros a passaram a atuar somente como agentes promotores, concorrendo com empresas privadas e construtoras. Essas restrições associadas aos problemas de gestão das próprias companhias levaram muitas a serem extintas ou reestruturadas em secretarias ou departamentos<sup>77</sup>. As prefeituras não contavam com estrutura organizacional específica nem pessoal qualificado para lidar com esse tipo de intervenção, além de inexperiência na administração de créditos. Algumas criaram fundos municipais de habitação, seguindo recomendação do governo federal, com volume de recursos insuficientes para sustentar uma ação consistente na escala necessária<sup>78</sup>. Em suma, as políticas habitacionais ficaram sujeitas a fragmentação, descontinuidade e desarticulação nos três âmbitos de governo, com pulverização de recursos entre diversos programas.

Ademais, era significativo o número de contratos com desequilíbrio financeiro, no âmbito do SFH, ocasionado pelo progressivo aumento do saldo devedor, uma vez que a prestação era reajustada pelo salário-base de cada categoria profissional e o saldo devedor pela poupança (ver Quadro 3). Em função de diversos planos econômicos, o governo federal concedeu subsídios às prestações dos mutuários enquanto os saldos devedores recebiam reajustes de acordo com índices econômicos reais,

---

unidades foram construídas por iniciativa da própria população, ou seja, cerca de 70% da produção de moradia no país está fora do mercado formal”.

<sup>76</sup> Durante a vigência da SEAC (1989-1994) foi privilegiada a iniciativa de Estados e Municípios, que deixam de ser apenas executores da política. Porém, a utilização dos recursos do FGTS em quantidade que superava suas reais disponibilidades financeiras afetou as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando a sua suspensão temporária, ficando os programas na dependência de disponibilidades financeiras a fundo perdido da União (Ministério das Cidades, 2004).

<sup>77</sup> No Estado de São Paulo, a Secretaria da Habitação traça diretrizes, planeja e desenvolve programas específicos, visando a construção de moradias populares destinadas à população de baixa renda, com rendimentos entre 1 e 10 salários mínimos, executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Os recursos provêm do adicional do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que corresponde ao acréscimo de um ponto percentual à alíquota de 17%, relativa a grande parte dos produtos industrializados, que passaram a ser tributados em 18% (Lei estadual no. 6.556, de 30 de novembro de 1989). O produto da arrecadação do adicional do ICMS é dividido em 75% à administração estadual e 25% aos municípios, de acordo com os respectivos índices de participação na arrecadação. Esse *funding* provenientes do Tesouro do Estado – cerca de R\$ 750 milhões por ano, orçamento superior à receita da maioria dos municípios paulistas – permite a concessão de financiamentos com juros abaixo dos ofertados pelo mercado. Os juros variam de uma taxa anual de 1% até 5,5%, dependendo da renda familiar. Possibilita também a construção e comercialização de um estoque de habitações estimado em 396 mil, em 2.349 conjuntos, concentrados nas grandes cidades. Todavia, a despeito do *funding* próprio, o modelo habitacional paulista tem apresentado graves problemas de sustentabilidade. Estima-se uma inadimplência de 90% da carteira de mutuários da companhia. Muitos mutuários pagam apenas as primeiras prestações. Outros entram em processos recorrentes de repactuações das dívidas. Além disso, as negociações anuais de alocação dos recursos resultam em fonte de corrupção entre os partidos políticos e as construtoras.

<sup>78</sup> Para uma avaliação do problema institucional a partir da implementação do Programa Morar Melhor realizada pelo Tribunal de Contas da União, ver Quadro 4.

provocando descasamento entre operações ativas e passivas do Sistema<sup>79</sup>. Em virtude dessas distorções, esses contratos encontram-se ora inadimplentes, e por conseqüência sujeitos a ações de despejos, ora o imóvel está supervalorizado frente ao mercado imobiliário, fazendo com que o mutuário deva, além do que já pagou, valor superior ao próprio imóvel. A maioria dos contratos, com ou sem Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS), foi cedida à Empresa Gestora de Ativos (Emgea)<sup>80</sup>, e os demais em carteira dos agentes financeiros privados e Companhias de Habitação (Cohab).

A desarticulação institucional do sistema de habitação deve ser acrescida das restrições financeiras crescentes ao investimento do setor público. Os programas de ajuste fiscal das três instâncias de governo reduziram progressivamente a oferta de fundos para investimentos em habitação. **O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados – Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997 –**, tratou da assunção e do refinanciamento pela União das seguintes obrigações de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal: 1) dívida pública mobiliária, constituída até 31 de março de 1996, e as que constituídas após essa data, consubstanciaram simples rolagens de dívidas anteriores; 2) decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994; 3) empréstimos tomados junto à CEF ao amparo da Resolução n. 70/1995, do Senado Federal. Os Estados deveriam pagar os valores refinanciados em até 360 prestações mensais (trinta anos), atualizadas pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), com juros mínimos de 6% ao ano<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Segundo Freitas (2007: p.64): “quanto aos contratos cujas prestações são reajustadas mensalmente pela TR, o percentual chega a 22,4% na carteira hipotecária e 54,9% em outros planos assinados após 28.07.1993 e até 24.06.1998, excetuados PES — Plano de Equivalência Salarial — e PCR — Plano de Comprometimento de Renda. Porém, a participação dessas duas modalidades na quantidade total de contratos de financiamento habitacional é relativamente pequena: 10,35% e 4,74 %, respectivamente. Todavia, para os contratos assinados antes de 28.07.1993, os percentuais de inadimplência também são significativos: para os firmados até 28.02.1986 é de 63,4%, e para os assinados entre 28.02.1986 e 28.07.1993, compostos pelo PES/CP e outros planos, são de 43% e 62,6%, respectivamente”.

<sup>80</sup> A Empresa Gestora de Ativos (Emgea) é uma empresa pública federal, de natureza não-financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pelo Decreto no. 3.848, de 26 de junho de 2001, com base na autorização contida na Medida Provisória no. 2.155, de 26 de junho de 2001 – convertida em Medida Provisória no. 2.196-3, de 24 de agosto de 2001. Foi criada no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, com o propósito de adquirir bens e direitos da União e das demais entidades da administração pública federal. No processo de segregação de ativos e passivos da CEF, para a criação da Emgea, foram transferidos créditos no valor de R\$ 26,6 bilhões representados por 874.887 contratos imobiliários – sendo 872.503 de responsabilidade de pessoa física e 2.384 de pessoa jurídica. Em contrapartida, a Emgea assumiu obrigações de responsabilidade da CEF junto aos fundos – FGTS, Fundo de Desenvolvimento Social (FSD, Lei no. 8.677, de 13 de julho de 1993) – e a credores do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para População de Baixa Renda (FAHBRE), em montante correspondente ao valor dos créditos recebidos (Ministério das Cidades, 2004: p.25, nota 10).

<sup>81</sup> O Programa contou com a adesão de 25 Estados da Federação (somente os Estados de Tocantins e do Amapá não aderiram). Simultaneamente, foi implementado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, mediante a Circular n. 2.742 de 1997, o Banco Central definiu as instituições financeiras, sob controle dos Estados da Federação, que poderiam solicitar o apoio financeiro do Programa e definiu as condições de acesso aos recursos. O volume de recursos utilizados na reestruturação dos bancos estaduais atingiu R\$ 60,3 bilhões em meados de julho de 1999, sendo R\$ 36,1 bilhões relacionados à intervenção no Banco do Estado de São Paulo (Banespa). Dos 35 bancos

#### Quadro 4. Avaliação do TCU sobre o Programa Morar Melhor

O relatório do Tribunal de Contas de União (Acórdão 423/2004) destacou o baixo desenvolvimento institucional de entes governamentais relacionados com as políticas de habitação. Foram identificadas deficiências técnicas/legais recorrentes na documentação enviada para contratação. Houve casos de entrega de documentação incompleta apenas para atender formalmente o prazo concedido na cláusula suspensiva, como meio de se evitar o cancelamento do contrato. Por muitos anos, a centralização no governo federal das ações de financiamento e de promoção de programas habitacionais, e nos governos estaduais das ações de elaboração dos projetos e execução das obras (que ocorreram, na maioria das vezes, à revelia das prefeituras), criou uma forte dependência e um retraimento da atuação das administrações municipais no setor habitacional. Para lidar com a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos Municípios e Estados brasileiros, de forma a equacionar as suas questões habitacionais e deficiências técnicas e institucionais, faz-se necessária a implementação de ação específica de apoio ao desenvolvimento institucional dos executores.

O Programa Nosso Bairro (Habitar Brasil BID – HBB), financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), gerido pelo Ministério das Cidades, prevê a criação de um componente de desenvolvimento institucional para assistência aos municípios beneficiados. Tal componente foi resultado da constatação de que as causas das deficiências no setor habitacional não estão circunscritas à questão da insuficiência de renda da população, relacionam-se também com as imperfeições da infra-estrutura institucional e administrativa que influenciam, negativamente, o seu funcionamento. Dessa forma, a abordagem desse problema não se esgota com investimentos em projetos de urbanização de assentamentos precários.

O ponto forte do HBB consiste exatamente na previsão de ações e recursos voltados ao desenvolvimento institucional das prefeituras municipais, a partir de uma análise sobre os problemas habitacionais enfrentados pelas famílias de baixa renda e sobre a capacidade institucional do município na área habitacional. Como produto final, o município deverá preparar um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), que compreende um diagnóstico do setor urbano/habitacional e a definição de uma matriz, contendo os objetivos específicos, metas e respectivos indicadores de aferição da execução do Plano. O conjunto de metas e respectivos indicadores de aferição consolidam os compromissos de Desenvolvimento Institucional do Município no Programa.

Entretanto, o HBB atua em poucos municípios, cerca de cem, muitas vezes não contemplando prefeituras de pequeno porte, notadamente aquelas com grande deficiência institucional. Para lidar com a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos municípios e, até mesmo, de alguns Estados brasileiros em diagnosticar e elaborar projetos mais consistentes com fins a equacionar suas questões habitacionais, faz-se necessária a implementação de ação específica de apoio ao desenvolvimento institucional dos executores. O aperfeiçoamento da capacidade institucional das prefeituras nessa área beneficia não só as ações do Morar Melhor, mas a própria gestão de outros programas do Ministério das Cidades com o mesmo escopo, bem como de outras Pastas que atuam nessa área. O fortalecimento da capacidade de planejamento e análise dos municípios revela-se, assim, como fator decisivo para a definição e implementação da política habitacional do país.

Fonte: Vilaça (2004: p.14).

A **Resolução do CMN no. 2.461**, de 26 de dezembro de 1997, redefiniu regras para o contingenciamento do crédito ao setor público e estabeleceu limites para realização de novas operações<sup>82</sup>. Essa Resolução, atualizada pela Resolução do CMN no. 2.521 de 8 de julho de 1998,

estaduais existentes em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior privatização, cinco reestruturados com recursos do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária e três não participaram. Foi ainda autorizada a instalação de quatorze agências de desenvolvimento (que não aceitam depósito do público, não sendo consideradas bancos).

<sup>82</sup> Cf. “Art. 1º O montante global das aplicações do Sistema Financeiro Nacional com órgãos e entidades do setor público está limitado à soma dos saldos apurados nas instituições financeiras em 30.09.1997, desconsideradas as operações por antecipações de receitas orçamentárias”. Regras, posteriormente, consolidadas pela Resolução no. 2.521/1998, a Resolução

estabeleceu um limite de R\$ 800 milhões para os desembolsos anuais com recursos do FGTS, para as operações contratadas pela CEF após 12 de novembro de 1997. Com isso limitou o aporte de linhas de financiamento às prefeituras e Estados destinadas às ações de melhorias habitacionais (e saneamento).

Pela **Lei de Responsabilidade Fiscal** – Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000 – artigo 32, o Ministério da Fazenda pode verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. Pelo “Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos. Parágrafo 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros”. Assim, a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, pode verificar se qualquer dos entes federativos está cumprindo os parâmetros impostos pela lei na realização de qualquer operação de crédito. Além disso, proíbe a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente federativo que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (artigo 36). Por fim, o artigo 40 regulamenta a concessão de garantia<sup>83</sup>.

A **Resolução no. 40**, de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal, definiu os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Posteriormente, alterada pelas Resoluções no. 5, de 3 de abril de 2002, e no. 20, de 7 de novembro de 2003. A Resolução no. 43, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal, dispõe sobre operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, tendo sido alterada pelas Resoluções no. 3, de 2 de abril de 2002, e no. 19, de 5 de novembro de 2003. Destacam-se os seguintes limites impostos por essa resolução, para as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 7º): a) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida, definida nessa própria norma (artigo 4º); e b) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder 11,5% da receita corrente líquida.

---

no. 2.653/1999.

<sup>83</sup> Salienta-se ainda que a legislação eleitoral veda a contratação de operações de crédito com o setor público entre 4 de julho até janeiro do ano seguinte, quando da posse dos prefeitos eleitos.

As unidades da Federação deveriam ainda obedecer as seguintes condições na contratação de empréstimos: a) não poderiam estar inadimplentes com instituições integrantes do sistema financeiro nacional;<sup>84</sup> b) não poderiam conceder garantias superiores a 22% da RCL;<sup>85</sup> c) a emissão de títulos da dívida pública, até 31 de dezembro de 2010, somente poderia ocorrer no montante necessário para o refinanciamento do principal, devidamente atualizada das obrigações representadas por esses títulos, respeitado o percentual mínimo de 5% para o resgate dos títulos da dívida pública<sup>86</sup>. A imposição desses limites tem como objetivo vedar possíveis brechas que permitiriam aos Estados descumprir as regras de conduta permanente e evitar que o montante de comprometimento da RCL com o pagamento dos encargos da dívida seja inferior ao determinado pela legislação (Lopreato, 2006).

A **Resolução no. 2.827**, de 30 de março de 2001, do Banco Central, consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público: “Art. 1º Limitar o montante das operações de crédito de cada instituição financeira e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com órgãos e entidades do setor público a 45% (quarenta e cinco por cento) do Patrimônio de Referência (PR), nos termos da regulamentação em vigor”. De acordo com o artigo 7º dessa Resolução: “São vedadas às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil: I – a realização de operações de crédito com órgãos e entidades do setor público que estiverem inadimplentes com as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil; II – a contratação de novas operações com órgãos e entidades do setor público caso apresentem pendências de registro no Sistema de Registro de Operações com o Setor Público (CADIP); III – o recebimento de, em qualquer modalidade de operações de crédito, como garantia principal ou acessória, notas promissórias, duplicatas, letras de câmbio ou outros títulos da espécie, bem como cartas de crédito, avais e fianças de responsabilidade direta ou indireta de órgãos e entidades do setor público, correspondentes a compromissos assumidos junto a fornecedores, empreiteiros de obras ou prestadores de serviços; e IV – a realização de qualquer tipo de operação que importe em transferência, a qualquer título, da responsabilidade direta ou indireta pelo pagamento da dívida para órgãos ou entidades do setor público. Parágrafo 1º A vedação prevista no inciso III não se

<sup>84</sup> O artigo 16 da Resolução do Senado Federal n. 40/2001 vedava a contratação de operações de crédito com unidades inadimplentes em relação à dívida consolidada, mobiliária ou Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e aos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000. A Resolução n. 3/2002 ampliou a possibilidade de contratações de novas operações de crédito, permitindo que se tomem novos empréstimos mesmo com precatórios ainda por ser pagos.

<sup>85</sup> O limite de 22% da RCL imposto pela Resolução do Senado Federal n. 40/2001 foi alterado para 32% da RCL pela Resolução n. 3/2002, desde que as unidades estejam cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, estejam nos últimos 24 meses honrando as garantias prestadas, estejam dentro do limite da DCL definido na Resolução n. 40/2001 e cumpram os limites de gasto com pessoal previstos na LRF.

<sup>86</sup> Se o dispêndio com o pagamento da dívida for inferior a 11,5% da RCL, o Estado deve promover resgate adicional de títulos, além dos 5% definidos anteriormente, até atingir o dispêndio anual de 11,5%.

aplica às operações contratadas pelas empresas públicas ou pelas sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nem às operações garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços sacadas contra as entidades definidas na alínea “c” do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º desta Resolução [empresas públicas e sociedades de economia mista, basicamente]”.

Assim, o Banco Central limitou o montante de operações de crédito com o setor público frente ao patrimônio da instituição financeira. Além disso, os incisos I e II indicam consulta sobre o cadastro de inadimplentes do candidato a beneficiário de crédito, para fins de análise de sua capacidade de pagamento e seu comportamento no mercado. Os incisos III e IV, com restrições de garantias e transferência de responsabilidade para órgãos e entidades do setor público, por exemplo, evitam simulações de contratos para contorná-las. Tal simulação ocorreria mediante um negócio com um aparente beneficiário privado, mas, com a transferência das responsabilidades de fato para um ente público, por meio da utilização dos artifícios vedados por esses dois incisos (Oliveira Filho, 2005: p.171).

Para garantir o equilíbrio das contas públicas e limitar o endividamento de Estados e Municípios foi fixado um montante máximo para todas as operações de crédito entre o setor público e as instituições financeiras no Brasil. De acordo com o artigo 9º da Resolução no. 2.827/2001, “o valor global das novas operações de crédito efetuadas ao amparo desta Resolução será de até R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais). Parágrafo 1º Não se incluem no valor global as seguintes operações de crédito das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil: I – contratadas com as entidades mencionadas na alínea “c” do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º desta Resolução [basicamente, empresas públicas e sociedades de economia mista]: a) garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços, de emissão da própria beneficiária do crédito; b) operações de amparo à exportação; e c) financiamentos de projetos vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista no Edital. II – garantidas formal e exclusivamente por duplicatas de venda mercantil ou de prestação de serviços, sacadas contra as entidades mencionadas na alínea “c” do inciso I do parágrafo 1º do art. 1º desta Resolução [basicamente, empresas públicas e sociedades de economia mista], embora devam ser computadas para efeito do limite previsto no art. 1º [limite de 45% da instituição financeira, visto anteriormente]; III – contratadas com municípios com recursos do BNDES/PMAT, destinadas, exclusivamente, à implantação de programas de investimentos em modernização tributária. (...) Parágrafo 2º O limite definido no *caput* inclui as operações cadastradas no Sistema de Registro de

Operações com o Setor Público – CADIP, nos termos da Resolução no. 2.784, de 18.11.2000, na mesma ordem de cadastro”.

Simultaneamente, o setor privado reduziu a oferta de habitações para a classe média por falta de financiamento para a produção e comercialização dos imóveis. Os financiamentos habitacionais no âmbito do SBPE foram drasticamente contraídos. “No período de 1966 a 1990, a média anual de financiamentos foi da ordem de 85.000 operações, caindo para cerca de 37.000 financiamentos anuais entre 1990 a 2002” (Ministério das Cidades, 2004: p.24). Essa queda refletiu a pouca atratividade da caderneta de poupança (diante de taxas de juros reais elevadas) e a flexibilidade assegurada aos agentes captadores no tocante ao cumprimento das exigibilidades de aplicação. Na prática, um espectro significativo de operações foi disponibilizado às instituições financeiras para composição de suas carteiras habitacionais, flexibilizando a obrigatoriedade de investirem em habitação no momento em que, por exemplo, aceitavam títulos de emissão do Fundo de Compensação da Variação Salarial (FCVS) como comprovantes de aplicação no setor. Essa redução na oferta de crédito para as famílias de classe média deixou uma parcela do mercado potencial sem atendimento e criou pressões sobre os recursos do FGTS. Por conseguinte, as condições do mercado imobiliário dificultaram o acesso desse segmento social à casa própria pressionando os preços praticados por um mercado de locação também estrangulado por falta de novos investidores. Uma alternativa para os consumidores da classe média alta foi a promoção de empreendimentos autofinanciados pelos próprios adquirentes, uma solução evidentemente de alcance limitado<sup>87</sup>.

Em 1997, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI (Lei no. 9.514/1997). A partir da experiência internacional, sobretudo americana, a solução para a insuficiência de crédito de longo prazo para o mercado imobiliário estaria na maior integração com os mercados de capitais (Carneiro & Valpassos, 2003)<sup>88</sup>. O instrumento básico para o funcionamento do SFI seria o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), ou seja, títulos lastreados nos fluxos recebíveis gerados pelos financiamentos imobiliários, emitidos por Companhias Securitizadoras<sup>89</sup>. A baixa competitividade dos

---

<sup>87</sup> Outra fonte de recursos para o financiamento imobiliário é a poupança vinculada à carta de crédito. Essa modalidade foi instituída pela Resolução do CMN no. 1.443, de 5 de janeiro de 1988. A Resolução no. 2.173 de 30 de junho de 1995, estendeu à todas as instituições integrantes do SBPE, a possibilidade de captação dessa modalidade de poupança até então exclusiva da CEF, das APE e das SCI. Ao contratar com a instituição financeira a abertura de uma conta de poupança vinculada, o cliente adere a um contrato de financiamento imobiliário, sob a forma de Carta de Crédito. O cliente e o banco pactuam a quantidade, periodicidade e valor do depósito, o custo do financiamento e o prazo no qual obterá a Carta de Crédito. Na eventualidade da instituição financeira não liberar o financiamento, os recursos da poupança vinculada devem ser recolhido ao Banco Central, com remuneração de apenas 80% da remuneração básica da poupança.

<sup>88</sup> Para uma ampla discussão sobre o sistema financeiro imobiliário americano, ver Cagnin (2007).

<sup>89</sup> A Lei no. 9.514, de 20 de novembro de 1.997, instituiu também o regime fiduciário e a alienação fiduciária para bens imóveis, aumentando o alcance desse instituto de garantia ao crédito. Segundo o “art. 17. As operações de financiamento

títulos de crédito de habitação – os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) –, provocada por problemas de segurança jurídica nos contratos e inexistência de um mercado secundário que garantisse liquidez para os títulos lastreados em recebíveis imobiliários não proporcionou aumento significativo de investimentos no setor habitacional<sup>90</sup>.

Em suma, a despeito da desarticulação institucional e do contingenciamento do crédito ao setor público persistiu a segmentação setorial, cabendo à CEF, preponderantemente com recursos do FGTS, financiar a população de baixa renda, assim considerada a demanda habitacional daqueles com até 12 salários mínimos de renda familiar<sup>91</sup>. Contudo, algumas linhas de crédito, que utilizam recursos do FGTS, ultrapassam este limite alcançando a faixa de até 20 salários mínimos. As principais fontes de recursos do sistema de habitação permaneceram a poupança voluntária proveniente dos depósitos de poupança do SBPE, com direcionamentos de recursos estabelecidas pelo CMN e acompanhados pelo Banco Central, e a poupança compulsória proveniente dos recursos do FGTS, regidos segundo normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador, com gestão da aplicação efetuada pelo Ministério das Cidades, cabendo a CEF o papel de agente operador. A utilização de critérios conservadores na análise de risco de crédito (em face ao elevado risco das Cohab e à baixa capacidade de pagamento dos mutuários)<sup>92</sup>, uma restrita política de subsídios para compatibilizar o custo do imóvel à capacidade de

---

imobiliário em geral poderão ser garantidas por: I – hipoteca; II – cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis; III – caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis; IV – alienação fiduciária de coisa imóvel”.

<sup>90</sup> A Lei no. 10.931, de 2 de agosto de 2004, criou o conceito de patrimônio de afetação, de modo a admitir tratamento tributário particularizado para os empreendimentos imobiliários. Além disso, a Medida Provisória no. 252, de 15 de junho de 2005, reduziu a alíquota do Imposto de Renda sobre receitas na venda de imóveis. Essas alterações fomentaram as perspectivas de reativação dos financiamentos imobiliários habitacionais com impactos positivos na indústria da construção civil e nas instituições financeira que atuam neste segmento.

<sup>91</sup> Ressalta-se que a questão habitacional passou a contar também com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT–Habitação), vinculados ao Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil, e com recursos orçamentários voltados a determinados programas habitacionais subsidiados para a baixa renda. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por exemplo, foi instituído pela Lei 11.124/2005. Após treze anos de discussões no Congresso Nacional, foi a primeira proposta de iniciativa popular aprovada desde a Constituição de 1988. A lei significou avanço institucional ao fortalecer parcerias entre as três esferas de governo para a melhoria das condições de moradia da população que vive em favelas. Em 2006, o Fundo investiu R\$ 1 bilhão com essa finalidade. O mesmo montante será investido por ano, até 2010. Para uma descrição de outros programas de habitação existentes, ver Quadro 3 no Anexo.

<sup>92</sup> A Medida Provisória no. 2.196, de 28 de junho de 2001, instituiu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, adequando os bancos públicos a uma forma de regulamentação bancária semelhante a dos bancos privados. O objetivo dessa nova legislação era refletir “padrões internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basiléia”. Essa legislação tornaria os bancos públicos federais “mais fortes, mais competitivos e, sobretudo, mais transparentes”. Alegava-se a necessidade de impor aos bancos públicos federais “a mesma disciplina a que estão submetidos os bancos privados”. A ênfase na lógica empresarial privada foi colocada no mesmo nível da suposta “missão institucional” de cada instituição. As medidas implicaram em uma emissão líquida de R\$ 29,8 bilhões em novos títulos de dívida pública federal. O Banco do Brasil, na verdade, foi capitalizado em 1996, com a inadimplência do setor rural. Houve um aporte de capital mediante a emissão de novas ações no valor de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 6 bilhões do Tesouro Nacional e R\$ 2 bilhões da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ). Para a reestruturação dos bancos federais, ver Vidotto (2003).

renda da população mais pobre resultou em queda dos financiamentos com recursos do FGTS, dificultando a expansão dos investimentos em moradia popular. Dificultou também a expansão dos empreendimentos imobiliários para a classe média, os quais foram retomados a partir de 2005<sup>93</sup>.

## 1.2. O FGTS e o financiamento do saneamento ambiental

Paralelamente ao sistema financeiro da habitação foi efetuado um arcabouço institucional para o setor de saneamento. O Decreto-lei no. 200/1967 transferiu para o BNH a responsabilidade pela formulação e implantação de uma política nacional de saneamento, fazendo com que a aplicação de recursos, que antes ocorria de forma pulverizada, por meio de vários órgãos federais, passasse a ser de responsabilidade deste banco. Em 1968, o BNH, que já abrigava o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), torna-se responsável pelo Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), sendo autorizado, a partir de 1969, a aplicar recursos do FGTS no setor (Marinho, 2006: p.92). O Decreto-lei no. 949/1969 instituiu o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que contemplava os seguintes aspectos: a) estímulo à criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), como principais agentes de implantação da política de saneamento, e dos Fundos Estaduais de Água e Esgotos (FAE), para fornecer a contrapartida estadual aos empréstimos do SFS; b) estabelecimento de um esquema de repartição de recursos para o financiamento dos investimentos, atribuindo-se ao BNH a responsabilidade por 37,5% do total e aos Estados, por intermédio dos FAE, a responsabilidade pelos outros 37,5%, completando-se o total mediante transferências a fundo perdido aos municípios; c) introdução do método de programação trienal, mediante estudo da viabilidade de cada sistema de água e esgotos, com prioridade aos municípios maiores e mais viáveis que já tivessem concedido a prestação dos serviços às CESB<sup>94</sup>; d) centralização das transferências a fundo perdido da União para o

<sup>93</sup> Para um amplo panorama do crédito direcionado ao mercado imobiliário, entre 2001 e 2006, ver Freitas (2007b). Diante das perspectivas positivas da massa de rendimentos e redução das taxas de juros, o próprio Banco do Brasil decidiu entrar nesse mercado, acirrando a concorrência, por meio de uma parceria com a Associação de Poupança e Empréstimo do Exército (Poupex). Pelo convênio firmado em 2006, a Poupex iniciaria em fevereiro de 2007 a concessão de operações de crédito imobiliário para os clientes do Bando do Brasil e em contrapartida, a rede de agências do Banco captaria depósitos para a Caderneta de Poupança Poupex. Os bancos privados realizaram parcerias com as construtoras e incorporadoras, efetuando um duplo movimento: financiam as obras e os imóveis para os clientes, fidelizando-os por um prazo médio de quinze anos. Apesar desse movimento, estima-se que cerca de 50% dos financiamentos das pessoas físicas ainda seja realizado pelas próprias construtoras e incorporadoras, em um prazo médio de 60 meses.

Diante da expansão do mercado de capitais, 21 empresas do ramo imobiliário lançaram ações na Bolsa de Valores de São Paulo. Em 2007, o segmento de construção captou quase R\$ 12 bilhões com ações. Os recursos obtidos foram destinados às obras em andamento, compra de terrenos e pagamento de dívidas. A Construtora Tenda, por exemplo, especializada em habitações com preço médio de R\$ 60 mil para uma clientela com renda superior a R\$ 1 mil, foi uma das que abriu capital. Desde janeiro de 2007, possui no seu conselho três ex-executivos da Ambev, que compraram juntos, como pessoas físicas, 10% do capital, ficando responsáveis pela reestruturação na gestão da construtora e implementação de um estilo de empresa ágil, concentradora de talentos e agressiva.

<sup>94</sup> Formalmente, para se obter recursos do Sistema Financeiro do Saneamento, os municípios assinavam contratos de concessão com as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, renunciando a suas prerrogativas de poder concedente,

saneamento básico no SFS, como forma de auxiliar os Estados e municípios a compor a contrapartida local; e) criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento (com recursos do FGTS, de empréstimos externos e de contribuições a fundo perdido do orçamento federal) (Marinho, 2006: p.94).

O Planasa constituiu vetor de expansão de redes de saneamento até meados dos anos oitenta e implementou parte importante da rede disponível<sup>95</sup>. O volume de construção foi significativo, pois havia um sistema constituído com agentes financeiros e promotores, públicos e privados, e havia regras para aplicação dos recursos existentes. Com a extinção do BNH, a CEF assumiu as suas principais funções, no tocante ao financiamento, mas o país passou a enfrentar um rumo errático no que se refere às políticas de saneamento (e habitação, como sugerido na seção 1.1).

**Quadro 5. Política de Saneamento Ambiental**

Lei/Projeto	Descrição
Lei no. 5.318/1967	Política Nacional de Saneamento (PNS) e cria o Conselho Nacional de Saneamento (CNS).
Lei no. 6.528/1978	Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico (Revogada pela Lei 11.445/2007).
Lei no. 2.291/1986	Extingue o BNH.
Constituição Federal (1988)	Art. 21, 23, 30, 200.
Projeto de Lei da Câmara (PLC) no. 199/1991	Institucionaliza o Plano Nacional de Saneamento (PNS), estabelece o Sistema Nacional de Saneamento (SNS), e cria o Fundo Nacional de Saneamento (Fusan).
Lei no. 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal.
Projeto de Lei no. 266/1996	Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento.
Art. 241 da CF: (redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19/1998)	Prevê o disciplinamento, por meio de lei, por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos consórcios públicos, convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
Projeto de Lei no. 4.147/2001	Institui a Política Nacional de Saneamento e outras providências
Projeto de Lei no. 5.296/2005	Institui a PNS e define plano de Saneamento Ambiental e outras providências.
Lei no. 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Lei no. 11.445/2007	(PL 7.361/2006) = PL 5.296 + PLS 155 – Pontos sem consenso. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico

**Fonte:** Oliveira, Turolla & Souza (2007: p.4), Marinho (2006) e atualizações pertinentes.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 modificou o contexto político-institucional que condicionava a concepção e as bases operacionais do Planasa. Houve a institucionalização das leis orgânicas municipais e constituições estaduais, o processo de descentralização das políticas setoriais, a orientação de se organizar o planejamento dos municípios com base em planos diretores de desenvolvimento urbano etc., introduzindo novos desafios para o setor (ver Quadro 5). Além dos crescentes déficits em saneamento, persistia o baixo desempenho gerencial e econômico-financeiro das

notadamente em matéria de política tarifária e de novos investimentos. Quase três quartos dos municípios brasileiros delegaram seus serviços de abastecimento de água às CESB (Ministério das Cidades, 2004: p.35).

<sup>95</sup> Para uma discussão sobre o Planasa, ver Marinho (2006).

CESB (com elevado endividamento) e a falta de transparência dessas companhias em relação aos usuários e ao poder concedente<sup>96</sup>. O baixo crescimento e a alta inflação resultaram em significativa queda dos recursos do FGTS, que continuava a financiar o setor, acumulando dívidas e conflitos de competência entre as instituições do governo federal, levando a um esvaziamento institucional e uma progressiva desregulamentação do setor.

O esforço para superar o “vazio institucional” foi desencadeado com Projeto de Lei da Câmara 199/1991 (PLC 199), o qual dispunha sobre a política nacional de saneamento e seus instrumentos. Aprovado pelas duas casas legislativas em 1994, foi integralmente vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Nesse ano, foi sancionada a Lei das Concessões (Lei no 8.987/1995), que regulamentava o regime de concessões da prestação dos serviços públicos para a iniciativa privada. Abriu-se, portanto, a possibilidade de entrada da iniciativa privada para suprir o déficit no setor de saneamento, dadas as restrições de recursos orçamentários, a incapacidade de o próprio setor gerar excedentes para sua ampliação, e as limitações de endividamento do setor público. Com a política de superávit fiscal primário após 1998, resoluções do Conselho Monetário Nacional tiveram o propósito de limitar o acesso dos agentes públicos aos recursos financeiros disponíveis (em especial, dos municípios)<sup>97</sup>.

O governo federal concentrou esforços para a aprovação do PL no. 266/1996, que transferia a titularidade dos municípios que integravam Regiões Metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, para os Estados, a fim de facilitar as concessões. Diante de inúmeros problemas de ordem técnica, jurídica e política, o governo federal procurou viabilizar algumas concessões privadas, seja pela privatização de companhias estaduais, seja mediante a entrada do “capital” privado, a despeito da indefinição quanto à titularidade dos serviços de saneamento<sup>98</sup>. Em 1997, o Conselho Curador do

<sup>96</sup> Segundo o Ministério das Cidades (2006: p.104-105): “o valor médio das perdas de faturamento para todo o conjunto de prestadores de serviços presentes no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi de 39%. (...) 9 prestadores apresentaram índices superiores a 50% (Roraima, Rondônia, Amapá, Amazonas, Acre, Maranhão, Alagoas, Pernambuco e Rio de Janeiro)”.

<sup>97</sup> Segundo Ministério das Cidades (2004: p.37): “no período compreendido entre 1995 e 1998, cerca de R\$ 7,4 bilhões retornaram ao FGTS como serviço da dívida, amortizações e juros de empréstimos contraídos em períodos anteriores pelas companhias estaduais e autarquias municipais. Por outro lado, o valor desembolsado pelo FGTS nesse mesmo período para o financiamento de empréstimos ao setor público de saneamento foi de apenas R\$ 1,8 bilhão, o que gerou um saldo líquido de R\$ 5,7 bilhões para o Fundo nesse período”.

<sup>98</sup> Desde a aprovação da Lei de Concessões (1995), cerca de 50 municípios, concentrados principalmente na Região Sudeste, assinaram contratos de concessão (total ou parcial) de seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com empresas privadas, sendo algumas associadas ou controladas por grupos estrangeiros. As empresas privadas passaram a atender a cerca de 4% da população com acesso a água encanada e uma proporção ainda menor da população urbana com acesso a rede de esgotos (Ministério das Cidades, 2004: p.40). A iniciativa privada procurou explorar sistemas relativamente consolidados e geralmente em cidades maiores, onde os investimentos necessários concentravam-se na implantação de estações de tratamento de esgotos e na ampliação natural dos serviços, em decorrência do crescimento vegetativo da população e, portanto, com riscos menores – diferentes daquelas cidades onde há grandes deficiências.

FGTS aprovou a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento, que passou a disponibilizar recursos para a iniciativa privada. O BNDES também definiu uma carteira de investimentos para a área de saneamento, destinadas exclusivamente às concessionárias privadas ou ao financiamento da privatização das companhias estaduais.

Em 21 de janeiro de 2001, o governo enviou o PL no. 4.147 à Câmara dos Deputados, com pedido para tramitar em regime de urgência. Esse projeto instituiu diretrizes nacionais para o saneamento básico. A partir de 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva imprime outra orientação para o setor, buscando resgatar e fortalecer a gestão pública e a retomada dos investimentos visando à universalização do acesso com melhorias na aplicação dos recursos e na qualidade dos serviços. Finalmente, a Lei no. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conhecida como Lei do Saneamento, definiu um marco regulatório setorial. Esse será implementado paulatinamente, dependendo das decisões dos agentes e dos poderes concedentes. A lei incentiva a delegação, por meio dos capítulos que tratam da titularidade<sup>99</sup> e da regulação. Nesse último, estabelece que a regulação poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado<sup>100</sup>. Evidencia-se, então, a possibilidade de o poder concedente reduzir o elevado custo da implementação de um aparato regulatório e evitar a multiplicação das estruturas regulatórias.

Ademais, os diversos programas de ajuste fiscal produziram uma redução progressiva da oferta de recursos para saneamento (e habitação, como sugerido na seção 1.1). A **Resolução do CMN no. 2.444**, de 24 de novembro de 1997 suspendeu o Pró-Saneamento. Posteriormente, várias resoluções do CMN, do Senado Federal, do Banco Central e a Lei de Responsabilidade Fiscal, impuseram regras restritivas à expansão do crédito ao setor público, com impactos nos gastos em saneamento ambiental (ver seção 1.1 e Quadro 6). Em face de restrições tão amplas às operações de crédito com o setor público e das necessidades de expansão dos investimentos em saneamento ambiental, o Conselho Monetário Nacional flexibilizou algumas normas. A **Resolução no. 3.153**, de 11 de dezembro de 2003 (modificada pela Resolução no. 3.191/2004, no. 3.201/2004, no. 3.204/2004 e no. 3.228/2004), autorizou a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento,

---

Nenhuma das 26 companhias estaduais de saneamento (incluindo a do Distrito Federal) foi privatizada, embora o processo de privatização tenha sido discutido ou iniciado em alguns casos (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Amazonas) (Ministério das Cidades, 2004: p.41).

<sup>99</sup> Cf. “Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005”.

<sup>100</sup> Cf. “Art. 23, § 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas”.

pressupondo a ratificação pelo Banco Central de que o respectivo projeto estaria contido no valor global referido<sup>101</sup>. A priorização dos projetos passou a ser realizada por ordem cronológica de seus registros no Cadip. Criou-se, então, uma *fila* específica para o saneamento ambiental, obedecido o registro no Cadip, cujo procedimento foi regulado pelas Cartas-Circulares no. 3.113, de 23-12-2003, e no. 3.117, de 22-1-2004, do Banco Central. Atribuiu-se ao Ministério das Cidades a fiscalização de cada operação no tocante a estar enquadrada e cumprindo o modelo estipulado por essa norma (Oliveira Filho, 2005: p.173).

Em suma, uma sucessão de políticas de contingenciamento do crédito para o setor público, a utilização de critérios conservadores na análise de risco e a desorganização do sistema de articulação dos interesses do setor de saneamento ambiental resultou em queda nos financiamentos concedidos, inviabilizando a expansão setorial. Ademais, prevalece, com raras exceções, uma governança corporativa precária das companhias de saneamento, para dizer o mínimo. Falta transparência contábil e gerencial, com cronogramas financeiros e físicos deficientes, elevado endividamento e perdas operacionais altíssimas. Ausência de capacidade técnica de preparação e apresentação de projetos financiados com recursos onerosos (mesmo com juros baixos como o FGTS). A complexidade desse cenário aumenta ainda mais quando se considera a baixa capacidade de pagamento das tarifas dos usuários mais pobres. Por um lado, compromete a geração interna de recursos e, portanto, de expansão das redes. Por outro lado, requer transferências dos tesouros estaduais e municipais, dificultando o controle social sobre o desempenho e as aplicações das concessionárias.

#### Quadro 6. Restrições à Expansão do Crédito ao Setor Público

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados – Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997.
A Resolução do CMN no. 2.461, de 26 de dezembro de 1997, redefiniu regras para o contingenciamento do crédito ao setor público e estabeleceu limites para realização de novas operações.
Pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000 – artigo 32, o Ministério da Fazenda pode verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

<sup>101</sup> Cf. “Art.9º fica autorizada a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental nos limites abaixo especificados:

I – até R\$ 1.189.150.000,00 (hum bilhão, cento e oitenta e nove milhões e cento e cinquenta mil reais) destinados para financiamentos de projetos vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista no edital e cuja contratação ocorra até 30 de junho de 2005;

II – até R\$ 1.233.950.000,00 (hum bilhão, duzentos e trinta e três milhões e novecentos e cinquenta mil reais) para as operações contratadas até 30 de junho de 2004, previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados, como parte integrante dos contratos de refinanciamento firmados com a União, no âmbito da Lei no. 9.496, de 11 de setembro de 1997, bem como aquelas constantes dos contratos de refinanciamentos de dívidas dos municípios, assinados sob o amparo da Medida Provisória no. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e

III – até R\$ 881.900.000,00 (oitocentos e oitenta e um milhões e novecentos mil reais) para as operações constantes do Sistema de Registro de Operações com o Setor Público (Cadip), respeitada a ordem cronológica de registro das mesmas”.

A <b>Resolução no. 40</b> , de 20 de dezembro de 2001, do Senado Federal, definiu os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
A <b>Resolução no. 2.827</b> , de 30 de março de 2001, do Banco Central, consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público: “Art. 1º Limitar o montante das operações de crédito de cada instituição financeira e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil com órgãos e entidades do setor público a 45% (quarenta e cinco por cento) do Patrimônio de Referência (PR), nos termos da regulamentação em vigor”.
A <b>Resolução do CMN no. 2.444</b> , de 24 de novembro de 1997 suspendeu o Pró-Saneamento.
A <b>Resolução no. 3.153</b> , de 11 de dezembro de 2003 (modificada pela Resolução no. 3.191/2004, no. 3.201/2004, no. 3.204/2004 e no. 3.228/2004), autorizou a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento, pressupondo a ratificação pelo Banco Central de que o respectivo projeto estaria contido no valor global referido. A priorização dos projetos passou a ser realizada por ordem cronológica de seus registros no Cadip. Criou-se, então, uma <i>fila</i> específica para o saneamento ambiental, obedecido o registro no Cadip, cujo procedimento foi regulado pelas Cartas-Circulares no. 3.113, de 23-12-2003, e no. 3.117, de 22-1-2004, do Banco Central

## 2. Análise dos fluxos financeiros do FGTS

A Figura 3 procura descrever os principais fluxos na complexa mecânica dos recursos do FGTS, com destaque daqueles mais relevantes para a determinação das suas disponibilidades financeiras: 1) depósitos nas contas vinculadas; 2) centralização dos recursos na CEF (agente operador); 3) empréstimos; 4) repasses; 5) financiamentos; 6) retornos das aplicações; 7) saques; 8) fundo de liquidez e carteira de títulos públicos (Carvalho & Pinheiro, 2000: p.56). Adverte-se que os fluxos abordados não abrangem toda a complexidade da dinâmica de circulação dos recursos do FGTS. Vários fluxos de entradas e saídas não são registrados.

O primeiro fluxo corresponde à principal fonte de receita, ou seja, aos depósitos dos empregadores nas contas vinculadas dos empregados (correspondente a 8% da remuneração paga ou devida ao trabalhador no mês anterior ao de referência)<sup>102</sup>. O segundo fluxo representa o movimento dos recursos dispersos pela rede bancária sendo centralizados no agente operador (CEF), ficando disponíveis para diferentes usos, tais como pagamento de gastos administrativos, empréstimos, fundo de liquidez, saques etc. O terceiro fluxo corresponde aos “empréstimos”, definidos como a “operação de crédito entre o agente operador e o agente financeiro” (ver Figura 2), podem ser destinados à CEF e

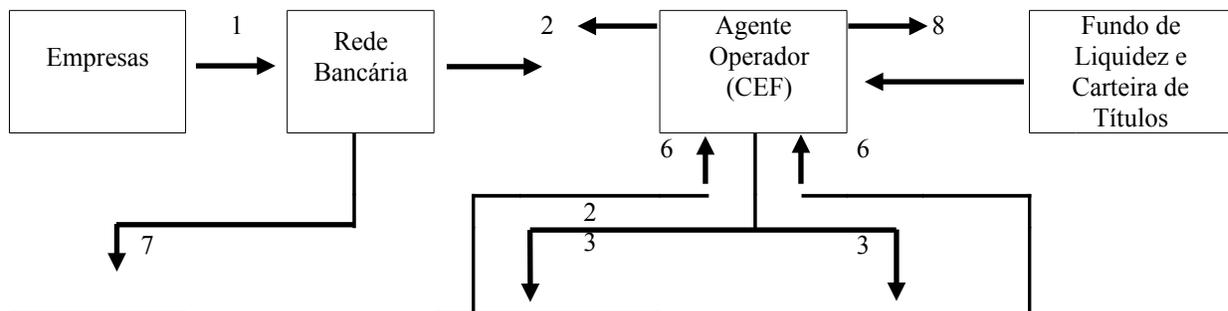
<sup>102</sup> De acordo com o artigo 15 da Lei no. 8.036/1990, “os empregadores ficam obrigados a depositar até o dia 7 (sete) de cada mês, em conta bancária vinculada, a importância correspondente a 8 (oito) por cento da remuneração paga ou devida no mês anterior”. Essa arrecadação é realizada pela CEF e pelos bancos conveniados, sendo transferida ao FGTS no segundo dia útil após a data da sua efetivação.

Toda a rede bancária, que estabelece convênio com a CEF, acolhe a arrecadação pelas empresas e as solicitações de saques pelos trabalhadores. Igualmente ao efetuarem o financiamento imobiliário acolhem e processam pedidos de uso do saldo da conta vinculada do FGTS para compra a vista, pagamento de prestações ou amortização parcial ou total do saldo devedor do financiamento (fluxo cinco). Outras instituições não-financeiras como Companhia Hipotecária também podem intermediar o uso da conta vinculada em financiamentos imobiliários.

a outros agentes financeiros. Como a CEF opera como banco comercial de varejo, mediante uma ampla rede de agências em âmbito nacional, desempenha simultaneamente o papel de agente operador e um dos agentes financeiros do Fundo<sup>103</sup>. Os recursos constituem *funding* para investimento em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. A CEF, como agente operador e maior agente financeiro dos recursos do FGTS, tem nesse fundo um elemento importante de *funding*<sup>104</sup>.

O quarto fluxo ocorre quando os recursos são repassados ao agente promotor ou mutuário pessoa jurídica (Cohab, incorporadoras e outras instituições que se encarregam de promover as construções das unidades e financiá-las às pessoas físicas), denominado “repasso”. A partir dos agentes financeiros, os recursos também podem ser canalizados diretamente para o mutuário pessoa física, o que constitui o quinto fluxo, chamado tecnicamente de “financiamento”. A reversão dos fluxos – isto é, os retornos das aplicações compõem o sexto fluxo – ocorre de forma simétrica aos financiamentos, repasses e empréstimos. Vale dizer, os mutuários (pessoas físicas ou jurídicas) pagam os juros, amortizações e outros encargos aos agentes financeiros que, por sua vez, reembolsam o agente operador. Os riscos das operações de crédito junto aos mutuários são integralmente assumidos pela CEF, agente operador do sistema<sup>105</sup>. Como sugerido, o FGTS não pode incorrer em perdas patrimoniais decorrentes da inadimplência de qualquer operação de crédito; a lei o protege desse tipo de descapitalização. O sétimo fluxo constitui os saques efetuados pelos trabalhadores, um dos mais importantes fluxos de saída e, portanto, condicionam diretamente a capacidade de aplicação e investimento do FGTS. Os saques são autorizados pela CEF, agente operador, e executados pela CEF, agente financeiro, e pela rede bancária credenciada. O oitavo fluxo representa a constituição do fundo de liquidez e a carteira de títulos públicos.

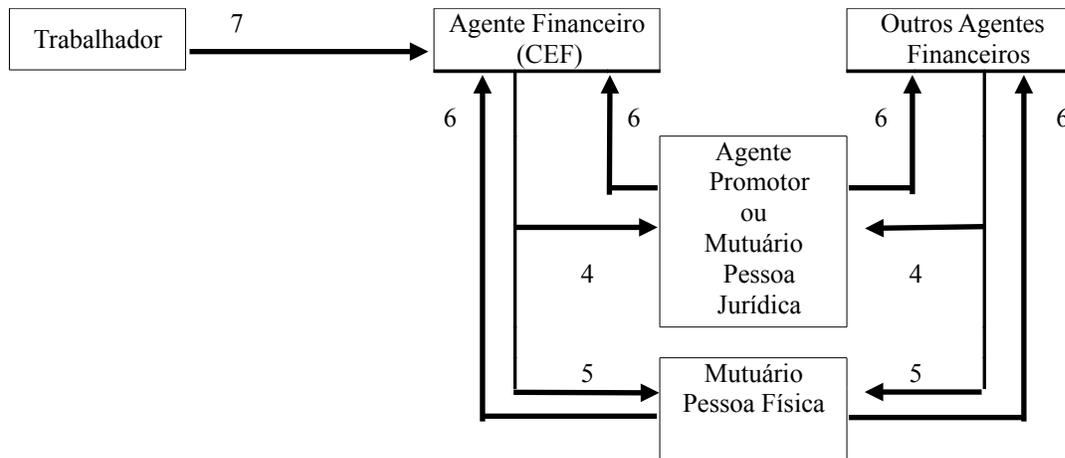
**Figura 3. Os fluxos de recursos do FGTS**



<sup>103</sup> Essa duplicidade de funções não ocorria na sistemática anterior à extinção do BNH e a incorporação de suas funções de gestão do FGTS pela CEF (1986). Até aquela data, o BNH atuava como agente gestor e emprestava às instituições do SFH, inclusive a CEF. O papel da CEF na antiga sistemática se restringia a de um agente financeiro.

<sup>104</sup> Salienta-se que a partir de 1991 a CEF, na qualidade de agente operador do FGTS, procedeu à separação entre as contas do Fundo e da Caixa (Freitas, 2005: p.49, nota 48).

<sup>105</sup> Lei no. 8.036/1990, Artigo 9º, § 1º e Resolução no. 200/1995, item 8.6, do Conselho Curador.



**Fonte:** Carvalho & Pinheiro (2003: p.56), com as atualizações pertinentes.

**Legenda:**

1 – Depósitos; 2 – Centralização; 3 – Empréstimo; 4 – Repasse; 5 – Financiamento; 6 – Retorno das Aplicações; 7 – Saques; 8 – Fundo de liquidez e carteira de títulos.

Como salientado, a arrecadação de contribuições ao FGTS corresponde a principal fonte de entrada de recursos no Fundo. Provêm de depósitos, multas, correção monetária e juros, pagos pelos empregadores para crédito nas contas vinculadas e/ou apropriação do Fundo. De acordo com a Tabela 1 a arrecadação cresceu nos quatro anos do Plano Real, atingindo R\$ 39,4 bilhões em 1998, o maior valor da série histórica anualizada. Entre 2004 e 2006, a arrecadação voltou a apresentar crescimento, alcançado R\$ 37,3 bilhões. Além da recuperação econômica e do crescimento do emprego com carteira de trabalho, há que se reconhecer um esforço empreendido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Caixa Econômica Federal (na qualidade de agente operador) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para aumentar a arrecadação de contribuições do FGTS. Segundo o Relatório de Gestão do FGTS (*Exercício 2006*, p.33-34), foram inspecionadas 357.319 empresas/locais de trabalho, alcançando 30.681.772 trabalhadores o ano de 2006. Foram lavradas 15.544 notificações fiscais de depósitos, totalizando R\$ 984,7 milhões em ações diretas da Fiscalização do Trabalho (ver Tabela 1)<sup>106</sup>. Os saques, isto é, as movimentações nas contas vinculadas dos trabalhadores, representam a principal fonte de saída de recursos do Fundo. Entre 1997 e 1999, os saques foram maiores do que as entradas (ver Tabela 1). Desde 2000, o Fundo tem apresentado arrecadação líquida positiva e crescente (exceto no ano de 2005). Em 1998, foi efetuado o maior volume de saques na série anualizada, R\$ 40,5 bilhões. A partir de 2005, os volumes de saques voltaram a aumentar, atingindo R\$ 30,3 bilhões. A principal motivação

<sup>106</sup> A CEF, por sua vez, efetuou 15.945 notificações de cobrança, no montante de R\$ 243,6 milhões. Essa cobrança conduz ao equacionamento dos débitos registrados e à retomada dos recolhimentos nos prazos legais, contribuindo para a regularidade dos empregadores (redução da inadimplência e inibição da sonegação) e o resgate dos direitos dos trabalhadores. Simultaneamente, a Procuradoria realizou 3.977 inscrições de créditos como Dívida Ativa, somando o total de R\$ 201.171 mil. Foram ajuizadas, 6.906 ações por meio das quais se cobrou a importância de R\$ 282.511 mil. Os valores recuperados por meio da cobrança judicial somaram R\$ 44.675 mil. Assim, a carteira de recuperação de créditos totalizava R\$ 12.021.924 mil em 2006.

para o saque é a demissão sem justa causa<sup>107</sup>. Em 2000, respondeu por 70,5% das operações de saques (ver Tabelas 2 e 3). A aquisição de moradia passou a corresponder a 15% das movimentações e; a aposentadoria, 8%. Assim, as movimentações por demissão sem justa causa, moradia e aposentadoria responderam por 90% do valor total sacado<sup>108</sup>.

**Tabela 1. FGTS – Arrecadação, Saques e Notificações Fiscais**

R\$ mil (IGP-DI médio/dez.2006)

	Arrecadação	Saques	Arrecadação Líquida	Notificações Fiscais Lavradas	Total Notificado e Recolhido sob Ação Fiscal
1995	28.601.161	26.270.564	2.330.597	-	-
1996	30.705.179	29.358.004	1.347.175	9.385	600.873
1997	31.509.560	33.224.547	(1.714.986)	19.040	1.097.617
1998	39.380.555	40.485.901	(1.105.346)	18.709	1.292.038
1999	36.696.936	37.152.137	(455.201)	17.062	1.296.092
2000	34.664.266	31.865.541	2.798.725	16.316	1.524.282
2001	35.381.268	31.516.927	3.864.341	15.523	1.237.351
2002	33.165.515	29.043.162	4.122.352	15.328	1.420.827
2003	30.061.062	24.539.379	5.521.683	14.403	961.154
2004	31.125.334	24.320.570	6.804.764	13.404	912.716
2005	33.506.968	26.964.281	6.542.687	15.481	855.017
2006	37.287.494	30.319.655	6.967.839	15.544	984.735

**Fonte:** SUFUG/GECON/CEF e Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT)/Coordenação-Geral de Fiscalização do Trabalho.

De acordo com Baltar (2007: p.22): “o contexto é sempre de intensos fluxos de contratação e dispensa. O aumento do emprego pode acontecer com aceleração das admissões (2000 e 2004) ou com queda no crescimento dos desligamentos (2002). A desaceleração do crescimento do emprego pode ocorrer por desaceleração nas admissões, mantendo forte o ritmo de crescimento dos desligamentos (2001), ou com constância dos desligamentos e diminuição das admissões (2003). Em todo caso se mantêm intenso o número de não-servidores desligados em todos os meses, comparativamente ao nível de emprego. Uma parte importante dos empregados no início de cada ano deixa o emprego, ao longo deste, mantendo intenso ritmo de saques dos depósitos do FGTS. E paradoxalmente, é justamente nos momentos de acentuado crescimento do emprego que também mais intensamente aumenta o número de desligamentos, provocando simultaneamente aumentos nos depósitos e nos saques do FGTS”.

**Tabela 2. FGTS – Saques por Modalidade**

R\$ milhões (IGP-DI médio/dez.2006)

Ano	Aposentadoria	Moradia	Demissão s/Justa Causa	Inatividade da Conta	Neoplasia Maligna	Outros	Total
1995	5.499,0	2.783,7	15.932,9	998,1	-	961,3	26.175,0

<sup>107</sup> A flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro – cuja única restrição à demissão é monetária – possibilita uma enorme rotatividade da força de trabalho. Segundo Baltar (2007: p.20): “a média mensal dos desligamentos corresponde à aproximadamente 4,5% do nível de emprego e 31% dos empregados no início do ano se desligam dos estabelecimentos ao longo do ano. Essas proporções que denotam a intensidade dos fluxos da admissão e dispensa para manter o nível de emprego, tampouco se modificaram entre 2001 e 2005”.

<sup>108</sup> Todavia, as retiradas por neoplasias malignas, permitidas somente desde 1997, têm apresentado forte crescimento.

1996	6.288,0	3.582,5	17.054,3	1.046,7	-	1.393,3	29.364,8
1997	7.031,4	5.781,6	17.185,2	1.387,7	67,2	1.724,2	33.177,3
1998	5.899,2	5.651,8	25.415,9	1.437,3	80,3	1.992,0	40.476,5
1999	3.380,7	5.422,8	25.161,7	1.045,1	94,5	2.130,1	37.234,8
2000	2.178,5	5.071,7	21.620,3	943,9	108,6	1.990,2	31.913,2
2001	2.156,3	4.130,9	22.216,5	877,4	122,8	2.024,9	31.528,7
2002	2.434,4	4.073,1	19.648,1	942,4	152,2	2.001,4	29.251,6
2003	1.957,1	3.282,9	16.779,0	676,2	166,6	1.682,1	24.543,9
2004	2.146,7	3.254,1	16.007,0	661,2	175,4	2.104,9	24.349,3
2005	2.251,5	4.182,7	17.782,9	634,2	223,7	1.886,1	26.961,1
2006	2.537,7	4.421,4	20.391,9	612,8	237,1	2.122,4	30.323,5

Fonte: SUFUG/GECON/CEF.

**Tabela 3. FGTS – Saques por Modalidade**

Ano	Em porcentagem						
	Aposentadoria	Moradia	Demissões/Justa Causa	Inatividade da Conta	Neoplasia Maligna	Outros	Total
1995	21,01	10,63	60,87	3,81	-	3,67	100,00
1996	21,41	12,20	58,08	3,56	-	4,74	100,00
1997	21,19	17,43	51,80	4,18	0,20	5,20	100,00
1998	14,57	13,96	62,79	3,55	0,20	4,92	100,00
1999	9,08	14,56	67,58	2,81	0,25	5,72	100,00
2000	6,83	15,89	67,75	2,96	0,34	6,24	100,00
2001	6,84	13,10	70,46	2,78	0,39	6,42	100,00
2002	8,32	13,92	67,17	3,22	0,52	6,84	100,00
2003	7,97	13,38	68,36	2,76	0,68	6,85	100,00
2004	8,82	13,36	65,74	2,72	0,72	8,64	100,00
2005	8,35	15,51	65,96	2,35	0,83	7,00	100,00
2006	8,37	14,58	67,25	2,02	0,78	7,00	100,00

Fonte: SUFUG/GECON/CEF.

Além da arrecadação de contribuições, o Fundo conta com a arrecadação de empréstimos, provenientes do recebimento de prestações, amortizações extraordinárias ou liquidações antecipadas de contratos de empréstimos concedidos com recursos do FGTS, com pagamento em espécie ou com títulos CVS (Compensação de Variações Salariais). A arrecadação de empréstimos cresceu até 2000, quando atingiu R\$ 12,3 bilhões (ver Tabela 4). Em 2005 e 2006, voltou a aumentar, mas permanecendo abaixo daquele ponto máximo. Somou R\$ 10,1 bilhões em 2006.

A terceira fonte de ingresso provém da arrecadação de contribuições previstas na Lei Complementar no. 110, de 29 de junho de 2001, que alcançou R\$ 3 bilhões em 2006 (ver Tabela 4). O Fundo teve de arcar com os ônus de derrota judicial que obrigou à aplicação de critérios de correção monetária mais favoráveis aos depositantes, relativamente aos planos de estabilização econômica (16,65% do Plano Verão de janeiro de 1989 e 44,8% do Plano Collor I de março de 1990 nas contas existentes entre dezembro de 1988 a abril de 1990). Para enfrentar essa contingência – pagamentos

estimados em R\$ 40 bilhões – foi montada uma engenharia financeira e operacional com cinco componentes. O primeiro foi a aprovação de duas novas contribuições para o FGTS, por meio da Lei Complementar 110/2001 (artigo 1º e 2º): uma, em caso de demissão sem justa causa, de 10% sobre o montante acumulado de todos os depósitos junto ao FGTS durante a vigência do contrato de trabalho, em adição à multa de 40%; outra, de 0,5% sobre a remuneração do empregado, adicional à contribuição normal de 8%. O produto da arrecadação de ambas as contribuições foi direcionado ao patrimônio do Fundo, e não a favor das contas pessoais dos trabalhadores<sup>109</sup>. Estimou-se a captação de R\$ 10 bilhões em cinco anos<sup>110</sup>. O segundo foi uma operação de troca de papéis entre o Tesouro e o FGTS (títulos CVS por títulos públicos) no valor de R\$ 6 bilhões para melhorar a rentabilidade e a disponibilidade de recursos do Fundo. O terceiro, o deságio concedido pelos trabalhadores, dependendo do valor a que cada um tinha direito, no valor de R\$ 4 bilhões. O quarto, uma redução do patrimônio líquido do FGTS em R\$ 10 bilhões. O quinto, a CEF assumiu a responsabilidade de alavancar durante o período de pagamento os R\$ 10 bilhões restantes, uma vez que o mesmo foi estabelecido em parcelas semestrais no período de cinco anos. Para levantar esses recursos, a CEF adotou uma séria de ações de governança, tais como a cobrança aos devedores, redução de custos, aplicações das disponibilidades etc. Dessa forma, os recursos iniciais do FGTS seriam da ordem de R\$ 20 bilhões. A contribuição de 0,5% terminou no final de 2006, a de 10% – acrescida aos 40% da multa rescisória – ficou sem prazo determinado para findar, exatamente para recompor os recursos ao FGTS, no decurso do tempo.

A quarta fonte de recursos do Fundo, as receitas financeiras líquidas representam o rendimento obtido na aplicação financeira das disponibilidades do FGTS, menos a correção monetária sobre os saques nas contas vinculadas. As receitas das aplicações financeiras são compostas pelo retorno da aplicação sobre o percentual de TR + 6% acrescida do diferencial de taxa obtido no mercado. Desde 2001, as receitas financeiras líquidas têm sido crescentes, com exceção de 2004, alcançando o patamar de R\$ 9 bilhões. Em vários anos (exceto entre 1997-2000), as receitas financeiras foram maiores do que as aplicações (habitação, saneamento, infra-estrutura urbana) (ver Tabelas 4 e 5).

A quinta fonte constitui o recebimento de juros de títulos CVS. Representa a parcela de juros relativa aos créditos securitizados CVS, formados por títulos públicos federais – CVS – recebidos dos

---

<sup>109</sup> Os recursos das contribuições criadas pela LC no. 110/2001 foram direcionados diretamente para o FGTS, sem passar pelo Tesouro. Foi aberta apenas uma conta no Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) para registro contábil, ou seja, a cada mês fazia-se o registro da entrada da arrecadação no sistema e igualmente a saída. Com este mecanismo o dinheiro não passou pelos cofres do Tesouro, conseqüentemente, não sofreu contingenciamento no âmbito da Desvinculação de Recursos da União (DRU), autorizada pela Emenda Constitucional no. 27, de 21 de março de 2000, e pela Emenda Constitucional no. 42, de 19 de dezembro de 2003. Agradeço a Joaquim de Lima Oliveira mais esse esclarecimento.

<sup>110</sup> Entre 2001 e 2006, a arrecadação dessas contribuições somou R\$ 13,3 bilhões.

agentes financeiros no âmbito do processo de novação dos créditos perante o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), de acordo com a Lei no. 10.150, de 21 de dezembro de 2000. Os títulos CVS – séries A e C rendem à taxa efetiva anual 6,17% ao ano e; os de séries B e D, à taxa efetiva anual de 3,12% ao ano (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.16) (ver Quadro 1).

A sexta fonte corresponde aos resgates nas aplicações em Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), autorizada pelas Resoluções do Conselho Curador do FGTS no. 375, de 17 de dezembro 2001, no. 390, de 27 de maio de 2002 e de no. 395, de 24 de junho de 2002, a fim de melhorar a rentabilidade das aplicações do FGTS e fomentar o mercado de recebíveis imobiliários<sup>111</sup>. Os CRI são títulos de crédito nominativo, com garantia real, de livre circulação, lastreados em créditos imobiliários, que constituem promessa de pagamento em dinheiro, emitido exclusivamente por companhias securitizadoras. Os resgates são efetuados mensalmente, de acordo com a curva de amortização previamente apresentada e, reajustadas pelo mesmo índice e na mesma periodicidade de atualização dos saldos das contas vinculadas do FGTS (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.16). Até 2006, os fluxos de entrada são pouco relevantes (ver Tabela 4).

Em termos totais, o fluxo de entrada cresceu entre 1995 e 1998, quando captou R\$ 55,2 bilhões. O volume total de entrada de recursos no Fundo caiu o patamar de R\$ 51 bilhões nos quatro anos seguintes (1999-2002), mas permanecendo bastante acima dos R\$ 40 bilhões de 1995. A partir de 2005, os fluxos de entrada voltaram a crescer, alcançando R\$ 59,5 bilhões em 2006. Deste total, R\$ 37,3 bilhões resultaram da arrecadação da contribuição (62,7%); R\$ 10,1 bilhões da arrecadação sobre empréstimo (17%); R\$ 3 bilhões da contribuição social – LC 110/2001 (5%); R\$ 8,9 bilhões de receitas financeiras (15%); R\$ 262 milhões em juros sobre títulos CVS; R\$ 10 milhões em CRI (ver Tabela 4).

Como sugerido, as movimentações nas contas vinculadas dos trabalhadores, por diferentes modalidades, respondem pelo principal fluxo de saída de recursos do Fundo. Representaram 87% das saídas totais em 1996; 80% em 2001 e 68% em 2006 (ver Tabela 5). Esse elevado patamar, sobretudo em função da demissão sem justa causa, limita o papel do Fundo como pecúlio de longo prazo para o trabalhador, reforçando um amplo debate em torno das especificidades e do papel desempenhado pelo

---

<sup>111</sup> Resolução do Conselho Curador do FGTS no. 395, de 24 de junho de 2002, autorizou a aplicação de recursos em operações de saneamento mediante aquisição de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), lastreados em operações nas modalidades de água e esgoto sanitário. Nas seguintes condições: a) prazo máximo de resgate de 12 anos; b) taxa nominal de juros mínima idêntica às praticadas nos financiamentos tradicionais da área de saneamento básico; c) atualização mensal, pelo índice de remuneração básica creditada nas contas vinculadas do FGTS; d) resgates mensais de amortização e juros, com pagamento somente dos juros na fase de carência; e) carência máxima de 36 meses; f) ter como garantia de emissão: ativos imobiliários, bem como respectivos fluxos financeiros futuros decorrentes dos sistemas de saneamento; g) emissão autorizada pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

FGTS<sup>112</sup>. O cadastro das contas vinculadas ativas revela o perfil dos detentores das contas (ver Tabela 6). Em dezembro de 2006, o conjunto das contas ativas – 55 milhões – acumulava saldo de R\$ 127,3 bilhões, apresentando um saldo médio de R\$ 2.312,70. Destaca-se, no entanto, grande concentração tanto no número de contas, como nos saldos: 74,3% das contas possuíam saldos de até quatro salários mínimos e respondiam por 9,4% dos saldos; enquanto 2% das contas com saldos superiores sessenta salários mínimos respondiam por 38,5% dos saldos<sup>113</sup>.

As liberações efetivas de recursos para programas de habitação, saneamento e infra-estrutura atingiram o auge de R\$ 8,7 bilhões em 1997, representando 19,4% das saídas<sup>114</sup>. Entre 1998 e 2004, o fluxo de aplicação de recursos foi progressivamente reduzido, com a exceção de 2000. Em 2004, as aplicações somaram apenas R\$ 3,9 bilhões, correspondendo a 9,2% do fluxo de saída. Entre 2005 e 2006, voltou a se expandir, alcançando R\$ 7,6 bilhões, sem recuperar o patamar de 1997. Os desembolsos para habitação popular, que absorvem 90% das aplicações, somaram R\$ 6,8 bilhões em 2006, significando 15% das saídas totais. Em alguns programas, como o Pró-Moradia, os maiores entraves para expansão não se encontram diretamente relacionados com as condições de financiamento nem com a forma de operacionalização, mas com a gestão pública municipal e o endividamento do setor público, restringindo o acesso de muitas prefeituras, os principais tomadores de recursos e entidades promotoras. Salienta-se que esse programa do FGTS oferece as melhores condições de financiamento no que se refere às taxas e ao prazo de retorno das operações, possibilitando um amplo conjunto de intervenções possíveis, que variam de ações de infra-estrutura, cesta de materiais de construção, urbanização de favelas até produção de unidades habitacionais para famílias com renda de até 3 salários mínimos (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.49)<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Três características do sistema de FGTS tendem a agir como incentivos perversos por levarem o trabalhador a induzir sua própria demissão: a) o fundo é mantido a uma taxa de juros abaixo da taxa de mercado – isso representa um incentivo para os trabalhadores tirarem seus recursos do sistema; b) a principal forma de obter acesso ao Fundo é por meio da demissão do trabalhador; c) a multa da demissão é destinada ao próprio trabalhador.

Assim, o sistema fornece margens para falsas demissões, em que firmas e empregados entram em acordo para simular uma demissão sem justa causa, possibilitando o acesso ao saldo do FGTS pelo trabalhador e ganhos também para a empresa, que acaba por não pagar a multa de demissão (neste caso, o empregado devolveria a multa ao patrão e receberia apenas os depósitos). Diante dessa prática, há um aumento na rotatividade do trabalho, pois tanto empresas como trabalhadores podem lucrar no curto prazo com a ruptura do contrato de trabalho.

<sup>113</sup> O perfil das contas ativas em dezembro de 2002 e dezembro de 2005 pode ser observado nas Tabelas 4 e 5 no Anexo.

<sup>114</sup> Os desembolsos de recursos nos programas de aplicação do FGTS estão diretamente relacionados com a execução das obras e serviços contratados nas operações de crédito, pois o desembolso do agente operador do FGTS aos agentes financeiros, e destes aos mutuários é realizado de acordo com a execução física dos empreendimentos, no caso de construção, e no ato da contratação, no caso de aquisição de unidade habitacional pronta. Quando se trata de empreendimento em produção, a realização financeira ocorre de acordo com o cronograma físico-financeiro previsto para a operação e após a realização de relatório técnico que embasa a liberação dos recursos (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.38).

Para melhorar as condições de acesso das populações de mais baixa renda, o Conselho Curador do FGTS, tem estabelecido diretrizes para a concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas. Inicialmente esse desconto era concedido na forma de taxas de juros diferenciadas em função do valor da avaliação do imóvel, da região geoeconômica e da faixa de renda do proponente. Atualmente, o desconto se dá na ampliação da capacidade de pagamento do mutuário e na cobertura da remuneração dos agentes financeiros – diferencial da taxa de juros e taxa de administração (equilíbrio financeiro da operação). Quanto maior a renda do mutuário, maior o financiamento assumido e menor o desconto concedido, ampliando a possibilidade de as aplicações do FGTS cumprirem seu papel social de levar moradia à população de menor renda.

---

<sup>115</sup> Segundo estimativa da CEF, para os projetos analisados durante o ano de 1997, era crítica a situação financeira dos agentes promotores dos empreendimentos, sendo *que 77% dos Estados, 75% dos municípios, 45% das Concessionárias Estaduais de Saneamento e 34% dos Órgãos Autônomos Municipais não possuíam capacidade de pagamento e, portanto, não poderiam ser “tomadores” de empréstimo* (Ipea, 1999).

Tabela 4. FGTS – Fluxo Financeiro

R\$ milhões (IGP-DI médio/dez.2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. SALDO INICIAL	9.898	16.698	23.717	21.902	28.623	25.465	28.363	44.139	38.938	42.018	44.746	57.397
ENTRADAS												
1. Arrecadação Contribuições	28.501	30.705	31.510	39.381	36.697	34.664	35.381	33.166	30.061	31.125	33.507	37.287
1.1 Arrecadação Bruta	27.768	29.959	30.724	38.440	36.034	34.311	35.041	32.833	29.754	30.825	33.209	36.979
1.2 Atualização Monetária – Juros e Multas	733	747	785	941	663	353	340	333	307	300	297	308
2. Arrecadação sobre Empréstimos	5.839	8.217	9.048	9.527	9.222	12.340	9.122	8.378	7.400	7.176	8.325	10.138
2.1 Habitação	2.445	3.444	3.732	4.202	4.351	7.589	4.429	3.624	3.332	3.433	4.484	5.602
2.2 Saneamento	2.355	3.792	4.222	4.247	3.780	3.647	3.663	3.677	3.052	2.867	2.833	3.342
2.3 Infra-estrutura	1.039	980	1.095	1.079	986	917	858	861	717	655	647	731
2.4 Fundo de Arrendamento Residencial	-	-	-	-	105	187	172	217	298	222	361	463
3. Arrecadação Contribuição Social – LC 110/01	-	-	-	-	-	-	570	2.398	2.347	2.402	2.646	2.950
3.1 Contribuição Social – 10%	-	-	-	-	-	-	345	1.233	1.144	1.124	1.272	1.444
3.2 Contribuição Social – 0,5%	-	-	-	-	-	-	224	1.158	1.180	1.249	1.350	1.482
3.3 Contribuição Social – Outros	-	-	-	-	-	-	1	7	23	28	24	24
3.3.1 Contribuição Social – Multas	5	5	4	6	5	4	3	3	2	4	2	27
3.3.2 Contribuição Social – Devolução	0	0	0	-1	-1	-1	0	0	0	-1	0	-3
4. Receitas Financeiras Líquidas	5.609	3.333	3.633	6.280	5.317	4.108	5.345	7.529	8.698	6.650	9.076	8.871
4.1 Receitas de Aplicações Financeiras	5.774	3.379	3.710	6.334	5.368	4.113	5.348	7.536	8.715	6.655	9.080	8.874
4.1.1. TR + 6% a.a.	-	-	-	-	2.664	2.287	2.738	3.746	4.265	3.296	4.445	5.058
4.1.2. Diferencial de taxa	-	-	-	-	2.704	1.826	2.610	3.790	4.450	3.358	4.635	3.816
4.2 Atualização Monetária sobre Saques	-165	-46	-78	-54	-51	-5	-3	-8	-17	-4	-4	-3
5. Recebimento de Juros – Títulos CVS	-	-	-	-	671	-	-	-	-	-	255	262
6. CRI – Resgate	-	-	-	-	-	-	-	8	17	14	13	10
7. Operações Compromissadas	-	-	-	-	-	-	-	1.725	-	-	-	-
B – TOTAL DE ENTRADAS	39.949	42.255	44.191	55.188	51.906	51.112	50.418	53.204	48.523	47.368	53.821	59.519

Continua

Tabela 5. FGTS – Fluxo Financeiro

R\$ milhões (IGP-DI médio/dez.2006)

SAÍDAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Aplicações	1.175	2.345	8.754	7.601	5.500	6.225	5.224	4.669	4.169	3.964	5.911	7.575
1.1 Habitação Popular	666	1.839	7.551	5.348	4.410	5.685	4.990	4.371	4.019	3.636	5.323	6.791
1.1.1 Desembolso	666	1.839	7.551	5.250	4.286	5.236	4.448	3.883	3.463	3.257	4.550	4.900
1.1.2 Desc. Financ. Pessoa Física	0	0	0	98	124	449	542	488	556	380	774	1.891
1.1.2.1 Desc. Complemento ao Mutuário	174	261	102	180	269	266	114	130	107	70	66	1.039
1.1.2.2 Desconto Equilíbrio Agente Financeiro	325	125	185	184	99	181	98	118	81	71	53	851
1.2 Saneamento/Infra-Estrutura	509	507	1.203	2.253	1.090	540	234	213	150	325	588	784
1.3 CRI	0	0	0	0	0	0	0	86	0	3	0	0
2. Saques	26.288	29.358	33.147	40.486	37.152	31.866	31.517	29.043	24.539	24.321	26.963	30.320
2.1 Rescisão	22.786	24.621	25.035	32.193	29.238	24.502	25.181	22.777	16.773	18.912	20.862	23.905
2.2 Moradia	2.837	3.597	5.794	5.653	5.449	5.070	4.130	4.059	3.283	3.260	4.183	4.421
2.3 Inativas e Outros	665	1.140	2.318	2.640	2.465	2.294	2.205	2.207	4.484	2.149	1.918	1.994
3. Encargos do FGTS	3.464	1.919	3.120	2.489	2.374	2.309	2.175	2.375	2.010	1.801	1.805	1.921
3.1 Tarifa Banco Depositário	881	827	902	884	732	734	705	782	569	523	536	562
3.2 Taxa de Administração	2.569	1.052	2.169	1.552	1.566	1.479	1.340	1.339	1.214	1.103	1.106	1.183
3.3 Despesas Administrativas	14	40	49	53	76	95	130	255	227	175	162	175
4. Amortização Financ. FDS	64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Resolução 295/1998 – CCFGTS	0	0	0	1.315	1.352	913	329	192	220	168	232	191
5.1 Taxa de Performance do Agente Operador	0	0	0	1.219	68	46	116	192	220	168	232	191
5.2 Reserva de Risco de Crédito	0	0	0	96	1.284	867	213	0	0	0	0	0
6. Pagamento de Crédito Complementar	0	0	0	0	0	0	0	11.316	7.485	11.633	4.800	3.604
7. Desembolso FAR/PAR	0	0	0	0	5.059	0	0	0	0	1.101	1.039	1.021
8. Resgate Operações Compromissadas	0	0	0	0	0	0	0	1.743	0	0	0	0
<b>C – TOTAL DE SAÍDAS</b>	<b>30.992</b>	<b>33.622</b>	<b>45.022</b>	<b>51.890</b>	<b>51.437</b>	<b>41.313</b>	<b>39.246</b>	<b>49.338</b>	<b>38.424</b>	<b>42.987</b>	<b>40.750</b>	<b>44.631</b>
<b>D – VALORES A CLASSIFICAR</b>	<b>-304</b>	<b>263</b>	<b>-133</b>	<b>6.663</b>	<b>-119</b>	<b>-1.399</b>	<b>84</b>	<b>755</b>	<b>674</b>	<b>-1.059</b>	<b>569</b>	<b>312</b>
<b>E – TÍTULOS FCVS (1)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-2.563</b>	<b>10.480</b>	<b>-945</b>	<b>846</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>F – SALDO FINAL</b>	<b>18.551</b>	<b>25.594</b>	<b>22.753</b>	<b>31.862</b>	<b>28.972</b>	<b>31.302</b>	<b>50.100</b>	<b>47.815</b>	<b>50.558</b>	<b>47.457</b>	<b>58.387</b>	<b>72.596</b>
F.1 Fundo de Liquidez	0	2.670	2.676	5.283	4.709	3.935	4.253	3.684	3.173	2.960	6.640	7.278
F.2 Carteira de Títulos	0	22.924	20.077	26.579	24.263	27.367	45.847	44.131	47.384	44.498	51.747	65.318
<b>Memo</b>												
Arrecadação sobre Empréstimos – Aplicações	4.664	5.872	294	1.926	3.722	6.115	3.898	3.709	3.231	3.212	2.414	2.563
Receitas Financeiras – Aplicações	4.434	988	-5.121	-1.321	-183	-2.117	121	2.860	4.529	2.686	3.165	1.296

Fonte: VICOT/SUFOG/GEORC

Nota: (1) O FCVS possui controle separado do fluxo financeiro do FGTS.

**Tabela 6. Contas Ativas de FGTS – dezembro de 2006**

Faixa Salário Mínimo (SM)	Qtde. Contas	%	% Acum.	Saldo R\$ Mil	%	% Acum.	Saldo Médio R\$
Até 01 SM	29.115.303	52,9	52,9	2.937.312,47	2,3	2,3	100,89
DE 01 a 04 SM	11.797.802	21,4	74,3	9.083.864,72	7,1	9,4	769,96
DE 04 a 06 SM	3.138.125	5,7	80,0	5.515.449,13	4,3	13,8	1.757,56
DE 06 a 10 SM	3.380.013	6,1	86,2	9.376.193,44	7,4	21,1	2.774,01
DE 10 a 15 SM	2.636.879	4,8	91,0	11.695.112,56	9,2	30,3	4.435,21
DE 15 a 20 SM	1.181.365	2,1	93,1	7.299.469,48	5,7	36,1	6.178,84
DE 20 a 30 SM	1.443.070	2,6	95,7	12.690.504,12	10,0	46,0	8.794,10
DE 30 a 40 SM	658.627	1,2	96,9	8.130.607,08	6,4	52,4	12.344,78
DE 40 a 60 SM	657.182	1,2	98,1	11.430.806,78	9,0	61,4	17.393,67
DE 60 a 100 SM	531.700	1,0	99,1	14.564.389,01	11,4	72,8	27.392,12
DE 100 a 150 SM	250.481	0,5	99,5	10.854.780,76	8,5	81,4	43.335,75
Acima de 150 SM	252.498	0,5	100,0	23.719.325,35	18,6	100,0	93.938,67
Total	55.043.045	100,0		127.297.814,91	100,0		2.312,70

Fonte: CEF/SAEST.

Nota: Valores a preços médios de dez./2006 (IGP-DI).

De acordo com a Resolução no. 460, de 14 de dezembro de 2004, “o gestor da aplicação elaborará proposta orçamentária destinando, a cada exercício, recursos para fins de concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas da área de habitação popular, utilizando como referência: a) até 50% do resultado das receitas de aplicações financeiras, apurado no exercício anterior, que vier a exceder à remuneração da TR (taxa referencial), acrescida de juros, nominais de 6% (seis por cento) ao ano; b) o equilíbrio econômico-financeiro do FGTS; e c) a necessidade de formação de reservas para saldar compromissos futuros”<sup>116</sup>. A possibilidade de estruturação de operações com desconto por meio da participação do Poder Público, se consolidou como fator determinante para o bom desempenho do Programa Carta de Crédito, especialmente no que diz respeito à focalização do atendimento de famílias com renda de até 1 salário mínimo (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.48). Em 2006, foi concedido R\$ 1,9 bilhão em descontos, sendo R\$ 1 bilhão para reduzir a prestação do mutuário e R\$ 9 milhões para equilíbrio de taxas de juros dos agentes financeiros (ver Tabela 5). Foram aproximadamente 82 mil famílias com renda de até 1 salário mínimo que obtiveram financiamentos médios de R\$ 1.764,54 e conquistaram descontos médios de R\$ 8.284,15 (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.58)<sup>117</sup>. Salienta-se, no entanto, que a redução das taxas de juros de curto prazo (Selic), que remuneraram os recursos líquidos aplicados em títulos da dívida pública, diminuiu tendencialmente a capacidade de o Fundo viabilizar essas operações de desconto.

<sup>116</sup> A Resolução no. 518, de 7 de novembro de 2006, do Conselho Curador do FGTS, alterou e consolidou a Resolução CCFGTS no. 460/2004. A principal alteração foi o ajuste da curva relativa à concessão de desconto aos beneficiários dos financiamentos residentes em municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, capitais estaduais e municípios com população urbana igual ou superior a 100 mil habitantes e a ampliação do valor do desconto para as modalidades de produção e aquisição de imóveis novos.

<sup>117</sup> Em geral, os subsídios (descontos) são efetuados por meio de operações coletivas, em que o poder público entra com o terreno e infra-estrutura, o FGTS concede um pequeno financiamento e o restante é o desconto. Dessa forma, o valor do desconto é maior do que a parcela financiada. Mais uma vez, sou grato a Joaquim Lima de Oliveira.

Os desembolsos para saneamento básico e infra-estrutura reduziram a R\$ 150 milhões em 2003, o menor patamar da série. Houve uma recuperação nos anos seguintes, mas representaram apenas 1,8% dos fluxos de saída em 2006 (ver Tabela 5)<sup>118</sup>. Conforme reconhece o próprio Relatório de Gestão do FGTS (*Exercício 2006*, p.42): “os recursos direcionados para a área de saneamento apresentam dificuldades de aplicação, dadas às limitações impostas pela legislação vigente para a contratação de operações de crédito com o setor público, seja pela situação de endividamento e capacidade de pagamento de muitos entes do setor, seja pela limitação das contratações de novas operações de créditos autorizadas”. A fim de contornar parcialmente esses obstáculos de aplicação nas áreas de saneamento e infra-estrutura urbana, foi realizada a operação da dívida subordinada com o agente financeiro CEF (referente aos encargos das operações de crédito com vencimento superior a 5 anos), formalizada ao amparo da Resolução do Conselho Curador do FGTS no. 481, de 13 de setembro de 2005, e da Resolução do Banco Central do Brasil no. 2.837, de 30 de maio de 2001. Com essa autorização, o agente financeiro CEF, maior tomador de recursos do FGTS, teve abertura de margem para contratação com o setor público.

Permaneceram, como fatores impeditivos ao avanço desse programa, a falta de capacidade de endividamento dos tomadores do setor público, a ausência de projetos executivos e de licenciamento ambiental (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.43). As restrições prudenciais impostas aos financiamentos ao setor público por parte das instituições financeiras (45% do patrimônio de referência) e a participação de concessões privadas em alguns municípios têm estimulado uma diversificação do setor financeiro privado na área de saneamento (Programas de Financiamento a Concessionários Privados, Saneamento para Todos – Mutuários Privados e Sociedades de Propósito Específico – SPE). Historicamente, no entanto, o setor privado não tem participado de forma significativa nos financiamentos para o setor de saneamento com recursos do FGTS. Em grande parte, esse comportamento tende a ser associado ao fato de as empresas tomadoras pertencerem

---

<sup>118</sup> Para um panorama dos gastos federais em saneamento com recursos onerosos e não-onerosos, ver Tabelas 1 a 3 no Anexo. Segundo o Ministério das Cidades, a principal fonte de financiamento de origem federal para a área de saneamento é o Orçamento Geral da União, no qual os recursos não-onerosos são alocados. Essa fonte de recursos representou 49% do total comprometido, enquanto os recursos onerosos do FGTS corresponderam a 42% e os do BNDES a 9%. Os desembolsos estão mais concentrados nos recursos orçamentários, nos quais o percentual de realização da despesa (efetivamente pago) atingiu 58,15% do montante comprometido. Nos financiamentos foram pagos 43,25% dos valores contratados. Merece destaque o desempenho do BNDES que desembolsou o equivalente a 83,05%. Cumpre ressaltar que entre os recursos não-onerosos, a Fundação Nacional de Saúde foi responsável por 45% dos valores comprometidos, sinalizando a prioridade atribuída aos municípios pequenos, às áreas rurais e às minorias étnico-sociais, especialmente aos povos indígenas e aos descendentes de quilombos, na aplicação dos recursos orçamentários (Ministério das Cidades, 2007: p.6-8).

predominantemente ao setor público e à inibição advinda da percepção de risco por parte das instituições financeiras<sup>119</sup>.

No segmento de apoio à infra-estrutura urbana (Pró-Transporte – Setor Público), destacam a permanência das restrições de crédito ao setor público e a baixa capacidade de endividamento dos tomadores. Igualmente, as demandas de financiamento de empresas privadas, que não estão sujeitas às mesmas restrições, têm enfrentado problemas: a) existem poucos casos no Brasil de empresas operadoras que tenham compromisso firmado com o gestor do sistema de transporte de investir em infra-estrutura; b) as empresas operadoras de transporte urbano são pouco estruturadas e apresentam dificuldade na elaboração de projetos e documentações para o agente financeiro, passíveis de enquadramento nas condições dos programas (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.43).

Diante dessas restrições relacionadas à demanda – falta de capacidade de pagamento das famílias, limites ao endividamento de governos estaduais e municipais (Senado Federal), restrições às novas operações de crédito de Estados e municípios (CMN) independente da capacidade de pagamento dos tomadores –, o fluxo de arrecadação de empréstimos tem sido sistematicamente maior do que às novas aplicações (ver Tabelas 4 e 5). Em 2000, o retorno de empréstimos excedeu às novas operações em R\$ 6,1 bilhões. Em 2005 e 2006, reduziu para R\$ 2,5 bilhões. Esse fato revela uma “ociosidade” dos recursos do FGTS, enquanto fundo rotativo de crédito, uma vez que não consegue alocar em novos empreendimentos os retornos das aplicações realizadas (Freitas, 2005: p.52).

A terceira fonte de saída constitui os encargos do FGTS, vale dizer, a remuneração da gestão das contas e dos recursos. Referem-se aos valores pagos ao agente operador, a título de taxa de administração e a remuneração paga pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas, e despesas administrativas. O agente operador é remunerado conforme a Resolução no. 427, de 30 de outubro de 2003, do Conselho Curador do FGTS: a) pagamento da tarifa de remuneração ao agente operador pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas (R\$ 1,33 por conta movimentada); b) pagamento das taxas de administração ao agente operador do FGTS em: 0,72% ao ano sobre o saldo total das contas vinculadas dos trabalhadores do FGTS, a título de remuneração pela gestão das contas vinculadas do Fundo, apropriado mensalmente e calculado sobre o saldo total apurado no final do mês anterior, e 0,21% sobre o saldo das operações de crédito do Fundo, a título de remuneração pela gestão da carteira de operações de crédito do FGTS, calculado sobre o saldo do mês anterior (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.18-19).

---

<sup>119</sup> Segundo o Ministério das Cidades (2006: p.105), os operadores privados de serviços apresentaram índice de perda de faturamento de 51,6% em 2005.

Além da taxa de administração, o Conselho Curador do Fundo, por meio da Resolução no. 295, de 26 de agosto de 1998, instituiu o pagamento de taxa de performance ao agente operador, correspondente a 5% do rendimento que exceder a variação da TR + juros de 6% ao ano, pelos serviços de administração das carteiras. Assim, representa valores pagos ao agente operador a título de taxa de performance pela aplicação das disponibilidades do FGTS no mercado financeiro. As duas taxas – de administração e de performance – consumiram 7,3% das saídas em 1998, caindo para 4,7% em 2006. Neste último ano, somaram R\$ 1,9 bilhão, um patamar bastante elevado, muito superior aos desembolsos para saneamento básico, por exemplo (ver Tabela 5).

A quarta conta de saída representa os pagamentos/créditos dos complementos de atualização monetária aos trabalhadores que detinham saldo em conta vinculada à época do Plano Collor I e/ou Verão e que formalizaram a adesão às condições previstas na LC no. 110/2001 ou foram beneficiados com decisões judiciais (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.20). Entre 2002 e 2006, foram desembolsados R\$ 38,8 bilhões (ver Tabela 5). Salienta-se que nem todo valor creditado é passível de liberação e saque em face do não enquadramento em uma das hipóteses previstas no artigo 20 da Lei no 8.036/1990.

Enfim, o fluxo total de saída atingiu R\$ 51 bilhões no binômio 1998/1999, reduzindo para R\$ 44,6 bilhões em 2006. Durante todo o período analisado, o fluxo de saída foi menor do que o de entrada, exceto durante o ano de 1997. Em 2005, o saldo líquido foi positivo em R\$ 13 bilhões; em 2006, em R\$ 14,9 bilhões. O que revela, mais uma vez, um processo interno de acumulação de recursos e, simultaneamente, de “esterilização” de capacidade de investimento.

Merece destaque ainda o fundo de liquidez, ou seja, a formação de reserva líquida mensal destinada a assegurar a capacidade de pagamento de gastos eventuais não previstos relativos aos saques das contas vinculadas. Conforme Resolução no. 505/2006 do Conselho Curador do FGTS, o fundo de liquidez correspondente, mensalmente, ao somatório dos saques ocorridos nos três meses imediatamente anteriores, em escala móvel, cujos movimentos encontrem-se consolidados/fechados, não podendo representar resultado inferior a 2% do saldo global dos depósitos efetuados nas contas vinculadas dos trabalhadores, verificados por ocasião do fechamento do balancete do FGTS do último mês considerado na apuração da base de cálculo. O fundo de liquidez não tem mostrando um padrão definido: somava R\$ 2,7 bilhões em 1996; pulou para R\$ 5,2 bilhões em 1998; caiu nos anos seguintes, até atingir R\$ 3 bilhões em 2004, e mais do que duplicou em 2006, atingindo R\$ 7,3 bilhões (ver Tabela 5).

Finalmente, a carteira de títulos do FGTS, que agrega as suas disponibilidades, deduzidos os valores aplicados na conta de depósitos. A remuneração mínima estabelecida pela Resolução CCFGTS no. 45, de 18 de setembro de 1991, é de taxa anual de juros de 6%, acrescida da atualização monetária incidente sobre os depósitos de poupança do primeiro dia do mês. Essa carteira foi praticamente multiplicada por três, saltando de R\$ 22,9 bilhões em 1996 para R\$ 65,3 bilhões em 2006. Os títulos e valores mobiliários são segregados em cinco carteiras distintas: i) FGTS/A – destina-se à aplicação das disponibilidades complementares à conta de depósitos e à carteira FGTS/B; ii) FGTS/B – trata-se do Fundo de Liquidez; iii) FGTS/D – destina-se a acolher os recursos oriundos da contribuição social prevista na Lei Complementar no 110/2001, devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa à alíquota de 10% sobre o montante de todos os depósitos devidos, referentes ao FGTS, durante a vigência do contrato de trabalho; iv) FGTS/E – acolhe os recursos oriundos da contribuição social prevista na Lei Complementar no 110/2001, devida pelos empregadores à alíquota de 5 décimos por cento sobre a remuneração devida a cada trabalhador, no mês anterior; v) FGTS/F – esta carteira se destina à troca de títulos CVS por LFT realizada pelo Tesouro Nacional (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.21).

Se o fundo de liquidez (que tem sido mantido em patamar muito superior ao da década de 1990) for acrescido da carteira de títulos públicos, as disponibilidades do FGTS somaram R\$ 72,6 bilhões em dezembro de 2006. A título de comparação, os desembolsos para aplicações em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana foram de apenas 10% daquele montante, R\$ 7,6 bilhões. Como sinalizado, as dificuldades enfrentadas pelos gestores do Fundo para ampliar as aplicações são de grande monta. Provêm das restrições ao endividamento de Estados e Municípios, a baixa capacidade de pagamento dos mutuários de menor renda, a desarticulação das instâncias institucionais de implementação dessas políticas públicas. Mas, não se pode deixar de explicitar que essas restrições ao manter os recursos do FGTS em títulos públicos subtraem recursos disponíveis para aplicações em novos projetos de desenvolvimento econômico e social.

### **3. A evolução patrimonial do FGTS**

Essa redução nas aplicações fica evidente nos dados de balanço patrimoniais disponíveis. As operações de crédito caíram de R\$ 162,5 bilhões em 1994 para R\$ 79 bilhões em 2006, uma queda de 51% (ver Tabela 7). A carteira de operações de crédito era composta por 71,7% em programas de habitação, 23,3% em saneamento, 5% em infra-estrutura. Os agentes públicos (Estados, municípios, Cohab, Companhias de Saneamento) respondiam por 39,52% dos saldos das operações de crédito,

seguidos pela Emgea com 23,65% e a CEF e os agentes privados (liquidandas<sup>120</sup>, repassadoras, cooperativas, INOCOOP<sup>121</sup> e pessoas físicas) com percentuais de 22,46% e 14,37%, respectivamente. Essas operações estão distribuídas em 99.180 contratos, a uma taxa média ponderada de 5,5% ao ano e possuem prazo médio remanescente de aproximadamente 8,3 anos (Relatório de Gestão do FGTS, *Exercício 2006*, p.37 e Tabela 9)<sup>122</sup>.

Parte considerável dessa carteira de operações está comprometida com créditos de baixa liquidez. Aparentemente, os créditos do FGTS junto à CEF após o saneamento financeiro de 2001, no valor de R\$ 21,1 bilhões, posição de junho de 2007, seriam as exceções, embora com prazos relativamente longos. Como assinalado, o Fundo não corre o risco pulverizado dos mutuários finais nos empréstimos habitacionais nem em outras operações. Esse risco é assumido pela CEF, Estados, Municípios, Cohab, liquidandas, repassadoras e cooperativas (ver Tabela 10).

No início da década de 1990, a CEF, principal agente financeiro do FGTS, confrontou-se com uma substantiva elevação da taxa de inadimplência, em função da longa crise econômica. Assim, foi obrigada a renegociar o estoque de dívidas pendentes até 30 de junho de 1993 dos agentes públicos (Estados, municípios, Cohab e Companhias de Saneamento) com as instituições financeiras federais, que atuava em nome do FGTS (ver rubrica 2, “Agentes públicos rolados pela Lei no. 8.727/1993” na Tabela 10), com garantia subsidiária do Tesouro<sup>123</sup>. Esses créditos junto a agentes públicos, com prazos

<sup>120</sup> Cf. Freitas (2005: p.50, nota 50): Liquidandas e repassadoras são Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e Associações de Poupança e Empréstimo (APE) que tiveram dificuldades de liquidez ou ficaram insolventes na década de 1980. Em consequência, entraram em liquidação extrajudicial. O Fundo de Garantia de Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI) do BNH honrou os seus depósitos de poupança, tornando-se credor das massas liquidandas, juntamente com a CEF e o FGTS, que também tinham créditos junto a elas. Com a extinção do BNH, o Banco Central assumiu a gestão do FGDLI. Diversas liquidandas negociaram acordos com o FGDLI e com outros credores, conseguindo suspender a liquidação extrajudicial. Entretanto, em vez de irem para liquidação ordinária, assumiram esse *status* especial de “repassadoras”. Em alguns casos, passaram diretamente à condição de repassadoras sem a liquidação extrajudicial. Houve também casos em que as repassadoras receberam novas linhas de financiamento. Ficaram, então, as repassadoras e as liquidandas, administrando as hipotecas e pagando aos credores. Esses financiamentos eram todos problemáticos. Várias negociações foram realizadas, obviamente com descontos no valor das dívidas, em troca de regularização de pagamentos.

<sup>121</sup> INOCOOP: Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais, órgãos de assessoria, criados no marco do sistema do antigo BNH, dentro de espírito de montar uma estrutura cooperativista. Cumpriram, entretanto, alguns papéis que deveriam ser dos cooperados (ver Tabela 10).

<sup>122</sup> Esse prazo médio das operações ativas indica um forte descasamento com as depósitos dos trabalhadores. Estima-se que em média 50% dos depósitos são sacados em dois anos e cerca de 80% em cinco anos (Zamboni, 1994, *apud* Carvalho & Pinheiro, 2000: p.68).

<sup>123</sup> O art. 3º da Lei no. 8.727/1993 facultou à União executar as garantias oferecidas pelos devedores se a inadimplência persistir por mais de 10 dias. O art. 11 estipula que, se a União, podendo fazê-lo, não executar as referidas garantias, pagará os credores originais no prazo máximo de noventa dias. Na verdade, a União firmou contratos com os devedores, reescalando suas dívidas em vinte anos, com previsão de uma extensão de dez anos para liquidação do saldo devedor, se houver, ao final do período. Esse eventual saldo devedor resultaria de tetos estabelecidos para o valor das prestações, em função das arrecadações dos Estados e Municípios (Resoluções do Senado Federal). Simultaneamente, a União firmou contratos com as instituições financeiras credoras, nos mesmos termos daqueles celebrados com os devedores (com prazo de

longos e juros baixos, com base em TR, ainda somavam R\$ 23,6 bilhões. Dificilmente, esses créditos poderiam ser securitizados, abrindo espaço para novas operações. Segundo Freitas (2005: p.50), as limitações para a securitização estariam associadas à garantia subsidiária da União, ao indexador (TR), que dificultaria avaliações dos investidores, e à própria baixa densidade do mercado financeiro doméstico para absorver valores expressivos de crédito de longo prazo.

A rubrica 3 – “Agentes públicos não-rolados pela Lei no. 8.727/1993” – representam exceções, basicamente: a) créditos com recursos do FGTS não destinados a financiamentos de habitações populares, saneamento ou obras de desenvolvimento urbano; b) operações de crédito contratadas depois da data de corte (30/09/1991). Esses créditos também possuem garantia subsidiária do Tesouro, uma vez que, no saneamento das instituições financeiras federais de 2001, assumiu a responsabilidade por toda a carteira do FGTS até junho de 2001, inclusive das operações com os agentes privados (liquidandas, repassadoras etc.) (ver rubrica 4 na Tabela 10). Finalmente, uma parte dos créditos inadimplentes (ou irrecuperáveis) foi transferida para uma sociedade de propósito específico (Empresa Gestora de Ativos – Emgea) também com garantia do Tesouro no âmbito do processo de reestruturação patrimonial dos bancos públicos federais (parágrafo único do art. 10 da Medida Provisória no. 2.155, de 26 de junho de 2001)<sup>124</sup>. Assim, cerca de 69% da carteira de operações do FGTS foram envolvidas nessas renegociações, apresentando baixa liquidez e na melhor das hipóteses, realizáveis a longo prazo (ver rubricas 2, 3, 4 e 5 da Tabela 10). As negociações com os devedores junto aos agentes privados e à Emgea têm proporcionado alguns pagamentos imediatos (mas com descontos). Todavia, com o passar do tempo, estima-se que o recebimento dos valores ficará cada vez mais dependente do Tesouro (Freitas, 2005: p.51).

---

vinte anos mais dez). O governo federal repassa aos credores o que recebe dos devedores, responsabilizando-se por eventuais inadimplências. Dessa forma, o Tesouro funciona apenas como intermediário e garantidor da operação de reescalonamento, sem oferecer uma garantia solidária (Freitas, 2005: p.49).

<sup>124</sup> Nessa operação, foram transferidos os créditos irrecuperáveis com lastro no FGTS, alguns desde o tempo do BNH, em que a CEF figurava como devedora de última instância, uma vez que assumia contratualmente o risco de crédito.

Tabela 7. Balancete FTGS – anos selecionados

	R\$ mil (IGP-DI/dez.2006)				
	dez/2006	dez/2005	dez/2002	dez/1998	dez/1994
<b>ATIVO</b>	<b>190.133.938,9</b>	<b>179.455.026,4</b>	<b>206.366.296,5</b>	<b>170.158.700,8</b>	<b>179.070.652,3</b>
<b>DISPONIBILIDADE</b>	<b>4.829.464,6</b>	<b>3.760.341,8</b>	<b>1.167.433,9</b>	<b>2.701.454,1</b>	<b>15.680.220,0</b>
Dep. Remunerados na CEF	4.829.464,6	3.760.341,8	1.167.433,9	2.701.454,1	12.366.846,7
<b>APLICACOES INTERF. DE LIQUIDEZ</b>	<b>2.226.815,1</b>	<b>3.607.838,5</b>	-	-	<b>3.313.373,2</b>
Aplicações em Operações Compromissadas	2.226.815,1	3.607.838,5	-	-	
<b>TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS</b>	<b>65.590.800,8</b>	<b>51.064.329,3</b>	<b>42.182.536,1</b>	<b>29.081.559,9</b>	
Livres	65.590.800,8	51.064.329,3	42.182.536,1	29.081.559,9	
<b>CRÉDITOS VINCULADOS</b>	<b>6.545.988,0</b>	<b>5.960.641,5</b>	<b>6.045.012,3</b>	<b>1.605.045,3</b>	
FCVS	1.310.436,2	1.467.732,9	1.241.587,0	287.333,6	
FCVS a Receber	5.235.551,8	4.453.651,3	4.802.418,0	1.316.236,1	
Créditos Vinculados a Receber – Outros		39.257,3			
Perda Líquida Definitiva			1.007,4	1.475,5	
<b>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</b>	<b>79.224.739,7</b>	<b>77.543.717,8</b>	<b>96.204.283,6</b>	<b>136.691.242,9</b>	<b>162.495.248,1</b>
Financ. Habit. - Ag. Financeiro CEF	17.672.027,8	13.743.140,1	6.345.144,0	26.845.798,6	
Financ. Habit. - Outros Ag. Financ.	28.001.836,4	29.776.499,6	44.513.109,4	47.781.965,4	
Habit. - Enc. a Receber	2.623.760,2	2.464.934,2	1.919.280,9	3.015.535,3	
Financ.San.Bás.-Ag.Financ. CEF	2.084.816,7	1.426.023,4	885.592,2	28.479.167,0	
Financ.San.Bás.-Outros Ag.Financ.	18.502.106,7	20.132.422,8	30.787.993,0	18.054.528,1	
Financ.Habitacional-FAR	5.704.296,3	4.864.108,8	3.823.285,6	-	
Encargos a Receber - FAR	22.201,8	18.355,2	12.745,4	-	
Financ.Inf.-Est.Urb.-Ag.Financ.CEF	19.493,1	20.500,8	26.295,8	6.529.948,3	
Financ.Inf.-Est.Urb.-Out. Ag.Finan.	4.266.022,2	4.697.428,8	7.376.442,7	4.924.826,7	
Inf.-Est. Urb.-Enc.a Receber	16.824,9	13.733,2	31.369,0	1.091.489,2	
Encargos a Rec.s/Financto.			363.831,2	363.889,8	
Rendas a Incorporar sobre Financ	357.357,1	430.093,4	-	-	
Receb. de Financ.a Classificar	-46.003,6	-43.522,4	119.194,5	-395.905,6	
<b>OUTROS CRÉDITOS</b>	<b>5.653.405,0</b>	<b>5.131.591,2</b>	<b>4.673.902,9</b>	<b>79.398,7</b>	<b>895.184,3</b>
Caixa Econômica Federal	44.654,1	67.972,7	38.063,0	79.398,7	
Tesouro Nacional - Créditos Securitizados	5.607.689,0	5.062.637,1	4.508.874,4		
Contratos de Difícil Liquidação	1.061,9	981,4	-	-	
Valores a Receber – Habitasul			126.965,5		
<b>PERMANENTE</b>	<b>26.062.725,8</b>	<b>32.386.566,2</b>	<b>56.093.127,6</b>		
Diferimento de Créditos Complementares	48.406.603,1	49.241.647,6	62.325.697,3		
Amortização Acumulada do Diferido (-)	-22.343.877,4	-16.855.081,4	-6.232.569,7		

Continua

Tabela 8. Balancete FTGS – anos selecionados

	R\$ mil (IGP-DI/dez.2006)				
	dez/2006	dez/2005	dez/2002	dez/1998	dez/1994
<b>PASSIVO CIR. E EXIGÍVEL</b>	<b>168.299.979,44</b>	<b>158.873.204,13</b>	<b>191.009.928,11</b>	<b>158.011.803,59</b>	<b>169.653.655,35</b>
<b>DEPÓSITOS</b>	<b>138.659.479,65</b>	<b>125.598.197,90</b>	<b>125.655.887,63</b>	<b>144.252.425,26</b>	<b>169.259.944,00</b>
Depósitos Vinculados do FGTS	132.396.925,80	119.520.339,21	122.265.988,46	142.386.454,58	165.668.660,78
Outros Valores a Desd/Transf.	240.459,83	295.387,05	698.840,37		
Contas Vinculadas – LC no. 110/2001	6.005.717,07	5.764.034,42	2.679.131,95		
JAM Contas Vinculadas LC no. 110/2001 a Incorporar	16.376,95	18.437,22	11.926,85		
<b>Empréstimos no País</b>	-	-	-	-	<b>101.233,07</b>
CEF – Empréstimos	-	-	-	-	101.233,07
<b>RESERVAS TÉC. DE C.INATIVAS</b>	<b>13.428.213,97</b>	<b>13.673.835,50</b>	<b>11.923.012,36</b>	<b>13.354.647,26</b>	
Reservas Téc.C.Inat. - Lei 8.678/93	13.428.213,97	13.673.835,50	11.923.012,36	13.354.647,26	
<b>OUTRAS OBRIGAÇÕES</b>	<b>1.265.133,26</b>	<b>1.220.491,52</b>	<b>1.733.545,79</b>	<b>404.731,08</b>	<b>292.478,28</b>
Credores Diversos no País					292.478,28
Contratos de Aquisição de CRI – Valores a Integralizar		3.238,09			
Valores a pagar – diárias – Res. 463/2004	145,75				
Valores a pagar – passagens – Res. 463/2004	25,54				
Valores a pagar – material de consumo	25,54				
Valores a pagar – outros serviços de terceiros	10.090,03				
Créditos Vinculados a Pagar – Outros	51.028,85				
Taxas/Tarifas a Repassar	174.884,82	158.921,11	196.446,17	242.292,89	
Taxa de Performance a Repassar	15.093,67	22.362,51	19.270,60	8.121,91	
Juros Progressivos a Creditar	900.691,35	943.609,64	1.500.545,44	0,00	
Valores a Repassar a União-Taxa de Risco de Crédito	112.042,74	91.021,16	17.283,58	154.316,28	
Valores a Repassar a União-Tx Risco de Crédito a Incorp.	1.104,97	1.339,01			
<b>PROVISÃO CRÉDITOS COMPLEM. LC 110/2001</b>	<b>14.947.152,56</b>	<b>18.380.679,22</b>	<b>51.697.482,33</b>		
<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO AJUSTADO</b>	<b>21.833.959,48</b>	<b>20.581.822,24</b>	<b>15.356.368,38</b>	<b>12.146.897,22</b>	<b>9.416.996,96</b>
<b>CAPITAL SOCIAL</b>	<b>20.002.500,01</b>	<b>17.489.727,80</b>	<b>13.489.793,76</b>	<b>7.798.256,03</b>	<b>4.723.651,14</b>
Fundo Conta Geral	20.002.500,01	17.489.727,80	13.489.793,76	7.798.256,03	449.944,52
Reserva Correção Monetária					4.273.706,62
<b>RESULTADO</b>	<b>1.831.459,47</b>	<b>3.092.094,44</b>	<b>1.866.574,62</b>	<b>4.348.641,19</b>	<b>4.693.345,82</b>
<b>TOTAL PASSIVO</b>	<b>190.133.938,92</b>	<b>179.455.026,38</b>	<b>206.366.296,49</b>	<b>170.158.700,81</b>	<b>179.070.652,31</b>

Fonte: SUFUG/GECON/CEF.

**Tabela 9. FGTS – Retorno Anual de Operações Ativas**

R\$ milhões (IGP-DI médio/dez.2006)

Ano	Operação	Estoque		Retorno Anual		Juros % Taxa média a.a	Prazo Médio Remanescente (meses)	Retorno s/ Estoque (%)	Inadimplência (%)
		R\$	%	R\$	%				
2000	Habituação	79.236,47	61,5	7.775,38	63,0	5,019	140	9,8	
	Saneamento	40.211,54	31,2	3.647,30	29,6	6,926	153	9,1	
	Infra-estrutura	9.484,19	7,4	916,99	7,4	6,904	142	9,7	
	Total	128.932,20	100,0	12.339,66	100,0	5,752		9,6	0,0%
2002	Habituação	60.766,15	60,8	8.053,17	64,5	4,861	126	13,3	
	Saneamento	31.688,75	31,7	3.597,39	28,8	6,977	128	11,4	
	Infra-estrutura	7.422,79	7,4	841,20	6,7	7,059	123	11,3	
	Total	99.877,68	100,0	12.491,75	100,0	5,696		12,5	0,0%
2005	Habituação	59.183,71	69,2	4.844,99	59,2	4,926	104	8,2	
	Saneamento	21.618,10	25,3	2.726,84	33,8	7,007	99	12,6	
	Infra-estrutura	4.732,90	5,5	622,34	7,0	7,07	101	13,1	
	Total	85.534,70	100,0	8.012,11	100,0	5,571		9,4	0,0%
2006	Habituação	63.256,78	71,7	6.065,00	59,8	4,993	101	9,6	
	Saneamento	20.628,68	23,4	3.341,00	33,0	6,973	91	16,2	
	Infra-estrutura	4.295,09	4,9	730,00	7,2	7,005	95	17,0	
	Total	88.180,55	100,0	10.136,00	100,0	5,554		11,5	0,0%

Fonte: SUFUG/GECON/CEF.

**Tabela 10. FGTS – Carteira de Operações de Crédito**

R\$ milhões – valores a preços correntes

Posição		Dez./2002	Jun./2007
1.	Caixa Econômica	4.924,7	21.147,7
2.	Agentes públicos rolados pela Lei no. 8.727/1993 (Estados, Municípios, Cohab, Companhias de Saneamento)	23.697,0	23.609,3
3.	Agentes Públicos não rolados pela Lei no. 8.727/1993	7.201,7	10.628,3
4.	Liquidandas e repassadoras, cooperativas, INOCOOP (98,7% corresponde a empréstimos habitacionais)	6.487,5	6.642,5
5.	Emgea – Empresa Gestora de Ativos	25.212,8	19.536,8
6.	Mutuários Finais (Pessoa Física)	-	5.820,4
Total		67.523,7	87.385,0

Fonte: Relatório de Gestão do Agente Operador – Exercício 2002, apud Freitas (2005) e CEF/Superintendência Nacional do FGTS para os dados de 2007.

**Nota:**

a) INOCOOP: Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais, órgãos de assessoria, criados no marco do sistema do antigo BNH, dentro de espírito de montar uma estrutura cooperativista. Cumpriram, entretanto, alguns papéis que deveriam ser dos cooperados.

Paralelamente, os títulos e valores mobiliários saltaram de R\$ 29 bilhões em 1998 para R\$ 65,6 bilhões em 2006. Dessa forma, o ativo total foi mantido praticamente no mesmo patamar: R\$ 179 bilhões em 1994 e R\$ 190,1 bilhões em 2006. No mesmo período, os depósitos vinculados ao FGTS reduziram de R\$ 169,3 bilhões para R\$ 138,6 bilhões. O patrimônio líquido do Fundo, após grandes oscilações na segunda metade da década de 1990, cresceu de forma ininterrupta a partir de 2000, alcançando R\$ 21,8 bilhões em 2006 (ver Tabelas 8 e 11).

**Tabela 11. Patrimônio Líquido FGTS**

R\$ milhões/IGP-DI médio/Dez.2006

Ano	Patrimônio Líquido
1995	5.593,50
1996	14.502,20
1997	7.950,39
1998	12.146,90
1999	15.477,26
2000	13.603,82
2001	14.531,53
2002	15.356,37
2003	16.753,93
2004	19.096,08
2005	20.581,82
2006	21.833,96

Fonte: SUFUG/GECON/CEF, Balancete FGTS.

A Superintendência Nacional do FGTS na CEF desenvolveu uma metodologia específica para estimar os empregos gerados e a população beneficiada com suas operações (ver Tabela 12). Em 2006, por exemplo, a aplicação dos recursos do FGTS proporcionou a geração de 854.414 postos de trabalho, beneficiando uma população de 10.490.453 pessoas em todo o território nacional. Em termos de valor, a Carta de Crédito Individual tem predominado na destinação dos recursos contratados no período analisado (com a expansão dos descontos). O saneamento básico e a infra-estrutura urbana, naturalmente, a despeito de menores volumes, alcançam uma população muito maior (em termos de empregos gerados e população beneficiada). Naturalmente, a importância dos investimentos em saneamento básico e infra-estrutura urbana não restringem aos empregos e renda (diretos e indiretos) gerados na implantação de estações de tratamento de esgotos, ligações prediais, redes de abastecimento de água e linhas de transportes coletivos. Promovem a melhoria da qualidade de vida das populações – sobretudo nos grandes centros urbanos –, e contribuem para a preservação do meio ambiente (Carvalho & Pinheiro, 2000: p. 76). Ademais, os investimentos do FGTS incentivam diretamente a indústria da construção civil, altamente intensiva em trabalho, tendendo a gerar benefícios sociais relevantes em todo o território nacional, funcionando como importante instrumento de atenuação do desemprego. A título de exemplo, os dados gerais da movimentação na Construção Civil no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) indicam um crescimento do emprego em 2006 e 2007, acompanhando a expansão do setor imobiliário, que pode ser impulsionado pelos desembolsos do FGTS (ver Gráfico 1).

**Tabela 12. FGTS – Volume de Empréstimos Concedidos, Empregos Gerados e População Beneficiada**

Programa/Área	1995			1996			1997		
	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada
Habitação	95.569,5	16.414,0	79.133,0	668.447,6	41.273,0	399.703,0	3.330.468,1	42.083,0	817.641,0
PAR – Programa de Arrend. Residencial									
Apoio à Produção	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25.590,7	5.749,0	6.891,0
Carta de Crédito Associativa (Cohab)	36.304,3	8.983,0	23.381,0	52.300,1	6.871,0	22.684,0	50.100,2	5.466,0	24.095,0
Carta de Crédito Associativa (entidades)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	113.953,5	14.627,0	27.453,0
Carta de Crédito Individual	0,0	0,0	0,0	412.909,6	32,0	120.187,0	3.027.959,5	1.777,0	651.124,0
Op. Especiais – Cart. Crédito Individual									
Op. Especiais – Cart. Crédito Associativa									
Pró-Moradia	59.265,2	7.431,0	55.752,0	203.237,9	34.370,0	256.832,0	112.864,2	14.464,0	108.078,0
Saneam. e Infra-Estrutura	84.478,0	25.685,0	586.710,0	744.192,4	242.683,0	5.544.215,0	557.546,9	156.924,0	3.438.481,0
FCP/SAN – FGTS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pró-Comunidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	180.047,6	42.099,0	665.843,0	1.412.640,0	283.956,0	5.943.918,0	3.888.014,9	199.007,0	4.256.122,0
Programa/Área	1998			1999			2000		
	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada
Habitação	2.642.275,0	159.437,0	1.190.622,0	2.036.863,0	106.909,0	766.715,0	3.273.496,0	155.866,0	1.261.152,0
PAR – Programa de Arrend. Residencial									
Apoio à Produção	22.913,0	4.551,0	4.208,0	9.046,0	3.912,0	4.250,0	506,0	329,0	243,0
Carta de Crédito Associativa (Cohab)	77.604,0	8.775,0	23.109,0	28.367,0	3.188,0	9.792,0	22.735,0	2.726,0	8.125,0
Carta de Crédito Associativa (entidades)	547.610,0	67.175,0	128.718,0	756.586,0	84.826,0	177.153,0	986.228,0	114.343,0	259.426,0
Carta de Crédito Individual	1.625.367,0	30.008,0	669.512,0	1.242.864,0	14.983,0	575.520,0	2.204.384,0	32.036,0	945.528,0
Op. Especiais – Cart. Crédito Individual									
Op. Especiais – Cart. Crédito Associativa									
Pró-Moradia	386.781,0	48.928,0	365.075,0	-	-	-	59.643,0	6.432,0	47.830,0
Saneam. e Infra-Estrutura	1.266.002,0	266.142,0	7.465.298,0	2.376,0	3.193,0	89.477,0	16.800,0	3.534,0	99.238,0
FCP/SAN – FGTS	0,0	0,0	0,0	2.376,0	3.193,0	89.477,0	0,0	0,0	0,0
Pró-Comunidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	144,0	120,0	3.413,0
Total	3.908.277,0	425.579,0	8.655.920,0	2.041.615,0	113.295,0	945.669,0	3.290.440,0	159.520,0	1.363.803,0

**Continua**

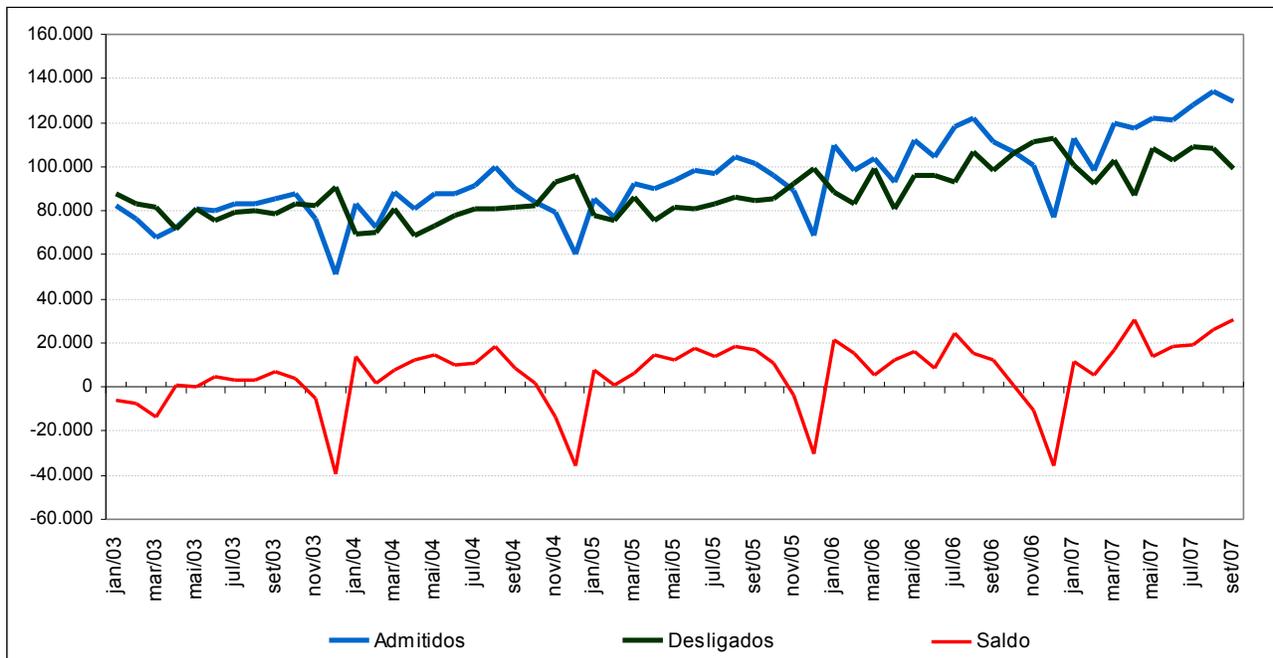
**Tabela 12. FGTS – Volume de Empréstimos Concedidos, Empregos Gerados e População Beneficiada**

Programa/Área	2001			2002			2003		
	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada
Habitação	3.083.859,6	159.933,0	1.284.699,0	3.740.948,0	184.263,0	1.476.043,0	3.899.182,5	230.640,0	1.744.423,0
PAR – Programa de Arrend. Residencial	428.908,3	40.828,0	303.967,0	733.159,9	70.115,0	521.783,0	1.123.016,7	107.741,0	801.747,0
Apoio à Produção	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Carta de Crédito Associativa (Cohab)	10.936,2	1.307,0	3.313,0	33.300,9	8.150,0	43.300,0	46.269,0	14.394,0	75.719,0
Carta de Crédito Associativa (entidades)	767.486,9	90.583,0	114.446,0	516.501,0	62.875,0	66.110,0	304.319,4	51.710,0	36.906,0
Carta de Crédito Individual	1.876.528,1	27.215,0	862.973,0	2.332.446,1	32.006,0	766.671,0	2.117.175,5	34.304,0	680.796,0
Op. Especiais – Cart. Crédito Individual				52.599,5	1.447,0	5.532,0	214.566,1	5.287,0	20.128,0
Op. Especiais – Cart. Crédito Associativa				22.043,8	2.922,0	22.431,0	93.835,8	17.204,0	129.127,0
Pró-Moradia	0,0	0,0	0,0	50.896,8	6.748,0	50.216,0	0,0	0,0	0,0
Saneam. e Infra-Estrutura	0,0	0,0	0,0	206.378,8	53.748,0	1.506.658,0	1.583.413,5	425.226,0	11.917.170,0
FCP/SAN – FGTS	0,0	0,0	0,0	19.074,8	4.165,0	116.719,0	53.182,5	12.221,0	342.489,0
Pró-Comunidade	35,2	20,0	585,0	30,2	20,0	567,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>3.083.894,8</b>	<b>159.953,0</b>	<b>1.285.284,0</b>	<b>3.966.431,7</b>	<b>242.196,0</b>	<b>3.099.987,0</b>	<b>5.535.778,6</b>	<b>668.087,0</b>	<b>14.004.082,0</b>
Programa/Área	2004			2005			2006		
	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada	Empréstimos (R\$ mil)	Empregos Gerados	População Beneficiada
Habitação	3.853.544,5	264.237,0	1.901.358,0	5.515.236,5	354.522,0	2.130.278,0	6.986.901,6	576.707,0	2.707.188,0
PAR – Programa de Arrend. Residencial	872.798,5	84.479,0	628.420,0	1.031.820,5	99.272,0	738.463,0	1.273.030,6	123.118,0	915.743,0
Apoio à Produção	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23.835,3	3.548,0	2.737,0
Carta de Crédito Associativa (Cohab)	55.898,4	16.129,0	78.466,0	60.377,1	12.370,0	43.809,0	98.079,7	31.935,0	120.171,0
Carta de Crédito Associativa (entidades)	322.690,0	56.495,0	35.847,0	354.068,2	65.084,0	59.074,0	517.943,5	97.657,0	108.122,0
Carta de Crédito Individual	2.114.786,7	49.594,0	745.365,0	3.748.634,1	145.686,0	1.075.499,0	4.696.501,6	273.616,0	1.221.336,0
Op. Especiais – Cart. Crédito Individual	151.487,0	3.848,0	12.924,0	174.980,5	5.454,0	14.212,0	88.405,2	2.220,0	6.412,0
Op. Especiais – Cart. Crédito Associativa	81.233,3	21.201,0	158.696,0	83.421,2	20.101,0	150.464,0	80.963,0	22.983,0	171.875,0
Pró-Moradia	254.650,5	32.491,0	241.640,0	61.935,1	6.555,0	48.757,0	208.142,7	21.630,0	160.792,0
Saneam. e Infra-Estrutura	1.847.315,7	384.169,0	10.767.376,0	19.357,0	3.763,0	105.581,0	1.448.028,5	271.858,0	7.619.338,0
FCP/SAN – FGTS	52.876,2	11.451,0	320.877,0	0,0	0,0	0,0	27.254,1	5.849,0	163.927,0
Pró-Comunidade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>5.753.736,5</b>	<b>659.857,0</b>	<b>12.989.611,0</b>	<b>5.534.593,6</b>	<b>358.285,0</b>	<b>2.235.859,0</b>	<b>8.462.184,2</b>	<b>854.414,0</b>	<b>10.490.453,0</b>

**Fonte:** CEF/Superintendência Nacional do FGTS.

**Nota:** (1) Os empregos gerados são diretos.

Gráfico 1. Brasil – Construção Civil – Movimentação Mensal – jan/2003 a set/2007



**Fonte:** Caged/Ministério do Trabalho. **Elaboração:** Ilmar Ferreira Silva (Dieese).

**Obs.** No último trimestre, especialmente dezembro, o resultado é sempre negativo (eliminação de vagas). Isso acontece porque ao final do ano é realizado um ajuste das informações omissas ao longo do ano (uma empresa que fechou, por exemplo, e não informou o Caged).

### Considerações finais

Parece evidente que as medidas de saneamento financeiro e de aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e controle foram capazes de assegurar a melhoria administrativa e o controle público sobre o FGTS, permitindo um desempenho financeiro positivo. Salienta-se que o FGTS permanece sujeito a um rigoroso processo de prestação de contas, elaborado pelo agente operador (CEF), apresentado ao órgão gestor, Ministério das Cidades, e ao Tribunal de Contas da União (TCU). Suas demonstrações financeiras e contábeis estão sujeitas também a pareceres dos auditores independentes – Price Waterhouse e Coopers: Auditores Independentes –, a Auditoria Interna da CEF e ao Conselho Fiscal e de Administração da CEF. Subordina-se ainda à auditoria de avaliação de gestão, realizada pela Controladoria-Geral da União/Secretaria Federal de Controle Interno (CGU/SFC). Essas melhorias de controle administrativo juntamente com o papel gestor dos membros do Conselho Curador zelam pelo equilíbrio financeiro do Fundo, dificultando o retorno de práticas deletérias, em termos de ineficiência alocativa e de transferência de renda por subsídios a grupos sociais com maior poder de pressão. Dessa forma, os diferentes mecanismos de gestão e controle disponíveis parecem inspirar confiança quanto ao futuro do Fundo.

A despeito dessas iniciativas positivas, a partir de meados dos anos 1990 as possibilidades de utilização de recursos do FGTS para aplicações nos setores da habitação e do saneamento foram limitadas por uma série de restrições decorrentes da condução da política macroeconômica. Entre 1998 e 2004, houve drástica redução das aplicações, em consequência de uma série de resoluções do Senado Federal, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central que restringiram o gasto público, tendo em vista a necessidade de se alcançar metas de superávit fiscal. Na mesma perspectiva, se colocaram o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Isso significou um afastamento do setor público – administração direta e indireta federal, bem como de Estados e Municípios –, do sistema de crédito doméstico. Diante disso, os créditos ao setor público diminuíram continuamente para apenas R\$ 18,3 bilhões, o correspondente a 2,1% do estoque total em setembro de 2007<sup>125</sup>. Desde então, o nível de contratações tem permanecido muito abaixo das disponibilidades, sobrando recursos do FGTS, na medida em que grande parte dos Municípios e Estados brasileiros não dispõe de capacidade de endividamento e, portanto, não podem acessar recursos do FGTS. No caso das políticas de habitação e saneamento, além da desarticulação institucional entre as três esferas de governo, destacam-se as limitações do uso do FGTS para novos financiamentos, dados os estoques de dívidas acumuladas pelas Cohab e Concessionárias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) e autarquias municipais autônomas, bem como os graves problemas de gestão e falta de controle público dessas instituições. Dessa forma, nesse período, viveu-se uma situação paradoxal, na qual existiam recursos disponíveis no FGTS e faltavam tomadores públicos de empréstimos.

A Dívida Consolidada Líquida dos Estados – envolve os estoques renegociados com a União no âmbito da Lei no. 9.496/1997 (Estados) e Lei no. 8.727/1993 (Estados e Municípios) – aumentou de R\$ 184,5 bilhões em dezembro de 2000 para R\$ 306,8 bilhões em agosto de 2007, a despeito do pagamento de juros da ordem de 13% da receita corrente líquida, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (ver Tabelas 6 a 10 no Anexo). Os estoques de dívida permaneceram indexados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna – IGP/DI – calculado pela Fundação Getulio Vargas, que sofre as variações da taxa de câmbio, e sujeitos a taxa de juros entre 6% e 9% ao ano. A relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida caiu de 1,7 em dezembro de 2000 para 1,28 em agosto de 2007. A relativa redução no índice de endividamento dos Estados esteve associada mais ao comportamento da receita do que a evolução da dívida. Em agosto de 2007, a maioria dos Estados

---

<sup>125</sup> Contudo, a carteira de títulos públicos federais das instituições financeiras aumentou expressivamente, ampliando o financiamento indireto ao Tesouro Nacional. Os bancos públicos se encontram proibidos de emprestar aos controladores, embora o façam indiretamente pelo carregamento da dívida pública mobiliária federal (Vidotto, 2003).

permanecia dentro dos limites de endividamento fixados pelo Senado, com exceção de Alagoas e Rio Grande do Sul<sup>126</sup>. Ainda que não se possa abrir mão de todas as restrições sobre as operações de crédito com o setor público, essa redução no endividamento relativo dos Estados abre espaço para se *excepcionalizar* as operações relacionadas ao saneamento ambiental e à habitação popular. Não bastaria ampliar o limite de valor específico das operações de crédito do setor público em saneamento, como sinalizado pela Resolução do Banco Central no. 3.153/2003. Haveria de ilimitar o valor global para operações de crédito do setor público em saneamento e habitação popular. Conquanto o FGTS não seja capaz de atender a toda demanda por investimentos em habitação e saneamento, é evidente que continua uma fonte de financiamento relevante com recursos disponíveis. Os investimentos com recursos do FGTS poderiam ainda ampliar o emprego e melhorar a qualidade de vida das populações.

A recuperação dos investimentos requer a restauração da capacidade operacional das empresas de saneamento ambiental e habitação popular. O que passaria por um saneamento das estruturas financeiras (algumas apresentam patrimônio líquido negativo), pelo aperfeiçoamento da gestão, pela qualidade dos recursos humanos disponíveis, e ampliação do controle público das empresas. Isso exigiria um movimento coordenado entre o Ministério das Cidades e o conjunto dos governadores para promover uma reestruturação dos balanços e da governança corporativa das empresas. Exigiria também uma maior transparência das receitas e dos gastos, para facilitar a destinação de recursos não-onerosos dos tesouros para complementar a operacionalidade do sistema, dada a baixa capacidade de pagamento das populações mais pobres. Vale dizer, haveria de se promover uma reestruturação do modelo de saneamento e de habitação popular no país. Na forma atual, grande parte dos recursos (onerosos e não-onerosos) tem origem na esfera federal, mas as instâncias executivas descentralizadas – estaduais e municipais – têm baixa capacidade de endividamento e operacional, com empresas desestruturadas. O modelo não tem funcionalidade e os recursos do FGTS permanecem “esterilizados” em títulos da dívida pública.

A redução das taxas de juros de curto prazo (Selic) diminui gradativamente a capacidade de o Fundo viabilizar os subsídios nas operações de crédito para famílias até cinco salários mínimos, por meio dos descontos. Isso parece exigir uma integração das políticas de habitação implementadas pelo Ministério das Cidades. Uma possibilidade concreta seria integrar os recursos destinados ao Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), com baixíssima efetividade, dada a dificuldade de os

---

<sup>126</sup> Ao Estado do Rio Grande do Sul foram concedidas condições especiais, uma vez que à época da Resolução do Senado Federal n. 43/2001 (alterada pela Resolução do Senado Federal n. 3/2002) ultrapassava em muito o limite de endividamento (índice máximo de 2 sobre a receita corrente líquida). Para uma discussão dos limites do ajuste fiscal dos Estados, ver Pinto, Cintra & Cavalcanti (2006).

municípios elaborarem os projetos, com os programas de investimento do FGTS, por meio da CEF. Ou seja, os recursos não-onerosos do PEHP poderiam ser utilizados para ampliar os descontos e viabilizar os financiamentos habitacionais para famílias até cinco salários mínimos.

Esse conjunto de restrições pelo lado da demanda de novos créditos, mas também em decorrência das pressões exercidas pelas centrais sindicais por melhores rendimentos nos depósitos resultaram em algumas alterações no direcionamento dos recursos pelo Conselho Curador do FGTS. Em agosto de 1997 foi criado o Fundo Mútuo de Privatizações/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FMP/FGTS), elaborado pelo Ministério do Planejamento e aprovado pelo Congresso Nacional<sup>127</sup>. Com o FMP/FGTS todo contribuinte do FGTS poderia utilizar até 50% do seu saldo para comprar ações de empresas (Vale do Rio Doce, Petrobrás) adquirindo cotas dos FMP ou participando de clubes de investimentos.

As pressões por melhores rendimentos nos depósitos foram retomadas. Estudo realizado pelo Instituto FGTS Fácil (uma organização não-governamental especializada em informações sobre o Fundo) sugere que o uso da Taxa Referencial (TR) como índice de atualização monetária (cuja função seria manter o poder aquisitivo e recuperar as perdas inflacionárias) tem resultado em perdas para os trabalhadores. Entre fevereiro de 1991 até agosto de 2007, as contas do FGTS teriam apresentado perdas de 28,7% se comparada com o INPC, calculado pelo IBGE; 36,02% se comparada com o IPC, calculado pela FIPE-USP; 63,07% se comparada com o IGP-M, da Fundação Getulio Vargas (Disponível em – [http://www.fgtsfacil.org.br/fgts/perdas\\_tr.asp](http://www.fgtsfacil.org.br/fgts/perdas_tr.asp))<sup>128</sup>.

Em agosto de 2007, o Conselho Curador do FGTS aprovou a redução das taxas de juros (em 0,5 ponto percentual) nos financiamentos habitacionais para trabalhadores titulares de contas vinculadas, como forma de garantir um aumento indireto dos rendimentos dos depósitos (Resolução no. 537, de 1 de agosto de 2007)<sup>129</sup>. A intenção do Conselho era também acirrar a concorrência entre os bancos públicos e privados para diminuir as taxas de juros no crédito imobiliário. Em 30 de outubro de 2007, o Conselho Curador do FGTS implementou uma segunda decisão para favorecer o cotista, foi criada uma linha especial, sem limite de renda e válida para todo o país. Assim, a partir de janeiro de 2008, os trabalhadores com conta no FGTS poderão financiar a compra de imóvel avaliado em até R\$ 350 mil,

---

<sup>127</sup> A regulação dos FMP/FGTS foi objeto de três instrumentos legais: **LEI NO. 9.491 DE 9 DE SETEMBRO DE 1997**; Lei no. 9.635 de 15 de maio de 1998 e o Decreto n. 3.595 de 8 de setembro de 2000.

<sup>128</sup> Para uma visão crítica desta discussão, ver Dieese (2007).

<sup>129</sup> Cf. “6.1.1 Para proponentes de financiamento habitacional titulares de conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com no mínimo 3 (três) anos de trabalho sob o regime do FGTS, a taxa nominal de juros de que trata o subitem 6.1 será reduzida em 0,5% (cinco décimos por cento) ao ano.”

sendo o volume financiado limitado a R\$ 245 mil e com juros menores (pelos critérios atuais, os financiamentos com recursos do FGTS estão restritos a famílias com renda até R\$ 4.900, e o valor do imóvel não pode ultrapassar R\$ 130 mil). Foi reservado um volume de R\$ 1 bilhão para essa nova linha de crédito (os otimistas estimam um volume de empréstimos da ordem de R\$ 30 bilhões em 2008). Os juros para os mutuários nessas operações serão de 8,66% ao ano, mais TR (Taxa Referencial). As taxas médias cobradas no mercado estão entre 11% e 12% ao ano mais correção pela TR. Estima-se um benefício de até 18% no total pago pelo imóvel.

Diante da necessidade anual de investimentos em setores de infra-estrutura estimada em R\$ 87,7 bilhões (Abidib, 2006) e do patrimônio líquido do FGTS de R\$ 22 bilhões<sup>130</sup>, o Conselho Curador, sob a liderança da CEF, aprovou a criação do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS). A Medida Provisória no. 349, de 22 de janeiro de 2007, convertida em Lei no. 11.491, de 20 de junho de 2007, liberou o uso de R\$ 5 bilhões do patrimônio líquido do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para investimentos em obras de infra-estrutura nos setores de energia, rodovias, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento (montante que poder ser elevado até 80% do patrimônio líquido do FGTS registrado em 31 de dezembro de 2006). No modelo proposto, o fundo de investimento será segregado do restante do patrimônio do FGTS, de modo a não contaminar (quaisquer que sejam os resultados) as contas vinculadas dos trabalhadores. Cada trabalhador poderá utilizar 10% do saldo existente na conta para integralização de cotas do FI-FGTS, o qual será administrado pela CEF e submetido à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O FI-FGTS comprará ações, debêntures, cotas dos Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDC), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) etc., desde que os recursos sejam dirigidos para novos empreendimentos nos setores indicados, com vistas ao desenvolvimento da infra-estrutura, com geração de emprego e renda (ver Figura 4, no Anexo). O FI-FGTS também poderá realizar operações diretas de empréstimos/financiamentos às empresas, cujas taxas e prazos serão definidos pelo Conselho Curador do FGTS, tendo como piso TR + 6% ao ano, acrescido dos custos dos agentes financeiros (administração e risco)<sup>131</sup>. Para evitar riscos excessivos nas operações, haverá um limite de 30% para

<sup>130</sup> Isso significa que se todos os correntistas do FGTS sacassem seus recursos, continuariam disponíveis R\$ 22 bilhões.

<sup>131</sup> A Resolução no. 540, de 28 de agosto de 2007, altera o item 2 do Anexo da Resolução no. 530, de 4 de julho de 2007, que estabelece as diretrizes, critérios e condições de aplicação dos recursos do FI-FGTS:

“2 Os investimentos do FI-FGTS contemplarão a construção, reforma, ampliação ou implantação de projetos, por meio da aquisição dos seguintes ativos financeiros ou participações: a) instrumentos de participação societária; b) debêntures, notas promissórias e outros instrumentos de dívida corporativa; c) cotas de fundo de investimento imobiliário; d) cotas de fundo de investimento em direitos creditórios; e) cotas de fundo de investimento em participações; f) certificados de recebíveis imobiliários; g) contratos derivativos; e h) títulos públicos federais. (...)

2.3 Os investimentos em contratos derivativos referidos na alínea “g” supra terão por finalidade a proteção dos demais ativos integrantes da carteira do FI-FGTS.”

investimento do Fundo em cada projeto. O restante dos recursos terá de advir da iniciativa privada ou de outros financiadores, alavancando os recursos iniciais do FI-FGTS. Assim, o Conselho Curador pretende utilizar parte dos recursos aplicados em títulos da dívida pública, para impulsionar o financiamento do desenvolvimento econômico e social do país. O objetivo seria sair da ciranda financeira da dívida pública.

Em suma, a despeito do comportamento pró-cíclico de suas contas, com aumento dos saques e redução dos depósitos em momentos de retração da atividade econômica, o Fundo tem recursos disponíveis e pode ampliar significativamente seu papel no financiamento das políticas de habitação, saneamento e infra-estrutura. O FGTS torna-se ainda mais relevante quando se considera a dificuldade de se viabilizar recursos internos de longo prazo para o financiamento do investimento, sem os mecanismos da poupança compulsória. Sob esse ponto de vista, pode-se discutir inclusive a conveniência de medidas para reduzir a rotatividade da mão-de-obra e a informalidade, com o objetivo de estabilizar a disponibilidade de recursos do FGTS para financiamento dos seus programas<sup>132</sup>.

## Anexo

---

<sup>132</sup> A Constituição Federal (1988) no art. 239 - § 4º define que “o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo *índice de rotatividade da força de trabalho* superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”. A Lei no. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regulou o programa do seguro-desemprego, o abono salarial, instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), reafirmou essa contribuição adicional pelo índice de rotatividade. “Art. 11. Constituem recursos do FAT: I – o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao Pasep; II – o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; III – a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; IV – o produto da *arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade*, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal; (...).

No “art. 30. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias e apresentará projeto lei regulamentando a contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias”. Infelizmente, essa regulamentação nunca foi implementada.

**Quadro 1. Síntese dos Programas de Aplicações do FGTS – Habitação**

Descrição	Habitação			
	Setor Privado			Setor Público
	Carta de Crédito Individual	Carta de Crédito Associativo	Apoio à Produção de Habitações	Pró-Moradia
Objetivos	Financiamento feito diretamente a pessoas físicas, adquirentes/proprietários de habitações ou lotes a fim de propiciar melhores condições de moradia às famílias com renda mensal de até R\$ 3.250,00.	Financiamentos a pessoas físicas adquirentes de habitações ou de lotes, agrupadas em condomínio ou por sindicatos, cooperativas, associações, Cohab e/ou órgãos assemelhados ou entidades privadas voltadas à produção habitacional, denominadas entidades organizadoras.	Destinar recursos financeiros às pessoas jurídicas para a produção de empreendimentos habitacionais voltados à população-alvo do FGTS, previamente aprovados pelo Agente Financeiro e Operador.	Apoiar o poder público no desenvolvimento de ações integradas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, mediante alternativas habitacionais.
Modalidades	Unidade Habitacional: - Aquisição, Construção, Conclusão, ampliação, reforma e melhoria. - Aquisição de material de construção. Lote urbanizado: - Aquisição.	Unidade Habitacional: - Construção. Lote urbanizado: - Execução.	Unidade Habitacional: - Construção.	- Urbanização de áreas; - Aquisição e/ou produção de lotes urbanizados; - Cesta de materiais de construção;- Infra-estrutura em conjuntos habitacionais; - Produção de conjuntos habitacionais e Desenvolvimento Institucional.
Público Alvo	Pessoas físicas com renda familiar mensal de até R\$ 3.250,00 e até R\$ 4.500,00 em operações especiais.	Pessoas físicas com renda familiar mensal de até R\$ 3.250,00 e até R\$ 4.500,00 em operações especiais.	Pessoas físicas com renda familiar mensal de até R\$ 3.250,00 e até R\$ 4.500,00 em operações especiais.	- Estados, Municípios, Distrito Federal. - Pessoas físicas com renda até 3 salários mínimos.
Garantias	Agente Financeiro: Hipoteca Agente Operador: Caução hipotecária	Agente Financeiro: Hipoteca Agente Operador: Caução hipotecária	Agente Financeiro: Hipoteca Agente Operador: Caução hipotecária	Vinculação de receitas ou outras previstas na legislação do FGTS.
Valor Empréstimo/Financiamento	Unidade Habitacional: - Aquisição e Construção: R\$ 55.000,00 e R\$ 64.000,00 em operações especiais. - Conclusão, ampliação, reforma e melhoria e aquisição de material de construção: R\$ 17.500,00. Lote urbanizado: Aquisição: R\$ 8.000,00.	Unidade Habitacional: R\$ R\$ 55.000,00 e R\$ 64.000,00 em operações especiais. Lote urbanizado: R\$ 8.000,00.	Até 80% do valor de venda, limitado a R\$ 55.000,00 e R\$ 64.000,00 em operações especiais.	Respectivamente, em relação às modalidades: - R\$ 7.000,00 - R\$ 4.500,00 - R\$ 4.000,00 - R\$ 3.000,00 - R\$ 8.500,00

Continua

**Quadro 1. Síntese dos Programas de Aplicações do FGTS – Habitação**

Descrição	Habitação			
	Setor Privado			Setor Público
	Carta de Crédito Individual	Carta de Crédito Associativo	Apoio à Produção de Habitações	Pró-Moradia
Valor de Venda		Unidade Habitacional: R\$ 62.000,00 e R\$ 80.000,00 em operações especiais. Lote urbanizado: R\$ 10.000,00	Limitado a R\$ 62.000,00 e R\$ 80.000,00 em operações especiais.	
Contrapartida				A partir de 10% do valor do investimento.
Valor Avaliação	Unidade Habitacional: R\$ 62.000,00 e R\$ 80.000,00 em operações especiais. Lote urbanizado: R\$ 10.000,00	Limitado a R\$ 62.000,00 e R\$ 80.000,00 em operações especiais.	Limitado a R\$ 62.000,00 e R\$ 80.000,00 em operações especiais.	
Taxa de Juros	5,8% a 8% nominal ao ano.	5,8% a 8% nominal ao ano.	10% nominal ao ano.	5% nominal ao ano.
Prazo de Amortização	Limitado a 360 meses	Limitado a 360 meses	Limitado a 120 meses	Limitado a 180 meses
Prazo de Carência	Prazo previsto para execução das obras, acrescido de 01 mês, limitado a 12 meses, contados da data do primeiro desembolso ou, nas modalidades com liberação do financiamento em parcela única e no ato da contratação, sem prazo de carência com início do retorno em 30 dias após a assinatura do contrato.	A critério do Agente Financeiro, podem ser utilizadas tais alternativas: - o previsto para execução das obras, acrescidas de até 02 meses, limitado a 24 meses; - sem prazo de carência no caso de desembolso em parcela única.	Prazo previsto para execução das obras limitadas a 24 meses.	Prazo previsto para conclusão das obras, acrescido de 02 meses, limitado a 18 meses.
Desembolso	- Aquisição: em parcela única, após a formalização dos financiamentos. - Demais modalidades: em parcelas mensais de acordo com a execução da obra ou aquisição do material de construção.	Operação com carência: Mensais conforme cronograma físico-financeiro. Operação sem carência: Parcela única.	Parcelas mensais, com início condicionado à comercialização efetiva de, no mínimo, 50% das unidades	Parcelas mensais conforme as etapas físicas executadas.
Atualização Saldo Devedor	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.
Retorno do Empréstimo	Prestações mensais calculadas pelo sistema de amortização de maior incidência pactuado entre o agente financeiro e o mutuário.	Prestações mensais calculadas pelo sistema de amortização de maior incidência pactuado entre o agente financeiro e o mutuário.	Prestações mensais calculadas pela Tabela <i>Price</i> .	Prestações mensais calculadas pela Tabela <i>Price</i> .

Fonte: Manual de Aplicações in Relatório de Gestão do Agente Operador – Exercício 2002.

**Quadro 1. Síntese dos Programas de Aplicações do FGTS – Habitação**

Programa de Arrendamento Residencial – PAR	
Objetivo	Aquisição de empreendimentos a serem construídos, em construção ou a recuperar/reformar, destinados ao atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, concentradas nas capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 100.000 habitantes.
Características	Construção de no máximo 160 unidades por projeto. É admitida, excepcionalmente, a contratação de unidades em número superior, não ultrapassando a 500 unidades, desde que a viabilidade do projeto seja comprovada por meio de análises complementares efetuadas pela Engenharia e Área de Risco da CEF. O número máximo de unidades a serem adquiridas, em um raio de 2 km, está limitado a 500. A área útil mínima das unidades é de 37 m <sup>2</sup> , exceto nos projetos de recuperação de empreendimentos, que devem ser analisados individualmente, e nos projetos voltados para faixa de renda de até 4 salários mínimos, nesse caso limitadas ao mínimo de 35 m <sup>2</sup> . O valor máximo de avaliação de imóveis: R\$ 35.000,00 e, no caso de projetos de recuperação urbana e revitalização de sítios históricos, R\$ 62.000,00
Público Alvo	Famílias com rendimento mensal não superior a 6 salários mínimos, com exceção de projetos voltados para funcionários da segurança pública, nesse caso limitado a 8 salários mínimos.
Modalidades	Aquisição e produção de empreendimento – aquisição de imóveis a serem construídos, em construção ou a serem recuperados.
Requisitos	Aprovação, pela CEF, da empresa construtora e do projeto; Empreendimento deve estar localizado em área definida como prioritária pelo município; Contratação, pela construtora, de seguro garantia para término das obras; e Aquisição, pela CEF, do empreendimento aprovado, com liberação de recursos conforme cronograma físico-financeiro.
Valor de aquisição	Limitado a R\$ 22,4 mil; sendo que nas regiões metropolitanas de SP e RJ o limite é de 28,0 mil.
Condições	Prazo: 180 meses; Taxa: 0,7% do valor inicial do imóvel; Atualização da taxa: TR; Responsabilidade do arrendatário pela conservação interna do imóvel; e Contratação de empresas especializadas para administração dos contratos de arrendamento, dos imóveis e dos condomínios.

Fonte: Costa (2003).

**Quadro 2. FGTS – Síntese dos Programas de Aplicações do FGTS – Saneamento/Infra-Estrutura**

Descrição	Infra-Estrutura			
	Setor Privado		Setor Público	Setor Público ou Privado
	FCP/SAN	Pró-Comunidade	Pró-Saneamento	Pró-Transporte
Objetivos	Conceder empréstimos aos concessionários privados de saneamento, visando à implantação de empreendimentos destinados ao aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Promover a concessão de financiamentos destinados a pessoas físicas, com renda familiar de até 12 salários mínimos, ocupantes da mesma área de intervenção, para realização de obras e melhoramentos públicos em parceria com o Poder Público e outros segmentos organizados da sociedade.	Promover melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por meio de ações de saneamento integradas e articuladas com outras políticas setoriais.	Financiar, ao setor público e à iniciativa privada, obras de infra-estrutura de transporte coletivo urbano que promovam o desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, a melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente urbano.
Modalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimento de água;</li> <li>- Esgotamento sanitário;</li> <li>- DO – Desenvolvimento operacional;</li> <li>- Estudos e projetos</li> <li>- Resíduos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimento de água;</li> <li>- Esgotamento sanitário;</li> <li>- Destinação de resíduo sólido.</li> <li>- Melhoramento em vias públicas;</li> <li>-Drenagem;</li> <li>-Distribuição de energia elétrica;</li> <li>-Construção em áreas destinadas ao esporte e lazer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimento de água;</li> <li>- Esgotamento sanitário;</li> <li>- Prosanear – Saneamento integrado;</li> <li>- DI – Desenvolvimento institucional;</li> <li>- Drenagem urbana</li> <li>- Resíduos sólidos;</li> <li>- Estudos e projetos.</li> </ul>	<p>Implantação, recuperação, requalificação e/ou ampliação de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vias segregadas, vias exclusivas e faixas exclusivas para veículos de transporte coletivo urbano de passageiros;</li> <li>- terminais de transporte coletivo urbano de passageiros, de grande e pequeno porte, para todas as modalidades de transporte coletivo urbano;</li> <li>- pontos de conexão de linhas de transporte coletivo urbano de passageiros, da mesma modalidade ou modalidades distintas;</li> <li>- abrigos, nos pontos de parada de transporte coletivo urbano de passageiros;</li> <li>- obras de acessibilidade de pedestres, ciclistas e pessoas com dificuldade de locomoção às vias, estações terminais, pontos de conexão, abrigos, tais como: rebaixamento de guias e calçadas, rampas, sinalização sonora para deficientes visuais e outros voltados às pessoas com dificuldade de locomoção, e;</li> <li>- estudos e projetos de concepção, projetos básicos e executivos para o empreendimento, desde que incluídos no escopo da proposta de implementação.</li> </ul>
Público Alvo	Concessionários privados de serviços de saneamento.	Pessoas físicas com renda familiar de até 12 salários mínimos.	Estados, Municípios e Distrito Federal.	Setor Público e iniciativa privada.

**Continua**

**Quadro 2. FGTS – Síntese dos Programas de Aplicações do FGTS – Saneamento/Infra-Estrutura**

Descrição	Infra-Estrutura			
	Setor Privado		Setor Público	Setor Público ou Privado
	FCP/SAN	Pró-Comunidade	Pró-Saneamento	Pró-Transporte
Garantias	Vinculação de receitas ou outras previstas na legislação do FGTS.	As previstas na legislação do FGTS, conforme Lei 9.467, de 10/07/1997 e suas alterações e aditamentos.	Vinculação de receitas ou outras previstas na legislação do FGTS.	- Vinculação de receitas tarifárias e/ou outras garantias reais; - outras garantias previstas na legislação vigente, a critério dos agentes financeiros.
Valor Empréstimo/Financiamento	Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento e endividamento do proponente.	Limitado a R\$ 5.000,00. Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento e endividamento do proponente.	Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento e endividamento do proponente.	Limitado ao valor orçado e a capacidade de pagamento e endividamento do proponente
Contrapartida	Mínimo de 25% do valor total do investimento.	Mínimo de 31% do valor total do investimento.	Variando entre 10% e 20% do investimento de acordo com a modalidade.	Percentual mínimo: - setor público: 10% - setor privado: 20%
Taxa de Juros	Variável de 6,5% a 8% nominal ao ano, dependendo da modalidade de empréstimo.	6% nominal ao ano.	Variável de 5% a 8% nominal ao ano, dependendo da modalidade de empréstimo.	10% nominal ao ano.
Prazo de Amortização	De 120 a 180 meses, de acordo com a modalidade.	Limitado a 60 meses.	De 60 a 180 meses, de acordo com a modalidade.	Limitado a 120 meses.
Prazo de Carência	Prazo previsto para conclusão das obras, acrescido de 02 meses, variando de 12 a 24 meses, de acordo com a modalidade.	Prazo previsto para execução das obras limitado a 06 meses, ou sem prazo de carência quando o desembolso for em parcela única.	Variável entre 12 a 36 meses, de acordo com a modalidade.	Prazo previsto para conclusão das obras, acrescido de 02 meses, limitado a 24 meses.
Desembolso	Parcelas mensais, de acordo com a execução das etapas físicas das obras e serviços.	Parcelas mensais ou em parcela unida, a critério do agente financeiro.	Parcelas mensais conforme execução da etapa física das obras.	Parcelas mensais, de acordo com o cronograma físico-financeiro das obras/serviços integrante do contrato de empréstimo, e após a comprovação de sua execução por parte do Agente Financeiro.
Atualização Saldo Devedor	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.	Mensal, pelo mesmo índice aplicado aos saldos das contas vinculadas do FGTS.
Retorno do Empréstimo	Prestações mensais calculadas pela Tabela <i>Price</i> .	Prestações mensais calculadas pelo sistema de amortização de maior incidência pactuado entre o agente financeiro e o mutuário.	Prestações mensais calculadas pela Tabela <i>Price</i> .	Prestações mensais calculadas pela Tabela <i>Price</i> .

Fonte: Manual de Aplicações in Relatório de Gestão do Agente Operador – Exercício 2002.

**Tabela 1. Recursos Federais Comprometidos e Desembolsados com Iniciativas de Saneamento (recursos onerosos e orçamentários), segundo a origem dos recursos**

		Recursos Federais (R\$)			
		2003	2004	2005	2006
Contratado	Financiamento	1.637.138.758,98	2.858.525.433,56	53.856.562,77	1.823.215.881,01
	Orçamentário	551.538.773,64	1.103.793.780,02	2.004.748.837,21	2.451.828.882,89
	Total	2.188.677.532,62	3.962.319.213,58	2.058.605.399,98	4.275.044.763,90
Desembolsado	Financiamento	119.025.437,76	329.572.192,15	575.091.370,82	1.732.590.145,05
	Orçamentário	619.662.218,19	704.576.107,11	799.186.508,57	1.430.599.979,05
	Total	738.687.655,95	1.034.148.299,26	1.374.277.879,39	3.163.190.124,10

**Fonte:** *Investimentos Federais em Saneamento*, Relatório de Aplicações entre 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006, p.3, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA).

**Tabela 2. Compromissos de Gastos firmados pelo Governo Federal para Saneamento, segundo a Fonte dos Recursos**

	2003	2004	2005	2006
FGTS	1.637.138.758,98	2.145.780.165,32	44.153.062,77	1.445.334.815,34
BNDES	0,00	712.745.268,24	9.703.500,00	377.881.065,67
Subtotal oneroso	1.637.138.758,98	2.858.525.433,56	53.856.562,77	1.823.215.881,01
Ministério das Cidades	255.456.097,02	314.707.739,00	792.345.330,68	996.249.133,21
Funasa	194.254.925,84	648.158.442,04	786.964.434,17	1.170.563.472,44
Ministério Integração	69.735.206,68	135.332.990,79	355.928.527,15	220.350.363,75
Outros (a)	32.092.544,10	5.594.608,19	69.510.545,21	64.665.913,49
Subtotal não-oneroso	551.538.773,64	1.103.793.780,02	2.004.748.837,21	2.451.828.882,89
Total	2.188.677.532,62	3.962.319.213,58	2.058.605.399,98	3.926.920.181,23

**Fonte:** *Investimentos Federais em Saneamento*, Relatório de Aplicações entre 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006, p.7, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA).

**Nota:**

a) Foram contabilizadas as contribuições dos Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Turismo (MTUR), do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Agência Nacional de Águas (ANA).

**Tabela 3. Desembolsos efetuados pelo Governo Federal para Saneamento, segundo Fonte dos Recursos**

	2003	2004	2005	2006
FGTS	119.025.437,76	317.266.292,15	547.968.773,94	858.143.754,07
BNDES	0,00	12.305.900,00	27.122.596,88	874.446.390,98
Subtotal oneroso	119.025.437,76	329.572.192,15	575.091.370,82	1.732.590.145,05
Cidades	163.850.580,97	224.926.122,56	267.636.737,15	521.602.897,13
Funasa	336.729.094,07	344.215.388,51	246.648.551,68	587.187.289,86
Ministério Integração	75.309.125,43	130.592.001,40	217.799.792,11	255.137.554,74
Outros (a)	43.773.417,72	4.842.594,64	67.101.427,63	66.672.237,32
Subtotal não-oneroso	619.662.218,19	704.576.107,11	799.186.508,57	1.430.599.979,05
Total	738.687.655,95	1.034.148.299,26	1.374.277.879,39	3.163.190.124,10

**Fonte:** *Investimentos Federais em Saneamento*, Relatório de Aplicações entre 1 de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2006, p. 8, Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA.

**Nota:**

a) Foram contabilizadas as contribuições dos Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Turismo (MTUR), do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Agência Nacional de Águas (ANA).

**Tabela 4. Contas Ativas de FGTS – dezembro de 2005**

Faixa Salário Mínimo (SM)	Qtde. Contas	%	% Acum.	Saldo R\$ Mil	%	% Acum.	Saldo Médio R\$
Até 01 SM	35.409.474	57,6	57,6	2.986.419,02	2,5	2,5	84,34
DE 01 a 04 SM	11.871.523	19,3	76,9	7.915.037,33	6,8	9,3	666,72
DE 04 a 06 SM	3.079.393	5,0	81,9	4.716.491,65	4,0	13,3	1.531,63
DE 06 a 10 SM	3.334.067	5,4	87,3	8.063.205,18	6,9	20,2	2.418,43
DE 10 a 15 SM	2.398.784	3,9	91,2	9.258.989,59	7,9	28,1	3.859,87
DE 15 a 20 SM	1.413.134	2,3	93,5	7.494.392,91	6,4	34,5	5.303,38
DE 20 a 30 SM	1.402.451	2,3	95,8	10.745.441,61	9,2	43,7	7.661,90
DE 30 a 40 SM	753.918	1,2	97,0	8.041.586,58	6,9	50,5	10.666,39
DE 40 a 60 SM	690.557	1,1	98,2	10.476.842,07	8,9	59,5	15.171,58
DE 60 a 100 SM	567.134	0,9	99,1	13.553.294,18	11,6	71,1	23.897,87
DE 100 a 150 SM	272.319	0,4	99,5	10.294.360,97	8,8	79,8	37.802,58
Acima de 150 SM	285.037	0,5	100,0	23.608.576,99	20,2	100,0	82.826,36
Total	61.477.791	100,0		117.154.638,07	100,0		1.905,64

Fonte: CEF/SAEST.

Nota: Valores a preços de Dez./2006 (IGP-DI).

**Tabela 5. Contas Ativas de FGTS – dezembro de 2002**

Faixa Salário Mínimo (SM)	Qtde. Contas	%	% Acum.	Saldo R\$ Mil	%	% Acum.	Saldo Médio R\$
Até 01 SM	38.333.425	60,2	60,2	3.126.310,04	2,6	2,6	81,56
DE 01 a 04 SM	11.564.192	18,2	78,4	7.252.321,07	6,1	8,7	627,14
DE 04 a 06 SM	2.876.901	4,5	82,9	4.182.978,34	3,5	12,2	1.453,99
DE 06 a 10 SM	3.045.734	4,8	87,7	6.990.364,44	5,8	18,0	2.295,13
DE 10 a 15 SM	2.022.936	3,2	90,9	7.256.895,78	6,1	24,1	3.587,31
DE 15 a 20 SM	1.598.899	2,5	93,4	8.147.353,12	6,8	30,9	5.095,60
DE 20 a 30 SM	1.326.905	2,1	95,5	9.586.854,91	8,0	38,9	7.224,97
DE 30 a 40 SM	847.181	1,3	96,8	8.640.885,41	7,2	46,2	10.199,57
DE 40 a 60 SM	743.965	1,2	98,0	10.716.888,16	9,0	55,1	14.405,10
DE 60 a 100 SM	629.604	1,0	99,0	14.297.488,52	12,0	67,1	22.708,70
DE 100 a 150 SM	312.613	0,5	99,5	11.228.187,45	9,4	76,5	35.917,21
Acima de 150 SM	349.218	0,5	100,0	28.087.168,21	23,5	100,0	80.428,75
Total	63.651.573	100,0		119.513.695,46	100,0		1.877,62

Fonte: CEF/SAEST.

Nota: Valores a preços de Dez./2006 (IGP-DI).

A título de ilustração sugere-se que há sete grandes programas de habitação com recursos do governo federal: Programa Morar Melhor, Carta de Crédito, Programa Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), Programa de Arrendamento Residencial (PAR), o Habitar Brasil BID (HBB), o Pró-Moradia e, em 23 de outubro de 2003, foi criado, por meio da Medida Provisória no. 133, o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), alguns contam com recursos do FGTS. Finalmente, em 2005, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), voltado para geração de benefícios à população de baixa renda, com recursos orçamentários da União (ver Quadro 3 abaixo). A Lei no. 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), conferiu à CEF o papel de agente operador<sup>133</sup>. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social<sup>134</sup>.

A despeito de todos esses programas governamentais para a habitação, incluídos os financiados por fundos, como o FGTS, pela CEF e pelo Orçamento Geral da União, somados aos créditos imobiliários do Sistema Financeiro da Habitação, o déficit habitacional brasileiro cresce a uma taxa de 2,2% ao ano<sup>135</sup>. Ademais, considerando que mais de 80% do déficit habitacional se concentram nas

<sup>133</sup> Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) os seguintes órgãos e entidades: I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; II – Conselho Gestor do FNHIS; III – Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador do FNHIS; IV – Conselho das Cidades; V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e VIII – agentes financeiros autorizados pelo CMN a atuar no Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

<sup>134</sup> Art. 6º São recursos do SNHIS: I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo; II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador; III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS. Sendo o FNHIS constituído por: I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ), de que trata a Lei no. 6.168, de 9 de dezembro de 1974; II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS; III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação; IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS.

<sup>135</sup> De acordo com o Sindicato das Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP), o déficit habitacional seria de 7,8 milhões de moradias. O SindusCon-SP realizará no dia 23 de novembro de 2007 em São Paulo o evento “Moradia para todos. Esta meta é possível”. Tendo como objetivo a erradicação do déficit habitacional e a experiência do México, o SindusCon apresentará um documento com propostas de incentivo para a construção. Entre as propostas estão o estímulo ao mercado secundário de hipotecas e recebíveis e a diminuição da burocracia na aprovação de projetos e na concessão de créditos. Um dos focos principais é a população de baixa renda. O estudo sugere a criação de novas modalidades de financiamento habitacional do FGTS, a criação de mecanismos que ampliem as garantias de crédito habitacional, a redução da carga tributária incidente na construção de moradias populares e estímulos à regularização fundiária, com o objetivo de formalizar o mercado imobiliário voltado para as classes mais baixas. O documento propõe também a *racionalização na concessão de subsídios para que mais famílias possam usufruir dos benefícios*, a modernização

famílias com renda até três salários mínimos, tende a haver um desequilíbrio na distribuição dos recursos de programas habitacionais operacionalizados pela CEF em cotejo com as necessidades habitacionais das diversas faixas de renda. Segundo Vilaça (2004: p.15), entre 1995 a 2003 foram investidos, com recursos do FGTS, FAT, FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e OGU, R\$ 24,88 bilhões em habitação. Os recursos do FGTS, geridos pela CEF, responderam por 82,4% dos financiamentos para as habitações de interesse social, um montante de cerca de R\$ 20,51 bilhões. Deste total, apenas R\$ 1,03 bilhão foi destinado à faixa de renda que vai até três salários mínimos, ou seja, 5%. Os outros programas que contemplam a mesma faixa de renda (PSH, Morar Melhor, Habitar Brasil BID) somaram o valor de R\$ 1,97 bilhão. Assim, dos R\$ 24,88 bilhões despendidos em habitação com recursos do FGTS e OGU, no período de sete anos, apenas 12%, ou seja, R\$ 3 bilhões, foram alocados às famílias com faixa de renda de até três salários mínimos.

---

do sistema de registro de imóveis, com centralização das informações fiscais, de propriedades e dívidas, e a criação de um cadastro positivo de crédito que agilize a concessão de crédito e reduza o custo do empréstimo.

**Quadro 3. Outros Programas com Recursos da União**

Programa FAT – Habitação – Imóveis na Planta e/ou em Construção	
Objetivo	Viabilizar a produção de empreendimentos, financiando imóveis na planta ou em fase de construção, diretamente a pessoas físicas, alavancando a indústria da construção civil e gerando emprego e renda.
Público Alvo	Pessoas físicas, independente da faixa de renda.
Modalidades	Aquisição de terreno e construção; e Construção em terreno de propriedade do cliente.
FGTS	Pode ser utilizado como recurso próprio durante a fase de construção, desde que atendidas as condições específicas relativas à utilização.
Limites de Avaliação e Financiamento	O valor de avaliação é limitado a R\$ 450.000,00 por unidade, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador; e de R\$ 300.000,00 nas demais localidades. O valor de financiamento é limitado a R\$ 180.000,00 por unidade.
Características Gerais	A operação consiste na emissão de Carta de Garantia de Financiamento à Proponente/Construtora, assegurando a contratação individual do financiamento com beneficiários, pessoas físicas, por meio de instrumento particular; Pode ser financiado até 90% do valor de venda do imóvel, limitado ao valor de avaliação da CEF; O proponente deve comprovar a capacidade para integralizar o valor do imóvel com recursos próprios e/ou da conta vinculada do FGTS; A construtora é devedora solidária até a entrega das unidades ao mutuário; e O prazo para a construção será de acordo com o projeto aprovado, limitado a 24 meses.
Programa FAT – Habitação – Aquisição ou Construção	
Objetivo	Linha de financiamento para aquisição ou construção de imóvel residencial urbano novo, destinada à classe média, criada com objetivo de reduzir o déficit habitacional bem como gerar emprego e renda.
Finalidade	Linha de crédito imobiliário destinada à pessoa física, com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, vinculada ao Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil e ao SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário.
Modalidades	Aquisição de imóvel novo residencial; Aquisição de terreno e construção; e Construção em terreno de propriedade do cliente
FGTS	É permitida a utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS para pagamento parcial do imóvel, desde que atendidas as condições previstas.
Limites	Valor máximo de financiamento: Até R\$ 180.000,00, observada a capacidade de pagamento apurada pelo sistema de mensuração de risco de crédito da CEF; Valor venal máximo: Até R\$ 350.000,00; ou Até R\$ 450.000,00 para imóvel situado nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Salvador.

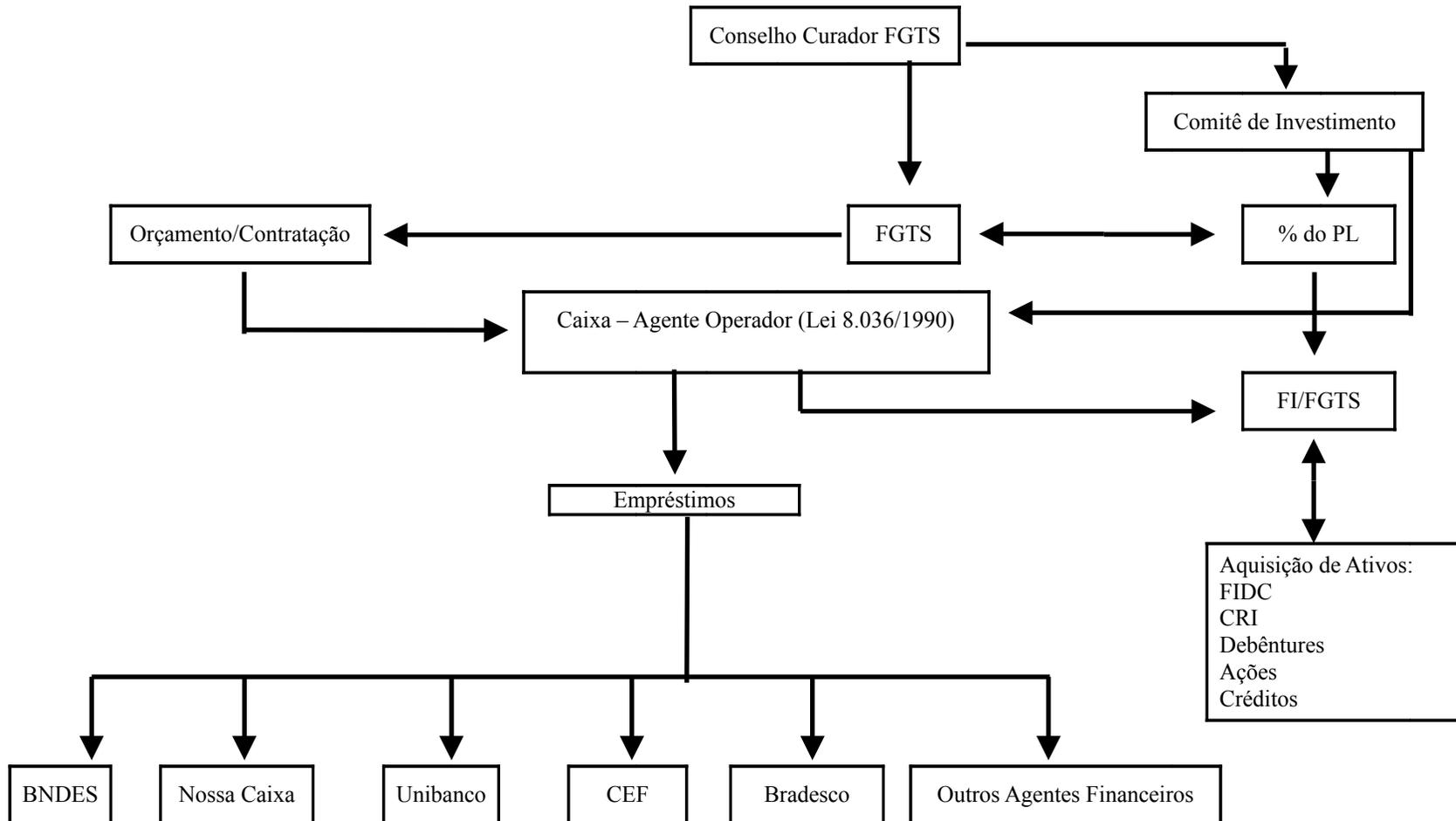
**Continua**

**Quadro 3. Outros Programas com Recursos da União**

Programa de Subsídio à Habitação – PSH	
Objetivo	I – Complementar, a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço de imóveis residenciais; e II – Assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras.
Público Alvo	Famílias com renda de até R\$ 1.000,00.
Estrutura financeira da operação	Mutuário retorna apenas custo do <i>funding</i> , limitado a 6% a.a.. O PSH cobre todos os demais componentes de custos e de remuneração do agente financeiro.
Modalidades	Imóvel na planta; Construção/término de construções; Aquisição de imóvel pronto; e Material de construção (exceto reforma/ampliação)
Programa Habitacionais Via Setor Público – Programa MORAR MELHOR	
Objetivo	Promover ações integradas de desenvolvimento urbano nas regiões de maior concentração de pobreza do país, contribuindo para a universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico e ambiental, ampliando a oferta de habitações e promovendo a melhoria das condições de habitabilidade e da infra-estrutura urbana, destinando-se a áreas com frágil base econômica.
Recursos	O Programa é operado com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, que são repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas. Os recursos são depositados em conta específica, aberta em uma agência da CEF, exclusivamente para movimentação de valores relativos à execução do objeto do contrato assinado.
Modalidades	Ação de Lotes Urbanizados; Ação Urbanização; e Ação Produção de Moradias.
Construcard	
Objetivo	Linha de financiamento habitacional destinada à compra de material de construção a ser utilizada na construção, reforma e/ou ampliação de imóvel residencial urbano.
Limite	Mínimo de R\$ 1.000,00 e máximo de R\$ 180.000,00, dès que de acordo com a capacidade de pagamento do interessado.
Consórcio Imobiliário	
Objetivo	Uma forma de se planejar, a médio ou longo prazos, a aquisição de um bem imóvel.
Modalidades	Aquisição de imóvel pronto (novo ou usado); Aquisição de lote urbanizado; Quitação de saldo devedor habitacional; e Aquisição de imóvel rural.

Fonte: Costa (2003).

**Figura 4. Fundo de Investimento-FGTS – Fluxo das aplicações**



Fonte: CEF

Tabela 6. Dívida Consolidada Líquida – DCL (valores atualizados em 11/10/2007)

R\$ mil

UF	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	30/08/07
AC	705.834	653.786	703.747	694.081	718.119	655.896	844.825	663.162
AL	2.670.510	2.451.353	3.491.788	4.482.250	5.072.920	5.487.783	5.927.277	5.895.857
AM	1.925.679	1.568.313	1.850.103	1.696.945	1.681.725	1.602.703	1.556.436	1.090.854
AP	31.016	35.232	226.777	260.458	273.970	151.826	172.481	n.d.
BA	8.362.057	9.758.867	12.156.457	12.246.048	12.878.412	12.048.374	11.616.488	10.686.717
CE	2.711.864	3.402.000	4.543.190	4.448.874	4.276.527	3.876.734	3.641.566	2.770.258
DF	1.153.478	1.200.158	1.587.309	1.599.518	1.467.462	2.128.696	2.278.953	1.012.452
ES	2.129.037	2.123.028	2.963.875	3.385.641	3.011.009	2.247.686	1.872.059	1.153.234
GO	8.369.621	9.029.903	10.611.539	10.948.751	11.744.077	11.386.819	11.334.808	n.d.
MA	4.624.286	4.452.327	5.784.811	5.448.982	5.141.515	4.908.145	5.054.291	4.064.571
MG	13.614.394	26.757.537	32.941.741	34.735.247	37.464.487	39.706.846	41.766.599	40.279.216
MS	4.133.669	4.507.029	5.450.997	5.662.201	6.001.254	6.117.359	6.207.989	5.786.192
MT	4.379.490	4.107.381	3.995.655	5.506.364	5.037.846	4.781.493	4.959.587	4.648.039
PA	1.314.362	1.713.754	2.138.123	2.121.048	2.458.420	2.229.659	2.436.549	1.771.054
PB	2.438.937	1.977.968	2.769.785	2.618.406	2.513.817	2.584.626	2.463.929	1.971.161
PE	2.961.347	4.253.625	5.495.023	5.429.048	5.495.263	5.230.444	4.920.433	3.811.955
PI	2.002.176	2.241.789	2.602.589	2.561.526	2.751.157	2.580.295	2.262.084	1.615.694
PR	7.353.797	8.395.766	9.269.301	8.755.690	9.951.077	13.490.215	14.346.486	13.882.178
RJ	23.870.049	25.840.552	35.449.514	38.571.989	42.929.196	43.901.530	45.072.844	43.309.851
RN	1.148.656	964.036	1.291.902	1.157.033	992.857	1.001.351	970.171	880.485
RO	1.002.894	1.076.043	1.745.381	1.781.627	1.807.978	1.774.749	1.640.206	1.440.306
RR	160.000	171.309	257.377	289.172	32.909	159.669	123.991	149.466
RS	17.740.010	18.535.183	23.496.895	27.606.812	30.353.246	31.835.491	33.743.927	34.099.282
SC	6.018.289	5.680.842	8.511.284	8.555.064	9.324.484	8.019.912	8.030.930	7.344.958
SE	1.064.373	1.086.809	1.215.477	1.236.566	1.322.030	1.149.727	1.636.893	1.235.506
SP	62.347.593	70.308.906	90.210.046	97.876.864	110.330.939	111.916.498	118.355.919	117.006.588
TO	323.219	291.442	515.266	403.239	607.264	312.979	308.144	251.063
Total	184.556.637	212.584.938	271.275.952	290.079.444	315.639.960	309.544.304	333.545.866	306.820.101

**Fonte:** Relatórios Fiscais homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN no. 109/2002. Disponível em – [http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas\\_estaduais\\_divida\\_liquida.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas_estaduais_divida_liquida.pdf).

**Nota:** n.d. Informação não-disponível.

**Tabela 7. Receita Corrente Líquida – RCL (valores atualizados em 11/10/2007)**

R\$ mil

UF	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	30/08/07
AC	677.082	784.799	970.673	1.023.480	1.156.660	1.466.890	1.635.875	1.848.776
AL	1.195.875	1.375.355	1.477.875	1.619.021	1.918.255	2.442.959	2.674.902	2.908.214
AM	1.925.171	1.925.171	2.288.852	2.767.751	3.054.642	3.751.410	4.670.314	4.915.894
AP	678.300	701.103	810.519	940.819	1.210.060	1.444.006	1.594.277	n.d.
BA	5.105.240	5.105.240	5.715.509	6.693.304	7.506.520	9.075.419	10.329.111	11.883.731
CE	3.103.121	3.628.078	3.866.405	4.209.618	4.636.442	5.304.380	6.032.606	6.288.619
DF	3.209.332	3.419.965	3.987.827	4.467.483	5.309.061	6.149.618	6.969.807	7.401.707
ES	2.176.256	2.565.412	2.560.765	3.331.517	4.122.214	5.143.638	5.552.712	6.137.688
GO	2.671.633	3.208.572	3.829.074	4.553.742	5.304.978	6.153.147	6.230.992	n.d.
MA	1.794.116	2.121.935	2.121.935	2.454.001	2.950.836	3.700.427	4.385.985	4.693.059
MG	9.629.796	11.412.858	12.542.039	14.305.976	16.695.979	19.550.334	22.083.399	22.562.592
MS	1.335.384	1.531.786	1.756.433	2.123.550	2.579.044	3.041.883	3.427.592	3.780.254
MT	1.748.543	2.085.871	2.512.858	3.136.452	3.872.936	4.296.180	4.516.921	4.881.501
PA	2.313.543	2.706.265	3.204.737	3.503.004	4.068.167	4.847.313	5.590.771	6.151.887
PB	1.599.214	1.801.118	1.944.563	2.234.882	2.335.662	2.912.034	3.254.483	3.420.313
PE	3.458.438	3.803.157	4.383.769	4.629.449	5.295.561	6.281.379	7.388.664	7.884.201
PI	1.155.252	1.290.514	1.586.525	1.689.464	1.940.461	2.357.829	2.671.043	2.801.062
PR	5.709.876	6.260.845	7.490.807	8.367.454	9.245.030	10.453.929	11.406.920	12.023.165
RJ	11.529.908	13.608.848	15.100.326	19.168.781	21.009.274	23.094.091	26.132.742	26.455.107
RN	1.620.144	1.784.766	1.999.524	2.166.858	2.618.951	3.144.162	3.691.537	3.608.955
RO	902.789	1.022.129	1.204.801	1.467.002	1.757.061	2.094.079	2.282.720	2.482.495
RR	517.009	604.774	732.306	668.297	776.946	1.038.551	1.200.018	1.278.811
RS	6.657.896	7.378.894	8.414.927	9.859.597	10.736.730	12.349.352	13.312.373	13.858.313
SC	3.288.096	3.904.463	4.373.551	5.129.578	5.669.194	6.718.512	7.376.828	7.820.945
SE	1.209.361	1.395.943	1.674.710	1.805.467	2.043.107	2.536.658	2.865.674	2.992.094
SP	32.298.817	35.683.659	39.675.808	43.699.168	49.479.722	56.775.075	62.468.354	68.984.488
TO	922.333	1.084.734	1.391.422	1.537.933	1.743.111	2.268.410	2.416.421	2.635.677
Total	108.432.525	123.170.204	139.075.233	158.653.755	181.302.271	210.188.337	233.194.107	239.699.546

**Fonte:** Relatórios Fiscais homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN no. 109/2002. Disponível em – [http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas\\_estaduais\\_divida\\_liquida.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas_estaduais_divida_liquida.pdf).

**Nota:** n.d. Informação não-disponível.

**Tabela 8. Relação DCL/RCL (valores atualizados em 11/10/2007)**

UF	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	30/08/07
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,36
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2,03
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,22
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	n.d.
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,90
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,60	0,44
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33	0,14
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	n.d.
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,87
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,79
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81	1,53
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10	0,95
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44	0,29
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,58
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,48
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,58
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,15
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,64
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,24
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,58
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10	0,12
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,46
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,94
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,41
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,70
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,10
Total	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	1,47	1,43	1,28

**Fonte:** Relatórios Fiscais homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN no. 109/2002. Disponível em

[http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas\\_estaduais\\_divida\\_liquida.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas_estaduais_divida_liquida.pdf).

**Nota:** n.d. Informação não-disponível.

**Tabela 9. Resultado Primário dos Estados (valores atualizados em 12/03/2007)**

	R\$ mil						
UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	-12.816	158.116	87.381	135.307	102.225	124.235	-84.536
AL	103.170	899.476	374.707	234.552	212.303	211.582	n.d.
AM	495.487	-216.407	305.789	365.567	215.373	148.872	150.659
AP	83.863	130.278	157.211	184.697	236.990	380.183	n.d.
BA	76.064	170.920	642.037	719.094	981.233	896.168	1.192.858
CE	21.392	328.184	434.040	577.008	585.152	787.927	211.278
DF	108.252	219.461	148.399	173.900	231.868	199.079	53.119
ES	-29.776	637.159	625.954	894.388	1.135.802	1.297.886	1.163.835
GO	-44.906	372.907	214.790	1.043.253	537.178	715.326	843.786
MA	271.324	-77.911	369.591	722.474	1.045.058	1.472.428	1.217.841
MG	-315.347	270.555	448.874	1.238.375	1.523.275	1.928.250	1.937.082
MS	-72.073	207.907	411.944	384.727	502.946	255.025	304.158
MT	29.726	360.482	408.808	546.098	553.901	606.455	448.470
PA	114.210	123.847	134.631	214.679	176.106	265.628	-60.639
PB	253.512	-23.364	275.440	356.294	300.370	320.488	288.831
PE	-486.581	-442.781	-238.033	293.126	410.291	646.931	585.795
PI	-138.102	-160.087	259.079	279.283	257.166	469.749	213.995
PR	2.520.608	643.313	755.537	1.303.444	1.261.011	1.395.255	93.985
RJ	1.096.659	721.296	255.808	1.860.623	2.204.018	1.971.290	1.891.736
RN	71.227	138	52.032	149.045	188.105	213.386	180.922
RO	167.581	86.724	37.176	141.326	125.620	203.398	154.783
RR	-61.909	596.265	222.550	323.672	307.695	640.074	327.622
RS	455.044	-294.643	-64.528	-99.580	35.979	572.131	454.197
SC	-17.289	720.275	-855.391	643.742	439.017	522.516	588.959
SE	-28.671	-56.224	148.614	98.488	26.534	263.231	-1.426.600
SP	1.606.756	2.556.917	3.011.269	3.549.842	3.704.348	3.458.154	5.028.344
TO	140.916	161.139	85.646	106.083	44.642	188.984	120.765
Total	6.408.321	8.093.942	8.709.355	16.439.507	17.344.206	20.154.632	15.881.243
Total/PIB	0,58%	0,67%	0,69%	1,06%	0,98%	1,04%	n.d.

**Fonte:** Relatórios Fiscais homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN no. 109/2002; PIB – IBGE. Disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/Financas\\_Estaduais\\_RNominal\\_Primario.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/Financas_Estaduais_RNominal_Primario.pdf).

**Notas:**

1. O sinal negativo indica déficit.
2. n.d. Informação não disponível.

**Tabela 10. Resultado Nominal dos Estados (valores atualizados em 12/03/2007)**

	R\$ mil						
UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	93.306	-35.018	63.636	-9.519	24.037	-62.223	155.402
AL	n.d.	174.591	800.390	201.625	467.880	199.073	n.d.
AM	318.000	-230.000	-46.000	-243.934	-359.106	-129.510	-48.833
AP	n.d.	4.634	-39.614	23.112	13.512	-162.176	n.d.
BA	880.993	1.115.111	2.397.589	89.591	632.363	-830.036	-431.886
CE	n.d.	-324.000	-331.000	-94.315	-172.347	-399.794	-470.593
DF	24.702	46.680	424.356	12.209	-132.056	22.402	150.257
ES	n.d.	10.709	675.265	283.182	-361.296	-704.938	-380.669
GO	n.d.	772.594	1.910.480	337.212	776.841	3.169	65.767
MA	n.d.	663.787	982.774	137.748	-307.467	-1.060.103	146.147
MG	13.669	2.288.780	-874.341	3.892.554	2.998.107	1.556.184	2.060.998
MS	n.d.	230.100	920.718	165.928	312.757	15	257.151
MT	n.d.	432.868	2.423.826	-1.522.032	-487.869	-314.542	-358.135
PA	41.301	0,365	424.369	-17.075	-55.879	-275.449	144.369
PB	125.834	-29.100	453.859	-151.379	-218.714	74.539	-114.500
PE	24.387	194.731	734.395	7.442	61.745	-281.780	-463.166
PI	99.375	148.520	177.803	-151.534	305.231	-315.152	-375.786
PR	-610.250	943.325	3.352.383	-660.054	-355.562	2.873.233	-2.495.539
RJ	n.d.	1.970.975	4.990.012	3.508.101	3.941.017	-157.845	1.151.679
RN	122.519	13.416	327.867	-47.569	-164.176	-193.502	46.006
RO	-39.571	15.485	-177.520	-75.846	26.349	-163.618	-27.764
RR	n.d.	31.525	-139.853	-265.932	41.401	65.013	7.161
RS	2.465.395	2.813.778	4.961.712	1.903.453	2.746.433	1.482.246	1.928.149
SC	306.550	-28.739	2.560.272	186.214	769.421	-1.304.573	117.119
SE	45.448	22.437	128.670	21.089	85.464	-174.488	281.334
SP	n.d.	8.040.708	19.184.823	8.650.161	12.490.947	3.714.442	6.598.207
TO	-46.776	-74.998	223.824	-112.027	204.025	-294.284	-4.836
Total	3.864.882	19.273.264	46.510.695	16.068.405	23.283.058	3.166.303	7.938.040
Total/PIB	0,35%	1,61%	3,52%	1,03%	1,32%	0,16%	n.d.

**Fonte:** Relatórios Fiscais homologados no SISTN em cumprimento à Portaria STN no. 109/2002; PIB – IBGE. Disponível em – [http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/Financas\\_Estaduais\\_RNominal\\_Primary.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/Financas_Estaduais_RNominal_Primary.pdf).

**Notas:**

1. O sinal negativo indica déficit.
2. n.d. Informação não disponível.

## Referências bibliográficas

- ABDIB. *Agenda da Infra-estrutura* (2007-2010). São Paulo: Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base, 2006. Disponível em – <http://www.abdib.org.br>.
- AFONSO, José Roberto R. & BIASOTO JR., Geraldo. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições, *Revista do BNDES*, vol. 14, n. 27. Rio de Janeiro, BNDES, Junho 2007b, p. 71-122.
- AFONSO, José Roberto R. & BIASOTO JR., Geraldo. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó, *Revista Novos Estudos*, n. 77. São Paulo: Cebrap, 2007c, p. 7-26.
- AFONSO, José Roberto R. & BIASOTO JR., Geraldo. *Para acelerar (mesmo) e melhorar o investimento público no Brasil*. Trabalho apresentado no Congresso Latino-americano de Investimento Público, 2007a (mimeo).
- ALMEIDA, Julio Sérgio G. de. *Análise das instituições de financiamento públicas*. Rio de Janeiro: Ipea (Relatório Final da Pesquisa Ipea/Pnud), 1998.
- ALVES, Paulo Roberto Rodrigues. *O desenvolvimento do sistema financeiro imobiliário e da securitização de recebíveis imobiliários na redução do déficit habitacional brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia (monografia), julho de 2005.
- AMITRANO, Claudio R. Produção e investimento na indústria brasileira no período recente. Relatório I do Projeto de Pesquisa – *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento* –, Subprojeto VII. Estrutura produtiva, emprego e produtividade. Campinas: Cecon/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, 2007 (mimeo).
- ANDRADE, Rogério P. de & DEOS, Simone Silva de. *O Banco do Brasil de meados dos anos 1990 até o período recente: uma análise a partir da regulamentação de Basileia*. Campinas: Ceri/IE/Unicamp (Relatório de Pesquisa), 2007.
- ARIDA, Pérsio. Mecanismos compulsórios e mercado de capitais: propostas de política econômica, in: BACHA, Edmar Lisboa & OLIVERIA Filho, Luiz Chrysostomo de (Orgs.) *Mercado de capitais e crescimento econômico: lições internacionais, desafios brasileiros*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria Ltda e Anbid, 2005, p. 205-214.
- ARONOVICH, Selma & FERNANDES, Andréa Gomes. A atuação do governo no mercado de crédito: experiências de IFDs em países desenvolvidos. *Revista do BNDES*, vol. 13, no. 25. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2006, p. 3-34. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- ASSMANN, Plínio. *Uma nova macroeconomia para os investimentos de infra-estrutura*. São Paulo: maio de 2006 (mimeo).
- BACHA, Edmar L. Incerteza jurisdicional e crédito de longo prazo, in: BACHA, Edmar Lisboa & OLIVERIA Filho, Luiz Chrysostomo de (Orgs.) *Mercado de capitais e crescimento econômico: lições internacionais, desafios brasileiros*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria Ltda e Anbid, 2005, p. 169-173.
- BAER, Monica & CINTRA, Marcos Antonio M. (2004) *Brasil: investimento estrangeiro direto e estratégias empresariais*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, setembro. Uma versão simplificada desse trabalho foi publicada no relatório – *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* – “Brasil: inversión extranjera directa y estrategias”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2005, p. 85-140. Disponível em – <http://www.cepal.org>.

- BALTAR, Paulo. *Atividade econômica, emprego formal, massa salarial, arrecadação e saques do FGTS*. Campinas: IE/Unicamp/Dieese/Ministério do Trabalho e Emprego (Relatório de Pesquisa), 2007.
- BANDAROVSKY, Sandra Helena. Indicadores de habitação e saneamento básico, in: *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Vol. IV – Brasil: indicadores sociais selecionados. Brasília, DF: Convênio Ministério da Previdência e Assistência Social/Comissão Econômica para América Latina e Caribe, p. 161-205, 1989.
- BARROS, Luiz C. Mendonça de & MIGUEL, Paulo Pereira. É preciso construir o amanhã agora, *Valor Econômico*, Caderno EU & Fim de Semana, São Paulo, 15 de junho de 2007, p. 9-10.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. Importações e crescimento anêmico, *Valor Econômico*, São Paulo, 6 de fevereiro de 2007.
- BERNARDINO, Ana Paula da Silva. Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica, *Revista do BNDES*, vol. 12, no. 23. Rio de Janeiro: BNDES, jun./2005, p. 53-72. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- BIANCARELI, André Martins. Globalização financeira, integração e ciclos de liquidez. Relatório I do Projeto de Pesquisa – *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento* – Subprojeto: II. Abertura, financiamento externo e sistema financeiro doméstico. Campinas: Cecon/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, 2007a (mimeo).
- BIANCARELI, André Martins. O sistema financeiro doméstico e os ciclos internacionais de liquidez. Relatório II do Projeto de pesquisa – *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento* – Subprojeto II. Abertura, financiamento externo e sistema financeiro doméstico. Campinas: Cecon/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, 2007b (mimeo).
- BITTENCOURT, Gilson Alceu. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp (Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente), 2003.
- BNDES. *BNDES – 50 anos de desenvolvimento*. Entrevistas e depoimentos. Rio de Janeiro: BNDES, setembro/2002. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Entrevistas.pdf>.
- BONELLI, Regis, PINHEIRO, Armando Castelar. O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios para o BNDES, *Revista do BNDES*, vol. 1, no. 1. Rio de Janeiro: BNDES, p. 17-36, jun. 1994.
- BRAGA, José Carlos S. *O capitalismo brasileiro tal qual ele é: observações sobre “o modelo pós-desenvolvimentista”*, 1994/2006. Campinas: IE/Unicamp (mimeo), 2006.
- CAGNIN, Rafael F. *O mercado imobiliário e a recuperação econômica dos EUA após 2002*. Campinas: IE/Unicamp (Dissertação de Mestrado), novembro de 2007.
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. Estrutura e padrões de competição no sistema bancário brasileiro: uma hipótese para investigação e alguma evidência preliminar, in: PAULA, Luiz Fernando de & OREIRO, José Luís (Orgs.) *Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Campus/Elsevier, 2007, p.103-123.
- CARNEIRO, Dionísio D. & VALPASSOS, Marcus V. F. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para ação futura*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

- CARNEIRO, Ricardo de M. *Dinâmica de crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo*. Campinas: IE/Unicamp (Texto para Discussão, no. 130), agosto de 2007b. Disponível em – <http://www.eco.unicamp.br>.
- CARNEIRO, Ricardo. Determinantes do investimento. Relatório I do Projeto de Pesquisa – *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. Campinas: Cecon/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, 2007a (mimeo).
- CARNEIRO, Ricardo. *Globalização e inconversibilidade monetária*. Campinas: IE/Unicamp (Texto para Discussão, no. 120), abril/2006. Disponível em – <http://www.eco.unicamp.br>.
- CARVALHO, Carlos E. & PINHEIRO, Maurício M. S. FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção, *Revista Economia e Sociedade*, no. 15. Campinas: IE/Unicamp, p.49-83, dez./2000. Disponível em – <http://www.eco.unicamp.br>.
- CARVALHO, Carlos E. & PINHEIRO, Maurício M. S. *FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção*. Brasília, D.F.: Ipea (Texto para Discussão, no. 671), 1999. Disponível em – <http://www.ipea.gov.br>.
- CARVALHO, Carlos Eduardo; STUDART, Rogério & ALVES Jr., Antônio José. *Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente*. Brasília, D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Texto para Discussão, no. 882), 2002.
- CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *A extinção da Sudene: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp (Tese de doutoramento em Economia Aplicada – Área de concentração: Economia Regional e Urbana), 2006.
- CASTRO, Lavinia Barros de. *Basiléia II: questões pendentes que interessam ao Brasil. Visão do Desenvolvimento*, no. 34. Rio de Janeiro: BNDES, 9 de agosto de 2006. Disponível em – [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao\\_34.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_34.pdf).
- CATERMOL, F. BNDES-EXIM: quinze anos de apoio às exportações brasileiras, *Revista do BNDES*, vol.12, n.24. Rio de Janeiro: BNDES, dez./2005. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- CINTRA, Marcos Antonio M. & CAGNIN, Rafael F. Os ciclos de ativos, de crédito e de investimento da economia americana, após 1982, *Revista Novos Estudos*, no. 79. São Paulo: Cebrap, novembro de 2007 (no prelo).
- CINTRA, Marcos Antonio M. & PRATES, Daniela M. The impact of Basle II on the structure of the Brazilian domestic financial system. Paper prepared for presentation during the *Workshop on Financial Liberalization and Global Governance*, held in Rio de Janeiro on 19- 20 March 2007. This event was organized by the Institute of Economics from the Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) and sponsored by IBase and Ford Foundation. Disponível em – <http://www.ibase.org.br>.
- CINTRA, Marcos Antonio M. A reestruturação patrimonial do sistema bancário brasileiro e os ciclos de crédito entre 1995 e 2005, in: CARNEIRO, Ricardo (Org.) *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, p.321-346, 2006.
- CINTRA, Marcos Antonio M. Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos. Relatório I do Projeto de pesquisa – *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos*.

Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, julho de 2007 (mimeo).

- CNI. *Financiamento no Brasil: desafio ao crescimento*. Brasília, D.F.: Confederação Nacional da Indústria/Unidade de Política Econômica, 2003. Disponível em – <http://www.cni.org.br>.
- CODEFAT. *Relatório de Gestão do FAT*, Exercício 2004. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego/Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2005.
- CODEFAT. *Relatório de Gestão do FAT*, Exercício 2005. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego/Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2006.
- CODEFAT. *Relatório de Gestão do FAT*, Exercício 2006. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego/Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, 2007.
- CONSELHO Curador do FGTS. *Exercícios 2003, 2004, 2005, 2006*. Brasília, D.F.: Conselho Curador do FGTS/Ministério do Trabalho. Disponível em – <http://www.mte.gov.br>.
- COSTA, Eduardo Bassit Lameiro da. *Financiamentos habitacionais existentes*. Brasília, D.F.: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa (Estudo), março de 2003. Disponível em – <http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema12/pdf/300453.pdf>.
- COSTA, Fernando Nogueira da. Caixa Econômica Federal: o papel social da Caixa Econômica Federal. In: *Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro*, 3ª. Mesa-Redonda do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 8-15, 28 de abril de 2006. Disponível em – <http://www.celsofurtado.org.br>.
- COSTANZI, Rogério Nagamine & RIBEIRO, Helio Vinicius Moreira. Abono salarial e salário mínimo, *Informações Fipe*. São Paulo: USP/Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, setembro de 2007.
- COUTINHO, Luciano G. *As novas diretrizes do BNDES*. Apresentação do Presidente do BNDES na ABERJ/SBERJ em 13 de setembro de 2007a. Disponível em – [http://www.bndes.gov.br/empresa/download/apresentacoes/lcoutinho\\_aberj.pdf](http://www.bndes.gov.br/empresa/download/apresentacoes/lcoutinho_aberj.pdf).
- COUTINHO, Luciano G. Retomando o desenvolvimento financeiro, *Valor Econômico*, São Paulo, 7 de maio de 2003, p.A11.
- COUTINHO, Luciano G. & BORGES, Bráulio L. A consolidação da estabilização e o desenvolvimento financeiro do Brasil, in: COUTINHO, Luciano G.; PRATES, Daniela M. & BICHARA, Julimar da Silva (Orgs.) *La dinámica de la economía brasileña*. Madrid: Embaixada do Brasil na Espanha, 2007 (no prelo).
- COUTINHO, Luciano. O lado ruim de um cenário bom, *Valor Econômico*, São Paulo, 12 de janeiro de 2007b.
- CURRALERO, Cláudia Regina B. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952/1996*. Campinas: IE/Unicamp (Dissertação de Mestrado), 1998.
- DIEESE. FGTS: seguro e fomento socioeconômico. *Nota Técnica*, no. 49. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, setembro de 2007. Disponível em – <http://www.dieese.org.br>.
- DIEESE. O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. *Nota Técnica*, no. 5. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, agosto de 2005.
- DURÃO, Vera Saavedra. BNDES quer reservas para financiar empresas, *Valor Econômico*, São Paulo, 20 de novembro de 2007, p.A3.

- FERREIRA, Adriana Nunes. *O BNDES de 1995 a 2006: de banco da privatização a banco da exportação*. Campinas: Ceri/IE/Unicamp (Relatório de Pesquisa), 2007 (mimeo).
- FIESP. *Propostas para melhoria de acesso ao crédito: agenda FAT/Proger*. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo/Decomtec, 27 de junho de 2005.
- 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. Disponível em – <http://www.cepal.org>.
- FREITAS, M. Cristina Penido de. *Evolução e determinantes do crédito bancário no período 2001-2006. Relatório II do Projeto de Pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto VIII. Crédito bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais*. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, agosto de 2007a (mimeo).
- FREITAS, M. Cristina Penido de. *Transformações institucionais do sistema bancário brasileiro. Relatório I do Projeto de Pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto VIII. Crédito bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais*. Campinas: Cecon/IE/Unicamp e Rio de Janeiro: BNDES, março de 2007b (mimeo).
- FURTADO, João. *O comportamento inovador das empresas industriais no Brasil*, in: Fórum Nacional, Seminário Especial – *Mini-Fórum em homenagem aos 40 anos do Ipea*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, setembro de 2004. Disponível em – <http://www.forumnacional.org.br>.
- GALVÃO, Arnaldo. *Aumento de despesas provoca déficit no FAT*, *Valor Econômico*, São Paulo, 18 de outubro de 2007, p. A3.
- GIAMBIAGI, Fabio & PINTO, Sol Garson B. *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): metodologia de avaliação do impacto das aplicações pelo BNDES no emprego*. Rio de Janeiro: BNDES, setembro de 1991. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- GIAMBIAGI, Fabio. *A Política de crédito do BNDES: conciliando a função de banco de desenvolvimento e os cuidados com os riscos*, *Revista do BNDES*, vol. 12, no. 23. Rio de Janeiro: BNDES, junho de 2005. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- IPEA. *1995-1998. Quatro anos de transformação*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.
- LEI de Diretrizes Orçamentárias – 2007. Anexo IV. 9 – *Avaliação da situação do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Brasília, D.F. (Art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a” da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000).
- LEI de Diretrizes Orçamentárias – 2008. Anexo III. 9 – *Avaliação da situação do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Brasília, D.F. (Art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a” da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000).
- LIMA, Eriksom Teixeira. *Crédito direcionado: como obter eficácia na sua aplicação?*, *Revista do BNDES*, vol. 13, no. 25. Rio de Janeiro: BNDES, jun./2006, p. 51-86. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *A situação financeira dos Estados e a reforma tributária*, in: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JR., G. (Orgs.) *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, p. 263-285, 2006.

- LOPREATO, Francisco Luiz C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp e Campinas: IE/Unicamp, 2002.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, n. 15, p. 117-158, dez. 2000.
- MAIA, Rosane de Almeida. *Fundo previdenciários e o financiamento do desenvolvimento: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão*. Campinas. Instituto de Economia/Unicamp, 2003 (Tese de doutoramento).
- MARINHO, Maria do Socorro Japiassú. *Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)*. Curitiba: Departamento de Economia/Universidade Federal do Paraná (tese de doutoramento), 2006. Disponível em <http://www.dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/items-by-author?author=Marinho%2C+Maria+do+Socorro+Japiassu>.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *A economia política da integração financeira e da privatização na América Latina*. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política promovido pela Sociedade Brasileira de Economia Política. Vitória: Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/Universidade Federal do Espírito Santo, 13 a 16 de junho de 2006. Disponível em – <http://www.sep.org.br>.
- MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. *Caixa Econômica Federal: em busca da solução do dilema público e rentável*. Campinas: Ceri/IE/Unicamp (Relatório de Pesquisa), 2006.
- MINISTÉRIO da Fazenda. *Fortalecimento das instituições financeiras federais*. Nota Oficial, Brasília, D.F.: Ministério da Fazenda, 22 de junho de 2001. Disponível em – <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2001/r010622.asp>.
- MINISTÉRIO da Fazenda. *Reforma tributária e política de desenvolvimento regional (PDR)*. Apresentação do Secretário de Política Econômica, Bernardo Appy, em audiência no Senado Federal, em 14 de junho de 2007. Brasília, D.F.: Ministério da Fazenda. Disponível em – <http://www.fazenda.gov.br>.
- MINISTÉRIO da Fazenda. *Reforma tributária: diagnóstico, objetivos da reforma, proposta para debate*. Apresentação preparada para a reunião com os governadores. Brasília, D.F.: Ministério da Fazenda, março de 2007. Disponível em – <http://www.fazenda.gov.br>.
- MINISTÉRIO das Cidades. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto, 2005*. Brasília, DF: Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS)/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Ministério das Cidades (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS), dezembro de 2006. Disponível em – <http://www.snis.gov.br>.
- MINISTÉRIO das Cidades. *Investimentos federais em saneamento*. Brasília, D.F.: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Ministério das Cidades (Relatório de aplicações entre 01 de janeiro de 2003 e 31 de dezembro de 2006), março de 2007. Disponível em – <http://www.cidades.gov.br/media/InvestimentosFederais200320062.pdf>.
- MINISTÉRIO das Cidades. *Saneamento ambiental*. Cadernos MCidades. Brasília, D.F.: Ministério das Cidades. Disponível em – <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=414>.
- MINISTÉRIO das Cidades. *Política nacional de habitação*. Cadernos MCidades. Brasília, D.F.: Ministério das Cidades. Disponível em – <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&id=414>.
- MODENESI, Rui. O Proemprego, o FAT e o BNDES: parceira entre a sociedade civil e o Estado, *Revista do BNDES*, vol.9, n. 18. Rio de Janeiro: BNDES, dez./2002, p. 3-32.

- MORETTO, Amilton José. *A integração das políticas e ações no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: visão sistêmica e ações recentes*. Relatório de Pesquisa. Campinas: Cesis/IE/Unicamp e São Paulo: Dieese, 2007 (mimeo).
- NAJBERG, Sheila. Transformação do sistema BNDES em financiador do setor privado, in: MONTEIRO Filha, Dulce C. & MODENESI, Rui L. (Orgs.). *BNDES, um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p.345-354.
- NÚCLEO de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). *Brasil 1985 – Relatório sobre a situação social do país*. Vol. II. Campinas: Editora da Unicamp, 1986, p.1-29.
- NÚCLEO de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). *Brasil 1987 – Relatório sobre a situação social do país*. Cap. VIII – Política de desenvolvimento urbano: habitação, saneamento básico e transportes coletivos. Campinas: Editora da Unicamp, p.489-541, 1989.
- OLIVEIRA Filho, Amaro de. Limites fiscais para operações de crédito de projetos públicos de saneamento ambiental: a experiência do BNDES com a flexibilização através da Resolução Bacen no. 3.153/2003, *BNDES Setorial*, no. 21. Rio de Janeiro: BNDES, março de 2005. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set2108.pdf>.
- OLIVEIRA, Gesner & TUROLLA, Frederico A. Investimento público em infra-estrutura: saneamento, *Revista Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, 2007 (no prelo).
- OLIVEIRA, Giuliano Contento de. *O comportamento recente do crédito e da estrutura patrimonial de grandes bancos no Brasil (2002-2005): uma abordagem pós-keynesiana*. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política promovido pela Sociedade Brasileira de Economia Política. Vitória: Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/Universidade Federal do Espírito Santo, 13 a 16 de junho de 2006. Disponível na página eletrônica – <http://www.sep.org.br>.
- 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.
- PINHEIRO, Maurício Mota S. *O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT*. Brasília, D.F.: Ipea (Texto para Discussão no. 485), 1997. Disponível em – <http://www.ipea.gov.br>.
- PINTO, Márcio Percival A.; CINTRA, Marcos Antonio M. & CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. Crise e “ajuste” das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005), in: PINTO, Márcio Percival A. & BIASOTO Jr., Geraldo (Orgs.) *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006, p.459-516. Publicado também como *Textos para Discussão*, no. 118. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em – <http://www.eco.unicamp.br>.
- PINTO, Marco Aurélio C.; PAULA, Paulo Brêda de & SALLES, Ana Beatriz T. A revitalização do sistema público de fomento como canal para acesso financeiro por MPMEs. *Revista do BNDES*, vol. 14, no. 27. Rio de Janeiro: BNDES, 2007, p. 141-162. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- PRADO, Luiz Carlos & MONTEIRO Filha, Dulce C. O BNDES e os Acordos de Capital de Basiléia, *Revista do BNDES*, vol. 12, no. 23. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, p. 177-200, junho de 2005. Disponível na página eletrônica – <http://www.bndes.gov.br>.
- PRATES, Daniela M.; CINTRA, Marcos Antonio M. & FREITAS, M. Cristina Penido. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo

- no Brasil dos anos 90, *Revista Economia e Sociedade*, No. 15. Campinas: IE/Unicamp, p. 85-116, 2000.
- PROCHNIK, Marta. Fontes de recursos do BNDES, *Revista do BNDES*, vol. 2, no. 4. Rio de Janeiro: BNDES, p. 143-180, dez./1995. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- SAFATLE, Claudia. CEF sugere ao BNDES se capitalizar com fundo do FGTS para infra-estrutura, *Valor Econômico*, São Paulo, 22 de novembro de 2007.
- SANTOS, Márcio M. & PAULA, Luiz Fernando R. de. Análise da política de saneamento no Brasil, in: *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Vol. III – Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, DF: Convênio Ministério da Previdência e Assistência Social/Comissão Econômica para América Latina e Caribe, p. 279-354, 1989.
- SANTOS, Vivian M. dos. Por dentro do FAT, *Revista do BNDES*, vol. 13, no. 26. Rio de Janeiro: BNDES, p.3-14, dez./2006. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- SILVA, Alexandre M. A. & CÂNDIDO Jr., José Oswaldo. *É o mercado míope em relação à política fiscal brasileira?*, Brasília, D.F.: Ipea (Texto para Discussão, no. 1.266), abril de 2007. Disponível em – <http://www.ipea.gov.br>.
- SOBREIRA, Rogério & ZENDRON, Patrícia. Implications of Basel II for the development banks. Paper prepared for presentation during the *Workshop on Financial Liberalization and Global Governance*, held in Rio de Janeiro on 19- 20 March 2007. This event was organized by the Institute of Economics from the Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) and sponsored by IBase and Ford Foundation. Disponível em – <http://www.ibase.org.br>.
- TORRES Filho, Ernani T. A reforma do sistema FAT-BNDES: críticas à proposta Arida, *Revista do BNDES*, vol. 12, no. 24. Rio de Janeiro: BNDES, dez./2005, p.31-42. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- TORRES Filho, Ernani T. BNDES: o papel dos bancos públicos no desenvolvimento, in: *Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro*, 3ª. Mesa-Redonda do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 28 de abril de 2006b, p.1-8. Disponível em – <http://www.celsofurtado.org.br>.
- TORRES Filho, Ernani T. Crédito direcionado e direcionamento do crédito: situação atual e perspectivas, *Revista do BNDES*, vol. 13, no. 25. Rio de Janeiro: BNDES, jun./2006a, p.35-50. Disponível em – <http://www.bndes.gov.br>.
- TORRES Filho, Ernani T. Direcionamento do crédito: papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. Rio de Janeiro: Anbid, 2007.
- TORRES Filho, Ernani T. & CARVALHO, Mônica E. de. Financiamento às exportações: instrumentos de apoio e de mitigação de riscos, in: VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; LIMA, Miguel & SILVER, Simão (Org.) *Gestão de negócios internacionais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 309-365.
- VIDOTTO, Carlos Augusto. *O programa de reestruturação dos bancos federais brasileiros nos anos noventa*: base doutrinária e afinidades teóricas. Niterói: Departamento de Economia/UFF, 2004 (mimeo).
- VIDOTTO, Carlos Augusto. *O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa*: um balanço das mudanças estruturais. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2002 (Tese de doutoramento).
- VIDOTTO, Carlos Augusto. *Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa*. Niterói: Departamento de Economia/UFF, 2003 (mimeo).

- VIDOTTO, Carlos Augusto. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas, *Economia e Sociedade*, vol. 14, no. 1 (24). Campinas: IE/Unicamp, jan./jun. 2005, p.57-84.
- VILAÇA, Marcos Vinicius. *Auditoria Operacional: Programa Morar Melhor*. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, D.F.: Tribunal de Contas da União (Acórdão 423/2004 – Plenário). Disponível em – <http://www.tcu.gov.br>.