

**O Fundo de Amparo
ao Trabalhador (FAT):
interações entre
o debate fiscal e a
política social**

**Brenda Brito Neves,
Amanda Martinho
Resende, Pedro Romero
Marques & Clara
Mendonça Saliba**

A nota analisa os mecanismos de financiamento e as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destacando seu papel como elo entre a política fiscal e social no Brasil. Sob a perspectiva fiscal, o FAT é financiado por parcela significativa da arrecadação tributária ligada às contribuições do PIS/PASEP, e garante a execução de gastos sociais que atenuam as dinâmicas cíclicas da economia brasileira, como é o caso do seguro-desemprego. Entretanto, há uma tendência histórica de desvinculação das receitas destinadas ao FAT para alocação em outras categorias de despesas. Sob a perspectiva das políticas sociais, essas realocações têm impacto na atuação do FAT: à medida que seus recursos são escoados para atender a demanda de outras despesas necessárias, as receitas remanescentes resumem-se progressivamente ao pagamento dos benefícios obrigatórios, com a redução dos recursos disponíveis para outros programas e políticas de apoio e incentivo ao trabalho e ao emprego. A retomada recente da política de aumento real do salário-mínimo, que vincula os referidos benefícios obrigatórios, adiciona mais uma camada de complexidade a essa discussão. Após uma apresentação da trajetória, nas últimas duas décadas, das principais receitas e despesas do FAT, buscamos contribuir com o debate fiscal a partir de dois argumentos complementares: a) a evolução das receitas e das despesas do FAT está fortemente atrelada ao ciclo econômico, mas também às decisões de política econômica; b) o FAT cumpre um importante papel na redução da desigualdade de renda.

NEVES, B. B.; RESENDE, A. M.; MARQUES, P. R.; SALIBA, C. M. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): interações entre o debate fiscal e a política social. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2025. (Nota de Política Econômica, n.81).

made.feausp@gmail.com

Os autores agradecem às equipes do Made e do CESIT-Unicamp pelas sugestões e comentários. Eventuais erros e omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores. Agradecem também a Co-Impact, Open Society Foundations e Wellspring Philanthropic Fund por seu apoio.

1. Introdução

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo contábil, de natureza financeira, estabelecido pela Lei 7.998 de 1990. Ele tem como objetivos o custeio do Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (Brasil, 1990). O FAT representa, portanto, um elo importante entre a política fiscal e social no Brasil. Esta nota atenta para este aspecto, enfocando as contradições do financiamento das políticas de incentivo e apoio ao trabalho e emprego no Brasil, em especial o seguro-desemprego e o abono salarial.

O abono salarial e o seguro-desemprego correspondem às principais rubricas do FAT. O seguro-desemprego é um benefício que tem como finalidade garantir assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa. Já o abono salarial é um benefício assegurado ao trabalhador que tenha exercido atividade formal por pelo menos 30 dias no ano-base, e esteja cadastrado há pelo menos 5 anos no PIS/PASEP, contados do primeiro emprego do empregado contribuinte. Ambos os programas são condicionados pela regra do salário-mínimo e, por isso, estão sujeitos a mudanças quando se modificam critérios relacionados a esse indicador de remuneração.

Em novembro de 2024, uma série de medidas fiscais foram anunciadas para adequar o nível e a taxa de crescimento das despesas governamentais às regras estabelecidas pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS), ou novo arcabouço fiscal, vigente desde agosto de 2023 (Lei Complementar nº 200). A principal alteração se deu em torno da institucionalização de uma nova regra de reajuste do salário-mínimo, que limitou seus aumentos reais (acima da inflação) aos limites inferior e superior do RFS (0,6% e 2,5% ao ano). Com isso, a expectativa do governo era reduzir as pressões fiscais associadas à trajetória de elevação do salário-mínimo, na medida em que este é o valor de referência para uma série de benefícios sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-Desemprego, Abono Salarial, e as aposentadorias. Considerando que as despesas públicas só podem crescer anualmente entre 0,6% e 2,5%, qualquer reajuste no salário-mínimo que esteja acima de 2,5%, por exemplo, implicaria um aumento do gasto social capaz de gerar pressão sobre o orçamento no mé-

dio prazo, podendo comprometer o cumprimento do arcabouço¹. Por um lado, a nova regra acomoda as pressões sobre o arcabouço fiscal. Por outro, traz à tona a discussão acerca de quanto adequações em torno do RFS impactam o efeito da política social. É sabido que, por exemplo, o aumento do valor do salário-mínimo ao longo das últimas duas décadas contribuiu não apenas para a expansão do gasto social, mas foi central para a redução da desigualdade brasileira (Komatsu e Menezes-Filho, 2016; Brito et al., 2017).

Essa interação entre política social e política fiscal é relevante no caso do FAT. O Fundo é financiado por parcela significativa da arrecadação tributária ligada às contribuições do PIS/PASEP, e garante a execução de gastos sociais que atenuam as dinâmicas cíclicas da economia brasileira, como é o caso do seguro-desemprego. Entretanto, como se verá ao longo desta nota, há uma tendência histórica de desvinculação das receitas destinadas ao FAT para alocação em outras categorias de despesas: é possível remanejar seus recursos na medida em que se tornam necessárias realocações de receitas para cumprir com outras despesas obrigatórias. Desde 2021, essa estratégia tem sido utilizada para acomodar os gastos previdenciários, o que foi regulamentado na Reforma da Previdência de 2019 (Brasil, 2019). Assim, se por um lado, o FAT é um instrumento de garantia dos direitos do trabalho e à renda, por outro, pode acabar servindo como variável de ajuste do orçamento. Sob a perspectiva das políticas sociais, essas realocações têm impacto na atuação do FAT: à medida que seus recursos são escoados para atender a demanda de outras despesas necessárias, as receitas remanescentes resumem-se progressivamente ao pagamento dos benefícios obrigatórios, com a redução dos recursos disponíveis para outros programas e políticas de apoio e incentivo ao trabalho e ao emprego. Assim, a interação entre política fiscal e social, no âmbito de competência do FAT, traz à tona algumas contradições do modelo de bem-estar proposto a partir da Constituição de 1988.

Buscando iluminar essas questões, esta nota é composta por três seções, além da introdução e conclusão. A primeira busca compreender o FAT no que corresponde a sua estrutura, com destaque a sua configuração orçamentária e a sua finalidade enquanto financiador de políticas públi-

¹A nova regra, que começará a valer a partir de 2026, também muda a forma de calcular quem tem direito ao Abono Salarial. Antes, para receber o benefício, o trabalhador precisava ter como remuneração, em média, até dois salários-mínimos por mês no ano-base, com reajuste conforme o salário-mínimo do ano. Com a mudança, o limite de renda será fixado com base no valor de dois salários-mínimos de 2023 (R\$2.640) e será corrigido apenas pela inflação a cada ano. Isso significa que, com o tempo, mesmo que o salário-mínimo aumente em termos reais, o valor máximo para ter acesso ao abono salarial será menor. A previsão do governo é que o teto de 1,5 salários-mínimos seja alcançado em 2035.

cas para o mercado de trabalho. A segunda seção busca localizar o FAT no debate fiscal. Por fim, a terceira seção demonstra como os dispêndios feitos pelo FAT compõem um importante instrumento de combate à desigualdade.

2. O FAT, as políticas de trabalho e emprego e sua gestão orçamentária

Desde a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada em 1943, uma série de processos, medidas e disputas vieram a constituir um arcabouço institucional em torno dos direitos e das políticas trabalhistas no Brasil. São exemplos relevantes desse arcabouço a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, que passou a assegurar o recebimento de um valor proporcional ao tempo trabalhado em caso de demissão sem justa causa; a formulação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) em 1970, que designou receitas tributárias para o financiamento de projetos associados à agenda trabalhista; a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine) em 1975, que se tornou o principal braço das políticas públicas de emprego do país; e, finalmente, a regulamentação do seguro-desemprego em 1986, que tinha como finalidade prover assistência financeira temporária ao desempregado, mitigando a perda de renda até sua realocação no mercado de trabalho².

Após a Constituição Federal de 1988, houve uma reorganização da institucionalidade em torno dos direitos trabalhistas, com o intuito de garantir capilaridade e condições de financiamento adequadas às políticas. Em 1990, a Lei nº 7.998 regula-menta o seguro-desemprego e o abono salarial, e cria o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Tanto o FAT quanto seu Conselho Deliberativo (Codefat) foram concebidos no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), cujo objetivo é auxiliar na organização do mercado de trabalho brasileiro a partir de políticas públicas direcionadas³.

Além de viabilizar políticas que impactam diretamente o mercado de trabalho formal, como o seguro-desemprego e o abono salarial, o FAT também cumpre a função de financiar o programa de intermediação de mão de obra, por meio do Sine,

e programas de qualificação profissional, que incluem a oferta de cursos voltados à formação e capacitação de trabalhadores, seja para sua inserção formal no mercado de trabalho, seja para a geração de renda por meio do trabalho autônomo (Lúcio, 2020; Dieese, 2014; Barbosa e Moretto, 1998). Ademais, os recursos emprestados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), isto é, tanto os repasses constitucionais quanto as aplicações de disponibilidades financeiras do FAT, contribuem direta e indiretamente para a criação e sustentação do emprego no Brasil (Santos, 2018).

2.1. Como funciona o orçamento do FAT?

O Quadro 1 sintetiza a estrutura do FAT no que compõem suas receitas, despesas e resultados orçamentários. Cada um dos elementos componentes será descrito e examinado ao longo do texto.

Quadro 1 - Quadro Sintético de Receitas, Obrigações e Resultados do FAT

(1) Receita Total	(2) Despesas Total
1.1 Receita PIS/PASEP 1.2 Receitas Financeiras 1.3 Contribuição Sindical 1.4 Recursos do Tesouro Nacional 1.5 Outras Receitas	(2.1) Despesas Correntes 2.1.1 Benefícios do Seguro-Desemprego 2.1.2 Benefícios do Abono Salarial 2.1.3 Intermediação de Mão de Obra - SINE 2.1.4 Qualificação Profissional 2.1.5 Outras Despesas (2.2) Despesas de Capital 2.2.1 Empréstimos ao BNDES
(1 - 2.1) Resultado Econômico = Receita Total - Despesas Correntes	
(1 - 2) Resultado Nominal = Receita Total - Despesa Total	

Fonte: Elaboração própria com base no Boletim de Informações Financeiras do FAT - MTE.

O Gráfico 1 ilustra a distribuição dos recursos que financiam o FAT. Como se vê, as receitas do Fundo são majoritariamente constituídas pela arrecadação gerada pelo PIS/PASEP. Em 2024, por exemplo, estes recursos responderam pelo aporte de R\$85 bilhões, o que representou 75% da receita total do FAT⁴. Em seus anos iniciais (1990-1994), o FAT recebia a totalidade dos re-

² O seguro-desemprego já estava previsto na Constituição brasileira de 1946. Entretanto, sua implementação se deu a partir do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 30 de abril de 1986. Após a Constituição de 1988, o benefício passa a integrar o Programa do Seguro-Desemprego, tendo um objetivo mais amplo que a pura assistência financeira ao trabalhador desempregado.
³ O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda era antes nomeado Sistema Público de Emprego (SPE), e tinha como função primordial ações no âmbito do emprego formal (trabalho assalariado). Após 2004, Matos, Rosalvos e Teixeira (2018) pontuam que as novas atribuições, além das conhecidas (seguro-desemprego, abono salarial, intermediação e qualificação de mão de obra), incluem "(...) certificação profissional; fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho" (p. 290). Dessa forma, convencionou chamar o SPE de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.
⁴ Para mais informações, ver aqui.

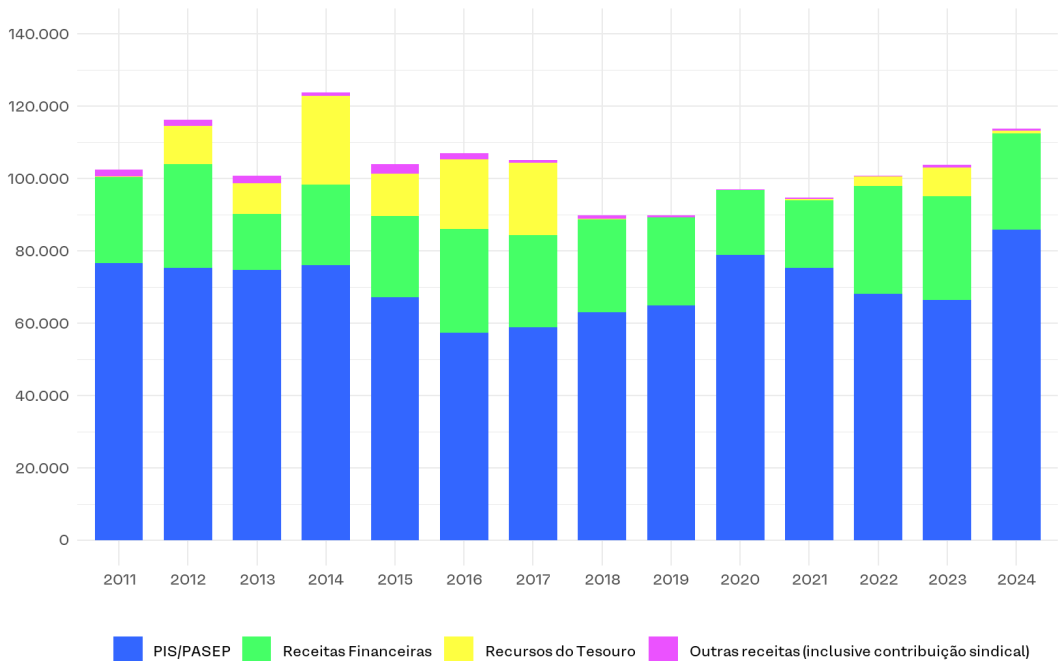
cursos arrecadados com o PIS/PASEP. Entretanto, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE)⁵, transformado em Desvinculação das Receitas da União (DRU) pela EC nº 27/2000, foram liberadas 20% das contribuições do PIS/PASEP para livre uso da União⁶. A porcentagem autorizada para DRU aumentou para 30% em 2016 (EC nº 93), sendo esta prática finalmente encerrada em 2019. A partir de 2021, porém, novamente uma parcela das receitas arrecadadas com o PIS/PASEP passou a ser retirada do FAT, sendo alocada para a cobertura dos gastos com a previdência (ver seção 3.1, Gráfico 6). No Gráfico 1, o total de receitas oriundas do PIS/PASEP já deduz as eventuais contribuições liberadas pela DRU. Isso explica a redução do montante disponível no ano de 2016 e sua manutenção em patamares mais baixos entre 2016 e 2019.

A segunda fonte mais importante de recursos refere-se às receitas vinculadas às aplicações financeiras administradas pelo FAT, que podem envolver aplicações domésticas e internacionais, por meio dos bancos públicos. Essas aplicações

têm como objetivo financiar linhas de crédito de acordo com as prioridades definidas no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda do FAT (PROGER)⁷. Os empréstimos ao BNDES caracterizam o maior componente dessas aplicações, em torno de 88% em 2024. O valor do patrimônio do FAT alcança aproximadamente 4% do PIB (Brasil, 2024). Assim, os rendimentos financeiros dessas aplicações representam uma parcela significativa das receitas do FAT (Gráfico 1) e têm sido importantes para assegurar liquidez ao pagamento dos benefícios obrigatórios que estão sob sua responsabilidade (seguro-desemprego e abono salarial, principalmente) (Silva, 2024).

A terceira fonte mais importante de recursos são os aportes feitos pelo Tesouro Nacional. Estes possuem uma origem associada à gestão orçamentária: representam recursos direcionados pelo Governo Federal para cobrir eventuais desequilíbrios causados pelas despesas obrigatórias do FAT. Assim, os aportes do Tesouro Nacional podem ocorrer quando há desequilíbrio entre as receitas e despesas do fundo. Esses repasses são essenciais

Gráfico 1. Composição dos recursos que financiam o FAT (em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2024)



Fonte: Elaboração própria com base no Boletim de Informações Financeiras do FAT – MTE.

⁵ Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1994.

⁶ A medida foi criada como mecanismo de estabilização do Plano Real, pois, em um momento de alta inflação e de implementação de medidas para estabilização da moeda, o controle do orçamento da União por meio de um ajuste fiscal era entendido como um elemento necessário à garantia da estabilidade econômica. A DRU foi considerada um instrumento que conferia maior flexibilidade ao governo, em meio a uma série de regulamentações econômicas em curso na década de 1990 (Dias, 2011).

⁷ O PROGER oferece diversas linhas de crédito, incluindo o PROGER Urbano, PROGER Turismo e PROGER Exportação. Essas linhas são direcionadas a empresas com faturamento anual de até R\$10 milhões e podem financiar itens essenciais para o desenvolvimento dos negócios, como obras de construção civil, instalações elétricas, móveis e utensílios, máquinas e equipamentos, atividades diretamente relacionadas à exportação, entre outras. Além disso, o PROGER complementa recursos para financiar linhas de crédito do BNDES, como o FAT Fomentar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

para garantir o pagamento dos benefícios obrigatórios e para viabilizar as transferências ao BNDES (Silva, 2024), que serão discutidas posteriormente. Por fim, vale um comentário sobre as contribuições sindicais. Estas corresponderam a menos de 1% das receitas do FAT entre 2011 e 2017. Sua desobrigação, aprovada na Reforma Trabalhista de 2017, pode ter contribuído para reduzir esse patamar desde então.

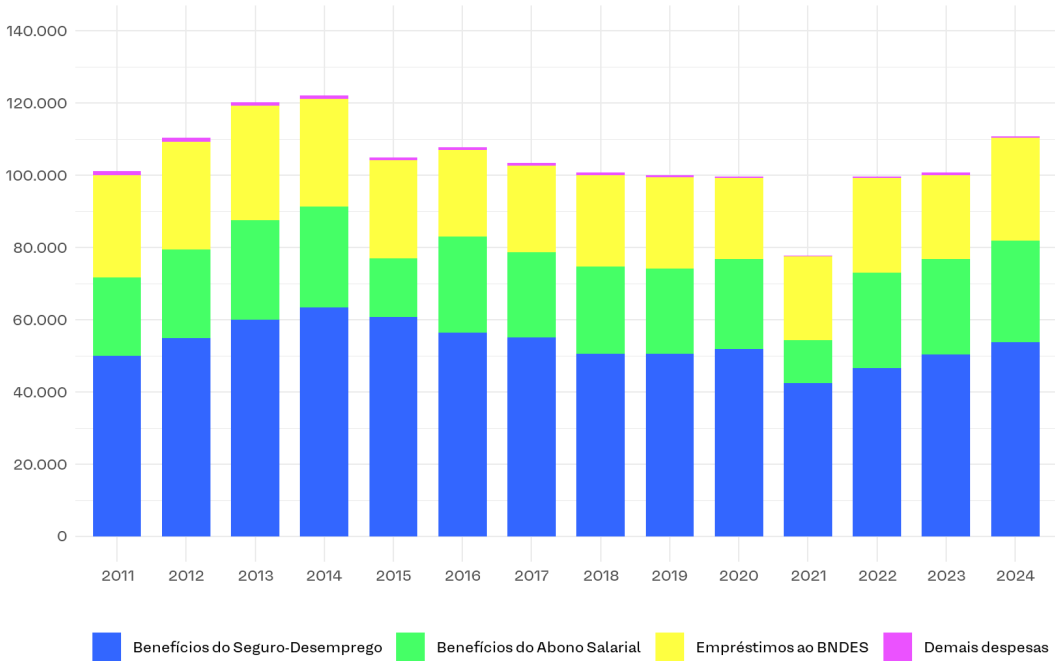
O Gráfico 2 mostra a distribuição das despesas do FAT. O destaque é dado às despesas obrigatórias representadas pelos benefícios constitucionais do seguro-desemprego e do abono salarial. Estas despesas não podem ser contingenciadas diante de necessidades fiscais, uma vez que são garantidas pela Constituição Federal (Artigos 201, III, e 239). Em média, para o período analisado, tais benefícios representam 74% do total despendido anualmente pelo FAT.

Em seguida, destacam-se as despesas de capital, ou melhor, as transferências feitas pelo FAT ao BNDES. Estes gastos não são computados no resultado econômico do Fundo (Quadro 1) e estão atrelados à arrecadação do PIS/PASEP, não podendo corresponder a menos de 28% do total de recursos arrecadados (Art. 239, § 1º, CF). Ou seja, este repasse é computado como patrimônio e retorna ao FAT como pagamento de juros e amortização.

Por fim, apesar de pouco representativas (em média, 0,7% do dispêndio anual do Fundo), as demais despesas são relevantes do ponto de vista do funcionamento das políticas de emprego no país: em média, R\$ 726 milhões são gastos anualmente com programas de qualificação e intermediação de mão de obra no bojo do Sistema Nacional de Emprego (Sine), incluindo os custos operacionais do Ministério do Trabalho. É pertinente mencionar que a cifra tem perdido importância nas despesas do FAT, apresentando quedas consecutivas em seu valor relativo: de 1,2% em 2011, essas despesas caem para 0,4% em 2024. O menor valor relativo foi de 0,3%, atingido nos anos de 2021 e 2022.

A partir desse panorama, algumas observações são necessárias. Primeiro, o FAT depende fundamentalmente de fontes de recursos variáveis (PIS/PASEP e receitas financeiras) e tem como principal despesa o pagamento obrigatório de benefícios constitucionais (seguro-desemprego e abono salarial). Sabe-se, com isso, que o equilíbrio entre despesas e receitas nem sempre é verificável quando se considera seu resultado nominal, que determina as variações em seu patrimônio ao longo do tempo⁸. Na última década, o Fundo apresentou resultado nominal negativo em diversos anos (2013, 2015, 2016, 2018, 2019 e 2020). Os aportes do Tesouro Nacional buscam mitigar essa

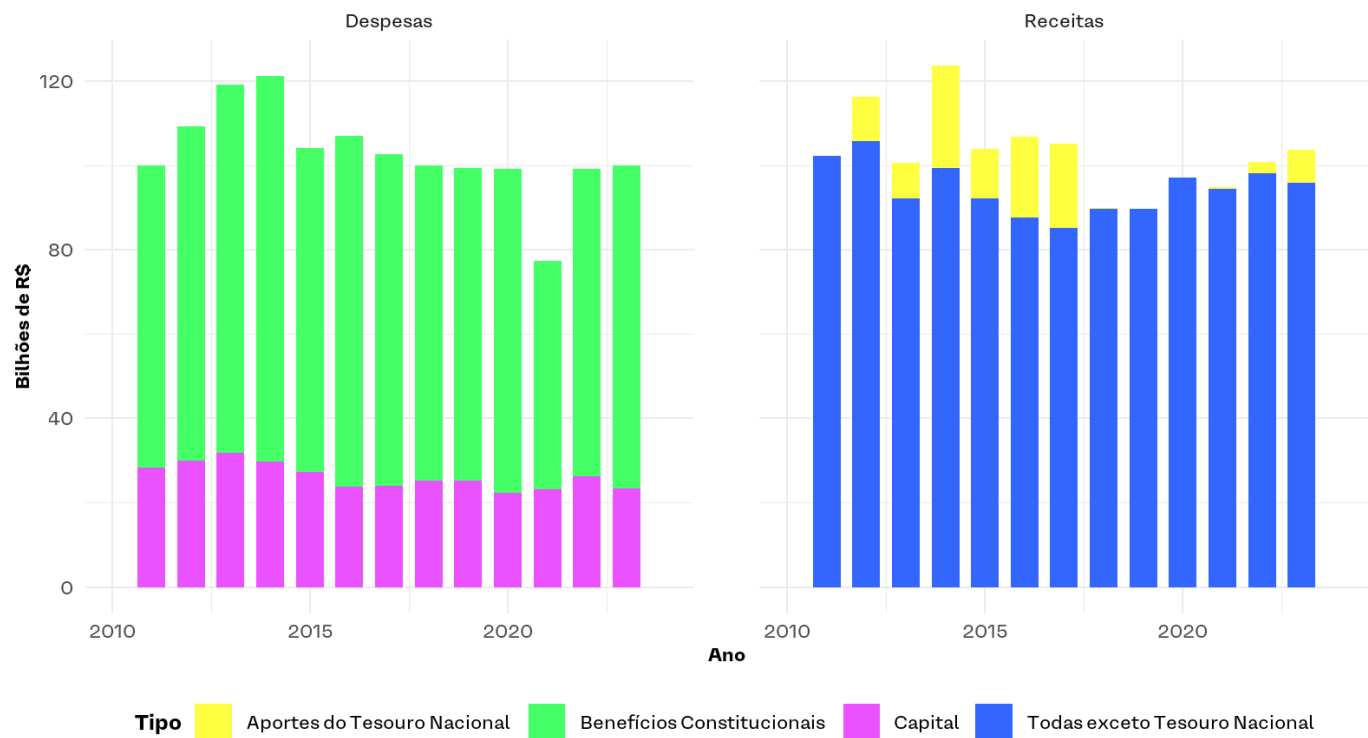
Gráfico 2. Principais componentes das Despesas (em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2024).



Fonte: Elaboração própria com base no Boletim de Informações Financeiras do FAT – MTE.

⁸“Com relação ao patrimônio do fundo, a parcela mais significativa é composta pelo FAT Constitucional. Esse fato tornou-se ainda mais evidente em meados da década de 2010, quando a situação deficitária do fundo ocasionou a redução da parcela do patrimônio do FAT Depósitos Especiais. Em 2007, o patrimônio da modalidade Depósitos Especiais era de quase R\$50 bilhões, ao passo que, em 2023, esse valor era inferior a R\$5 bilhões” (Borça Jr. et al., 2024). Tendo em vista os objetivos do presente estudo, foi priorizada a discussão sobre os fluxos de receitas e despesas do FAT, em detrimento de uma análise mais aprofundada das variações em seu patrimônio. Ainda assim, vale frisar que a redução do patrimônio do FAT Depósitos Especiais repercutiu, sobretudo, na

Gráfico 3. Receitas e despesas do FAT



Fonte: Elaboração própria com base no Boletim de Informações Financeiras do FAT – MTE. Valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2024.

situação de desequilíbrio conjuntural. No entanto, é importante frisar que, embora possa haver repasses do Tesouro frente a necessidade de financiamento do FAT, estes nem sempre ocorrem. No ano de 2018, por exemplo, não houve repasse significativo, por conta de restrições do próprio Tesouro, o que contribuiu para a situação de déficit (CGFAT/SPPRT/STRAB/SEPR/ME, 2019). Nesse caso, o FAT passa a depender principalmente de suas receitas próprias, como as provenientes do PIS/PASEP e das aplicações financeiras, para honrar seus compromissos (CGFAT/SPPRT/STRAB/SEPR/ME, 2019; ME, 2021).

O Gráfico 3 sugere que, no período analisado, a variação nos aportes do Tesouro⁹ acompanha o volume de gastos com benefícios constitucionais, indicando que, a depender do contexto, o FAT necessita de suporte orçamentário para cumprir com suas obrigações sem perdas relevantes em seu patrimônio.

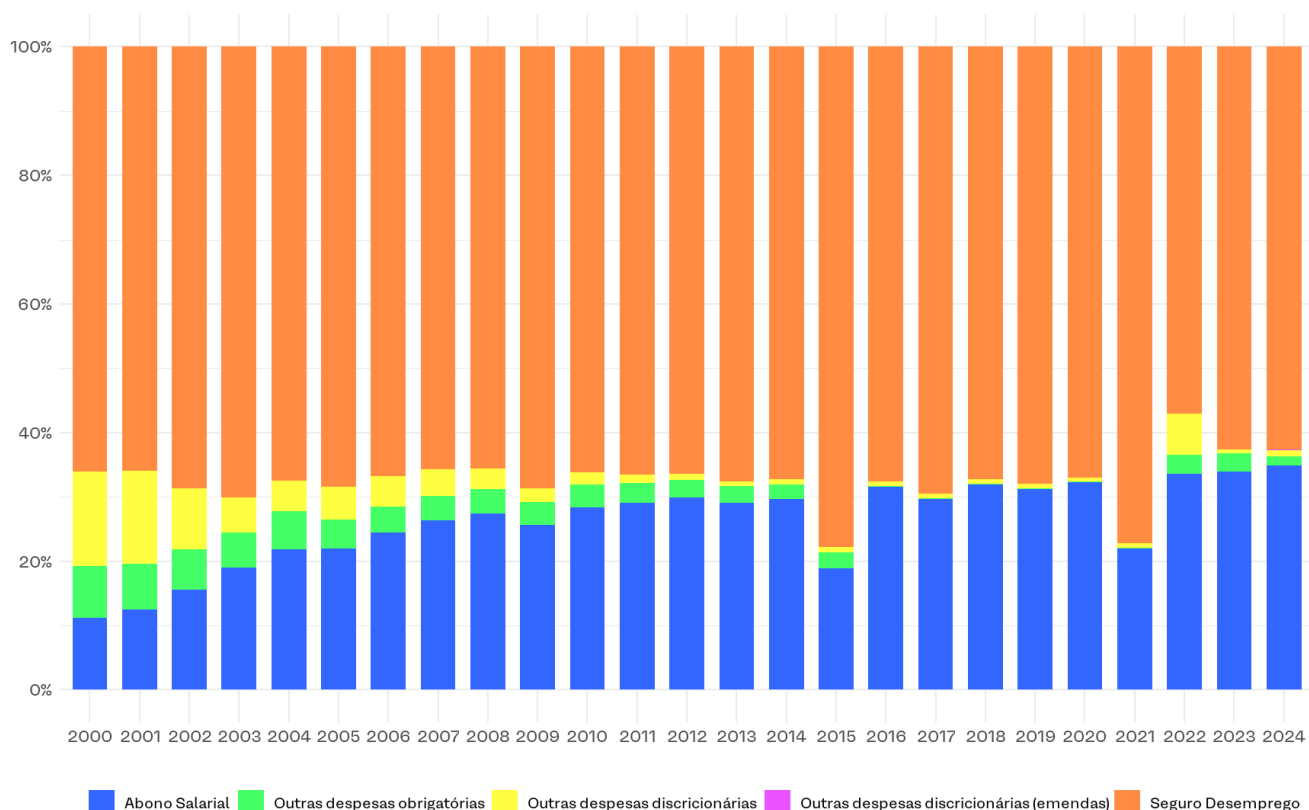
Segundo, as particularidades orçamentárias do FAT parecem estar associadas às transformações da economia brasileira durante as últimas décadas. O Gráfico 4 expressa a evolução das despesas orçamentárias efetivamente pagas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, e vinculadas à

Função Orçamentária denominada “Trabalho”, entre 2000 e 2024 (incluindo as despesas do FAT)¹⁰. Ele indica que o espaço para outros gastos além dos benefícios constitucionais foi gradativamente se reduzindo ao longo da primeira década do século. Se, em 2000, mais de 20% dos gastos com Trabalho foram destinados a despesas discricionárias e outras despesas obrigatórias, esse montante já era menor que 10% na virada para os anos 2010. Entre 2016 e 2021, período de vigência do Teto de Gastos, as despesas foram quase que exclusivamente voltadas para o pagamento dos benefícios, o que foi parcialmente revertido entre 2022 e 2024.

O que se observa no Gráfico 4, portanto, é que as duas primeiras décadas do século XXI foram marcadas por uma expansão relativa das despesas com benefícios obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), fenômeno que teve como efeito a redução relativa de outras rubricas associadas à função Trabalho. O Gráfico 5 mostra o tamanho dessa expansão em termos reais. Nota-se que, entre 2004 e 2014, as despesas associadas a Trabalho quase triplicaram, o que se deveu fundamentalmente ao aumento do valor total destinado ao pagamento de seguro-desemprego e abono salarial.

queda dos empréstimos discricionários ao BNDES, isto é, das aplicações financeiras para além dos repasses constitucionais.
⁹ Os aportes do Tesouro Nacional ocorrem quando há desequilíbrio entre as receitas e despesas do fundo. Esses repasses são essenciais para garantir o pagamento dos benefícios obrigatórios e para viabilizar as transferências ao BNDES, uma vez que os recursos do FAT constituem a principal fonte de financiamento do banco (Silva, 2024).
¹⁰ Seguro-desemprego e abono salarial correspondem exclusivamente a benefícios pagos. Outras despesas obrigatórias referem-se majoritariamente à manutenção e gestão do Ministério. Outras despesas discricionárias compreendem alguns importantes programas de qualificação e gestão da mão-de-obra brasileira: erradicação do trabalho infantil, erradicação do trabalho escravidão e degradante, valorização do servidor público, profissionalização da enfermagem, Jovem Empreendedor, inclusão produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade social, promoção do trabalho decente e economia solidária, entre outros.

Gráfico 4. Distribuição das despesas orçamentárias pagas, por tipo de gasto (Função Orçamentária “Trabalho” - MTE)



Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela SIOP/MTE. Para os anos de 2019, 2020 e 2021, a consulta precisou considerar o Ministério da Economia, no qual esteve alocada a estrutura do MTE durante parte do Governo Bolsonaro. Foram excluídas despesas financeiras, exceto para 2002, ano em que elas representaram parte significativa dos gastos com o pagamento de Seguro Desemprego e Abono Salarial, garantindo a continuidade da série histórica.

Essa trajetória de elevação consistente é interrompida a partir de 2015, o que pode estar relacionado a pelo menos três fatores: 1) o aprofundamento da crise econômica no Brasil e seus efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho; 2) a interrupção de mecanismos catalisadores deste aumento, notadamente o valor do salário-mínimo; 3) mudanças regulatórias. Ainda assim, destaca-se o não retorno a níveis verificados no início da década.

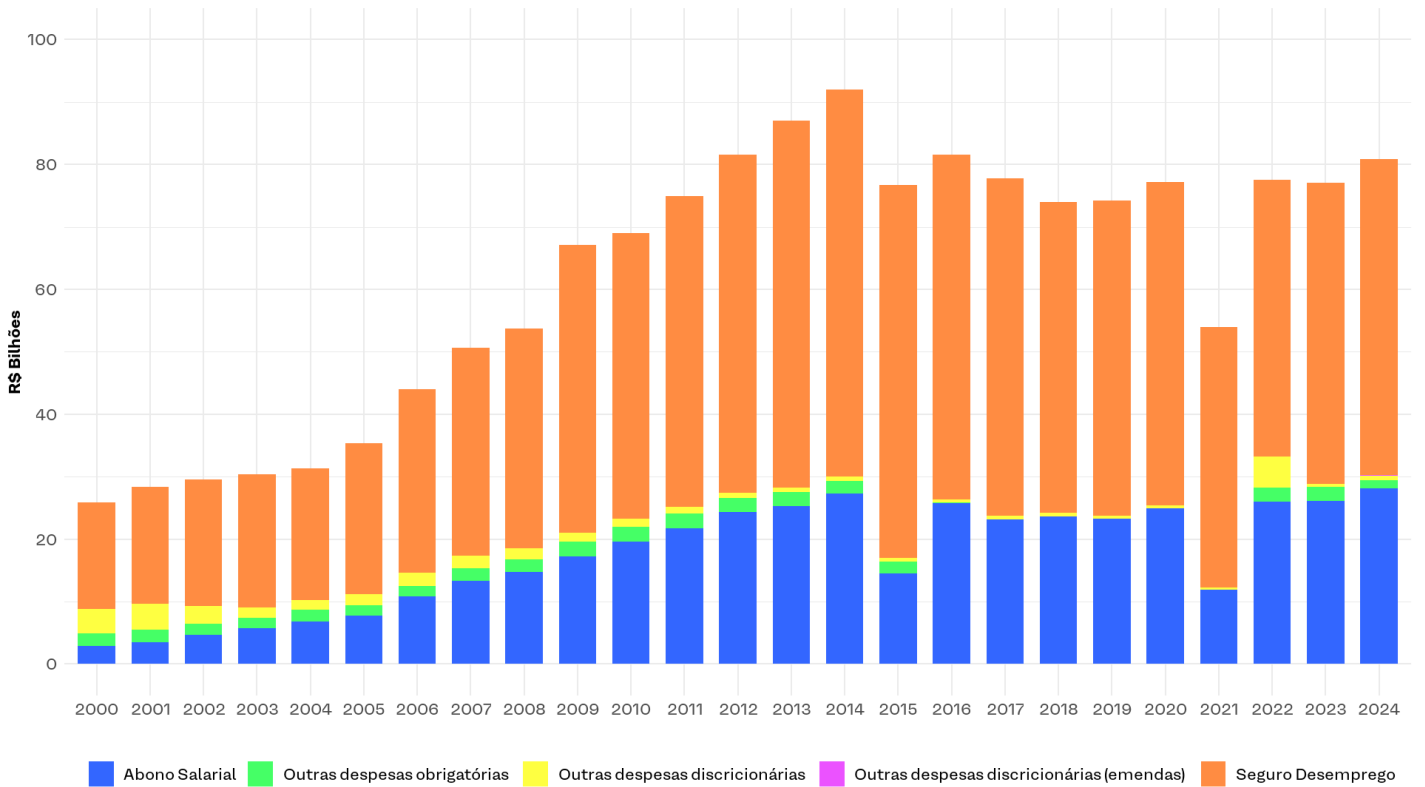
Nas seções a seguir, o objetivo é detalhar algumas dessas reflexões a partir do debate que relaciona os objetivos sociais do FAT com a sua importância em termos fiscais. Vale destacar dois pontos elementares que podem ser concluídos a partir da presente seção. Primeiro, o FAT tem cumprido seu objetivo de garantir a provisão dos benefícios trabalhistas obrigatórios (seguro-desemprego e abono salarial), tendo sido capaz de acomodar a tendência de elevação das despesas com Trabalho expressa no Gráfico 5, apesar de ter recorrido, em alguns períodos, a aportes do Tesouro Nacional. Segundo, parece haver limites que relacionam as receitas do FAT e o pagamento de benefícios obrigatórios, impondo escolhas alocativas que comprometem outras despesas ligadas à categoria Trabalho.

Esse último aspecto mostra que um olhar exclusivo para o FAT enquanto mecanismo de suporte às políticas de trabalho e emprego corre o risco de minimizar a sua centralidade para as dinâmicas distributivas que perpassam o debate em torno do orçamento público. Na seção a seguir, procura-se elucidar as razões pelas quais o FAT, por meio do que foi discutido na introdução, se torna um foco importante da proposta de readequação dos gastos públicos discutida pelo Governo Federal em novembro de 2024. O intuito é fornecer insumos para o debate em torno da revisão da trajetória dos gastos obrigatórios e ampliar seu escopo, trazendo elementos que ressaltam a importância das políticas de emprego para além do seu impacto orçamentário.

3. Por que o FAT se tornou central para o debate fiscal?

Esta seção apresenta algumas hipóteses sobre os condicionantes macroeconômicos do FAT e sua relevância para o debate fiscal emergente ao final de 2024. O raciocínio desenvolvido se dá a partir de pontos que não esgotam o debate, mas que destacam a complexidade posta na relação entre políticas de emprego, distribuição de renda e a questão fiscal brasileira.

Gráfico 5. Despesas orçamentárias pagas (R\$ bilhões), por tipo de gasto (Função Orçamentária “Trabalho” - MTE)



Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pela SIOP/MTE. Para os anos de 2019, 2020 e 2021, a consulta precisou considerar o Ministério da Economia, no qual esteve alocada a estrutura do MTE durante parte do Governo Bolsonaro. Foram excluídas despesas financeiras, exceto para 2002, ano em que elas representaram parte significativa dos gastos com o pagamento de Seguro Desemprego e Abono Salarial, garantindo a continuidade da série histórica. Valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2024.

3.1. A principal fonte de receitas do FAT, o PIS/PASEP, está sujeita ao ciclo econômico, mas também às decisões de política econômica

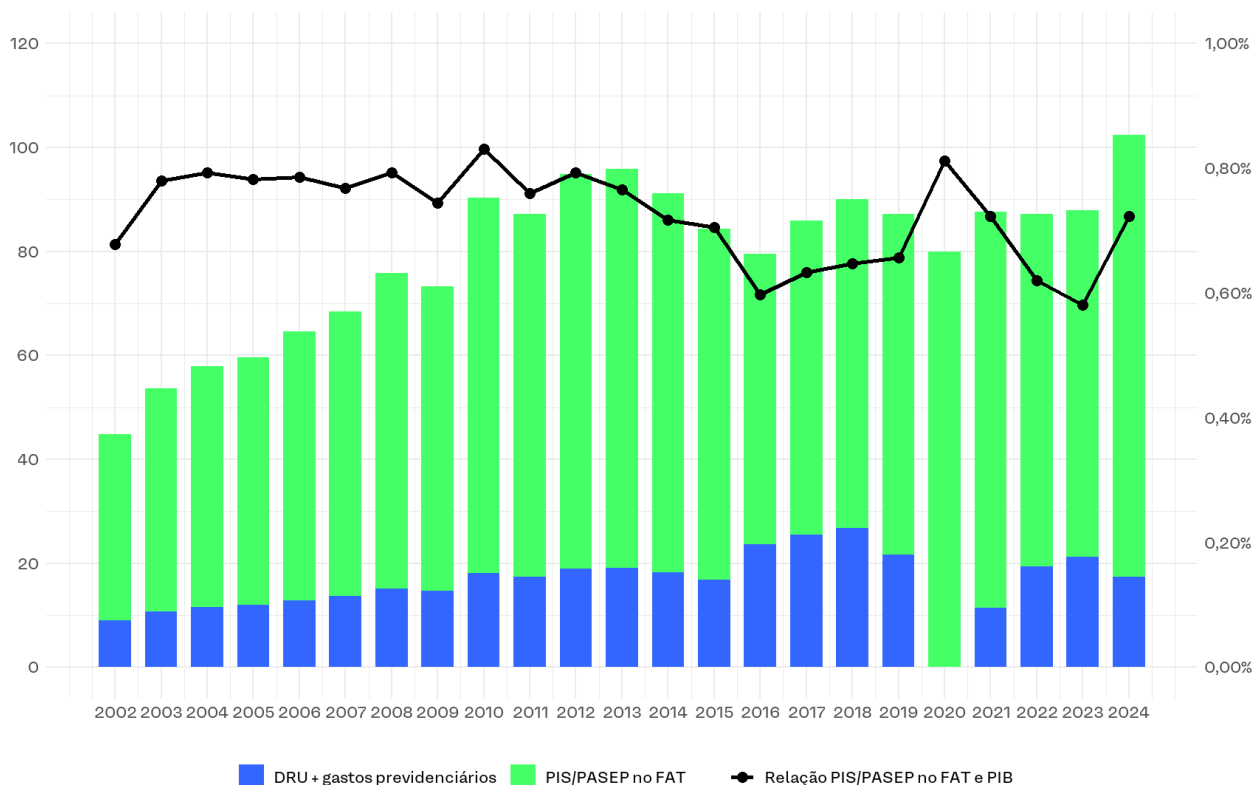
O tamanho do FAT depende, como vimos, da arrecadação do PIS/PASEP. Esta, por sua vez, decorre das contribuições feitas pelas empresas brasileiras, de direito público e privado, a partir de alíquotas variáveis que incidem sobre o faturamento e, no caso de sociedades cooperativas, sobre a folha de pagamento (Lei nº 9.715/1998). Isso significa, portanto, que há um componente cíclico associado à arrecadação: quanto maior o crescimento econômico, maiores tendem a ser os recursos disponíveis para o FAT.

O Gráfico 6 apresenta a evolução da arrecadação do PIS/PASEP nas duas últimas décadas e ilustra essa relação. As barras azuis indicam a parcela da arrecadação apropriada pelo FAT, que atingiu seu pico em 2024. A linha preta, por sua vez, é a representação desta parcela como proporção do PIB brasileiro e indica que a evolução dos recursos do PIS/PASEP destinados ao FAT acompanhou a fase de crescimento econômico no início do século. Sabe-se que, nesse período, a economia brasileira beneficiou-se do contexto externo favorável e de estímulos ao mercado doméstico, como políticas de transferência de renda e expansão do

crédito para o consumo (Serrano e Summa, 2018; Mello e Rossi, 2017). Isso se refletiu em crescimento econômico ascendente, com taxas acima de 3% ao ano entre 2004 e 2011 (com exceção de 2009, ano em que a crise internacional teve reflexos no Brasil). Nesse intervalo, a taxa de desocupação medida pelo IBGE reduziu de cerca de 12% para 6%.

Entretanto, não apenas o ciclo econômico, mas também as decisões de política fiscal afetam diretamente os recursos disponíveis ao FAT. Como mostram as barras em azul, que indicam a parcela da arrecadação do PIS/PASEP autorizada à realocação pela DRU, o deslocamento das receitas do PIS/PASEP para o FSE (posteriormente DRU) teve impacto no orçamento disponível ao FAT. Percebe-se que o deslocamento limitou os ganhos do FAT com a arrecadação excepcional de PIS/PASEP durante o período de elevado crescimento. Além disso, desde 2021, a destinação dos recursos do PIS/PASEP para a previdência segue pressionando o orçamento do FAT. Os repasses previdenciários são o principal fator que pressiona o fundo a longo e médio prazos, podendo gerar consequências danosas para seu resultado e patrimônio, em última instância colocando as atividades beneficiadas pelos recursos do fundo em risco (Borça Jr.; Horta; Bhering, 2024).

Gráfico 6. Evolução da relação do PIS/PASEP e PIB e arrecadação PIS/PASEP em R\$ bilhões



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo IBGE e pelo Boletim de Informações Financeiras do FAT - MTE. Valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2024.

Tem-se, com isso, a hipótese de que a existência da DRU, e o atual repasse de recursos do PIS/PASEP para a previdência, impõem ao FAT uma função extra – a de mecanismo de ajuste orçamentário – na medida em que as receitas previstas para seu financiamento são mobilizadas para outras despesas que não aquelas associadas às políticas de trabalho e emprego¹¹. É importante considerar, ainda, as significativas desonerações fiscais adotadas a partir de 2011 em diversos setores, o que implicou uma estimativa de perda de arrecadação de R\$193,6 bilhões entre 2010-2022, diretamente incidentes sobre o FAT (Silva, 2024).

Do lado das receitas, portanto, o funcionamento do FAT está ligado à dinâmica da economia e às decisões de política fiscal: seus recursos aumentam em resposta a uma trajetória econômica positiva e variam conforme a configuração institucional que define o destino dos recursos (Gráfico 6). Uma dinâmica parecida também se verifica no caso das despesas, embora de forma menos direta, como se verá a seguir.

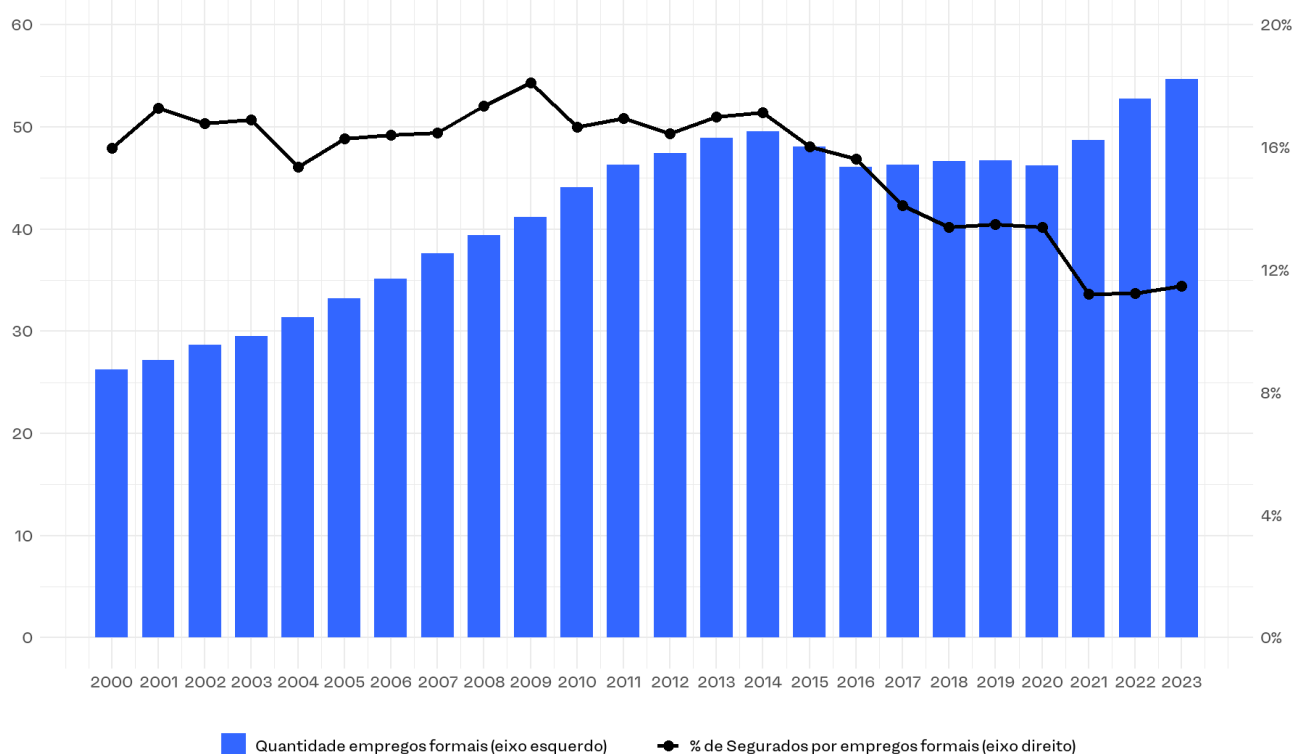
3.2. Na mesma lógica das receitas, as despesas do FAT estão sujeitas ao ciclo, mas também respondem às decisões de política econômica

O Gráfico 5 mostrou que o seguro-desemprego e o abono salarial são os principais componentes das despesas do FAT. Entre 2005 e 2013, período marcado por altas taxas de crescimento econômico, ambos os benefícios ampliaram significativamente sua importância orçamentária. No caso do abono salarial, poder-se-ia sugerir que um mercado de trabalho estável e aquecido contribuiu para a expansão dos benefícios pagos. Entretanto, no caso do seguro-desemprego, a expectativa em relação ao período seria de um comportamento anticíclico: funcionando enquanto estabilizador automático, o benefício deveria aumentar à medida que a taxa de ocupação se reduzisse, uma vez que, nesse cenário de maior desemprego, mais trabalhadores passariam a receber esse seguro.

O Gráfico 5, todavia, mostrou exatamente o contrário: o montante pago com relação ao seguro-desemprego aumentou concomitantemente ao período de crescimento econômico. O Gráfico 7, por sua vez, permite sugerir que esse comporta-

¹¹ Em 2019, a Emenda Constitucional nº 103/2019 excluiu a DRU sobre as contribuições do PIS/PASEP, mas permitiu que esse recurso atendesse às necessidades de custeio de despesas previdenciárias a partir de 2021, com o crescimento progressivo do percentual apropriado por essa despesa desde então. Vale ressaltar que a EC nº 103 não estipula um valor mínimo ou máximo de utilização do PIS/PASEP para a cobertura das despesas previdenciárias, o que significa que, com a transição demográfica e o envelhecimento da população, há um risco de maior comprometimento futuro dessas receitas, com perdas esperadas nas receitas destinadas ao FAT.

Gráfico 7. Evolução do número de beneficiários do seguro-desemprego e do estoque de empregos formais



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

mento cíclico está vinculado a dinâmicas associadas ao trabalho formal. Por um lado, nota-se que o número absoluto de trabalhadores formais se ampliou. A entrada de trabalhadores no mercado formal influencia o número potencial de beneficiários: somente trabalhadores com vínculos formais de emprego podem reivindicar o direito ao seguro-desemprego (e ao abono salarial). De fato, a geração líquida de postos formais de trabalho saltou a partir de 2004, com a criação de 1,5 milhões de empregos somente naquele ano (Mattos, 2015). Além disso, não só o número absoluto de empregos formais aumentou, mas a participação das ocupações formais cresceu relativamente aos postos informais de trabalho. Entre 2004 e 2009, a taxa de informalidade caiu de 57,3% para 49,4% e, entre 2006 e 2009, houve até mesmo uma queda absoluta no número de ocupações informais (Krein et al., 2012)¹².

Por outro, a linha preta sugere outra dinâmica. Em um momento de crescimento do emprego formal, parece haver mais oportunidades para troca de empregos, o que amplia os pagamentos de seguro-desemprego. O aumento da rotatividade é um fator que pode explicar o alto volume de segurados pelo benefício, como podemos visualizar até pelo menos 2014. A partir de 2015, entretanto, ve-

rifica-se uma inflexão: com a promulgação da Lei nº 13.134/2015, que tornou mais rígidos os critérios de concessão, o comportamento da série se altera, como evidencia a trajetória da linha preta (Amorim et al., 2024; Silva, 2025).

Todavia, a dinâmica do mercado de trabalho não resume totalmente o movimento das despesas ligadas ao FAT. Assim como no caso das receitas do Fundo, as decisões macroeconômicas são decisivas para a trajetória das despesas. Neste caso particular, destaca-se a política de reajuste do salário-mínimo (SM). Até 2013, o salário-mínimo indexava o valor de todas as parcelas pagas a título do seguro-desemprego. Entretanto, a pressão gerada pelos sucessivos aumentos reais do SM levou o Conselho Deliberativo do FAT a alterar, a partir daquele ano, o método de cálculo do reajuste dos benefícios. Atualmente, portanto, os benefícios do seguro-desemprego de valor acima do piso constitucional (equivalente a um SM) são corrigidos apenas pelo INPC, não estando mais sujeitos a ganhos reais (Silva, 2024). Em 2015, mais uma medida foi tomada para conter o crescimento dos gastos com o seguro-desemprego. Por determinação da Lei nº 13.134/2015, houve o endurecimento nas regras de concessão do benefício, o que limitou o acesso a esse direito trabalhista (Gráfico 5).

¹² Os autores incluíram todos os trabalhadores por conta própria na categoria de ocupações precárias, já que o estudo é anterior à mudança de metodologia implementada pelo IBGE, isto é, antes da inclusão de uma pergunta sobre a existência ou não de um CNPJ vinculado ao empreendimento. Além disso, consideraram precários os empregados sem registro, os trabalhadores domésticos e os trabalhadores não remunerados (Krein et al., 2012).

A relevância do valor do SM na trajetória dos gastos com o abono salarial é ainda mais significativa, já que determina não apenas o valor dos benefícios, mas também o público elegível (Silva, 2024). Conforme Nota Técnica do MTE (CGFAT/SPOA/MTE, 2015), entre 2003 e 2014, o número de beneficiários elevou-se de 7,9 milhões para 22,4 milhões, isto é, quase triplicou. Novamente, para conter a expansão dos gastos associados, a mesma Lei nº 13.134/2015 alterou os critérios que determinam o valor dos benefícios, mantendo inalterados os critérios de elegibilidade. A partir de 2015, o valor anual a ser recebido a título do abono salarial não seria mais o SM integral, mas dependeria da proporção de meses trabalhados no ano de referência. Ou seja, apenas os trabalhadores empregados ao longo do ano inteiro fariam jus ao valor integral do SM. Com essa mudança, o valor médio dos benefícios caiu, reduzindo a pressão sobre o crescimento dos gastos (Gráfico 5)¹³.

Ainda assim, vale destacar que, entre 2002 e 2014, período de expansão dessas despesas obrigatórias e de compressão dos gastos com outras rubricas (Gráficos 4 e 5), o SM obteve um aumento real acumulado de 91%. Esses ganhos foram repassados às políticas sociais por meio da indexação de benefícios previdenciários, seguro-desemprego, abono salarial, entre outros. Por um lado, como apontam diversos estudos, um dos principais efeitos agregados deste processo foi a redução da desigualdade de renda no Brasil (Saboia, 2007; Saboia e Hallak Neto, 2018; Saboia et al., 2021; Firpo e Reis, 2007; Neder e Ribeiro, 2010; Komatsu e Menezes-Filho, 2016; Brito et al., 2017; Engbom e Moser, 2018). Por outro lado, a indexação dos benefícios contribuiu para uma significativa expansão das despesas obrigatórias, como no caso do seguro-desemprego e do abono salarial. Tem-se, assim, a emergência de um dilema inerente a um mecanismo com forte caráter distributivo, mas que inevitavelmente pressupõe um maior compromisso fiscal com o enfrentamento da desigualdade.

Nos últimos anos, houve uma retomada da trajetória de elevação do SM após um período sem reajustes periódicos. Em termos reais, o valor do SM aumentou 5,3% no acumulado entre janeiro de 2022 e janeiro de 2024. Para fins comparativos, entre janeiro de 2015 e janeiro de 2022, a valorização real acumulada do SM foi de apenas 2%. O horizonte que se desenha para o debate fiscal atual é, portanto, um indicativo de que o retorno de uma

política de valorização do SM traga novas pressões sobre os gastos obrigatórios.

4. O FAT é um instrumento de combate à desigualdade de renda

A proteção social conferida pelo FAT dirige-se quase exclusivamente aos trabalhadores com vínculo formal de emprego. Com algumas exceções, como a oferta de programas de qualificação profissional, a grande maioria dos recursos é destinada ao pagamento de benefícios atrelados à contribuição ao INSS, que exigem a permanência, por algum tempo, em um emprego formal¹⁴. Esse fator delimita, em alguma medida, o escopo de intervenção do FAT, tendo em vista a elevada e persistente taxa de informalidade da economia brasileira - em torno de 40% do total de ocupados entre 2015 e 2023 (PNADc, 3º trimestre). Entre os 99,8 milhões de ocupados no 3º trimestre de 2023, 39 milhões eram trabalhadores informais, conforme a classificação do IBGE¹⁵.

Ainda assim, é preciso considerar que tanto o seguro-desemprego quanto o abono salarial protegem trabalhadores em situação de vulnerabilidade, seja em razão da perda recente de um vínculo de emprego, seja pelo valor relativamente baixo da remuneração recebida. Portanto, é razoável supor que ambos os benefícios contribuem para a redução da desigualdade de renda no Brasil. As informações reunidas a seguir, portanto, partem do caso particular do seguro-desemprego para argumentar que a contribuição do FAT para a redução da desigualdade não pode ser minimizada.

Com base na PNADc (2023, 1ª visita), observamos a distribuição dos benefícios do seguro-desemprego entre estratos de renda, e avaliamos o peso diferenciado desse benefício na renda familiar per capita dos domicílios, considerando a média para cada estrato. As famílias foram desagregadas por decil de renda, considerando todo o universo da amostra da PNADc (e o peso amostral de cada domicílio). Cada estrato, do 1º ao 10º decil, representa 10% do número total de famílias, ordenadas de maneira crescente de acordo com sua renda familiar per capita. Os domicílios com algum membro que declarou receber o seguro-desemprego foram identificados e alocados de acordo com o estrato de renda a que pertencem.

¹³ Adotamos janeiro como o mês de referência para o valor nominal do salário-mínimo em cada ano. Os valores foram deflacionados pelo IPCA. Ambas as séries foram obtidas do Ipeadata.

¹⁴ Convém frisar que o financiamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial não depende de receitas atreladas ao INSS, mas sim dos recursos advindos da arrecadação do PIS/PASEP. Ainda assim, a contribuição para a previdência é um requisito para a elegibilidade dos beneficiários desses programas.

¹⁵ Empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores familiares auxiliares, trabalhadores por conta própria sem CNPJ e empregadores sem CNPJ.

Tabela 1. Decis de renda: intervalo de renda familiar per capita para cada decil

Decil de renda	Intervalo de renda familiar per capita
1	Até R\$ 400,00
2	Entre R\$ 400,00 e R\$ 650,00
3	Entre R\$ 650,00 e R\$ 868,00
4	Entre R\$ 868,00 e R\$ 1151,00
5	Entre R\$ 1151,00 e R\$ 1.320,00
6	Entre R\$ 1.320,00 e R\$ 1.620,00
7	Entre R\$ 1.620,00 e R\$ 2.050,00
8	Entre R\$ 2.050,00 e R\$ 2.777,00
9	Entre R\$ 2.777,00 e R\$ 4.500,00
10	Maior que R\$ 4.500,00

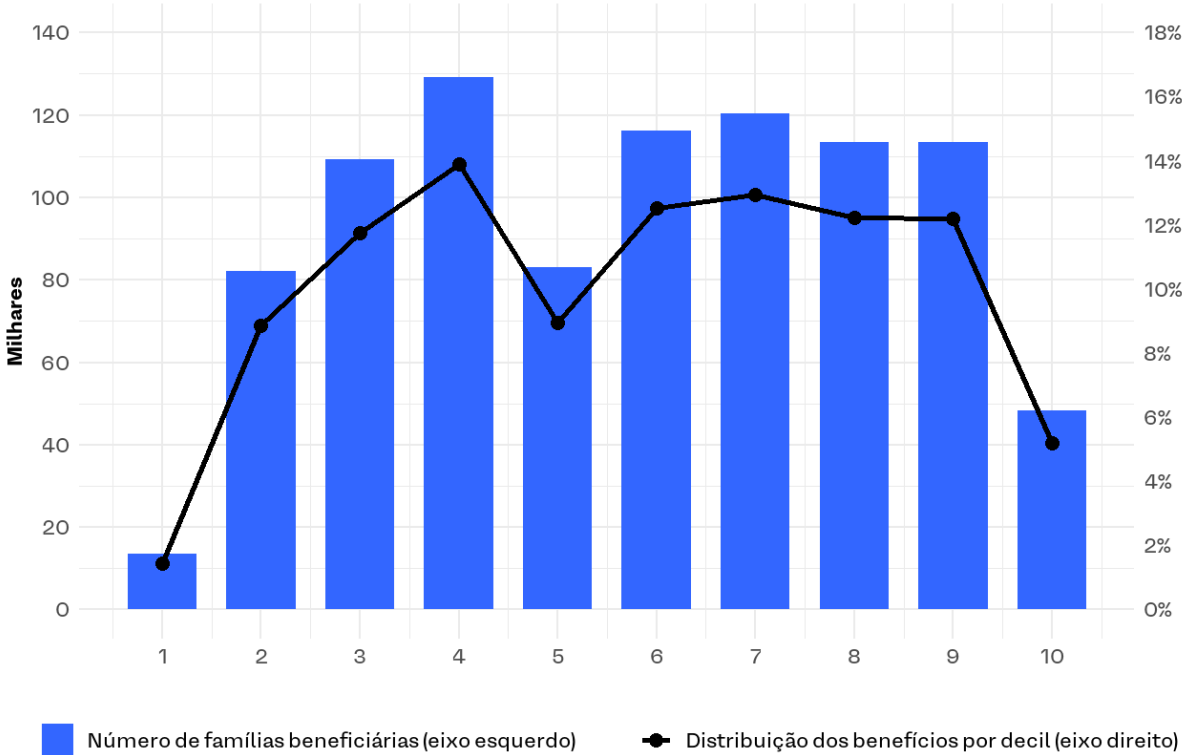
Fonte: elaboração própria com base na PNADc (1ª visita, 2023). Valores correntes de 2023.

Consideramos todas as fontes de renda das famílias, e não apenas a renda advinda do trabalho. Apesar de a PNADc, em regra, subestimar a renda total das famílias, isso não necessariamente invalida os resultados obtidos. Ao contrário, sabe-se que um ajuste nessa variável eleva os indicadores de desigualdade (Gobetti; Orair, 2017) e, conseqüentemente, poderia intensificar os efeitos de uma política distributiva como o seguro-desemprego. Dito isso, a Tabela 1 apresenta os intervalos para a ordenação dos decis de renda familiar per capita. Note que o limite superior do 5º decil era exatamente o salário-mínimo no ano de referência, 2023.

Ao longo daquele ano, a PNADc estimou que 928.850 famílias receberam o benefício do segu-

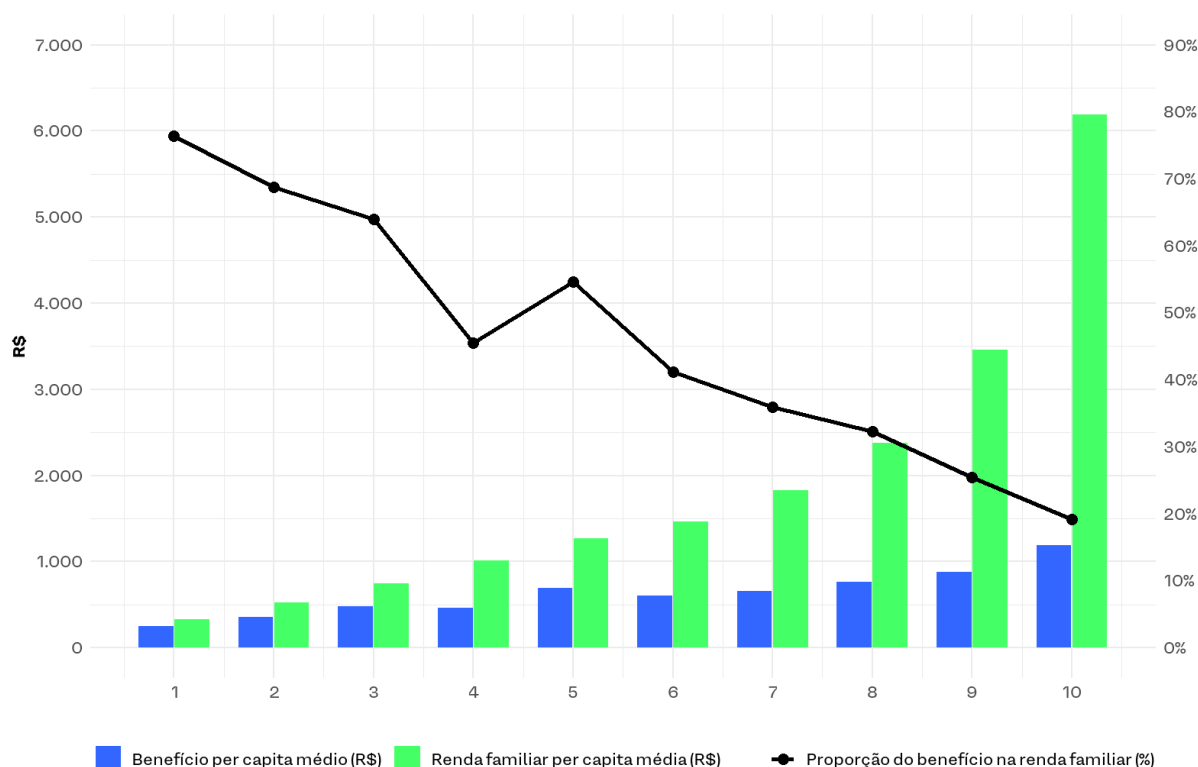
ro-desemprego. Como podemos ver no Gráfico 8, as famílias beneficiárias estão quase homogênea-mente distribuídas entre o 2º e o 9º decil de renda. De maneira ilustrativa, enquanto o 2º e o 3º decil se apropriam, respectivamente, de 8,9% e 11,8% do número total de benefícios concedidos, o 8º e o 9º decil se apropriam, cada um, de 12,2% dos benefí- cios. Mais da metade (55,1%) das famílias benefici- árias estão na metade superior da distribuição de renda, entre o 6º e o 10º decil, o que reflete a im- portância do seguro-desemprego para trabalhado- res melhor posicionados no mercado de trabalho, em sua maioria, formalizados. Ainda assim, uma parcela considerável das famílias encontra-se nos estratos de baixa renda (44,9%). Nesse sentido, o 4º

Gráfico 8. Total e distribuição das famílias beneficiárias do seguro-desemprego, por decil de renda



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Gráfico 9. Participação do seguro-desemprego na renda familiar per capita dos domicílios beneficiados, por decil de renda



Fonte: elaboração própria com base na PNADc (1ª visita, 2023). Valores correntes de 2023.

decil é o que recebe o maior número absoluto de benefícios, pouco mais de 129 mil, o que representa 13,9% do total de concessões. Vale dizer que o acesso ao seguro-desemprego garante, por si só, a retirada de famílias beneficiárias do 1º decil, o que pode explicar sua menor participação entre esse grupo (1,5% das famílias).

Se, por um lado, o seguro-desemprego é uma garantia para famílias diferentemente posicionadas nos estratos de renda, por outro, é justamente nos decis mais baixos que ele se revela como um componente indispensável da renda familiar. O Gráfico 9 expressa essa realidade. Considerando apenas as famílias beneficiárias do programa, para aquelas que estão no 1º decil, o seguro-desemprego representa 76,4% da renda familiar per capita. Para o 2º decil, compõe 68,7% da renda familiar per capita. Sua contribuição vai diminuindo progressivamente ao longo da distribuição de renda, mas continua a representar mais de um terço da renda familiar per capita até o 7º decil (35,9%).

Um exercício de simulação que ajuda a captar a relevância do seguro-desemprego para a base da distribuição de renda é estimar quantas famílias se tornariam elegíveis ao Programa Bolsa Família (PBF) caso não tivessem direito aos recursos do seguro-desemprego. Também com base na PNADc para 2023 (1ª visita), excluimos a parcela da renda familiar per capita que pode ser atribuída ao

benefício do seguro-desemprego, e contrastamos essa renda hipotética com a renda de referência para a elegibilidade ao PBF (renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 218,00). Antes da simulação, 521 famílias beneficiárias do seguro-desemprego eram elegíveis para o PBF. Em um cenário em que não existisse o seguro-desemprego, o número de famílias elegíveis subiria para 154.636, o que sugere a relevância do papel deste benefício dentro do FAT e na redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, considerando as populações mais vulneráveis.

5. Considerações finais

A presente nota buscou situar o FAT no contexto do debate macroeconômico brasileiro, reconhecendo a relevância fiscal de seus recursos e a importância social de sua existência. O objetivo do estudo consistiu em apresentar algumas características e aspectos ligados à operacionalização do FAT, ressaltando as condições postas para seu financiamento e o potencial impacto orçamentário e distributivo dos benefícios a ele atrelados. Vale destacar, por exemplo, que, segundo dados da PNADc (2023), o seguro-desemprego, quando pago, representou 76,4% da renda familiar per capita dos domicílios beneficiários pertencentes ao estrato de renda mais baixo (1º decil). Em um exercício simples, viu-se que, não fosse o acesso ao seguro-desemprego,

go, seria possível que milhares de famílias se aproximassem da condição de extrema pobreza, se tornando elegíveis ao Programa Bolsa Família.

Olhando para o FAT pela ótica fiscal, foi possível destacar que tanto o crescimento de suas despesas obrigatórias quanto o deslocamento de receitas por decisões de política econômica produzem impacto sobre a capacidade do Fundo de se comprometer com objetivos de política social para além do pagamento dos benefícios obrigatórios, restringindo as dimensões possíveis de um sistema público de apoio e suporte ao emprego no Brasil. Cabe ressaltar que a decisão de financiar parte dos gastos previdenciários com recursos do FAT pode fragilizar seu patrimônio no médio prazo (Borça Jr. et al., 2024). Como consequência, tanto as políticas ativas de emprego, como intermediação e qualificação de mão-de-obra (que, como vimos, reduziram sua participação no orçamento do FAT ao longo do tempo), quanto as aplicações financeiras do Fundo em bancos públicos como o BNDES ficam prejudicadas, reduzindo-se o espaço para a expansão das políticas de geração de renda e emprego.

O FAT é apenas um exemplo ilustrativo de como política social e política fiscal se entrelaçam no Brasil, aspecto sensível que, no debate em torno da sustentabilidade do regime fiscal, tende a ser relegado a um segundo plano diante das necessidades de cumprimento das metas orçamentárias. Apesar de preliminar, esta investigação procura ressaltar que mudanças e adequações fiscais – como é o caso daquelas ressaltadas na introdução – podem ter efeitos adversos sobre as condições de exercício das políticas sociais, seja sob uma dimensão imediata em torno do pagamento de benefícios, seja sob uma reflexão mais ampla acerca dos modelos e arranjos possíveis, neste caso, de um sistema público de apoio ao trabalho e ao emprego no Brasil.

Referências

- Amorim, B., Sousa, V. E. C. M., & Silva, S. P. (2024). *Perfil e padrões de acesso repetido ao seguro-desemprego no Brasil* (Texto para Discussão nº 3059). Ipea. <https://dx.doi.org/10.38116/td3059-port>
- Barbosa, A. F.; Moretto, A. (1998). *Políticas de emprego e proteção social*. In: DEDECCA, C. S. (Org.). Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v. 1. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET.
- BRASIL. Lei N. 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 de janeiro de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm. Acesso em 01 dez. 2025.
- BRASIL. Lei N. LEI Nº 8.019, de 11 de abril de 1990. Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 de abril de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8019.htm. Acesso em 01 dez. 2025.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Proteção ao Trabalhador. Departamento de Gestão de Fundos. Coordenação-Geral de Recursos do FAT. Boletim de Informações Financeiras do FAT: 6º bimestre de 2024. Brasília: MTE, 2024.
- Brito, A.; Foguel, M.; Kerstenetzky, C. (2017). *The contribution of minimum wage valorization policy to the decline in household income inequality in Brazil: A decomposition approach*. Journal of Post-Keynesian Economics, v. 40, n. 4.
- Borça Jr., G.; Horta, G. T. L.; Bhering, L. M. C. (2024). *Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): resultados recentes e perspectivas*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 30, n. 60, p. 61-105, dezembro.
- CGFAT/SPOA/SE/MTE (2015). *Nota Técnica nº 057/2015*. Secretaria Executiva, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - Coordenação Geral de Recursos do FAT. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego.
- CGFAT/SPPT/STRAB/SEPRT/ME (2019). *Nota Técnica nº 004/2019*. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, Secretaria do Trabalho, Subsecretaria de Políticas Públicas e Relações do Trabalho, Coordenação Geral de Recursos do FAT. Brasília, DF: Ministério da Economia.
- ME - Ministério da Economia (2021). *Nota Técnica nº 14633/2020*. Secretaria Especial da Fazenda, Departamento de Gestão de Fundos, Coordenação Geral de Recursos Financeiros. Brasília: DF: Ministério da Economia.
- DIEESE (2014). *A rotatividade e as políticas para o mercado de trabalho*. São Paulo: Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

Engbom, N.; Moser, C. (2018). *Earnings inequality and the minimum wage: evidence from Brazil*. Federal Reserve Bank of Minneapolis - Opportunity and Inclusive Growth Institute, Working Paper 7, Columbia Business School Research Paper No. 18-50.

Firpo, S.; Reis, M. (2007). *O Salário Mínimo e a Queda Recente da Desigualdade no Brasil*. In: Barros, R.; Foguel, M.; Ulyssea, G. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), volume 2.

Gobetti, S. W.; Orair, R. O. (2017): *Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data*. Revista de Economia Política, 37 (2), pp. 267-286.

Komatsu, B.; Menezes-Filho, N. (2016). *Does the rise of the minimum wage explain the fall of wage inequality in Brazil?* Insper, Policy Paper nº 16.

Krein, J. D.; Santos, A. L.; Nunes, B. Tardelli (2012). *Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições*. Campinas: SP, IE/UNICAMP (Texto para Discussão).

Lúcio, C. G. (2020). *Diretrizes para um sistema de proteção ao emprego no Brasil*. Plataforma Política Social. Disponível em: <https://plataformapolitica-social.com.br/diretrizes-para-um-sistema-de-protecao-ao-emprego-no-brasil/>. Acesso em 03 maio 2025.

Matos, F.; Rosalvos, M. A.; Teixeira, T. R. (2018). *Integração entre políticas de emprego e de inclusão produtiva - iniciativas do estado da Bahia*. In: MORETTO, A. J.; MATOS, F.; MACAMBIRA, J.; CACCIALI, M. C. (Org.). *As transformações no mundo do trabalho e o Sistema Público de Emprego como instrumento de inclusão social*. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2018, cap. 12, p. 289-313.

Mattos, F.A. M. (2015). *Avanços e dificuldades para o mercado de trabalho*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 69-85.

Mello, G.; Rossi, P. (2017). *Economia brasileira em marcha ré: choque contracionista e a maior crise da história*. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP, Nota do Cecon, n. 1.

Neder, H.; Ribeiro, R. (2010). *Os efeitos distributivos do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro no período 2002-2008: enfoque a partir de distribuições contrafactuais*. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.40, n.3, p.395-429.

Saboia, J. (2007). *Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações*. Econômica, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 270-295.

Saboia, J.; Hallak Neto, J. (2018). *Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000*. Economia e Sociedade. v. 27, n. 01 (62), p. 265-285.

Saboia, J.; Hallak Neto, J.; Simões, A.; Dick, P. (2021). *Mercado de trabalho, salário mínimo e distribuição de renda no Brasil no passado recente*. Revista de Economia Contemporânea, v. 25, n.2, p. 1-30.

Santos, L. O. (2018). *Recursos do FAT e empregos gerados ou mantidos: estimativas para a atuação do BNDES entre 1996 e 2017*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 99-137, dezembro.

Serrano, F.; Summa, R. (2018). *Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 175-189, maio/jago.

Silva, S. P. (2024) *Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022)*. Brasília, DF: Ipea. Texto para Discussão n. 2978.

Silva, S. P. (2025). *Programas seguro-desemprego e abono salarial no Brasil: Aspectos normativos e efeitos da Lei nº 13.134/2015 sobre trajetória orçamentária e capacidade protetiva* (Texto para Discussão nº 3117). Ipea. <https://dx.doi.org/10.38116/td3117-port>