

2

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Antes da instituição do FGTS, prevalecia no Brasil o regime da Estabilidade Decenal. Sob esse regime, após dez anos de permanência em um mesmo emprego, o funcionário não podia ser demitido, exceto com seu consentimento, se a empresa encerrasse as suas atividades ou se ele cometesse uma falta grave. Nos dois primeiros casos cabia ao funcionário indenização igual a dois salários por ano de serviço ou fração superior a seis meses. Não havia, contudo, nenhuma garantia de que essa indenização seria paga e disputas nesse âmbito levavam anos para se resolverem na Justiça do Trabalho. A partir de 1958, o governo passou a obrigar diversas modalidades de poupança forçada por parte dos empregadores de forma a assegurar a solvência no pagamento dessas indenizações. De toda a forma, o instituto da estabilidade decenal trazia sérias ineficiências para as relações trabalhistas uma vez que (i) após adquirirem a estabilidade, diminuíam os incentivos para o trabalhador se esforçar e (ii) justamente por isso, empregadores tendiam a demitir os funcionários que aproximassem os dez anos de emprego.

A Lei 5.107 de 1966 instituiu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço como regime alternativo ao da estabilidade. Tratava-se de regime alternativo, pois funcionou paralelamente ao antigo, nascendo as figuras do empregado optante e do não optante. Caberia ao empregado escolher entre poder se tornar estável e seguir o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – optante – ou adotar totalmente o novo instituto – não optante. Independentemente da opção adotada pelo empregado, ficava o empregador obrigado a depositar em conta vinculada, mensalmente, 8% da remuneração obtida por aquele no mês anterior, para a formação do Fundo. Além disso, ao ser demitido sem justa causa, o empregado faria jus a uma indenização – paga pelo empregador – equivalente a 10% do saldo da sua conta-vinculada. Além da demissão sem justa causa, alguns outros motivos permitiriam o resgate do saldo: aquisição de moradia própria, casamento do empregado do sexo feminino e “necessidade grave e premente, pessoal

ou familiar”, lista essa que foi crescendo ao longo dos anos. Para o com­pto da multa de 10% sobre o saldo da conta vinculada, em eventual posterior demissão sem justa causa, a base de cálculo não era o saldo efetivo do trabalhador, mas aquele que prevaleceria caso nenhum saque extraordinário – i.e. não decorrente de demissão – tivesse ocorrido. Tal multa foi aumentada para 40% através da Constituição de 1988, que também estabeleceu o FGTS como regime único, ficando “a estabilidade decenal mantida apenas em caráter residual, para os que já a possuíam, em respeito ao direito adquirido”.¹ O aumento da multa diminuiu os incentivos para contratar e demitir e, por outro lado, tornou mais interessante forçar ou simular a própria demissão.²

Oliveira (1999) aborda como a rentabilidade das contas-vinculadas se comportou desde a implementação do FGTS. Atualmente, essas contas rendem anualmente 3% a mais do que a taxa referencial de juros (T.R.), o que é muito abaixo dos juros de mercado e, até mesmo, da remuneração das cadernetas de poupança (T.R.+6% a.a.).³ De fato, segundo o autor, não eram raros, nos períodos de hiperinflação, que as contas apresentassem rentabilidade real negativa.

Em 1997 o governo acenou com a possibilidade de se utilizar recursos da conta vinculada para a aquisição de aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização (FMP).⁴ Além de incentivar o investimento no mercado de ações, tal medida possibilitaria uma melhoria no perfil da remuneração das contas vinculadas. Mais do que benevolência com os trabalhadores, a idéia da utilização de recursos do FGTS no Programa Nacional de Desestatização (PND) foi somente de, mais uma vez, gerar incentivos para diminuir o volume de saques no sistema que em 1997, pela primeira vez, apresentou arrecadação líquida negativa.⁵ Até hoje, no entanto, o governo só lançou mão dos FMP duas vezes, uma em agosto de 2000, vendendo ações da Petrobras, e outra em março de 2002, com ações da Companhia Vale do Rio Doce.

Os diversos planos econômicos pelos quais o Brasil passou tiveram, via-de-regra, impacto direto na remuneração das contas vinculadas, pois usualmente envolviam reindexações. O troca-troca de índices, quando das

¹Sussekind *et al.* (2000)

²A esse respeito, Gonzaga (2003)

³Em geral, exceto por curtos períodos, desde a Lei 5.705 e o Decreto 69.265 de setembro de 1971 a remuneração é dada por alguma taxa referencial acrescida de 3% a.a.

⁴Tal hipótese está regulada na Lei 9.491 de 09/09/1997 e em uma série de Medidas Provisórias.

⁵Zylberstajn (1999), p. 13.

execuções dos planos Verão, de janeiro de 1989, e Collor 1, de abril de 1990, gerou um grande esqueleto. Aos poucos, milhares de pessoas foram requerendo judicialmente a reposição de perdas, algo em torno de 15% no Plano Verão e surpreendentes 44,8% no Plano Collor 1. Ações desse tipo, no entanto, levam no mínimo dois anos para chegar ao STF, quando o direito do requerente é reconhecido, e de dois a três anos em fase de execução, ou seja, o trabalhador não receberia a diferença em menos de cinco anos. Junte-se a isso o fato de que a prescrição com relação a ações contra o Fundo se dá somente em trinta anos. Em suma, quando os primeiros a ingressarem em juízo começaram a obter ganho de causa, no final da década de 90, previu-se uma enxurrada de ações que, além de paralisar o Judiciário, potencialmente produziria passivos com os quais o Fundo não tinha condições de arcar.

Dessa maneira, e após intenso debate e articulação com entidades patronais e dos trabalhadores, em 29 de junho de 2001, foi sancionada a Lei Complementar 110, que trouxe uma solução – com a injeção de recursos públicos – para resolver a crise no sistema. A Lei criou um sistema de pagamento parcial, parcelado e optativo dos créditos relativos à reposição dos planos Verão e Collor 1. Por outro lado, foram estabelecidos novos tributos para cobrir o chamado esqueleto. Ao assinar o termo de adesão, o empregado não mais poderia questionar as correções na justiça, concordando com os complementos de atualização monetária de 16,64% e 44,8% sobre os saldos das contas mantidas, respectivamente, no período de 1º de dezembro de 1988 a 28 de fevereiro de 1989 e durante o mês de abril de 1990. No entanto, a ele ficaria garantido um cronograma de pagamento das reposições no qual, às maiores dívidas, corresponderia um prazo mais dilatado e um desconto maior entre a quantia devida e a eventualmente paga.

Na época, o governo pregou que, como um bom acordo que era, todas as partes deveriam ceder um pouco. Do lado dos trabalhadores, houve a redução e o parcelamento. Os empregadores, por sua vez, tiveram a carga tributária aumentada em dois pontos. Houve a criação de uma contribuição social de 0,5% sobre a folha de pagamentos que, na prática, significou um aumento dos depósitos no Fundo de 8% para 8,5%. A outra modificação foi o estabelecimento de uma multa extra de 10% quando da demissão do empregado sem justa causa, multa essa que, ao contrário dos 40%, seria revertida aos cofres públicos.

Por todas essas características que descrevemos nesse Capítulo, o FGTS sofre várias críticas. Barros, Corseuil e Foguel (2001) resumem bem as críticas ao sistema, que passam pela sua coexistência com o seguro-

desemprego, baixa focalização na proteção aos trabalhadores mais carentes (e por isso mais necessitados) e a criação de incentivos perversos para a demissão, pela falta de liquidez e baixa remuneração dos fundos. Carvalho e Pinheiro (1999) discutem as propostas de reforma e extinção do FGTS. Eles salientam a importância do FGTS na formação da poupança nacional – o que está fora do escopo desse trabalho – e a inviabilidade fiscal de sua extinção.