



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 artesanal¹.

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 |

¹ Lei n° 7.998, de 11 de janeiro de 1990, Lei n° 5.859, de 11 de dezembro de 1972, alterada pela Lei n° 10.208, de 23 de março de 2001, Lei n° 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 |
| Receitas (A) | 53.222,40 | 48.771,00 | 56.267,40 | 57.771,20 |



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 |
| Despesas (B) | 40.481,12 | 47.057,40 | 52.352,00 | 48.687,00 |
| 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 |
| Resultado Econômico (C) = (A-B) | 12.741,28 | 1.713,60 | 3.915,40 | 9.084,20 |
| Empréstimo ao BNDES (D) | 15.061,30 | 16.910,20 | 16.906,80 | 17.053,10 |
| Total das Obrigações (E) = (B+D) | 55.542,42 | 63.967,60 | 69.258,80 | 65.740,10 |
| Resultado Nominal (F) = (A-E) | (2.320,02) | (15.196,60) | (12.991,40) | (7.968,90) |
| Repasses do Tesouro Nacional (G) | 5.294,63 | 4.831,20 | 13.842,60 | 7.396,70 |
| Resultado após Repasses do Tesouro Nacional (H) = (F+G) | 2.974,61 | (10.365,40) | 851,20 | 572,2 |

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 valor².

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

²Fonte: 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