



**PROJETO DE LEI Nº 88, de 2015**  
**Apensado: PL nº 224, de 2015**

*Dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego ao agricultor familiar rural e/ou extrativista que tenha suas terras inundadas por ocasião de enchentes sazonais.*

Autor: Deputado **CARLOS ANDRADE**

Relator: Deputado **MANOEL JUNIOR**

O presente projeto de lei, de autoria do Deputado Carlos Andrade, objetiva possibilitar a concessão do seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo, ao agricultor familiar rural e/ou extrativista cujas terras foram inundadas por enchentes sazonais, em período fixado pela Agência Nacional de Águas (ANA).

Segundo o autor, *a proposição objetiva amenizar a situação crítica que acomete o produtor rural brasileiro por ocasião das enchentes sazonais, período em que suas terras permanecem total ou parcialmente inundadas. Durante meses seguidos o trabalho do produtor rural é impossibilitado, inviabilizando todo seu sistema econômico.*

Por tratar de matéria correlata, foi apensado o PL nº 224, de 2015, de autoria da Deputada Conceição Sampaio, com matéria de idêntico teor.

Os projetos de lei foram distribuídos às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); de Trabalho, de Administração e



Serviço Público (CTASP); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CAPADR, ambos os projetos foram aprovados por unanimidade. Na CTASP, foram aprovados na forma de Substitutivo, o qual teve por finalidade, dentre outras, estender a concessão do seguro-desemprego aos casos de estiagem severa, vendavais e chuvas de granizo.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, as proposições foram distribuídas para manifestação quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II – VOTO**

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entende-se como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Na Lei Orçamentária Anual, os gastos com seguro-desemprego estão alocados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criado pela Lei nº 7.998/91. O Fundo destina-se ao custeio do Programa Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

A receita do FAT se compõe, basicamente, da arrecadação das contribuições devidas ao PIS/PASEP, do produto da arrecadação da cota-parte da contribuição sindical, bem como de retornos financeiros representados pela remuneração (correção



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Comissão de Finanças e Tributação

monetária e juros) sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez.

Atualmente o seguro desemprego é concedido ao trabalhador desempregado, inclusive o doméstico, em virtude de dispensa sem justa causa e inscrito no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, e ao pescador artesanal<sup>1</sup>.

Os dispêndios com seguro-desemprego e abono salarial, elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, ambas as despesas representavam 59% das obrigações totais de FAT. Em 2015, passaram a representar 73%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões, para R\$ 48,2 bilhões, representando uma variação de 409% no período.

Tabela 01 - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
Despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego de 2004 a 2016

Valores nominais e em milhões

| Ano  | Abono Salarial | Seguro-Desemprego   |                    |                    |                       |  |                   |                                       | Total Abono e Seguro Desemprego Total |
|------|----------------|---|--------------------|--------------------|-----------------------|--|-------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
|      |                | Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso | Trabalhador Formal | Pescador Artesanal | Trabalhador Doméstico | Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo | Despesas Diversas | Programa de Proteção ao Emprego - PPE |                                       |
| 2004 | 2.286,8        | 3,8   | 7.015,6            | 158,4              | 7,0                   | 1,4  |                   | 7.186,2                               | 9.473,1                               |
| 2005 | 2.755,1        | 3,9   | 8.396,3            | 212,4              | 8,9                   | 1,8  |                   | 8.623,3                               | 11.378,4                              |
| 2006 | 3.957,2        | 6,3   | 10.601,0           | 331,1              | 10,5                  | 4,2  |                   | 10.953,0                              | 14.910,2                              |
| 2007 | 5.096,3        | 5,3   | 12.353,0           | 484,4              | 12,6                  | 5,0  |                   | 12.860,4                              | 17.956,7                              |
| 2008 | 5.975,3        | 4,2   | 14.152,6           | 540,4              | 15,1                  | 6,2  |                   | 14.718,5                              | 20.693,8                              |
| 2009 | 7.564,5        | 58,3  | 18.583,3           | 908,3              | 16,6                  | 4,4  |                   | 19.570,8                              | 27.135,4                              |
| 2010 | 8.758,2        | 8,9   | 19.234,6           | 1.179,1            | 20,4                  | 3,0  |                   | 20.446,1                              | 29.204,3                              |
| 2011 | 10.379,4       | 14,6  | 22.488,3           | 1.264,5            | 23,3                  | 3,3  |                   | 23.794,1                              | 34.173,4                              |
| 2012 | 12.336,5       |   | 25.690,3           | 1.892,5            | 27,2                  | 3,7  |                   | 27.613,8                              | 39.950,3                              |
| 2013 | 14.658,7       | 33,8  | 29.940,2           | 1.891,7            | 32,3                  | 3,9  |                   | 31.902,0                              | 46.560,8                              |

<sup>1</sup> Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, alterada pela Lei nº 10.208, de 23 de março de 2001, Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

|                    |          |        |          |         |      |     |       |      |          |          |
|--------------------|----------|--------|----------|---------|------|-----|-------|------|----------|----------|
| 2014               | 15.876,7 | 57,0   | 33.462,0 | 2.399,7 | 34,0 | 3,2 |       |      | 35.955,8 | 51.832,6 |
| 2015               | 10.125,7 | 148,1  | 34.991,8 | 2.660,4 | 47,6 | 2,0 | 151,5 | 53,0 | 38.054,5 | 48.180,2 |
| Variacão 2004-2015 | 343%     | 3.818% | 399%     | 1.579%  | 579% | 50% |       |      | 430%     | 409%     |

De 2000 a 2015 os valores são os liquidados, incluindo restos a pagar não processados;  
 Fonte: SIAFI/PRODASEn

A Lei orçamentária de 2016 aloca R\$ 55,0 bilhões para tais despesas, sendo R\$ 38,2 bilhões para o seguro desemprego e R\$ 16,8 bilhões para o abono salarial.

A fim de reduzir os gastos com pagamento de seguro-desemprego e abono salarial, foi editada a Medida Provisória nº 665, de 30.12.2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Em síntese, a Lei nº 13.134/2015 elevou a carência para recebimento do seguro-desemprego, vinculou o tempo de duração do benefício ao quantitativo de solicitações efetuadas e fixou alguns critérios para concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal. No âmbito do abono salarial, este deixou de corresponder a um salário-mínimo e passou a ser calculado proporcionalmente ao número de meses trabalhados, sendo o valor do benefício limitado a um salário-mínimo.

No que se refere à arrecadação do PIS/PASEP, principal receita do FAT, esta tem se apresentado muito inferior ao crescimento da despesa. Por exemplo, no período de 2012 a 2015, essa variação, em valores nominais, foi de 8,5% e 18,4%, respectivamente. O descompasso entre o crescimento de receitas e de despesas levou o FAT a apresentar déficits em seus resultados. Para se ter uma ideia, nos anos de 2012 a 2015 o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial, e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais de R\$ 2,3 bilhões, R\$ 15,2 bilhões, R\$ 13,00 bilhões e R\$ 8 bilhões respectivamente.

Para cobertura total ou parcial dos déficits, foi necessário o repasse por parte do Tesouro Nacional de recursos na ordem de R\$ 5,3 bilhões, R\$ 4,8 bilhões, R\$ 13,8 bilhões e R\$ 7,4 bilhões respectivamente.

Tabela 02 -Fundo de Amparo ao Trabalhador  
 Receitas, Obrigações e Resultados

| Especificação       | Valores nominais e em milhões |                  |                  |                  |
|---------------------|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|
|                     | 2012                          | 2013             | 2014             | 2015             |
| <b>Receitas (A)</b> | <b>53.222,40</b>              | <b>48.771,00</b> | <b>56.267,40</b> | <b>57.771,20</b> |



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Comissão de Finanças e Tributação

|  |                   |                    |                    |                   |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Receita da Contribuição do PIS/PASEP                           | 37.863,90         | 39.734,70          | 43.107,10          | 42.104,20         |
| Receitas Financeiras   | 14.457,50         | 8.289,30           | 12.695,30          | 14.044,10         |
| Outras Receitas  | 901,00            | 747,00             | 465,00             | 1.622,90          |
| <b>Despesas (B)</b>  | <b>40.481,12</b>  | <b>47.057,40</b>   | <b>52.352,00</b>   | <b>48.687,00</b>  |
| Seguro-Desemprego - Benefício                                  | 27.613,75         | 31.902,00          | 35.955,80          | 38.054,50         |
| Abono Salarial - Benefício                                     | 12.336,50         | 14.658,70          | 15.876,70          | 10.125,70         |
| Outras Despesas  | 530,87            | 496,70             | 519,50             | 506,80            |
| <b>Resultado Econômico (C) = (A-B)</b>                         | <b>12.741,28</b>  | <b>1.713,60</b>    | <b>3.915,40</b>    | <b>9.084,20</b>   |
| <b>Empréstimo ao BNDES (D)</b>                                 | <b>15.061,30</b>  | <b>16.910,20</b>   | <b>16.906,80</b>   | <b>17.053,10</b>  |
| <b>Total das Obrigações (E) = (B+D)</b>                        | <b>55.542,42</b>  | <b>63.967,60</b>   | <b>69.258,80</b>   | <b>65.740,10</b>  |
| <b>Resultado Nominal (F) = (A-E)</b>                           | <b>(2.320,02)</b> | <b>(15.196,60)</b> | <b>(12.991,40)</b> | <b>(7.968,90)</b> |
| Repasses do Tesouro Nacional (G)                               | 5.294,63          | 4.831,20           | 13.842,60          | 7.396,70          |
| <b>Resultado após Repasses do Tesouro Nacional (H) = (F+G)</b> | <b>2.974,61</b>   | <b>(10.365,40)</b> | <b>851,20</b>      | <b>572,2</b>      |

Fonte: Ano de 2012 a 2016: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>

A previsão para 2016 é de que o déficit seja da ordem de R\$ 12,9 bilhões e os repasses do Tesouro Nacional sejam de igual valor<sup>2</sup>.

Além da expressiva variação do conjunto dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal. De 2004 a 2015, a variação foi de 1.579%, saindo de R\$ 158,4 milhões, para R\$ 2,7 bilhões. Os dados chamam a atenção, uma vez que a variação no seguro desemprego do trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 399%, no mesmo período.

A aprovação dos projetos de lei e do Substitutivo sob análise certamente elevará ainda mais as despesas com seguro-desemprego. Nesse sentido, o art. 113 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) dispõe que as proposições legislativas que importem em aumento de despesa deverão

<sup>2</sup>Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º Bimestre de 2015



estar acompanhadas das estimativas desses efeitos, detalhando-se a memória de cálculo respectiva e a correspondente compensação.

No mesmo sentido, o art. 17 e o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelecem que os atos que criarem ou aumentarem despesa devem estar acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarão em vigor e nos dois seguintes (acompanhada das premissas e memória de cálculo), devem demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio e comprovar que não afetarão as metas de resultados fiscais.

Nessa mesma linha, a Constituição Federal, em seu art. 195, § 5º, estatui que nenhum *benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total*.

Todavia, as estimativas quanto ao impacto orçamentário e financeiro não foram apresentadas, tampouco foi indicada a correspondente fonte de custeio. Portanto, não temos alternativa senão considerar os projetos de lei e o Substitutivo da CTASP inadequados e incompatíveis quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

Diante do exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PROJETOS DE LEI Nº 88 E 224, DE 2015, E DO SUBSTITUTIVO DA CTASP.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2016.

**Deputado MANOEL JUNIOR**

**Relator**