

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.991/2008

Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para permitir a movimentação do saldo da conta vinculada do FGTS para a quitação de dívidas com a União, os Estados e o Distrito Federal.

Autor: Deputada Aline Corrêa

Relator: Deputado Sandro Mabel

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO (EUDES XAVIER)

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 2.991/2008, de autoria da Deputada Federal Aline Corrêa, que pretende permitir a movimentação do saldo da conta vinculada do FGTS para a quitação de dívidas com a União, os Estados e o Distrito Federal.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva, na forma do inciso II, do Art. 24, do Regimento Interno desta Casa e que, após esta Comissão, deverá pronunciar-se sobre o projeto a Comissão de Finanças e Tributação, que examinará, além do mérito, sua adequação orçamentária e financeira. Na seqüência, caberá à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se sobre a constitucionalidade, e juridicidade do projeto.

O nobre relator da matéria nesta Comissão, Deputado Sandro Mabel, apresentou parecer favorável ao projeto.

Tendo esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas quaisquer emendas.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

Insta, preliminarmente, esclarecer que o sucesso de qualquer Fundo está atrelado a um conjunto bem definido de regras de saque, elaboradas segundo os objetivos de criação do programa, sendo impossível sua sobrevivência diante de regras de saque excessivamente liberais.

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pela Lei 5.107/1966, com o objetivo de formar pecúlio para amparo ao trabalhador nos casos de demissão imotivada, aposentadoria e aquisição de imóvel, servindo-se ainda

como fonte de recursos para a aplicação em programas sociais de habitação, saneamento e infraestrutura, que propiciem a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, em especial a de menor renda.

No que se refere aos saques do Fundo de Garantia e sua evolução histórica, estes atendem e se prestam a diversas situações, hoje elencadas no art. 20 da Lei 8.036/1990, que são:

- término do contrato por prazo determinado;
- demissão sem justa causa;
- aposentadoria;
- suspensão do trabalho avulso;
- necessidade pessoal, urgente e grave, decorrente de desastre natural causado por chuvas ou inundações que tenham atingido a área de residência do trabalhador, quando a situação de emergência ou o estado de calamidade pública forem assim reconhecidos, por meio de portaria do Governo Federal;
- ter o titular da conta vinculada idade igual ou superior a 70 anos;
- permanência da conta sem depósito por 3 anos ininterruptos, para os contratos rescindidos até 13/7/1990 e, para os demais, a permanência do trabalhador por igual período fora do regime do FGTS;
- rescisão do contrato por culpa recíproca ou força maior;
- rescisão do contrato por extinção total ou parcial da empresa;
- aquisição de moradia própria;
- pagamento de parte das prestações de financiamento habitacional;
- liquidação/amortização de financiamento habitacional;
- decretação de nulidade do contrato de trabalho nas hipóteses previstas no art. 37 § 2º, da Constituição Federal, quando mantido o direito ao salário, ocorrida após 28/07/2001;
- rescisão do contrato por falecimento do empregador individual.

No ano de 2011, somente os saques por dispensa sem justa causa, aposentadoria e aquisição de imóvel representaram 88% (oitenta e oito por cento) do total de saques do FGTS.

Esse elevado percentual demonstra a eficiência do Fundo no saneamento das necessidades mais prementes do trabalhador e de sua família, quando este é demitido imotivadamente, quando busca garantir sua morada ou quando pode gozar dos benefícios de sua aposentadoria.

Não obstante o caráter mutável das hipóteses de movimentação das contas vinculadas do Fundo, a instituição de novas possibilidades de saque para o FGTS deve assegurar que o trabalhador possa, além de utilizar valores para a nova hipótese proposta, formar pecúlio para as situações de necessidade.

Assim, qualquer nova possibilidade de saque deve prever casos fortuitos para utilização do FGTS, a exemplo da demissão desmotivada, e não casos futuros e certos, como é o pagamento de débitos de cobrança de taxas e impostos, conforme proposto no Projeto, sob pena de criar um escoamento contínuo e descabido de recursos do FGTS.

É de se concluir que a criação de uma hipótese de saque para a quitação de dívidas para com a União, os Estados e o Distrito Federal gerará um cenário de

fluxos preestabelecidos de saída de recursos do Fundo, por vezes até intencionalmente provocados, senão vejamos.

Por serem tais dívidas derivadas de fatos geradores contínuos e sucessivos, com as mais diversas periodicidades, os recursos do trabalhador poderiam vir a ser utilizados para quitação de qualquer dívida para com aqueles entes, o que representaria um grave cenário de onerosidade do passivo do FGTS.

A medida proposta no PL nº 2.991/2008 estrangularia, portanto, a capacidade de geração de poupança e, por consequência, de investimento do Fundo de Garantia, ao arrepio dos princípios basilares que doutrinaram a criação e ancoram, até a presente data, a conquistada saúde financeira desse FGTS, com agravamento ao desmontar o bom equilíbrio atuarial desse Fundo.

Outro ponto relevante quanto aos impactos do Projeto é que as dívidas para com a União, Estados e Distrito Federal são corrigidas pela Taxa Básica de Juros (SELIC), representando grande detrimento frente à atualização da conta vinculada do trabalhador, mutilando o patrimônio do cotista do Fundo e até mesmo do próprio FGTS.

Logo, escapa da boa harmonia financeira o arrastamento de recursos da conta vinculada para pagamento de débitos fiscais, sob pena, inclusive, de gerar precedentes jurídicos de se alcançar entendimento ampliado dessa adequação, passando, por força judicial, a ter que acolher liberação para liquidação de quaisquer outras obrigações, em mora, pelo trabalhador.

Sobre o aumento do passivo do FGTS, derivado da possível saída de recursos do cotista do Fundo para pagamento de dívidas tributárias, pesa o fato de que o Fundo de Garantia não resume sua atuação apenas no saque de suas contas vinculadas, servindo também como relevante fonte para financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, que dependem da disponibilidade do somatório de recursos presentes nas contas vinculadas dos trabalhadores.

O FGTS é um direito tanto do trabalhador quanto de toda a sociedade; é um mecanismo de alavancagem de Políticas Públicas Sociais que beneficia a todos os brasileiros, garantindo acesso a saneamento básico, habitação e empregabilidade; mecanismo cuja sobrevivência depende diretamente da manutenção da estabilidade financeira, alcançada somente por meio da conservação do regime de depósito mensal e de saques restritos.

Ressalte-se que, somente no caso da habitação, no ano de 2010 e 2011, foram produzidas/comercializadas em torno de 914 mil unidades com recursos do Fundo de Garantia, que consumiram cerca de R\$ 59 bilhões e geraram cerca de dois milhões de empregos, beneficiando população superior a 4,7 milhões de habitantes, gerando emprego e renda, resultados estes que somente foram possíveis com a manutenção do equilíbrio do passivo do Fundo.

A grandeza e a importância dos investimentos do FGTS podem, ainda, ser confirmadas na aplicação orçada em cerca de R\$ 69 bi (sessenta e nove bilhões de reais) somente para o ano de 2012, onde se encontra, inclusive, os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Conforme estudos, as disponibilidades do Fundo de Garantia encontram-se alinhadas à margem de segurança para liquidez dos saques, de forma que a continuidade do Projeto de Lei pode comprometer o trabalhador na ocorrência desses eventos, pois criará outras demandas fora as já previstas, impondo como pena a iliquidez e/ou a regressão dos investimentos sociais por parte do Fundo.

No ano passado, por exemplo, quando foram arrecadados R\$ 72 bilhões e sacados R\$ 57 bilhões, os saques ficaram em torno de 80% da arrecadação, o que já representa limites considerados críticos para um fundo; some-se a isso o fato de que somente entre 2005 e 2011 foram sacados mais de R\$ 292 bilhões do Fundo de Garantia, valor este superior à totalidade do atual ativo do FGTS.

Destaque-se que no período de 1997 a 1999, o FGTS apresentou arrecadação líquida negativa de contribuições, em decorrência de o volume de saques realizados no período ter sido maior do que a arrecadação das contribuições, fato também ocorrido em abril, maio e agosto de 2007 e que no futuro poderá voltar a acontecer como decorrência de aspectos conjunturais da macroeconomia e/ou da adoção de novas regras de uso dos saldos das contas vinculadas, como o caso da proposição em análise.

O quadro de arrecadação líquida mencionado no item anterior somente se inverteu a partir de 2000 em virtude das diversas medidas adotadas pelo FGTS, tais como o aumento da fiscalização, a renegociação das dívidas dos empregadores em condições mais adequadas à recuperação dos valores, a reciclagem de ativos do Fundo, a otimização dos procedimentos de arrecadação do FGTS junto aos empregadores, entre outras.

Afora os impactos nos investimentos e na liquidez do Fundo, a medida definida no Projeto pode gerar um efeito adverso, tanto para o trabalhador quanto para o próprio Tesouro, despertando no cotista do Fundo a confiança de que poderá sempre quitar seus débitos com a União, Estados e Distrito Federal, utilizando-se dos recursos depositados na conta vinculada do FGTS, podendo ocorrer, quando tais recursos revelarem-se insuficientes, um aumento da inadimplência fiscal.

Anote-se, por fim, que a aprovação do Projeto em comento poderá alcançar, de forma negativa, os atuais programas sociais do Governo Federal, em especial, o Programa Minha Casa Minha Vida, PAC 1 e PAC 2, considerando o elevado volume de recursos do FGTS aplicados no financiamento dessas e de outras grandes obras que estão favorecendo a mudança do contexto urbano e de infra-estrutura do país.

III – VOTO

Portanto, com base em todos os fundamentos apresentados acima, opino, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.991, de 2008.

É como voto.

Sala da Comissão, em de de 2012.

EUDES XAVIER
Deputado Federal – PT/CE