

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 671

FGTS: AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA E EXTINÇÃO*

Carlos Eduardo Carvalho**
Maurício Mota Saboya Pinheiro***

Rio de Janeiro, setembro de 1999

* Trabalho desenvolvido pela Diretoria de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), do Governo do Estado de São Paulo, no âmbito da pesquisa *Análise do Sistema de Partilha de Recursos na Federação Brasileira*, convênio Fundap/IPEA. Agradecemos as sugestões de Tomás Bruginski de Paula e Ericson Crivelli, bem como o apoio de Cássio Mesquita Barros e de Osvaldo Martins, do Centro de Estudos de Normas Internacionais do Trabalho (Cenóit), da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Agradecimentos especiais a Joaquim Lima, gerente executivo da Getaf/Caixa Econômica Federal e a Wanderley da Cruz, secretário executivo do Conselho Curador do FGTS/Ministério do Trabalho e Emprego, pelas informações técnicas indispensáveis à elaboração do trabalho.

** Da Fundap e da PUC/SP.

*** Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

Diretoria

Eustáquio J. Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

O IPEA é uma fundação pública vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica; e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - BREVE HISTÓRICO E ESTRUTURA ATUAL DO FGTS	3
3 - PROTEÇÃO CONTRA A DEMISSÃO: REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS	12
4 - O FGTS E A FLEXIBILIDADE DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL	19
5 - QUADRO ATUARIAL DO FGTS E OS CUSTOS DE EXTINÇÃO	21
6 - O FGTS ENQUANTO FUNDO DE FOMENTO	26
7 - CONCLUSÕES	35
BIBLIOGRAFIA	40

RESUMO

A análise da atividade e do quadro atuarial do FGTS desaconselha a extinção ou a redução expressiva da contribuição patronal sobre os salários. Medidas deste tipo, além da desativação de um instrumento de poupança compulsória capaz de aportar em torno de 0,9% do PIB nos próximos anos para habitação e infra-estrutura, teriam elevado o custo fiscal durante alguns anos, para pagamento dos saques das contas individuais, dado o descasamento de prazo entre passivo e ativo do fundo. Ao mesmo tempo, a menos que se pretendesse reduzir a proteção do trabalhador a níveis muito abaixo dos padrões mundiais, seria preciso ampliar bastante os recursos fiscais para cobrir despesas com seguro-desemprego e outras formas de indenização do trabalhador demitido. Acrescente-se que são apenas potenciais e bastante incertos os ganhos esperados em termos de contratação formal de trabalhadores, podendo resultar inferiores à perda de empregos decorrente da desativação dos financiamentos bancados pelo fundo. É mais promissor manter o FGTS em sua forma atual e dar continuidade às medidas de aprimoramento de sua atividade, buscando-se maior eficiência alocativa por meio de melhores políticas de crédito e maior controle sobre a arrecadação, além do combate à evasão e às fraudes.

ABSTRACT

The analysis of FGTS performance and actuarial position does not recommend the suppression or strong reduction of its enterprise payroll tax. In addition of running out of an important source of mandatory savings, able to add a 0,9% of GDP contribution to finance housing and infrastructure next years, such measures would imply a hard fiscal cost for several years, in order to finance the withdrawal of individual accounts, due to the different maturities of liabilities and assets. Besides, unless the society would accept a reduction of workers social protection to levels strongly below of international standards, it would cause another fiscal pressure, to increase the unemployment insurance program and another demands to support the dismissed workers. Finally, the alleged increase on formal employment is only potential, and could be far less than the employment decrease caused by the reduction of FGTS supported investment programs. The conclusion is that it's better to maintain the FGTS in its present shape and to improve its activity, seeking a more efficient resource allocation, through better credit policies and controls on contribution collection, beside strong measures in view to a sharp reduction on evasion and swindle.

1 - INTRODUÇÃO

Dentre os principais objetivos das propostas de reforma tributária em debate estão a redução e a racionalização dos diferentes encargos incidentes sobre a atividade produtiva. Argumenta-se que essa desoneração favorecerá a competitividade sistêmica da economia, com ganhos de produtividade, melhoria das condições de concorrência nos mercados externos e benefícios de preço e qualidade para o consumidor. Espera-se ainda que a desoneração tributária contribua para ampliar o emprego formal e reduzir a informalidade e o descumprimento das obrigações legais pelas empresas. Embora seja necessário questionar a validade dessas teses, é importante discutir a pertinência das propostas a elas vinculadas.

No caso dos contratos de trabalho, defende-se que os encargos incidentes sobre a folha de pagamento representam um grande obstáculo à ampliação do emprego formal e à elevação da competitividade da economia como um todo. Um dos ônus do empregador é a contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), de 8% mensais sobre o salário, mais a multa de 40% sobre o saldo da conta do empregado no caso de demissão sem justa causa. Qualquer proposta de alteração nessa área defronta-se com dificuldades consideráveis, decorrentes, em boa parte, da natureza peculiar do FGTS.

Os recursos do fundo destinam-se a vários fins para os diferentes agentes econômicos envolvidos. Para o trabalhador, além de seguro contra o risco de perda do emprego, a conta do FGTS é considerada parte de sua renda e fonte de poupança para o futuro: além de poder sacar de sua conta para compra ou reforma de imóvel residencial, mesmo enquanto está empregado, o trabalhador muitas vezes "força" sua demissão, ou acerta com o empregador uma demissão "negociada", com o objetivo de levantar recursos para outras destinações, como a abertura de pequenos negócios [ver Amadeo e Camargo (1996, p. 86-87)].

Para o governo, os depósitos no FGTS representam importante fonte de poupança compulsória, capaz de contribuir de forma significativa para o financiamento de algumas políticas sociais, por meio da oferta de crédito a setores não-atendidos pelo sistema financeiro privado.

Para o próprio FGTS, as contribuições representam a principal fonte de recursos correntes, indispensáveis ao seu equilíbrio financeiro, tendo em vista que o prazo médio de vencimento das obrigações (as contas vinculadas dos trabalhadores) é bem menor que o prazo médio de maturação das operações ativas. Acrescente-se que os saques têm crescido muito nos últimos anos com o aumento do desemprego, e as receitas dos depósitos têm caído, com a crescente informalidade nas relações de trabalho.

Os problemas do FGTS passaram a despertar maior atenção em meados dos anos 80. Os desequilíbrios macroeconômicos do início da década induziram seguidas alterações nas regras de correção monetária das operações ativas e passivas na área habitacional, gerando desequilíbrios atuariais significativos. Além disso, a

longa permanência dos recursos na rede bancária provocava forte desvalorização das contribuições. Por fim, os problemas de gestão apareceram com maior nitidez à medida que a situação financeira do fundo se tornava mais problemática [ver Ministério da Fazenda (1989)].

No final da década de 80 foram adotadas diversas medidas relacionadas ao debate da época, desde providências quanto à defesa do valor real dos depósitos e ao maior controle sobre os recursos arrecadados, até iniciativas voltadas para materializar novos princípios de gestão do FGTS e dos outros fundos públicos. A gestão compartilhada foi estabelecida pela participação da sociedade civil nos conselhos curadores e a transparência foi bastante favorecida com a centralização das contas na Caixa Econômica Federal (CEF), com a completa separação contábil do FGTS no âmbito dessa empresa pública.

Essas medidas não geraram benefícios imediatos, devido, principalmente, aos problemas do início da década atual, quando uma série de desmandos administrativos levou o FGTS a uma situação muito difícil. Equacionados esses problemas, o desempenho melhorou nos anos subsequentes, tanto em termos de desempenho financeiro, quanto de transparência nos processos decisórios e operacionais. Com isso, o debate atualmente está focado em questões substantivas, envolvendo a sua própria natureza.

Três questões relacionadas aos distintos papéis do FGTS concentram as críticas ao fundo e as propostas para sua reformulação: os encargos sobre a folha salarial como fator de inibição do emprego formal e de enrijecimento do mercado de trabalho; a baixa utilidade dos saldos das contas individuais como proteção ao trabalhador de baixa renda, dado o valor reduzido levantado a cada demissão; e o esgotamento do fundo como fonte de recursos para financiamento de habitação e saneamento básico.

Diante disso, as propostas para modificações no atual regime do FGTS devem contemplar pelo menos três questões distintas, todas muito complexas: *a)* a demanda por desoneração da folha de pagamento das empresas em paralelo à inconveniência e à dificuldade de atribuir novos encargos financeiros ao governo para o financiamento da indenização do trabalhador demitido; *b)* o equilíbrio atuarial do FGTS a curto e médio prazos, considerando o volume de recursos necessários para manter o atendimento de seus compromissos caso sejam extintas ou reduzidas as contribuições patronais; e *c)* a conveniência de se abrir mão desse mecanismo de poupança compulsória voltado para o financiamento de programas habitacionais e de infra-estrutura, atividades com reconhecida capacidade de geração de empregos — esse, aliás, é o objetivo principal alegado para as propostas de extinção ou mudança do FGTS.

Este trabalho discute os principais problemas envolvidos nas propostas de extinção do FGTS ou de redução da contribuição patronal, tendo em conta as diferentes implicações de propostas dessa natureza. Compõe-se de seis seções, além desta introdução. A Seção 2 apresenta a estrutura atual do FGTS, incluindo

os mecanismos decisórios e as possibilidades de transparência e de controle sobre sua atividade. A Seção 3 traça um panorama internacional dos instrumentos de proteção do trabalhador contra o risco de demissão, de modo a situar o debate em perspectiva mais ampla. A Seção 4 resume o debate sobre as relações entre o FGTS e a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro. As Seções 5 e 6 trazem simulações, respectivamente, sobre a necessidade de recursos fiscais ou parafiscais para viabilizar uma hipotética extinção do FGTS e sobre as disponibilidades de seus recursos para financiamento nos próximos anos, caso se mantenham as regras atuais. Na última seção são apresentadas as conclusões, em conjunto com uma apreciação crítica de outras propostas sobre o tema.

2 - BREVE HISTÓRICO E ESTRUTURA ATUAL DO FGTS

O FGTS é um fundo contábil, de natureza financeira, constituído pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados.¹ Foi criado pela Lei 5.107, de 13/09/66, substituindo, na prática, o regime de indenização por rescisão do contrato de trabalho então vigente.² A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) — Decreto-Lei 5.452, de 1/5/43 — estabelecia a indenização ao trabalhador demitido, na base de um salário mensal por ano trabalhado ou período acima de seis meses (art. 478), e determinava que o trabalhador adquiria estabilidade ao completar 10 anos na mesma empresa, só podendo ser demitido "por falta grave ou circunstâncias de força maior, devidamente comprovadas" (art. 492), com direito à indenização por tempo de serviço em dobro, no caso de extinção da empresa (art. 497).³

A criação do FGTS respondeu a um triplo objetivo:⁴

a) seguro social: o fundo objetivava a criação de pecúlio para o trabalhador, que lhe servisse no período de inatividade permanente e também funcionasse como indenização por dispensa do emprego sem justa causa — o seguro-desemprego; ou seja, o FGTS foi criado para ser, antes de tudo, patrimônio do trabalhador;

b) eficiência alocativa do mercado de trabalho: a criação do fundo procurava facilitar a demissão dos trabalhadores pelas empresas, instituindo o provisionamento compulsório da indenização e acabando com a estabilidade aos 10 anos de serviço, com o que se eliminavam dois elementos apontados como

¹ Cf. Lei 8.036/90, art. 15, § 1º.

² Criado o FGTS, o trabalhador tinha o direito de optar pelo novo fundo ou pelo regime antigo, mas na prática as empresas passaram a contratar trabalhadores somente pelo regime do FGTS. O direito formal à opção pelo regime anterior deixou de existir apenas quando a Constituição de 1988 fixou o direito à indenização exclusivamente na forma do FGTS.

³ Sobre a questão da estabilidade e dos direitos trabalhistas, ver Macedo e Chahad (1985, p. 21-50). Há uma discussão mais extensa em Ferrante (1978).

⁴ Sobre a criação do FGTS, ver Macedo e Chahad (1985, p. 35-44). Ferrante (1978) aborda a questão de uma posição crítica, incluindo um longo histórico do tratamento dos direitos trabalhistas nas décadas anteriores. Uma avaliação mais próxima do ponto de vista governamental está em Almeida e Chautard (1976, p. 25-54), incluindo uma análise dos primeiros anos do FGTS.

fatores de encarecimento do passivo trabalhista das empresas e de enrijecimento do mercado de trabalho;⁵ e

c) financiamento da habitação: os recursos do fundo seriam incorporados ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e, a cargo do Banco Nacional da Habitação (BNH), financiariam a construção de habitações.⁶

O FGTS desempenha papéis bastante diferenciados. Para o trabalhador, o saldo da sua conta (conta vinculada, na designação formal) representa a principal garantia de indenização contra a demissão, ou seja, contra a ruptura unilateral do contrato de trabalho pelo empregador (desde que este não possa caracterizá-la como demissão por justa causa). Pelas suas características, esse seguro tem a forma de pecúlio individual. A conta é aberta em nome de determinada pessoa, que detém o direito exclusivo de sacar os recursos. O fato gerador depende de uma relação de trabalho individual e os recursos têm prazo e condições de saque definidos. Essa característica de pecúlio individual torna difícil a substituição da contribuição compulsória por recursos provenientes de outros impostos e contribuições, ou por recursos fiscais genéricos.

O FGTS assemelha-se a uma conta de previdência individual. É distinto, portanto, das garantias sociais básicas e genéricas asseguradas pelas políticas sociais (como o seguro-desemprego, direito do cidadão que perde seu emprego, independentemente de contribuições prévias). Essa semelhança com a previdência individual dá lugar a opiniões do tipo “o FGTS é um fundo do trabalhador”, “deve ser remunerado pela melhor taxa com a única restrição de preservar sua segurança e solvência” etc.

Ao mesmo tempo, o FGTS é formado por contribuições compulsórias, criadas pelo poder público. Decorrem daí direitos e prerrogativas do governo, em termos de gestão e direcionamento dos recursos, respeitadas as obrigações de zelar pelo patrimônio acumulado e de assegurar as condições que garantam a liquidez das contas no momento em que seus titulares possam ou queiram sacar os recursos a que têm direito. Trata-se, assim, de instrumento público de poupança compulsória e de financiamento de políticas públicas. Essa característica justifica a tese de que o fundo deve remunerar os depósitos com juros reais, mas compatíveis com a destinação dos recursos para áreas e atividades que não são atendidas pela iniciativa privada e que geram empregos e bens de valor social.

Por outro lado, o FGTS é hoje um fundo “maduro”, com expectativa elevada de resgates a curto prazo e maior tempo de maturação do ativo. Com o elevado montante de saques correntes pelos titulares das contas, o fundo depende do

⁵ Em 1964 e 1965 foram criados os Fundos de Indenização Trabalhista (FIT) (Decreto 53.787, de 20/03/64, art. 2º) e os Fundos de Amparo ao Desempregado (FAD) (Lei 4.923, de 23/12/65, art. 6º), substituídos em 1966 pelo FGTS.

⁶ O SFH e o BNH foram criados pela Lei 4.380/64, que conferiu um tratamento sistêmico ao financiamento da construção habitacional no país, criando instituições, fontes de financiamento e estabelecendo normas para a aplicação dos recursos nessa área.

recolhimento mensal dos empregadores para atendê-los. A maior parte dos problemas atuariais herdados do passado está hoje equacionada, em especial no que se refere às dívidas de estados e municípios, que vêm pagando regularmente as obrigações repactuadas. A inadimplência está na faixa média de 3,5% e o prazo de maturação do ativo é de 13 anos.

O fundo é sensível ao ciclo econômico, dada a dependência do emprego formal, e também a mudanças estruturais na economia, como no caso do aumento do emprego informal. Neste quadro, uma redução expressiva das contribuições correntes (já em curso pelos problemas de desemprego e aumento da informalidade no trabalho) tende a provocar expressivo desequilíbrio, com a possibilidade de se inviabilizar em alguns anos o atendimento dos resgates com base nos recursos próprios do fundo.

Durante as décadas de 60 e 70, o papel desempenhado pelo Estado na provisão de infra-estrutura e insumos básicos reclamava a montagem de um sistema de financiamento eficiente, no sentido de assegurar um fluxo de recursos estável e em grandes volumes. O reordenamento financeiro do setor público por meio da reforma tributária (1966) foi marco importante para dotar o Estado de capacidade de investimento. Os fundos públicos de poupança compulsória — dentre eles o FGTS — funcionaram como mecanismos úteis para o financiamento da habitação, infra-estrutura e investimentos das estatais.⁷

A Constituição de 1988 incorporou o FGTS ao rol dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, relacionando-o ao Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, Capítulo II “Dos Direitos Sociais”:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

- I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
 - II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
 - III - fundo de garantia do tempo de serviço;
- (seguem-se incisos até XXXIV).

A estrutura atual do FGTS está disposta na Lei 8.036, de 11/05/90, que revogou a antiga Lei 5.107/66. O fundo foi regulamentado pelo Decreto 99.684, de 08/11/90 (com redação modificada posteriormente). A Lei 8.844, de 21/01/94, dispôs sobre fiscalização, apuração e cobrança judicial das contribuições e multas. Os critérios básicos para elaboração de propostas orçamentárias e diretrizes para aplicação dos recursos foram estabelecidos pela Resolução do Conselho Curador nº 200, de 12/12/95.

⁷ A partir de 1974, os recursos do PIS/Pasep foram transferidos para o BNDES, a fim de que essa instituição pudesse financiar o grande esforço de investimento das estatais no contexto do II PND.

Na estrutura de comando do fundo, isto é, o perfil de normas que governam suas ações, a lei ocupa o topo da hierarquia. Consubstanciada em leis, decretos e decretos-leis, cabe a ela dispor sobre a natureza, constituição, finalidade e estrutura básica de funcionamento do FGTS. A lei traça diretrizes no mais alto grau de generalidade, deixando regulamentações específicas para os demais elementos da cadeia de comando.

Imediatamente subordinado à lei está o conselho curador, integrado por três representantes dos empregados, três dos empregadores e seis do governo (Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério do Trabalho (MTb), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), CEF e Banco Central do Brasil (Bacen).⁸ Dentre as várias atribuições do conselho, destaca-se, em primeiro lugar, a elaboração de diretrizes para a alocação dos recursos do fundo nas diversas áreas de aplicação e unidades da Federação (UF). Em segundo, cabe ao Conselho avaliar a gestão econômica e financeira, bem como os resultados sociais dos programas.⁹

Abaixo do Conselho Curador está o agente gestor da aplicação dos recursos, atualmente o MPO.¹⁰ Cabe a ele “(...) estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básicos para a análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados com recursos do FGTS (...)”.¹¹ Além disso, o gestor elabora orçamentos e planos plurianuais, acompanha a execução de programas, elabora estudos técnicos e define metas para os programas de habitação e infra-estrutura.¹² O agente gestor, junto com o Conselho Curador, também define critérios técnicos para a distribuição dos recursos entre as UF.

Diretamente sujeito ao agente gestor está o agente operador, função desempenhada pela CEF. Cabe ao operador centralizar os recursos do fundo, regular rotinas administrativas e operacionais junto a agentes financeiros e tomadores de recursos, analisar projetos candidatos a empréstimos, conceder créditos, formalizar convênios e contratos e fornecer relatórios gerenciais e outras informações ao gestor e ao Conselho Curador.

⁸ Lei 8.036/90, art. 3º e Decreto 99.684/90, art. 65 e Resolução nº 222/96. Embora seja uma comissão de membros com mandato fixo, reuniões periódicas e sem sede própria, o Conselho Curador do FGTS tem a assessoria permanente de uma secretaria executiva no MTb.

⁹ É difícil avaliar os resultados sociais, posto que sempre há boa dose de subjetividade na definição de critérios e indicadores capazes de aferir o ganho de bem-estar social decorrente dos investimentos com recursos do FGTS. Entretanto, convencionalmente se utilizam o número de empregos gerados e a população beneficiada.

¹⁰ A Lei 7.839, de 12/10/89, encarregava a CEF de ser gestora do fundo. A mudança do agente gestor para o MPO, estabelecida pela atual lei, foi criticada por Saad (1991, p. 94): “Um ministério, como órgão gestor do fundo, é mais sensível aos apelos da política partidária que um estabelecimento bancário sujeito a regras legais bem definidas”.

¹¹ Decreto 1.522, de 13/06/95, art. 1º.

¹² A atribuição de definir metas físicas, segundo Saad (1991, p. 105), deveria ser totalmente concentrada no conselho curador, dadas a importância e a extensão dos condicionantes envolvidos.

Abaixo do agente operador estão os agentes financeiros, responsáveis diretamente pelos repasses e financiamentos a tomadores finais. São eles a CEF, as instituições financeiras ligadas ao SFH e outras. Sobre a CEF, não se confundam suas funções de agente operador (centralizador de recursos), por um lado, e de agente financeiro (executor direto das operações junto a tomadores), por outro. Essa instituição concentra ambas as funções.

Outro aspecto relevante da atual estrutura do FGTS é a mecânica dos fluxos de recursos. Cumpre advertir, inicialmente, que a descrição dos referidos fluxos não abrange toda a complexidade da dinâmica de circulação dos recursos do FGTS, posto que deixa de registrar — a bem da simplificação da análise — vários fluxos de entradas e saídas. Privilegiar-se-ão os fluxos mais importantes na determinação das disponibilidades financeiras do fundo:

- a) depósitos nas contas vinculadas;
- b) centralização dos recursos na CEF (agente operador);
- c) empréstimos;
- d) repasses;
- e) financiamentos;
- f) retornos das aplicações; e
- g) saques.

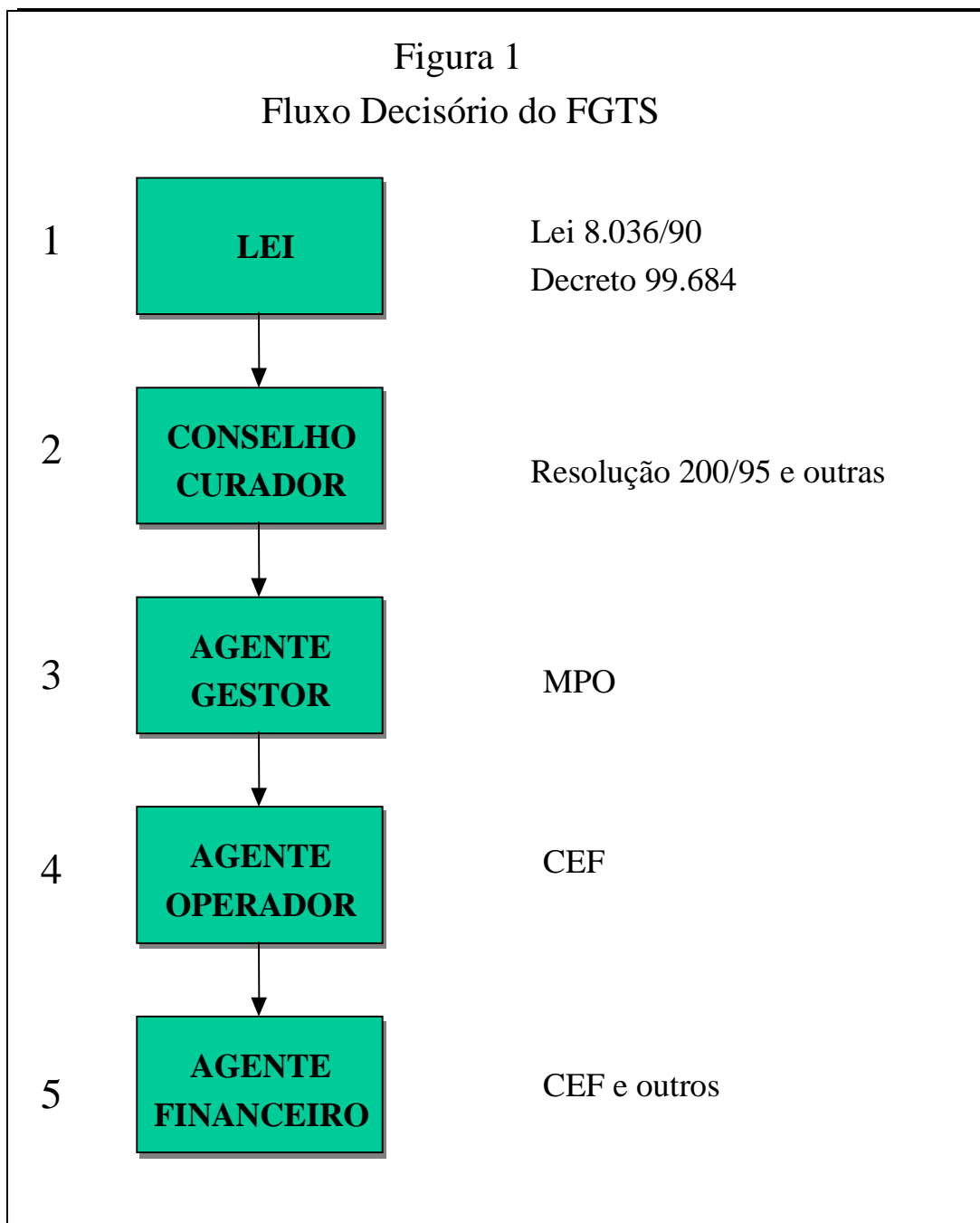
A Figura 1 ilustra a atual estrutura do fluxo decisório do FGTS.

O primeiro fluxo corresponde à principal fonte de receita, ou seja, aos depósitos dos empregadores nas contas vinculadas dos empregados. A Lei 8.036/90, em seu art. 15, obriga os primeiros a depositarem o correspondente a 8% da remuneração paga ou devida ao trabalhador no mês anterior ao de referência. É precisamente aí que reside o caráter compulsório do FGTS: a lei obriga as empresas a fazerem uma transferência forçada aos trabalhadores; esses são recursos que, de outra forma, teriam provavelmente outros usos na empresa.

É pelo segundo fluxo que os recursos, dispersos pela rede bancária, são centralizados no agente operador (CEF), sendo por este geridos, e tornando-se disponíveis para diferentes usos, tais como pagamento de gastos administrativos, empréstimos, fundo de liquidez, saques etc.

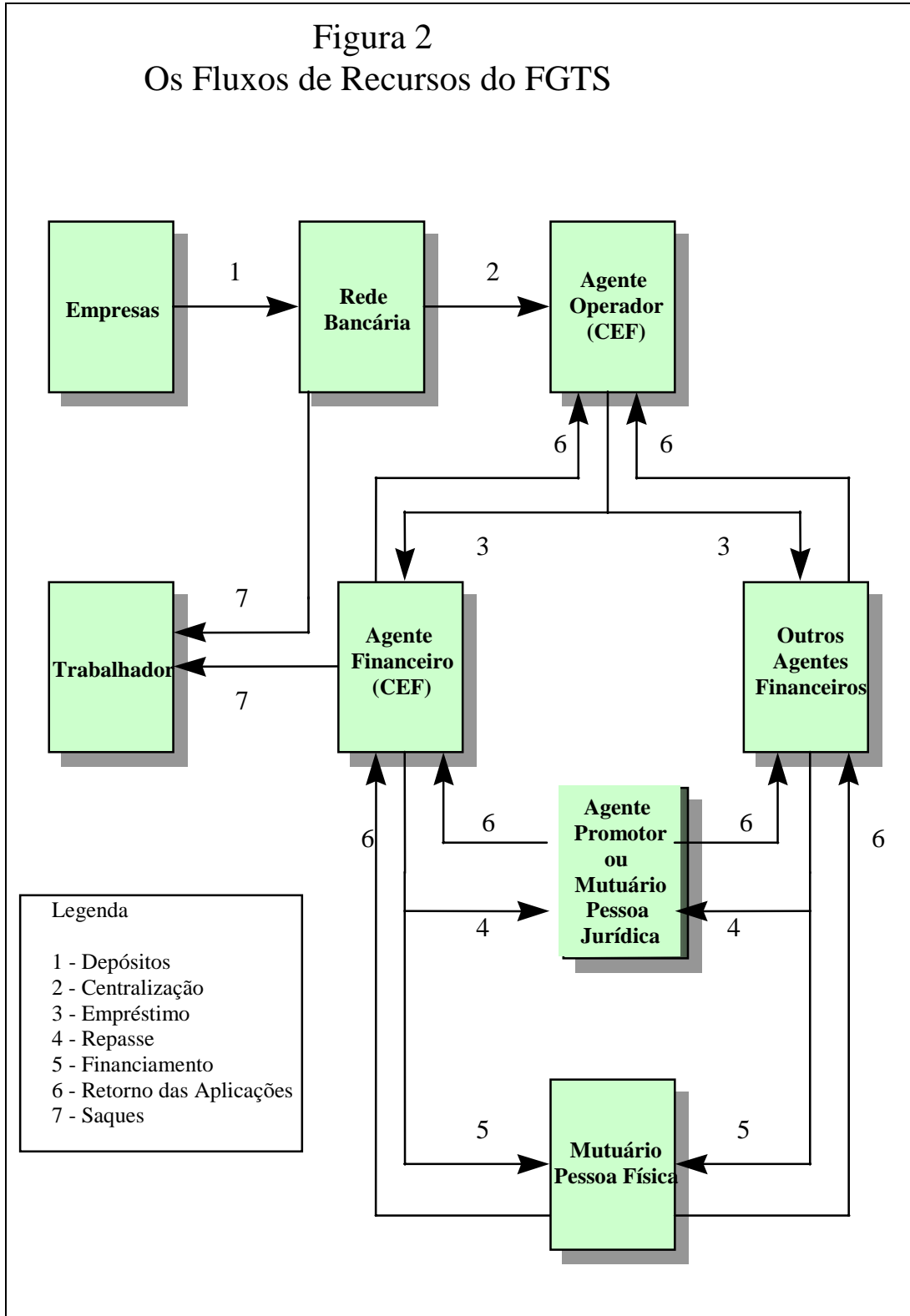
O terceiro fluxo — o empréstimo — é definido pela Resolução 200/95 (item 7) do Conselho Curador como a “operação de crédito entre o agente operador e o agente financeiro”. Neste ponto, o fluxo se bifurca (ver Figura 2): os empréstimos podem ser destinados tanto à CEF quanto a outras instituições (bancos estaduais e outros agentes financeiros ligados ao SFH). Isso é possível porque a Caixa também funciona como banco “de varejo”, possuindo uma grande rede de agências em

nível nacional;¹³ isso permite que essa instituição seja, ao mesmo tempo, agente operador e um dos agentes financeiros do fundo.



¹³ Tal não ocorria na sistemática anterior à extinção do BNH e incorporação de suas funções de gestão do FGTS pela CEF (1986). Até aquela data, o BNH atuava como agente gestor e emprestava às instituições do SFH, inclusive a CEF. O papel da Caixa nessa antiga sistemática se restringia, portanto, a ser um dos agentes financeiros.

Figura 2
Os Fluxos de Recursos do FGTS



O quarto fluxo ocorre quando os recursos são repassados ao agente promotor ou mutuário pessoa jurídica (Cohab, incorporadoras e outras instituições que se encarregam de promover as construções das unidades e financiá-las às pessoas físicas).

A partir dos agentes financeiros, os recursos também podem ser canalizados diretamente para o mutuário pessoa física, o que constitui o quinto fluxo, chamado tecnicamente de financiamento.¹⁴

A reversão dos fluxos — isto é, os retornos das aplicações que compõem o sexto fluxo analisado — se dá de forma simétrica aos financiamentos, repasses e empréstimos. Ou seja, os mutuários (pessoas físicas ou jurídicas) pagam os juros, amortizações e outros encargos aos agentes financeiros que, por sua vez, reembolsam o agente operador. Os riscos das operações de crédito junto aos mutuários são integralmente assumidos pela CEF-agente operador.¹⁵ Vale dizer, o FGTS não pode incorrer em perdas patrimoniais decorrentes do *default* de qualquer operação de crédito; a lei o protege da descapitalização por essa via.

Finalmente, o sétimo fluxo a ser destacado são os saques. Eles foram incluídos aqui por constituírem um dos mais importantes fluxos de saída e por condicionarem diretamente a capacidade de aplicação e investimento do FGTS. Os saques são autorizados pela CEF-agente operador e executados pela CEF-agente financeiro e pela rede bancária credenciada.

A mecânica dos fluxos descrita é apresentada na Figura 2.

Sob a ótica do ativo, o FGTS é fonte de recurso para investimento em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Assim, o fundo é instrumento público de fomento, destinando crédito a setores e atividades geradores de emprego e bem-estar social. A CEF, agente operador e maior agente financeiro dos recursos do FGTS, tem nesse fundo um elemento importante de *funding*.¹⁶

As aplicações (operações de crédito) com recursos do FGTS são extremamente regulamentadas, tanto no que diz respeito às normas de desembolso, quanto à fiscalização e acompanhamento (físico e financeiro) dos programas de investimento. As diretrizes básicas são estabelecidas pela Lei 8.036/90. O seu art. 9º estabelece que as aplicações dos recursos do FGTS podem ser realizadas diretamente pela CEF, demais órgãos integrantes do SFH e outros agentes financeiros devidamente credenciados pelo Banco Central, segundo as normas

¹⁴ Resolução 200/95, item 7, do Conselho Curador. O quarto fluxo referido no texto chama-se “repasso” segundo esta resolução.

¹⁵ Lei 8.036/90, art. 9º, §1º e Resolução 200/95, item 8.6, do Conselho Curador.

¹⁶ Segundo os balanços patrimoniais de 31/12/97, dos R\$ 37,9 bilhões de financiamentos habitacionais da CEF, R\$ 8,2 bilhões (21,6%) foram provenientes de recursos do FGTS. Além disso, o saldo total das contas vinculadas ativas desse fundo na Caixa montava a R\$ 54,6 bilhões, valor comparável aos R\$ 60 bilhões de depósitos (captação de recursos junto ao público) nessa instituição na mesma data.

fixadas pelo conselho curador. Além disso, cada empréstimo deve preencher os seguintes requisitos:

- a) garantia real;¹⁷
- b) correção monetária igual à das contas vinculadas;
- c) taxa de juros média mínima por projeto de 3% a.a.;
- d) prazo máximo de 25 anos;
- e) rentabilidade média das aplicações suficiente para cobrir custos do FGTS e proporcionar uma reserva técnica para fazer face a gastos eventuais não previstos;
- f) risco de crédito da CEF;
- g) áreas de aplicação: habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana;
- h) pelo menos 60% dos recursos destinados à aplicação¹⁸ devem ser investidos em habitação popular; e
- i) aplicações em saneamento básico e infra-estrutura urbana devem ser complementares aos programas habitacionais.

Em nível menos geral, o FGTS conta com um orçamento plurianual (cinco anos) e um plano de contratações e metas físicas, ambos estabelecidos pelo conselho curador, em conformidade com as diretrizes de aplicação dos recursos fixadas em lei. A Resolução 200/95 orienta a elaboração de propostas orçamentárias e seus planos de contratações e metas físicas para o período 1996/99. Além disso, essa resolução também dispõe sobre outros aspectos das aplicações do FGTS, tais como: definição de recursos destinados às aplicações e contratações, critérios para distribuição dos recursos em nível nacional (por área de aplicação), critérios de distribuição por UF, por faixa de renda do mutuário e delineamento de condições financeiras de aplicação.¹⁹

Os instrumentos legais que regulamentam as aplicações do FGTS nos níveis intermediário e inferior (resoluções do conselho curador, circulares da CEF e outros) revelam objetivos de fomento implícitos nos critérios de distribuição de recursos. Por exemplo, a Resolução 200/95 prevê que os recursos disponíveis para contratações serão distribuídos por UF segundo índices que dependem sobretudo da demanda habitacional e do déficit de água e esgoto de cada UF. Vale dizer, quanto mais carente de habitações para a população de baixa renda e quanto maior o déficit de água e esgoto, mais alta a prioridade da UF na distribuição dos

¹⁷ A MP 1.478-23, de 15/04/97, complementou esse item, introduzindo várias novas formas de garantia dos empréstimos do fundo.

¹⁸ A Resolução do Conselho Curador 200/95 define como recursos destinados à aplicação a disponibilidade inicial mais as receitas correntes (arrecadação das contribuições, arrecadação de empréstimos, receitas financeiras) menos as saídas (despesas com saques, desembolsos das operações de crédito e despesas operacionais) menos o fundo de liquidez (reserva técnica do FGTS) no período de referência.

¹⁹ As condições financeiras de aplicação dos recursos do FGTS são regulamentadas em vários aspectos, dentre os quais cabe citar: a participação mínima dos tomadores nos investimentos; o comprometimento máximo da renda familiar dos mutuários pessoas físicas; a estrutura de taxas de juros; os prazos de amortização; as taxas de administração do agente financeiro; e a taxa de risco de crédito da CEF.

recursos para contratações. As condições financeiras das aplicações, definidas na mesma resolução, também se pautam pelo mesmo princípio. Os critérios de participação mínima dos tomadores nos investimentos, o comprometimento máximo da renda familiar dos mutuários pessoas físicas e a estrutura de taxas de juros dos empréstimos e financiamentos são escalonados de forma a favorecer as faixas de renda mais baixas e as regiões e UF mais carentes.

3 - PROTEÇÃO CONTRA A DEMISSÃO: REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

A busca de referências externas para a avaliação do FGTS requer não apenas a comparação com a regulamentação vigente em outros países, mas também a identificação de algum conjunto de princípios ou regras referentes aos direitos sociais, com base no qual deve-se avaliar o que está estabelecido em termos de proteção social no Brasil. Sob este enfoque, a referência deve ser a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Trata-se de uma referência bastante autorizada, pelo seu caráter abrangente e supranacional, embora suas normas não sejam obrigatórias, já que os países aderem voluntariamente a seus convênios e resoluções.

Enquanto mecanismo de indenização do trabalhador no caso de demissão, o sistema do FGTS está próximo do recomendado pela OIT e também das normas vigentes na maioria dos países.

A OIT recomenda que todo trabalhador demitido deve ter direito, além do período de aviso prévio (com algumas horas livres para buscar novo emprego), a uma indenização pela demissão e a outros mecanismos de proteção de sua renda (na forma de seguro-desemprego ou outro modo de pagamento de assistência social), ou a uma combinação entre elas. A OIT (1995, § 3º) defende também que o trabalhador só possa ser demitido por motivo justificado, apresentado pelo empregador de forma clara, cabendo ao trabalhador o direito de recorrer a um organismo neutro ou à Justiça, com a possibilidade de obter indenização específica ou readmissão obrigatória. O FGTS (indenização por demissão) convive com o seguro-desemprego, mas não há qualquer exigência no Brasil de que a demissão deva ter causa justificada, nem possibilidade de recurso.²⁰

Em relação às normas legais de outros países, o sistema do FGTS segue o padrão mais comum quanto ao montante da indenização, em geral um múltiplo do salário médio anterior à demissão e do tempo de serviço na empresa (em torno de um salário mensal por ano trabalhado), e também quanto à atribuição do encargo ao

²⁰ Discutindo as características do mercado de trabalho no Brasil, Camargo (1996, p. 22) destaca: “Um dado muito importante é o fato de não haver qualquer restrição não-monetária à demissão no Brasil e nenhuma norma que obrigue o retorno do empregado à firma, se houver algum conflito acerca da demissão. Somente em casos bastante específicos de sindicatos trabalhistas muito fortes é que a política de demissões da firma pode vir a ser afetada. E, mesmo nesse caso, os sindicatos são muito pouco eficazes para produzir esse efeito.”

empregador. Na maioria dos países, porém, o provisionamento dos recursos é feito livremente pelo empregador (a exemplo do que ocorria no Brasil antes do FGTS). Nos casos em que existe um fundo ou outra forma de cotização compulsória, não existe destinação obrigatória dos recursos para algum tipo de atividade econômica ou programa social. Na maior parte dos casos o direito à indenização passa a existir depois de um período de “experiência”, variando de poucos meses até dois anos, com uma tendência ao alargamento desse prazo.

Na maioria dos países esses dispositivos fazem parte de uma legislação nacional única (um código ou lei do trabalho), enquanto em alguns outros prevalecem as regras estabelecidas nos contratos coletivos, as quais valem apenas para os trabalhadores envolvidos, como nos Estados Unidos. Nesse país, porém, o direito consuetudinário (*common law*) assegura jurisprudência para a defesa legal do trabalhador diante de determinadas situações, inclusive no que se refere ao requerimento de indenizações e de comprovação de causa justificada para a demissão, apesar de não haver legislação clara a respeito.

O embasamento das recomendações da OIT é assim definido:²¹

"Las normas en materia de terminación de la relación de trabajo responden a un doble objetivo: proteger al trabajador en su vida profesional contra toda terminación injustificada y preservar el derecho de los empleadores de dar por terminada la relación de trabajo por causas reconocidas como justificadas. En virtud del Convenio 158, la causa, para ser justificada, debe estar relacionada con la capacidad o conducta del trabajador, o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio. El Convenio prevé garantías de procedimiento, a saber, el derecho del trabajador de ser oído antes de la terminación o en el momento de la misma, los procedimientos de recursos contra la terminación, el derecho a un plazo de preaviso y, cuando se trata de terminaciones por motivos económicos, tecnológicos o análogos, la consulta de los representantes de los trabajadores y la notificación a la autoridad competente de las terminaciones previstas.

²¹ Segundo a OIT, a regulamentação das relações de trabalho é o resultado de um prolongado processo histórico: "Las normas tradicionales de reglamentación del contrato de trabajo que a lo largo del siglo XIX fueron configurándose en distintos países se caracterizaban por disponer una simetría formal entre los derechos de las partes a poner término al contrato de trabajo, sin que una u otra tuviera la obligación de justificar su decisión. (...) La disparidad de consecuencias del ejercicio del poder discrecional de las partes para poner término a las relaciones de trabajo dio origen en numerosos países a un movimiento encaminado a asegurar la protección del trabajador. Son hitos de esta evolución medidas tales como: la extensión del plazo de preaviso; el pago de una indemnización por fin de servicios; las iniciativas encaminadas a limitar el poder discrecional del empleador de poner término a la relación de trabajo por un motivo cualquiera o sin motivo, iniciativas que se fundamentaron en los conceptos de abuso de derecho por parte del empleador y de terminación abusiva de la relación de trabajo; y en una época más reciente, al tornarse cada vez más preocupante la situación del empleo, la adopción de disposiciones por las que se exige que la rescisión del contrato de trabajo por iniciativa del empleador obedezca a causas justificadas (...). Estas disposiciones fueron complementadas por medidas aplicables en casos de reducción de personal por causas económicas, tecnológicas, estructurales o análogas" [OIT (1995, § 2º)].

Aborda también el tema de las indemnizaciones en caso de terminación injustificada, así como la protección del ingreso” [OIT (1995, §372)].

Seguindo resolução adotada em 1950, a Conferência Internacional do Trabalho adotou em 1963 a “Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo”²² (Recomendação 119),

“primer instrumento internacional del trabajo dedicado específicamente a la cuestión. Este instrumento recomendó ciertas normas fundamentales relativas a la justificación de la terminación de la relación de trabajo, el preaviso, el derecho de recurso, el derecho a percibir una indemnización y la protección de los ingresos del trabajador, y se incluyeron también disposiciones em materia de reducción de personal. Constituyó, en el plano internacional, el punto culminante de la evolución del concepto según el cual el trabajador debería estar protegido contra la terminación arbitraria e injustificada de la relación de trabajo y contra las dificultades económicas y sociales que entraña la pérdida del empleo” [OIT (1995, § 3º)].

Depois de avaliar positivamente os efeitos da Recomendação 119, a OIT adotou em 1982 o “Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo” (Convênio 158) e uma nova “Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo” (Recomendação 166). Estes dois documentos constituem a base das posições atuais da OIT. Dois artigos do Convênio 158 merecem destaque [OIT (1995)]:

“Artículo 4

No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada com su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.

Artículo 12

1. De conformidad com la legislación y la práctica nacionales, todo trabajador cuya relación de trabajo se haya dada por terminada tendrá derecho:

a) a una indemnización por fin de servicios o a otras prestaciones análogas, cuya cuantía se fijará en función, entre otras cosas, del tiempo de servicios y del monto del salarios, pagaderas directamente por el empleador o por un fondo constituido mediante cotizaciones de los empleadores; o

²² Preferiu-se manter a denominação dos documentos oficiais da OIT em castelhano, seguindo a fonte citada, para evitar problemas de tradução não-coincidente com os textos oficiais. Como esclarece a OIT, “las expresiones “terminación” y “terminación de la relación de trabajo” se refieren a la terminación de trabajo por iniciativa del empleador (...) y no por iniciativa del trabajador o como resultado de un acuerdo auténtico y libremente negociado entre las partes” [OIT (1995, §19)]. Assim, fora dos títulos de documentos oficiais, a palavra “terminación” foi traduzida neste trabalho para “demissão”.

b) a prestaciones del seguro de desempleo, de un régimen de asistencia a los desempleados o de otras formas de seguridad social, tales como las prestaciones de vejez o de invalidez, bajo las condiciones normales a que están sujetas dichas prestaciones; o

c) a una combinación de tales indemnizaciones o prestaciones.”

Com relação ao artigo 5º, a OIT (1995, §100-112) definiu que não pode ser alegada justa causa em demissões motivadas por representação sindical, opções religiosas e questões étnicas, entre outros. Não há, porém, definições precisas sobre causas de demissão relacionadas com necessidades do funcionamento da empresa. Aparecem em geral definições muito abrangentes, embora sempre com a ressalva de que não devem estar referidas à pessoa do trabalhador, às suas competências ou conduta. Segundo o mesmo documento, os requerimentos de comprovação variam muito entre os países [OIT (1995, art. 3º, § 94-98)].

A OIT recomenda claramente, porém, que a demissão injustificada não deve ser uma prerrogativa livre do empregador, devendo este estar sempre obrigado a apresentar justificativas para a demissão. O trabalhador deve ter direito de recurso a um órgão judicial ou de arbitragem, tendo também o direito de pleitear sua reintegração se os motivos de demissão não forem considerados válidos. Caso a readmissão seja considerada indesejável ou impossível, por motivos de ordem econômica ou de necessidade gerencial da empresa, pode ser substituída por indenização específica.

Quanto ao artigo 12, a OIT recomenda a convivência dos três sistemas de proteção (aviso prévio, indenização por demissão e seguro-desemprego).²³

Os prazos do aviso prévio variam muito entre os países. Em geral há critérios de tempo de trabalho, idade ou outros. Em muitos países há a possibilidade de trocar o direito ao período de aviso prévio por indenização compensatória e em alguns há a possibilidade de o trabalhador exigir a troca por essa indenização, se for do seu interesse.

Em face das recomendações da OIT sobre a necessidade de indenização, o FGTS convive com o aviso prévio e o seguro-desemprego, mas discrepa por assegurar ao empregador o direito de demitir sem qualquer restrição ou exigência de apresentação de motivos e por não assegurar ao trabalhador qualquer possibilidade de recurso contra a demissão. Pode-se, nesse sentido, defender a convivência do FGTS com o sistema de seguro-desemprego, com base nessas considerações da OIT:

“La indemnización por fin de servicios, que es una de las formas de protección de los ingresos, debe distinguirse tanto de la indemnización por

²³ A OIT(1995, §274, nota 20) cita a Alemanha e a França como exemplos de convivência de indenização e seguro-desemprego entre os países desenvolvidos.

terminación injustificada, cuando no se considere posible, dadas las circunstancias, anular la terminación y eventualmente ordenar o proponer la readmisión del trabajador (artículo 10), como de la indemnización compensatoria en lugar del preaviso (artículo 11). Estas tres indemnizaciones varían en función de los criterios que se tengan en cuenta para determinar su cuantía: en el caso del artículo 10, cuando el organismo competente ordena la indemnización, debe ordenar también que sea adecuada, en el caso del artículo 11, la indemnización debe ser de tal naturaleza que compense el hecho de que el trabajador no haya sido informado con antelación de la decisión del empleador, en un plazo de preaviso razonable; la cuantía de la indemnización prevista en el artículo 12 debe calcularse según los criterios previstos en la legislación y en la práctica nacionales, pero en cualquier caso en función, dentre otros criterios, del tiempo de servicios y del monto del salario” [OIT (1995, §262)].

Há dificuldades consideráveis para se desenvolver uma comparação das regras do FGTS e da legislação brasileira com as que vigoram em outros países. Não estão disponíveis quadros-síntese ou resumos das regras vigentes para um número grande de países. Um resumo para nove países da América Latina, de Weller (1998), aparece aqui como Tabelas 1 e 2. Para se construir uma tabela mais ampla seria necessário esforço muito grande, pela complexidade das legislações nacionais e dificuldade na obtenção de dados atualizados.

Pelos documentos da OIT, pode-se afirmar que a legislação brasileira segue o modelo mais comum, vigente na maioria dos países, caracterizado pela existência de um código ou lei do trabalho ou outro diploma geral. Destacam-se aí os países europeus, pela existência de sistemas de seguro-desemprego bastante amplos (financiados em parte por contribuição patronal compulsória, em média na faixa de 4% sobre os salários²⁴) e pela exigência de apresentação de causa justificada para a demissão (alguns países têm relação detalhada dos casos que constituem causa justificada, outros se limitam apenas aos casos em que não há aviso prévio).

Nos demais países, notadamente na América Latina, em geral os sistemas de seguro-desemprego são menos expressivos e abrangentes e é bem menos ampla a exigência de que a demissão seja justificada. Grande número desses países adota a indenização por demissão com base em um valor referenciado ao salário do trabalhador e ao prazo em que permaneceu na empresa. Em geral, esse valor é de um salário por ano trabalhado, ou uma fração desse salário. Quase sempre a indenização é custo do empregador, provisionado voluntariamente. Na maior parte dos casos, o direito existe depois de um período de “contrato provisório”, ou “experiência”, variando de poucos meses até dois anos, com tendência ao alargamento desse prazo. Em alguns casos há limites máximos ou mínimos para a indenização.

²⁴ Um quadro comparativo do seguro-desemprego na União Européia está em Unedic (1996).

Tabela 1

América Latina e Caribe: Legislação sobre Demissões (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México, Peru)

País	Período de Aviso Prévio	Indenização por Demissão por Justa Causa	Indenização por Demissão sem Justa Causa	Indenização por Demissão Devido a Causas Econômicas	Limite para Indenização por Demissão	Compensação em Caso de Renúncia
Argentina	1 Mês	0	$x \times N$	$1/2x \times N$	Mínimo 2 x	Não
Bolívia	3 Meses	0	$x \times N$	$x \times N$	Não	Desde os 5 Ano: $x \times N$
Brasil	1 Mês	0	1,4 x Fundo	1,4 x Fundo	Não	Não
Chile	1 Mês	0	$1,2 \times N^a$	$x \times N$	Máximo N=11	Desde os 7 Ano: $1/2x \times N^b$
Colômbia	45 Dias	Fundo	Fundo + $x \times 4,2$ se $N=5$ $x \times 13,5$ se $N=10$ $x \times 20,2$ se $N=15$ $x \times 21,8$ se $N=20$	Fundo + $x \times 4,2$ se $N=5$ $x \times 13,5$ se $N=10$ $x \times 20,2$ se $N=15$ $x \times 21,8$ se $N=20$	Não	Fundo
Costa Rica	1 Mês	0	$x \times N$	$x \times N$	Máximo $N=8$	Não
Jamaica	2-12 Semanas	0	n.d.	n.d.	n.d.	Não
México	0-1 Mês	0	$x \times 3+20$ Dias $x N$; se $N=12$, $x \times 3+32$ Dias $x N$	$x \times 3+20$ Dias $x N$; se $N=12$, $x \times 3+32$ Dias $x N$	Máx. 25 Salários Mínimos	Não
Peru	Não	Fundo	Fundo + $x \times N$	Fundo + $x \times N$	Máx. N=12	Fundo

Fontes: IADB (1996), OIT (1996), apud Weller (1998, p. 57).

Notas:

x = salário mensal.

N = anos de trabalho.

n.d. = não-disponível.

^a Se o empregador não puder provar que houve uma causa econômica para a demissão, deve pagar um adicional de 20%; se a demissão for "vexatória", a indenização tem aumento de 50%.

^b Depois do sétimo ano de trabalho, os trabalhadores podem escolher entre um mês por ano trabalhado em caso de demissão ou meio mês por ano qualquer que seja a causa da rescisão.

Tabela 2

América Latina e Caribe: Aspectos da Legislação sobre Contratos de Trabalho e Jornada de Trabalho (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México, Peru)

País	Aspectos contratuais		Aspectos da jornada de trabalho		
	Período de Experiência	Contratação por Tempo Determinado	Pagamento por Horas Extras (%)	Pagamento por Trabalho Noturno (%)	Pagamento por Trabalho em Feriados (%)
Argentina	3-6 Meses	6 Meses - 2 Anos	50	0	100
Bolívia	3 Meses	Somente para os Temporários	100	25-50	100-300 ^b
Brasil	3 Meses	2 Anos; uma Renovação de 1 Ano	50-100 ^c		
Chile	Na Prática, Contratos de 3 Meses	1 Ano	50	0 ^d	0 ^d
Colômbia	Sem Limite	3 Anos Renováveis	25-75 ^c	0 ^d	100-200 ^e
Costa Rica	3 Meses	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Jamaica	3 Meses	Sem Restrição	n.d.	n.d.	n.d.
México	Não	Sem Restrição ^a	100 ^b	0 ^d	100
Peru	3-12 Meses	6 Meses - 5 Anos	50 ^f	0 ^{d, f}	100

Fontes: IADB (1996), OIT (1996), apud Weller (1998, p. 58).

Notas:

n.d. = não-disponível.

^a Implica as mesmas obrigações que os contratos de duração indeterminada.

^b A partir de nove horas adicionais, 200%.

^c A primeira cifra corresponde a horas diurnas, a segunda a horas noturnas.

^d Em caso de dias úteis.

^e A primeira cifra corresponde a feriados, a segunda a domingos.

^f Reduzido a 25% em 1996.

Em alguns países não há legislação nacional e prevalece o acertado nos contratos coletivos, valendo apenas para os trabalhadores envolvidos. Nesses casos, porém, o direito consuetudinário (*common law*) assegura jurisprudência para a defesa legal do trabalhador diante de diversas situações, inclusive demissão injustificada. É o caso dos Estados Unidos, mas também do Canadá e Reino Unido, em que combinam-se elementos dessa tradição com a existência de regulamentações gerais.

Nos Estados Unidos, contudo, embora não haja legislação nacional única nem regras gerais de proteção para todos os trabalhadores, não se pode falar de um sistema de “desproteção generalizada”:

“Los Estados Unidos (...) no han adoptado una legislación general de protección frente a la terminación injustificada de la relación de trabajo; un determinado porcentaje de trabajadores se rige en esta materia por lo dispuesto en los convenios colectivos, aplicándose a los demás trabajadores las disposiciones del derecho consuetudinario (...). Sin embargo, cabe

señalar que en los Estados Unidos las disposiciones constitucionales o legislativas en materia de derechos humanos y de protección frente a las prácticas desleales en el campo laboral han facilitado cierta protección frente a la terminación de la relación de trabajo basada en motivos que no se han reconocido como válidos a efectos de la terminación de la relación de trabajo, abarcando dicha protección no sólo a los trabajadores acogidos a convenios colectivos sino también a los que no se encuentran en esta situación. Además, los tribunales han ido desarrollando en su jurisprudencia una propensión a facilitar cierta protección a los trabajadores” [OIT (1995, I, § 29, p. 9)].

Convém destacar também a evolução do problema do direito patronal à demissão injustificada nos Estados Unidos:

“En los Estados Unidos, la doctrina según la cual se considera que la relación de trabajo está basada en la voluntad de las partes (*at will*) se encuentra debilitada por las excepciones que establecieron el Congreso, los parlamentos de los estados y los tribunales, al punto que, al decir del Gobierno, no concierne más que a unos pocos casos de terminación de la relación de trabajo. Si la terminación está comprendida en una de las excepciones admitida, el empleador no puede dar por terminada la relación de trabajo por propia voluntad, y si lo hace es posible entablar en su contra una acción judicial por terminación injustificada. Actualmente, unos 20.000 casos están sometidos a examen por los tribunales. A partir de los años setenta los tribunales fueron restringiendo progresivamente el derecho de los empleadores de dar por terminada la relación de trabajo (*at will*), aplicando a tales efectos en la justicia los principios del *common law*. En los supuestos ‘casos de terminación injustificada’ (*wrongful dismissal cases*), los tribunales establecieron excepciones fundamentándose en el orden público (*public policy*), la teoría del contrato implícito, el acuerdo implícito de buena fe y la teoría de la responsabilidad civil” [OIT (1995, 3, § 85)].

4 - O FGTS E A FLEXIBILIDADE DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

A tese do enrijecimento do mercado de trabalho pelos encargos sobre o salário, inclusive o FGTS, tem sido amplamente veiculada pela imprensa,²⁵ recebendo menos atenção no debate acadêmico.

A contribuição patronal compulsória de 8% sobre o salário mensal e a multa de 40% sobre o saldo da conta do trabalhador na demissão sem justa causa são muitas vezes incluídas como encargos trabalhistas adicionais ao salário do

²⁵ Em 1994 um forte debate na imprensa diária opôs em especial Pastore (1994a e b), como defensor da redução dos encargos, e Amadeo (1994a e b). Sobre o tema, ver também Santos (1996). Para uma síntese do debate nos países centrais, ver Baltar e Proni (1996).

trabalhador [Pastore (1994a)] e como fator de redução da competitividade externa da economia.²⁶ O peso desses encargos seria fator adicional de estímulo à informalização das relações de trabalho, o que acabaria enfraquecendo ou até inviabilizando a própria funcionalidade do FGTS, pela contração do montante de recolhimentos patronais.²⁷

A proposta de redução da contribuição patronal ao FGTS de 8% para 2% estava incluída nas medidas de combate ao desemprego de agosto de 1998, voltadas para a flexibilização dos contratos de trabalho, demonstrando a audiência dessa tese em instâncias de governo. A proposta foi retirada da pauta alguns dias depois, contudo, sob o argumento de que prejudicaria o fluxo de caixa do FGTS [Oesp (1998)], evidenciando a existência de grandes dúvidas a respeito de sua conveniência ou eficácia. Vale lembrar ainda que a regulamentação do contrato de trabalho por tempo determinado (Lei 9.601, de 21/01/98) estabeleceu para esses contratos o recolhimento de FGTS de 2%, sem multa de 40%, facultando-se ao empregador a realização de depósitos bancários adicionais para os empregados.

Outros autores têm argumentado de forma diversa. Por facilitar a demissão do trabalhador a qualquer momento, o FGTS teria contribuído de modo significativo para reforçar a flexibilidade do mercado de trabalho, incentivando os contratos de curto prazo e a rotatividade da mão-de-obra,²⁸ especialmente nos segmentos de baixa renda, o que facilita o ajustamento do salário real e do volume de emprego.²⁹ “Um dado muito importante é o fato de não haver qualquer restrição não-monetária à demissão no Brasil e nenhuma norma que obrigue o retorno do empregado à firma, se houver algum conflito acerca da demissão” [Camargo (1996, p. 22)].

Nessa linha de argumentação, o FGTS é considerado como uma das verbas que compõem o salário indireto do trabalhador, fazendo parte de sua remuneração: “(...) quando negocia um contrato legal, o trabalhador está negociando o salário nominal acrescido dos salários indiretos que receberá. É por isso que os salários de mercado refletem todos os custos de mão-de-obra que revertem ao trabalhador, e não apenas seu salário nominal. Isso significa que a rigidez do custo não-salarial

²⁶ Sobre esse aspecto, ver uma crítica em Pochmann e Santos (1996).

²⁷ “A restauração da capacidade de investimento do FGTS, fruto de uma austeridade maior no seu gerenciamento nos últimos dois anos, é um dado positivo (...) mas as distorções provocadas no mercado de trabalho brasileiro por normas excessivamente rígidas da legislação trabalhista e pelos pesados encargos que multiplicam o custo da mão-de-obra não permitem que os recursos desse fundo respondam à reativação da economia” [Rezende (1997, p. 113)].

²⁸ “(...) o fato de o mercado de trabalho ser muito regulado não implica que seja rígido. Isso porque a maioria dos instrumentos reguladores visa aumentar e não diminuir a flexibilidade” [Camargo (1996, p. 24)].

²⁹ Deve-se observar que a flexibilização da contratação de mão-de-obra foi um dos principais objetivos da criação do FGTS em sua origem. Sobre as motivações para a criação do FGTS, ver Almeida e Chautard (1976) e Ferrante (1978). Macedo e Chahad (1985, p. 21-50) analisam detidamente a questão da rotatividade da mão-de-obra e apontam o FGTS como um dos fatores responsáveis pelos índices verificados no Brasil.

da mão-de-obra não torna rígido o seu custo real total, uma vez que os salários reais sejam flexíveis” [Camargo (1996, p. 19)].

Pesquisa recente concluiu que “o grau de flexibilidade salarial no Brasil aproxima-se daquele estimado para os países industrializados com maior grau de flexibilidade” [Barros e Mendonça (1996, p. 182)]. Na mesma linha, Camargo (1996, p. 12) defende que, “no tocante a salário real e a demissão e admissão de empregados, o mercado de trabalho brasileiro é muito flexível”, tese também sustentada por Baltar e Proni (1996).

O segundo questionamento ao FGTS alega a sua “inutilidade” enquanto pecúlio ou proteção para o desempregado de baixa renda. A rotatividade muito elevada nas faixas inferiores da pirâmide salarial faz com que a indenização em geral seja inferior ao montante recebido no seguro-desemprego.³⁰ Contudo, se o trabalhador recebe a indenização seguidamente, o montante é tão alto quanto para quem recebe poucas vezes, ou apenas uma. Se o valor é pequeno a cada vez, nem por isso é menos útil para o trabalhador de baixa renda, em especial tendo em conta que ele o considera parte de seu salário formal. O acesso a indenizações sucessivas de pequena monta é parte da elevada rotatividade da mão-de-obra, elemento essencial da flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro.

A percepção do caráter prejudicial da elevada rotatividade dá lugar inclusive a propostas de “transformar o FGTS em um pecúlio, ao qual o trabalhador só teria acesso quando de sua aposentadoria (e nos demais casos já previstos, como compra da casa própria)” ou “sempre que completasse um determinado período — por exemplo, cinco ou dez anos — de trabalho na mesma empresa, independentemente de ser ou não demitido” [Camargo (1996, p. 42)]. O objetivo é eliminar o incentivo que o FGTS oferece ao trabalhador para “acertar” sua demissão, abrindo mão da multa, ou para forçá-la, de modo a sacar o saldo da conta e receber a multa, tudo com o propósito de estimular a permanência do trabalhador na empresa.

5 - QUADRO ATUARIAL DO FGTS E OS CUSTOS DE EXTINÇÃO

O FGTS apresenta equilíbrio financeiro no longo prazo. O patrimônio líquido corresponde a cerca de 6% das operações de crédito, ou cerca de 9,5%, se incorporado ao patrimônio líquido 1/3 das reservas para contas inativas [percentual estimado por Zamboni (1994) para a parcela dessas contas que tende a não ser reclamada]. O valor é suficiente para cobrir perdas em proporção superior

³⁰ “Estimativas realizadas com base em dados do FGTS indicam que trabalhadores cujo salário situa-se entre um e cinco mínimos mensais poderiam sacar, por motivo de dispensa, importância equivalente a 4,5 salários mínimos, o que representa menos que o montante concedido pelo programa de seguro-desemprego atualmente (o valor médio do seguro-desemprego é de 1,6 salário mínimo mensal por um prazo de até quatro meses)” [Rezende (1997, p. 109), citando Zamboni (1994)].

à inadimplência média atual, de 3,2%, havendo ainda elevado montante de disponibilidades (Tabelas 3 e 4).

Tabela 3

FGTS: Balancete — Abril de 1998

(Em R\$ milhões)

Disponibilidade	10.451	Passivo Circulante Exigível	63.656
Créditos Vinculados	2.821	Depósitos	58.358
Operações de Crédito	54.159	Reservas para Contas Inativas	5.209
Outros Créditos	79	Outras Obrigações	89
Compensação - Valores em Custódia	9.214	Patrimônio Líquido	3.369
		Compensação - Valores Custodiados	9.214
		Resultado até o Mês	485
Total do Ativo	76.724	Total do Ativo	76.724

Fonte: CEF, Gerência de Área de Fundos (Geafu) e Gerência de Gestão da Aplicação (Gegap), Análise e Desempenho do FGTS, emissão de 19/06/1998.

Tabela 4

FGTS: Retorno Mensal de Operações Ativas — Abril de 1998

(Em R\$ milhões)

Operações	Estoque		Retorno Mensal		Juros (%a.a.)	Prazo Médio (Anos)	Retorno s/ Estoque (%)	Inadim- plência (%)
	(\$)	(%)	(\$)	(%)				
Habitação	34.497	59,4	131,27	39,7	5,0	12	4,6	5,2
Saneamento	18.905	32,5	156,84	47,4	6,8	16	10,0	0,3
Infra-estrutura	4.688	8,1	42,79	12,9	6,7	14	11,0	-
Total	58.090	100,0	330,90	100,0	5,8	13	6,8	3,2

Fonte: CEF, Geafu e Gegap, Análise e Desempenho do FGTS, emissão de 19/06/1998.

Nota: A CEF responde por 43% do total aplicado do FGTS e por 56% do retorno, com taxa média de juros de 6,2% a.a., acima da média de 5,8% do FGTS. Do total de operações ativas (R\$ 58,1 bilhões), R\$ 26,4 bilhões (45,4%) foram contratados com agentes públicos (dos três níveis de governo); com a CEF foram contratados R\$ 24,9 bilhões (42,9%) e R\$ 6,8 bilhões (11,6%) o foram com agentes privados. Desse valor total de R\$ 58,1 bilhões, a parcela rolada nos termos da Lei 8.727/93 é de R\$ 31,5 bilhões (54,3% do total), sendo R\$ 20,9 bilhões dos agentes públicos e R\$ 10,6 bilhões da CEF.

Há, porém, forte descasamento de prazos: estima-se que em média 50% dos depósitos serão sacados em dois anos e cerca de 80% em cinco anos [Zamboni (1994)], enquanto as operações ativas têm prazo médio de 13 anos (Tabela 2). Com o aumento do desemprego e a informalização das relações de trabalho, os saques em 1998 consumiam 98% dos ingressos por contribuições (eram 80% em 1994 e 95% em 1995). O equilíbrio de caixa tem ficado na dependência do retorno das operações ativas e das receitas financeiras (em face do elevado montante das disponibilidades e dos altos juros reais), correspondentes, respectivamente, a 25% e 13% da receita bruta de contribuições (Tabela 5).

Tabela 5
FGTS: Fluxo Financeiro — Jan./Abr. 1998

(Em R\$ milhões)

Arrecadação de Contribuições		5.328	
Retorno de Empréstimos		1.310	
Rolados	799		
Não-Rolados	511		
Receitas Financeiras		686	
Total de Entradas			7.324
Aplicações		764	
Saques		5.166	
Encargos		355	
Resolução 279/98		47	
Total de Saídas			6.332
Valores a Classificar			67
Resultado			205

Fonte: CEF, Geafu e Gegap, Análise e desempenho do FGTS, emissão de 19/06/1998.

A Tabela 6 ilustra com mais detalhes o fluxo financeiro do FGTS e revela que a participação relativa dos retornos dos empréstimos na arrecadação das contribuições tem crescido, pelo menos desde 1994.

Tabela 6
FGTS: Fluxo Financeiro (Conceito Caixa) e Valores Correntes — 1994/98

(Em R\$ mil)

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Saldo Inicial	163.798	3.386.778	6.347.271	9.728.762	9.333.224
Arrecadação de Contribuições	4.892.656	9.751.878	11.675.678	12.925.101	13.644.106
Arrecadação Bruta	4.726.563	9.501.027	11.391.892	12.602.982	13.343.446
Multas e Transferências por Atraso ¹	166.093	250.851	283.786	322.119	300.660
Arrecadação de Empréstimos	851.130	1.997.830	3.123.423	3.711.660	3.339.019
Habitação	232.734	836.413	1.309.210	1.530.953	1.456.475
Saneamento	461.184	805.841	1.441.576	1.731.702	1.490.828
Infra-Estrutura	157.212	355.576	372.637	449.005	391.716
Receitas Financeiras Líquidas	2.512.080	1.919.016	1.266.973	1.490.098	2.030.611
Receitas de Aplicações Financeiras ²	2.535.848	1.975.533	1.284.502	1.521.913	2.047.145
Correção Monetária sobre Saques	-23.768	-56.517	-17.529	-31.815	-16.534
Recursos do FDS*	1.404	0	0	0	0
Total de Entradas	8.257.270	13.668.724	16.066.074	18.126.859	19.013.736

continua

continuação

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
Aplicações	433.222	402.173	891.515	3.590.958	2.386.604
Habitação	177.540	227.927	698.908	3.097.376	1.604.873
Saneamento	223.230	150.323	167.205	493.582 ^d	781731 ^d
Infra-Estrutura	32.452	23.923	25.402	-	-
Saques	3.736.298	8.994.707	11.142.055	13.596.775	13.897.982
Rescisão	2.935.584	7.796.309	9.128.553	10.269.386	10.954.191
Moradia	376.918	970.735	1.367.367	2.376.679	1.996.670
Inativas	423.796	227.663	646.135	950.710	947.121
Encargos do FGTS	398.288	1.185.383	729.389	1.279.929	868.888
Tarifa do Banco Depositário ³	217.587	301.597	314.353	370.038	305.664
Taxa de Administração ⁴	179.634	878.882	399.730	889.596	546.499
Outras Despesas ⁵	1.067	4.904	15.306	20.295	16.725
Amortização Financeira do FDS ^b	108.133	21.972	0	0	0
Ajuste para Segregação ^c	0	0	0	0	0
Recurso para Reserva de Risco de Crédito	-	-	-	-	406.598
Recurso para Reserva de Risco de Crédito	-	-	-	-	373.267
Taxa de <i>Performance</i> do Agente Operador	-	-	-	-	33.331
Desconto Financeiro Concedido	-	-	-	-	22.747
Total de Saídas	4.675.941	10.604.235	12.762.959	18.467.662	17.582.819
Valores a Classificar	-703.143	-103.996	78.376	-54.736	2.557.558
Saldo Final	3.041.984	6.347.271	9.728.762	9.333.223	13.321.699
Fundo de Liquidez ⁶	-	-	1.014.845	1.097.644	2.261.267
Compromissos Existentes ⁷	-	-	3.256.469	-	2264680
Disponível ⁸	2.870.520	6.230.825	5.311.749	7.987.587	8.777.445
Receitas a Incorporar	171.464	116.446	145.699	247.992	18.307

Fonte: CEF, Geaco/Geope.

Obs.: ^a 1998: valores acumulados até outubro.

^b Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) foram emprestados ao FGTS de 1992 a 1994, tendo sido totalmente amortizados em 1995.

^c O ajuste para segregação corresponde aos recursos do extinto BNH, que tiveram de ser segregados (separados) do FGTS (ocorreram apenas em 1990).

^d Inclui infra-estrutura.

Notas: 1 Multas e outros encargos pagos pelas empresas em função do atraso nas contribuições;

2 Remuneração das disponibilidades;

3 Pagamentos à rede bancária por serviços prestados relativos a pagamentos de saques, emissão de guias de recolhimento etc;

4 Devida apenas à CEF, corresponde a 0,4% sobre o saldo das contas vinculadas mais 0,77% a.a. sobre os saldos das operações de crédito de segunda linha;

5 Despesas com correios, emolumentos judiciais e propaganda;

6 Reserva técnica do FGTS;

7 Valores contratados no passado; e

8 Valores disponíveis para novos contratos.

No caso de extinção do FGTS, suspensas todas as novas operações de crédito, as disponibilidades seriam suficientes para atender a maior parte dos saques dos titulares no primeiro ano, seguindo-se déficits de caixa crescentes por ano, a serem cobertos pelo Tesouro. O déficit acumulado começaria a declinar por volta do

quinto ano, transformando-se depois em superávit crescente, com o retorno das últimas parcelas dos empréstimos convivendo com depósitos e saques pequenos e declinantes.

Para essas estimativas, foram adotadas como premissas: *a)* suspensão dos depósitos e da concessão de créditos; *b)* manutenção das regras vigentes, inclusive os direitos de saque dos titulares das contas; e *c)* continuidade dos parâmetros macroeconômicos atuais, ao menos nos primeiros anos, com média de inadimplência até 5% (3,2% atualmente). Adotaram-se também as estimativas de Zamboni (1994), com a concentração de saques por dispensa imotivada nos dois primeiros anos, cerca de 49% do total dos depósitos, atingindo 80% nos primeiros cinco anos. Considerou-se ainda que as receitas financeiras líquidas cairiam rapidamente a valores pouco relevantes, à medida que, cessadas as novas contribuições, as disponibilidades fossem consumidas ao longo do primeiro ano para atendimento dos saques.

Assim, em face do total de depósitos do final de 1998 (R\$ 60 bilhões), haveria saques de R\$ 15 bilhões em cada um dos dois primeiros anos, e mais R\$ 6 bilhões anuais na média dos três anos seguintes. Os retornos de operações de crédito, por seu lado, atingiriam em média R\$ 3,5 bilhões nos primeiros anos — taxa de juros média de 5,8% a.a. (Tabela 4) sobre o estoque de R\$ 60 bilhões —, tendência de queda contínua, pela redução dos saldos devedores.

Com esses valores, pode-se estimar um déficit anual de R\$ 11,5 bilhões nos dois primeiros anos e algo em torno de R\$ 2,5 bilhões em média nos três anos seguintes. As reservas poderiam ser usadas no primeiro ano, devendo o Tesouro cobrir o déficit nos anos seguintes, com necessidade de recursos da ordem de R\$ 20 bilhões nesses cinco anos iniciais.

Ao longo do período total de extinção do fundo, o retorno dos empréstimos deveria superar o custo do passivo ao longo do período total, mas seria menor do que o custo de oportunidade dos recursos alocados pelo governo nos primeiros anos para cobrir o “rombo” decorrente do descasamento de prazos, considerando-se os níveis esperados para as taxas de juros. Além disso, estariam sendo demandados recursos que teriam outros usos mais urgentes (abatimento da dívida pública, gasto social), tendo em conta o quadro de restrição fiscal do país. Descartada a emissão de moeda, os custos da extinção do FGTS teriam de ser financiados por transferência de títulos públicos federais ou de ações de estatais e direitos da União para o fundo.³¹

³¹Zamboni (1994, p. 54-57) propõe que esses “custos de transição” sejam cobertos no essencial por recursos de privatização ou por ativos privatizáveis.

6 - O FGTS ENQUANTO FUNDO DE FOMENTO

A avaliação preliminar da capacidade de investimento atual do FGTS (fluxos de recursos correntes disponíveis) permite falar em montantes da ordem de 0,29% do PIB (cerca de R\$ 2,6 bilhões, a preços de dezembro de 1997). Esses fluxos podem chegar a 0,9% do PIB nos próximos quatro anos, segundo as hipóteses mais favoráveis adotadas nesta seção. Em 1997, o FGTS investiu cerca de R\$ 2 bilhões, destacando-se a habitação popular, e gerou 126 mil empregos diretos.³² Esses números não são desprezíveis, em especial diante da premência de investimentos sociais diretos para ampliar o emprego e melhorar a qualidade de vida da população. Conquanto seja certo que o FGTS não é capaz de atender sozinho toda demanda por investimentos habitacionais, também é verdade que continua sendo uma fonte imprescindível para o financiamento desses investimentos.

Dois problemas principais deverão ser enfrentados para que o FGTS desempenhe a contento suas funções de fundo de fomento. O primeiro tem a ver com os fluxos da capacidade de investimento e o segundo se refere a questões patrimoniais e de gestão.

A capacidade de investimento é muito afetada pela renda agregada e pelo nível de emprego. Nos momentos de recessão o potencial de aplicação do FGTS declina e essa ciclicidade dificulta sua função de instrumento compensatório de emprego e renda. É justamente nas fases de recessão e de aumento do desemprego, períodos em que crescem as pressões para ampliação dos gastos públicos compensatórios, que o FGTS (e os fundos compulsórios em geral) têm sua capacidade de investimento mais deprimida. Além disso, com as recentes mudanças estruturais na economia, os níveis de emprego formal tendem a se manter relativamente baixos, impedindo um crescimento firme das contribuições parafiscais (baseadas nas folhas de pagamento). Por outro lado, o chamado desemprego estrutural, resultante da abertura econômica e da modernização tecnológica, tende a manter alta a pressão para o pagamento dos benefícios do FGTS (saques), o que restringe ainda mais sua capacidade de investimento. As simulações apresentadas a seguir mostram que o crescimento sustentado do potencial de investimento desse fundo dependerá, fundamentalmente, da retomada do crescimento da economia como um todo.

O outro problema tem a ver com a qualidade dos ativos. Uma boa gestão dos créditos é necessária para garantir os retornos dos empréstimos, item essencial da capacidade de investimento do fundo.

Os recursos disponíveis para aplicações do FGTS (capacidade de investimento) são definidos a partir do seguinte fluxo de caixa, no período t de referência:

$$CI_t = AB_t + AE_t + RF_t - (S + DO + FL)_t$$

³² Segundo metodologia específica, adotada pela Sepurb/MPO (ver Tabela 7)

onde:

CI = capacidade de investimento;

AB = arrecadação bruta das contribuições (depósitos dos empregadores nas contas vinculadas mais multas e transferências por atraso das contribuições);³³

AE = arrecadação de empréstimos (retornos das operações de crédito efetuadas no passado);

RF = receitas financeiras (receitas de aplicações financeiras no Bacen);

S = saques (saques dos recursos das contas vinculadas nos casos previstos em lei);³⁴

DO = despesas operacionais do fundo (tarifa do banco depositário, taxa de administração da CEF e outras despesas);³⁵ e

FL = fundo de liquidez (metade do volume de saques acumulados nos seis meses anteriores).³⁶

A variável acima definida — utilizada na análise a seguir — é indicador abrangente da capacidade de investimento do fundo, ainda que passível de maior refinamento. A Tabela 7 mostra a evolução da capacidade de investimento do FGTS no período 1990/97.

A Tabela 7 revela queda da capacidade de investimento do FGTS entre 1990 e 1992, tanto em valores absolutos quanto em percentagem do PIB. Isso se deveu a dois fatores principais: do lado das entradas, houve queda da arrecadação bruta real (-3,3%), associada à expressiva redução da arrecadação de empréstimos do fundo (-28,2%). Fatores estruturais (redução do emprego formal) e conjunturais (recessão) contribuíram para deprimir a arrecadação das contribuições; a arrecadação de empréstimos, por sua vez, sofreu os efeitos da baixa qualidade dos

³³ A arrecadação das contribuições — obrigação do empregador — corresponde a 8% da remuneração paga ou devida ao trabalhador no mês anterior ao de referência.

³⁴ Dispensa sem justa causa, aposentadoria, falecimento e aquisição de moradia própria são algumas das principais situações de saques permitidas em lei.

³⁵ A tarifa do banco depositário se compõe do conjunto de pagamentos à rede bancária por serviços prestados, relativos ao pagamento de saques, emissão de guias de recolhimento das contribuições etc. A taxa de administração da CEF corresponde a 0,4% sobre o saldo das contas vinculadas, mais 0,77% a.a. sobre os saldos das operações de crédito de segunda linha — ou seja, operações executadas por outros agentes financeiros. Finalmente, as outras despesas englobam encargos com correios, emolumentos judiciais e propaganda.

³⁶ Segundo o Item 3 da Resolução 200/95 do conselho curador do FGTS, o fundo de liquidez serve para assegurar o pagamento dos saques das contas vinculadas, compromissos de operações de crédito e encargos autorizados pelo referido conselho curador. É, portanto, o que se pode chamar de “reserva técnica” do fundo.

Tabela 7

**FGTS: Evolução da Capacidade de Investimento — 1990/97
(Fluxos Líquidos)**

Período	Em R\$ Milhões de Dez. 1997 ^a	Em % do PIB
1990	7.570	1,08
1991	4.196	0,59
1992	3.161	0,40
1993	7.691	1,05
1994	7.063	0,95
1995	3.156	0,39
1996	3.441	0,40
1997	3.156	0,35

Fonte: CEF, Geope. Elaboração: IPEA/CGFP.

^a Os valores absolutos foram atualizados pelo IGP-DI médio de cada ano, base dez. 1997 = 100.

créditos emitidos no passado. Do lado das despesas, no mesmo subperíodo, houve aumento dos saques (55%), notadamente os das contas inativas e os motivados por rescisão de contrato de trabalho. Acrescente-se que no período 1990/92 houve grande aumento dos custos administrativos do fundo, tendo as tarifas bancárias crescido 115% e outras despesas operacionais (correios, emolumentos etc.) crescido mais de 200%. O fator de maior peso no total das despesas é o volume de saques, destacando-se a categoria de rescisão do contrato de trabalho. Principalmente por essa via, os efeitos depressivos do desemprego estrutural e conjuntural se fazem sentir sobre a capacidade de investimento do FGTS.

O salto na capacidade de investimento em 1993 foi favorecido pela inclusão das receitas de aplicações financeiras no cômputo das receitas financeiras líquidas, o que representou, só naquele ano, recursos adicionais da ordem de R\$ 8,5 bilhões nesta rubrica, a preços de dezembro de 1997. Adicionalmente, a redução de 40% nos encargos administrativos do fundo proporcionou certo alívio para as despesas em 1993. Entretanto, esse crescimento observado em 1993 — cujo nível foi mantido em 1994 — não se refletiu integralmente em aumento efetivo da capacidade do FGTS de realizar novos programas de investimento. Isso porque boa parte dos recursos estava comprometida com contratos firmados nos anos anteriores.³⁷

Finalmente, nos anos de baixa inflação que se seguiram ao Plano Real (1994/97), observou-se redução (irregular) do fluxo da capacidade de investimento do fundo.³⁸ O triênio 1994/96 foi particularmente depressivo, devido à redução das receitas financeiras líquidas (efeito estabilização) e ao forte crescimento dos

³⁷ Em 1993, o conselho curador do FGTS apurou a existência de contratações irregulares com recursos do fundo, o que deu origem à Resolução 129, de 16/12/93, que determinou a revisão de todos os programas de aplicação de recursos do FGTS nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura, suspendendo novas contratações até a conclusão dos trabalhos do grupo técnico encarregado de fazer a auditoria. Esse processo estendeu-se praticamente por todo o ano de 1994.

³⁸ A Tabela 6, na seção anterior, apresenta a evolução dos itens da capacidade de investimento no período 1994/98.

saques (60,3%).³⁹ Ainda assim, a capacidade de investimento do FGTS recebeu contribuições positivas, em termos absolutos e no mesmo subperíodo, do aumento da arrecadação bruta (35,7%) e da arrecadação de empréstimos (106,1%), esta última sobretudo na área de habitação popular.⁴⁰ Em 1997, a pequena redução da capacidade de investimento do fundo foi motivada, principalmente, pelo aumento do volume dos saques (2,4%, em relação ao ano anterior) e das despesas operacionais do fundo (50,7%).

Portanto, os oito primeiros anos da atual década se caracterizaram por relativa estagnação da capacidade de investimento do FGTS (média de 0,65% do PIB). Sua trajetória foi também marcada por fortes oscilações, provocadas por mudanças institucionais e flutuações nos níveis de produto e emprego, que afetaram os fluxos financeiros do fundo. Os vários planos de estabilização também contribuíram para explicar por que o comportamento recente da capacidade de investimento do FGTS foi tão irregular.⁴¹

Apresentam-se a seguir os exercícios de projeção da capacidade de investimento do FGTS, com base em cenários macroeconômicos elaborados na CGFP/IPEA, para o período 1998/2006.

Foram estabelecidos dois cenários: base (mais favorável, com ajuste menos rigoroso em 1999 e recuperação mais rápida da economia) e alternativo (menos favorável, com ajuste mais rigoroso em 1999 e recuperação mais lenta). Os cenários não devem ser encarados como previsões, mas como simulações. O objetivo desse exercício é conhecer melhor a capacidade de investimento do FGTS, analisando sua sensibilidade a algumas variáveis macroeconômicas.

As projeções para a capacidade de investimento do FGTS foram calculadas a partir da decomposição em seus elementos constitutivos e da observação de suas regras específicas, respeitando-se os parâmetros estimados (elasticidades, taxas de crescimento de estoques de ativos etc.) e as projeções das variáveis macroeconômicas básicas (taxas de crescimento do PIB real, taxas de desemprego, taxas de crescimento da PEA, inflação e taxas de juro, dentre outras).

³⁹ Mais uma vez, o total de saques foi pressionado por aqueles motivados pela rescisão do contrato de trabalho que, entre 1994 e 1996, cresceram 75% em valores reais.

⁴⁰ Esses resultados positivos da arrecadação de empréstimos do FGTS refletem, provavelmente, os efeitos de medidas tomadas a partir de 1993, visando a uma melhor adequação da gestão do risco das operações de crédito, à renegociação das dívidas com os tomadores inadimplentes e, finalmente, à montagem de um aparato fiscalizatório para a recuperação dos chamados “créditos ruins”. Em especial, merecem destaque a Resolução do Conselho Curador 115, de 19/10/93, a Circular da CEF 36, de 21/12/94, e a Portaria do MPO 114, de 16/06/95.

⁴¹ Para se ter uma idéia do efeito da brusca redução dos patamares inflacionários pós-Plano Real sobre a capacidade de investimento do FGTS, basta dizer que as receitas financeiras desse fundo atingiam, em 1993, cerca de R\$ 8,5 bilhões (preços de dezembro de 1997), caindo para apenas R\$ 1,4 bilhão em 1997.

O Gráfico a seguir e a Tabela 8 mostram a possibilidade de crescimento da capacidade de investimento do FGTS no período 1998/2006. As simulações sugerem que tal tendência seria mais pronunciada quanto mais favorável for o cenário econômico (maior crescimento do produto e menor desemprego).

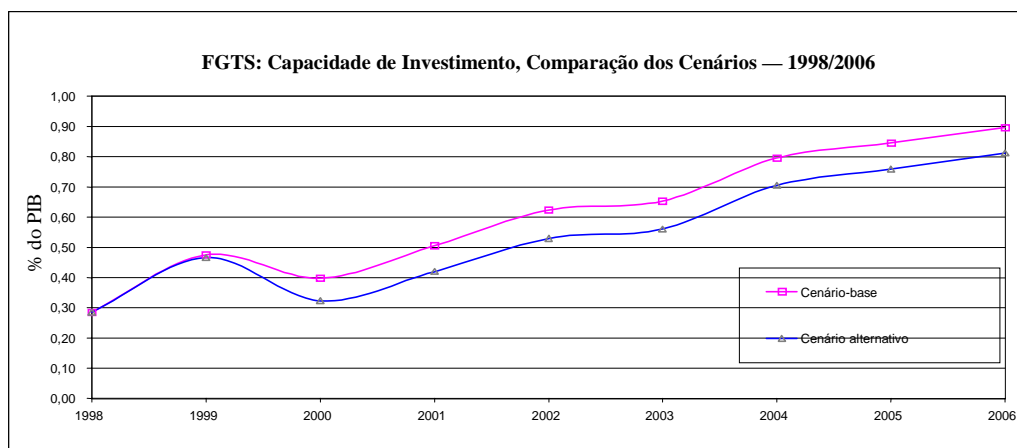


Tabela 8
FGTS: Projeções da Capacidade de Investimento, Médias Anuais — 1998/2006

(Em % do PIB)

Períodos	Cenário-Base	Cenário Alternativo
1998/2000	0,39	0,36
2001/2003	0,59	0,50
2004/2006	0,85	0,76

Elaboração: IPEA/CGFP.

Em ambos os cenários, dois subperíodos se destacam: 1998/2000 e 2001/06.

No primeiro, em face das dificuldades impostas pelo ajuste macroeconômico, a capacidade de investimento do FGTS teria crescimento suave e irregular, atingindo médias de 0,39% do PIB (cenário-base) e 0,36% do PIB (cenário alternativo). Em ambos os casos, a arrecadação bruta do fundo permaneceria estagnada até 2000 (baixo crescimento do produto), enquanto o volume de saques cresceria, acompanhando as taxas de desemprego. Isso implica grande número de trabalhadores desligados do mercado formal e, conseqüentemente, maior número de beneficiários dos saques do FGTS. Acresce que o aumento dos saques traz consigo um aumento equivalente nas despesas operacionais do fundo, aumentando o comprometimento dos recursos.

A partir de 2001, com a retomada do crescimento econômico e redução das taxas de desemprego, a arrecadação líquida poderia ser substancialmente incrementada nos dois cenários.⁴² A partir desse ano, os saques decresceriam e a arrecadação aumentaria, consolidando a tendência de crescimento da capacidade de investimento do FGTS.

A Tabela 9 mostra o comportamento da arrecadação líquida projetada nos dois cenários. O intervalo de 1998 a 2000 apresentaria arrecadação líquida negativa em todos os anos da série, nos dois cenários. Projetando no cenário-base um ajuste menos rigoroso nesse período, a arrecadação líquida média seria de aproximadamente -0,08. No cenário alternativo (ajuste mais penoso) essa média cairia para -0,12.

Tabela 9

FGTS: Projeções da Arrecadação Líquida, Médias anuais — 1998/2006

(Em % do PIB)

Período	Cenário-Base	Cenário Alternativo
1998/2000	(0,08)	(0,12)
2001/2003	0,28	0,17
2004/2006	0,52	0,42

Elaboração: IPEA/CGFP.

A recuperação da economia projetada para o período a partir de 2001 afetaria a arrecadação líquida do FGTS. Esta seria positiva e crescente em ambos os cenários, atingindo, naturalmente, níveis mais elevados no cenário-base. Neste, a arrecadação líquida atingiria média de 0,40% do PIB no período 2001/06, ao passo que a média do cenário alternativo ficaria em 0,30% do PIB.

Portanto, em cenário de crescimento sustentado da economia brasileira em que as tendências estruturais de redução do emprego formal possam ser compensadas por bom desempenho do produto, a capacidade de investimento do FGTS dispõe de certo potencial de expansão. Sob as hipóteses adotadas neste estudo, pode-se dizer que esse fundo tem condições de ampliar significativamente seu papel como instrumento de mobilização de recursos para as políticas de habitação e saneamento.

Como ilustração do desempenho do fundo, inclui-se aqui um mapeamento das aplicações do FGTS em período recente, descrevendo áreas, setores e atividades-alvo de suas políticas de crédito. Sempre que possível, são também apresentados

⁴² A arrecadação líquida do FGTS (arrecadação bruta menos saques) pode ser considerada uma variável-síntese da capacidade de investimento, dada sua importância capital como condicionante das disponibilidades líquidas do fundo.

alguns dos chamados resultados físicos (empregos gerados, população beneficiada etc.) dessas aplicações.

A Tabela 10 mostra os valores totais aplicados por área (regime de caixa) e o retorno dessas aplicações (arrecadação de empréstimos). Um primeiro fato relevante: após o período de reduzidas aplicações de 1994/95, o biênio 1996/97 assistiu à recuperação dos desembolsos do FGTS, especialmente na área de habitação, que em 1997 montaram a R\$ 3,2 bilhões, correspondendo a um crescimento real da ordem de 311% em relação a 1996. Em 1997, as aplicações habitacionais do fundo representaram 86,3% das aplicações totais, contra 78,4% em 1996. Observa-se, portanto, uma crescente importância relativa dos desembolsos habitacionais do FGTS, tendência que se manteve em 1998. Deduz-se da mesma tabela que os retornos das aplicações cresceram 117,2% entre 1994 e 1997, fruto em especial do aumento dos retornos habitacionais (227,7%). O maior volume de empréstimos e uma certa melhoria na gestão dos créditos do fundo contribuíram para esses resultados positivos.

Tabela 10

FGTS: Aplicações e Retornos dos Empréstimos por Área (Regime de Caixa)
— 1994/97

Discriminação	(R\$ mil de dez. 1997 ^a)			
	1994	1995	1996	1997
Aplicações	893.865	495.529	988.758	3.690.662
Habitação	366.317	280.835	775.143	3.183.375
Saneamento ^b	460.589	185.217	185.443	507.286
Infra-Estrutura	66.958	29.476	28.173	-
Retornos ^c	1.756.132	2.461.584	3.464.115	3.814.715
Habitação	480.199	1.030.569	1.452.014	1.573.460
Saneamento	951.559	992.900	1.598.818	1.779.783
Infra-Estrutura	324.375	438.116	413.283	461.472

Fonte: CEF/Geope. Elaboração: IPEA/CGFP.

^a Valores atualizados pelo IGP-DI médio.

^b 1997: inclui aplicações em infra-estrutura.

^c Corresponde à arrecadação dos empréstimos.

O período 1992/94 foi marcado pela ausência de novas contratações em habitação, saneamento e infra-estrutura, em razão da necessidade de recuperação financeira do fundo. Uma vez tomadas várias medidas saneadoras, o conselho curador do FGTS permitiu novos contratos em 1995.

A área de habitação popular dominou a destinação dos recursos contratados (74%, em média, do total) entre 1995 e 1997. O saneamento básico, por sua vez, teve desempenho crescente nos dois primeiros anos da série, não apenas em termos de valor contratado, mas também em resultados físicos. Em 1995, a população beneficiada superou 10 milhões de pessoas, o que pode ser explicado pelos elevados investimentos do programa pró-saneamento em áreas densamente povoadas do Estado de Minas Gerais. No ano seguinte, o saneamento básico liderou o volume de recursos contratados (51%), capitaneado pelo mesmo programa, cujos resultados físicos (empregos gerados e população beneficiada) foram bastante expressivos. A importância dos investimentos em saneamento básico não reside apenas nos empregos e renda (diretos e indiretos) gerados ao longo do processo. A implantação de estações de tratamento, ligações prediais e redes de abastecimento de água, além de promoverem a melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda — sobretudo nos grandes centros urbanos — contribuem para a preservação do meio ambiente.⁴³

A Tabela 11 mostra os resultados físicos dos empréstimos do FGTS, por programa, de 1995 a 1997. Nesse último ano, ocorreu grande esforço de investimento em habitação popular, aumentando significativamente o volume de recursos contratados. Esse crescimento (71% e 112,6% em relação a 1995 e 1996, respectivamente) foi produto de maior atenção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no combate ao déficit habitacional no país.

Os investimentos nas áreas-objetivo do FGTS incentivam diretamente a indústria da construção civil que, além de intensiva em trabalho, é majoritariamente de capital doméstico. Isso tende a gerar benefícios sociais relevantes em todo o território nacional, funcionando como importante instrumento de atenuação do desemprego.

⁴³ A partir de 1995, alguns indicadores sociais foram formalmente incorporados às metas das políticas de desenvolvimento urbano. Índices de mortalidade infantil, doenças endêmicas e degradação ambiental passaram a sinalizar as prioridades das referidas políticas, nas quais o FGTS desempenha um papel importante como fonte de financiamento. Para maiores detalhes sobre os montantes aplicados e resultados físicos dos investimentos com recursos do FGTS, ver Pinheiro (1998, p. 18-20).

Tabela 11

FGTS: Resultados dos Programas de Investimento — 1995/97

Programa/Área	1995			1996			1997		
	Valor Contratado (R\$ mil de dez./97) ^a	Unidades Habitacionais Beneficiadas ^b	População Beneficiada	Valor Contratado (R\$ mil de dez./97) ^a	Empregos Gerados ^c	População Beneficiada	Valor Contratado (R\$ mil de dez./97) ^a	Empregos Gerados ^c	População Beneficiada
Habitação	968.092	57.652	418.847	779.187	76.194	393.108	1.656.852	57.508	212.198
Carta de Crédito	816.562	57.652	288.260	459.891	43.000	117.000	1.609.584	50.099	156.951
Pró-Moradia	76.295	n.d.	130.587	253.035	31.073	230.937	24.984	2.791	20.863
Apoio à Produção de Habitação	-	-	-	-	-	-	22.284	4.618	34.384
Outros	75.235	n.d.	n.d.	66.261	2.121	45.171	-	-	-
Saneamento e Infra-Estrutura	115.868	-	12.094.167	811.031	206.485	4.712.622	316.475	68.628	1.503.348
Pró-Saneamento	56.056	-	10.409.239	603.043	153.519	3.504.075	316.475	68.628	1.503.348
Outros	59.812	-	1.684.928	207.988	52.966	1.208.547	-	-	-
TOTAL	1.083.960	57.652	12.513.014	1.590.218	282.679	5.105.730	1.973.327	126.136	1.715.546

Fontes: Secretaria Executiva do conselho curador do FGTS e relatórios de prestação de contas da CEF. Elaboração: IPEA/CGFP.

^a Valores atualizados pelo IGP-DI médio do ano.

^b Englobam apenas os recursos do agente financeiro CEF.

^c Os empregos gerados são diretos.

Obs.: A população beneficiada e os empregos gerados são calculados pela Sepurb/MPO, segundo fórmulas que levam em consideração, para cada área de aplicação, alguns parâmetros fixos aplicados sobre o valor do investimento.

n.d. = não-disponível.

7 - CONCLUSÕES

O conjunto de questões analisadas desaconselha a extinção do FGTS ou a redução expressiva da contribuição patronal compulsória sobre os salários.

Um primeiro motivo para tanto é que medidas dessa natureza implicariam a desativação de um instrumento de poupança compulsória capaz de aportar recursos em torno de 0,9% do PIB nos próximos anos para o financiamento da habitação e infra-estrutura. Não é aconselhável prescindir de recursos dessa magnitude, destinados a atividades fortemente geradoras de emprego. É certo que os recursos do FGTS são insuficientes para atender toda a demanda por financiamento nessas áreas, mas sua existência não impede que se desenvolvam outras fontes públicas ou privadas. Pode-se argumentar também que o montante de recursos que o FGTS poderá aportar depende do desempenho da atividade econômica, podendo revelar-se bem menor em um cenário de baixo crescimento do produto. Nesse caso, porém, as demais variáveis envolvidas também seriam afetadas, podendo-se considerar que não haveria alteração relevante no peso dos recursos do FGTS em relação a outras fontes de financiamento de longo prazo, voluntárias ou compulsórias.

Um segundo motivo é o elevado custo fiscal dessas medidas. Na hipótese de extinção do fundo, o Tesouro teria que aportar grande volume de recursos, da ordem de algumas dezenas de bilhões de reais, para financiar o atendimento das obrigações do FGTS nos primeiros anos após a extinção das contribuições. Além disso, a menos que se pretenda reduzir a proteção do trabalhador a níveis muito inferiores aos padrões mundiais, seria preciso ampliar bastante os recursos fiscais destinados ao seguro-desemprego ou a outras formas de indenização do trabalhador demitido. Os recursos para tanto teriam que vir das fontes fiscais ou parafiscais já existentes, posto que não faria sentido extinguir os recolhimentos ao FGTS e criar novos ônus tributários sobre o setor produtivo, ou trocar o FGTS por outras formas de contribuição patronal para a proteção do trabalhador.

É importante ressaltar que todos esses ônus deveriam ser assumidos em troca de ganhos apenas potenciais e incertos. Não há evidências suficientes para dirimir as controvérsias sobre a real eficácia da desoneração dos contratos de trabalho como instrumento indutor do aumento do emprego.

Por todas essas razões, é mais promissor manter o FGTS em sua forma atual e dar continuidade às políticas de aprimoramento de sua atividade, em termos de eficiência alocativa e de controle sobre a utilização dos recursos, ao lado do estímulo a outros meios de financiamento da habitação popular e da infra-estrutura. É conveniente também desenvolver os mecanismos de controle da receita e de combate à evasão e às fraudes.

Expondo essas conclusões de forma mais detalhada, vale retomar a observação inicial de que três questões têm concentrado as críticas ao fundo e as propostas para sua reformulação: o peso dos encargos sobre a folha salarial como fator de

inibição do emprego formal e de enrijecimento do mercado de trabalho; a virtual inutilidade do FGTS como proteção ao trabalhador de baixa renda, devido ao valor reduzido dos saldos levantados a cada demissão; e o esgotamento financeiro do fundo enquanto fonte de recursos para financiamento de habitação e saneamento básico.

No que se refere às duas primeiras questões, a extinção do FGTS ou uma forte redução nas contribuições patronais implicariam expressivo aporte de recursos públicos para financiamento da indenização do trabalhador demitido, caso se decidisse mantê-la de forma semelhante à atual (que é a mais comum em outros países). Outra alternativa seria reduzir a indenização apenas ao seguro-desemprego. Se mantida a forma atual, a cobertura ficaria restrita ao teto de quatro salários mínimos por um período de cinco meses. Trabalhadores com salários acima desse nível teriam que financiar pessoalmente o seguro ou conseguir mecanismos coletivos desse tipo nas negociações salariais, o que é pouco provável nas condições brasileiras. Caso a opção fosse por algum tipo de “programa ampliado de seguro-desemprego” [Rezende (1997, p. 110)], a fonte teria que ser o setor público ou um fundo já existente, como o PIS/Pasep.

Caso não se queira aceitar esse aumento adicional de pressão sobre os recursos fiscais e parafiscais, e sem a alternativa de recorrer a outras contribuições patronais ou a aumento da carga tributária, seria necessário reduzir a proteção do trabalhador a níveis muito inferiores ao praticado na maioria dos países, entregando-a de fato às regras de mercado e à formação de pecúlios individuais autofinanciados. Propostas desta natureza tenderiam a provocar tensão social e política, com resultados duvidosos.

O FGTS não ultrapassa nem as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a indenização do trabalhador no caso de demissão, nem as normas vigentes na maioria dos países. A OIT recomenda que todo trabalhador demitido deve ter direito ao aviso prévio, à indenização por demissão e a outros mecanismos de proteção de sua renda (na forma de seguro-desemprego ou outra forma de pagamento de assistência social), ou a uma combinação entre elas. A OIT (1995, § 3º) defende também que o trabalhador só possa ser demitido por motivo justificado, apresentado pelo empregador de forma clara, cabendo ao trabalhador o direito de recorrer a um organismo neutro ou à Justiça, com a possibilidade de obter indenização específica ou readmissão obrigatória. O FGTS, forma de indenização por demissão, convive com o seguro-desemprego, como recomendado pela OIT, mas não há no Brasil a exigência de que o empregador apresente justificativa para a demissão, nem existe a possibilidade de recurso por parte do trabalhador contra a decisão da empresa de demiti-lo.

Em relação ao terceiro questionamento, referente ao esgotamento do FGTS enquanto fonte de financiamento para habitação e infra-estrutura, as projeções da capacidade de investimento para os próximos anos mostram que o fundo pode continuar exercendo papel relevante nessa área. Pode-se acreditar na continuidade dos efeitos positivos das medidas de saneamento financeiro e melhoria

administrativa do período mais recente, estimuladas pelas mudanças gerais na gestão dos fundos públicos. Essas melhorias de natureza administrativa e gerencial têm dificultado o retorno a práticas negativas do passado, em termos de ineficiência alocativa e de transferência de renda por subsídios a grupos sociais com maior poder de pressão.

A capacidade de financiamento do FGTS torna-se ainda mais significativa tendo em conta a necessidade de estimular a disponibilidade de recursos internos de longo prazo para o financiamento do investimento, algo difícil de se materializar sem os instrumentos de poupança interna compulsória. Sob este ponto de vista, pode-se inclusive discutir a conveniência de medidas para reduzir a rotatividade da mão-de-obra e a informalidade, com o objetivo de estabilizar a disponibilidade de recursos do FGTS para financiamento dos seus programas. Vale lembrar que a existência do FGTS não exclui o desenvolvimento de outras formas de financiamento, inclusive de modo a minimizar as limitações inerentes ao FGTS, em termos de descasamento de prazos e do comportamento pró-cíclico de sua capacidade de investimento, com aumento dos saques e redução dos depósitos em momentos de retração da atividade econômica.

Outro aspecto pouco destacado nas propostas de extinção do FGTS ou de redução das contribuições patronais diz respeito aos custos de uma transição dessa natureza. A menos que se admita quebra de contratos e dos direitos adquiridos dos atuais titulares, a interrupção ou redução abrupta das contribuições demandaria um elevado aporte de recursos para viabilizar o pagamento dos saques, até a liquidação das operações de crédito do FGTS, de prazo médio bem mais alto que as contas individuais. Esse aporte não seria a fundo perdido, provavelmente, dadas as condições de adimplência da carteira ativa do FGTS e o elevado volume de disponibilidades em dinheiro. Ainda assim, seria um ônus fiscal considerável, acarretando a transferência de recursos correntes, ou provenientes de privatização.

Outra crítica ao FGTS questiona seu caráter estatal, com propostas de desestatização ou de desvinculação do Estado [Rezende (1997, p. 110), Zamboni (1994, p. 48)]. Como não foram apresentados detalhamentos a respeito do desenho institucional proposto para o FGTS dentro dessa linha, a crítica tem que ser feita a partir de suposições a respeito. Minimizar o papel dos fundos compulsórios na formação de poupança, trata-se de um equívoco. Se o FGTS deve continuar sendo um fundo compulsório, cabe ao governo orientar a destinação de seus recursos, sem prejuízo dos já existentes mecanismos de participação e controle da sociedade civil sobre o fundo. A mesma crítica deve ser feita à proposta de criação de um novo fundo que substituiria o atual FGTS, sem obrigatoriedade de destinação de recursos: mantém os problemas do fundo atual, abrindo mão do potencial de recursos com destinação compulsória para áreas carentes. Quanto à garantia estatal sobre os depósitos [Rezende (1997)], deve-se intensificar a fiscalização e a cobrança judicial das dívidas.

A proposta de tornar voluntários os recolhimentos nas faixas de renda média e alta [Zamboni (1994, p. 48)] tende a inviabilizar a atividade de fomento do FGTS e o

seu equilíbrio financeiro. Além de terem sido os recursos mais estáveis, indispensáveis para garantir o *funding* do FGTS, correspondem às faixas de trabalhadores em que há maiores incentivos à contratação formal e que são menos afetadas pela tendência à informalização e à terceirização.

As propostas de restringir o acesso do trabalhador ao saldo da sua conta no FGTS, transformando-o de fato em um pecúlio, com o propósito de reduzir os incentivos à rotatividade da mão-de-obra [Camargo (1996, p. 42)], têm a vantagem de preservar seu caráter de fundo de poupança compulsória, mas à custa de seu papel de financiador da indenização ao trabalhador demitido.

A favor da proposta de aprimoramento do FGTS deve-se lembrar o avanço conseguido nos anos recentes em termos de saneamento financeiro e de consolidação de instrumentos de gestão capazes de assegurar transparência e controle público sobre sua atividade. No primeiro aspecto, não é demais recordar que o custo financeiro do saneamento já foi assumido pelo setor público, no âmbito das renegociações e consolidações de passivos dos últimos anos, permitindo ao FGTS um desempenho financeiro mais tranquilo. Trata-se agora de aproveitar o fruto desse ônus assumido pelo Tesouro.

Quanto à transparência e à possibilidade de controle, é certo que o problema acompanhará sempre um fundo público, mas estão disponíveis agora instrumentos consolidados de gestão e controle, capazes de inspirar confiança quanto ao futuro.

Embora o presente trabalho não tenha se ocupado dessa questão, é claro que as receitas das operações de crédito são itens importantes da capacidade de investimento do fundo. Portanto, gerir bem os créditos assegurando os retornos dos empréstimos é essencial para a manutenção daquela capacidade. O FGTS é o melhor exemplo de como os “maus” créditos do passado podem restringir os recursos disponíveis para novas contratações. Os altos índices de inadimplência em alguns programas — sobretudo na área de saneamento básico, onde os tomadores são, na maioria, governos estaduais e municipais — levaram à necessidade de um grande saneamento patrimonial do fundo. Durante o período em que os contratos então em vigor foram submetidos a auditorias rigorosas, ficaram suspensos quaisquer novos empréstimos.

O exemplo do FGTS explicita uma tensão comum a todos os fundos compulsórios brasileiros. Trata-se da oposição entre a gestão microeconômica e atuarial *versus* os objetivos do fomento. Por um lado, a “saúde financeira” depende de uma gestão eficiente dos recursos, buscando-se as aplicações mais rentáveis. Por outro, a consecução do objetivo de fomento requer, muitas vezes, a concessão de empréstimos a agentes com baixa capacidade de pagamento (pequenas empresas e produtores, governos de regiões carentes etc.). Ou seja, o crédito de fomento é, em geral, mais arriscado que o crédito concedido segundo os critérios normais de mercado. Assim, uma gestão excessivamente concentrada no fomento pode, facilmente, conduzir à deterioração da carteira de crédito do fundo. Por outro lado, uma gestão apenas preocupada com a rentabilidade dos investimentos afasta o

fundo de seus objetivos de fomento. Logo, o maior desafio dos gestores é conciliar esses dois objetivos. Boa administração, nesse caso, significa manutenção da rentabilidade do fundo, com empréstimos a baixo custo para o tomador. Além disso, o pagamento dos benefícios (saques) se coloca como um outro objetivo a ser contemplado, tornando mais complexa a tarefa do conselho curador.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, W. J. M., CHAUTARD, J. L. *FGTS: uma política de bem-estar social*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- AMADEO, E. O real peso dos encargos sobre salários. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 jan. 1994a. Caderno 2, p. 2.
- . Uma agenda para o trabalho. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 jul. 1994b. Caderno 2, p. 2.
- AMADEO, E., CAMARGO, J. M. Instituições e o mercado de trabalho no Brasil. In: CAMARGO, J. M. (org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, p. 47-94, 1996.
- BALTAR, P. E. A., PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, p. 109-149, 1996.
- BARROS, R. P. de, MENDONÇA, R. S. P. de. Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro: uma avaliação empírica. In: CAMARGO, J. M. (org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, p. 157-201, 1996.
- CAMARGO, J. M. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In: CAMARGO, J. M. (org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, p. 11-45, 1996.
- CEF. *Análise e desempenho do FGTS*. Brasília: CEF/Geafu/Gegap, 1998a.
- . *Análise e desempenho do FGTS*. Brasília: CEF/Geafu/Gegap, emissão 19/06/98, 1998b.
- FERRANTE, V. L. B. *FGTS: ideologia e repressão*. São Paulo: Ática, 1978, 420 p.
- MACEDO, R. B. M., CHAHAD, J. P. Z. *FGTS e a rotatividade*. São Paulo: Nobel e Brasília: Ministério do Trabalho, 1985, 232 p.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *FGTS. Relatório*. Brasília: Grupo de Trabalho Portaria Interministerial n. 113, 30/05/89. Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, 1989, mimeo.
- OESP. Amadeo vai rever redução do FGTS. São Paulo, *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 ago. 1988. Caderno B, p. 3.

- OIT. *Protección contra el despido injustificado*. Genebra, disponibilizado no sistema eletrônico Ilolex, atualizado em 20/05/1998, 1995, 164 p.
- PASTORE, J. Encargos sociais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 jul. 1994a. Caderno 2, p. 2.
- . Como simplificar os encargos sociais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 jul. 1994b. Caderno 2, p. 2.
- PEREIRA, F. (coord.), SACHSIDA, A. M. A., PÊGO FILHO, B., MELO, G. M., MATOS FILHO, J. C., CÂNDIDO JÚNIOR, J. O., CAETANO, M. A., SILVA, M. M., PINHEIRO, M. M. S., MIRANDA, R. B., RODRIGUES JÚNIOR, W. *Poupança, investimento e financiamento do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, Coordenação Geral de Finanças Públicas (CGFP), versão preliminar, 1998, 37 p.
- PINHEIRO, M. M. S. *O papel dos fundos para-fiscais no fomento: FGTS e FAT*. Brasília: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 485).
- . *Fundos de poupança compulsória e financiamento da economia*. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, 588).
- POCHMANN, M., SANTOS, A. L. O custo do trabalho e a competitividade internacional. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, p.189-220, 1996.
- REZENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 4(68), p. 99-120, out./dez. 1997.
- SANTOS, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.). *Crise e trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, p. 221-252, 1996.
- UNEDIC. *Unemployment insurance in the European Union*. Paris, 1996.
- WELLER, J. *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, nov. 1998, 59 p. (Serie Reformas Económicas, 10).
- ZAMBONI, R. A. *Subsídios para a análise dos limites do FGTS enquanto instrumento para financiar políticas de proteção ao trabalhador e de desenvolvimento urbano*. S/l, versão preliminar, 1994, 78 p., mimeo.