

**SECRETARIA EXECUTIVA**

SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO.

COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS DO FAT

APOIO/CGFAT/MTE
47970.000734/2018-12
11/04/2018

**NOTA TÉCNICA N.º 339 / 2018 – CGFAT/SOAD/SE/MTb**

**Referência:** Ofício nº 18.811/2018-MP, de 12/03/2018

**Interessado:** Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP

**Assunto:** Avaliação Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

1. Trata a presente Nota da avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em cumprimento ao estabelecido na alínea “a”, inciso IV, § 2º, art.4º da Lei Complementar n.º 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04 de maio de 2000, e ao disposto no § 2º do art. 4º da Resolução CODEFAT nº 440, de 02 de junho de 2005, para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 – PLDO-2019.
2. A avaliação financeira do FAT será dividida em três partes: i) Desempenho Econômico-Financeiro do FAT; iii) Projeções das receitas e despesas do FAT; e iii) Considerações Finais.
3. Na primeira parte será analisando o desempenho econômico-financeiro do FAT nos últimos cinco anos (2013 a 2017), onde serão apresentados o comportamento da arrecadação PIS/PASEP, fonte primária do Fundo, e as suas receitas, despesas, resultados, e evolução Patrimonial, com a observação de que todas as grandezas são tratadas em valores nominais e em valores reais, a preços de dezembro de 2017, utilizando-se o IPCA/IBGE como indexador.
4. Na segunda parte, apresentam-se as estimativas das receitas e das despesas do FAT para os exercícios de 2018 a 2021 e os Demonstrativos de Resultados do Fundo.
5. Na terceira parte serão apresentadas as considerações finais, tendo como foco os resultados esperados para o exercício de 2019.

## **I - DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO FAT**

### **I.1 INTRODUÇÃO**

6. O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho – MTb, instituído por meio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, em regulamentação o artigo 239 da Constituição Federal.

Missão Institucional

**“CONTRIBUIR PARA A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, ZELANDO PELAS APLICAÇÕES DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR”.**

Esplanada dos Ministérios, Bloco “F”, Ed. Sede, Sala 229.  
CEP 70059-900. Brasília - DF, Fone (0--61) 2031-6588, Fax (0--61) 2031-0139.  
E-Mail: cgfat@mte.gov.br Homepage: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br).

7. Nos termos do art. 11 da Lei nº 7.998/1990, constituem recursos do FAT: i) o produto da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP; ii) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; iii) a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do Fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; iv) o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º, do art. 239, da Constituição Federal (ainda não regulamentado); e v) outros recursos que lhe sejam destinados.

8. O Fundo tem como suas principais fontes de recursos o produto da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP e as receitas financeiras de remunerações provenientes de: i) empréstimos do FAT ao BNDES, destinados aos financiamentos de projetos de desenvolvimento econômico; ii) aplicações financeiras do Fundo em depósitos especiais; iii) aplicações financeiras das disponibilidades do FAT em fundos de investimentos exclusivos; e iv) aplicações das disponibilidades do Fundo nas contas-suprimento de pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial.

9. Adicionam-se a essas fontes as restituições de convênios; as restituições de benefícios não desembolsados pelos agentes pagadores; a arrecadação da cota-parte da Contribuição Sindical, as multas destinadas ao FAT<sup>1</sup>; e outros recursos repassados pelo Tesouro Nacional.

10. Os recursos do FAT são destinados ao Programa do Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, conforme disposto no art. 10 da Lei nº 7.998/1990.

11. Pelo alcance social que possui, o Programa do Seguro-Desemprego é de fundamental importância para o trabalhador brasileiro e contempla diversas ações de apoio ao trabalhador, destacando-se:

- i) pagamento de benefício financeiro temporário ao trabalhador:
  - a) demitido sem justa causa;
  - b) beneficiado com bolsa de qualificação profissional;
  - c) resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo;
  - d) pescador artesanal em período de defeso;
  - e) empregado doméstico dispensado sem justa causa; e
  - f) empregado apoiado pelo Programa de Sustentação do Emprego.
- ii) qualificação social e profissional;
- iii) intermediação de mão de obra;
- iv) geração de informações sobre o mercado de trabalho (Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, e Pesquisas de Emprego e Desemprego - PED);
- v) apoio a ações de geração de emprego e renda;

<sup>1</sup> Disciplinado pelo Ato Declaratório Executivo Corat nº 72, de 12 de agosto de 2004, da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

- vi) identificação profissional (Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS); e
- vii) Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

O Fundo, por determinação constitucional, destina ao BNDES 40% das receitas provenientes da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP, na forma de empréstimos, para financiar programas de desenvolvimento econômico.

As disponibilidades financeiras do FAT são aplicadas em títulos de emissão do Tesouro Nacional, disponíveis no âmbito do mercado financeiro atrelados à taxa de juros doméstica, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal - CAIXA, e em depósitos especiais, nas instituições financeiras oficiais federais, no termos da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991, que são destinados à concessão de financiamentos no âmbito de programas de geração de emprego e renda instituídos ou apoiados pelo Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT.

## 1.2 ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PIS/PASEP.

12. A receita proveniente da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP é a principal fonte de recursos do FAT. Desde março de 1994, parte dessa arrecadação é retida pelo Tesouro Nacional como Desvinculação de Receitas da União – DRU (inicialmente chamada de Fundo Social de Emergência - FSE), em atendimento a Emenda Constitucional de Revisão n.º 01, de 01 de março de 1994, com redação atual da Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o art 76-B das Disposições Constitucionais Transitórias, onde se estabelece que: “*são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.*”

13. Entre os exercícios de 2013 a 2017, em regime de competência, foi arrecadado como Contribuição PIS/PASEP o montante de R\$ 268,3 bilhões e retidos no Tesouro Nacional, como DRU, R\$ 64,6 bilhões, sendo constituída como receitas do FAT no período a importância de R\$ 203,7 bilhões, conforme evidenciado nos quadros que seguem:

**QUADRO I**  
**ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PIS/ PASEP**

R\$ milhões (\*)

ANO	ARRECADAÇÃO (A)	DRU (B)	FAT ( A - B)	Var. % ANO
<b>2013</b>	<b>51.065,40</b>	<b>10.213,08</b>	<b>40.852,32</b>	
<b>2014</b>	<b>51.770,67</b>	<b>10.354,13</b>	<b>41.416,53</b>	<b>1,4%</b>
<b>2015</b>	<b>52.901,53</b>	<b>10.580,31</b>	<b>42.321,22</b>	<b>2,2%</b>
<b>2016</b>	<b>53.288,00</b>	<b>15.850,28</b>	<b>37.437,73</b>	<b>-11,5%</b>
<b>2017</b>	<b>59.268,40</b>	<b>17.587,61</b>	<b>41.680,79</b>	<b>11,3%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>268.294,00</b>	<b>64.585,40</b>	<b>203.708,60</b>	

(\*) Arrecadação pelo regime de competência – Valores Nominais

14. Entre 2013 e 2017, a preços de dezembro de 2017 (IPCA/IBGE), foi arrecadada como Contribuição PIS/PASEP a importância de R\$ 287,7 bilhões, sendo R\$ 219,2 bilhões o montante destinado ao FAT.

**QUADRO II**  
**ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PIS/ PASEP**  
**(a preços de dezembro de 2017 – IPCA)**

R\$ milhões (*)				
ANO	ARRECADAÇÃO (A)	DRU (B)	FAT (A - B)	Var. % ANO
2013	61.379,82	12.275,96	49.103,85	
2014	58.589,64	11.717,93	46.871,71	-4,5%
2015	55.141,24	11.028,25	44.112,99	-5,9%
2016	53.288,00	15.850,28	37.437,73	-15,1%
2017	59.268,40	17.587,61	41.680,79	11,3%
<b>TOTAL</b>	<b>287.667,10</b>	<b>68.460,02</b>	<b>219.207,08</b>	

(\*) Arrecadação pelo regime de competência a preços de dezembro de 2017 – IPCA

15. A preços de dezembro de 2017 (IPCA/IBGE), no período de 2013 a 2017 foi arrecadada como Contribuição PIS/PASEP a importância de R\$ 287,7 bilhões, sendo R\$ 219,2 bilhões o montante destinado ao FAT.

### 1.3 RECEITAS, DESPESAS E RESULTADOS DO FAT.

16. O FAT destina suas receitas para execução de programas voltados para a proteção do trabalhador, contemplando o pagamento dos benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego, nas suas diversas modalidades; e empréstimos ao BNDES, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Parte das disponibilidades do Fundo, enquanto não utilizada na execução de suas ações, é destinada ao fomento do emprego pela via de financiamentos no âmbito dos programas e linhas de crédito do FAT para geração de trabalho, emprego e renda, mediante aplicação em depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais.

17. Conforme evidenciado no Quadro III, as receitas e obrigações do Fundo apuradas entre os exercícios de 2013 e 2017, registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, vêm apresentando crescimentos ao longo do período. As receitas do Fundo saltaram de R\$ 53,6 bilhões em 2013 para R\$ R\$ 72,5 bilhões em 2017, e as obrigações subiram de R\$ 64,0 bilhões para R\$ R\$ 71,4 bilhões, no mesmo período, sendo que as despesas correntes subiram de R\$ 47,1 bilhões para R\$ R\$ 54,8 bilhões.

18. Cabe observar que no exercício de 2016 as receitas da arrecadação da contribuição PIS/PASEP foram significativamente reduzidas, em razão do aumento da alíquota de desconto por Desvinculação de Receitas da União, que passou de 20% para 30%. Por outro lado, em face da edição da Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, as despesas com pagamento de benefícios do



seguro-desemprego tiveram seu crescimento reduzido, mantendo-se certa estabilidade entre os exercícios 2015 e 2017.

### QUADRO III RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT

R\$ milhões (\*)

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016	2017	Var. % 2017/2016
<b>RECEITAS</b>						
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	39.734,7	43.107,1	42.104,2	38.798,5	40.588,2	4,61%
2. Remunerações	8.289,3	12.695,3	14.044,1	19.230,8	17.579,8	-8,58%
3. Recursos do Tesouro Nacional	4.831,2	13.842,6	7.396,7	12.509,5	13.794,9	10,28%
4. Outras Receitas	747,0	465,0	1.622,9	1.150,6	507,0	-55,93%
<b>TOTAL DAS RECEITAS (A)</b>	<b>53.602,3</b>	<b>70.110,1</b>	<b>65.168,0</b>	<b>71.689,3</b>	<b>72.469,9</b>	<b>1,09%</b>
<b>OBRIGAÇÕES</b>						
1. Seguro-Desemprego - Benefício	31.902,0	35.955,8	38.054,5	37.772,2	38.007,1	0,62%
2. Abono Salarial - Benefício	14.658,7	15.876,7	10.125,7	17.931,7	16.229,0	-9,50%
3. Qualificação Profissional	6,6	0,5	-	-	58,6	-
3. Intermediação de Emprego	117,2	138,7	68,5	49,1	34,4	-29,91%
4. Outras Despesas	373,0	380,3	438,3	501,6	467,6	-6,79%
<b>TOTAL DAS DESPESAS (B)</b>	<b>47.057,5</b>	<b>52.352,1</b>	<b>48.687,0</b>	<b>56.254,7</b>	<b>54.796,7</b>	<b>-2,59%</b>
<b>RESULTADO ECONÔMICO (A - B)</b>	<b>6.544,8</b>	<b>17.758,0</b>	<b>16.481,0</b>	<b>15.434,6</b>	<b>17.673,2</b>	<b>14,50%</b>
5. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF (C)	16.910,2	16.906,8	17.053,1	15.992,4	16.540,0	3,42%
<b>TOTAL DAS OBRIGAÇÕES (D = B + C)</b>	<b>63.967,6</b>	<b>69.258,8</b>	<b>65.740,1</b>	<b>72.247,1</b>	<b>71.336,7</b>	<b>-1,26%</b>
<b>RESULTADO NOMINAL(A - D)</b>	<b>(10.365,4)</b>	<b>851,2</b>	<b>(572,1)</b>	<b>(557,7)</b>	<b>1.133,2</b>	<b>303,18%</b>

(\*) Valores Nominais – Fonte SIAFI

Obs.: Receitas pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência

19. Para efeito comparativo, também se apresenta no Quadro IV as receitas, obrigações e Resultados do Fundo, a preços de dezembro de 2017, utilizando-se o IPCA/IBGE mensal como indexador.

**QUADRO IV**  
**RECEITAS, OBRIGAÇÕES E RESULTADOS DO FAT**  
**(a preços de dezembro de 2017 – IPCA)**

R\$ milhões

EXERCÍCIOS	2013	2014	2015	2016	2017	Var. % 2017/2016
<b>RECEITAS</b>						
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	52.452,9	54.079,8	48.149,7	41.111,5	41.031,5	-0,19%
2. Remunerações	11.077,4	15.913,7	16.289,0	20.384,6	17.881,6	-12,28%
3. Recursos do Tesouro Nacional	6.365,5	16.901,3	8.486,6	12.979,3	14.033,7	8,12%
4. Outras Receitas	988,2	582,4	1.880,1	1.204,8	514,2	-57,32%
<b>TOTAL DAS RECEITAS (A)</b>	<b>70.884,0</b>	<b>87.477,1</b>	<b>74.805,5</b>	<b>75.680,3</b>	<b>73.461,0</b>	<b>-2,93%</b>
<b>OBRIGAÇÕES</b>						
1. Seguro-Desemprego - Benefício	42.097,1	44.621,7	43.575,6	39.551,0	38.455,9	-2,77%
2. Abono Salarial - Benefício	19.209,6	19.522,3	11.344,6	18.887,5	16.439,9	-12,96%
3. Qualificação Profissional	8,6	0,6	-	-	58,6	-
3. Intermediação de Emprego	151,9	168,2	75,3	50,4	34,4	-31,71%
4. Outras Despesas	487,3	467,2	492,3	443,4	446,9	0,78%
<b>TOTAL DAS DESPESAS (B)</b>	<b>61.954,5</b>	<b>64.780,1</b>	<b>55.487,8</b>	<b>58.932,3</b>	<b>55.435,6</b>	<b>-5,93%</b>
<b>RESULTADO ECONÔMICO (A - B)</b>	<b>8.929,4</b>	<b>22.697,1</b>	<b>19.317,7</b>	<b>16.748,0</b>	<b>18.025,3</b>	<b>7,63%</b>
5. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF (C)	22.315,5	21.386,2	19.516,6	16.857,3	16.705,3	-0,90%
<b>TOTAL DAS OBRIGAÇÕES (D = B + C)</b>	<b>84.270,0</b>	<b>86.166,3</b>	<b>75.004,4</b>	<b>75.789,6</b>	<b>72.140,9</b>	<b>-4,81%</b>
<b>RESULTADO NOMINAL(A - D)</b>	<b>(13.386,0)</b>	<b>1.310,8</b>	<b>(199,0)</b>	<b>(109,3)</b>	<b>1.320,0</b>	<b>1307,45%</b>

Elaborado pela CGFAT/SPOA/SE/MTb

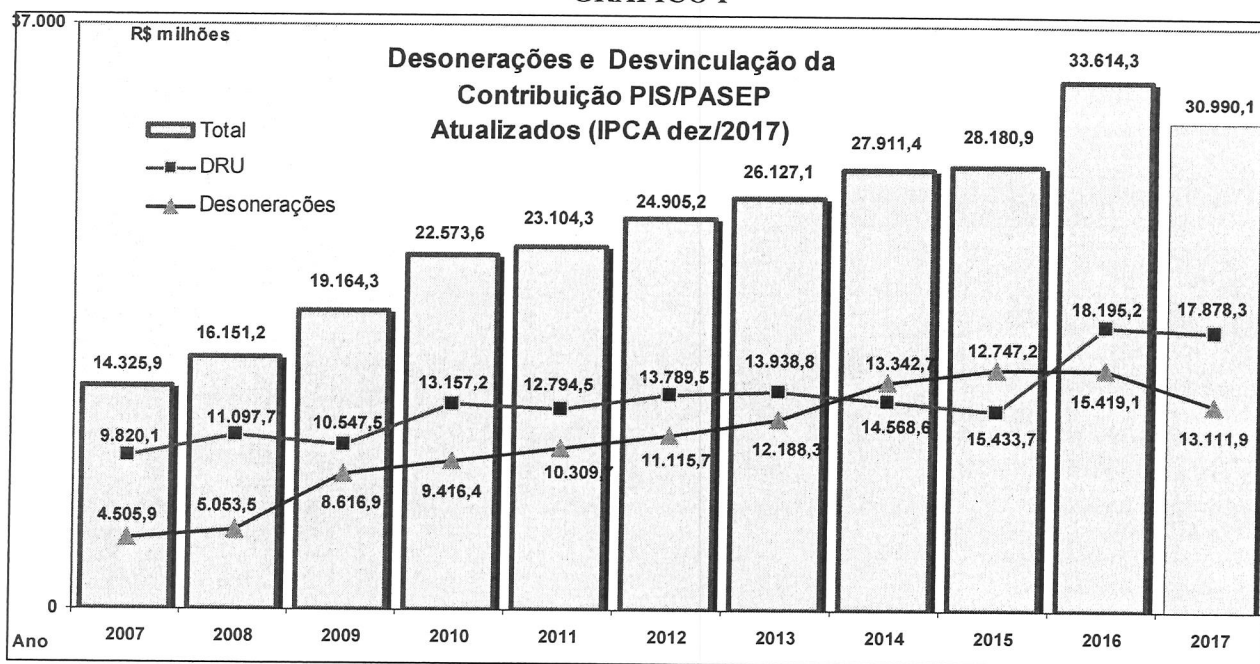
20. Os Quadros III e IV evidenciam que as receitas do FAT são fundamentalmente originárias da Contribuição PIS/PASEP, das remunerações das aplicações financeiras do Fundo e de repasses do Tesouro Nacional.

21. Observa-se que, depois do incremento da receita do FAT no exercício de 2014, houve expressiva redução no exercício de 2015, em face da crise da econômica brasileira, que gerou grave impacto sobre a arrecadação da Contribuição PIS/PASEP; e nos exercícios de 2016 e 2017, essa arrecadação foi fortemente diminuída em face do aumento dos descontos por Desvinculação de Receitas da União.

22. Nos últimos cinco anos a receita da Contribuição PIS/PASEP registrou queda de 4,8% da taxa média real de crescimento. Contudo, a redução tem-se arrefecido, com verificação de registro de aproximadamente a mesma receita nos exercícios de 2016 e 2017 (R\$ 41,0 bilhões).

23. Cabe observar que os valores da arrecadação PIS/PASEP foram negativamente impactados pela DRU e pelas desonerações que, segundo estimativas apresentadas nos Demonstrativos de Gastos Tributários, parte integrante do Projeto de Lei Orçamentária de cada exercício, elaborados pela Secretaria da Receita Federal, representou R\$ 13,1 bilhões no exercício de 2017, valor este muito superior aos R\$ 4,5 bilhões do valor das desonerações estimado em 2007, a preços de 2017 (IPCA), conforme observado no Gráfico I, abaixo:

GRÁFICO I



Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários da Secretaria da Receita Federal do Brasil/MF, e CGAT/MTb.

24. De outro lado, as receitas financeiras, provenientes das aplicações do FAT em empréstimos ao BNDES, depósitos especiais e mercado financeiro vêm apresentando variações em seus resultados. Essas receitas apresentaram crescimento negativo em 2017, em função da queda das taxas de juros da economia, mesmo diante dos ganhos reais das aplicações.

25. Cabe destacar que, desde o exercício de 2012, por força da Resolução nº 4.034, de 30 de novembro de 2011, do Banco Central do Brasil, que determinou a alteração da política de investimentos dos fundos de investimento pela ampliação dos prazos de vencimento dos títulos da carteira de aplicações, para alongar o perfil da dívida pública interna, as aplicações do FAT no mercado financeiro apresentam anualmente significativas variações.

26. Dentre as receitas do FAT, deve-se destacar o aumento dos aportes de recursos do Tesouro Nacional, que, de certa maneira, compensaram os impactos negativos da DRU sobre a receita da Contribuição PIS/PASEP. Entre os exercícios de 2013 e 2017 o Tesouro Nacional repassou ao FAT a importância de R\$ 52,4 bilhões, que em termos reais, a preços de dezembro de 2017, alcançaram R\$ 58,8 bilhões ao longo dos últimos cinco exercícios.

27. Assim, no exercício de 2017 o FAT registrou receitas de R\$ 72,5 bilhões, com incremento de 1,09% em relação ao exercício anterior, que atualizada pelo IPCA/IBGE mensal, a preços de dez/2017, totalizou R\$ 73,5 bilhões, representando redução real de 2,93%, em relação ao exercício anterior.

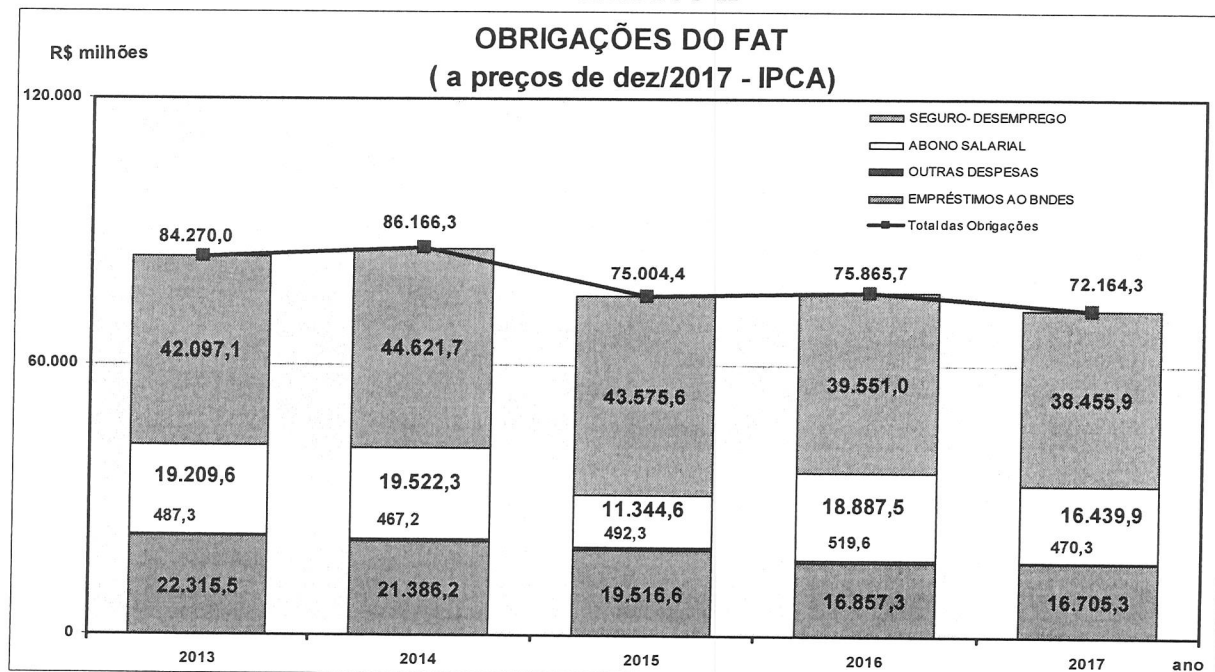
28. De outro giro, as despesas correntes do Fundo foram constituídas basicamente pelos gastos com pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, representaram 98,9% do total. O percentual restante (1,1%) refere-se as outras despesas de custeio do FAT, com destaque para as ações de qualificação profissional e de intermediação de emprego, que apresentaram significativas reduções orçamentárias ao longo da última década.

29. Entre 2013 e 2017 os gastos com pagamento dos benefícios do seguro-desemprego mantiveram-se, em média anual real, dentro da estabilidade, com incremento médio de 0,07%; e o abono salarial apresentou incremento médio anual de 5,0%. Essas duas rubricas representaram no período gastos médios de 99,0% das despesas correntes do Fundo, restando, em média real, para as demais despesas correntes do FAT, apenas 1% dos gastos correntes.

30. Dentre as rubricas das despesas do FAT, em 2017 o destaque recai sobre o pagamento do benefício do seguro-desemprego, que consumiu R\$ 38,6 bilhões, correspondendo a 53,28% das obrigações do Fundo, ou de 69,36% do total de suas despesas correntes, representando, em termos reais, R\$ 38,5 bilhões, um decréscimo de 2,77% em relação ao ano anterior.

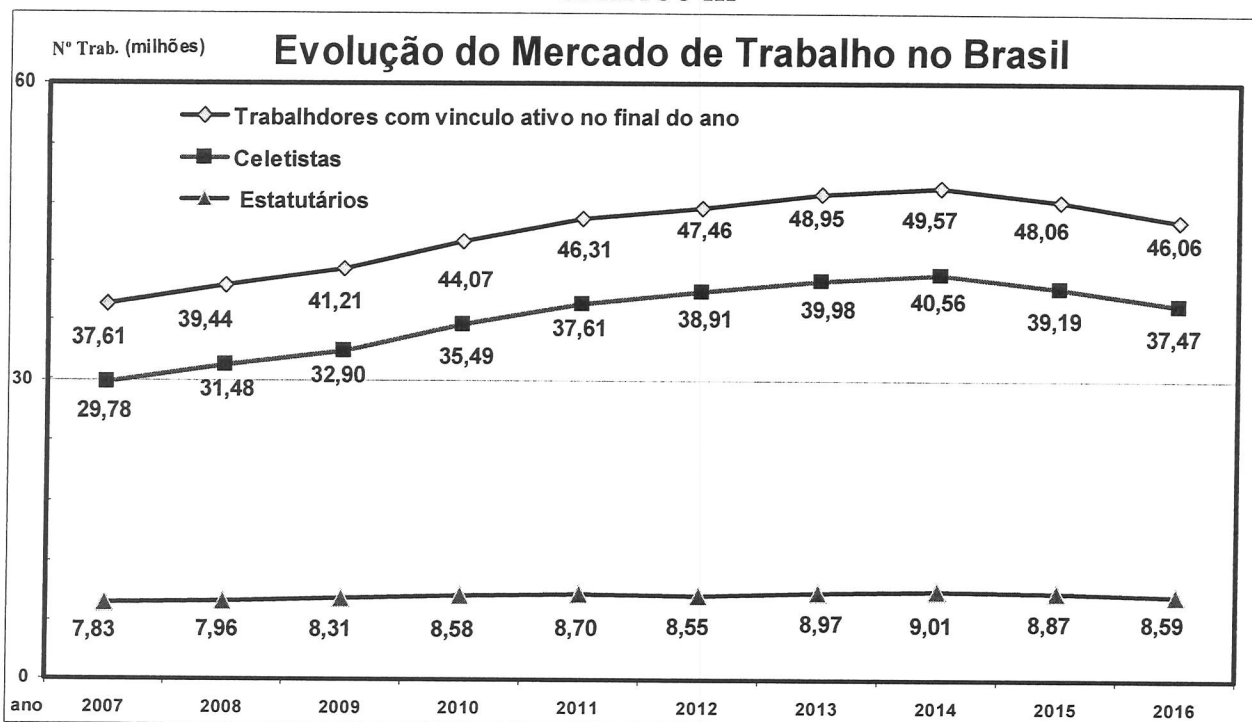
31. Em valores reais, a preços de dezembro de 2017, utilizando-se o IPCA/IBGE mensal como indexador, nos últimos cinco anos, as obrigações do FAT (despesas de custeio e capital), decresceu 1,24% ao ano, em média.

**GRÁFICO II**



32. Para ampliação da análise, pelos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTb), entre os exercícios de 2007 e 2016 houve incremento da formalização da mão de obra no Brasil. O número de trabalhadores com vínculos ativos no final de cada exercício saltou de 37,6 milhões para 46,1 milhões. No final do exercício de 2016, segundo a última RAIS disponível, estavam formalizados 37,5 milhões celetistas e 8,59 milhões de estatutários, conforme evidenciado no gráfico III.

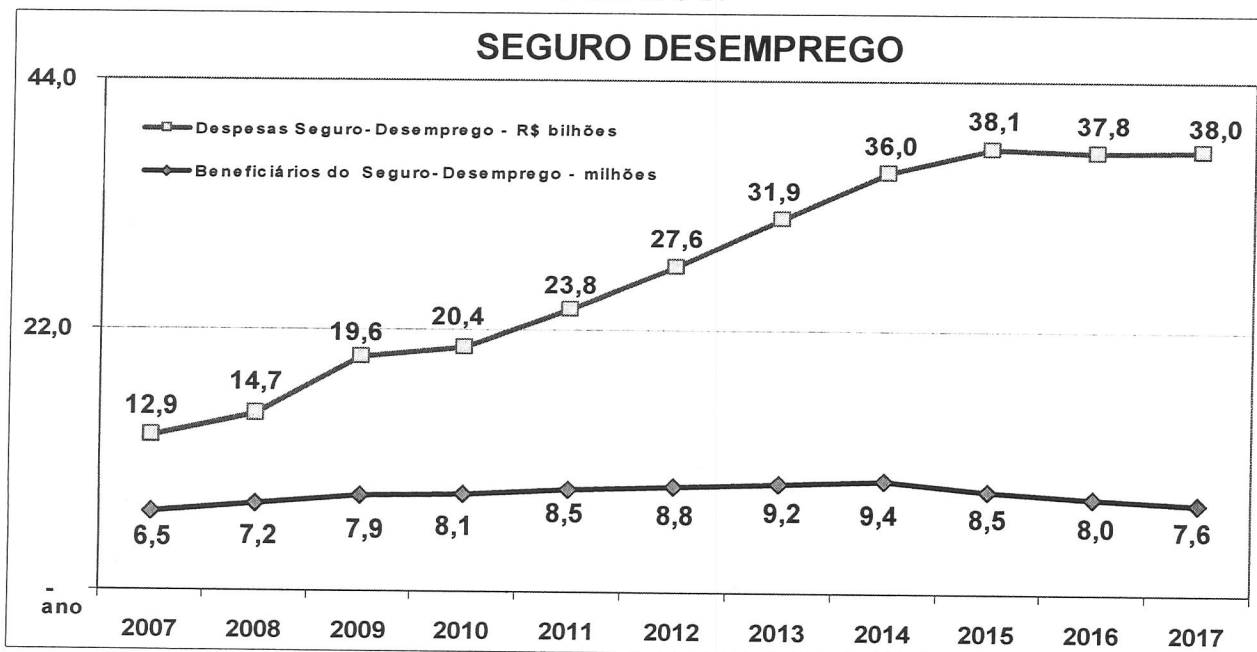
GRÁFICO III



Fonte: RAIS - CGCIP/DES/DER/SPPE/MTb

33. Segundo o Departamento de Geração de Benefícios do MTb, entre os exercícios de 2007 e 2017 o número de beneficiados do seguro-desemprego, nas cinco modalidades, aumentou de 6,5 milhões de trabalhadores para 7,6 milhões, período em que foram beneficiados 89,9 milhões de trabalhadores e gastos de R\$ 300,7 bilhões com pagamento de benefícios.

GRÁFICO IV



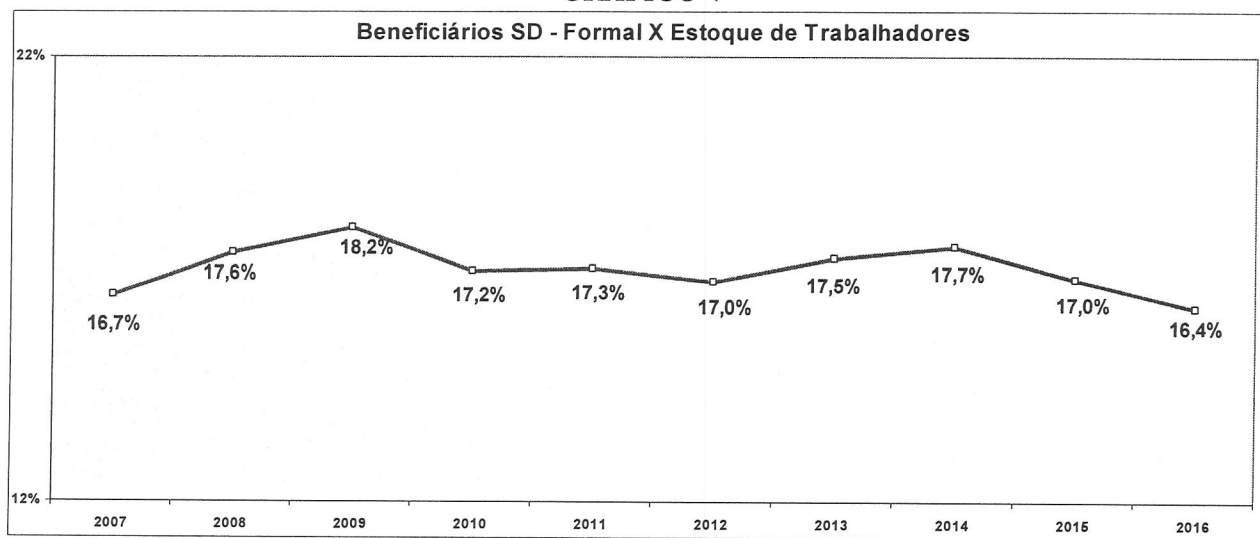
Fonte: SIAFI e DES/DER/SPPE/MTb

Obs.: Seguro-Desemprego = Trabalhadores formais, Pescadores Artesanais, Domésticos, Bolsa Qualificação e Resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo



34. Apesar do incremento no número de benefícios do seguro-desemprego, verifica-se relativa estabilidade entre o número de beneficiários e o número do estoque de trabalhadores no final de cada exercício, com média anual de 17,3%, entre 2007 e 2016.

**GRÁFICO V**



Fonte: RAIS/MTb e DES/DER/SPPE/MTb

35. A avaliação dos dados apresentados na RAIS aponta que a taxa de rotatividade de emprego no Brasil mantém comportamento estável ao longo dos anos.

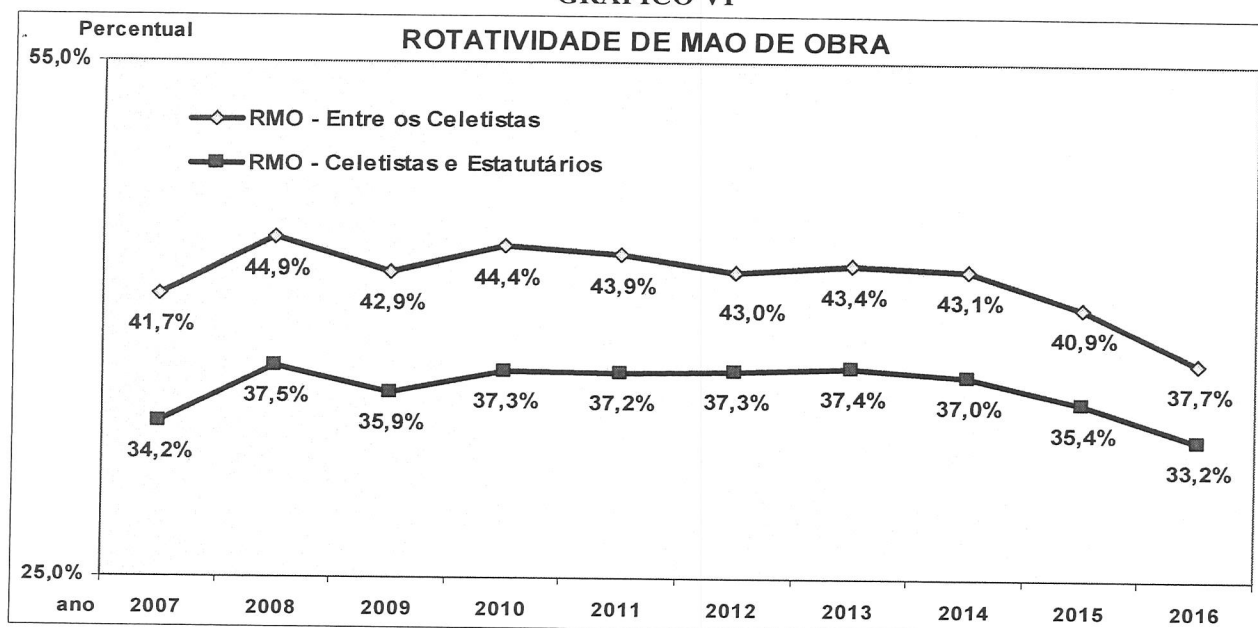
36. Existem diferentes desenvolvimentos teóricos que tratam das dispensas de trabalhadores pelas empresas e do fenômeno da rotatividade de sua mão de obra. Sobre essa matéria, observa-se consenso em torno da idéia de que quanto maior for o nível de investimento em treinamento específico de uma entidade, maior deverá ser a estabilidade das relações de emprego.

37. Fundamentado no princípio que, comparativamente, empresas que provocam mais dispensas fomentam mais gastas com o pagamento de benefícios sociais, o § 4º do art. 239 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o financiamento do seguro-desemprego deva receber contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho supere o índice médio da rotatividade do setor. Entretanto, até o momento esse princípio não foi regulamentado.

38. Entende-se que a introdução dessa contribuição teve dois objetivos básicos: i) garantir uma fonte alternativa para o financiamento do Programa Seguro-Desemprego, que inclui qualificação do trabalhador; e ii) criar elemento que reduza a rotatividade da mão de obra.

39. Utilizando-se como metodologia de cálculo de rotatividade de mão de obra a soma das admissões ou desligamentos (o menor) dividida pelo tamanho médio da força de trabalho no período (estoque médio de trabalhadores entre o início e o final do exercício), que leva em conta apenas a quantidade de trabalhadores que foi substituída em um período, e considerando o número total de trabalhadores desligados, excluindo-se os mortos, aposentados, transferências e desligamentos espontâneos, entre 2007 e 2016 a média de rotatividade de mão de obra no Brasil foi de 36,32%. Esta média sobe para 42,59% quando calculada apenas considerando os trabalhadores do setor privado da economia (os celetistas), que em 2016 alcançou 37,7%, apresentando redução em relação ao exercício anterior, quando registrou 40,9% de rotatividade.

GRÁFICO VI

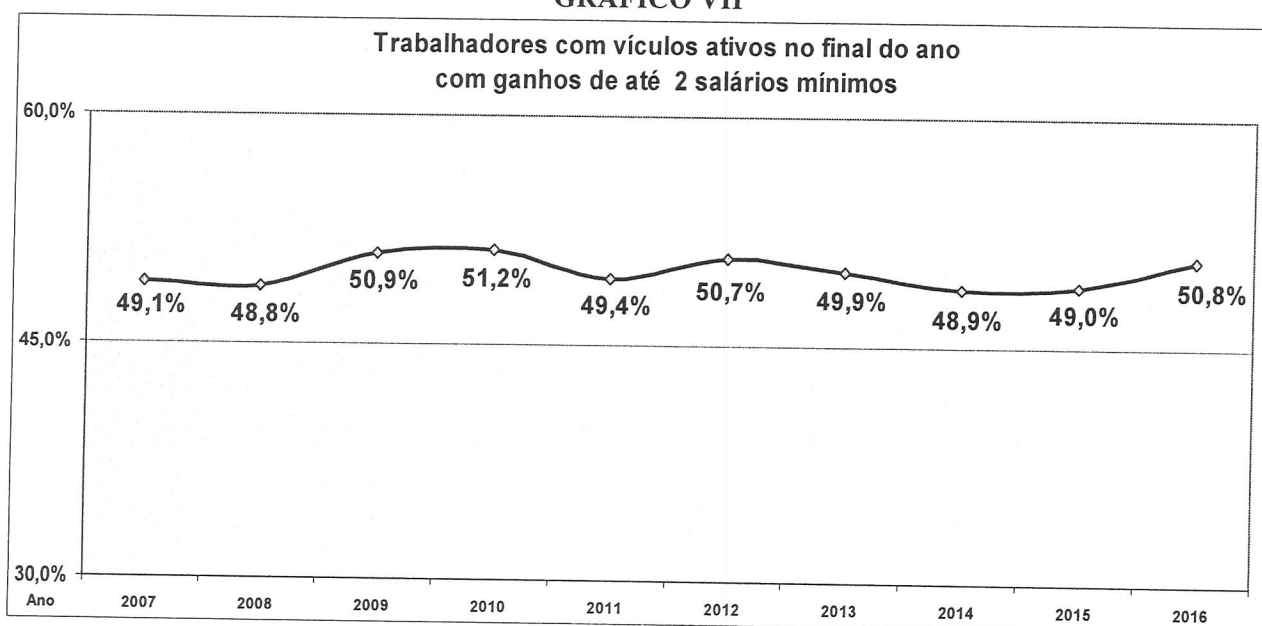


Fonte: RAIS/MTb

40. Dos dados apresentados pode-se inferir que crises econômicas reduzem a rotatividade de mão de obra, e, por conseguinte, reduzem o número de beneficiários do seguro-desemprego, que redundam na queda de arrecadação da fonte primária do FAT e arrefece o crescimento das despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego.

41. Pelos dados apresentados na RAIS, dos 37,6 milhões de trabalhadores com vínculo ativo no final do exercício de 2007, cerca de 18,5 milhões (49,1%) ganhavam até dois salários mínimos. No final de 2016, apesar do número de trabalhadores ter aumentado significativamente, para 46,1 milhões, cerca de 23,4 milhões (50,8%) ganhavam até dois salários mínimos, mantendo-se certa estabilidade percentual. Contudo, o aumento do número de beneficiários, ajuda a entender a elevação dos gastos com pagamento dos benefícios do abono salarial ao longo dos exercícios.

GRÁFICO VII

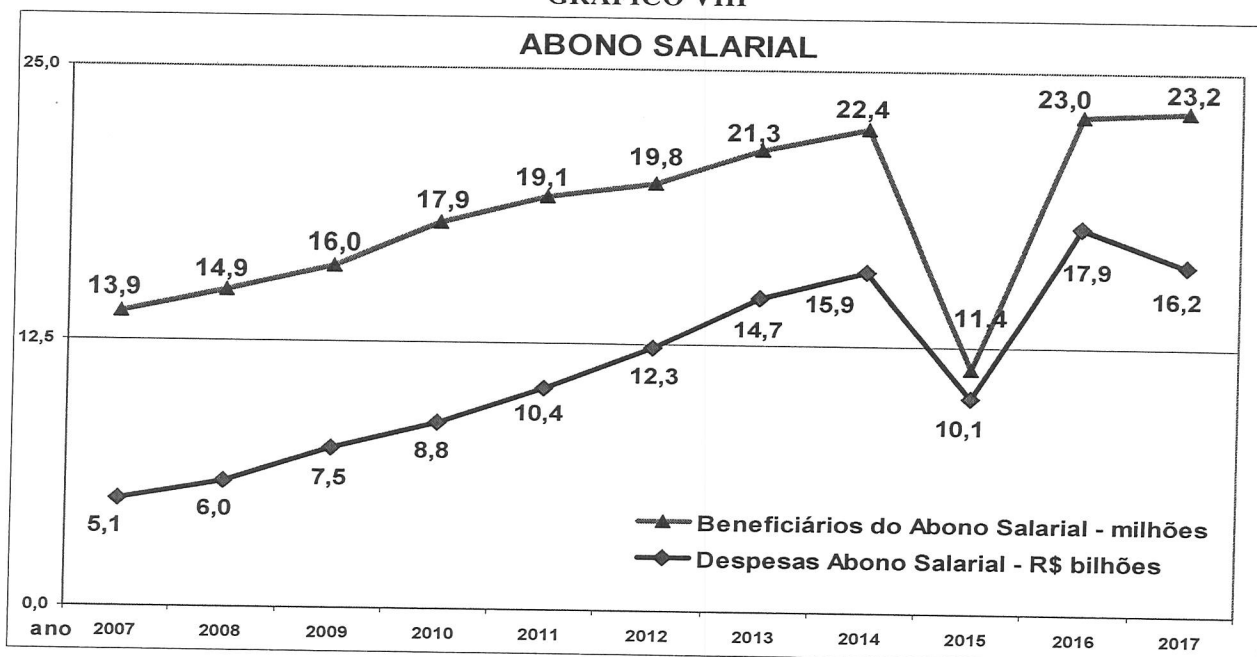


Fonte: RAIS/MTb

42. No período de 2007 a 2017 o número de beneficiários do abono salarial saltou de 13,9 milhões para 23,2 milhões, com crescimento médio anual de 11,61%, com gastos nominais de R\$ 124,9 bilhões com pagamento de benefícios, equivalentes a R\$ 163,5 bilhões em termos reais.

43. A queda relativa do número de beneficiários e gastos com pagamento de benefícios ocorrida no exercício de 2015, observado no gráfico abaixo, demonstra dispêndio de R\$ 10,1 bilhões para pagamento de 11,4 milhões de trabalhadores, em razão da alteração do cronograma de pagamento do abono salarial do período de julho de 2015 a junho 2016, adequando-se ao exercício financeiro do Fundo de cotas PIS/PASEP.

**GRÁFICO VIII**  
**ABONO SALARIAL**



Fonte: SIAFI e DES/DER/SPPE/MTb

44. Entre as despesas destacadas no Quadro III, encontra-se a despesa de capital, representada pelos repasses de recursos do FAT ao BNDES, na forma de empréstimo, que, em 2017 alcançou o montante nominal de R\$ 16,6 bilhões, valor este próximo ao registrado em 2016. Destacam-se também os gastos com as ações de qualificação profissional e intermediação de emprego, sendo estas importantes ações de redução do desemprego e das despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego.

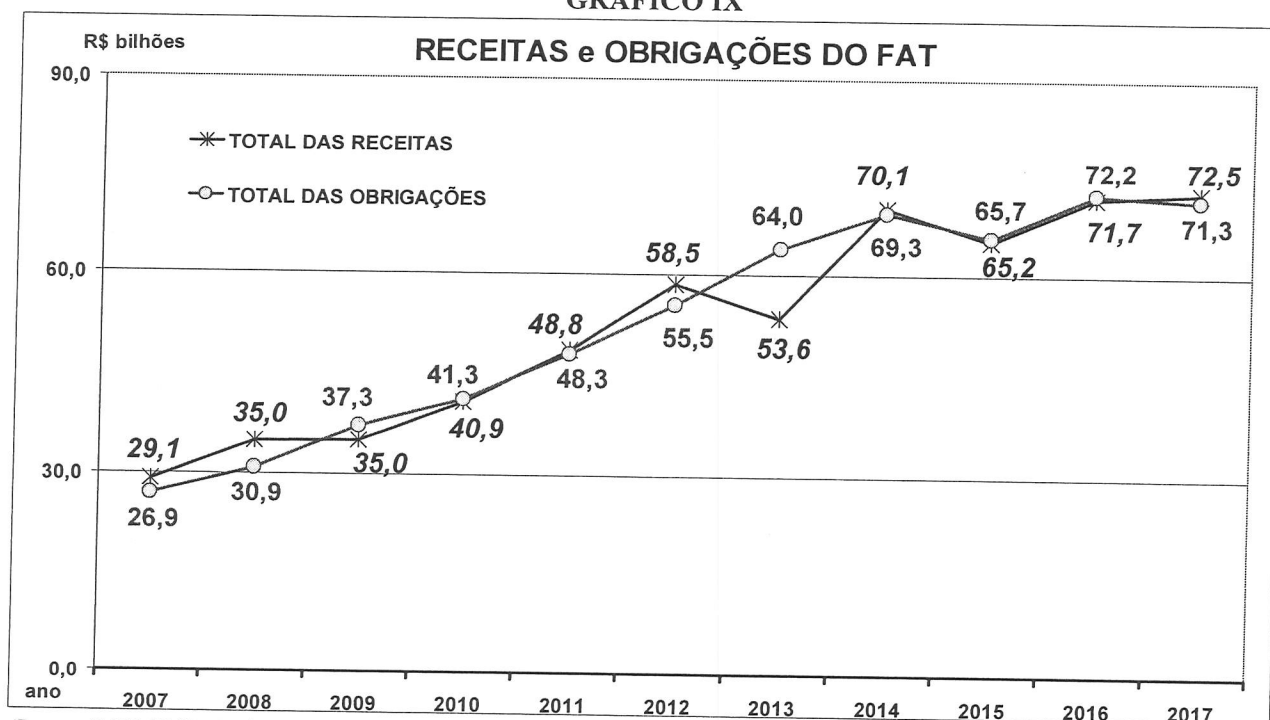
45. As ações de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra ainda mantêm valores muito aquém da demanda dos trabalhadores, com aprovação de reduzidos orçamentos nos últimos anos, que restringem o poder das ações das políticas públicas no processo de diminuição do tempo de desemprego do trabalhador.

46. A esse respeito, por meio do Acórdão TCU 3130/2014 – Plenário, no item 9.3 do Acórdão, o Tribunal de Contas recomendou ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República avaliarem a possibilidade de inserir nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dispositivos que isentem as ações de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra de cortes orçamentários, considerando que tais reduções podem representar causa relevante do incremento de gastos com o seguro-desemprego.

47. O item “Outras Despesas” refere-se a dispêndios com outras ações, tais como: gastos com a manutenção dos programas (ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial), Pesquisas sobre Emprego e Desemprego – PED, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, informatização e distribuição de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, estudos de avaliação, campanhas educativas e informativas, apoio ao CODEFAT, manutenção das unidades regionais do MTb, entre outras. Estas ações absorveram R\$ 467,6 milhões em 2017, correspondendo a 0,85% do total das despesas correntes do Fundo, com redução de 6,8% em relação ao exercício anterior, quando totalizou R\$ 501,6 milhões; e, a preços de dezembro de 2017 (IPCA), essas despesas totalizaram R\$ 470,3 milhões, representando redução de 9,5% em relação ao registrado no exercício de 2016.

48. Assim, no exercício de 2017, o Fundo registrou resultado nominal de R\$ 1.133,2 milhões, revertendo o resultado deficitário de R\$ 557,7 milhões apurado em 2016. Nesse exercício foram registrados R\$ 72,5 bilhões nominais em receitas e executado R\$ 71,3 bilhões em despesas correntes e de capital, conforme evidenciado no Gráfico IX:

GRÁFICO IX

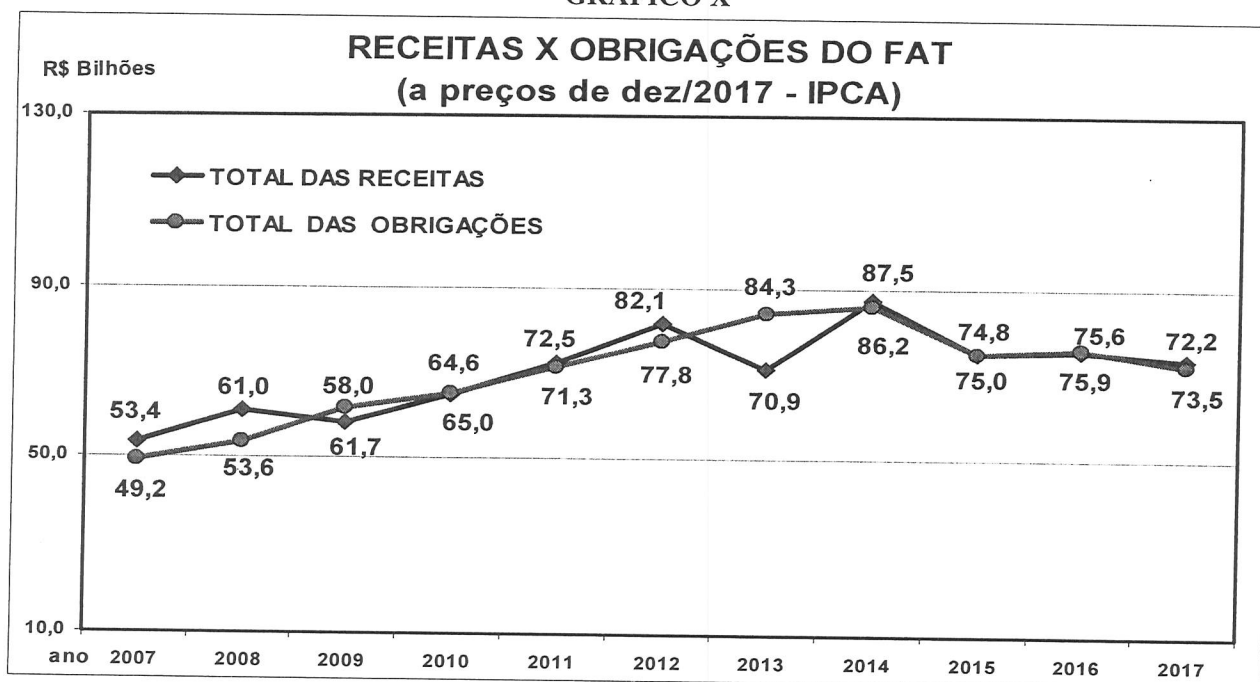


Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTb

49. No gráfico acima, deduz-se que, no período, as receitas do Fundo cresceram a uma taxa média de 9,4% ao ano e as despesas a uma taxa média de 11,0%, taxa esta menor que o incremento das obrigações, com a observação de que nos últimos quatro anos o Tesouro Nacional reteve como DRU a importância de R\$ 55,3 bilhões, e repassou ao FAT o montante de R\$ 47,5 bilhões, possibilitando o relativo equilíbrio financeiro do Fundo.

50. Em termos reais, com valores atualizados pelo IPCA/IBGE mensal, a preços de dezembro de 2017, o Gráfico X apresenta a aproximação das curvas de receitas e obrigações do FAT entre os exercícios de 2007 e 2017.

GRÁFICO X



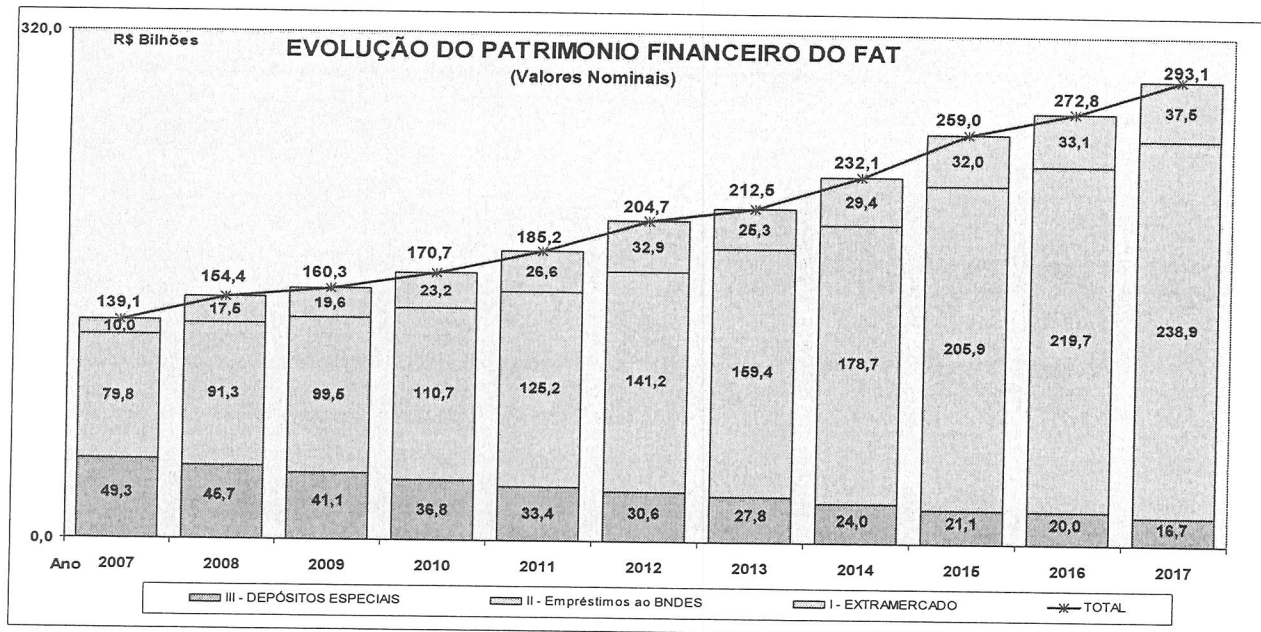
Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTb

51. Vale à pena reafirmar que a Desvinculação de Receitas da União – DRU retira 30% de receita primária do FAT, e as desonerações dessa receita contribuem de forma significativa para os resultados apresentados.

52. Não obstante, cabe ressaltar que, como o FAT tem a obrigação de emprestar recursos ao BNDES (40% da receita da arrecadação PIS/PASEP), a dedução dos empréstimos ao Banco (despesa de capital – inversões financeiras) do resultado econômico (receitas menos despesas) tem gerado em cada exercício grande impacto no resultado nominal do Fundo. Entretanto, esses empréstimos possibilitam que anualmente o Fundo registre resultados econômicos superavitários, com impactos no crescimento de seu patrimônio financeiro, que alcançou R\$ 293,1 bilhões nominais no final de 2017.

GRÁFICO XI



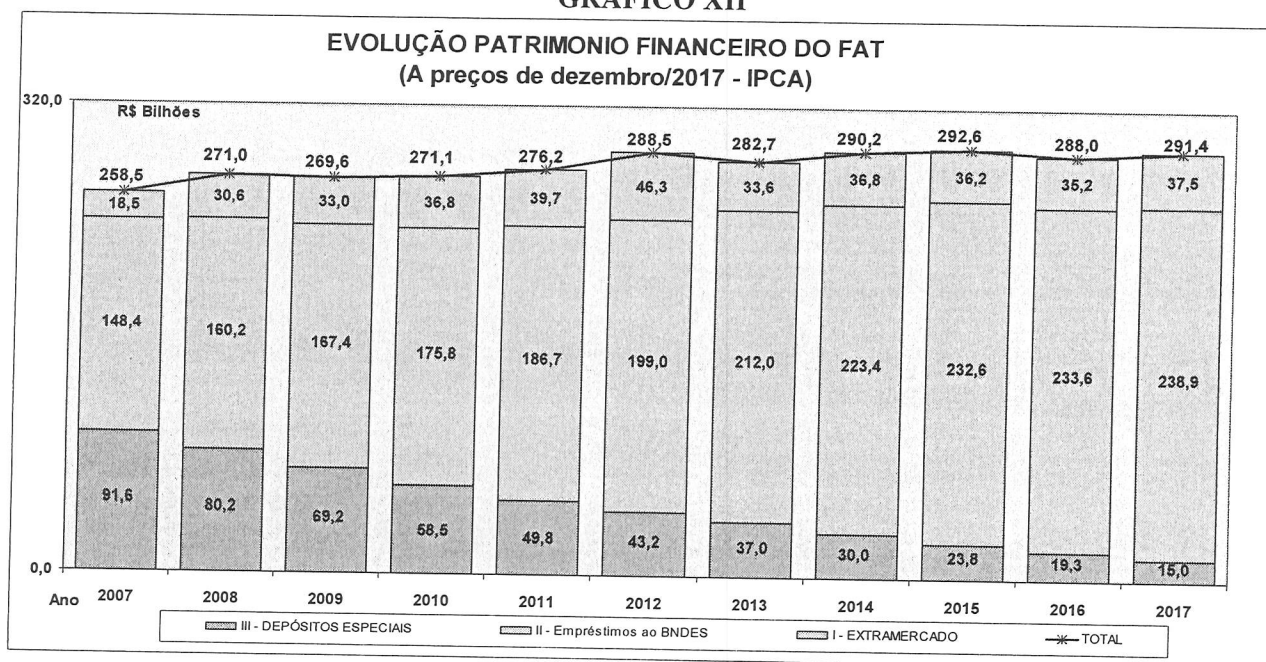


Fonte: SIAFI

53. Nos últimos cinco anos, entre 2013 e 2017, o FAT emprestou ao BNDES o montante de R\$ 83,4 bilhões, que somados aos valores aplicados em exercícios anteriores, de 1990 a 2012, chegou-se ao saldo de R\$ 238,9 bilhões de empréstimos do FAT ao Banco no final do exercício de 2017.

54. Em termos reais, atualizados pelo IPCA/IBGE mensal, a preços de dezembro de 2017, o patrimônio financeiro do FAT variou positivamente 12,75% entre 2007 e 2017, conforme evidenciado no Gráfico XII:

**GRÁFICO XII**



Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTb

## II – ESTIMATIVA DAS RECEITAS E DAS OBRIGAÇÕES DO FAT PARA OS EXERCÍCIOS DE 2018 a 2021.

55. Durante os últimos cinco exercícios, entre 2013 e 2017, o FAT registrou em suas receitas taxa média de crescimento nominal de 5,3% ao ano, sendo de 1,6% a taxa média de crescimento da receita da Contribuição PIS/PASEP; e de decréscimo de 1,2% em suas obrigações (despesas correntes e de capital), com destaque para os gastos com pagamento de benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, que registraram estabilidade no período, com incremento médio anual de 0,04%. Nesse período, o FAT contabilizou R\$ 382,2 bilhões em receitas e R\$ 393,5 bilhões em obrigações, sendo R\$ 296,7 bilhões como despesas correntes e R\$ 96,8 bilhões como despesa de capital (empréstimos ao BNDES).

56. Utilizando-se dos dados da grade de parâmetros apresentados no Quadro V, disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica – SPE/MF projetou-se as receitas e despesas do FAT para os exercícios de 2018 e 2021.

**QUADRO V**  
**PARÂMETROS PARA CÁLCULOS DAS PROJEÇÕES DE RECEITAS E DESPESAS DO FAT**

Parâmetros	2018	2019	2020	2021
Taxa de inflação % (IPCA)	3,64	4,25	4,00	4,00
Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP %	6,49	7,67	7,97	7,97
Taxa Extramercado/TM-SELIC %	6,50	7,70	8,00	8,00
Salário Mínimo (R\$)	954,00	1.002,00	1.076,00	1.152,95
Taxa de Cresc. do PIB real %	2,97	3,03	2,38	2,34

Fonte: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

57. Na elaboração das projeções foram observadas algumas premissas quanto aos aspectos que podem impactar financeiramente o Fundo. As receitas e despesas foram elaboradas considerando a atual legislação vigente, sem considerar qualquer iniciativa de alteração na legislação trabalhista e, tampouco, de modificações na legislação tributária e na política de desonerações.

58. Cabe destacar que no processo de projeção das receitas foram considerados ingressos de recursos de outras fontes orçamentárias, a fim de atender a norma vigente de manutenção da Reserva Mínima de Liquidez do Fundo - RML, de que trata o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, e que os resultados nominais deficitários serão cobertos com recursos do Patrimônio do FAT, aplicados no mercado financeiro, excedentes à RML.

59. As premissas sobre os demais itens de receita e despesa são detalhadas adiante e as principais estimativas para o FAT, no período de 2018 a 2021, são apresentadas no Quadro VII, seguinte:

**QUADRO VI****Estimativa das Receitas e Despesas do FAT, exercícios de 2018 a 2021**

R\$ milhões

EXERCÍCIOS	2018	2019	2020	2021
<b>RECEITAS</b>				
Arrecadação da Contribuição PIS/PASEP	65.657,3	68.068,3	70.255,9	72.499,5
Dedução p/Desvinculação de Receitas da União	(19.697,2)	(20.420,5)	(21.076,8)	(21.749,8)
1. Receita da Contribuição PIS/PASEP	45.960,1	47.647,8	49.179,1	50.749,6
2. Receitas de Remunerações	15.537,3	16.578,9	17.676,1	18.500,3
3. Repasses da Contribuição Sindical	273,0	139,3	149,6	160,3
4. Restituição de Benef. não Desembolsados	271,2	281,9	303,8	332,2
5. Outras Fontes Orçamentárias	3.141,2	18.024,5	21.983,1	27.041,6
6. Outras Receitas	73,7	75,0	132,9	139,3
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>65.256,5</b>	<b>82.747,5</b>	<b>89.424,6</b>	<b>96.923,3</b>
<b>OBRIGAÇÕES</b>				
1. Seguro-Desemprego - Benefício	38.854,5	41.579,5	45.367,2	49.328,4
2. Abono Salarial - Benefício	17.523,3	19.186,9	21.072,3	23.087,9
3. Atendimento ao Trabalhador	40,4	719,1	740,0	761,4
4. Qualificação Profissional	29,4	138,0	168,0	168,0
5. Apoio Operacional p/pgto.benefícios	6,5	60,8	66,4	72,4
6. Outras Despesas	563,1	583,6	608,4	632,8
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>57.017,2</b>	<b>62.267,9</b>	<b>68.022,3</b>	<b>74.050,9</b>
<b>RESULTADO ECONÔMICO</b>	<b>8.239,3</b>	<b>20.479,6</b>	<b>21.402,2</b>	<b>22.872,4</b>
7. Empréstimos ao BNDES - Art.239/CF	18.384,0	19.059,1	19.671,7	20.299,8
<b>TOTAL DAS OBRIGAÇÕES</b>	<b>75.401,3</b>	<b>81.327,0</b>	<b>87.694,0</b>	<b>94.350,8</b>
<b>RESULTADO NOMINAL</b>	<b>(10.144,7)</b>	<b>1.420,5</b>	<b>1.730,6</b>	<b>2.572,6</b>
<b>APLICAÇÕES NO FUNDO EXTRAMERCADO</b>	<b>29.130,1</b>	<b>31.940,3</b>	<b>34.880,4</b>	<b>37.954,9</b>
<b>RESERVA MÍNIMA DE LIQUIDEZ - RML</b>	<b>(29.130,1)</b>	<b>(31.940,3)</b>	<b>(34.880,4)</b>	<b>(37.954,9)</b>
<b>EXCEDENTE DA RML</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTb

**II. 1 RECEITAS DO FAT**

60. Para custeio e financiamento de programas, o FAT conta com diversas fontes de recursos, tendo como destaque os recursos provenientes de: i) Contribuição PIS/PASEP; ii) receitas de remunerações; iii) repasses da Contribuição Sindical; iv) restituições de benefícios não desembolsados; v) outras fontes orçamentárias de recursos, e vi) outras receitas.

**II.1.1 Arrecadação da Contribuição PIS/PASEP.**

61. A receita da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP, fonte primária do FAT, cuja arrecadação compete à Secretaria da Receita Federal do Brasil, é repassada ao Fundo pela Secretaria

do Tesouro Nacional – STN após a dedução dos 30% do montante arrecadado, relativos à Desvinculação de Receita da União - DRU.

62. Na projeção do exercício de 2018, os valores mensais da receita dessa Contribuição realizados em 2017 foram atualizados pelos IPCA e ajustados, *pro-rata* mês, pela taxa de crescimento do PIB do exercício e pelo índice de inflação (IPCA).

63. Com base na estimativa da arrecadação de 2018, projetou-se as receitas da Contribuição PIS/PASEP para os exercícios de 2019 a 2021, ajustadas pelas taxas de inflação (IPCA) e taxas de crescimento real do PIB.

### **II.1.2 Receitas de Remunerações.**

64. As receitas de remunerações são compostas pelos rendimentos das aplicações financeiras do FAT em: i) depósitos especiais; ii) títulos públicos, no Fundo Extramercado; iii) contas suprimidos para pagamento de benefícios; e iv) empréstimos ao BNDES, relativos ao FAT Constitucional.

#### **i) Remuneração de Depósitos Especiais.**

65. A receita da remuneração de depósitos especiais é baseada na estimativa do saldo médio mensal dos recursos do FAT aplicados nas instituições financeiras oficiais federais que operam os programas de geração de trabalho, emprego e renda, conforme facultado pela Lei n.º 8.019/1990, com a redação dada pela Lei n.º 8.352/1991.

66. Os recursos são remunerados pela TJLP ou TLP, quando desembolsados para os tomadores dos financiamentos até a data estabelecida para amortização desses financiamentos, e pela taxa SELIC, enquanto disponíveis nas instituições financeiras.

67. No cálculo da receita anual, tomou-se por base que, em média, 97,0% do saldo dos recursos alocados nas instituições financeiras estejam aplicados em operações de crédito e que 3,0% restantes estejam disponíveis para aplicação.

#### **ii) Remuneração de Aplicações no Extramercado**

68. Receita decorrente da aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em Fundos Exclusivos de Investimentos em renda fixa, administrados pelo Banco do Brasil e pela CAIXA, nos termos do art. 9º da Lei n.º 8.019, de 11 de abril de 1990, com a redação dada pela Lei n.º 8.352, de 28 de dezembro de 1991, Medida Provisória n.º 2.162-72, de 23 de agosto de 2001, e Resoluções BACEN n.º 2.423, de 23 de setembro de 1997, n.º 2.451, de 27 de novembro de 1997, n.º 4.034, de 30 de novembro de 2011, e Regulamento dos Fundos. As carteiras são compostas por títulos públicos (LTN, NTN e operações compromissadas), cujas cotas têm variações diárias, de acordo com o mercado financeiro nacional.

69. A receita proveniente dessas aplicações se realiza conforme estoque de recursos aplicados nos fundos de investimentos, variando em função do fluxo mensal de caixa do FAT. Para os exercícios de 2018 a 2021, projeta-se que as taxas que remunerarão essas disponibilidades sejam equivalente às taxas SELIC do período.



70. Cabe destacar a necessidade de cautela em relação às perspectivas de remuneração dos títulos públicos. Os desafios impostos pela conjuntura econômica nacional e internacional continuam grandes. Os movimentos de política econômica dos Estados Unidos e da China afetam os mercados globais e, conseqüentemente, os fluxos internacionais de capitais, com impacto sobre a economia brasileira e seu mercado de capitais.

### iii) Remuneração de Saldos das Contas Suprimentos

71. Receita proveniente das remunerações do saldo diário das contas suprimentos para pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, baseada na estimativa do saldo médio anual dos recursos do FAT depositados nas instituições financeiras que pagam benefícios.

72. No cálculo dessa receita, estima-se que o saldo médio anual das disponibilidades das contas suprimentos, equivalente a remuneração SELIC sobre 2% do total de repasses anuais para as contas suprimento de pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial.

### iv) Remuneração sobre empréstimos ao BNDES.

73. Receita baseada no saldo médio dos recursos do FAT repassados ao BNDES para aplicação em Programas de Desenvolvimento Econômico, nos termos do art. 2º da Lei n.º 8.019/1990, relativos aos 40% da receita da arrecadação da Contribuição PIS/PASEP.

74. Parte dos recursos é remunerada pela Taxa de Juros para Empréstimo e Financiamento do Mercado Interbancário de Londres (*Libor*), ou pela Taxa de Juros dos Títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América (*Treasury Bonds*), ou, ainda, pela Taxa de Juros de oferta para empréstimos na moeda euro, no mercado interbancário de Londres, informada pelo Banco Central do Brasil, ou taxa representativa da remuneração média de títulos de governos de países da zona econômica do euro (*Euro área yield curve*), quando aplicada em financiamentos de empreendimentos e projetos destinados à produção e à comercialização de bens de reconhecida inserção no mercado internacional. E, quando aplicada nos diversos programas de financiamento do BNDES, exceto aqueles financiamentos para o mercado internacional, a remuneração ocorre com base na Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, de acordo com a Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, e na Taxa de Longo Prazo – TLP, nos termos da Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017.

75. A estimativa dessa receita é baseada no cálculo dos juros sobre o montante de recursos emprestados ao BNDES, sendo juros limitados a 6,0% ao ano quando os recursos forem remunerados pela TJLP, e por taxas internacionais quando indexados em moeda estrangeira. Projeta-se que, para os exercícios de 2018 a 2021, do total do empréstimo do FAT ao BNDES, 7,0% dos recursos sejam remunerados no período por taxas internacionais, com taxa média de 0,5% ao ano, e os outros 93,0% pela TJLP.

### II.1.3 Repasses da Contribuição Sindical

76. Receita proveniente de repasses da cota-parte da Contribuição Sindical que tem como origem a contribuição daqueles que integram as categorias reunidas no quadro de atividades e profissões de que trata o art. 577 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pela Lei nº



5.452, de 1º de maio de 1943, no que respeita à Contribuição Sindical Urbana, e no Decreto-lei nº 1.166, de 15 de abril de 1971, e na Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994, quanto à Contribuição Sindical Rural.

77. Para o exercício de 2018, estima-se que sejam recolhidos ao FAT apenas um terço dos ingressos observados no exercício de 2017, em razão da publicação da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que retirou a obrigatoriedade do recolhimento do referido tributo.

78. Para os exercícios de 2019 a 2021, estimou-se que as arrecadações da Contribuição Sindical dar-se-ão com base na projeção da receita da arrecadação relativa ao exercício de 2018, descontado do eventual repasse de recursos retidos pelo Tesouro Nacional no exercício de 2017, que será anualmente ajustada pela estimativa da taxa de crescimento do salário mínimo.

#### **II.1.4 Restituição de Benefícios não Desembolsados**

79. A receita de restituição de benefícios não desembolsados é proveniente da devolução de recursos depositados nas instituições financeiras para pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial e não utilizados no exercício financeiro anterior ao fechamento do exercício de referência.

80. Para o exercício de 2018 estimou-se a restituição dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial não desembolsados em 2017.

81. Na estimativa dos exercícios de 2019 a 2021 considerou-se que serão restituídos ao FAT 0,5% do montante dos recursos repassados para pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e abono salarial no exercício anterior ao de referência.

#### **II.1.5 Outras Fontes Orçamentárias**

82. Receita proveniente de recursos orçamentários repassados ao FAT pelo Tesouro Nacional para complementar a necessidade de receitas do Fundo ou de fontes do seu patrimônio financeiro, até o limite do valor constituído como Reserva Mínima de Liquidez - RML, de que trata o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.019/1990.

83. Considerando as projeções de despesas do FAT, estima-se que em 2018 haverá necessidade de utilização de outras fontes orçamentárias, no montante de R\$ 3,1 bilhões, para a manutenção da RML, ampliando este valor para R\$ 18,0 bilhões no exercício de 2019.

#### **II.1.6 Outras Receitas**

##### **i) Multas e Juros devidos ao FAT**

84. Receita proveniente de aplicação de penalidades por infrações decorrentes do descumprimento das normas relativas ao preenchimento e à entrega da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, pela inobservância das normas: do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, do Seguro Desemprego e do abono salarial, do Contrato de Trabalho por Prazo Determinado, do Vale-Pedágio, quando aplicadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e multas, juros ou indenizações decorrentes de decisões do Poder Judiciário destinados ao

FAT, conforme disciplinado no Ato Declaratório Corat nº. 72, de 12 de agosto de 2004, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

85. Na estimativa dessa receita para os exercícios de 2018 a 2021 tomou-se por base o montante arrecadado em 2017 ajustado anualmente pela taxa de inflação (IPCA).

## **ii) Restituição de Convênios**

86. Receita proveniente da devolução de recursos não utilizados pelos executores de ações descentralizadas, mediante convênios firmados pelo MTb com recursos do FAT, para a implementação das políticas de emprego.

87. Na estimativa dessa receita para os exercícios de 2018 a 2021 considerou-se que 7,0% dos recursos anualmente destinados para convênios no exercício anterior ao de referência sejam restituídos ao Fundo.

## **II.2 OBRIGAÇÕES DO FAT**

88. As obrigações do FAT, projetadas para os exercícios de 2018 a 2021 foram calculadas com base nas despesas realizadas no exercício de 2017 e nas expectativas de suas execuções nos próximos exercícios, conforme detalhadas no Quadro VI.

89. No caso das despesas do pagamento de benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, vale destacar a edição da Medida Provisória nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015, que estabelece alterações nas regras no pagamento dos benefícios para redução de despesas do FAT.

### **II.2.1 Pagamento de benefícios do seguro-desemprego**

90. 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 e beneficiário de bolsa de qualificação profissional.

91. Para projeção das despesas com pagamento de benefícios do seguro-desemprego dos trabalhadores celetistas, a Coordenação-Geral de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial do MTb tomou por base os dados do CAGED/MTb, considerando a proporção de segurados em relação ao estoque de trabalhadores empregados, que apresenta maior estabilidade ao longo da série histórica. Também foi considerada para a projeção a taxa de crescimento do estoque de emprego formal, estimada pelo crescimento do número de pessoas ocupadas com carteira no setor privado, e dos valores estimados do salário mínimo, estimadas pela Secretaria de Políticas Econômicas do Ministério da Fazenda.

92. Nesse contexto, projeta-se para 2018 o número de 6.675.679 beneficiários do seguro-desemprego formal, com incremento médio de 1,6% ao ano, com estimativa de pagamento de 4,39 parcelas de 1,29 salários mínimo por beneficiário.

93. No caso dos pescadores artesanais, estima-se que em 2018 sejam beneficiados 626.220 pescadores, com incremento de 2% ao ano, com estimativa de pagamento de 4,45 parcelas de um salário mínimo por pescador.

94. Em relação ao seguro-desemprego dos empregados domésticos estima-se que em 2018 sejam beneficiados 233.456 trabalhadores, com incremento de 1,5% ao ano, com estimativa de pagamento de três parcelas de um salário mínimo por beneficiário.

95. Quanto ao pagamento de Bolsa Qualificação Profissional estima-se que em 2018 sejam beneficiados 26.459 trabalhadores, com incremento de 10% em 2019 e 5% ao ano para os exercícios de 2020 e 2021, com estimativa de pagamento de 3,53 parcelas de 1,56 salário mínimo por beneficiário.

96. Por fim, no caso do pagamento dos benefícios aos trabalhadores resgatados de trabalho em condições análogas a de escravo, estima-se que em 2018 sejam resgatados 694 trabalhadores, mantendo-se este número para os exercícios seguintes, com estimativa de pagamento de três parcelas de um salário mínimo por trabalhador resgatado.

## **II.2.2 Pagamento de benefícios abono salarial**

97. O abono salarial é um benefício assegurado aos trabalhadores inscritos no Programa PIS/PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador – CNT há pelo menos cinco anos, e que tenham trabalhado com registro formal, no mínimo, 30 dias no ano anterior ao de início do calendário de pagamentos, e percebido, em média, até dois salários mínimos mensais de empregador que contribua para o PIS/PASEP.

98. Por força da Lei nº 13.134, de 2015, recebe o benefício do abono salarial o trabalhador que mantiver vínculo formal por no mínimo 180 dias ininterruptos no ano anterior ao do pagamento. O valor do benefício é proporcional aos meses de trabalhos laborais, com variação de meio salário mínimo, para os beneficiários com no mínimo seis meses de trabalho formal, a um salário mínimo, para os beneficiários que trabalharam com vínculo formal por 12 meses.

99. O benefício do abono salarial é pago aos trabalhadores entre os meses de julho de um exercício e junho do próximo, com estimativas de pagamento de 50% dos benefícios em cada semestre.

100. Com base no número de trabalhadores com ganhos de até dois salários mínimos registrados na RAIS 2017, que identificou o número de beneficiários do abono do exercício financeiro de 2017/2018, projetou-se o número de beneficiários para os exercícios de 2019 a 2021, considerando um crescimento anual de 1% ao ano.

### QUADRO VII

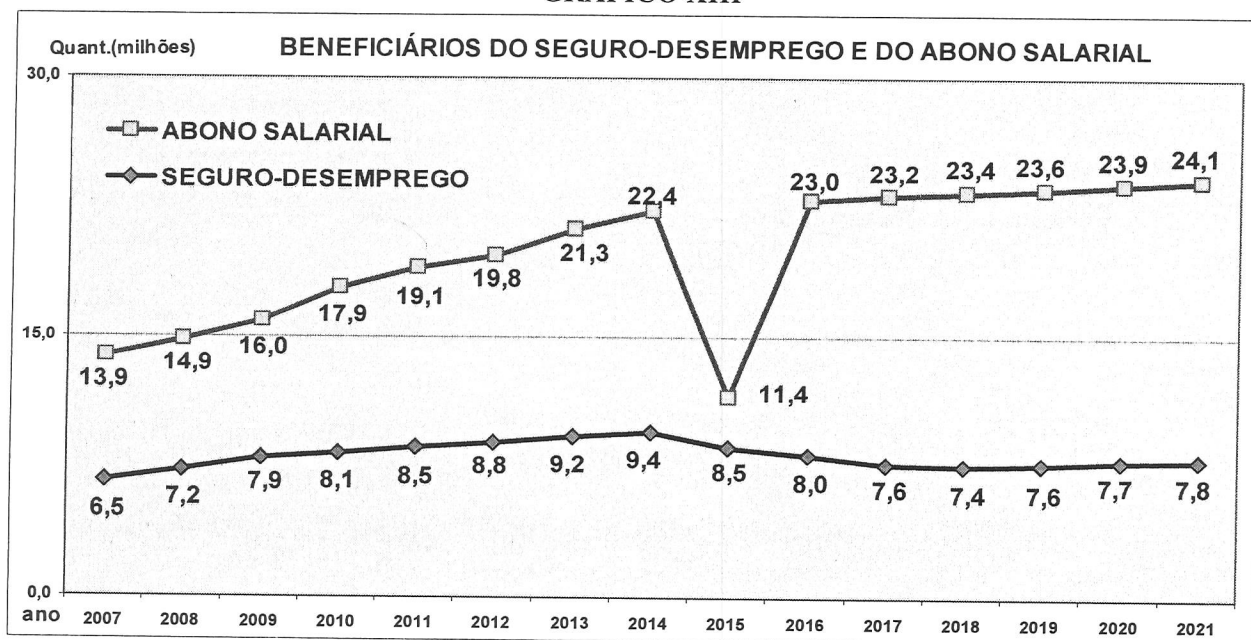
#### Projeção do Número de Beneficiários do abono salarial

ESPECIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS			Valor (R\$ milhões)
	JANEIRO A JUNHO	JULHO A DEZEMBRO	ANO	
ESTIMATIVA ANO 2018				
COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DO ABONO	2017/2018	2018/2019	2018	R\$
TOTAL - ABONO SALARIAL	11.783.522	11.615.566	23.399.088	R\$ 17.523,3
ESTIMATIVA ANO 2019				
COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DO ABONO	2018/2019	2019/2020	2019	R\$
TOTAL - ABONO SALARIAL	11.904.944	11.735.258	23.640.202	R\$ 19.186,9
ESTIMATIVA ANO 2020				
COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DO ABONO	2019/2020	2020/2021	2020	R\$
TOTAL - ABONO SALARIAL	12.027.151	11.855.724	23.882.875	R\$ 21.072,3
ESTIMATIVA ANO 2021				
COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DO ABONO	2020/2021	2021/2022	2021	R\$
TOTAL - ABONO SALARIAL	12.149.359	11.976.189	24.125.548	R\$ 23.087,9

Fonte: DES/SPPE/MTb

101. Como resultado, observa-se no Gráfico XIII, em 2015, a inflexão na curva de crescimento dos beneficiários do abono salarial, ocorrida em virtude de alteração do cronograma de pagamento do abono salarial do período de julho de 2015 a junho 2016, adequando-se ao exercício financeiro do Fundo PIS/PASEP, que voltou à série de incrementos nos anos seguinte. A inflexão da curva dos beneficiários do seguro-desemprego inicia-se em razão da crise econômica, que volta a apresentar incrementos como reflexo do crescimento econômico.

GRÁFICO XIII



Fonte: DES/SPPE/MTb

### II.2.3 Atendimento ao Trabalhador

102. No cálculo dessa despesa, que inclui as ações de intermediação de emprego para o exercício de 2018, tomou-se por base o valor da despesa contido na LOA/2018, e para os exercícios de 2019 a 2021, projetou-se o crescimento das despesas em função da necessidade de modernizar a rede atendimento do trabalhador, a manutenção do sistema e continuidade das melhorias.

103. Cabe observar que a Rede SINE é composta de postos de atendimento ao trabalhador para habilitação ao seguro-desemprego intermediação de mão de obra encaminhamento para ações de qualificação social e profissional orientação profissional e emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social CTPS – CTPS dentre outras ações correlatas. A existência de serviço público e gratuito de emprego em uma rede nacional de atendimento é compromisso do Brasil perante a Organização Internacional do Trabalho OIT. Esta ação é executada por meio da descentralização de recursos para estados e municípios.

104. Destaca-se também que se encontra em apreciação do Congresso Nacional, o Projeto de Lei da Câmara nº 183/2018, já aprovado pela Câmara dos Deputados e em análise no Senado Federal, com aprovação da Comissão de Assuntos Sociais e em análise última da Comissão de Constituição e Justiça, que, se aprovado, será enviado para sanção do Presidente da República.

105. Com a nova norma legal e aprovação de recursos orçamentários, o Sistema SINE terá os meios para reestruturação da rede dos postos de atendimento ao trabalhador, com vistas à padronização e aumento da capacidade operacional do Sistema e à maior integração entre o pagamento de benefícios do seguro-desemprego, a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra do trabalhador.

### II.2.4 Qualificação Profissional (Qualifica Brasil)

106. No cálculo dos gastos com o Programa Qualifica Brasil, para o exercício de 2018 tomou-se por base o valor da despesa contido na LOA/2018, e, para os exercícios de 2019 a 2021, projeta-se reforço orçamentário para execução dos projetos no âmbito do Programa: Projetos de Qualificação, Qualificação à Distância, Passaporte Qualificação e Certificação Profissional, para qualificar mais de 150 mil trabalhadores entre 2019 e 2021.

### II.2.5 Apoio operacional ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial.

107. No cálculo das despesas de apoio operacional para o exercício de 2018 tomou-se por base o valor da despesa contido na LOA/2018. Para os exercícios de 2019 a 2021, estima-se a necessidade de recursos apurada com base em 0,1% sobre o total de pagamento anual de benefícios.

### II.2.6 Outros Despesas

108. As principais despesas relacionadas são: gastos com a manutenção dos programas (ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial), Pesquisas sobre Emprego e Desemprego – PED, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, continuidade da implementação do sistema informatizado de emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, confecção e



distribuição da CTPS, desenvolvimento do Sistema de Gestão Financeira do FAT – SIGFAT, melhoria do atendimento ao trabalhador e orientações trabalhistas, estudos de avaliação, campanhas educativas e informativas, apoio ao CODEFAT e manutenção das unidades regionais do MTb.

109. No cálculo de "Outras Despesas", para o exercício de 2018 tomou-se por base o valor da despesa contido na LOA/2018. Considerando a necessidade de atendimento das ações do Fundo, citadas no parágrafo anterior, e fortalecimento de sua gestão, projeta-se para os exercícios de 2019 a 2021 que os recursos sejam anualmente corrigidos pelo IPCA.

## II.2.7 Empréstimo ao BNDES para aplicação em Programas de Desenvolvimento Econômico.

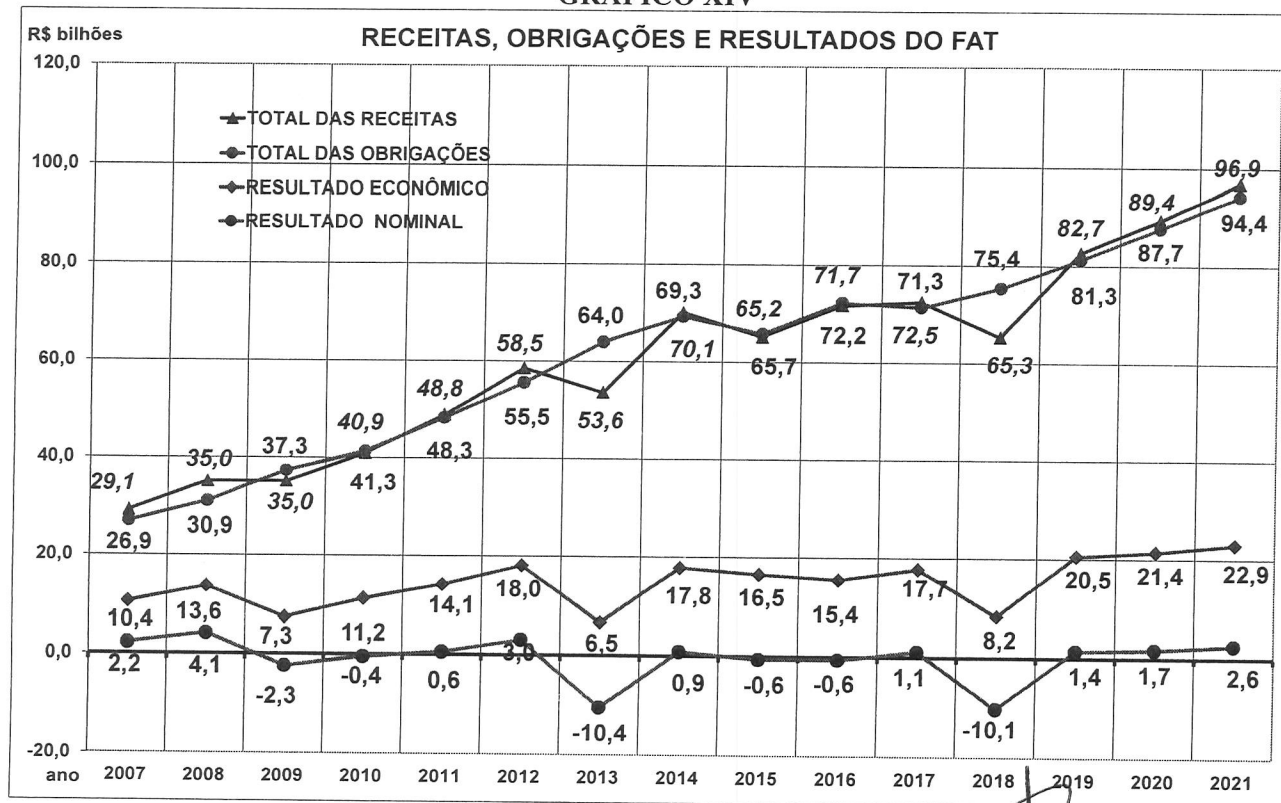
110. Por força do que determina o artigo 239 da Constituição Federal, o FAT repassa ao BNDES 40% da receita da arrecadação PIS/PASEP para financiar programas de desenvolvimento econômico. Os repasses dos empréstimos têm relação direta com a realização da receita da arrecadação PIS/PASEP e são classificados na contabilidade pública como despesas de capital.

## II.3. RESULTADOS DO FAT

111. Projetando-se ingresso de recursos de outras fontes orçamentárias, do Tesouro Nacional e retornos de parte dos empréstimos do FAT ao BNDES, o gráfico XIV abaixo evidencia que o Fundo apresentará resultados econômicos superavitários ao longo dos próximos exercícios, mesmo apresentando déficits nominais.

112. Os resultados do fluxo de receitas e despesas do FAT, projetadas para os exercícios de 2018 a 2021, evidenciam a necessidade de suplementação financeira do Fundo para atendimento de suas obrigações, mesmo diante da utilização de parte do patrimônio do Fundo, relativos aos recursos excedentes à Reserva Mínima de Liquidez.

GRÁFICO XIV



113. Neste ponto, apresentamos no Quadro VI os resultados do FAT segundo os conceitos “acima da linha” e “abaixo da linha”, onde é demonstrado que, no período em análise, as receitas primárias permanecerão insuficientes para o cumprimento das principais obrigações do Fundo.

114. Para os exercícios em análise, as projeções apontam o descompasso entre receitas e despesas primárias do FAT, com a geração de sucessivos déficits de resultado no conceito acima da linha, evidenciando que urge a adoção de medidas para promoção do equilíbrio financeiro do Fundo.

**QUADRO IX**  
**DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS NO CONCEITO ACIMA E ABAIXO DA LINHA**  
**ESTIMATIVA PARA OS EXERCÍCIOS DE 2018 a 2021**

R\$ milhões

RECEITAS	2018	2019	2020	2021
	Projetadas			
<b>I. Acima da Linha</b>	<b>46.578,03</b>	<b>48.144,00</b>	<b>49.765,46</b>	<b>51.381,48</b>
Contribuição PIS/PASEP	45.960,09	47.647,83	49.179,14	50.749,62
Cota-Parte da Contribuição Sindical	273,04	139,33	149,62	160,32
Multas e Juros devidas ao FAT	66,65	69,48	72,26	75,15
Restituição de Convênios	6,51	4,88	60,00	63,56
Restituição de Benef. do Seg.Desemp. e Abono	271,18	281,89	303,83	332,20
Outras Receitas Patrimoniais	0,57	0,59	0,62	0,64
<b>II. Abaixo da Linha</b>	<b>15.537,28</b>	<b>16.578,93</b>	<b>17.676,06</b>	<b>18.500,29</b>
Remuneração de Aplicações no Extramercado	2.178,19	2.063,38	2.258,73	2.384,14
Remuneração de Depósitos Especiais	993,42	1.051,25	990,57	922,74
Remuneração de Recursos Não Desembolsados	73,29	93,58	106,30	115,87
Remuneração s/ Repasse para BNDES	12.292,38	13.370,73	14.320,47	15.077,54
<b>TOTAL</b>	<b>62.115,31</b>	<b>64.722,94</b>	<b>67.441,52</b>	<b>69.881,77</b>
DESPESAS	2018	2019	2020	2021
	Projetadas			
<b>III. Acima da Linha</b>	<b>57.017,24</b>	<b>62.267,88</b>	<b>68.022,35</b>	<b>74.050,93</b>
Seguro-Desemprego - Benefício	38.854,45	41.579,50	45.367,16	49.328,40
Abono Salarial - Benefício	17.523,34	19.186,86	21.072,34	23.087,91
Apoio Operacional SD e AS	6,53	60,77	66,44	72,42
Qualificação Profissional	29,37	138,00	168,00	168,00
Atendimento ao Trabalhador	40,40	719,11	739,96	761,42
Outros Despesas	563,14	583,64	608,45	632,78
<b>IV. Abaixo da Linha</b>	<b>18.384,03</b>	<b>19.059,13</b>	<b>19.671,65</b>	<b>20.299,85</b>
Empréstimos ao BNDES	18.384,03	19.059,13	19.671,65	20.299,85
<b>TOTAL</b>	<b>75.401,28</b>	<b>81.327,01</b>	<b>87.694,00</b>	<b>94.350,78</b>
<b>RESULTADO ACIMA DA LINHA (I - III)</b>	<b>(10.439,21)</b>	<b>(14.123,87)</b>	<b>(18.256,89)</b>	<b>(22.669,44)</b>
<b>RESULTADO ABAIXO DA LINHA (II - IV)</b>	<b>(2.846,76)</b>	<b>(2.480,20)</b>	<b>(1.995,59)</b>	<b>(1.799,56)</b>

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTb

### III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

115. Desde a criação do FAT, o Fundo vem cumprindo suas atribuições constitucionais com resultados econômicos superavitários, com impactos expressivos no patrimônio do Fundo, que, ao final de 2017, chegou ao montante de R\$ 293,1 bilhões.

116. Todavia, desde a instituição das desvinculações de receitas da contribuição PIS/PASEP, em 1994, o Fundo apresenta déficit primário em suas contas, isto é a receita da arrecadação da contribuição PIS/PASEP é insuficiente para atender às obrigações do Fundo.

117. Até o exercício de 2008, com a utilização de recursos próprios do Fundo, especialmente os provenientes de remunerações das aplicações, o FAT apresentou resultado nominal superavitário. A partir de 2009, com o aumento das desonerações tributárias e o incremento das despesas com pagamento de benefícios, em face do expressivo aumento da formalização de mão de obra e dos sucessivos aumentos reais do salário mínimo, impactaram negativamente o fluxo de caixa do Fundo, gerando sucessivas necessidades de aportes do Tesouro Nacional.

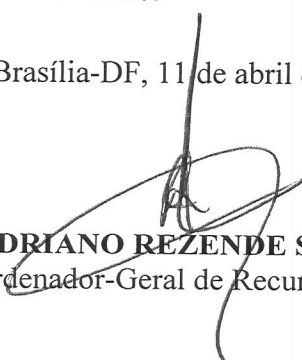
118. Pelas projeções elaboradas, evidenciadas no Quadro VI, estima-se que no exercício de 2019 vislumbra-se a necessidade de utilização de créditos de fontes de recursos orçamentários não vinculados ao Fundo, no montante de R\$ 18,0 bilhões.

119. Cabe observar que entre as fontes de recursos orçamentários do FAT esta incluída a fonte de recursos provenientes de retorno dos empréstimos constitucionais do Fundo ao BNDES, conforme estabelece o art. 7º da Lei nº 8.019, de 1990.

120. Por oportuno, cabe também registrar que, diante da perspectiva de reforma tributária, que poderá refletir na receita primária do FAT, e de impactos da reforma trabalhista; sugere-se a promoção de estudos técnicos que tenham como resultados propostas de soluções para manutenção do equilíbrio financeiro do Fundo, frente aos novos paradigmas do mercado de trabalho brasileiro e das possíveis alterações da legislação tributária brasileira.

121. À consideração do Senhor Subsecretário da Subsecretaria de Orçamento e Administração – SOAD/SE/MTb, propondo submeter ao Senhor Secretário-Executivo do MTb o encaminhamento desta Nota Técnica ao Senhor Secretário-Adjunto de Orçamento Federal – Assuntos Fiscais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e cópia à Secretaria-Executiva do CODEFAT, para ser dado conhecimento aos membros daquele Conselho.

Brasília-DF, 11 de abril de 2018.

  
**ADRIANO REZENDE SOARES**  
Coordenador-Geral de Recursos do FAT

**DE ACORDO.**

À consideração do Senhor Secretário-Executivo do MTb, propondo o encaminhamento desta Nota ao Senhor Secretário-Adjunto de Orçamento Federal – Assuntos Fiscais da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e cópia à Secretaria-Executiva do CODEFAT.

Brasília-DF, 11 de abril de 2018.

  
**HÉLIO FRANCISCO DE MIRANDA**  
Subsecretário de Orçamento e Administração

**DE ACORDO.**

Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília-DF,     de abril de 2018.

  
**LEONARDO JOSE ARANTES**  
Secretário-Executivo - Substituto