



**AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO**  
**PROJETO DE LEI Nº 3.961/04, DO SENADO FEDERAL,**  
*que Permite a utilização dos recursos do fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS) para pagamento de parcelas de anuidade escolar do trabalhador ou de seus filhos dependentes, de até 24 (vinte e quatro) anos de idade.*

**ESTUDO**

**OUTUBRO/2013**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **SUMÁRIO**

<b>1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>3. OPÇÕES DE PROPOSIÇÕES .....</b>	<b>6</b>
<b>4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES.....</b>	<b>9</b>
<b>6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO .....</b>	<b>10</b>

©2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO – PL Nº 3.961/2004

### 1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

A proposição objeto da presente avaliação de impacto legislativo é o Projeto de Lei nº 3.961, de 2004 (origem PLS 287, de 2003), de autoria do Senador Eduardo Azeredo, que apresenta o seguinte texto:

*“PROJETO DE LEI Nº 3.961, DE 2004*

*Permite a utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagamento de parcelas de anuidade escolar do trabalhador ou de seus filhos dependentes, de até 24 (vinte e quatro) anos de idade.*

*O Congresso Nacional decreta:*

*Art. 1º O art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, com a redação dada pelas Leis nºs 8.678, de 13 de julho de 1993, 8.922, de 25 de julho de 1994, 9.491, de 9 de setembro de 1997, e 9.635, de 15 de maio de 1998, e pelas Medidas Provisórias nºs 2.197-43 e 2.164-41, ambas de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 20. ....*

*XVII – pagamento de parcelas de anuidade escolar do trabalhador ou de seus filhos dependentes, de até 24 (vinte e quatro) anos de idade, limitado a 70% (setenta por cento) do valor de cada parcela e ao saque total de no máximo 30% (trinta por cento) do saldo da respectiva conta vinculada, quando devidamente matriculado em curso de educação superior legalmente reconhecido e oferecido por instituição de ensino devidamente credenciada.*

*§ 19. O Conselho Curador disciplinará o disposto no inciso XVII, visando beneficiar os trabalhadores e preservar o equilíbrio financeiro do FGTS.”*  
(NR)

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Senado Federal, em de julho de 2004*

*Senador José Sarney”*

A proposição foi apresentada, no Plenário, em 8 de julho de 2004. Em 31 de janeiro de 2012, foi distribuída, sob regime de tramitação ordinário, às Comissões de Educação – CE; de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, de Finanças e Tributação – CFT e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

À proposição foram apensados 22 projetos: PL 2752/2003; PL 2765/2003; PL 2.979/2004; PL 3286/2004; PL 4050/2012; PL 4454/2004; PL 4897/2005; PL 5371/2005; PL 6382/2005; PL 6436/2005; PL 6580/2006; PL 6961/2006; PL 7312/2006; PL 7595/2006; PL 110/2007; PL 253/2007; PL 1447/2007; PL 7010/2010; PL 912/2011; PL 1987/2011, PL 2422/2011, PL 4050/2012.

## 2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

### 2.1. OBJETIVOS DA PROPOSIÇÃO

Analisando o texto da lei projetada e a sua justificção, a proposição tem por objetivo permitir a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS para pagamento de anuidade escolar do trabalhador ou de seus filhos dependentes de até 24 anos de idade. A movimentação está limitada a 70% do saldo da conta. A autorização se refere apenas para curso de educação superior legalmente reconhecido e oferecido por instituição de ensino devidamente credenciada.

### 2.2. DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS QUE A NORMA ABORDA

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, instituído pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, veio como opção ao sistema de estabilidade previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que determinava a estabilidade no emprego após dez anos de trabalho na mesma empresa. O empregado, ao ser contratado, optava de forma expressa pelo FGTS ou se tornava estável, sem direito a qualquer indenização ou compensação em caso de pedido de demissão ou aposentadoria.

Com a Constituição Federal de 1988, o trabalhador passou a não ter mais a possibilidade dessa opção, sendo incluído automaticamente no regime do FGTS, regulamentado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

Pela nova regulamentação, o FGTS tem por principal finalidade a constituição de um Fundo a ser destinado ao trabalhador dispensado sem justa causa. Esse Fundo é formado pelos depósitos mensais feitos pelo empregador no valor de 8% sobre a remuneração do empregado. Constituem, ainda, recursos do Fundo: dotações orçamentárias específicas, resultados das aplicações dos recursos do FGTS, multas, atualização monetária e juros moratórios devidos, receitas oriundas da Lei Complementar nº 110/2001 e demais receitas patrimoniais. Em 2012, conforme dados do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, respectivamente, Gestor de Aplicação e Agente Operador do FGTS, os ativos do **FGTS eram de R\$ 325,3 bilhões**. O patrimônio líquido do Fundo, que é o montante excedente caso haja necessidade de se pagar todas as contas

vinculadas de uma vez, foi de de **R\$ 55,4, bilhões**. As receitas alcançaram **R\$ 33,9 bilhões** contra despesas de **R\$ 19,5 bilhões**, o que gerou resultado operacional de **R\$ 14,4 bilhões**.

Além dos casos de dispensa sem justa causa, o trabalhador, ou seus dependentes, ainda poderá sacar tais depósitos em caso de aposentadoria concedida pela Previdência Social; morte; extinção da empresa ou do contrato a termo; suspensão total do trabalho avulso; em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, formalmente reconhecidos pelo Poder Público Federal; aquisição ou pagamento de financiamento da casa própria; doenças graves (ser portador do vírus HIV, neoplasia maligna, doença em estágio terminal); após completar 70 anos e ou se permanecer por três anos ininterruptos fora do regime do FGTS. Ou seja, são inúmeras as situações nas quais o trabalhador pode movimentar sua conta vinculada. **Por conta disso, em 2012, foram pagos R\$ 65,1 bilhões de reais aos trabalhadores que realizaram R\$ 35,2 milhões de saque.**

Até que os trabalhadores preencham os requisitos para utilizar o saldo de suas contas vinculadas no FGTS, os recursos são aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, sendo que as disponibilidades financeiras devem ser mantidas em volume que satisfaça as condições de liquidez e remuneração mínima necessária à preservação do poder aquisitivo da moeda. O programa de aplicações deverá destinar, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular. **Os projetos de saneamento básico e infraestrutura urbana, financiados com recursos do FGTS, deverão ser complementares aos programas habitacionais. Para esse fim, em 2012, foram aplicados R\$ 42,8 bilhões . Essa aplicação resultou no financiamento de 510,5 unidades habitacionais, na geração ou manutenção de 2.791.860 postos de trabalho, o que beneficiou 6.854.167 pessoas.**

Em 2012, os recursos do FGTS ainda serviram para descontos para **359.514 mil mutuários** com renda familiar de até seis salários-mínimos. Para tanto, foram utilizados **R\$ 5,4 bilhões** , nos termos do § 6º do art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, ao estabelecer que mantida a rentabilidade mínima, as aplicações em habitação popular poderão contemplar sistemática de desconto direcionada em função da renda familiar do beneficiário, no qual o valor do benefício seja concedido mediante redução no valor das prestações a serem pagas pelo mutuário ou pagamento de parte da aquisição ou construção de imóvel. No que diz respeito a aquisição de casa própria, os recursos do Fundo foram utilizados no financiamento do programa Minha Casa Minha Vida.

Ou seja, **hoje, o FGTS, além de assegurar um pecúlio para o caso de desemprego involuntário do trabalhador, de doenças e de aquisição e financiamento de casa própria, se constitui em uma receita de suma importância para toda a sociedade brasileira, que dela se beneficia, principalmente com a oferta de moradia, o que resulta em obras de financiamento de investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana.**

**A constituição e preservação de um Fundo necessariamente depende da acumulação e captação de recursos. Assim sendo, a pulverização dos**

recursos por meio da permissão de saques para os mais diversos fins acabará por inviabilizar o FGTS.

### 3. OPÇÕES DE PROPOSIÇÕES

Além da proposição em análise que tramita em conjunto com outras iniciativas, está em tramitação nesta Casa o **Projeto de Lei nº 2.312, de 2000**, e seus apensos, que trata da mesma matéria, razão pela qual a avaliação de impacto legislativa feita ao **Projeto de Lei nº 3.961, de 2004**, vale *in totum* para aquela iniciativa.

Com efeito, trabalhamos com as seguintes opções:

**Opção 0:** Não editar norma relativa ao tema.

**Opção 1:** Aprovar, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 3.961, de 2004 (origem PLS 287, de 2003).

### 4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO

Os beneficiários dos projetos seriam os trabalhadores de baixo poder aquisitivo, cuja remuneração não é suficiente para cobrir despesas com educação.

Os impactos econômicos, sociais e ambientais das opções acima aventadas são os seguintes:

4.1. **Hipótese:** Aprovação da proposição em exame, possibilitando o saque do FGTS para pagamento de mensalidade escolar.

#### 4.1.1. Impactos econômicos

Segundo a Caixa Econômica Federal, o perfil das contas vinculadas até dezembro de 2012 era o seguinte:

Faixa por Salário Mínimo	Quantidade de Contas por Faixa	Porcentagem Total de Contas	Valor do Saldo Por Faixa	Porcentagem do Valor de Saldo por Faixa / Total do Saldo
0,01 A 01	77.990.361	66,33%	11.677.410.849,85	4,81%
01 A 04	20.970.962	17,84%	27.294.219.970,61	11,25%
04 A 06	4.783.485	4,07%	14.569.356.332,41	6,00%
06 A 10	5.173.598	4,40%	25.232.243.427,75	10,40%
10 A 15	3.260.525	2,77%	24.107.925.382,84	9,93%
15 A 20	1.570.236	1,34%	16.983.759.089,97	7,00%
20 A 30	1.625.236	1,38%	24.175.688.972,90	9,96%
ACIMA 30	2.196.146	1,87%	98.643.821.037,94	40,65%

Vê-se, pelo quadro acima, que a maioria das contas, 66,33%, tem saldo de até um salário-mínimo, R\$ 678,00, que não seria suficiente para o pagamento sequer de uma mensalidade escolar, quanto mais de um curso inteiro de nível superior, na grande maioria dos cursos e instituições de ensino no Brasil.

Para essa necessidade específica do trabalhador, o Poder Público disponibiliza recursos para atender à população de baixo poder aquisitivo que pretende cursar ensino superior, por meio de bolsas ou de financiamento de educação superior<sup>1</sup>:

- O **Programa Universidade para Todos (ProUni)** foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenção de tributos;
- O **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)** é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar prioritariamente estudantes de cursos de graduação. Para candidatar-se ao Fies os estudantes devem estar regularmente matriculados em instituições de ensino não gratuitas cadastradas no programa, em cursos com avaliação positiva no SINAES. O Fies é operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

**Assim, levando-se em consideração o reduzido saldo médio das contas vinculadas, a utilização pelo trabalhador de seus recursos no FGTS para financiar seus estudos, quando já há dotações orçamentárias públicas para tal, poderia acarretar um desequilíbrio do Fundo, na medida em que impede a acumulação dos depósitos imprescindível para a existência e a manutenção de qualquer Fundo.**

#### 4.1.2. Impactos sociais

O objetivo da iniciativa não seria alcançado pois, no caso de trabalhadores com baixíssimos saldos nas suas contas vinculadas, o resultado seria a utilização de todo o saldo sem a menor possibilidade de efetiva quitação das mensalidades escolares. O trabalhador ficará, portanto, sem qualquer reserva de poupança para o caso de desemprego involuntário (principal objetivo do Fundo) o que prejudicaria seu próprio sustento e o de sua família.

Haveria, por outro lado, um comprometimento da aplicação dos recursos do Fundo em habitação popular, saneamento básico e infraestrutura<sup>2</sup>, que

<sup>1</sup> [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12498&Itemid=820](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12498&Itemid=820)

<sup>2</sup> Relatório de Gestão do exercício de 2012 apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual a que o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) está obrigado nos termos

beneficia uma significativa parcela da população brasileira, inclusive os trabalhadores que não são titulares de contas vinculadas.

#### **4.1.3. Impactos ambientais**

A retirada de valores do Fundo levaria à diminuição de investimentos em programas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana por parte do poder público.

A redução de investimentos nessas áreas atinge diretamente o meio ambiente, pois as ações e projetos desenvolvidos na área de saneamento têm respostas imediatas nos índices de saúde pública da população e também nos indicadores de poluição ambiental do planeta.

Em especial a construção de moradia popular, que retira as famílias de baixo poder aquisitivo de invasões em áreas de preservação ambiental, e do saneamento básico, pois o esgoto não tratado é despejado diretamente nas reservas de água, causando a poluição da água, assim como o lixo que não é coletado e devidamente destinado acaba por poluir o solo, causando a degradação ambiental.

Nos conjuntos residenciais, automaticamente são aplicados recursos em saneamento básico e infraestrutura urbana que previnem também riscos ao meio ambiente.

### **4.2. Hipótese:** Aplicação da Opção 0, ou seja, não aprovar a proposição em análise.

#### **4.2.1. Impactos econômicos**

Dar-se-ia continuidade aos programas sociais com a utilização dos recursos do FGTS para empréstimos juntos aos Estados e Municípios, bem como sua utilização pela União, no caso dos descontos aos mutuários de baixo poder aquisitivo.

#### **4.2.2. Impactos sociais**

Manutenção do pecúlio do trabalhador para o caso de dispensa sem justa causa, de acometimento de doenças graves e de aquisição ou pagamento de financiamento da casa própria.

#### **4.2.3. Impactos ambientais**

A manutenção dos recursos para o poder público aplicar em investimentos para ampliação dos programas em habitação popular, saneamento básico e



infraestrutura, reduz os elementos geradores de poluição que impactam negativamente no meio ambiente.

## **5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES**

### **5.1. Opção 0: Não editar norma relativa ao tema.**

#### Benefícios:

Manter os recursos no Fundo com a finalidade de:

- formar pecúlio para fazer face às necessidades prementes do trabalhador como desemprego involuntário e acometimento de doenças graves;
- aplicar em programas públicos de moradia popular, saneamento básico e infraestrutura urbana, que beneficiam toda população.

#### Custos:

Os recursos do Congresso Nacional poderiam ser empregados no intuito de procurar solução para a baixa remuneração das contas vinculadas do FGTS. Sobre os depósitos incidem atualização monetária equivalente à fixada para remuneração dos saldos dos depósitos de poupança com vencimento no dia 10 de cada mês e juros médios de 3% ao ano, capitalizados mensalmente, e incorporados nas contas de origem no mês subsequente.

#### Horizonte temporal:

Diante da resistência da Caixa Econômica Federal, Agente Operador do FGTS, e das inúmeras apensações de projetos, não há previsão de período de tramitação do Projeto principal que foi apresentado em 2004. Distribuídos às Comissões de Educação; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, ainda se encontra tramitando na primeira Comissão a qual compete analisar o mérito.

### **5.2. Opção 1: Aprovar, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 3.961, de 2004, ou qualquer de seus apensos.**

#### Benefícios:

Os benefícios seriam, na melhor das hipóteses, pífios, pois a maioria dos trabalhadores não teria saldo suficiente para o pagamento sequer de uma mensalidade escolar.

Custos:

Além de não beneficiar individualmente os trabalhadores com baixos saldos, a pulverização das contas poderá comprometer o equilíbrio do fundo.

Horizonte temporal: O mesmo da Opção 0.

### **5.3. Avaliação das Opções:**

Consideramos como opção mais indicada a primeira, ou seja, a não aprovação dos projetos de lei em tela.

Os trabalhadores empregados, de baixo poder aquisitivo, titulares de contas vinculadas no FGTS, devem procurar atender a sua necessidade, e de seus dependentes, de cursar ensino superior por meio dos programas públicos disponíveis específicos como o Prouni e o Fies. O saque do saldo de suas contas não suprirá essa necessidade, deixando-os a descoberto para o caso de desemprego involuntário, acometimento de doenças ou possibilidade de financiamento da casa própria.

Ademais, a pulverização dos recursos do FGTS impedirá a acumulação dos depósitos, indispensável para a aplicação em programas públicos de moradia popular, saneamento básico e infraestrutura.

## **6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

Tendo em vista os impactos normativos previstos no presente trabalho, se adotada a opção normativa não recomendada, após a edição da norma, julgamos importante acompanhar a quantidade de saques efetuada, o desempenho do Fundo quanto ao patrimônio líquido e a manutenção ou redução da aplicação dos recursos em programas públicos de moradia popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.

Também deve ser analisado o benefício do saque para o trabalhador, com a efetiva realização de seu intento de cursar o ensino superior.

Julgamos que um acompanhamento pelo prazo de dois anos, após a implementação da medida, caso aprovada a matéria, é suficiente para analisarmos as mudanças no funcionamento do FGTS, relativamente às suas finalidades.