

# Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa: o papel do FGTS

JULIANA CAMARGOS COSTA / BELO HORIZONTE, 2010

## Resumo

Esta monografia tem por objetivo analisar o papel da Caixa Econômica Federal, por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no desenvolvimento econômico contemporâneo brasileiro. A razão do tema deve-se à publicação, pelo Banco Mundial, em 2005, do relatório *Brazil Investment Climate Assessment*, que propõe a extinção do FGTS sob a justificativa de que ele prejudicaria o crescimento econômico do país e a relação entre firmas e empregados. A partir de dados numéricos e de ensaios estatísticos, procurou-se mostrar a relevância dos recursos do Fundo como fonte de renda para os trabalhadores desempregados, permitindo a manutenção do consumo e da atividade econômica durante os períodos de recessão. Analisando-se as críticas do Banco Mundial ao FGTS à luz das teorias da demanda efetiva, de Keynes, e da teoria do excedente, de Sraffa, concluiu-se que a visão do Banco Central deriva da teoria neoclássica, a qual apresenta sérias inconsistências.

**Palavras-chave:** ciclo econômico, FGTS, estabilizador automático.

## Sumário

1. Introdução
  2. FGTS: origem e princípios de criação
  3. O Banco Mundial e as críticas ao FGTS
  4. Análises e críticas das propostas do Banco Mundial
    - 4.1 A crítica keynesiana: emprego e demanda efetiva
    - 4.2 A crítica sraffiana: formação dos preços e a lei dos rendimentos decrescentes
    - 4.3 FGTS e formação de preços
  5. A importância do FGTS como estabilizador automático da economia
  6. Conclusão
- Referências bibliográficas



## 1. Introdução

Uma das principais questões abordadas nas propostas de reforma tributária em debate no Brasil é a racionalização do sistema e a redução da carga tributária incidente sobre a atividade produtiva. Especificamente em relação aos encargos sobre a folha de pagamentos, afirma-se que estes representam um obstáculo à ampliação do emprego formal e à elevação do grau de competitividade da economia, além de criar um desestímulo ao investimento em capital humano.

Em consonância com essa visão, o Banco Mundial, em relatório publicado em 13 de dezembro de 2005, por ocasião do Seminário Agenda Microeconômica: Evidências e Perspectivas, promovido em conjunto com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), avaliou que a atual legislação trabalhista brasileira pode ter efeitos negativos sobre o desenvolvimento tecnológico, o crescimento econômico no longo prazo e as exportações, além de fragilizar a relação entre firmas e empregados. Argumenta-se, por outro lado, que a desoneração da atividade produtiva trará ganhos de produtividade, melhoria das condições de concorrência internacional e benefícios de preços e qualidade para o consumidor.

Como alternativa à desoneração, o Banco Mundial sugere, entre outras ações, a total eliminação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ou pelo menos que os trabalhadores tenham acesso mais flexível às contas vinculadas, passando a contribuição de 8% sobre o salário diretamente ao trabalhador, assim como a multa rescisória de 40%, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Até que ponto essas críticas estão respaldadas em um embasamento teórico consistente? Para analisar as propostas de extinção ou reformulação do FGTS, há de se considerar vários fatores, como os que levaram à sua criação e os possíveis prejuízos que sua extinção causaria à economia, sobretudo no tocante à geração de empregos diretos e indiretos, ligada a seu papel no financiamento da construção civil.

Por tudo isso, é oportuno empreender um estudo sobre o FGTS e seu papel na economia brasileira, debatendo os argumentos segundo os quais ele prejudicaria a competitividade da produção nacional e o crescimento econômico do país.

Para tanto, será analisada neste trabalho a utilização do fundo no tocante aos princípios de sua criação; a função do FGTS como mecanismo estabilizador automático do ciclo econômico; se a contribuição para o fundo onera as empresas a ponto de afetar os lucros e o crescimento da economia.

Quanto à metodologia, este trabalho é uma pesquisa descritiva, que busca registrar, analisar, classificar e interpretar dados com o mínimo de interferência do pesquisador. A forma de abordagem é qualitativa, pois as informações obtidas não serão necessariamente quantificáveis, e os dados serão examinados indutivamente. Quanto aos meios, a pesquisa é documental, tendo sido realizada em fontes escritas como livros, artigos e documentos, além de dados numéricos já coletados por órgãos de pesquisa econômica, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Gaged), a Relação Anual de Empregados e Desempregados (Rais), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). As ferramentas para análise de dados são o *software* Minitab e o Microsoft Excel.

O trabalho foi dividido em seis partes, incluindo esta Introdução. O item 2 inicia com um breve histórico do período que antecede o FGTS, analisando os fatores que levaram à sua instituição e o próprio funcionamento do Fundo. No item 3, apresentam-se as principais críticas do Banco Mundial à legislação trabalhista brasileira e especificamente ao FGTS, abordando-se o contexto de criação do Banco e seu instrumental teórico. No item 4 analisa-se a consistência das propostas de extinção do Fundo, sugeridas pelo Banco Mundial, bem como o efeito da contribuição, para o Fundo, de parcela sobre o lucro das empresas. No item 5 procura-se avaliar a função do FGTS como um dos estabilizadores automáticos da economia em períodos de recessão, chegando-se, então, às considerações finais, apresentadas na Conclusão.

## 2. FGTS: origens e princípios de criação

Pode-se afirmar que a criação do FGTS atendeu a três objetivos principais: a) funcionar como alternativa ao regime de estabilidade no emprego, instituído pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo ao trabalhador demitido sem justa causa uma indenização pelo tempo de serviço prestado; b) desonerar as empresas dos altos custos representados pela estabilidade aos dez anos de serviço; c) gerar fonte de recursos para o Banco Nacional da Habitação (BNH) no financiamento da construção de moradias.

Esses três objetivos refletiram o cenário que se afigurava à época, caracterizado pela necessidade de criação de um mecanismo de indenização trabalhista e pelo problema habitacional, representado pelo déficit de sete milhões de moradias.

No que diz respeito à necessidade de criação de um mecanismo de indenização, cabe ressaltar que o sistema impeditivo da dispensa do empregado, conhecido como "estabilidade", nasceu inicialmente no setor público,<sup>1</sup> com a Lei nº 2.924/1915. No entanto, foi somente com a CLT, instituída em 1943, que a estabilidade foi garantida a todos os empregados com dez anos ou mais de serviços prestados. Atingida a estabilidade, a empresa somente poderia demitir o trabalhador por motivo de falta grave ou circunstância de força maior devidamente comprovada em juízo.

Contudo, os dispositivos contidos na CLT necessitavam ser complementados para que algumas falhas e efeitos maléficos sobre as relações entre empregados e empregadores fossem contornados. A dispensa sem justa causa de trabalhadores com tempo de serviço no limiar da estabilidade, e a ausência de um mecanismo eficiente que incentivasse ou determinasse a formação de um fundo de indenizações por parte das empresas refletiam a insuficiência da legislação em vigor até meados dos anos 1960 (Almeida e Chautard, 1976). Sendo a dispensa sem justa causa um evento considerado provável, o dispositivo da

---

<sup>1</sup> De acordo com Martins (2000, p.26), no artigo 149 da Constituição de 1824 já havia uma noção genérica de estabilidade: os oficiais do Exército e da Armada só poderiam ser privados de suas patentes por sentença proferida em juízo competente. A Constituição de 1891, no artigo 76, modificava um pouco essa orientação: os oficiais do Exército e da Armada só perderiam suas patentes por condenação a mais de dois anos de prisão, transitada em julgado nos tribunais competentes. Já no artigo 57, assegurava aos juízes federais a vitaliciedade no cargo, que só poderiam perder por sentença judicial.

indenização seria interpretado como uma função de custo crescente, que se tornaria particularmente significativo após os dez anos de serviços prestados pelo empregado.

Em relação ao setor habitacional, somente nos idos de 1945, no governo de Getúlio Vargas, o tema passou a ser um dos projetos efetivos do Estado. A partir do crescimento acelerado da população e da carência de moradias adequadas, constatou a necessidade de se instituir um sistema financeiro especializado no financiamento de moradias. Sendo assim, em 1964, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instaurando-se no país uma política urbana efetiva de moradia.

De início, o BNH constituía-se de um fundo garantido pela arrecadação obrigatória de 1% dos salários sujeitos ao regime da CLT e de uma taxa compulsória de 4% cobrada sobre o recebimento de aluguéis contra a emissão de letras imobiliárias em favor dos locadores. Contudo, esses recursos mostraram-se insuficientes, na época, para suprir o déficit habitacional estimado e a demanda de financiamento para construção.

Desta forma, a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, que criou o FGTS, por um lado assegurou aos empregados um pecúlio pelo tempo de serviço prestado às empresas, proporcionando-lhes uma reserva de numerário para quando fossem dispensados do serviço, podendo inclusive sacá-lo em outros casos previstos em lei,<sup>2</sup> e, por outro lado, garantiu uma fonte de recursos para o BNH para o financiamento habitacional.

No entanto, a partir da década de 1970, uma série de fatores afetou fortemente o BNH, que, em 21 de novembro de 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.291, foi extinto, no contexto de uma profunda reestruturação<sup>3</sup> no SFH e na gestão do FGTS, que ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. Atualmente, as normas que regem o FGTS estão dispostas na Lei nº 8.036/1990, de 11 de maio de 1990, e no Decreto nº 99.684/90, de 8 de novembro de 1990.

---

<sup>2</sup> Conforme o artigo 35, da Lei nº 8.036/1990, que revogou a Lei nº 5.107/1966, a conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações: I – despedida sem justa causa; II – extinção de empresa, fechamento de qualquer de seus estabelecimentos, filiais ou agências, supressão de parte de suas atividades, ou, ainda, falecimento do empregador individual; III – aposentadoria concedida pela Previdência Social; IV – falecimento do trabalhador; V – pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do SFH; VI – liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor de financiamento imobiliário concedido no âmbito do SFH; VII – pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria; VIII – quando permanecer 3 (três) anos ininterruptos, a partir de 14 de maio de 1990, sem crédito de depósitos; IX – extinção normal do contrato a termo, inclusive o dos trabalhadores temporários regidos pela Lei nº 6.019, de 1974; X – suspensão do trabalho avulso por período igual ou superior a noventa dias; XI – quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for acometido de neoplasia maligna; XII – aplicação, na forma individual ou por intermédio de Clubes de Investimento – CI-FGTS, em quotas de Fundos Mútuos de Privatização – FMP- FGTS; XIII – quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes for portador do vírus HIV; XIV – quando o trabalhador ou qualquer de seus dependentes estiver em estágio terminal, em razão de doença grave.

<sup>3</sup> Com a extinção, as atribuições do BNH foram distribuídas entre o então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Ao MDU coube a formulação da política habitacional e desenvolvimento urbano; ao CMN coube orientar, disciplinar e controlar o SFH; ao Bacen, a fiscalização das instituições financeiras que integram o sistema e a elaboração das normas relativas à poupança; e à CEF, toda a administração do passivo, ativo, do pessoal e dos bens do BNH e a gestão do FGTS (Caixa Econômica Federal, 2006, v. 1).

### 3. O Banco Mundial e as críticas ao FGTS

Para entender as estratégias do Banco Mundial e rebater seu argumento de que o FGTS seria um empecilho ao crescimento do Brasil, é preciso levar em conta o contexto econômico que vigorava na época em que o Banco foi criado.

O Banco Mundial foi fundado num ambiente político-econômico conturbado, durante a Segunda Guerra Mundial, por ocasião da Conferência de Bretton Woods,<sup>4</sup> em julho de 1944. Naquele momento, a reconstrução das nações devastadas pela guerra era prioridade nas pautas de discussão, não só do Banco, mas também dos governos dos países desenvolvidos, inclusive os Estados Unidos, seu principal patrocinador. Além disso, as depressões econômicas anteriores e o sentimento de que a economia de mercado não tinha mecanismos confiáveis de autorregulação, criavam a necessidade de intervenção na economia.

Porém, a superação dos problemas da época e a reconstrução da Europa, além do desenvolvimento econômico do pós-guerra, aos poucos fizeram com que o pensamento anterior se modificasse, dando lugar à noção de que o capitalismo seria eficiente e possuía mecanismos de autorregulação, o que deu origem a novos modelos e teorias econômicas. Como resultado, o Banco abandonou sua postura de apoiar a industrialização dos países subdesenvolvidos, em favor de uma perspectiva de liberalização dos mercados e de redução do setor público na economia.

Baer e Lichetensztein (1987) afirmam que, ao longo dos anos, o Banco Mundial sofreu várias mudanças em sua estrutura de funcionamento, sendo que as políticas norte-americanas foram as que mais tiveram influência sobre ele. A esse respeito, Bresser Pereira (1995) avalia que a ideia inicial, de que a instituição deveria funcionar baseada na combinação da ação do Estado com a de empresários privados, aos poucos foi deixada de lado, cedendo espaço para a agressiva ideologia antiestatal da teoria neoclássica.

A teoria neoclássica, ou ortodoxa, baseia-se no "princípio da substituição", ou seja, na lei dos rendimentos marginais decrescentes, que estabelece a existência de uma relação geral inversa entre o preço e a quantidade utilizada de um fator, de forma que os preços dos fatores refletem a escassez relativa dos insumos de produção (Serrano e Medeiros, 2004). Outra ideia paradigmática é de que as forças de mercado conduzem a economia para o equilíbrio de pleno emprego. Conforme salienta Gremaud *et. al.* (2003), a teoria neoclássica supõe que existam tendências do autoajuste na economia, ou seja, que haveria estabilidade no setor privado, e o pleno emprego seria atingido a partir do momento em que o governo parasse de intervir na economia, bastando para tanto a flexibilidade de preços e salários. Outra proposição básica desenvolvida pelos neoclássicos é a "dicotomia clássica", estabelecendo que os fatores reais determinam os preços relativos, enquanto o nível de preços é ditado pela quantidade de moeda na economia.

---

<sup>4</sup> O Acordo de Bretton Woods, assinado em julho de 1944, definiu um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular as relações políticas, comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Entre outras disposições, foi estabelecida a conversibilidade indireta das moedas em ouro. Para isso, cada país tinha como obrigação manter a taxa de câmbio de sua moeda dentro de um determinado valor em termos de ouro (Baer e Lichtensztein, 1995). O Fundo Monetário Internacional (FMI), também criado à época, provia financiamento aos países para suportar as dificuldades temporárias de pagamento.

Baseado nessa teoria, o Banco Mundial, no relatório *Brazil Investment Climate Assessment – ICA* (2005), endereça sérias críticas ao Brasil, principalmente em relação ao ambiente de investimentos. Segundo ele, a corrupção, a criminalidade, os altos impostos e os custos trabalhistas são indicadores que contribuem para o baixo índice de desenvolvimento do país.

A primeira crítica do Banco Mundial estabelece que, pelo lado da demanda, a legislação trabalhista brasileira, inclusive os impostos sobre a folha de pagamento e os benefícios trabalhistas, aumentaria os custos da empresa, comprometendo negativamente as decisões sobre contratações e investimentos, afetando diretamente a produtividade e os lucros da empresa e, indiretamente, o nível da demanda por trabalho.

O relatório salienta ainda que a demanda por trabalho em uma economia competitiva, bem como os salários, deveria ser determinada pelo mercado. No entanto, esses elementos (salário e demanda por trabalho) seriam distorcidos pela legislação trabalhista, inclusive pelos benefícios recebidos pelo trabalhador, que são uma função do salário monetário. Essa distorção seria particularmente grave no Brasil, em razão dos elevados encargos trabalhistas. Conforme assinala Ulyseia (2004), citado pelo relatório, esses encargos no Brasil estão acima da média da América Latina, da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) e dos nossos países vizinhos: "Estima-se que o valor total dos impostos e dos benefícios trabalhistas aumenta os gastos com remuneração em mais de 50%, no Brasil" (Word Bank, p.110). Ou seja, um trabalhador que tem salário mensal de R\$1.000,00 custará à empresa mais de R\$1.500,00.

Segundo o Banco Mundial (Word Bank, 2005), os benefícios trabalhistas, como o FGTS e o seguro-desemprego, contribuiriam para diminuir o nível de emprego, limitando a flexibilidade da mão de obra, reduzindo a produtividade do trabalho e a adoção de novas tecnologias. O salário mínimo e os benefícios ao trabalhador, que são função do salário, distorceriam a relação trabalhista: quando o salário é determinado pelo governo, e não pelas empresas, os ajustes tendem, na maioria das vezes, a um nível superior ao do salário de mercado, fazendo com que as empresas demitam seus trabalhadores produtivos. Como afirma o Banco Mundial, quando os salários são estipulados acima do salário real, fruto da produtividade marginal do trabalho, os custos para as empresas são maiores, ocasionando, assim, o desemprego. Além disso, o aumento do salário acima da produtividade do trabalho traria benefícios aos trabalhadores somente a curto prazo, pois a longo prazo há um declínio da renda líquida desses trabalhadores.

Em relação ao FGTS, o Banco Mundial afirma ainda que benefícios como este incentivam o trabalhador a se comportar forçando as empresas a demiti-lo. Além disso, também incentivaria os trabalhadores a entrar em acordo com os empregadores para a demissão ilegal, permitindo aos primeiros ter acesso aos benefícios por demissão. Assim, durante o período em que recebesse os benefícios, o empregador o contrataria informalmente e depois de aproximadamente três meses o readmitiria na empresa. Esse tipo de relação entre trabalhadores e empregadores contribuiria, pois, para a curta duração do contrato de trabalho no Brasil.

Por fim, o estudo prevê que uma redução de benefícios trabalhistas poderia levar a um aumento do emprego e a uma melhor composição da força de trabalho. A produtividade do trabalho aumentaria se as leis trabalhistas fossem ditadas pelo mercado, e não pelo governo,

pois as decisões seriam baseadas no porte, no tempo de atividade e no nível tecnológico da firma (salários, benefícios do trabalhador, impostos sobre a folha de pagamentos, admissão-demissão, capacitação da força de trabalho etc.). Conclui o relatório que os benefícios pela “perda do emprego” (FGTS, seguro-desemprego e multa rescisória de 40%) deveriam ser dinâmicos, desmotivando os trabalhadores a assinar acordos de demissão. Nesse sentido, o Banco Mundial sugere que se permita um acesso mais flexível às contas de FGTS, ou ele seja eliminado de todo, incorporando ou não os 8% sobre o salário nos vencimentos do trabalhador, enquanto o pagamento da multa de 40% seria feito diretamente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>5</sup>

#### 4. Análises e críticas das propostas do Banco Mundial

##### *4.1 A crítica keynesiana: emprego e demanda efetiva*

Uma das principais suposições neoclássicas era de que o mercado de trabalho é um mercado de vendedores, no qual o trabalho pode ser vendido a qualquer momento desde que os trabalhadores aceitem reduzir os salários. Acreditava-se que o mercado de bens (preços) e o mercado de trabalho (salários) se equilibrariam automaticamente graças à flexibilidade de preços e salários diante das pressões do mercado. A causa do desemprego seria a elevação dos salários, promovida pela ação dos sindicatos.

Porém, um exemplo prático da ineficácia da teoria neoclássica foi observado na economia mundial, no início dos anos 1930, quando se constatou que a teoria ortodoxa era incapaz de explicar o que estava ocorrendo durante a chamada Grande Depressão:

Apesar de os salários nominais estarem despencando, o desemprego foi crescente nos primeiros anos da década, tendo atingido o pico de 25% no ano de 1933, ou seja, um quarto da força de trabalho não conseguia emprego, mesmo aceitando reduções de salário. As livres forças de mercado não pareciam ser capazes de recolocar a economia no trilho do crescimento e da plena ocupação da força de trabalho. (Lopes e Vasconcellos, 2000, p.113)

Com esse cenário exposto, fortaleceram-se ideias que viam o problema da depressão econômica como insuficiência de demanda agregada. Dessa forma, mudava-se o foco da análise, saindo da oferta agregada, das condições tecnológicas e do estoque de fatores de produção como determinantes do nível de produto, e passando para a análise da demanda agregada.

Nesse sentido, John Maynard Keynes desenvolveu, em 1936, o chamado “princípio da demanda efetiva”, como base para a determinação do produto e da renda. Não foi somente ele quem pensou esse princípio, pois o economista polonês Mikhail Kalecki também chegou a conclusões semelhantes: “Rompia-se com a ideia de passividade da demanda e de automatismo de sua adequação à oferta” (ibid., 2000, p.113).

<sup>5</sup> O FAT é um fundo contábil de natureza financeira, instituído com o objetivo de custear o Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico (Lei nº 7.998/1990).

Segundo Keynes (1970), quando o emprego aumenta, a renda global também aumenta. Porém, a psicologia da comunidade, chamada por ele de "propensão a consumir", é tal que uma elevação da renda provoca uma elevação do consumo, porém não na mesma magnitude. Assim, já que o aumento da propensão a consumir é menor que o aumento da renda, os empresários poderão sentir uma perda de rendimentos (porque o crescimento das vendas de seus produtos é menor que o aumento da renda da comunidade). Portanto, deve haver um incentivo ao investimento suficiente para absorver o excesso de produção sobre o que a comunidade deseja consumir, a fim de que os empresários tenham uma receita necessária para manter o nível de emprego. Isto é, o emprego não pode aumentar se não houver um incentivo a investir.

De acordo com a teoria da demanda efetiva de Keynes,

A quantidade de mão de obra (N) que os empresários resolvem empregar depende da soma (D) de duas quantidades, isto é,  $D_1$ , o montante que se espera ver a comunidade gastar em consumo, e  $D_2$ , o montante que se espera vê-la dedicar a novos investimentos. D é o que chamamos antes de demanda efetiva. (Keynes, 1970, p.40)

Por sua vez, o investimento depende da viabilidade e da rentabilidade esperadas, dadas as expectativas do mercado e também da taxa de juros – quanto menor a taxa de juros, melhor a disposição dos empresários em investir. Uma vez que o consumo é estável, o investimento é o grande determinante da demanda agregada.

Para Keynes, o empresário toma sua decisão de quantos trabalhadores contratar e de quanto produzir com base em quanto ele espera vender:

A conduta de cada firma individual, ao fixar sua produção diária, é determinada pelas previsões a curto prazo – previsões relativas ao custo da produção em diversas escalas e previsões relativas ao produto da sua venda. Quando a produção se destina a ser adicionada ao equipamento produtor ou mesmo a ser vendida a distribuidores, essas previsões dependerão em grande parte das previsões de longo prazo (ou prazo médio) de outras pessoas. São estas diversas previsões que determinam o volume de emprego oferecido pelas empresas. (Ibid., p. 56)

Observa-se, portanto, que definir o volume de emprego é uma atribuição dos empresários, com base em quanto eles esperam vender, e não do mercado de trabalho. Dessa forma, numa situação de desemprego, segundo Keynes, de nada adianta a redução salarial para induzir mais contratações se os empresários acharem que não terão para quem vender a produção adicional. Nesse sentido, reduções salariais ainda podem ter um sinal adverso sobre as expectativas dos empresários, agravando o desemprego.

Este é o ponto crucial da teoria da demanda efetiva – segundo a qual uma redução nos salários provocará uma redução no consumo operário, o que diminuirá a demanda efetiva e a renda dos empresários. Por conseguinte, os empresários reduzirão a produção, o que afetará negativamente a renda global, contraindo o emprego e provocando novas reduções salariais.

Essa ideia vai de encontro à teoria neoclássica – embasamento teórico do Banco Mundial – segundo a qual os empresários creem que podem obter maiores lucros e aumentar a contratação de mão de obra a partir da redução de salários (considerando os salários com todos os seus encargos trabalhistas). Eles esperam produzir e vender mais, com um lucro

líquido maior, apenas porque reduziram os custos. Esperam também empregar maior número de trabalhadores para expandir ainda mais a produção e, logo, obter mais lucros. Ou seja, vigora a lei de Say: "A oferta cria sua própria procura."

Porém, de acordo com a teoria da demanda efetiva, a redução do salário poderá diminuir a demanda agregada; nesse caso, os lucros somente poderiam aumentar se:

1º) a propensão marginal a consumir fosse igual à unidade, de forma que o rendimento adicional vá inteiramente na procura de consumo, desembaraçando dessa forma o mercado da oferta adicional de bens produzidos em consequência do aumento do emprego;

2º) houvesse um aumento da procura de investimento igual à diferença entre o aumento do rendimento e o aumento do consumo. Tal aumento na procura de investimento só poderia ocorrer se houvesse um aumento na eficácia marginal do capital relativa à taxa de juros, uma vez que estes dois fatores são os determinantes do incentivo para o investimento. (Dillard, 1986, p.193)

Desse modo, como a redução de salários não conduz a uma elevação da eficácia marginal do capital, tampouco à diminuição da taxa de juros, conclui-se que a redução dos salários não elevará os lucros das empresas. Pelo contrário, se não houver demanda adicional, caso aumentem a produção, as empresas só conseguirão vender seus produtos com perdas, em razão da queda da demanda por consumo provocada pela redução da renda dos trabalhadores. Não se evidencia, pois, qualquer tendência direta de redução das taxas de salário monetário no incremento do emprego.<sup>6</sup> "O emprego só pode aumentar se houver um incremento na propensão marginal a consumir, ou um aumento na eficácia marginal do capital, ou uma redução na taxa de juros" (ibid., 1986, p.193), através de políticas monetária e fiscal expansionistas que elevem o volume da demanda efetiva.

#### 4.2 A crítica sraffiana: formação dos preços e a lei dos rendimentos decrescentes

A análise do Banco Mundial apresenta sérias inconsistências. Em primeiro lugar, porque, já a partir dos anos 1930, surgia grande insatisfação com os resultados que a teoria neoclássica oferecia; a tendência automática ao pleno emprego, a inexistência de desemprego voluntário e de capacidade ociosa não planejada não se verificavam empiricamente. Pelo contrário, as evidências mostravam pessoas em busca constante por empregos, mas sem sucesso.

Sraffa, em *Produção de mercadorias por meio de mercadorias*, critica fortemente a teoria ortodoxa. Ele demonstra que, partindo-se da condição de equilíbrio de longo prazo<sup>7</sup> – no qual os preços se igualam aos custos de produção –, é possível determinar os preços das mercadorias sem referência à demanda (Kuntz, 1976).<sup>8</sup> Dadas a tecnologia de produção e a

<sup>6</sup> Para mais detalhes quanto às repercussões indiretas de uma redução salarial sobre as variáveis propensão marginal a consumir, eficácia marginal do capital e taxa de juros, ver Dillard, 1986, p.194-8.

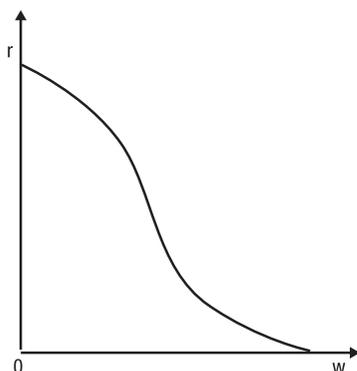
<sup>7</sup> "O conceito de longo prazo significa que, em equilíbrio, os preços devem se igualar aos custos de produção, definidos como custos de matérias-primas e depreciação do capital, mais custos dos fatores produtivos, cada um valorizado de acordo com sua taxa normal. Já no curto prazo, pode haver divergência dos preços de mercado em relação aos preços de equilíbrio, de acordo com fatores acidentais ou temporários" (Gontijo, 1997, p.254).

<sup>8</sup> Isso não quer dizer que ele considerava o papel dos níveis produtivos e da demanda agregada dispensáveis para a determinação dos preços, mas que era possível, sem a utilização dessas variáveis, determinar os preços das mercadorias.

taxa de salários, os preços relativos estarão totalmente determinados. Tudo isso viria na contramão da teoria neoclássica, segundo a qual os preços também refletem as preferências dos consumidores, resultantes do jogo da oferta e da demanda; e os salários e a taxa de lucro são determinados simultaneamente, mas também resultam do jogo entre oferta e demanda desses “fatores de produção”.

Como a taxa de lucro é igual à diferença entre a relação produto/capital, e o produto da taxa de salários pela relação trabalho/capital, a teoria neoclássica supõe, em razão da “lei dos rendimentos decrescentes”, que, à medida que aumente o salário, a fronteira de lucro-salário passe a ser cada vez menos inclinada; em outras palavras, que seja estritamente convexa da origem – supondo-se a existência de infinitas técnicas disponíveis –, ou, presumindo-se um número finito de técnicas, que seja convexa. Isso porque, como a inclinação da fronteira de lucro-salário representa a relação trabalho/capital ( $L/K$ ), a “lei dos rendimentos decrescentes” requer que essa relação caia à medida que cresça a relação taxa de salários/taxa de lucro. Para se obter uma fronteira de lucro-salário convexa, a condição necessária e suficiente requer, por sua vez, que as curvas de lucro-salário se tornem “retas”. Porém, como é demonstrado por Sraffa, as curvas de lucro-salário podem assumir qualquer formato, desde que estritamente decrescentes (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Curva de lucro-salário**



Mas, se não há fundamento consistente para a “lei dos rendimentos decrescentes”, tampouco se pode produzir uma curva de demanda por trabalho decrescente, como supõe a análise do Banco Mundial, que relaciona o volume do emprego de forma inversa ao salário real. Em outras palavras, não existe relação unívoca entre custos salariais e nível de emprego, e é inteiramente falaciosa a suposição de que o encarecimento do trabalho proporcionado pelo FGTS reduziria, via curva de demanda por trabalho, o volume do emprego.

### 4.3 FGTS e formação de preços

Como foi demonstrado por Sraffa (*apud* Kuntz, op. cit.), na seção anterior, uma elevação nos salários provocará um aumento dos custos salariais e, conseqüentemente, uma elevação

de preços. Por outro lado, a mesma elevação nos salários provocará queda da taxa de lucro, o que levará a uma queda dos custos de capital e, por conseguinte, à redução dos preços.

Em outras palavras, há um aumento dos preços dos produtos trabalho-intensivo e uma queda dos preços dos produtos capital-intensivos. Não se estabelece, portanto, relação inequívoca entre salários e preços de equilíbrio.<sup>9</sup> Apenas os preços relativos são afetados, pois os absolutos não dependem da taxa de salários. Desse modo, não existe relação direta entre salários e preços, de tal forma que os salários – bem como os benefícios, que são sua função – não afetam a competitividade da firma, ao contrário do que argumenta o Banco Mundial.

Outro motivo pelo qual os salários, e os benefícios a eles atrelados não devem se reduzir refere-se à condição necessária para a reprodução da força de trabalho. Supondo que a classe trabalhadora se reproduza – condição mesma da persistência da sociedade no tempo –, o salário e os benefícios recebidos pelos trabalhadores devem ser pelo menos suficientes para a reprodução da capacidade de trabalho; isto é, devem cobrir não só os gastos de subsistência do trabalhador e de sua família, mas também os gastos indispensáveis com saúde, educação, transporte e lazer.

Todavia, o que se observa, desde o surgimento da economia de mercado, é que, em razão da concorrência entre os trabalhadores e da existência de desemprego, os baixos salários daí resultantes podem impedir que os trabalhadores obtenham os meios imprescindíveis à reprodução de sua capacidade de trabalho. Essa situação exigiu, ao longo dos anos, a criação de todo um aparato legal-institucional que garantisse a reprodução da força de trabalho, e foi essa a motivação para a criação de um salário mínimo em vários países.

Como se viu no Capítulo 2, no Brasil, o salário mínimo foi implantado depois da Revolução de 1930. O Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, definiu o salário mínimo como "a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do país, às suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte". Contudo, além de não incluir a "família operária" na definição, o salário mínimo nominal frequentemente é reajustado abaixo da inflação, o que o torna cada vez mais insuficiente para assegurar a reprodução da família operária, em especial num contexto de permanente ampliação da cesta de reprodução do trabalhador, resultante do próprio progresso da sociedade (Gontijo, 2008).

Da mesma maneira, de acordo com o preceito constitucional, o salário mínimo do trabalhador deveria ser "capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, reajustado periodicamente, de modo a preservar o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer fim" – como preconiza a Constituição da República Federativa do Brasil, Capítulo II, Dos direitos sociais, artigo 7º, inciso IV.

---

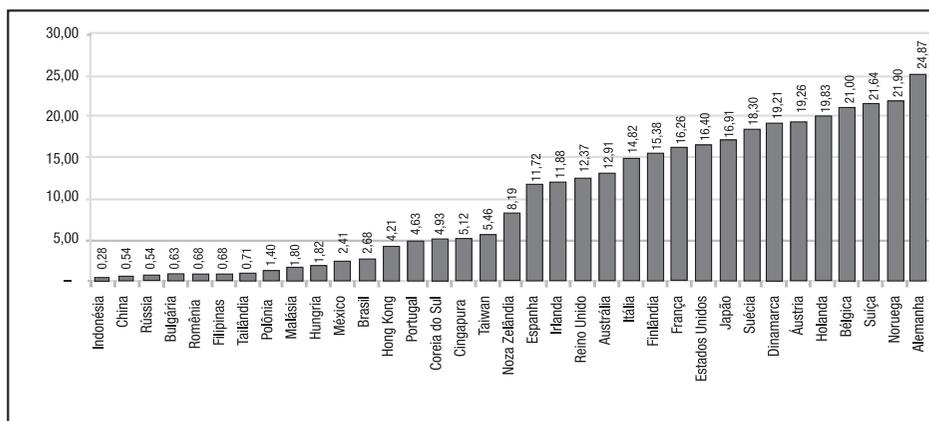
<sup>9</sup> Smith (1986) estabeleceu distinção entre preço de mercado e preço natural (ou preço de equilíbrio). O primeiro é o verdadeiro preço da mercadoria, determinado pelas forças da oferta e da demanda, e influenciado por fatores sazonais, acidentais e históricos. Já o preço de equilíbrio é aquele ditado pelos custos de produção, para o qual as forças de concorrência conduzem os preços de mercado.

No entanto, em março de 2008, o salário mínimo nominal era apenas de R\$415,00, ao passo que o salário mínimo necessário,<sup>10</sup> calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), deveria equivaler a R\$1.831,32.

A instituição do FGTS pode ser vista como uma forma de compensação dos baixos salários. Como se viu no Capítulo 2, além de funcionar como uma reserva de numerário para o trabalhador demitido, os recursos do Fundo também podem ser sacados em diversas situações, como compra da casa própria, por motivos de ordem pessoal – no caso de doenças ou catástrofes ambientais, dentre outros. Isto é, o Fundo também exerce o papel de garantia da reprodução da força de trabalho, tendo em vista os baixos níveis salariais no Brasil.

Nos países desenvolvidos, com salários mais elevados, é desnecessário que o Estado crie mecanismos de garantia da reprodução da força de trabalho. Mesmo assim, o ensino gratuito e outros mecanismos como a previdência compulsória, foram instituídos para isso, tanto que o custo do trabalho, em alguns desses países, é maior que no Brasil, como se pode observar no Gráfico 2.

**Gráfico 2. Custo da mão de obra no setor manufatureiro, 1993 (em dólares/hora)**



FONTE: Mercado de trabalho, conjuntura e análise, no 6, out 1997.

## 5. A importância do FGTS como estabilizador automático da economia

### *O FGTS como estabilizador na prática*

As recessões geram custos extremamente altos para a sociedade, na medida em que significam perda de produção e renda, gerando desemprego. Quando os trabalhadores ficam desempregados, restringem seu consumo. Essa redução na demanda por consumo tende a ter efeitos multiplicadores sobre a renda. Neste sentido, o governo assume a responsabilidade de impedir que o nível de atividade econômica flutue tanto quanto aconteceu no passado, eliminando ou pelo menos limitando os prejuízos sociais causados pelas flutuações.

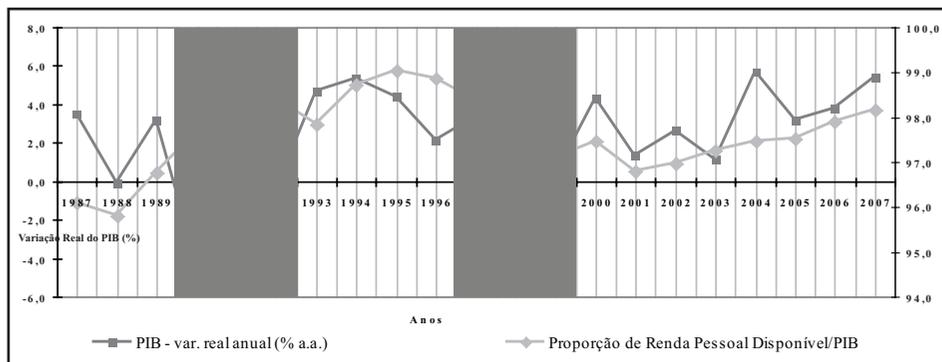
<sup>10</sup> Para este cálculo, o Dieese considera o maior valor da ração essencial das localidades pesquisadas, sendo a composição da família de dois adultos e duas crianças, estas consumindo, em conjunto, o equivalente a um adulto.

Afora a política monetária, os mecanismos utilizados pelo governo para estabilizar a economia em períodos de recessão encontram-se em duas grandes áreas: a) gastos em obras públicas, que geram empregos e renda; b) pagamentos de transferências, subsídios agrícolas e auxílios sociais, a exemplo do seguro-desemprego ou seguros sociais. Estes últimos atuam como estabilizadores automáticos da economia em ciclos de recessão e desempenham um papel tão importante na economia que suscita o argumentado de que a ausência de um seguro-desemprego significativo na década de 1930 foi um dos fatores que tornaram a grande depressão tão severa; e de que a existência de estabilizadores por si só torna improvável a repetição de uma depressão profunda (Dornbush e Fisher, 1991, p.527).

Um estabilizador automático é qualquer mecanismo existente na economia que reduza automaticamente – ou seja, sem a intervenção pontual do Estado – o valor da variação do produto como reação a uma variação na demanda autônoma (Estey, 1965, p.402). Os seguros sociais, como o FGTS, são estabilizadores automáticos, pois tendem a suavizar os efeitos da depressão, mantendo o consumo dos beneficiários durante o período em que estão desempregados. A função econômica do Fundo serve também para impedir uma das causas da deflação, originada da redução do volume de desembolsos dos consumidores, que, graças ao aumento da incerteza nos períodos de recessão, passam a economizar recursos, temendo o desemprego.

O Gráfico 3 mostra a importância prática dos estabilizadores automáticos e da política fiscal na economia brasileira, entre os anos 1987 e 2007. O gráfico apresenta a renda pessoal disponível como percentual do PIB real, e a variação deste retrata os ciclos de recessão e recuperação da economia. Nota-se que, durante os períodos de alto hiato do PIB, ou recessão, ocorridos nos anos de 1990-1992 e 1997-1999, a renda pessoal disponível aumenta em relação ao PIB, ocorrendo o contrário nos períodos de baixo hiato ou recuperação – anos de 1995-1996 e 2004-2005. Isso acontece porque, numa recessão, os pagamentos de transferências aumentam, e a arrecadação de impostos cai, aumentando a renda disponível da população.

**Gráfico 3. Proporção de renda pessoal disponível em relação ao PIB e Variação real do PIB, Brasil, 1987-2007**

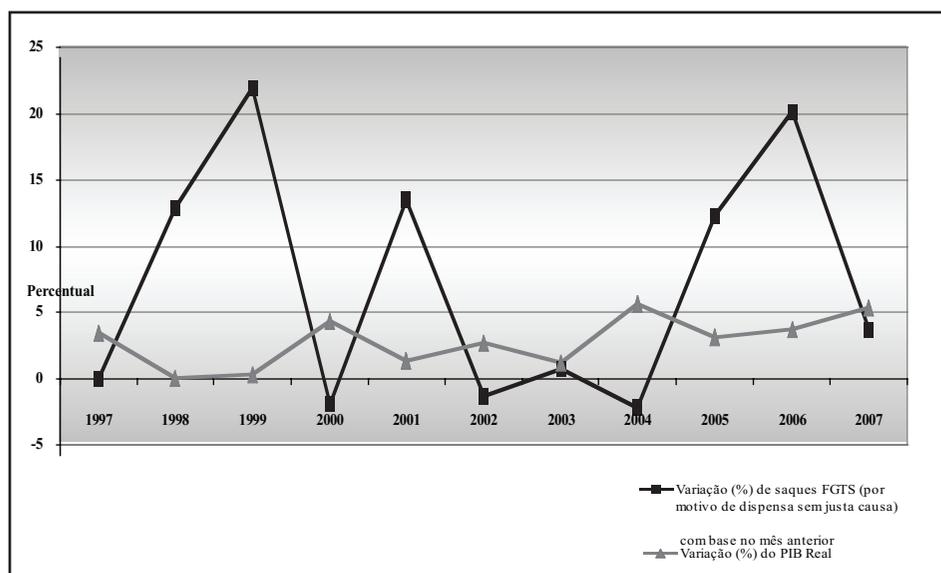


FONTE: – PIB:IB, Variação real anual, IBGE.

– Proporção de renda pessoal disponível em relação ao PIB: elaboração própria, a partir de dados da renda disponível bruta e do PIB – R\$(milhões) – IBGE.

De modo análogo, o Gráfico 4 mostra a relação entre a variação percentual do PIB real e a variação do volume de saques do FGTS por motivo de dispensa sem justa causa. Os saques de FGTS permitem que os trabalhadores desempregados continuem a consumir, mesmo sem terem emprego. Como o emprego varia positivamente com a renda (ou PIB), quando esta desce (sobe), aumenta (diminui) o número de desempregados e, conseqüentemente, os saques de FGTS são maiores (menores). Assim, os saques de FGTS variam inversamente com o PIB e, como o impacto daqueles sobre este é positivo, o Fundo reduz as flutuações do produto, funcionando como estabilizador automático.

**Gráfico 4. Comparação entre a variação percentual do volume de saques FGTS e a variação percentual do PIB real, Brasil, 1997-2007**

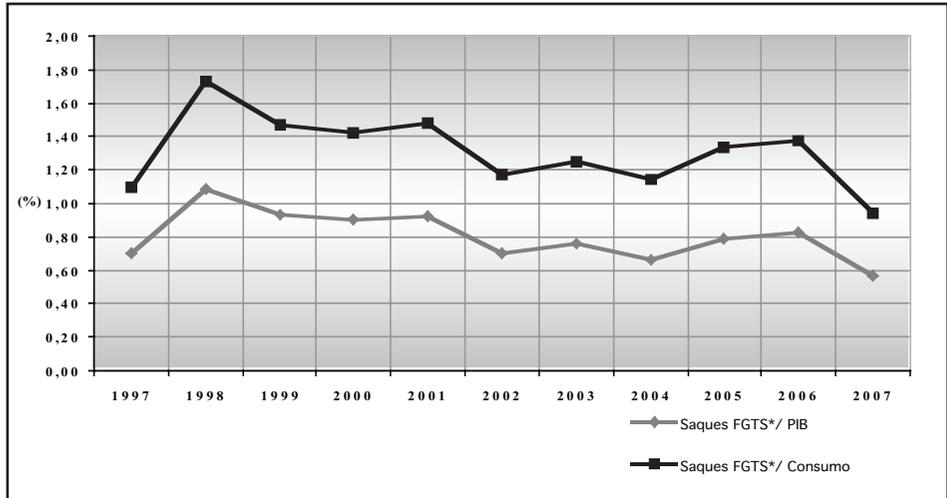


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE e CEF.

– Variação de saques FGTS: calculada com base na quantidade de saques do mês imediatamente anterior. Apenas saques consolidados por motivo de dispensa sem justa causa, CEF

O coeficiente de correlação entre as duas variáveis acima (variação do PIB real e do volume de saques FGTS) é de  $-0,5046$ . Esse coeficiente comprova que existe uma correlação negativa entre essas variáveis, mostrando que, quando uma das variáveis aumenta, a outra diminui, confirmando a relação ilustrada no gráfico.

Estabelecendo-se uma relação entre os saques de FGTS por motivo de dispensa sem justa causa, o PIB e o consumo das famílias, percebe-se que os saques representaram, em média, 0,80% do PIB e 1,31% do consumo total das famílias por ano, no período de 1997 a 2007. O Gráfico 5 mostra essa relação, anualmente.

**Gráfico 5. Saques FGTS em relação ao PIB e ao consumo final das famílias, Brasil, 1997-2007**

\*Apenas saques consolidados por motivo de dispensa sem justa causa.

Valores deflacionados pela inflação

– IGP-DI - (% a.a.), FGV/Conjuntura Econômica.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CEF e do IBGE.

O coeficiente de correlação entre as variáveis saques de FGTS e consumo final das famílias, no mesmo período citado, é de 0,8529, comprovando que, quando aumenta o volume de saques do Fundo, aumenta também o consumo das famílias.

Um ensaio estatístico simples também pode demonstrar a importância do FGTS como estabilizador automático da economia: tomando-se a taxa de desocupação, calculada pelo IBGE para as seis macrorregiões metropolitanas brasileiras (Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA e São Paulo/SP) e calculando-se uma “taxa de cobertura do FGTS”.

O raciocínio é o seguinte: ao ser demitido sem justa causa, o trabalhador assalariado pode sacar sua conta de FGTS. O saldo acumulado da conta, dependendo do número de meses que o trabalhador ficou empregado, equivale a certo número de meses de salário do trabalhador. Dividindo-se o saldo da conta pelo salário médio que o trabalhador percebia ao ser demitido, obtém-se o número de salários que o saldo representa ou o número de meses em termos de salários. Uma vez que o trabalhador continuará recebendo, durante algum período, o seu “salário” proveniente do FGTS, após a dispensa do trabalho, conclui-se que uma nova taxa de desocupação pode ser calculada, descontando-se os saques do FGTS. A partir da diferença entre a taxa de desocupação oficial e a nova taxa descontada, pode-se calcular uma taxa de cobertura do FGTS, a qual indicará o percentual de trabalhadores desocupados que estão mantendo seu consumo com os saques do Fundo.

A metodologia é a seguinte:

O IBGE calcula a taxa de desocupação (TD), relacionando o número de pessoas

desocupadas (PD) com a PEA (população economicamente ativa) das seis regiões metropolitanas brasileiras.<sup>11</sup>

$$TD = [(PD/PEA) \times 100]$$

Calcula-se então uma taxa de desocupação "descontada" (TDD), subtraindo-se da taxa de desocupação do IBGE o número de saques do FGTS por motivo de dispensa sem justa causa.

$$TDD = \{[(PD - \text{Saques FGTS}^*) / PEA] \times 100\}$$

Há apenas uma observação quanto ao número de saques FGTS: dividindo-se o valor médio dos saques pelo salário médio dos dispensados, calculado pelo Caged, tem-se o número de salários médios que os saques representam, ou o número de meses em termos de salários. Dessa forma, deve-se acumular o número de saques de acordo com essa relação:

(a) Valor médio dos saques FGTS = R\$ 1.402,64

(b) Salário médio dos dispensados = R\$ 610,10

(c) Número de salários ou meses representados pelos saques = R\$ 1.402,64 / R\$ 610,10 = 2,30

Sendo assim, o número de saques FGTS (S) foi calculado da seguinte forma:

$$\text{Mês } t = S_t$$

$$\text{Mês } t + 1 = S_{t+1} + S_t$$

E assim sucessivamente.

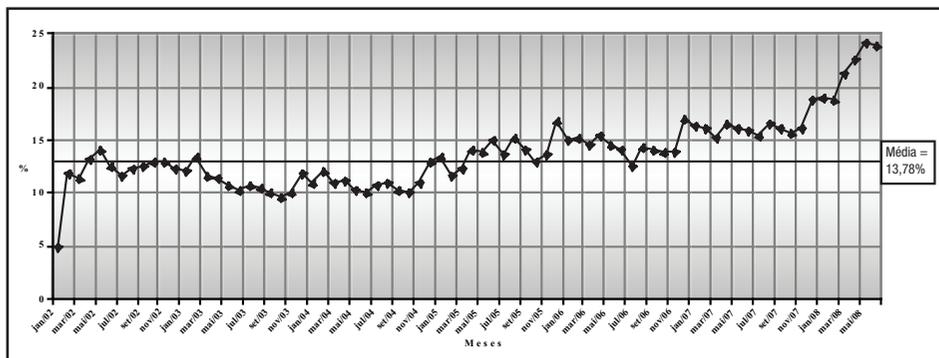
Considerando-se que os saques efetivados nas contas de FGTS circulam na economia após a demissão do trabalhador, e que esse trabalhador continua a perceber um "salário" proveniente dos saques, cujo saldo corresponde, em média, a 2,3 salários (ou meses em termos de salários), obtém-se uma nova taxa de desocupação, "descontando-se os saques do FGTS", que é inferior à taxa de desocupação do IBGE.

A "taxa de cobertura do FGTS" ( $TC_{FGTS}$ ) seria, então, a diferença entre as duas taxas de desocupação (TD e TDD) em relação à taxa de desocupação oficial do IBGE (TD). Ela mostra, em termos de percentual, o quanto os saques de FGTS representam em relação à taxa de desocupação, ou o percentual de trabalhadores desocupados que mantêm seu consumo durante o período de desemprego, com os valores sacados do Fundo.

O Gráfico 6 ilustra a taxa de cobertura do FGTS, calculada para o período de janeiro de 2002 a junho de 2008. Pode-se dizer que, nesse período, os saques de FGTS mantiveram o consumo de 13,78% dos trabalhadores desocupados, em média.

<sup>11</sup> A PEA corresponde às pessoas de 10 anos ou mais, economicamente ativas na semana de referência; PD refere-se às pessoas de 10 anos ou mais, desocupadas na semana de referência. A taxa de desocupação média das regiões metropolitanas é calculada de forma simples pelo IBGE: a divisão entre o somatório de PD e o somatório da PEA, multiplicado por 100.

\* Por motivo da indisponibilidade dos números referentes aos saques FGTS consolidados nas seis regiões metropolitanas brasileiras, no período de janeiro de 2002 a dezembro de 2007, os números foram calculados por aproximação. Verificou-se o percentual correspondente aos saques efetivados nessas regiões, no período disponível (jan-jun /2008) aplicando-o sobre o total de saques efetivados num âmbito nacional.

**Gráfico 6. Taxa de cobertura do FGTS, jan 2002-jun 2008**

FORTE: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, do Caged e CEF.

Pode-se estabelecer, ainda, outra relação: de acordo com dados do IBGE, o tempo médio de procura de emprego de um trabalhador desempregado é de 22 semanas (em média 5,5 meses).<sup>12</sup> Como o número de meses que os saques de FGTS mantêm os salários dos trabalhadores demitidos é de, aproximadamente, 2,3 meses, conclui-se que o trabalhador tem sua renda garantida – e, portanto, mantém-se o consumo da economia – em parte do período de desemprego.

O Gráfico 7 ilustra a relação entre o número de meses em que os saques de FGTS mantêm os salários dos trabalhadores e o tempo médio de procura de emprego, no período de janeiro de 2002 a junho de 2008. A relação mostra que, no período, o FGTS foi capaz de manter o consumo dos desempregados em cerca de 42% do tempo de procura de emprego, mostrando, mais uma vez, o caráter estabilizador automático do Fundo.

**Gráfico 7. Relação entre o número de meses em que os saques de FGTS mantêm os salários dos trabalhadores e o tempo médio de procura de emprego, jan 2002-jun 2008**

FORTE: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE e da CEF.

<sup>12</sup> Considerando o período de jan 2000 a dez 2002.

## 6. Conclusão

O Banco Mundial, em trabalho publicado em dezembro de 2005, fez duras críticas à legislação trabalhista brasileira, especificamente ao FGTS, propondo inclusive seu fim como condição para o país crescer.

O FGTS foi criado por três motivos claros: servir como mecanismo de indenização para o trabalhador demitido sem justa causa; substituir o regime de estabilidade aos dez anos de serviço, imposto pela CLT, desonerando as empresas dos altos custos da estabilidade; solucionar o problema de falta de recursos para o financiamento habitacional.

Com relação às críticas e propostas do Banco Mundial relativas ao FGTS, diagnosticou-se que elas são consequência do instrumental teórico utilizado pelo Banco: a teoria neoclássica, cujos princípios apontam para a não intervenção estatal na economia, defendendo o livre funcionamento das leis de mercado. Todavia, a intervenção do Estado se mostra necessária, principalmente em economias que operam com baixos salários, como é o caso do Brasil.

Os economistas ortodoxos acreditam que as empresas podem produzir, vender e lucrar mais se houver redução dos custos salariais. No entanto, a teoria da demanda efetiva prova que a redução dos salários implica redução do consumo operário, o que afeta negativamente a demanda efetiva e a renda dos empresários, causando diminuição do nível de emprego, novas reduções salariais – e assim sucessivamente.

A afirmação do Banco Mundial de que a legislação trabalhista brasileira, incluindo os impostos sobre a folha de pagamento e os benefícios trabalhistas, compromete negativamente as decisões da empresa sobre contratações e investimentos, afetando diretamente a produtividade e os lucros, é derrubada por Sraffa, ao mostrar que não existe relação unívoca entre custos salariais e nível de emprego. Portanto, o aumento do custo do trabalho proporcionado pelo FGTS não prejudica o volume de emprego.

Da mesma forma, Sraffa demonstra que o efeito de uma elevação dos preços provocado pelo aumento dos custos salariais é indefinido; se, por um lado, há um aumento dos preços dos produtos trabalho-intensivo, por outro lado, há uma queda dos preços dos produtos capital-intensivo, não se estabelecendo, portanto, uma relação inequívoca entre salários e preços. Sendo assim, não se pode afirmar, como faz o Banco Mundial, que os salários, bem como os benefícios a ele atrelados, afetam a competitividade da empresa.

A afirmação de que o benefício do FGTS incentivaria o trabalhador a forçar as empresas a demiti-lo sem justa causa só para receber o benefício pode até proceder, mas não é o que se observa na maioria dos casos. Não é objetivo deste trabalho se concentrar na rotatividade do mercado de trabalho. Mas um estudo de Ramos e Carneiro (2002) mostrou que a taxa de rotatividade é pró-cíclica, e que as oscilações conjunturais dessa taxa situam-se num patamar que se reduz justamente quando se ampliam os benefícios ao trabalhador, fragilizando a hipótese de que os benefícios por afastamento teriam influência na rotatividade. Além disso, os benefícios sobre o salário são imprescindíveis para a garantia da reprodução da força de trabalho em países como Brasil, onde os salários são baixos.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda que o trabalhador demitido tenha direito, além do aviso prévio, a um mecanismo de proteção à sua renda e a uma indenização pela demissão sem justa causa. Sendo assim, o FGTS, como mecanismo de

indenização, está próximo ao recomendado por essa instituição.

É certo – e não há nisso novidade – que os encargos trabalhistas brasileiros são altos. Todavia, é inegável que os recursos do Fundo têm sido utilizados para cumprir os objetivos estabelecidos em sua criação. Mais que isso, benefícios, como o FGTS, assumem grande importância em economias como a brasileira, compensando a falta de demanda privada em períodos de recessão.

Como a economia funciona em situação de desemprego, a estabilização da atividade econômica deve contar com uma atuação mais efetiva do Estado, que intervém com políticas fiscais, monetárias e mecanismos de proteção salarial – seguro-desemprego, assistência social, FGTS –, rendas que emergem por ocasião do aumento do desemprego e contribuem para manter o nível de consumo.

Ao longo deste trabalho, mostrou-se que o FGTS atua como mecanismo estabilizador automático da economia, reduzindo as flutuações do produto e mantendo o consumo do trabalhador desempregado durante 42% do tempo de procura do novo emprego. Demonstrou-se também que os saques de FGTS contribuem em 0,54% para o crescimento do PIB. Tudo isso produz efeitos cumulativos na economia, sobretudo diante dos ciclos econômicos de baixa atividade, pois geram-se emprego e renda, contribuindo para a retomada do crescimento e para o desenvolvimento econômico do Brasil.

Por fim, fica como sugestão a realização de um estudo mais aprofundado sobre a importância do FGTS no setor habitacional brasileiro.

## Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo Paiva. "Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964", in *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

ALMEIDA, Wanderly J.M. e José Luiz Chautard. *FGTS: uma política de bem-estar social*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1976.

BAER, Mônica e Samuel Lichtensztejn. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, 1º de maio de 1943. "Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho". Rio de Janeiro, Presidência da República, 1943.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.470, 29 de novembro de 1958. "Altera a legislação do Imposto de Renda e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 28 nov 1958.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.357, 16 de julho de 1964. "Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 17 jul 1964.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.107, 13 de setembro de 1966. "Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 14 set 1966.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.705, 21 de setembro de 1971. "Altera disposições da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, e dá outras providências", in *Diário Oficial da República Federativa do*

Brasil. Brasília, 22 set 1971.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial", in *Revista de Economia Política*, v. 15, nº 1, p.5-40, jan-mar 1995.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Estudo sobre o FGTS*. Brasília, CEF, 1989.

\_\_\_\_\_. *Fazendo justiça*. Brasília, CEF, 2006 (Col. FGTS em Tempo Real, v. 1).

\_\_\_\_\_. "Política governamental e propostas para combate do déficit habitacional: as contribuições da Caixa". Conferência Internacional de Crédito Imobiliário do Banco Central do Brasil, Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CONFINTCREDITOIMOB>. Acesso em: 12 nov. 2008.

CARVALHO, Carlos Eduardo e Maurício M.S. Pinheiro. *FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção*. Rio de Janeiro, Ipea, 1999.

CIGNOLLI, Alberto. *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

DIEESE. *Encargos sociais no Brasil: conceito, magnitude e reflexos no emprego*. São Paulo, Dieese, 1997.

DILLARD, Dudley. *A teoria econômica de John Maynard Keynes: teoria de uma economia monetária*, 5ª ed. Trad. Albertino Pinheiro Júnior. São Paulo, Pioneira, 1986.

DORNBUSH, Rudiger e Stanley Fisher. *Macroeconomia*. Trad. Roberto Luis Troster. São Paulo, Makron Books, 1991.

ESTEY, James Arthur. *Ciclos econômicos: sua natureza, causa e controle*. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo, Mestre Jou, 1965.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. "Por dentro do déficit habitacional brasileiro: evolução e estimativas recentes". São Paulo, set. 2005. Disponível em: [http://www.axionconstrucoes.com.br/arquivos\\_downloads/reportagens/Relatorio\\_de\\_pesquisa\\_deficit\\_habitacional\\_2003.pdf](http://www.axionconstrucoes.com.br/arquivos_downloads/reportagens/Relatorio_de_pesquisa_deficit_habitacional_2003.pdf). Acesso em: 12 nov 2008.

\_\_\_\_\_. "Mercado imobiliário: desempenho recente e desafios para o Brasil". São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br>. Acesso em 1 fev 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Brasil. Ministério da Indústria e do Comércio – Comissão Nacional da Indústria da Construção Civil, in *Diagnóstico nacional da construção civil*. Belo Horizonte, 1984.

\_\_\_\_\_. "Déficit habitacional no Brasil 2005". Centro de Estatística e Informações. Projeto Pnud-BRA-00/019, Habitar Brasil – BID. Belo Horizonte, 2006, 120p.

GONTIJO, Cláudio. "Sraffa, a controvérsia do capital e o retorno da economia clássica", 2008, 33p. (mimeo.).

\_\_\_\_\_. "Moeda, juros e nível de preços: uma abordagem clássica", in *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, abr-jun 1997.

\_\_\_\_\_. "Raízes da crise financeira dos derivativos subprime". Belo Horizonte, UFMG-Cedeplar, texto para discussão nº 342, 2008

GREMAUD, Amaury Patrick *et al.* *Manual de economia*. São Paulo, Saraiva, 2003.

INDJAIAN, Artur. *SFH – Sistema Financeiro de Habitação*. Dissertação de mestrado em economia, apresentado ao Instituto de Economia e Ciências Humanas da Universidade

Estadual de Campinas. Campinas, 1978, 105p.

KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1970.

KORNIS, George Edward Machado. *Repensando o PAEG: uma revisão das análises da política econômica Brasileira, 1964/1966*. Dissertação de mestrado em economia e planejamento econômico, apresentada ao Instituto de Economia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, Unicamp, 1983, 238p.

KUNTZ, Rolf (org.). *Ensaio econômico: Keynes, Kalecki, Sraffa e Robinson*. Trad. Rolf Kuntz. São Paulo, Abril Cultural, 1976, p.209-90 (Col. Os Pensadores).

LIMA, Erich Celso de Machado. *Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais*. Dissertação de mestrado em arquitetura e urbanismo, apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2007, 136p.

LOPES, Luiz Martins e Marco Antonio Sandoval Vasconcellos. *Manual de macroeconomia. Básico e intermediário*. São Paulo, Atlas, 2000.

MANDARINO, Paulo. "FGTS: os descaminhos de quatro letras até encontrar seu rumo (histórico, legislação, glossário)". Brasília, CEF, 1990.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Manual do FGTS*. São Paulo, Atlas, 2000.

MATTHEWS, R.C.O. *O ciclo econômico*. Trad. Affonso Blacheyre. Rio de Janeiro, Zahar, 1964.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. "Sobre os financiamentos do saneamento com o FGTS no período 2005-2008". Ministério das Cidades, Nota Técnica nº 42, Brasília, mai 2005. Disponível em: <http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 1º fev 2009.

NERI, Marcelo e Kátia Carvalho. "Demanda por moradia, financiamento habitacional e comportamento financeiro das famílias", in *Estudos Econômicos da Construção*. São Paulo, SindusCon-SP. v.3, nº 2, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto e Francisco Galvão Carneiro. "Os determinantes da rotatividade do trabalho no Brasil: instituições x ciclos econômicos", in *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.12, nº 2, jul-dez 2002, p.31-56.

RESENDE, André Lara. "Estabilização e reforma: 1964-1967", in Marcelo Paiva Abreu (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. "Propostas de combate ao déficit habitacional: o papel e as contribuições do Ministério das Cidades". Conferência Internacional de Crédito Imobiliário do Banco Central do Brasil. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CONFINTCREDITOIMOB>>. Acesso em: 12 nov 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. "Síntese do diagnóstico habitacional brasileiro, set 2004". Disponível em: <http://www.fehab.com.br/APRES/Apresentação%20Hereda.pdf>>. Acesso em: 12 nov 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. "O financiamento do saneamento básico em 2003-2004: piloto de uma nova abordagem para o investimento público no Brasil?", dez 2004. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r011204.asp>.

Acesso em 12: nov 2008.

\_\_\_\_\_. Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades. "Panorama da política de saneamento ambiental: desafios, realizações e perspectivas". Brasília, ago 2006.

SERRA, José e Maria da Conceição Tavares. "Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo e desenvolvimento recente do Brasil", in *Trimestre Econômico*. São Paulo, nº 152, nov 1970.

SERRANO, Franklin e Carlos Medeiros. "O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente", in *Revista de Economia Política*, v. 24, nº 2 (94), abr-jun 2004.

SMITH, Adam. *Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações*. Trad. Norberto de Paula Lima. Rio de Janeiro, Tecnoprint, 1986.

TEIXEIRA, Natermes Guimarães. *O sistema bancário brasileiro e suas transformações frente à crise atual*. Tese de doutorado em economia, apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1985, 203p.

WORLD BANK. *Brazil Investment Climate Assessment: Background Documents. Finance, Private Sector and Infrastructure. Latin America and the Caribbean Region*. S.I., dez 2005.

## Websites

[www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br)

[www.caged.gov.br](http://www.caged.gov.br)

[www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)

[www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[www.dieese.gov.br](http://www.dieese.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

