

PARECER Nº 94, DE 2020-PLEN/SF

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 946, DE 2020, sobre a Medida Provisória nº 946, de 2020, que *extingue o Fundo PIS-Pasep, instituído pela Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, transfere o seu patrimônio para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências*; e o Projeto de Decreto Legislativo nº 88, de 2020, do Deputado Orlando Silva, que *reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.*

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 946, de 2020, editada em 7 de abril de 2020, integra o conjunto de medidas emergenciais tomadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos econômicos decorrentes do isolamento social imposto para combater a disseminação da Covid-19 no País.

Seu objetivo principal foi autorizar que cada trabalhador pudesse sacar até mil e quarenta e cinco reais de suas contas ativas ou inativas vinculadas ao FGTS. Esse limite de saque foi calculado pelo Ministério da Economia tendo em vista as disponibilidades do Fundo e o compromisso do governo em manter a função social do FGTS nas áreas de

habitação e saneamento. Estima-se que até R\$ 35 bilhões serão sacados até dezembro.

A extinção do Fundo PIS/PASEP e a transferência de seus ativos e passivos para o FGTS, outras medidas contidas na MPV nº 946, de 2020, visam a reforçar a liquidez do FGTS ao longo dessa operação e, secundariamente, otimizar a estrutura de governança de Fundos vinculada ao Ministério da Economia. Com tais propósitos, a MP nº 946, de 2020, estabeleceu como 31 de maio a data de extinção do Fundo PIS/PASEP.

A MPV nº 946, de 2020, determinou que, na transferência de recursos ao FGTS, fossem preservados os vínculos de titularidade dos recursos existentes no Fundo PIS/PASEP. Novas contas foram abertas em nome dos respectivos titulares, sem restrições de saque. A MPV nº 946, de 2020, prevê, contudo, que os recursos remanescentes nessas contas em 1º de junho de 2025 serão tidos por abandonados, nos termos do Código Civil, e passarão à propriedade da União.

Essas novas contas passarão a ser remuneradas segundo as regras do FGTS, ou seja, farão jus à correção monetária mensal pela Taxa Referencial (TR), acrescida de juros proporcionais à taxa de 3% ao ano, hoje superior à remuneração de um fundo de renda fixa conservador.

A MP nº 946, de 2020, autorizou que os agentes financeiros do Fundo PIS/PASEP adquirissem os ativos sob sua gestão antes de serem transferidos ao FGTS, pelo respectivo valor contábil líquido em 30 de abril, ou substituíssem os recursos do Fundo PIS/PASEP, aplicados em operações de empréstimos e financiamentos, por outras fontes disponíveis.

No caso de substituição da fonte em operações de empréstimos, a MPV nº 946, de 2020, determinou que fossem preservadas as condições previstas na Resolução nº 2.655, de 1999, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que estabelece a taxa de remuneração (10% ao ano), o prazo de carência e outras condições para empréstimos com recursos do Fundo PIS/PASEP. Se a substituição de fontes se aplicar a operações de financiamento, a MPV nº 946, de 2020, previu que a nova fonte fosse remunerada pela Taxa de Longo Prazo (TLP), entre outras condições previstas na Lei nº 13.483, de 2017. Em ambos os casos, foi assegurada aos recursos realocados uma remuneração equivalente àquela que seria devida à fonte original.

As medidas anteriormente relatadas compõem a essência da proposição em exame e foram integralmente preservadas no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 31, de 2020, aprovado em 29 de julho de 2020 pela Câmara dos Deputados. Passa-se a relatar as alterações aprovadas pela Câmara dos Deputados ao texto original da MPV nº 946, de 2020.

Um primeiro conjunto de modificações ao texto original se deu no bojo do art. 6º. Uma nova redação ao § 3º afasta a aplicação das condições e exigências regulamentares estabelecidas em casos de saques por desastre natural ao saque emergencial autorizado pela MPV nº 946, de 2020. Essa medida oferece segurança jurídica ao agente operador do FGTS na liberação dos recursos.

O § 4º do art. 6º, por sua vez, consolidou a possibilidade de o trabalhador direcionar o saque do FGTS a contas em outras instituições financeiras ou de pagamento, ampliando o leque de opções do titular do recurso. Ainda no art. 6º, o PLV nº 31, de 2020, determinou que o agente

operador do FGTS, na elaboração do cronograma de saques, priorize pessoas atingidas por desastres naturais que ainda não tiveram acesso ao FGTS exclusivamente em razão da pendência do reconhecimento, pelo Governo Federal, da situação de emergência ou de calamidade pública decretada pelo ente federativo competente. Por fim, o mesmo art. 6º veda que a instituição receptora do saque utilize o valor, total ou parcialmente, para cobrir eventuais débitos em nome do titular.

O projeto aprovado na Câmara dos Deputados acrescenta também um novo art. 7º, que determina que o trabalhador que tiver sofrido redução proporcional de jornada de trabalho e de salário, ou suspensão do contrato de trabalho, em razão do enfrentamento do estado de calamidade pública associado à pandemia da Covid-19, poderá sacar mensalmente do FGTS, enquanto perdurar a referida redução ou suspensão, valor suficiente para recompor o seu último salário anterior à alteração no contrato de trabalho.

Como última alteração ao projeto original encaminhado pelo governo, o PLV nº 31, de 2020, inseriu um novo art. 9º, com o propósito de segregar, em 2020, da apuração de rentabilidade e da distribuição de resultados do FGTS os valores recebidos do Fundo PIS/PASEP.

Quatro emendas foram apresentadas ao Plenário do Senado Federal. Os Senadores Weverton (Emenda nº 142) e Rogério Carvalho (Emenda nº 143) propõem que, durante a pandemia, os trabalhadores que tiverem migrado para o regime do Saque-Aniversário no FGTS poderão movimentar integralmente os recursos de sua conta ativa em caso de demissão, descaracterizando temporariamente o referido regime de saque.

A Senadora Rose de Freitas, por sua vez, propõe duas emendas. A Emenda nº 144 autoriza o saque integral do FGTS em caso de pedido de demissão. A Emenda nº 145, por sua vez, autoriza *o saque das contas inativas do FGTS proporcional ao saldo da conta vinculada em 31 de janeiro de 2020*.

II – ANÁLISE

No que tange à constitucionalidade e juridicidade, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados não apresenta qualquer óbice à aprovação pelo Senado Federal.

Conforme relatado, os eixos principais da MPV nº 946, de 2020, foram preservados pelo PLV nº 31, de 2020, a saber: extinção do Fundo PIS/PASEP e transferência integral dos seus recursos, com manutenção da titularidade, ao FGTS; saque emergencial de até mil e quarenta e cinco reais por trabalhador, que poderá destinar, sem ônus adicionais, o valor sacado para qualquer conta de sua titularidade.

A Câmara dos Deputados introduziu, contudo, uma modificação relevante na proposta original da MPV nº 946, de 2020, ao permitir, no art. 7º do PLV nº 31, de 2020, que todo trabalhador cujo contrato de trabalho tenha sido afetado com redução de jornada e salário ou suspensão, em razão da paralisação das atividades econômicas, possa realizar saques mensais recorrentes, enquanto durar a pandemia, em valores que complementem o salário que era percebido antes da alteração no contrato de trabalho.

O FGTS e o Fundo PIS-PASEP (FPP) aglutinam um patrimônio individualizado superior a R\$ 400 bilhões e são responsáveis por financiar, por meio de instituições financeiras oficiais, diversos programas socialmente

relevantes. O FGTS, que herdou um patrimônio de cerca de R\$ 20 bilhões após a extinção do FPP, possui hoje cerca de 60% dos seus ativos em operações de financiamento imobiliário, cujo prazo médio de liquidação está entre 12 e 15 anos.

A liquidez dessa expressiva fonte de poupança está limitada, portanto, às suas disponibilidades, algo em torno de R\$ 100 bilhões. É um percentual desse valor que poderá ser alocado para aliviar os efeitos da crise gerada pela pandemia. Está em jogo, de um lado, a solvência do FGTS (depois de ter seu caixa reforçado pelos recursos provenientes do FPP) e, de outro, alternativas de alocações que atenderão a distintos segmentos da população.

A proposta de alocação feita pelo Governo Federal aproveitava apenas parcialmente a liquidez do FGTS, **sem discriminar os beneficiários conforme tivessem sido ou não atingidos pelos efeitos da pandemia.** Com a alteração aprovada pela Câmara dos Deputados, a MPV nº 946, de 2020, passa a atender aos trabalhadores que, embora tenham recursos em suas contas vinculadas (sobretudo as contas inativas), não estavam autorizados a sacá-los para manter o nível de renda de antes da pandemia.

A liquidez do FGTS pode ser empregada de forma mais efetiva no combate aos efeitos da pandemia. Em um momento de crise por que passa o País, é preciso ser mais intensa a participação dessa importante parcela poupança nacional na recuperação da atividade econômica e na preservação do bem-estar da população.

Vale ressaltar ainda que todo montante alocado na economia por meio do FGTS e do FPP também representará alívio para as contas

governamentais, muito deterioradas após a combinação de baixa arrecadação tributária e ampliação das despesas emergenciais de combate à pandemia.

Diante da alteração promovida pela Câmara dos Deputados, que consome uma parcela muito mais expressiva da liquidez do FGTS, as emendas apresentadas pela Senadora Rose de Freitas não podem ser acatadas, neste momento, em razão da incapacidade de solvência do Fundo. Se o Congresso permitir o saque na forma proposta de contas inativas ou o saque integral por pedido de demissão, o volume adicional de saída de recursos agravará ainda mais a situação provocada pela queda nas receitas do FGTS durante os meses de pandemia, podendo incapacitar o Fundo a honrar os pedidos de saque, o que seria ainda mais danoso ao trabalhador.

Em relação à modificação proposta pelos Senadores Weverton e Rogério Carvalho, ela também não pode ser acatada em razão da destinação original do regime do Saque-Aniversário. O trabalhador que tiver migrado de regime antes da pandemia e for demitido, poderá levantar a totalidade dos recursos não apenas de sua conta ativa, mas também de todas as contas inativas que eventualmente possuir no FGTS por meio de empréstimos bancários.

Embora o empréstimo viabilizado por meio do regime do Saque-Aniversário consuma parte dos recursos em juros, ele oferece do trabalhador acesso à quantia total depositada no FGTS, e não apenas àquela depositada em sua conta ativa (vinculada ao último empregador).

Atualmente, existem aproximadamente 5,9 milhões de trabalhadores optantes pelo saque-aniversário, os quais possuem aproximadamente R\$ 45,9 bilhões de saldo em suas contas vinculadas.

Em um cenário em que 21% dos trabalhadores optantes pelo saque-aniversário sejam demitidos até o fim de 2020, estima-se que os saques adicionais da modalidade saque-rescisão alcançariam a expressiva importância de R\$ 7,5 bilhões, valor esse que impactaria diretamente o Fundo de Garantia.

Nesse contexto, a diminuição de R\$ 7,5 bilhões em investimentos corresponderia a quase 69 mil unidades habitacionais não produzidas, aproximadamente 460 mil empregos não gerados, R\$ 3 bilhões em tributos deixariam de ser recolhidos aos cofres públicos, e uma população superior a 459 mil pessoas deixariam de receber os benefícios do Fundo.

Em síntese, as alterações propostas acrescentam, além do que já foi previsto, o total de impacto ao FGTS no valor de R\$ 24,7 bilhões.

Nesse contexto, a diminuição de R\$ 24,7 bilhões em investimentos corresponderia a quase 228 mil unidades habitacionais não produzidas, aproximadamente 1,2 milhão empregos não gerados, R\$ 9,8 bilhões em tributos deixariam de ser recolhidos aos cofres públicos, e uma população superior a 1,5 milhão de pessoas deixariam serem atendidas.

Destacamos que o valor adicional no impacto nas contas do FGTS supera a previsão do aporte de aproximadamente R\$ 21 bilhões, provenientes da transferência do patrimônio do Fundo PIS-Pasep para o FGTS, que tem o objetivo de amenizar a autorização do saque emergencial.

Em resumo, os impactos seriam de R\$ 29 bilhões: saques do FGTS para recomposição do salário anterior à pandemia, para beneficiários do Bem; R\$ 24 bilhões (emenda 144) só com relação às contas que já têm

registro de pedido de demissão; e R\$ 15 bilhões (emenda 145), contando apenas as contas inativas com mais de 1 anos de inatividade.

Nesse sentido, entendo como inadequada a proposta de suspender a vigência do regime do Saque-Aniversário durante a pandemia.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de urgência, relevância e adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela **aprovação** da Medida Provisória nº 946, de 2020, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 31, de 2020, da Câmara dos Deputados, com a acatamento integral das emendas de nºs 142 e 143 e 144, e rejeição da emenda nº 145 ao Plenário do Senado Federal, por meio da seguinte emenda de Relator:

Emenda Relator nº 146-PLEN

Acrescente-se onde couber o seguinte dispositivo ao Projeto de Lei de Conversão nº 31, de 2020, proveniente da Medida Provisória nº 946, de 2020:

“Art. X. Durante o período da pandemia previsto no caput do art. 6º desta Lei, é permitida a movimentação da totalidade dos recursos da conta vinculada no FGTS do trabalhador que tenha pedido demissão ou sido demitido sem justa causa, inclusive a indireta, de culpa recíproca e de força maior, e as contas inativas, que tiver optado pelo saque-aniversário, previsto no inciso XX do caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, não se aplicando o disposto no art. 20-A, no § 1º do art. 20-C e nos §§ 4º a 6º do art. 20-D da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator