

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011
(Do Sr. Filipe Pereira)

Altera normas relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera normas relativas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Art. 2º A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º

.....

VIII - fixar as normas e valores de remuneração do agente operador e dos agentes financeiros, observados os limites estabelecidos nesta Lei.

.....

X - fixar critérios e valor de remuneração para o exercício da fiscalização, devendo esse valor representar uma fração do total efetivamente arrecadado em decorrência da aplicação de penalidades pecuniárias relacionadas às infrações detectadas na ação fiscalizatória;

.....

XIII - em relação ao Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS:

.....

d) estabelecer o valor da remuneração da Caixa Econômica Federal pela administração e gestão do FI-FGTS, inclusive a taxa de risco, observados os limites estabelecidos nesta Lei.

.....

§ 1º A remuneração total do agente operador do FGTS não será superior a 1% a.a. (um por cento ao ano), calculada sobre o total de ativos do fundo, excluindo-se os ativos diferidos, as aplicações em títulos públicos, as aplicações interfinanceiras, as operações compromissadas, os depósitos bancários e as demais disponibilidades financeiras.

§ 2º A totalidade da remuneração dos agentes financeiros é de responsabilidade dos tomadores dos empréstimos ou financiamentos ou dos usuários dos demais serviços prestados, que deverão efetuar seu pagamento diretamente aos referidos agentes.

§ 3º A remuneração devida aos agentes financeiros na intermediação do uso dos recursos da conta vinculada do FGTS não ultrapassará o limite de R\$ 100,00 (cem reais), corrigido monetariamente, com periodicidade anual, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 4º A remuneração total da Caixa Econômica Federal decorrente da administração do FI-FGTS não será superior a 1% a.a. (um por cento ao ano), calculada sobre o patrimônio líquido do referido Fundo, deduzidos os valores aplicados em títulos públicos, em aplicações interfinanceiras, em operações compromissadas, em depósitos bancários e em demais disponibilidades financeiras.

§ 5º A taxa de risco a que fará jus a Caixa Econômica Federal nas aplicações no âmbito do FI-FGTS será estabelecida, calculada e cobrada individualmente por ativo investido, não será superior a 1% a.a. (um por cento ao ano) do valor contábil corrente do ativo, e não será devida nas aplicações em títulos públicos, nas aplicações interfinanceiras, nas operações compromissadas, nos depósitos bancários e demais disponibilidades financeiras.” (NR)

“Art. 9º

.....

§ 1º-A. A reserva técnica de que trata o § 1º deste artigo será formada exclusivamente pelas três parcelas independentes a seguir, relativas a:

I – reserva para obrigações esperadas, embora incertas, decorrentes de ações judiciais já ajuizadas ou que possam vir a sê-lo em decorrência de fatos já conhecidos, desde que o respectivo direito de ação não esteja prescrito, sendo que o valor total da reserva será apurado por meio de estudos econômicos e jurídicos;

II – reserva para restituição de valores incorporados ao patrimônio do Fundo e não restituídos nos termos do art. 21 desta Lei, sendo que seu valor não será superior a 20% (vinte por cento) dos valores incorporados ao Fundo nos cinco anos anteriores e ainda não restituídos, acrescidos da remuneração de que trata o art. 13 desta Lei;

III – reserva para outras contingências, formada para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Fundo em situações extraordinárias durante as quais possa ser observada redução de sua rentabilidade ou liquidez, sendo que seu valor não será superior a 10% (dez por cento) do valor do total dos ativos do fundo, observando-se o disposto no § 1º-B deste artigo.

§ 1º-B. A reserva de que trata o inciso III do § 1º-A será constituída apenas na medida em que não comprometa, em decorrência da previsão de distribuição de que trata o § 1º-D, a obtenção da rentabilidade mínima estipulada no art. 13 desta Lei para as contas vinculadas do Fundo.

§ 1º-C. A reserva técnica será investida em títulos públicos federais cuja remuneração seja vinculada à taxa Selic, definida e divulgada pelo Banco Central do Brasil.

§ 1º-D. A parcela do patrimônio líquido do Fundo que exceder o valor da reserva técnica de que tratam os §§ 1º, 1º-A e 1º-B deste artigo será distribuída, no prazo de trinta dias, às contas vinculadas.

§ 1º-E. A distribuição de que trata o § 1º-E deste artigo será efetuada de forma diretamente proporcional à antiguidade e ao valor do saldo médio de cada conta vinculada.

.....

§ 6º As aplicações em habitação popular poderão contemplar sistemática de desconto, direcionada em função da renda familiar do beneficiário, onde o valor do benefício seja concedido mediante redução no valor das prestações a serem pagas pelo mutuário ou pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel, dentre outras, a critério do Conselho Curador do FGTS, desde que exista:

I – prévia autorização do Poder Executivo para a concessão dos referidos descontos; e

II – prévio ressarcimento pelo Tesouro Nacional ao FGTS do montante correspondente aos descontos que serão concedidos e que foram autorizados nos termos do inciso I deste artigo.

§ 7º (revogado)

.....” (NR)

Art. 13. Os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização de juros de 0,5% (cinco décimos por cento) ao mês.

.....” (NR)

“Art. 20.

.....

XIV - quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em situação que denote risco relevante de morte, ainda que não esteja em estado terminal, nos termos do regulamento.

.....” (NR)

“Art. 21. Os saldos das contas não individualizadas e das contas vinculadas que se conservem ininterruptamente sem créditos de depósitos por mais de oito anos, a partir de 1º de junho de 1990, em razão de o seu titular ter estado fora do regime do FGTS, serão incorporados ao patrimônio do fundo, resguardado o direito do beneficiário reclamar, a qualquer tempo, a reposição do valor transferido.

.....”(NR)

“Art. 22.

§ 1º Sobre o valor dos depósitos, acrescido da TR, incidirão, ainda, juros de mora de 1% a.m. (um por cento ao mês) ou fração e multa, sujeitando-se, também, às obrigações e sanções previstas no Decreto-Lei nº 368, de 19 de dezembro de 1968.

.....”(NR)

Art. 3º As disposições do art. 5º, § 2º, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e os demais dispositivos deste diploma legal não produzirão efeitos sobre os contratos celebrados até a data de publicação desta Lei.

Art. 4º A correção monetária de que trata o art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, será aplicada no primeiro dia de cada ano, e será apurada a partir do dia 1º de janeiro do ano subsequente à publicação desta Lei.

Art.5º As disposições da nova redação conferida ao art. 13 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, entrarão em vigor após decorridos quarenta meses da publicação desta Lei, sendo que, transitoriamente, os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão corrigidos monetariamente com base nos parâmetros fixados para atualização dos saldos dos depósitos de poupança e capitalização de juros de, no mínimo:

I – 3% (três por cento) ao ano até o primeiro dia do mês subsequente ao da entrada em vigor desta Lei;

II – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) ao ano a partir do término do período de que trata o inciso I deste artigo por um período de 12 meses consecutivos;

III – 5% (cinco por cento) ao ano a partir do término do período de que trata o inciso II deste artigo por um período de 12 meses consecutivos;

IV – 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento) ao ano a partir do término do período de que trata o inciso III deste artigo por um período de 12 meses consecutivos;

V – 6% (seis por cento) ao ano a partir do término do período de que trata o inciso IV deste artigo por um período de 3 meses consecutivos; e

VI – 0,5% (cinco décimos por cento) ao mês, a partir do término do período de que trata o inciso V deste artigo.

Art. 6º As disposições da nova redação conferida ao art. 21 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, não produzirão efeitos sobre os saldos das contas já incorporadas ao patrimônio do FGTS.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta é uma proposição de extrema relevância para o trabalhador brasileiro, uma vez que altera as regras do FGTS, que é reconhecido como direito social pela Constituição Federal.

Com efeito, a perda da relação de emprego acarreta drásticas consequências ao indivíduo e à sua família, evidenciando a necessidade de ação protetora por parte do Estado. No Brasil, o FGTS busca cumprir esse papel, sendo custeado pelo setor privado e garantido pela União, uma vez que o art.13, § 4º da Lei nº 8.036, de 1990, estipula que *o saldo das contas vinculadas é garantido pelo Governo Federal, podendo ser instituído seguro especial para esse fim.*

Deve ser sempre ressaltado que a característica essencial do FGTS é conferir proteção ao trabalhador quando houver a cessação do contrato de trabalho. Evidentemente, a política de aplicação dos recursos do Fundo representa caráter subsidiário frente a esse objetivo principal, muito embora seja louvável a diretriz segundo a qual os expressivos ativos do FGTS sejam investidos em segmentos como saneamento básico, infraestrutura e habitação popular.

Não obstante, o objetivo primordial de acumulação de uma massa de recursos vem sendo prejudicado pela frequente perda de valor real dos depósitos das contas vinculadas, uma vez que em muitos períodos a sua rentabilidade nominal, que é inferior à metade daquela conferida às cadernetas de poupança, sequer apresenta, em muitos períodos, compensação às perdas decorrentes da inflação, mesmo quando esta é apurada pelo IPCA.

Assim, é evidente a necessidade de elevar a rentabilidade das contas vinculadas dos trabalhadores, que atualmente são remuneradas por apenas TR + 3% ao ano, ao passo que as cadernetas de poupança rendem TR + 6,17% ao ano.

A esse respeito, deve-se mencionar que, no período compreendido entre o início de 1999 a outubro de 2010, o valor das contas vinculadas frente ao IPCA mostrou **perda real de 13% (ou -1,2% ao ano)**. Em contrapartida, a caderneta de poupança apresentou **ganho real de 24,5% (ou +1,9% a.a.)**, o que representa ganho real de cerca de um quarto de seu saldo inicial. Já um fundo de investimento com rentabilidade Selic, porém sujeito à taxa de administração de 1% ao ano e a imposto de renda de 15% sobre o rendimento, apresentou, após esses descontos, **ganho real de 131,2% (ou +7,3% a.a.)**, mais do que dobrando o valor inicialmente investido. Assim, é

cruel que, no mesmo período, o participante do FGTS, além de nada acumular, suporte perda de 13% do valor real de sua conta vinculada.

Contudo, em debates acerca da tentativa de corrigir essa distorção do sistema FGTS, são usualmente apresentados argumentos segundo os quais a elevação, ainda que mínima, da remuneração das contas vinculadas provocará relevante desequilíbrio econômico-financeiro ao Fundo, desestruturando assim o sistema de proteção.

Esses argumentos apontam que uma medida que determinasse a elevação da remuneração das contas vinculadas do FGTS deveria ser necessariamente acompanhada pela elevação da remuneração da carteira ativa do Fundo. Dessa forma, seria necessário o estabelecimento de regras de transição suficientemente longas, de forma que essa elevação fosse efetuada paulatinamente, ao longo de vários anos, para minimizar o risco da ocorrência de um desequilíbrio entre as remuneração da carteira ativa e a remuneração dos passivos que conduzisse a um cenário em que o Patrimônio Líquido do FGTS viesse a ser negativo.

Não obstante, face às características atuais da composição das carteiras ativas e passivas do Fundo, essa argumentação se revela extremamente superficial.

Ocorre que, de acordo com os últimos dados divulgados, constantes do balanço patrimonial do FGTS referente ao ano de 2009, nada menos que **43,6%** da carteira ativa do Fundo estava alocada em ativos de alta rentabilidade, remunerados a taxas de mercado. Mas especificamente, trata-se de ativos como títulos públicos federais - LFTs, LTNs e NTNs, por exemplo -, aplicações interfinanceiras e depósitos bancários. Ademais, essa peculiaridade não é restrita ao ano de 2009, mas é sistematicamente observada também em diversos e consecutivos anos anteriores a esse.

Como uma parte significativa dos ativos do FGTS apresenta alta rentabilidade e as contas vinculadas são pagas a apenas TR+3%, o Fundo **acumulou um expressivo lucro**, denominado contabilmente como patrimônio líquido, **que não é distribuído às contas dos trabalhadores.**

Assim, há uma situação *sui generis*, no qual o lucro obtido com os recursos dos trabalhadores deixa de pertencer a eles – afinal, por força de lei, esses trabalhadores **apenas** fazem jus à remuneração TR+3% a.a., que se mostra irrisória e que sequer acompanha devidamente a inflação.

Apenas para dar uma dimensão do lucro obtido pelo FGTS, o patrimônio líquido do Fundo alcançou, em 2009, a marca de R\$ 30,5 bilhões, o que representa 17,4% do saldo das contas vinculadas ativas, que totalizavam R\$ 174,8 bilhões.

Em outras palavras, se apenas ocorresse a distribuição desse lucro aos titulares das contas vinculadas, seus saldos apresentariam imediata elevação de nada menos que 17,4%, em média. Em termos **nominais**, seriam necessários mais de cinco anos para obter esse rendimento. Entretanto, como a remuneração **real** é praticamente nula ou mesmo negativa, espera-se que o trabalhador **nunca** obtenha esse ganho real, por mais longo que fosse o período em que seus recursos fossem mantidos em conta vinculada – afinal, o saldo de suas contas é **corroído** pela inflação, ainda que moderadamente.

A título de ilustração, é útil mostrar os efeitos de uma política que estabelecesse apenas a distribuição do lucro obtido ao longo do ano para os trabalhadores. No período de 1999 a 2009, o lucro do FGTS alcançado a cada ano representou, em média, 2,0% do saldo das contas vinculadas ativas. Assim, a simples distribuição desse lucro possibilitaria que as contas vinculadas fossem remuneradas a TR + **5%**, (ou seja, TR+3%+2%) sem qualquer alteração das carteiras de ativos do fundo, e sem qualquer alteração nos investimentos em saneamento, habitação e em infraestrutura já contratados. Bastaria distribuir o patrimônio líquido, caso houvesse previsão legal para tanto.

É inclusive possível que a formação de relevante lucro não distribuído tenha contribuído para que ocorressem algumas alterações na lei que rege o Fundo, como a referente à nova redação do art. 9º da Lei 8.036, de 1990, que passou a contar, inclusive com os seguintes parágrafos, com grifos nossos:

§ 6º *Mantida a rentabilidade média de que trata o § 1º, as aplicações em habitação popular **poderão contemplar sistemática de desconto**, direcionada em função da renda familiar do beneficiário, onde o valor do benefício seja concedido **mediante redução no valor das prestações a serem pagas** pelo mutuário ou pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel, dentre outras, a critério do Conselho Curador do FGTS. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.197-43, de 2001)*

§ 7º **Os recursos necessários para a consecução da sistemática de desconto serão destacados, anualmente, do orçamento de aplicação de recursos do FGTS**, constituindo reserva específica, com contabilização própria. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.197-43, de 2001)

Deve-se esclarecer, primeiramente, que é louvável a concessão de descontos à população de baixa renda para o pagamento das prestações dos contratos firmados com recursos do FGTS, principalmente face à magnitude das desigualdades sociais que ainda existem de forma significativa no País. Não obstante, entendemos que a concessão desses descontos deve ser efetuada com recursos públicos, de toda a sociedade brasileira, e não com recursos privados dos trabalhadores que possuem contas vinculadas. Não é razoável ponderar que a medida é justificada pela possibilidade de alguns dos beneficiários desses descontos serem eles próprios detentores de contas vinculadas do FGTS. Ainda nesse caso, o conjunto de trabalhadores é que suportaria o ônus dessa política, sendo irrelevante o aspecto de uma fração dos beneficiários da medida ser ou não titular do Fundo. Assim, essa mera possibilidade não retira o caráter de ação Estatal intrínseca à concessão dos citados descontos.

Atualmente, consideramos que esses descontos são concedidos sobretudo no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida. Não se discute aqui o mérito do Programa, mas o fato de que, na hipótese de os descontos serem custeados pelo Poder Executivo, **a rentabilidade das contas vinculadas do FGTS seria de TR + 6,9% no ano de 2009** - superando até mesmo a remuneração da poupança - caso o lucro obtido durante 2009 pudesse ser distribuído aos trabalhadores titulares das contas.

Mais especificamente, os descontos concedidos configuraram despesa ao Fundo de R\$ 4,2 bilhões em 2009. Naquele ano, o aumento do patrimônio líquido - ou lucro - do FGTS foi de R\$ 2,6 bilhões. A soma dessas duas parcelas totaliza R\$ 6,8 bilhões, o que corresponde a 3,9% do total das contas ativas. Esse é o motivo pelo qual essas contas poderiam ser remuneradas não a TR+3%, mas sim a TR+3%+3,9%, ou seja, a TR+6,9%. Destaca-se que, caso a distribuição desses montantes fosse direcionada não apenas às contas ativas, **mas também às inativas** (que perfaziam R\$ 15,7 bilhões), ainda assim as contas poderiam ser remuneradas a patamares superiores aos da poupança, alcançando TR+ 6,6%, sem qualquer alteração da carteira de investimentos do FGTS ou nos contratos firmados.

Assim, não subsiste a tese de que a alteração da remuneração das contas vinculadas para patamares próximos aos da caderneta de poupança acarretaria a desestabilização do Fundo, ou que seriam necessárias regras de transição extremamente longas para adequação das carteiras.

Feitas essas considerações, optamos por apresentar esta proposição. O projeto estabelece, entre outras medidas, a distribuição do patrimônio líquido do FGTS às contas vinculadas. Deve-se ressaltar que essa distribuição **não acarreta qualquer efeito sobre a carteira de investimentos do Fundo**, tratando-se

apenas de uma alteração contábil no que tange aos registros dos passivos do FGTS, estabelecendo claramente que esses recursos são de propriedade dos trabalhadores participantes do Fundo.

Adicionalmente, a proposição altera a rentabilidade das contas vinculadas, que passará a ser de, no mínimo, TR+4,5% na entrada em vigor da Lei, chegando paulatinamente a, no mínimo, a rentabilidade da poupança (de aproximadamente TR+6,17% ao ano) em um prazo de 40 meses. É importante estabelecer que se trata de uma remuneração mínima pois a distribuição do patrimônio líquido poderá resultar em uma remuneração superior às contas vinculadas, conforme o resultado dos investimentos da carteira ativa do Fundo.

A esse respeito, entendemos que não é necessário alterar a diretriz constante do art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.036, de 1990, que estabelece que as aplicações com recursos do FGTS deverão observar taxa de juros média mínima, por projeto, de 3% ao ano. O motivo é que, conforme destacamos, a atual carteira ativa do FGTS já possibilita elevação da rentabilidade das contas vinculadas sem a necessidade de alteração dos contratos vigentes e, ademais, há também a previsão constante do § 1º do mesmo artigo, que dispõe, entre outros, que a rentabilidade média das aplicações deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo - dentre os quais se integra a remuneração das contas vinculadas - e ainda à formação de reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos.

Ademais, a proposição ora apresentada estabelece explicitamente, em seu art. 3º, que as alterações legislativas ora promovidas não produzirão efeitos sobre os contratos celebrados até a data de sua conversão em Lei.

Por outro lado, entendemos ser prudente que seja estabelecida uma reserva técnica, investida em títulos públicos federais remunerados pela taxa Selic, que será composta por três parcelas, estipuladas por meio dos novos parágrafos 1º-A e 1º-B do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990.

Da maneira como foi elaborada a redação deste projeto, qualquer valor direcionado à formação de patrimônio líquido superior ao montante da reserva técnica será automaticamente distribuído, no prazo de trinta dias, às contas vinculadas.

Além desses aspectos, propomos o estabelecimento de limites à remuneração que poderá ser estipulada pelo Conselho Curador ao agente operador e aos agentes financeiros do FGTS. Atualmente, o art. 5º, inciso VIII, da Lei nº 8.036, de 1990,

estabelece que compete a esse Conselho fixar as normas e valores de remuneração do agente operador e dos agentes financeiros. Não obstante, entendemos ser adequado propor que o Conselho tenha liberdade de atuação, dentro dos limites estipulados pela Lei.

Essencialmente, transportamos os limites remuneratórios estabelecidos pelas resoluções do Conselho para a Lei, efetuando alguns ajustes. Um deles refere-se à taxa de administração devida ao agente operador, a Caixa Econômica Federal (CEF). Atualmente a taxa de administração é de 1% calculado sobre o ativo total do Fundo, excluindo-se as contas do diferido (conforme estabelece a Resolução nº 570, de 2008, do Conselho Curador). Entretanto, não consideramos ser razoável que a CEF apure taxa de administração de tal magnitude sobre investimentos em títulos públicos federais, ou mesmo em depósitos bancários, aplicações interfinanceiras, operações compromissadas ou sobre as demais disponibilidades financeiras, uma vez que são aplicações que apresentam rentabilidade de mercado e não apresentam as expressivas dificuldades inerentes às operações de crédito, nas quais o processo de análise de crédito é usualmente complexo. Desta forma, excluímos esses ativos da base de cálculo da apuração da referida taxa de administração.

Adicionalmente, consideramos que as tarifas cobradas para que os trabalhadores movimentem suas contas vinculadas continuam ainda excessivos, apesar da redução recentemente observada.

A esse respeito, matérias divulgadas pela imprensa apontavam que, em 2008, os trabalhadores que pretendiam efetuar a compra de um imóvel à vista com a utilização de recursos das contas vinculadas para completar o montante a pagar eram surpreendidos com taxas extremamente significativas no momento de efetuar os saques do FGTS. Reportou-se que, para efetuar o saque, seria necessário efetuar o pagamento da Taxa de Intermediação de Saque, que variava de acordo com o agente financeiro escolhido pelo trabalhador. Essa taxa atingiria valores de R\$ 1.000, no caso da Caixa Econômica Federal, e de R\$ 3.000, no caso do Banco Real. O HSBC cobraria R\$ 1.200; o Santander, R\$ 1.400; a Nossa Caixa, R\$ 1.100 e o Bradesco, R\$ 2.000.¹

Por outro lado, a Resolução nº 630, de 2010, do Conselho Curador, limitou os valores devidos a título de Taxa de Intermediação de Saque, de forme que,

¹ Conforme notícia divulgada no seguinte endereço da internet (acesso em jun/2011): http://oglobo.globo.com/economia/seubolso/mat/2008/06/23/sacar_fgts_para_comprar_imovel_vista_pode_custar_ate_3_mil-546939214.asp

atualmente, o valor da taxa não ultrapassaria R\$ 800, no caso da compra de imóveis de até R\$ 130 mil, ou R\$ 1.600, no caso de imóveis de valor superior a R\$ 130 mil.²

Não obstante, consideramos que, apesar da redução, ainda se trata de valores excessivos para tão somente proceder à movimentação da conta vinculada. Dessa forma, propomos que o limite passe a ser de R\$ 100, atualizado anualmente por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Com relação aos saques, consideramos ser oportuno estipular que, dentre outras possibilidades, o titular do FGTS possa movimentar sua conta quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em situação que denote risco relevante de morte, ainda que não esteja em estado terminal, nos termos do regulamento do Conselho Curador. Entendemos que se trata de uma medida importante, uma vez que a atual redação do dispositivo se refere apenas ao saque quando há “estágio terminal em razão de doença grave”, o que significa que, em tese, não haveria mais possibilidade viável de cura, restringindo assim a utilidade do saque como forma de buscar a recuperação do paciente. Ademais, a redação proposta é mais ampla pois possibilita também o saque nos casos de risco de morte independentemente da existência de doença, como nos casos graves decorrentes de acidentes, por exemplo.

Em suma, essas são algumas das alterações das regras do FGTS propostas por meio deste Projeto de Lei que ora apresentamos. Todavia, consideramos que, para uma compreensão de todos os seus detalhes, é necessária uma leitura atenta dos dispositivos apresentados no Projeto.

Por fim, consideramos ser importante apresentar, como parte integrante desta justificação, trecho pertinente do Relatório Final apresentado em 2010 à apreciação da “Subcomissão Especial da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público Destinada a Analisar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço”. Apesar de relativamente extenso, o trecho citado, que abrange também a conclusão do relatório, pode representar importante subsídio para a apreciação desta proposição, motivo pelo qual optamos por incluí-lo:

² Conforme notícia divulga no seguinte endereço da internet (acesso em jun/2011): <http://economia.ig.com.br/sacar+fgts+para+pagar+casa+fica+mais+barato/n1237562735579.html>

SUBCOMISSÃO ESPECIAL DA COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO DESTINADA A ANALISAR O FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO – FGTS.

RELATÓRIO FINAL

Brasília, dezembro de 2010.

(...)

APRESENTAÇÃO

O presente relatório é o resultado do trabalho da Subcomissão da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Destinada a Analisar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Como ponto de partida, fizemos um apanhado de todas as proposições que tramitam nesta Comissão Permanente, com pequenos comentários sobre o conteúdo, com o intuito de sistematizarmos o debate sobre o tema.

Em seguida foram realizadas várias audiências públicas com a participação dos representantes das entidades sindicais, da Caixa Econômica Federal, do agente operador do FGTS e do Conselho Curador do FGTS, além de reuniões de trabalho no âmbito desses órgãos com seus representantes, a fim de esclarecermos dúvidas acerca do funcionamento desse instituto.

*Deputado PAULO ROCHA
Presidente*

*Deputado ROBERTO SANTIAGO
Relator*

(...)

2) REMUNERAÇÃO DAS CONTAS VINCULADAS

Um aspecto importante do FGTS refere-se à remuneração das contas vinculadas, de titularidade dos trabalhadores. Na análise dessa questão, foram efetuados cálculos de forma a apurar os ganhos e perdas reais dessas contas em relação ao IPCA no período de 1995 – o primeiro ano completo sob a vigência do Real – a outubro de 2010, o último mês acerca do qual havia dados disponíveis na época de elaboração deste relatório.

O primeiro aspecto a destacar é que o cálculo da TR é efetuado levando-se em consideração não apenas a remuneração mensal média de certificados e recibos de depósito bancário com prazo entre 30 a 35 dias corridos das 30 maiores instituições financeiras do País, mas, sobretudo, um fator denominado “reductor”, que não se refere a um valor fixo, mas que é apurado segundo uma fórmula de cálculo estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, sendo que, por vezes, a própria fórmula de cálculo é também alterada por meio de resoluções do referido Conselho.

Desta forma, a TR pode não apenas apresentar comportamento diverso dos índices de inflação, mas também ser substancialmente inferior a eles. A tabela a seguir apresenta a evolução da TR e do IPCA no período de 1995 a outubro de 2010.

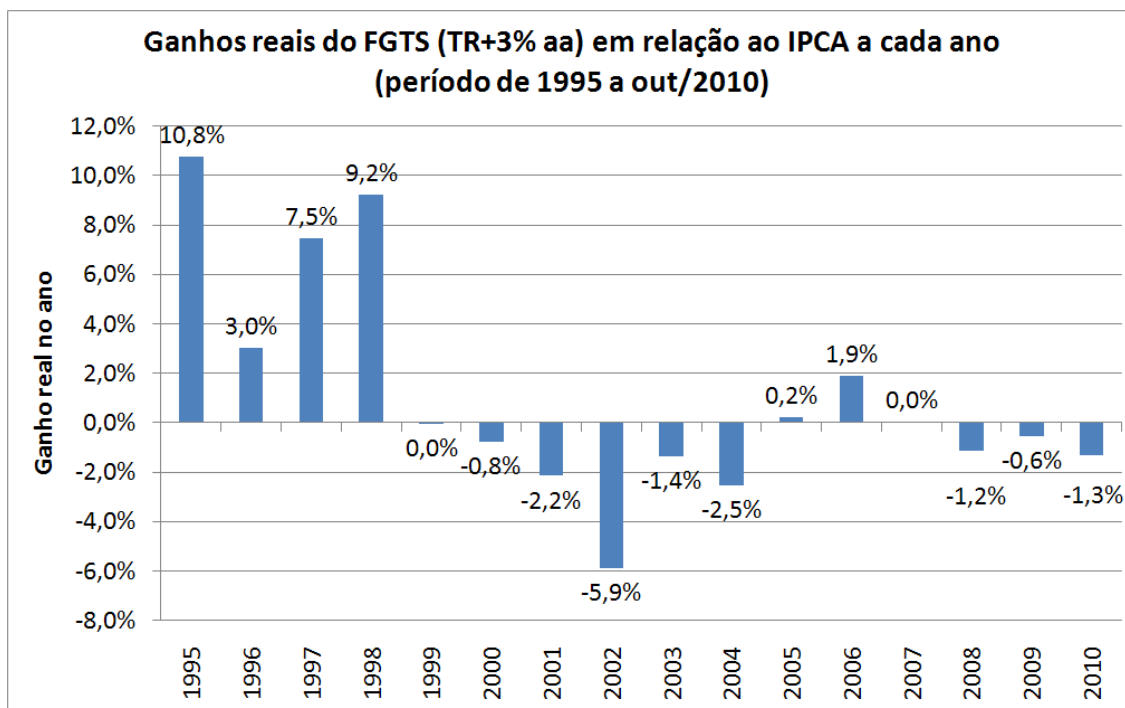
**Evolução anual
da TR e do IPCA**

	TR	IPCA
1995	31,6%	22,4%
1996	9,6%	9,6%
1997	9,8%	5,2%
1998	7,8%	1,7%
1999	5,7%	8,9%
2000	2,1%	6,0%
2001	2,3%	7,7%
2002	2,8%	12,5%
2003	4,6%	9,3%
2004	1,8%	7,6%
2005	2,8%	5,7%
2006	2,0%	3,1%
2007	1,4%	4,5%
2008	1,6%	5,9%
2009	0,7%	4,3%
2010 (*)	0,5%	4,4%

(*) Período de jan a out/2010

Observa-se, por exemplo, que no ano de 2009 um ativo remunerado exclusivamente pela TR apresentaria evolução de apenas 0,7% em todo o ano de 2009, frente a uma variação de 4,3% para o IPCA. Para o ano de 2010, o resultado é similar, pois até outubro as variações foram de apenas 0,5% para a TR, e de 4,4% para o IPCA.

Como as contas vinculadas dos trabalhadores no FGTS são remuneradas pela TR acrescida de uma taxa de juros de 3% ao ano, constata-se que, a partir de 1999, houve uma perda real em relação ao IPCA na maior parte dos anos.



O gráfico apresentado mostra claramente que, entre 1995 e 1998, a remuneração das contas vinculadas do FGTS foi significativamente superior à do IPCA, especialmente porque, nessa época, houve um desempenho favorável da TR em relação à inflação, à exceção de 1996. Não obstante, esse ambiente foi substancialmente alterado nos anos subsequentes, marcados por perdas em relação à inflação, sobretudo em 2002.

Acerca desses dados, a tabela a seguir apresenta os ganhos reais acumulados de diferentes ativos. Nesses cálculos, são efetuadas duas simulações, que identificam qual teria sido o desempenho das contas do FGTS caso os juros fossem de 4,5 e de 5,0% ao ano. Adicionalmente, foi efetuada uma simulação com um fundo de investimento fictício, que apresentaria com rentabilidade bruta igual à SELIC, com taxa de administração de 1,0% ao ano e Imposto de Renda de 15% sobre os rendimentos reais. Os resultados são apresentados na tabela a seguir:

**Ganhos reais ACUMULADOS nos períodos a partir de 1995 e de 1999
(em relação ao IPCA)**

Período	TR	FGTS: TR+3%aa	Simulação: TR+4,5%aa	Simulação: TR+5%aa	Poupança: TR+6,17%aa	Fundo de investimento (*)
jan/95 a out/10	-27,0%	16,5%	46,5%	58,0%	88,2%	336,5%
jan/99 a out/10	-38,7%	-13,0%	3,2%	9,2%	24,5%	131,2%

(*) Simulação de um fundo de investimento com rentabilidade bruta igual à SELIC, com taxa de administração de 1,0% ao ano e IR de 15% sobre os rendimentos reais.

Assim, temos que uma carteira remunerada à TR+3% a.a. apresentaria um ganho real acumulado no período iniciado em 1995 de 16,5%, ao passo que a poupança renderia 88,2%. Já o fundo de investimento considerado, atrelado à SELIC, após o pagamento de IR e de taxa de administração, apresentaria ganho real de 336,5%.

Situação diversa ocorre se o período considerado for iniciado em janeiro de 1999, momento no qual o gráfico anterior indica uma fase distinta de valorização da TR e, conseqüentemente, das contas vinculadas. Nesse caso, haveria não um ganho, mas uma perda real de 13,0% para essas contas. Caso a remuneração fosse efetuada por meio da TR+4,5% ao ano. de juros, o resultado seria positivo em 3,2%, ou seja, praticamente neutro face ao longo período de quase 12 anos decorridos. Por outro lado, se a remuneração fosse TR+5% ao ano, o resultado seria de 9,2% que, todavia, ainda é significativamente inferior ao da poupança, que apresentou ganho real de 24,5% no período, e do fundo de investimento simulado, que apresenta uma evolução real de substanciais 131,2%, que mais do que duplica, em valores reais, o capital investido. Esses mesmos números podem ser apresentados em termos de taxas médias anuais, o que pode facilitar a comparação com outros números. A tabela a seguir apresenta esses resultados.

**Ganhos reais anuais MÉDIOS no período de jan/1999 a out/2010
(em relação ao IPCA)**

Período	TR	FGTS: TR+3%aa	Simulação: TR+4,5%aa	Simulação: TR+5%aa	Poupança: TR+6,17%aa	Fundo de investimento (*)
jan/95 a out/10	-2,0% a.a.	1,0% a.a.	2,4% a.a.	2,9% a.a.	4,1% a.a.	9,8% a.a.
jan/99 a out/10	-4,0% a.a.	-1,2% a.a.	0,3% a.a.	0,7% a.a.	1,9% a.a.	7,3% a.a.

(*) Simulação de um fundo de investimento com rentabilidade bruta igual à SELIC, com taxa de administração de 1,0% ao ano e IR de 15% sobre os rendimentos reais.

De acordo com a tabela anterior, o rendimento real médio das contas vinculadas no período iniciado em 1999 é negativo, representando assim uma perda real de 1,2% a cada ano, que seria revertida para um resultado de 0,3% ao ano – praticamente em equilíbrio com a inflação mensurada pelo IPCA – caso a remuneração das contas vinculadas fosse efetuada com uma taxa de juros de 4,5% ao ano.

Pode-se questionar se a remuneração real negativa de 1,2% a cada ano a partir de 1999 seria advinda da expressiva perda de 5,9% ocorrida no ano de 2002

– quando a inflação mensurada pelo IPCA chegou a 12,53%, frente a uma TR de apenas 2,80%. Entretanto, mesmo que o ano de 2005 fosse expurgado dos cálculos, ainda ocorreria uma perda real das contas vinculadas para a inflação, no montante de, em média, 0,7% a cada ano.

Também recebemos da Central Única dos Trabalhadores – CUT a sugestão de alteração do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.036, de 1990, a fim de tornar rotativa a Presidência do Conselho Curador. Hoje, de acordo com o referido dispositivo, a Presidência é exercida pelo representante do Ministério do Trabalho e Emprego. Essa modificação, na justificativa da Central, visa ampliar a democratização da gestão do Fundo, fortalecendo o Conselho como órgão tripartite.

3) AVERIGUAÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE ALTERAÇÃO DAS CONTAS VINCULADAS

Preliminarmente à averiguação da possibilidade de alteração da remuneração das contas vinculadas, é oportuno analisarmos a composição dos ativos e passivos do FGTS. Esses dados estão disponíveis nas demonstrações contábeis do Fundo, que podem ser acessadas na página da Caixa Econômica Federal na Internet³ que, no momento de elaboração desse relatório, apresentava as demonstrações do período entre 2000 a 2009.

A seguir, apresentamos os dados resumidos dos balanços patrimoniais do FGTS referentes aos anos de 2008 e 2009.

³ A demonstração contábil do ano de 2009 encontrava-se disponível, em nov/2010, no seguinte sítio: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fgts/demonstracao_financeira_fgts/DEMONSTRACAO_FINANCEIRA_FGTS_2009.pdf

As demonstrações contábeis referentes aos períodos anteriores, alcançando até o ano de 2000, encontrava-se disponível, em nov/2010, no seguinte sítio: <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp?subCateId=636&CategId=125&subCateLayout=Demuestra%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%20do%20FGTS&CategLayout=FGTS>

BALANÇO PATRIMONIAL RESUMIDO DO FGTS REFERENTE A 2008 E 2009 (R\$ BILHÕES)

A T I V O	2008	2009	2009 (Part. %)	P A S S I V O	2008	2009	2009 (Part. %)
CIRCULANTE	56,2	53,8	22,9%	CIRCULANTE E NÃO CIRCULANTE	189,5	204,6	87,0%
Caixa e equivalente de caixa	6,5	11,9	5,1%	Depósitos vinculados	159,7	174,8	74,4%
Títulos e valores mobiliários	29,0	17,5	7,4%	(*) Reserva de contas inativas	15,7	15,7	6,7%
Créditos vinculados - FCVS	5,8	5,6	2,4%	Obrigações diversas	14,2	14,0	6,0%
Operações de crédito	12,8	18,2	7,8%				
Outros créditos	2,1	0,5	0,2%				
NÃO CIRCULANTE	161,3	181,3	77,1%	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	27,9	30,5	13,0%
Títulos e valores mobiliários	67,4	90,6	38,5%				
Operações de crédito	79,1	80,2	34,1%				
Outros créditos	-	2,0	0,8%				
Diferido	14,8	8,6	3,6%				
TOTAL	217,4	235,1	100,0%	TOTAL	217,4	235,1	100,0%

(*) Contas inativas com mais de cinco anos sem movimentação

De acordo com os números acima, em 2009 as contas vinculadas atingem R\$ 174,8 bilhões. Nesse total, não está considerado o valor referente às contas inativas com mais de 5 anos sem movimentação – classificadas como “reserva de contas inativas” – que perfazem R\$ 15,7 bilhões. Efetuando a soma desses dois valores, obtém-se o montante de R\$ 190,6 bilhões referentes aos saldos de todas as contas vinculadas.

Além desse passivo, há ainda obrigações diversas que somam R\$ 14,0 bilhões. A soma desse montante com aquele referente às contas vinculadas atinge o valor de **R\$ 204,6 bilhões**.

Entretanto, o total de recursos aplicados pelo Fundo é superior a esse valor, chegando a **R\$ 235,1 bilhões**. A diferença entre as aplicações e os passivos compõe o patrimônio líquido do FGTS, que apresenta, conseqüentemente, o valor de **R\$ 30,5 bilhões** (que corresponde a 13% do total dos ativos do Fundo).

Não obstante, o patrimônio líquido não é distribuído aos titulares das contas vinculadas que, assim, não têm acesso a esse valor, salvo na forma de benefícios indiretos (como acesso a financiamentos e eventual obtenção de descontos nessas transações, possibilidade de investimento em cotas do FI-FGTS e outros).

Entretanto, há itens do balanço, como “títulos e valores mobiliários” e “operações de crédito” que são contabilizados tanto como ativo circulante como no ativo não circulante. Assim, para melhor visualização, efetuaremos, na tabela a seguir, a consolidação desses valores.

Adicionalmente, como os depósitos bancários e as aplicações interfinanceiras de liquidez são remunerados a taxas de mercado, próximas à SELIC,

foram também consolidadas com os títulos públicos federais. Desta forma, são obtidos os seguintes números:

ATIVOS DO FGTS EM 2008 E 2009

(em R\$ bilhões)

	TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS E ATIVOS TOTAIS DO FGTS		PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
	2008	2009	2008	2009
TÍTULOS PÚBLICOS, DEP. BANCÁRIOS e APLIC. INTERFINANCEIRAS (*)	93,5	102,5	43,0%	43,6%
LFT	22,8	21,9	10,5%	9,3%
LTN	10,2	20,3	4,7%	8,6%
NTN	54,0	48,4	24,8%	20,6%
Dep. Banc. e Aplic. Interfinanc.	6,5	11,9	3,0%	5,1%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	91,9	98,4	42,3%	41,9%
Financiamento imobiliário	63,5	70,9	29,2%	30,2%
Saneamento básico	18,9	18,7	8,7%	8,0%
Infraestrutura e desenvolvimento	9,5	8,7	4,4%	3,7%
FI-FGTS (**)	9,3	17,4	4,3%	7,4%
OUTROS ATIVOS	22,7	16,7	10,4%	7,1%
<u>TOTAL DE ATIVOS</u>	<u>217,4</u>	<u>235,1</u>	<u>100,0%</u>	<u>100,0%</u>

(*) Os depósitos bancários e as aplicações interfinanceiras de liquidez não são classificados como "títulos e valores mobiliários", mas são também remunerados a taxas próximas à SELIC, motivo pelo qual foram aqui consolidadas com os títulos públicos federais

(**) O FI-FGTS é classificado na categoria "títulos e valores mobiliários".

A partir da tabela apresentada, observa-se que, em 2009, as aplicações interfinanceiras, em depósitos bancários e em títulos públicos federais⁴, itens remunerados a taxas de mercado, representam 43,6% de todas as aplicações do FGTS, valor superior aos investimentos do Fundo em operações de crédito destinadas a financiamento imobiliário, saneamento básico e infraestrutura e desenvolvimento, que atingiram 41,9% do total.

Desta forma, percebemos que, atualmente, uma das principais razões pela elevação do patrimônio do FGTS refere-se à grande participação dos títulos

⁴ Mais especificamente, em especificamente LFTs, LTNs e NTNs, que são, respectivamente, Letras Financeiras do Tesouro, Letras do Tesouro Nacional e Notas do Tesouro Nacional.

públicos na carteira ativa do Fundo. Com efeito, em 2009 o FGTS auferiu R\$ 21,3 bilhões em receitas, sendo que, desse total, 50% ou R\$ 10,6 bilhões foram decorrentes dos rendimentos em títulos e valores mobiliários. Já as rendas decorrentes das operações de crédito representaram R\$ 6,0 bilhões, ou 28% do total das receitas.

As operações de crédito, além de tipicamente ilíquidas, apresentam, no caso das operações do FGTS, rentabilidade significativamente inferior àquela proporcionada por taxas de mercado. Em 2009, as operações de crédito na modalidade “financiamento imobiliários” apresentavam vencimento médio de 10,5 anos e remuneração média de TR + 5% ao ano. No caso dos financiamentos para saneamento básico, infraestrutura e desenvolvimento, o vencimento médio também é de 10,5 anos, sendo atualizados de acordo com TR + 7% ao ano, em média.

Assim, principalmente a partir de 2002 e 2003 e sobretudo em 2008 e 2009, os títulos e valores mobiliários, particularmente os títulos públicos federais, foram relevantes na geração das receitas obtidas pelo FGTS, propiciando a expansão do patrimônio líquido do Fundo.

Contudo, nem sempre houve a prevalência dos títulos e valores mobiliários como fontes de receitas, uma vez que, em 1999 e 2000, apenas 24% das rendas eram oriundas dessas operações, e 68% eram decorrentes de operações de crédito. Esses números são apresentados na próxima tabela.

Ano	RECEITAS (R\$ bilhões)			PARTICIPAÇÃO %	
	Títulos e Valores Mobiliários	Operações de Crédito	TOTAL	Títulos e Valores Mobiliários	Operações de Crédito
	(A)	(B)	(C)	(D) = (A)/(C)	(E) = (B)/(C)
2009	10,6	6,0	21,3	50%	28%
2008	11,4	6,2	22,0	52%	28%
2007	8,9	5,5	18,2	49%	30%
2006	7,8	5,9	18,7	42%	31%
2005	7,8	6,7	19,5	40%	34%
2004	5,5	4,9	14,3	39%	34%
2003	6,7	6,8	17,1	39%	40%
2002	4,8	5,3	13,0	37%	41%
2001	3,0	4,9	9,1	33%	54%
2000	1,9	5,2	7,7	24%	68%
1999	2,4	6,9	10,2	24%	68%

É importante analisar também os números das despesas, que totalizaram, em 2009, **R\$ 18,7 bilhões**. Desse montante, a elevação dos passivos decorrentes das contas vinculadas representaram R\$ 7,1 bilhões; a despesa de atualização monetária de créditos complementares, conforme previsto pela Lei Complementar nº 110, de 2001, atingiu R\$ 4,5 bilhões; e as taxas de administração, estipuladas em 1% a.a. sobre o total do ativo total do Fundo⁵, excluindo-se as contas do diferido, atingiram R\$ 2,1 bilhões.

Além desses itens, houve despesas de R\$ 4,2 bilhões referentes a descontos nos financiamentos a pessoas físicas⁶. Ocorre que, nos termos da Resolução nº 460, de 2004, do Conselho Curador, a proposta orçamentária do Fundo destinará, a cada exercício, para fins de concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas da área de habitação popular, até 50% do resultado das receitas de aplicações financeiras que vierem a exceder a remuneração correspondente a TR + 6% ao ano, desde que seja preservado o equilíbrio econômico-financeiro do FGTS e que seja atendida a necessidade de formação de reservas para saldar compromissos futuros.

Como a relevância das receitas decorrentes de títulos e valores mobiliários é cada vez maior, abre-se espaço para a concessão de descontos. Esses descontos ocasionaram despesas no valor médio de R\$ 1,4 bilhão a cada ano no período entre 2005 e 2008, e no ano de 2008 também foram concedidos descontos no valor de R\$ 1,4 bilhão.

Contudo, os descontos concedidos em 2009 chegaram a R\$ 4,2 bilhões, sendo assim três vezes superiores àqueles concedidos em 2008. Trata-se de valor relevante, uma vez que, a título de comparação, as receitas auferidas por todas as operações de crédito realizadas pelo FGTS resultaram em R\$ 6,0 bilhões em 2009. Assim, os referidos descontos consumiram nada menos que 71% das rendas das operações de crédito praticadas no ano.

A representatividade dos descontos (R\$ 4,2 bilhões) também pode ser constatada uma vez que superaram largamente toda a elevação do patrimônio líquido do FGTS ocorrida ao longo de 2009 (R\$ 2,6 bilhões). Ou seja, os descontos representaram 163% da elevação do patrimônio naquele ano. A Resolução nº 606, de 1º de outubro de 2009, do Conselho Curador, resolveu:

Alterar o item 2 da Resolução nº 601, de 25 de agosto de 2009, que dispõe sobre o orçamento de descontos nos financiamentos a pessoas físicas, para o exercício de 2009, a qual

⁵ Conforme estipula a Resolução nº 570 de 2008 do Conselho Curador.

⁶ A base legal para os referidos descontos é conferida pelos §§ 6º e 7º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990

passa a vigorar com a seguinte redação: " Manter alocados R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) para fins de concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas, dos quais serão destinados, no mínimo, R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) para a produção ou aquisição de imóveis novos, passíveis de enquadramento no Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, de que tratam a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e o Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009."

Por fim, todas as demais despesas do FGTS somaram, em 2009, R\$ 0,7 bilhão.

A propósito, há um aspecto relevante a ser comentado quanto à elevação do patrimônio líquido. A tabela a seguir apresenta, para os anos de 1999 a 2009, o valor do saldo das contas vinculadas e a "reserva de contas inativas", que representa os saldos das contas sem movimentação há mais de cinco anos. De acordo com a tabela, em 2009, o valor desses dois montantes referentes às contas vinculadas atingiu R\$ 190,6 bilhões.

A questão a ser ressaltada é que, nesse ano, a elevação do patrimônio do FGTS, que não é distribuído aos titulares das contas vinculadas, foi de R\$ 2,6 bilhões. Dessa forma, esses valores indicam que, se ao final de 2009 a elevação do patrimônio do FGTS fosse remanejada para as contas vinculadas, o saldo médio dessas contas apresentaria elevação nesse mesmo montante. Em termos percentuais, essa elevação seria, em média, da ordem de 1,4% (que é a representatividade de R\$ 2,6 bilhões em relação a R\$ 190,6 bilhões), resultado que, grosso modo, seria obtido caso a remuneração da conta vinculada, ao invés de TR+3%, fosse acrescida por 1,4% adicionais, o que significaria uma rentabilidade, nesse ano, de $TR+3\%+1,4\% = TR+4,4\%$.⁷

Repetindo-se o mesmo cálculo para os demais anos, obtém-se a tabela apresentada a seguir.

⁷ O cálculo exato é efetuado por meio da composição dessas duas taxas, obtendo-se assim $(1+3,0\%)*(1+1,4\%)-1 = 4,44\%$. Para taxas reduzidas, esse resultado é aproximadamente igual à soma algébrica das mesmas.

Evolução dos saldos das contas vinculadas, inclusive das contas inativas sem movimentação há mais de 5 anos (R\$ bilhões)

Ano	Saldo das contas vinculadas	Reserva de contas inativas (*)	Subtotal	Patrimônio Líquido (PL)	Aumento do PL (**)	Aumento do PL / Saldo de contas vinculadas	Aumento do PL / Subtotal
	(A)	(B)	(C)=(A+B)	(D)	(E)	(D/A)	(D/C)
1999	66,9	5,9	72,9	7,3			
2000	69,6	7,2	76,8	8,7	1,3	1,9%	1,7%
2001	76,7	7,3	84,0	9,0	0,3	0,4%	0,4%
2002	85,0	8,1	93,0	10,4	1,4	1,6%	1,5%
2003	94,6	12,8	107,4	13,9	3,5	3,7%	3,3%
2004	106,8	13,1	119,9	17,3	3,4	3,2%	2,9%
2005	120,9	13,2	134,0	19,8	2,5	2,0%	1,8%
2006	135,7	13,5	149,2	21,1	1,3	0,9%	0,9%
2007	144,7	15,7	160,4	22,9	1,8	1,3%	1,1%
2008	159,7	15,7	175,4	27,9	5,0	3,1%	2,8%
2009	174,8	15,7	190,6	30,5	2,6	1,5%	1,4%
Aumento médio (% ao ano):						2,0% aa	1,8% aa

(*) Contas inativas com mais de cinco anos sem movimentação.

(**) Aumento apurado em relação ao PL do ano anterior.

A partir dos números apresentados, constata-se que o aumento do patrimônio líquido a cada ano representa cerca de 1,8%, em média, dos saldos das contas ativas e inativas – inclusive daquelas inativas há mais de cinco anos. Desta maneira, caso o Patrimônio Líquido fosse distribuído às contas vinculadas, a rentabilidade da remuneração, de fato, poderia ter sido da ordem de TR+4,8%, grosso modo⁸, sem que fosse ocasionado o comprometimento das carteiras de empréstimos concedidos pelo FGTS.

Todavia, muito embora essa pudesse ter sido a remuneração efetiva das contas no período entre 1999 a 2009, não há qualquer garantia de que uma

⁸ Poderia ser argumentado que, se o Patrimônio Líquido - cujo valor, em 2009 foi de R\$ 30,5 bilhões - fosse efetivamente distribuído entre 1999 a 2009, os saques das contas vinculadas poderiam ter sido superiores ao efetivamente constatado para o período, havendo a necessidade de que ativos líquidos, como títulos públicos federais, fossem utilizados para o pagamento dessas retiradas, corroendo a rentabilidade da carteira. Entretanto, consideramos que essa possibilidade apenas seria observada caso houvesse uma redução em valor absoluto dos saldos das contas vinculadas, o que não nos parece provável. O motivo é que a elevação dos saldos das contas é substancialmente superior às despesas financeiras decorrentes da remuneração por TR + 3%. Em 2009, por exemplo, a despesa financeira das contas vinculadas foi de R\$ 7,1 bilhões, ao passo que os saldos das contas foram elevados, em relação ao ano anterior, em R\$ 15,1 bilhões, em decorrência de fatores como novos depósitos decorrentes da expansão do nível de emprego. Desta forma, seria necessário haver um número realmente expressivo de saques para que essas retiradas superassem os ingressos de novos recursos, ocasionando assim a redução do saldo total das contas vinculadas. Sem essa redução, não se tornaria necessária a utilização da carteira de títulos públicos federais para o pagamento dessas retiradas.

remuneração superior a TR+ 3% ao ano venha a ser auferida pelos titulares das contas, caso a política de distribuição do Patrimônio Líquido passasse a ser adotada hoje.

Basta verificar, por exemplo, o ocorrido em 2009. Os cálculos apontaram que a remuneração, naquele ano, poderia ter sido da ordem de TR+4,4%. Contudo, caso não fossem concedidos, naquele ano, os descontos de que trata a Resolução nº 570, de 2008, do Conselho Curador, que acarretaram uma despesa de R\$ 4,2 bilhões, a elevação do Patrimônio Líquido em relação a 2008 seria expressivamente superior aos R\$ 2,6 bilhões efetivamente obtidos, e atingiria R\$ 6,8 bilhões, que por sua vez propiciaria uma remuneração, naquele ano, da ordem de **TR+6,6%** às contas vinculadas (ou seja, os juros remuneratórios de 3% poderiam ser acrescidos de uma rentabilidade adicional de 3,6%).

Em sentido inverso, não bastaria estipular que o Patrimônio Líquido fosse distribuído para que fosse garantida uma maior rentabilidade para as contas vinculadas. Afinal, nos anos vindouros os descontos referentes à Resolução nº 570, de 2008, poderiam ser expandidos, ou a própria carteira de títulos públicos federais do FGTS poderia ser reduzida. Nesse caso, haveria o comprometimento da rentabilidade da carteira e, conseqüentemente, da expansão do Patrimônio Líquido, frustrando as expectativas de distribuição de recursos e impossibilitando a elevação da rentabilidade das contas vinculadas.

Desta forma, não basta distribuir o Patrimônio Líquido, mas é necessário, cumulativa ou alternativamente a essa distribuição, elevar formalmente a taxa de juros para além de 3% ao ano, de forma a assegurar efetivamente a expansão da remuneração aos titulares das contas.

Contudo, essa elevação formal da taxa de juros, caso adotada, acarretará conseqüências, uma vez que, dentre diversos outros aspectos:

- Será necessário, provavelmente, manter uma parcela representativa da carteira ativa do FGTS em ativos de elevada rentabilidade, remunerados a taxas de mercado, ainda que em proporção inferior à existente em 2009, que representa **43,6%** da carteira do Fundo (sendo 38,5% em títulos públicos federais e 5,1% em depósitos bancários e aplicações interfinanceiras de liquidez).
- Poderá ser comprometida a possibilidade de concessão, em montantes significativos, dos descontos de que trata a Resolução

nº 460, de 2004, alterada pela Resolução nº 606, de 2009, , uma vez que essa prática pode vir a corroer de forma importante a rentabilidade da carteira. Por outro lado, poderia ser considerado pertinente questionar se a concessão desse benefício apresenta características de ações de Estado a serem custeadas pelo Tesouro Nacional (que, nesse caso, efetuaria o ressarcimento ao FGTS das despesas decorrentes da concessão dos descontos), ou se efetivamente devem ser pagas com a utilização do patrimônio dos trabalhadores, face ao benefício social indiretamente envolvido.

- *Na eventualidade de ocorrer uma redução sustentada e significativa da diferença entre as taxa de juros de mercado e o rendimento das contas vinculadas, poderá ser necessária, cumulativa ou alternativamente: (a) redução da concessão dos descontos de que trata a Resolução nº 460, de 2004, alterada pela Resolução nº 606, de 2009; (b) elevação das taxas cobradas por novas operações de empréstimos concedidos pelo FGTS, mantendo-se inalteradas as taxas das operações vigentes; (c) ampliação da participação da carteira de títulos e aplicações interfinanceiras de liquidez na carteira ativa do Fundo, o que implicaria na necessidade de não renovação, no todo ou em parte, das operações de crédito vincendas; (d) utilização transitória de reserva de contingências a ser constituída em montantes relativamente expressivos.*

Normalmente, uma medida que determinasse a elevação da remuneração das contas vinculadas do FGTS deveria ser acompanhada pelo estabelecimento de regras de transição longas, de forma que essa elevação fosse efetuada lentamente, ao longo de vários anos, para minimizar o risco da ocorrência de um desequilíbrio entre as remunerações das carteiras ativas e passivas que conduzisse a um cenário em que o Patrimônio Líquido do FGTS viesse a ser negativo.

No entanto, há a peculiaridade de que uma elevação moderada de sua rentabilidade para, por exemplo, TR+4,5% ou TR+5% ao ano, já poderia ser efetuada integralmente, uma vez que a evolução favorável do Patrimônio Líquido aponta para essa conclusão, conforme já comentado.

Não obstante, o fato de, eventualmente, não ser necessário utilizar uma regra de transição não elide a necessidade de estabelecimento de reservas de contingência de maior relevo, a serem utilizadas no caso de, temporariamente, a rentabilidade dos ativos do FGTS não for suficiente para remunerar integralmente os passivos do Fundo.

Nesse contexto, caso seja adotada a política de elevar a remuneração das contas vinculadas e, simultaneamente, distribuir o Patrimônio Líquido ao titulares das contas vinculadas, consideramos razoável estipular que esse Patrimônio: não fique abaixo de um patrimônio mínimo regulamentar em torno de 5% do total dos ativos do FGTS; e permaneça aplicado em títulos públicos federais remunerados à taxa SELIC.

No que tange ao risco de redução sustentada e expressiva das taxas de juros de mercado, evento que poderia reduzir a atratividade da remuneração dos títulos públicos federais e, conseqüentemente, acarretar um desequilíbrio econômico temporário no FGTS, há um aspecto relevante a ser destacado. A questão é que, como as cadernetas de poupança são remuneradas a TR + 6,17% ao ano⁹, um cenário de redução expressiva de taxas de juros de mercado acarretaria desequilíbrio também nesse sistema. Nesse caso, seria razoável supor que a TR deveria, ao menos em tese, passar a ser estipulada em valores negativos, ou que a forma de cálculo da remuneração da poupança fosse alterada. Na ocorrência dessas alterações, seria importante considerar, adicionalmente, uma forma de equacionamento da sustentabilidade do FGTS.

De toda forma, consideramos ser adequado que a remuneração das contas do FGTS seja efetuada com base no mesmo indexador da poupança. Muito embora seja, em princípio, viável a alteração isolada do indexador da remuneração das contas vinculadas por meio do estabelecimento de longas regras de transição, entendemos ser mais consistente que ambos os indexadores, da poupança e do FGTS, sejam modificados simultaneamente.

A possibilidade de alteração do indexador TR para o IPCA pode ser atrativa, uma vez que se trata de índice utilizado no regime de metas de inflação do Brasil, que acarretaria uma maior transparência e previsibilidade em relação à TR, atualmente apurada mediante fórmulas de cálculo definidas, mas alteráveis, pelo Conselho Monetário Nacional. Não obstante, consideramos que essa substituição apresentaria vantagens ainda que ocorresse a redução da taxa de juros remuneratórios para aplicação junto ao

⁹ Trata-se da composição, no ano, da rentabilidade de TR+0,5% a.m. estipulada para a caderneta de poupança.

novo indexador. De toda forma, consideramos que a análise da substituição simultânea dos indexadores utilizados para remunerar a poupança e as contas do FGTS ultrapassa o escopo desta Subcomissão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, percebemos que o FGTS é um fundo de grande magnitude financeira e de complexa estrutura, que envolve, além do direito do trabalhador a uma indenização por dispensa sem justa causa, a aplicação de seus recursos em infraestrutura, saneamento básico e moradia popular em investimentos dos estados e municípios.

Essa complexa engenharia é pouco conhecida tanto pelos trabalhadores quanto pelos especialistas em Direito do Trabalho, na medida em que o FGTS recebe pouca atenção nos currículos dos cursos universitários de Direito e de Economia, decorrendo talvez daí a dificuldade de encontrarmos especialistas sobre o tema. A razão disso talvez seja explicada pela dimensão institucional do FGTS. O Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, Maurício Godinho Delgado, entende que o Fundo de Garantia é um instituto de natureza multidimensional, complexa, com preponderante estrutura e fins justralhistas, com os quais se combinam, porém, harmonicamente, a seu caráter de fundo social de destinação variada, tipificada em lei. Por isso, associa traços de mera figura trabalhista com traços de figura afeta às contribuições sociais, formando, porém, instituto unitário.¹⁰

Assim, o desconhecimento da matéria dá uma falsa ideia de que o Fundo é apenas um direito trabalhista sem outra qualquer espécie de reflexo. O fato é que hoje o FGTS se tornou uma grande estrutura financeira, cobiçada para fazer face aos mais variados anseios econômicos dos trabalhadores e do Governo.

*Esse entendimento representa um desafio para o equilíbrio do Fundo, pois impede a capitalização dos recursos a ponto de colocar em risco a sua própria existência. Para os trabalhadores de baixa renda individualmente considerados, o FGTS pouco significa na medida em que os dados de 2009 da Caixa Econômica Federal¹¹ dão conta que, dos **78,7 milhões de contas ativas, 66,7 milhões delas (93%) possuem saldo de até 6 salários mínimos, o que equivale a 18,1% de todos os recursos administrados. Se fossem considerados apenas os depósitos no valor de até um salário mínimo (47,5 milhões de contas), essa participação seria de 63,1%.***

¹⁰ Delgado, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho – 4ª. Edição – São Paulo: Ltr, 2005.

¹¹ http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fgts/relatoriosacoes/FGTS_AcoesResultados2009.pdf

Esses valores não são suficientes sequer para pagar uma mensalidade escolar, muito menos para o curso inteiro, reivindicação que é objeto da maioria dos projetos de lei em tramitação nesta Casa. Porém, como massa de recursos, o Fundo representa muito para a população em geral, principalmente para aqueles que se beneficiam de programas de habitação popular.

Esses pontos nos dão a dimensão da preocupação dos trabalhadores, do Governo e dos Parlamentares quanto à defesa do FGTS e de seus objetivos principais.

Por outro lado, entendemos a reivindicação dos trabalhadores com melhores salários e conseqüentemente com maiores saldos por melhor remuneração nas contas vinculadas. Hoje, os depósitos no FGTS são remunerados pela TR mais 3% ao ano, a título de juros. Isso faz com que os rendimentos do FGTS sejam um dos menores do mercado financeiro. A explicação para os defensores dessa política é de que o FGTS não é uma aplicação financeira, mas um fundo social. O aumento do rendimento provocaria a elevação da correção dos saldos devedores dos mutuários da casa própria, adquirida no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, encarecendo ainda os recursos destinados aos projetos dos estados e municípios para investimentos em infraestrutura, saneamento básico e moradia popular. Todavia, ainda assim, uma parte dos trabalhadores cotistas sente-se, e com razão, prejudicada com a baixa remuneração das suas contas vinculadas.

A alteração da sistemática de remuneração é extremamente complexa, de difícil equação, cuja mudança precipitada poderá afetar negativamente a expansão dos investimentos públicos que beneficiam principalmente a população de baixa renda.

*Não obstante, vislumbramos que a possibilidade de alteração da remuneração das contas vinculadas para TR+4,5% ao ano ou para TR+5,0% ao ano é viável e importante para, ao menos, preservar o valor real do patrimônio do trabalhador nas contas vinculadas. Também consideramos factível estabelecer, concomitantemente, a regra de distribuição do Patrimônio Líquido do FGTS aos titulares das contas vinculadas, desde que esse Patrimônio não fique abaixo de um patrimônio mínimo regulamentar em torno de 5% do total dos ativos do FGTS, de forma a constituir uma reserva de contingência, a ser aplicada em títulos públicos federais remunerados à taxa SELIC. Essas possibilidades são objetos dos Projetos de Lei nºs **889/2007**, **3.381/2008**, **4.566/2008** e **6.247/2010**.*

Por outro lado, não consideramos oportuno que o indexador das contas vinculadas seja diverso daquele utilizado na remuneração das contas da caderneta de poupança. Muito embora consideremos importante proceder à averiguação da viabilidade de alteração do atual indexador, TR, para IPCA, simultaneamente para as contas do FGTS e da caderneta de poupança, com o correspondente ajuste dos respectivos juros remuneratórios, entendemos que tal tarefa ultrapassaria o escopo de trabalho desta subcomissão.

Ademais, entendemos ser pertinente questionar se a concessão dos descontos nos financiamentos a pessoas físicas estabelecidos pela Resolução nº 460, de 2004, alterada pela Resolução nº 606, de 2009, do Conselho Curador apresenta essencialmente características de ações de Estado a serem custeadas pelo Tesouro Nacional – caso em que deveria efetuar o ressarcimento ao FGTS das despesas deles decorrentes –, ou se efetivamente devem ser pagos com a utilização do patrimônio dos trabalhadores, face ao benefício social indiretamente envolvido. A esse respeito, somos inclinados a nos posicionar pelo ressarcimento dessas despesas ao Fundo.

Por fim, em regra geral, posicionamo-nos contrariamente à possibilidade de expansão das condições de saque das contas vinculadas, de forma a assegurar a solidez econômico-financeira do FGTS e a manutenção da expressividade dos recursos por ele geridos. Não obstante, consideramos ser importante revisar a legislação, de forma a prever que o saque seja possível nos casos em que houver risco importante de morte para o titular da conta vinculada ou para membro de sua família. Destaca-se que esta é uma hipótese diversa de “estágio terminal” quando, em tese, não haveria mais possibilidade viável de cura, e diversa também daquela referente a doença grave e incurável, uma vez que inclui, por exemplo, os casos de acidentes em que o risco de morte esteja manifestamente presente. Consideramos que, nesse caso, apreciando valores relevantes distintos, notadamente, a higidez do FGTS e os interesses sociais a ele associados e a preservação da vida, este último deverá prevalecer. Ainda que se argumentasse que, nesses casos, deveria ocorrer uma ação precípua do Estado em socorro do trabalhador, não se pode também olvidar que a ação estatal limita-se necessariamente à reserva do financeiramente possível, que restringe a efetivação de direitos fundamentais quando custeados por limitados recursos públicos, motivo pelo qual defendemos a presente proposta.

Nesse contexto, apresentamos aos ilustres Pares o presente relatório para deliberação de seu conteúdo e de suas conclusões.

Nessa oportunidade recomendamos, a partir da aprovação deste relatório, a recriação, na próxima Legislatura, desta Subcomissão, a quem competirá elaborar Projeto de Lei nas linhas aqui expostas, a ser apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.”

Concluindo assim essa justificação, e destacando o relevo do relatório apresentado pelo Deputado Roberto Santiago à “Subcomissão da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Destinada a Analisar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS”, presidida pelo Deputado Paulo Rocha, estamos confiantes de que apresentamos aqui uma proposição de grande relevância, que proporcionará regras seguras e mais razoáveis para o trabalhador brasileiro que sustenta o FGTS, e que conta com seus mecanismos para obter uma reserva de valor a essa poupança que, embora compulsória, é necessária para oferecer uma proteção ao trabalhador em períodos críticos de sua vida.

Desta forma, certos do aspecto amplamente meritório da presente proposição, contamos com o apoio dos nobres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado FILIPE PEREIRA

2011_7377