



PROJETO DE LEI Nº 271, de 2011

Dispõe sobre a obrigatoriedade de concessão de seguro-desemprego aos trabalhadores rurais e urbanos em âmbito de contrato por tempo determinado.

Autor: **DEPUTADO RICARDO IZAR**

Relator: **DEPUTADO JOSÉ GUIMARÃES.**

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei (PL), de autoria do Deputado Ricardo Izar, objetiva tornar obrigatória a concessão de seguro-desemprego aos trabalhadores rurais que, no âmbito de atividade agrícola, tenham celebrado contrato por prazo determinado, bem como aos trabalhadores urbanos com contratos de trabalho temporário e/ou por prazo determinado. Os trabalhadores especificados no PL poderão receber de 2 a 4 parcelas do seguro-desemprego, variáveis de acordo com a quantidade de meses trabalhados, da seguinte forma:

I - 2 parcelas, se nos últimos 12 meses anteriores ao término do contrato o trabalhador houver trabalhado por no mínimo 9 meses;

II – 3 parcelas, se nos últimos 18 meses anteriores ao término do contrato o trabalhador houver trabalhado por no mínimo 12 meses;

III – 4 parcelas, se nos últimos 24 meses anteriores ao término do contrato o trabalhador houver trabalhado por no mínimo 15 meses.

Ainda de acordo com o PL, aplicam-se quanto ao benefício do seguro-desemprego nele tratado todas as regras estabelecidas na Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, naquilo em que não lhe for incompatível. A Lei nº 7.998/1990 regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

O projeto tramita em regime ordinário (Art. 151, III, RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (Art. 24 II RICD), tendo sido distribuído às



Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), nessa ordem.

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, o projeto foi aprovado com emenda. A emenda tem por finalidade fazer correção de ordem técnica para incluir o número do inciso I, no § 3º do art. 1º do PL, e para substituir o termo “agrícola” por “trabalhador agrícola” no mesmo inciso. Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público tanto o PL quanto a emenda da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural foram aprovados por unanimidade.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da matéria.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

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.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação



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

Os benefícios do seguro-desemprego têm como objetivo prover assistência financeira temporária a: i) trabalhadores formais demitidos sem justa causa; ii) trabalhadores resgatados de trabalho análogo ao trabalho escravo; iii) pescador artesanal em período de defeso; iv) empregado doméstico dispensado sem justa causa; e v) trabalhadores com contrato de trabalho suspenso; vi) trabalhadores que estejam com redução de jornada e de salário em virtude de acordo coletivo de trabalho, no âmbito do Programa de Seguro-Emprego¹.

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 2016, passaram a representar 77%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões, para R\$ 55,7 bilhões, representando uma variação de 488% no período. Para 2017, a Lei Orçamentária Anual estima um gasto de R\$ 57,4 bilhões.

Tabela 01 - Fundo de Amparo ao Trabalhador
Despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego de 2004 a 2017

Valores nominais e em milhões										
Seguro-Desemprego										
Ano	Abono Salarial	Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	Trabalha-dor Formal	Pescador Artesanal	Trabalhador Doméstico	Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Despesas Diversas	Programa de Seguro Emprego (1)	Total	Total Abono e Seguro Desemprego Total
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

¹ 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; Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, e Resolução CODEFAT nº 591/2009, e Medida Provisória 761, de 22 de dezembro de 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação



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
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	148,2	34.991,8	2.660,4	47,6	2,0	151,5	53,0	38.054,5	48.180,2
2016	17.931,7	158,0	35.609,0	1.447,0	330,9	2,3		225,0	37.772,2	55.703,9
2017	15.792,5	318,7	36.733,6	3.120,7	1.144,0	3,9	0,1	327,3	41.648,2	57.440,7
Variação 2004- 2016	343%	4077%	408%	813%	4624%	72%			426%	488%

De 2000 a 2016 os valores são os liquidados; 2017 refere-se a valores autorizados;

(1) O Programa de Proteção ao Emprego - PPE foi criado pela MP 680/2015 (convertida na Lei nº 13.189/2015), com vigência até 31-12-2017. Em 2016 o PPE passou a denominar-se Programa de Seguro-Emprego (PSE), por meio da MP nº 761/2016. A MP também prorrogou o prazo de vigência do programa para 31/12/2018.

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 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, incluindo os empréstimos ao BNDES. Por exemplo, no período de 2012 a 2016, essa variação, em valores nominais, foi de 9,9% e 30,1%, 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 2016 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 (2012), R\$ 15,2 bilhões (2013) e R\$ 13,0 bilhões (2014), R\$ 8,0 bilhões (2015) e R\$ 13,8 bilhões (2016).

Para cobertura total ou parcial dos déficits, foi necessário o repasse por parte do Tesouro Nacional de recursos na ordem de R\$ 44,6 bilhões nos anos de 2012 a 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação



RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT					
				Valores nominais	
				Valores em milhões	
Especificação	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas (A)	53.222,40	48.771,00	56.267,40	57.771,20	58.474,20
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	37.863,90	39.734,70	43.107,10	42.104,20	38.455,70
Receitas Financeiras	14.457,50	8.289,30	12.695,30	14.044,10	19.230,80
Outras Receitas	901,00	747,00	465,00	1.622,90	787,70
Despesas (B)	40.481,12	47.057,40	52.352,00	48.687,00	56.254,70
Seguro-Desemprego - Benefício	27.613,75	31.902,00	35.955,80	38.054,50	37.772,20
Abono Salarial - Benefício	12.336,50	14.658,70	15.876,70	10.125,70	17.931,70
Outras Despesas	530,87	496,70	519,50	506,80	550,80
Resultado Econômico C=(A-B)	12.741,28	1.713,60	3.915,40	9.084,20	2.219,50
Empréstimo ao BNDES (D)	15.061,30	16.910,20	16.906,80	17.053,10	15.992,40
Total das Obrigações (E) = (B+D)	55.542,42	63.967,60	69.258,80	65.740,10	72.247,10
Resultado Nominal (F)=(A-E)	(2.320,02)	(15.196,60)	(12.991,40)	(7.968,90)	(13.772,90)
Repasse do Tesouro Nacional (G)	5.294,63	4.831,20	13.842,60	7.396,70	13.215,20
Resultado após Repasses do Tesouro Nacional (H) = (F+G)	2.974,61	(10.365,40)	851,20	(572,20)	(557,70)

Fonte:

Ano de 2012 a 2015: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/boletim-de-informacoes-financeiras.htm>>

Ano de 2016 : Avaliação da Situação Financeira do FAT anexa ao PLDO 2016, disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2016/proposta/anexoIV_10.pdf>

A aprovação da proposição sob análise certamente elevará ainda mais as despesas com o seguro-desemprego. Nesse sentido, o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), dispõe que as proposições legislativas que importem em aumento de despesa deverão estar acompanhados 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 o PL inadequado e incompatível quanto ao aspecto orçamentário e financeiro. No que se refere à emenda aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, opinamos pela sua não implicação orçamentária e financeira, tendo em vista ela faz alterações no PL meramente de ordem técnica.

Diante do exposto, voto pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do PL nº 271/2011, e pela não implicação orçamentária e financeira da emenda aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado JOSÉ GUIMARÃES.

Relator