



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 7/2015

**Comentários sobre a Avaliação da
Situação Financeira do FAT, anexa ao Projeto de Lei de Diretrizes
Orçamentárias para 2016** **Elisangela Moreira da Silva Batista**

abril/2015

Endereço na Internet:
<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br



ESTUDO TÉCNICO Nº 07/2015

Comentários sobre a Avaliação da Situação Financeira do FAT, anexa ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016¹

A Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, exige uma série de demonstrativos que deverão acompanhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Tal exigência tem por finalidade tornar transparentes os rumos da gestão fiscal. Pela relevância dos valores envolvidos, um dos demonstrativos exigidos refere-se à Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Tal avaliação é de extrema importância, pois desequilíbrios no fluxo de receitas e despesas no Fundo podem ocasionar diversos efeitos, dentre eles a compressão de outros gastos, tanto no âmbito do Fundo, quanto no âmbito de outros órgãos; maiores aportes de recursos por parte do Tesouro, inclusive por meio de endividamento; e a diminuição do patrimônio do FAT.

Para esclarecimento, apesar de grande parte dos valores apresentados na Avaliação da Situação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT estarem corrigidos pelo INPC até dezembro de 2013, para melhor entendimento e uniformização dos dados, todos os valores aqui registrados são nominais.

As receitas do FAT atingiram em 2013 e 2014, em termos nominais, o montante de R\$ 48,8 bi e R\$ 56,3 bi, respectivamente, já deduzidos os valores destinados à DRU. A arrecadação apresentou um acréscimo da ordem de 15,4%, bastante superior ao verificado em 2013, de -8,4%. O aumento verificado em 2014 deve-se ao desempenho da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP, com crescimento de 8,5% e, principalmente, ao desempenho das receitas advindas da remuneração das aplicações financeiras do Fundo, de

¹ Disponível em

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2016/proposta/anexoIV_10.pdf



53,2%. Ambas as receitas representaram, em 2014, 99% dos recursos do FAT. Importa destacar que não foram aqui consideradas como receitas do FAT as transferências do Tesouro Nacional, pelas razões que serão expostas adiante.

No que concerne ao PIS/PASEP, apesar do desempenho verificado em 2014, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, *nos últimos cinco anos a receita da Contribuição PIS/PASEP registrou 6,34% de taxa média real de crescimento. Contudo, essa receita vem sofrendo significativas reduções ao longo dos últimos três anos, com taxa média de crescimento negativa, próxima de zero, apesar do crescimento de 3,01% real verificada no exercício de 2014, em relação ao exercício anterior. Conjectura-se que, em parte, as reduções vêm ocorrendo como resultado da desoneração tributária da Contribuição PIS/PASEP.*

No que se refere ao desempenho das receitas advindas da remuneração das aplicações financeira do FAT, o aumento verificado, de 53,2%, deveu-se às taxas de juros praticadas. O bom desempenho de 2014 se contrapôs significativamente à redução verificada no anterior, de -42,7%, impulsionada pela rentabilidade negativa das aplicações em títulos públicos. Outra razão para a variação negativa em 2013 foi a redução do saldo de aplicações financeiras em depósitos especiais nas instituições financeiras e no Fundo Extramercado, haja vista que naquele ano utilizou-se parte desses recursos para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego.

No lado das despesas, estas estão relacionadas em sua maior parte ao pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Os dispêndios com essas duas categorias elevaram-se significativamente nos últimos anos. Em 2004, ambas as despesas representavam 58% das obrigações totais de FAT. Em 2013 passaram a representar 75%. Em termos nominais, os gastos com seguro-desemprego e abono salarial passaram de R\$ 9,5 bilhões, para R\$ 51,8 representando uma variação nominal de 447%. Segundo justificativas do Ministério do Trabalho, o aumento deve-se à ampla formalização de mão de obra, à elevada rotatividade de mão de obra e aos sucessivos aumentos do salário-mínimo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além da expressiva variação do conjunto desses gastos, destaque deve ser dado, especificamente, ao aumento das despesas com seguro-desemprego ao pescador artesanal, como se pode verificar na tabela seguinte. De 2004 a 2014 a variação foi de 1.414%, saindo de R\$ 158,4 milhões, para R\$ 2,4 bilhão. Para se ter uma ideia da dimensão da variação, a variação no seguro-desemprego trabalhador formal, maior categoria de gastos, foi de 377%.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR								
DESPESAS COM ABONO SALARIAL E SEGURO-DESEMPREGO DE 2004 A 2014								
								Valores em milhões
								Valores nominais
Ano	Abono Salarial	Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspensão	Seguro-Desemprego	Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	Seguro Desemprego 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
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
Variação 2004-2014	594%	1407%	377%	1414%	385%	134%	400%	447%

Fonte: SIAFI/PRODASEN
Valores liquidados

De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União e registrada no Acórdão nº 524/2013-Plenário, os fatores que determinaram o aumento no seguro-desemprego ao pescador artesanal foram: a) critérios mais flexíveis de concessão do benefício a partir da Lei nº 10.779/2003 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464-2, b) aumento no número de pescadores cadastrados no Registro Geral de Atividade Pesqueira, com a inserção, inclusive, de pessoas que não fazem jus ao pagamento do benefício; c) aumento do salário mínimo; d) definição abrangente de áreas e períodos de defeso e e) ocorrência de fraudes na concessão do benefício.

O Ministério do Trabalho e Emprego vem empreendendo esforços para diminuição dos gastos com seguro-desemprego ao pescador artesanal, no sentido de estabelecer o controle de acesso ao benefício. As medidas adotadas levaram a uma redução no total de beneficiários, que saiu de 970 mil ao final de



2012 para 796,8 mil ao final de 2013². O maior controle efetuado pelo MTE se refletiu nos valores dispendidos com o benefício em 2013. Entre 2012 e 2013 a variação dos dispêndios foi praticamente nula, na ordem de -0,04%. Para se ter uma ideia, entre 2004 e 2012 a variação anual média foi de 38,7%. Porém, em 2014 a montante do gasto voltou a crescer, em 27% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 1,9 bi para R\$ 2,4 bi. O quantitativo de beneficiários verificados ao final de 2014 saltou para 861 mil.

No que se refere aos resultados do FAT, as avaliações da situação financeira do Fundo dos últimos anos classificam-nos em resultado econômico e resultado nominal. O primeiro é fruto da diferença entre as despesas do Fundo e as receitas. O segundo acresce às despesas do Fundo os empréstimos constitucionais para o BNDES. A ocorrência de déficits econômicos ou nominais, quando não cobertos por transferências do Tesouro, indica a diminuição do patrimônio do Fundo. Por sua vez, a ocorrência de superávits indica o aumento do patrimônio.

No período de 2009 a 2014, de acordo com a tabela seguinte, o somatório das despesas com pagamento do seguro-desemprego, abono salarial e empréstimos para o BNDES superaram as receitas do FAT, à exceção do ano de 2011, fazendo com que o fundo apresentasse déficits nominais. Dito de outra forma, as obrigações do Fundo foram superiores às respectivas receitas. Em 2013 e 2014 o déficit nominal foi da ordem de R\$ 15,2 bilhões e 13 bilhões, respectivamente. Cabe aqui registrar que a Avaliação da Situação Financeira do FAT não evidencia os déficits na magnitude aqui registrada, pois inclui as transferências do Tesouro como receitas do FAT. Ora, recursos do Tesouro não são recursos do FAT. Eles apenas explicitam que o volume de despesas elevou-se de tal forma que, sem os aportes do Tesouro, o patrimônio do FAT sofreria redução ainda maior. Em 2015 prevê-se um aporte menor de recursos do Tesouro Nacional, na ordem de R\$ 1,9 bilhão. Em 2016 não está previsto qualquer aporte.

² Disponível em <

<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080814B2784E5014B36E78CD7722B/Trabalhador%20Pescador%20Artesanal%20-%201992%20a%202013.pdf>>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT								
								Valores nominais
								Valores em milhões
Especificação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Receitas (A)	35.001,80	39.833,10	48.742,30	53.222,40	48.771,00	56.267,40	59.147,30	72.572,30
Receita da Contribuição do PIS/PASEP	24.365,40	28.765,10	36.506,30	37.863,90	39.734,70	43.107,10	43.372,20	56.094,90
Receitas Financeiras	10.084,50	10.212,10	11.389,10	14.457,50	8.289,30	12.695,30	14.257,50	15.549,80
Outras Receitas	551,90	855,90	846,90	901,00	747,00	465,00	1.517,60	927,60
Despesas (B)	27.738,90	29.747,70	34.733,80	40.481,12	47.057,40	52.352,00	43.713,00	49.759,20
Seguro-Desemprego - Benefício	19.570,80	20.446,10	23.794,10	27.613,75	31.902,00	35.955,80	30.690,30	34.692,10
Abono Salarial - Benefício	7.564,50	8.758,20	10.379,40	12.336,50	14.658,70	15.876,70	12.323,40	13.081,70
Outras Despesas	603,60	543,40	560,30	530,87	496,70	519,50	699,30	1.985,40
Resultado Econômico (A-B)	7.262,90	10.085,40	14.008,50	12.741,28	1.713,60	3.915,40	15.434,30	22.813,10
Empréstimo ao BNDES (C)	9.626,10	11.586,10	13.523,70	15.061,30	16.910,20	16.906,80	17.348,90	22.438,00
Total das Obrigações (D) = (B+C)	37.365,00	41.333,80	48.257,50	55.542,42	63.967,60	69.258,80	61.061,90	72.197,20
Resultado Nominal (A-D)	(2.363,20)	(1.500,70)	484,80	(2.320,02)	(15.196,60)	(12.991,40)	(1.914,60)	375,10
Repasses do Tesouro Nacional	24,60	1.091,14	88,10	5.294,63	4.831,20	13.842,60	1.914,70	-

Fonte:
Ano de 2008 a 2011, Relatório de Gestão do FAT relativo ao exercício de 2011, disponível em <<http://portal.mte.gov.br/fat/relatorio-de-gestao-do-fat.htm>>
Ano de 2012 a 2014: 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 2015 a 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/anexoV_10.pdf>

A diminuição dos aportes de recursos do Tesouro deve-se em grande medida à edição da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. A MP foi editada em um cenário de crescimento das despesas e de perspectivas de agravamento do desequilíbrio financeiro do FAT. O objetivo central MP é aumentar a exigência do tempo de vínculo empregatício dos trabalhadores no ano-base para concessão do abono salarial. No que concerne ao seguro-desemprego, na modalidade formal propõe-se elevar o período de carência para recebimento do benefício. Na modalidade pescador artesanal, objetivo é tornar mais preciso e restrito o enquadramento para fins de concessão do benefício pecuniário, diferenciando aqueles que vivem exclusivamente da pesca daqueles que exercem outras atividades profissionais.

Segundo a Avaliação Financeira do FAT, com a MP estima-se a redução em 14,64% das despesas com seguro desemprego em 2015, em relação a 2014, e sucessivos aumentos a partir de 2016. Em relação ao pagamento de benefícios do abono salarial, em razão da utilização da metodologia de pagamentos nas datas de aniversário dos beneficiários e da aplicação da MP 665/2014, estima-se em 22,38% a redução dessa despesa em 2015 e aumento de



6,15% em 2016. Em termos monetários, estima-se uma redução de despesa em 2015 da ordem de R\$ 8,8 bilhões, no âmbito do abono e do seguro desemprego.

Como resultado do forte crescimento das despesas do Fundo, em maior proporção que o crescimento das receitas, o FAT reduziu nos últimos anos a sua margem de recursos para a realização das ações de geração de trabalho, emprego e renda, por meio de aplicações de depósitos especiais. Os depósitos especiais são disponibilidades do FAT alocadas em instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste, FINEP e Basa), que as remuneram segundo critérios estabelecidos em Lei. Enquanto esses recursos não são demandados pelo FAT, as instituições financeiras têm autorização para financiar ações de geração de trabalho, emprego e renda. Para se ter uma ideia, o saldo dos depósitos especiais em dezembro de 2007 era de R\$ 49,2 bi; em 2014, de R\$ 24 bi. Conforme a Avaliação da Situação Financeira do FAT, anexa ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, parte das aplicações financeiras em depósitos especiais e no Fundo Extramercado foram utilizados para honrar despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego em 2013³.

Por força de mandamento constitucional (art. 239, § 1º), pelo menos 40% dos recursos do PIS/PASEP são obrigatoriamente repassados para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico. Tais recursos são, na verdade, empréstimos do FAT para BNDES. Ao final do exercício de 2014, o saldo dos empréstimos era da ordem de R\$ 178,7 bilhões. Importante destacar que, em caso de insuficiência de recursos para o pagamento do Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial, a legislação autoriza o resgate desses empréstimos para cobertura das despesas. Em razão dos déficits ocorridos, já foi aventada no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de

³ Item 28 da Nota Técnica n.º 035/2014 – CGFAT/SPOA/SE/MTE, que trata da Avaliação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2015/proposta/anexoIV_9.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Amparo ao Trabalhador – CODEFAT a necessidade de devolução dos recursos do FAT por parte do BNDES⁴.

Os depósitos especiais, os empréstimos do FAT para o BNDES, as aplicações em título do Tesouro Nacional por meio do Fundo BB Extramercado e, em menor montante, o ativo imobilizado, compõem o Patrimônio do FAT, o qual alcançou ao final de 2014 o montante de R\$ 232,4 bilhões. Ao longo dos anos, como se observa na tabela seguinte, a variação patrimonial/ano não conseguiu apresentar desempenho igual ou superior ao verificado nos anos de 2004 e 2005, de 15,56% e 13,35%, mesmo diante da obrigatoriedade de destinação de 40% dos recursos do PIS/PASEP para o BNDES. A menor variação foi apresentada em 2013, de apenas 2,23%. As variações em 2010, 2012, 2013 e 2014 não foram ainda menores devido aos aportes efetuados pelo Tesouro Nacional nos valores de R\$ 1,1 bi, R\$ 5,3 bi, R\$ 4,8 bi e 13,8 bi, respectivamente.

FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DO FAT
Valores Nominais

R\$ milhões

PATRIMÔNIO / ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EXTRAMERCADO (a)	15.541,29	13.864,12	8.156,90	9.975,34	17.453,70	19.603,22	23.157,05	26.611,53	32.871,09	25.268,15	29.402,65
EMPRÉSTIMOS AO BNDES (b)	59.831,71	65.924,49	72.776,92	79.842,36	91.315,12	99.526,06	110.689,31	125.218,37	141.214,81	156.542,56	178.683,48
DEPÓSITOS ESPECIAIS (c)	27.349,65	36.657,96	48.484,79	49.271,79	45.680,22	41.144,61	36.839,49	33.362,11	30.649,43	27.839,40	24.057,78
BNB	1.522,81	936,81	672,55	550,22	444,43	395,25	686,79	622,39	661,01	520,24	420,40
BB	8.919,10	11.898,29	18.249,89	17.908,38	15.009,70	12.759,32	10.360,48	7.983,97	6.023,41	5.289,78	4.578,65
BNDES	14.567,98	20.773,20	25.149,06	25.817,27	24.933,77	22.970,88	21.573,64	21.046,59	20.648,40	19.553,39	16.808,04
FINEP	155,66	356,36	708,90	889,94	996,35	1.110,73	1.043,24	1.012,90	834,77	645,92	458,54
CAIXA	2.122,98	2.666,93	3.681,31	4.082,80	4.267,17	3.880,48	3.144,12	2.663,81	2.450,15	1.794,68	1.763,03
BASA	61,11	26,37	23,09	23,19	28,80	27,95	31,22	32,45	31,70	35,39	29,12
OUTROS VALORES (d)	163,75	172,86	213,24	261,98	287,51	258,89	236,17	264,75	702,82	360,99	262,79
IMOBILIZADO	133,28	146,89	160,26	162,39	181,82	199,33	218,12	220,47	213,96	223,39	230,35
EM CAIXA	30,33	25,97	52,98	99,59	105,67	59,52	18,02	44,26	488,85	137,56	32,43
EM TRÂNSITO	0,14	0,00	0,00	0,01	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,03	0,01
T O T A L (a+b+c+d)	102.886,39	116.619,43	129.631,84	139.351,46	154.736,55	160.532,77	170.922,02	185.456,76	205.438,15	210.011,10	232.406,70
Variação Patrimonial / ano	15,56%	13,35%	11,16%	7,50%	11,04%	3,75%	6,47%	8,50%	10,77%	2,23%	10,66%

Fonte: SIAFI

Obs.: Saldos de final de exercício.

Fonte: Boletim de Informações Financeiras do FAT relativo ao 6º bimestre de 2013.

Brasília, 22 de abril de 2015.

ELISANGELA MOREIRA DA SILVA BATISTA

Consultora de Orçamento na área de Trabalho, Previdência e Assistência Social

⁴ Ata da 123ª reunião ordinária do CODEFAT, de 12.02.2014, disponível em http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A454D74C10145526649C94616/Ata%20123%C2%AA%20RO-CODEFAT_12.02.2014.pdf