

COMISSÃO DE TURISMO

PROJETO DE LEI Nº 7.275, DE 2014

Altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para dispor sobre a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para pagamento total ou parcial do valor de viagem de lazer e turismo no território brasileiro.

Autor: Deputado VALADARES FILHO

Relator: Deputado VILALBA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.275, de 2014, de autoria do Deputado Valadares Filho, pretende modificar a Lei nº 8.036, de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, de forma a possibilitar a movimentação da conta vinculada do trabalhador para pagamento total ou parcial do valor de viagem de lazer e turismo no território brasileiro.

Para tanto, a proposição inclui novo inciso XVIII ao art. 20 do referido diploma legal, estabelecendo como nova hipótese de movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS o *pagamento total ou parcial do valor de viagem de lazer e turismo no território brasileiro, até o limite de 30% do saldo da conta vinculada, desde que o mutuário conte com o mínimo de cinco anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou em empresas diferentes.*

De acordo com a justificação do autor, a Constituição Federal estabelece:

- no art. 6º, o lazer como um dos direitos sociais;

- no art. 7º, inciso IV, que o salário mínimo deve atender, entre outras necessidades, à de lazer;

- no art. 217, § 3º, que o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social; e

- no art. 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito ao lazer, dentre outros direitos; e

- no art. 180, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Desta forma, o autor aponta que o lazer é um direito da pessoa e não algo meramente supérfluo. Complementa mencionando que a Organização Mundial de Saúde definiria o conceito de saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”, apresentando assim uma dimensão comunitária, que constitui um direito fundamental da pessoa.

Contudo, o autor pondera que não são todas as famílias que, com seus salários anuais ou pequenas poupanças, conseguem usufruir do lazer, particularmente no que diz respeito a viagens de turismo. Por esse motivo defende que, para que as famílias possam usufruir do lazer proporcionado pelo turismo, uma das fontes de recursos sejam os depósitos dos trabalhadores mantidos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Aponta que a medida também estimularia o setor de turismo no Brasil, o que acarretaria impactos positivos para amplos segmentos da população, uma vez que sua cadeia produtiva levaria riqueza e desenvolvimento para distintas regiões e territórios, levando à criação de empregos e à valorização dos patrimônios natural e cultural brasileiros.

O autor defende que, uma vez aprovada a proposição, um segmento de brasileiros que ainda não tem condições de aplicar parte de seu orçamento anual o turismo estaria sendo beneficiado e, ao mesmo tempo, seria propiciado o crescimento de empresas para tornarem os destinos nacionais mais competitivos e sustentáveis. Destaca ainda que, atualmente, as viagens no país corresponderiam a cerca de 85% do turismo brasileiro, muito embora considere que ainda existe potencial de crescimento da participação do setor turístico no PIB brasileiro, uma vez que essa participação seria de apenas 3,6% do PIB, de maneira que a abertura de novas fontes de recursos para o

trabalhador realizar viagens a lazer propiciaria incremento importante para nosso turismo doméstico.

O autor também apresenta, em sua justificção, diversos outros números relativos ao setor do turismo e ao FGTS, e pontua que, há mais de duas décadas, o Fundo tem sua arrecadação e uso de recursos em dia. Menciona ainda que, à parte de seu propósito principal de criar um pecúlio para o trabalhador, o FGTS também tem sido utilizado para financiar a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana estabelecidas pelo Governo Federal. Ademais, tem sido facultado o saque em situações que não a de desemprego, conforme as hipóteses previstas no art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990. Nesse contexto, o autor defende a criação de uma nova possibilidade de movimentação da conta vinculada, para um objetivo que, em sua visão, estaria em consonância com nossos preceitos constitucionais.

Por fim, aponta que, ao ser criada nova fonte de recursos para o turismo nacional, estaria sendo conferida maior sustentabilidade a essa importante cadeia produtiva, colocando-a relativamente a salvo de crises econômicas, e destaca que um grande número de pequenas e médias empresas fornecedores de bens e serviços também seria beneficiado, de maneira que defende o saque das contas vinculadas do FGTS para a realização de turismo doméstico nas condições previstas pela proposição.

O projeto, que tramita em regime ordinário, está sujeito à apreciação conclusiva e foi distribuído às comissões de Turismo; de Trabalho, Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação, que se manifestará sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se manifestará sobre a constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposição em análise trata de tema relevante para o trabalhador brasileiro, uma vez que trata das hipóteses segundo as quais poderá haver saque de recursos das contas vinculadas dos trabalhadores junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Sobre o tema, é importante destacar que as atuais hipóteses de saque estão previstas no art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990. Essencialmente, referem-se a situações que envolvem despedida sem justa causa; aposentadoria; extinção da empresa; pagamento de prestações de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH; pagamento de moradia própria; pagamento de lote urbanizado de interesse social; saída por três anos do regime do FGTS; necessidade pessoal cuja urgência e gravidade decorram de desastre natural; integralização de cotas do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) desde que limitada a 30% do saldo da conta vinculada; e aplicação em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, limitada a 50% do saldo da conta vinculada. Ademais, é também possível efetuar saques quando o trabalhador tiver 70 anos de idade ou mais; ou quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de neoplasia maligna, for portador do vírus HIV, ou estiver em estágio terminal em razão de doença grave.

Nesse sentido, o autor da presente proposição propõe introduzir nova hipótese de movimentação das contas vinculadas do FGTS. De acordo com o projeto, também passaria a ser possível o saque do FGTS para o *pagamento total ou parcial do valor de viagem de lazer e turismo no território brasileiro, até o limite de 30% do saldo da conta vinculada, desde que o mutuário conte com o mínimo de cinco anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou em empresas diferentes.*

O autor da proposição argumenta que a Constituição Federal apresenta diversos dispositivos que apontam de forma clara a relevância do lazer como direito social e como segmento a ser incentivado pelo Estado.

Com efeito, o art. 6º da Constituição estabelece o lazer como um dos direitos sociais; o art. 217, § 3º, dispõe que o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social; e o art. 227 estipula que é

dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito ao lazer, dentre outros direitos. Adicionalmente, o art. 180 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, e até mesmo o art. 7º, inciso IV, dispõe que o salário mínimo deve atender, entre outras necessidades, à de lazer. Assim, pondera o autor que o lazer é, efetivamente, um relevante direito da pessoa humana.

Como não são todas as famílias que, com seus salários anuais ou pequenas poupanças, conseguem usufruir do lazer particularmente no que diz respeito a viagens de turismo, o autor defende que os trabalhadores possam utilizar os recursos de suas contas vinculadas no FGTS para se beneficiarem do lazer proporcionado pelo turismo, o que acarretaria impactos positivos para diversos segmentos da população face ao largo alcance dos efeitos do desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo no Brasil.

Acerca do tema, consideramos importante tecer, primeiramente, considerações sobre o caráter essencial do FGTS para o trabalhador brasileiro.

Em síntese, entendemos que a finalidade precípua do FGTS é conferir proteção ao trabalhador. Trata-se de Fundo criado pela Lei nº 5.107, de 1966, com o objetivo de substituir o sistema de estabilidade decenal no emprego previsto na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Naquela época, o trabalhador poderia escolher se permaneceria no sistema da estabilidade decenal – pelo qual não poderia ser dispensado sem justa causa ao completar 10 anos na mesma empresa – ou se aderiria ao novo sistema do FGTS, no qual o empregador deposita todo mês em uma conta vinculada em nome do empregado o equivalente a 8% de sua remuneração. Essa opção pôde ser feita até 5 de outubro de 1988, quando a Constituição Federal, promulgada naquela data, estabeleceu o FGTS como o único regime a vigorar com o fim de propiciar essa proteção ao trabalhador.

É sempre relevante destacar a necessidade de ação protetora por parte do Estado em relação ao trabalhador uma vez que a perda da relação de emprego acarreta drásticas consequências não apenas ao próprio indivíduo, como a toda a sua família. No Brasil, o FGTS busca cumprir

esse papel, sendo custeado pelo setor privado, muito embora o saldo das contas vinculadas dos trabalhadores seja garantido pela União.

Assim, o objetivo essencial do FGTS é conferir proteção ao trabalhador quando houver a cessação do contrato de trabalho. Sob esta ótica, mesmo a política de aplicação dos recursos do Fundo – desde que efetuada com segurança e mediante adequada rentabilidade – representa caráter subsidiário em relação a esse objetivo principal, muito embora seja louvável a política segundo a qual os vultosos ativos do FGTS sejam investidos em áreas como saneamento básico, infraestrutura e habitação popular.

Nesse contexto, é importante apresentar uma ponderação apresentada no Relatório Final da “Subcomissão Especial da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público Destinada a Analisar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço”, apresentado em dezembro de 2010, que aponta que:

[...] o FGTS se transformou em um fundo público de grande magnitude, tornando-se, dessa forma, cobiçado para os mais variados objetivos. Com isso, durante sua história, o Fundo sofreu com inúmeros casos de gestão inadequada, em um claro desvirtuamento de seus objetivos, o que culminou com a instalação no Congresso Nacional, em 1991, de uma Comissão Parlamentar Mista de Investigação para averiguar sua situação.

Isso resultou em um processo de saneamento das contas e reorganização de sua estrutura que, com a nova sistemática adotada pela Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, contribuiu para que o Fundo acumulasse um grande patrimônio, transformando-se na principal fonte de receita dos Estados e dos Municípios para investimentos em infraestrutura, saneamento básico e moradia popular.

[...]

[Contudo] são inúmeras proposições acerca do tema apresentadas, em grande parte, tendo como justificativa o fato de o FGTS ser um direito do trabalhador, e, uma vez que os depósitos feitos em sua conta vinculada lhe pertencem, deveria ser possibilitada a sua utilização para os mais diversos fins.

Não há dúvida de que o FGTS é um direito do trabalhador e que foi criado com o objetivo de lhe indenizar o tempo de serviço. Enquanto não ocorre a dispensa sem justa causa a motivar essa indenização, o trabalhador pode utilizar, em determinadas situações, os recursos depositados em sua conta vinculada, como é o caso da aquisição da casa própria e da ocorrência de moléstia grave, entre as 17 situações apresentadas acima.

Porém, devemos ter em mente que o principal objetivo do FGTS é a indenização do trabalhador, sendo que seus recursos acumulados sob a forma de um fundo social possibilitam os investimentos em infraestrutura, saneamento básico e moradia popular, que beneficiam a população como um todo.

Para a consecução desses objetivos primordiais, o FGTS necessita de capitalização e de acumulação de recursos e, evidentemente, de bom gerenciamento, com aplicações que assegurem um retorno a garantir a rentabilidade média das aplicações. Essa rentabilidade deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e ainda à formação de reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo da Caixa Econômica Federal o risco do crédito.

Outra preocupação que se destaca nos projetos de lei em tramitação na CTASP, bem como nas audiências públicas, é a remuneração das contas vinculadas. Enquanto os órgãos governamentais, como a Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e Conselho Curador do FGTS defendem a manutenção da atual sistemática (TR+ 3% ao ano), as entidades civis, como o Instituto FGTS Fácil e demais especialistas sobre o tema, insistem na revisão desse critério com aumento da remuneração.

Durante os trabalhos desta Subcomissão, porém, percebemos que 85% dos projetos em tramitação na CTASP sobre o FGTS— larga maioria portanto — dispõem sobre a movimentação da conta vinculada do FGTS.

[...]

[...] vislumbramos que a possibilidade de alteração da remuneração das contas vinculadas para TR+4,5% ao ano ou para TR+5,0% ao ano é viável e importante para, ao menos, preservar o valor real do patrimônio do trabalhador nas contas vinculadas. Também consideramos factível estabelecer, concomitantemente, a regra de distribuição do Patrimônio Líquido do FGTS aos titulares das contas vinculadas, desde que esse Patrimônio não fique abaixo de um patrimônio mínimo regulamentar em torno de 5% do total dos ativos do FGTS, de forma a constituir uma reserva de contingência, a ser aplicada em títulos públicos federais remunerados à taxa SELIC.

[...]

[...] em regra geral, posicionamo-nos contrariamente à possibilidade de expansão das condições de saque das contas vinculadas, de forma a assegurar a solidez econômico-financeira do FGTS e a manutenção da expressividade dos recursos por ele geridos. Não obstante, consideramos ser importante revisar a legislação, de forma a prever que o saque seja possível nos casos em que houver risco importante de morte para o titular da conta vinculada ou para sua família. Destaca-se que esta é uma hipótese diversa de “estágio terminal” quando, em tese, não haveria mais possibilidade viável de cura, e diversa também daquela referente a doença grave e incurável, uma vez que inclui, por exemplo, os casos de acidentes em que o risco de morte esteja manifestamente presente.

Em consonância com essas observações, entendemos que possibilitar o saque de 30% dos saldos das contas vinculadas dos trabalhadores para realização de viagem de lazer e turismo no território brasileiro representa medida que poderá reduzir significativamente a rede de proteção que se busca manter para o trabalhador brasileiro, a ser utilizada notadamente em momentos nos quais se encontre em fases difíceis da vida, como após uma demissão imotivada ou quando um membro de sua família se encontre acometido de doença grave.

Assim, consideramos que as medidas que alterem as regras do FGTS sejam consonantes com esse objetivo. Ademais, também entendemos que a manutenção de um FGTS robusto poderá conferir maior segurança ao trabalhador, que saberá que, nesses eventos graves, poderá

contar com uma reserva de valor a ser utilizada em última instância. Quanto maior essa reserva de valor, com maior tranquilidade o trabalhador poderá se decidir por realizar viagens de lazer e turismo compatíveis com seu orçamento, ainda que viabilizadas mediante a realização de moderadas operações de crédito.

Nesse sentido, entendemos que há medidas que, indiretamente, poderão propiciar reflexos benéficos ao turismo. Para tanto, consideramos ser fundamental que a própria rentabilidade do FGTS seja expandida para, no mínimo, os níveis da caderneta de poupança, de maneira que exista, de fato, uma acumulação de uma massa de recursos, e não uma *despoupança*, como hoje ocorre. Afinal, frente a uma inflação da ordem de 6,4% para o período de 12 meses encerrado ao final de maio de 2014, o rendimento das contas vinculadas dos trabalhadores no FGTS foi de apenas 3,4%, o que denota não um ganho real de recursos frente à inflação, mas sim uma **perda real de nada menos que 2,8% no período**. Ou seja, o trabalhador é efetuada uma aplicação compulsória cujo rendimento real é amplamente negativo, o que, naturalmente, lhe gera intranquilidade.

A questão da insuficiência da remuneração do FGTS é tão grave que milhões de trabalhadores estão recorrendo ao Judiciário face à contínua perda do valor real de seus depósitos no Fundo. Basta mencionar que houve matéria de capa publicada no jornal Correio Braziliense¹ em 22 de setembro de 2013 /set/13 destacando que, àquela época, mais de 2 milhões de pessoas questionam na Justiça, por meio de ações coletivas, o baixo rendimento dos recursos do FGTS. Atualmente, estimamos que o número de trabalhadores questionando esses valores na justiça já seja substancialmente maior.

Enfim, nossa argumentação é que, com a formação de uma poupança efetiva mediante remunerações que superem a inflação, o trabalhador terá mais segurança para efetuar dispêndios em turismo.

¹ Os títulos de algumas das matérias publicadas na edição de 22/set/2013 no Correio Braziliense sobre o tema são: "Inflação castiga FGTS e trabalhador reclama"; "Briga nos tribunais será longa"; e "Lucro quase triplica". Parte dessas matérias está disponível em:

<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/9/22/inflacao-corroi-fgts-o-que-fazer>
<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/9/22/briga-nos-tribunais-sera-longa/>
<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/9/22/lucro-quase-triplica>
http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/09/22/internas_economia.389437/disparada-da-inflacao-castiga-fgts-e-trabalhador-reclama-as-perdas.shtml

Evidentemente, esse é um estímulo indireto, que poderá apresentar reflexos modestos, mas necessários. Contudo, consideramos ser esta uma medida mais sustentável e benéfica a longo prazo para o trabalhador.

Desta forma, propomos que a remuneração do FGTS seja, no mínimo, igual à das cadernetas de poupança que, ao menos, têm propiciado proteção razoável contra a inflação e que, por vezes, torna-se mais atrativa a depender dos níveis de taxas de juros praticadas em nossa economia.

Conforme poderá ser confirmado pelas demais Coimissões temáticas desta Casa que também apreciarão a matéria, trata-se de alteração absolutamente responsável do ponto de vista da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do FGTS. Basta dizer que, além da manifestação a respeito exarada pela referida *Subcomissão Especial da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público Destinada a Analisar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*, nos últimos dez anos, o patrimônio líquido do FGTS têm apresentado crescimento real, acima do IPCA, da ordem de 11,7% ao ano, passando de R\$ 10,4 bilhões em 2002 para R\$ 55,4 bilhões em 2012.

Em síntese, consideramos meritória a intenção do autor, que apresentou importantes argumentos na justificação da proposição. Contudo, pelos motivos aqui expostos, entendemos que o trabalhador estará melhor assegurado mantendo a atual sistemática para os saques – salvo no caso da existência de risco relevante de morte, que se trata de uma situação que deveria ser incorporada à Lei nº 9.036, de 1990 – e prevendo maior rentabilidade para essa importante poupança do trabalhador, a ser utilizada em momentos de crise para si próprio ou para membros de sua família.

Assim, ante o exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.275, de 2014, na forma do substitutivo que ora apresentamos.**

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado VILALBA
Relator

COMISSÃO DE TURISMO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.275, DE 2014

Estabelece nova hipótese de movimentação das contas vinculadas dos trabalhadores no FGTS, e equipara a remuneração dos depósitos dessas contas à remuneração dos depósitos de poupança.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece nova hipótese de movimentação das contas vinculadas dos trabalhadores no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e equipara a remuneração dos depósitos dessas contas à remuneração dos depósitos de poupança.

Art. 2º Os arts. 13 e 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. Os depósitos efetuados nas contas vinculadas serão remunerados por meio dos mesmos parâmetros fixados para a remuneração aplicável aos depósitos de poupança de que trata o art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8.177, de 1 de março de 1991.

.....”(NR)

“Art. 20.

.....

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

.....” (NR)

Art. 3º Os contratos celebrados pelo FGTS até a data de publicação desta Lei serão integralmente mantidos, inclusive no que se refere às taxas de juros pactuadas.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado VILALBA
Relator