

Impacto das Medidas do FGTS sobre a Economia

SEPLAN/MP

10/03/2017

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é uma forma de pecúlio, em nome do trabalhador, que foi criada pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, como opção ao regime de estabilidade decenal celetista, reformulado pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. O fundo é formado por depósitos mensais efetivados pelo empregador, equivalentes a 8,0% do salário pago ao empregado.

O fundo rende, ao titular da conta vinculada, 3% ao ano (a.a.) mais a taxa referencial (TR), e pode ser sacado em demissão sem justa causa, aposentadoria, aquisição da casa própria e outros motivos de saques específicos.

Esses depósitos constituem uma importante fonte de recursos para o financiamento de projetos de habitação, saneamento básico e infraestrutura. Hoje, os projetos financiados com recursos do FGTS estão presente em diversos municípios brasileiros, com obras financiadas com a aplicação de seus recursos, tendo sido efetivamente contratado mais de R\$ 85 bilhões entre 2015 e 2016, beneficiando milhões de brasileiros, gerando emprego e renda ao trabalhador, bem como novos depósitos ao FGTS, aumentando o dinamismo do mercado de trabalho e contribuindo para a retomada do crescimento econômico.

Assim, considerando tanto a situação macroeconômica, a situação do trabalhador e a política habitacional, o Governo endereçou diversas medidas que buscam acelerar a retomada do crescimento.

Esta nota procura quantificar o impacto dessas medidas sobre a economia e sobre a sustentabilidade do fundo, e, conseqüentemente, sobre a política habitacional promovida pelo FGTS.

Medidas

Nos últimos meses, o Governo tomou diversas medidas para acelerar a retomada do crescimento. São elas:

1. Possibilidade de Saque das Contas Inativas (MP 763/16)
2. Atualização dos Parâmetros do MCMV (Resolução CC-FGTS 836/17)
3. Permitir o uso do FGTS para aquisição de imóveis de até R\$ 1,5 milhão (Resolução CMN nº 4.555, de 16/2/2017)
4. Extensão de Pagamento de Dívida Imobiliária Atrasada de 3 para 12 Prestações (Resolução CC-FGTS 837/17)
5. Distribuição do Resultado (MP 763/16)
6. Redução Gradual da Multa Adicional sobre o FGTS (PLP 340/2017)

As quatro primeiras possuem impacto sobre a economia no curto prazo. As duas últimas possuem impacto relevante sobre a sustentabilidade do fundo.

1. Possibilidade de Saque das Contas Inativas

A Medida Provisória 763/2016, dispõe sobre a possibilidade de saque das contas do FGTS vinculadas a contratos de trabalhos extintos até a data de 31 de dezembro de 2015.

Segundo estimativas da Caixa Econômica Federal (CEF), a proposta tem o potencial de atingir 30,2 milhões de trabalhadores, totalizando cerca de R\$ 43,6 bilhões de reais.

Segundo a CEF, o comportamento histórico dos saques aponta que 70% dos titulares sacam os recursos liberados. Dessa forma, seria esperado um volume de retirada de recursos da ordem de R\$ 30,5 bilhões.

Dessa quantidade total de trabalhadores, cerca de 9,9 milhões terão acesso aos recursos mediante transferência automática para a conta poupança do titular – totalizando R\$ 13,4 bilhões, como previsto no Decreto nº 8.989, de 14/02/2017. A estimativa do restante do potencial – R\$ 30,2 bilhões – será considerado de acordo com o histórico de saques. Com isso, avalia-se que serão sacados aproximadamente R\$ 21,1 bilhões, totalizando R\$ 34,5 bilhões, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Saldo das Contas Inativas
(R\$ bilhões)

	Potencial	Estimativa Inicial	Estimativa com Decreto
Cientes CEF	13,4	9,4	13,4
Outros	30,2	21,1	21,1
Total	43,6	30,5	34,5

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração: SEPLAN/MP.

O impacto econômico esperado dessa medida é de um acréscimo de aproximadamente R\$ 34,5 bilhões sobre a economia.

2. Atualização dos Parâmetros do Programa Minha Casa Minha Vida

A revisão dos limites operacionais dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS se baseia nas evoluções do Índice Nacional de Custo da Construção - INCC e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, respectivamente, em 6,7% e 8,7%, no período compreendido entre out/15 e dez/16, data do último reajuste ocorreu. Os limites de faixas de renda foram ajustados em torno desses índices. Ademais, criou-se uma segunda subfaixa dentro da Faixa 3.

Tabela 2: Limite de Renda Mensal Familiar por Faixa do Programa MCMV

	Faixas Antigas	Faixas Novas
Faixa 1,5	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.600
Faixa 2	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.600
	De R\$ 2.350 a R\$ 2.700	De R\$ 2.600,01 a R\$ 3.000
	De R\$ 2.700 a R\$ 3.600	De R\$ 3.000,01 a R\$ 4.000
Faixa 3	De R\$ 3.600 a R\$ 6.500	De R\$ 4.000,01 a R\$ 7.000
	n.d.	De R\$ 7.000,01 a R\$ 9.000

Fonte: FGTS e Resolução 836/17 do CC-FGTS.

Segundo a mesma lógica, o valor máximo dos imóveis e os valores individuais dos descontos¹ foram ajustados.

Tabela 3: Limite de Valor de Imóvel Financiado pelo Programa MCMV

¹ Da mesma forma, os descontos também foram corrigidos pelo INCC. O valor máximo de desconto para o beneficiário do MCMV foi alterado de R\$ 27.500 para R\$ 29.000 para o Faixa 2 e de R\$ 45.000 para R\$ 47.500 para o Faixa 1,5.

(R\$)

Número de habitantes / Recorte Territorial*	DF, RJ E SP	SUL, ES e MG	CO, EXCETO DF	N e NE
Capitais estaduais metropolitanas	240.000	215.000	190.000	190.000
Demais capitais estaduais, municípios acima de 250 mil e RMs** acima de 100 (cem) mil	230.000	190.000	180.000	180.000
Municípios acima de 100 mil, RMs** abaixo de 100 mil e capitais regionais abaixo de 250 mil	180.000	170.000	165.000	160.000
Municípios entre 50 e 100 mil	145.000	140.000	135.000	130.000
Municípios entre 20 e 50 mil	110.000	105.000	105.000	100.000
Demais	95.000	95.000	95.000	95.000

Fonte: Resolução 836/17 do CC-FGTS.

* Valores não consideram ampliação de 25% aprovada pelo CC-FGTS. Recorte territorial definido pelo IBGE.

** Integrantes das Regiões Metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas/SP, da Baixada Santista e das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE de capital.

Simulações mostraram que o impacto dessas medidas incrementará o orçamento do FGTS em cerca de R\$ 8,6 bilhões (Tabela 4).

Tabela 4: Cenário com a Atualização de Parâmetros do Programa Minha Casa Minha Vida
(R\$ milhões)

Item	Financiamento	Subsídio	OGU	Total
Estimativa	55,6	10,3	1,1	66,9
Orçamento out/16	48,5	9,0	0,9	58,4
Incremento	7,1	1,3	0,2	8,6

Fonte: Resolução 825/16 do CC-FGTS e CEF. Elaboração: SEPLAN/MP.

O impacto financeiro esperado dessa alteração é de um acréscimo de aproximadamente R\$ 8,6 bilhões sobre a economia, dos quais R\$ 7,1 bilhões em financiamento, R\$ 1,3 bilhão em descontos do FGTS e R\$ 0,2 bilhões em subsídios do Orçamento Geral da União.

3. Permitir o uso do FGTS para aquisição de imóveis de até R\$ 1,5 milhão

A Lei 8.036/90 permite a utilização do FGTS para aquisição de imóvel, desde que a operação seja financiável nas condições vigentes para o Sistema de Financeiro da Habitação (SFH). Atualmente, o limite máximo para o SFH nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo e no Distrito Federal é R\$ 950 mil. Entretanto, a Resolução CMN 4.537/16 atualizou esse valor temporariamente para R\$ 1,5 milhão, mas não permitiu o uso de recursos do FGTS. Assim, a medida procura permitir o uso do FGTS para amortização de financiamentos do SFH de imóveis até R\$ 1,5 milhão.

Segundo a CEF, a medida resultaria em um acréscimo anual de saque na ordem de R\$ 490 milhões. Assumindo 10% de entrada sobre imóveis de R\$ 1,2 milhão (média entre R\$ 950 mil e 1,5 milhão), seriam comercializadas em torno de 4.000 unidades, gerando um consumo total de R\$ 4,9 bilhões.

Essa medida foi aprovada no Conselho Monetário Nacional (CMN) através da Resolução 4.555 de 16 de fevereiro de 2017.

Tabela 5: Simulação de Impacto da Medida
(conforme indicado)

Item	Unidade	Valor
Estimativa de orçamento FGTS	R\$ milhões	490,0
Valor individual do imóvel	R\$ milhões	1,2
Entrada	(% do valor do imóvel)	10%
Entrada	R\$ milhões	0,1
Número de imóveis	Unidades	4.000
Impacto sobre economia (R\$)	R\$ bilhões	4,9

Fonte: Caixa Econômica Federal. Elaboração: SEPLAN/MP.

O impacto econômico esperado dessa medida é de um acréscimo de aproximadamente R\$ 4,9 bilhões sobre a economia.

4. Extensão de Pagamento de Dívida Imobiliária Atrasada de 3 para 12 Prestações

O Conselho Curador do FGTS (Resolução 541/2007) permitiu o pagamento de até 3 prestações em atraso de financiamentos imobiliários de cotistas do FGTS com recursos da sua conta no fundo. Passados quase dez anos, o cenário econômico atual requereu nova providência, adequada ao nível da crise econômica que o país enfrenta, para viabilizar o uso da modalidade de pagamento de parte do valor das prestações do financiamento habitacional ao mutuário que enfrenta dificuldades para honrar seus compromissos com a casa própria, alterando o número de prestações em atraso de 3 para 12, até dezembro de 2017.

A Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) coletou dados de algumas instituições financeiras que concedem crédito imobiliário no país e estimou que, em relação aos contratos firmados no âmbito do SFH com recursos da poupança e do FGTS, há cerca de 60 mil contratos com 4 a 12 prestações em atraso.

Tabela 6: Valores de Inadimplência de Financiamento Imobiliário
(R\$ milhões)

Número de prestações vencidas	Cotistas do FGTS	Total
Entre 1 e 3	724	1.207
Entre 4 e 12	418	697
Total	1.143	1.904

Fonte: ABECIP.

Pelos controles das instituições financeiras, considerando tão somente os trabalhadores cotistas do FGTS, os valores potenciais foram estimados em torno de R\$ 418 milhões, bastante concentrado em famílias com renda média mensal de até R\$ 6.500.

A implementação desta alteração possibilitará ao trabalhador regularizar a sua situação, habilitando a voltar a honrar os pagamentos futuros e evitando que o trabalhador perca eventualmente seu imóvel por incapacidade de honrar as prestações.

A medida impacta indiretamente porque permite apenas o pagamento de dívida, mas é plausível assumir que a medida abre espaço para que o consumidor volte a consumir parte do que devia e, com a medida, deixará de dever. Para o exercício aqui em discussão, assumiu-se que 50% do valor a ser pago será utilizado para consumo.

Impacto sobre a economia

A partir das Tabelas de Recursos e Usos (TRU) de 2014 disponibilizadas pelo IBGE, calculou-se uma matriz insumo-produto (MIP) com a finalidade de estimar o impacto que as medidas citadas produziram no PIB (Tabela 7).

O impacto das medidas citadas sobre a economia depende de como impactarão a demanda no curto prazo. Exceto pelo pagamento de prestações atrasadas, as outras medidas devem ter impacto direto sobre o consumo das famílias.

Tabela 7: Estimativa de Impacto sobre a Economia em 2017

(Unidade indicada)

Medida	R\$ bilhões	Participação no PIB (%)	Impacto sobre PIB (p.p.)
Contas Inativas	34,5	0,51	0,48
Parâmetros do MCMV	8,6	0,13	0,12
CMN R\$ 1,5 milhão	4,9	0,07	0,07
Parcelas atrasadas de 3 para 12	0,2	0,00	0,00
Total	48,2	0,71	0,67

Fonte: SEPLAN/MP.

Assim, o impacto total sobre o PIB deve ser de aproximadamente 0,7 p.p., concentrado predominantemente em 2017.

Sobre a Sustentabilidade do FGTS

A concepção dessas medidas considerou a disponibilidade de recursos e a sustentabilidade do FGTS no longo prazo. Para analisar a sustentabilidade do fundo, há duas outras medidas que, embora não tenham impacto direto e imediato sobre a economia, impactam a sustentabilidade do FGTS no longo prazo. Trata-se da Distribuição de Resultado e da Redução Gradual da Multa Adicional.

5. Distribuição do Resultado (MP 763/16)

A proposta distribui parte do resultado do FGTS de 2016 e deve ser implementada até ago/2017. A distribuição será ponderada pelos saldos das contas vinculadas dos trabalhadores existentes em dez/16, e assim sucessivamente para os próximos anos. Esses valores serão creditados às contas vinculadas e se manterão como passivo do fundo, sujeito às mesmas regras atuais de saque, não comprometendo o FGTS. Essa distribuição de resultado aumentará consideravelmente a remuneração das contas.

6. Redução Gradual da Multa Adicional sobre o FGTS (PLP 340/2017)

A Lei Complementar nº 110/2001 instituiu a multa adicional de 10% em casos de demissão sem justa causa, para custear os dispêndios decorrentes da atualização monetária dos Planos Econômicos. Entretanto, já em 2012, o montante arrecadado foi suficiente para cobrir o passivo, mas a multa continua sendo cobrada, encarecendo os custos trabalhistas e, conseqüentemente, enfraquecendo a competitividade no país. Logo, faz-se necessário a adoção de medidas que contribuam para reduzir custos das atividades empresariais. No entanto, a eliminação súbita da multa adicional pode causar impacto significativo sobre a administração

dos recursos do FGTS. Assim, a proposta sugere uma redução gradual da multa adicional, de forma a reduzir o impacto sobre a gestão de ativos e passivos do FGTS.

Impacto sobre o FGTS

Simulando o impacto direto e indireto de todas essas medidas sobre o FGTS, observa-se que o fundo se mostra sustentável tanto em termos de liquidez no curto prazo quanto em termos de solidez no longo prazo sob o ponto de vista da administração de ativos e passivos. A sustentabilidade do FGTS é avaliada em função de diversos indicadores, previstos na Lei 8.036/90 e na Resolução CC-FGTS 702/12. Em especial, vale enfatizar (1) a margem operacional, (2) a margem prudencial, e (3) a reserva de liquidez.

Tabela 8: Indicadores de Sustentabilidade do FGTS

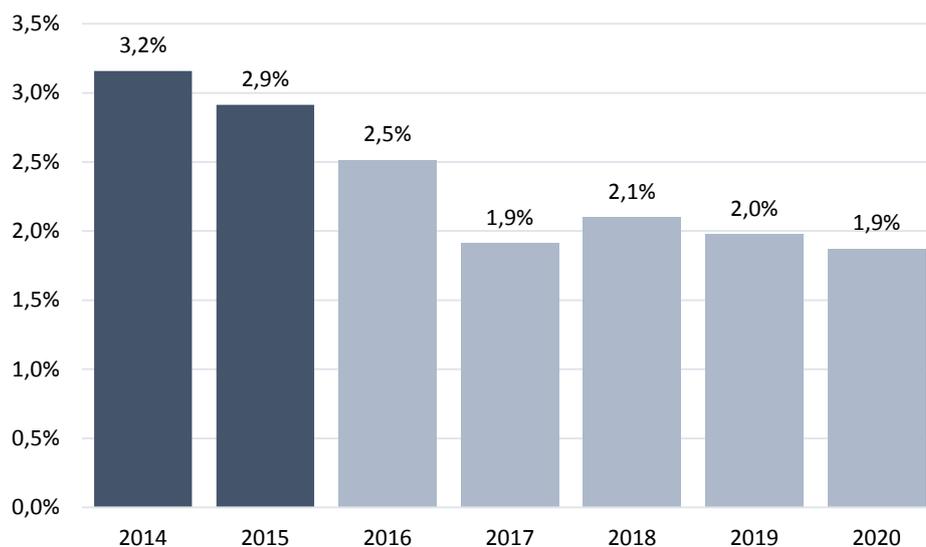
Normativo	Conceito	Restrição
Margem Operacional	Lei 8036 Art. 9 §1º	Rentabilidade > Custos + Reserva Técnica
Margem Prudencial	Resolução 702/12 Art. 4º	$MP = (RT - DT)/Ativo \geq 1\%$
Reserva de Liquidez	Resolução 702/12 Art. 3º §1º e §2º	RL = Soma (3 meses de Saques) RL $\geq 4\%$ Saldo Depósitos da CV

Fonte: Lei 8.036/90 e na Resolução CC-FGTS 702/12.

Em simulações realizadas na SEPLAN/MP, todos esses indicadores apontam sustentabilidade do FGTS, mesmo em cenários estressados.

Um dos principais indicadores para a sustentabilidade do fundo é a margem prudencial, cujo comportamento se observa no Gráfico 1 abaixo. Pode-se observar que ela já apresenta uma redução desde 2014, com uma queda maior estimada em 2017, porém demonstra uma estabilização nos anos seguintes (2018 a 2020), com as medidas sugeridas, em patamares sustentáveis.

Gráfico 1: Simulação de Margem Prudencial
(% do ativo)



Fonte: Demonstrações Financeiras do FGTS (2014 e 2015) e Estimativas SEPLAN/MP para os anos seguintes, baseados na peça orçamentária aprovada em out/16 no CC-FGTS.

Ademais, essas simulações permitem também a manutenção da política habitacional atualmente vigente (e mesmo sua expansão, conforme anunciado pela atualização dos parâmetros do MCMV).

Conclusões Preliminares

Nos últimos meses, foram tomadas diversas medidas sobre o FGTS para acelerar a retomada do crescimento, com impactos sobre a economia no curto prazo, contribuindo para o crescimento do emprego e da renda já neste ano. Essas medidas não impactam a sustentabilidade do FGTS e permitem a manutenção das políticas habitacionais.