IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
INPES
Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 85

# "Fundos Sociais".

Fernando A. Rezende da Silva
Beatriz Azeredo da Silva

Janeiro de 1986

# Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Sala memória IPEA

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 85

# "Fundos Sociais".

Fernando A. Rezende da Silva
Beatriz Azeredo da Silva

Janeiro de 1986

Tiragem: 90 exemplares

Trabalho elaborado em: Agosto de 1985

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andar
20.020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

# FUNDOS SOCIAIS*

Fernando Rezende**
Beatriz Azeredo da Silva***

## 1 - INTRODUÇÃO

As demandas da sociedade por uma maior aplicação de fundos públicos em programas de nítido interesse social têm sido insistentemente refutadas sob a alegação de inexistências de recursos. "Não há verbas!", exclamam autoridades acobertadas por uma dupla sensação de impotência e constrangimento.

As evidências, no entanto, não corroboram tão enfática assertiva. Ainda que a escassez global de recursos para o integral atendimento das demandas sociais seja um fato inquestionável, as restrições financeiras não têm sido o fator predominante da baixa prioridade que os programas sociais têm merecido no tocante à decisões sobre a utilização de recursos públicos. Mesmo quando confrontados com situações financeiras favoráveis, as opções dos governantes não revelam qualquer indício de uma maior prioridade ao gasto social, como demonstra recente estudo sobre o gasto público no Estado do Paraná. Melhor evidência é ainda fornecida pelo volume de recursos arrecadados pelo Estado através das chamadas "contribuições sociais". Consideradas apenas as contribuições mais importantes, constata-se que o total arrecadado corresponde a mais de 80% da receita tributária da União, ou seja, recursos correspondentes a um outro orçamento são extraídos compulsoriamente da sociedade sob a justificativa de estarem vincu-

---

*Texto para discussão no IX Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Versão preliminar. As opiniões aqui emitidas são as dos autores, não refletindo necessariamente o ponto de vista dos órgãos a que pertencem.

**Pesquisador do IPEA/INPES e Professor da EBAP/FGV.

***Economista da ELETROBRÁS e SEPLAN-PR.

lados a aplicações de interesse social. Se assim fosse, como explicar o agravamento da pobreza, a deterioração das condições de vida e ampliação das disparidades sociais?

Há, portanto, que buscar outras explicações. Não é tanto o volume global de recursos, mas sim a sua natureza, o fator limitativo da extensão dos benefícios à população carente. A descentralização administrativa concomitante à diversificação dos instrumentos financeiros provocou profundas transformações nos padrões de financiamento das políticas governamentais, acarretando conseqüências perversas no tocante ao atendimento das demandas sociais. A análise dessas transformações e de suas conseqüências é, portanto, indispensável ao exame de alternativas de reforma.

## 2. AS TRANSFORMAÇÕES NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO GASTO PÚBLICO

As quatro grandes reformas institucionais efetuadas na segunda metade da década de 60 - administrativa, tributária, bancária e da previdência social - lançaram as bases do processo de aparelhamento do Estado Brasileiro tendo em vista os objetivos da política de desenvolvimento. Tratava-se de criar condições operacionais para a implementação eficiente do projeto de modernização da sociedade brasileira segundo o figurino correspondente aos países industrialmente avançados do Ocidente.

Duas condições importantes deveriam ser atendidas: a ampliação da capacidade de financiamento do programa de investimentos e a concentração dos recursos em grandes instituições governamentais, responsáveis pelas políticas setoriais de ampliação da infra-estrutura necessária ao salto qualitativo no processo de industrialização.

Do ponto de vista financeiro, as mudanças realizadas correspondiam a alterações importantes nos padrões de financiamento das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que a Reforma Tributária permitia sanear o deficit fiscal, a Reforma Administrativa abria espaço para a aplicação de recursos orçamentários em no

vos investimentos, na medida em que incentivava a transferência para a administração indireta de programas relacionados à prestação de serviços de interesse coletivo - principalmente os de natureza urbana -, os quais deveriam submeter-se ao regime do auto financiamento.

A recuperação da dívida pública e a criação de novos mecanismos de formação compulsória de poupança - o FGTS e o PIS/PASEP, principalmente - multiplicaram a capacidade de o Estado financiar a acumulação de capital sem que fosse necessário elevar a carga tributária durante toda a década de 70. Por outro lado, a unificação do sistema de previdência social permitia abrigar no seu interior uma parcela crescente de gastos com programas assistenciais durante a recente fase expansiva da economia brasileira, contribuindo, também, para preservar a poupança orçamentária.

Do ponto de vista administrativo, as transformações na organização governamental brasileira permitiram concentrar o poder de decisão e a gerência dos grandes projetos de investimento nas mãos do governo federal, esvaziando o poder de intervenção dos governos estaduais e municipais. A descentralização administrativa, preconizada pela Reforma de 1967, foi um instrumento importante desse processo de concentração do poder ao facilitar a integração das políticas setoriais a grandes sistemas liderados pelo governo federal. Ao mesmo tempo, a Reforma Tributária restringia as possibilidades de estados e municípios ampliarem suas fontes próprias de receita fiscal reduzindo a autonomia dos governos subnacionais.

Ainda que preservado, em linhas gerais, o quadro acima descrito, as vicissitudes da conjuntura e as correspondentes modificações na política governamental ao longo das duas últimas décadas permitem identificar mudanças importantes nos padrões de financiamento do setor público, mais ou menos associadas aos ciclos recentes da economia brasileira.

A fase expansiva de 1967/73 caracterizou-se pela ampliação da capacidade de o Estado extrair compulsoriamente, através da tributação e de novas "contribuições sociais", recursos da sociedade para financiar seu projeto de modernização do país.

Uma parcela crescente de recursos fiscais foi vinculada, legalmente ou não, a investimentos na infra-estrutura de transportes, comunicações e energia, pela transferência de receita orçamentária às autarquias e empresas estatais do setor. Ao mesmo tempo, a circulação da dívida pública no interior da administração criava novas possibilidades de reforço da capacidade financeira dessas instituições: a utilização do excedente acumulado pelos fundos sociais durante o auge do crescimento através da subscrição - voluntária ou não - dos títulos da dívida pública pelo BNH e pelo sistema de previdência social.

Do lado dos serviços urbanos e sociais processavam-se mudanças distintas. Ganhou corpo a tese do autofinanciamento, impulsionada pela expansão e/ou criação de empresas públicas encarregadas da execução dos programas traçados para os setores de saneamento básico, limpeza pública, transportes urbanos e iluminação. A redução no aporte de recursos fiscais, acompanhada da criação de fundos federais de financiamento, trouxe conseqüências importantes para o setor: uma delas foi a iniqüidade do processo de expansão determinada por critérios de viabilidade econômico-financeira na avaliação dos projetos de investimento; uma outra caracterizou-se pela federalização de políticas tradicionalmente da responsabilidade de estados e municípios - um grau a mais no termômetro da centralização.

Nos setores tradicionalmente chamados de sociais - saúde e educação -, a fragmentação institucional correspondeu à multiplicação de autarquias e, principalmente, fundações, reduzindo ainda mais a participação desses gastos no orçamento fiscal. Os recursos obtidos com a exploração pelo Estado dos jogos de azar - subitamente ampliados com a criação da loteria esportiva e, mais

recentemente, da loteria de números - deram invejável vitalidade financeira à Caixa Econômica Federal, que, perdendo suas funções tradicionais de principal agente financeiro da política de habitação, transformava-se numa espécie de Banco Nacional do Desenvolvimento Social. A absorção de recursos da loteria por fundos de empréstimo, ainda que concedidos a juros subsidiados, constituía uma alteração significativa nos procedimentos tradicionalmente utilizados na destinação dos recursos de loterias a programas assistenciais. Mais uma vez, a decisão de investimento, subordinada a critérios supostamente racionais da análise social de projetos, acarretava prejuízos do ponto de vista de uma mais efetiva intervenção estatal na solução dos graves problemas da saúde coletiva e do rendimento escolar. A obra física, instalações e equipamentos - parcela financiável dos projetos -, comandava as decisões de expansão, em descompasso com as possibilidades de estados e municípios arcarem com o encargo financeiro futuro da operação dos novos serviços. A ampliação do endividamento dos governos locais mostrava uma nova face da sua perda de autonomia. Vale a pena lembrar um outro ponto: a ampliação de loterias federais estreitou o mercado das loterias estaduais, reduzindo as possibilidades de uso local dessa alternativa de financiamento.

A fragmentação institucional e as correspondentes mudanças nos padrões de financiamento do setor público estabeleceram uma especialização de funções nos distintos segmentos da organização governamental. As responsabilidades da administração direta reduziram-se às funções tradicionais do Estado, transferindo-se à administração indireta as funções de intervenção no domínio social e econômico. Fundações apoiadas em recursos oriundos das "contribuições sociais" foram encarregadas das políticas sociais, no sentido estrito da palavra. Empresas estatais, organizadas setorialmente sob a forma de grandes sistemas de âmbito nacional, assumiram a liderança das ações relacionadas à infra-estrutura física e à prestação de serviços públicos de interesse coletivo. Enquanto a setorialização das políticas públicas tem sido apontada como um fator impeditivo à consecução de uma abordagem espacial no encaminhamento de so-

luções para os problemas urbanos, a redefinição dos instrumentos financeiros reduziu as possibilidades de ampliar o conteúdo social das ações desenvolvidas.

Os 10 últimos anos podem ser divididos em dois subperíodos. O intervalo 1974/79 coincide com um momento de desaceleração da taxa de crescimento econômico (média de 6,4% ao ano entre 1974 e 1978 contra uma média de 10,9% ao ano no período 1968/74) e com a formulação de uma política econômica que buscava sustentar o nível de investimentos, visando reduzir a vulnerabilidade do país a crises externas que ameaçavam a continuidade do processo de desenvolvimento.

Do ponto de vista financeiro, o marco mais significativo foi a utilização da dívida externa no financiamento do ambicioso programa de investimentos públicos. Mantida constante a carga fiscal e restringidas as possibilidades de aumento real nas tarifas, em virtude do recrudescimento da inflação, o crédito externo tornava-se indispensável à política de investimentos executada pelas empresas estatais. A ampliação da dívida externa abria, também, novo espaço ao crescimento da dívida interna, utilizada para enxugar o excesso de liquidez proveniente da conversão em cruzeiros dos recursos obtidos no exterior. A política financeira do governo ampliava os recursos à disposição do Banco Central, que assumiu responsabilidades próprias de um banco de fomento. O orçamento monetário, devidamente fortificado, aumentava sua importância no financiamento das políticas governamentais.

Uma nova figura brilhava no firmamento federal: os programas especiais, que substituíam os fundos provenientes da vinculação de receita tributária com agentes financeiros da política governamental. Não obstante o caráter regional de alguns desses programas - o Polonordeste e o Poloamazônia, por exemplo -, a aplicação de recursos seguia o figurino setorial. As relações entre o governo federal e os estados e municípios assumiam novo caráter: o repasse de recursos passava a ser objeto de negociação e e não o resultado da aplicação de regras preestabelecidas.

O novo caráter da dependência acrescentava mais uma dificuldade ao planejamento governamental e à execução de uma política integrada de intervenção no processo de urbanização. Sob regras indefinidas de acesso a recursos administrados pelo governo federal - inclusive os instituídos por empréstimos de instituições internacionais -, estados e municípios guiavam-se por motivos estritamente financeiros. A existência de fundos é que passava a comandar as decisões de investimento, reforçando o caráter fragmentado do processo decisório e instituindo o antiplanejamento. Ademais, a própria instabilidade nas regras do jogo impedia qualquer esforço racional de uma eficiente programação financeira, já dificultada pelas incertezas inflacionárias.

Por motivos de viabilidade financeira, a predominância do financiamento externo agravava o desequilíbrio estrutural na composição dos investimentos públicos. Os programas de interesse social participavam apenas marginalmente do processo, sofrendo a dupla restrição da contenção da carga fiscal e do maior controle sobre os reajustamentos tarifários.

O agravamento das dificuldades econômicas forçou o governo a rever algumas posições. A partir de 1980, o estrangulamento externo interrompeu o fluxo de recursos provenientes do exterior, provocando uma forte contração no programa de investimentos. O programa de ajuste da economia brasileira, acordado com o Fundo Monetário Internacional, impôs um rígido controle ao endividamento interno, asfixiando as finanças estaduais. No âmbito da União, a elevação da carga tributária - um ingrediente tradicional da terapia antiinflacionária - permitiu gerar crescentes superavits no orçamento fiscal, imediatamente transferidos ao orçamento monetário para fazer frente aos crescentes encargos financeiros do governo.

No plano administrativo, a crise econômica desencadeou um novo processo de reconcentração do poder. Em nome da necessidade de conter a expansão dos gastos públicos, criaram-se novos mecanismos para controlar a atuação das instituições da administração indireta, principalmente as empresas estatais. O rígido

controle financeiro implementado pela SEST provocou uma queda abrupta no volume de investimentos do setor público, agravando o ciclo recessivo.

Reduzidas as possibilidades de expandir os investimentos públicos com base na utilização de fontes alternativas de financiamento, a questão da carga tributária volta a assumir sua importância. A recuperação do orçamento fiscal como lugar estratégico nas decisões sobre a composição dos investimentos governamentais abre novas perspectivas a uma política de desenvolvimento de cunho social.

Não se trata, no entanto, de advogar uma completa reincorporação dos fundos sociais no orçamento - o que vem sendo feito nos últimos anos -, uma vez que isso acarreta substituição de fontes de financiamento e redução dos recursos destinados à área social. Antes de incentivar as propostas de unificação em vigor, é preciso analisar, com maior isenção, as implicações daí decorrentes.

## 3 - PROBLEMAS ATUAIS

Dentre os inúmeros problemas acarretados pela crescente dependência do gasto social em relação aos recursos provenientes de fundos próprios, é importante assinalar os seguintes: a elevada sensibilidade das receitas a flutuações cíclicas na economia; a inadequação das fontes ao sentido social do gasto; o esvaziamento do poder de atuação dos governos estaduais e municipais pela gestão concentrada dos recursos a cargo de instituições financeiras federais.

### 3.1 - Sensibilidade

A incidência da maior parte das contribuições sobre a folha de salários é o fator que explica a elevada sensibilidade das receitas à retração na atividade econômica. Períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de sa-

lários, com reflexos imediatos sobre os níveis de arrecadação[1] e reduzindo a capacidade de intervenção exatamente quando as demandas sociais são temporariamente exacerbadas. A sensibilidade das receitas não é, no entanto, simétrica. Enquanto as perdas são instantâneas e elevadas em períodos recessivos, os ganhos são parcimoniosos em períodos de crescimento. A baixa elasticidade do emprego em relação ao crescimento da produção e a não incorporação integral dos ganhos de produtividade ao salário conduzem a um lento crescimento das receitas no longo prazo, a menos que ocorram sucessivas ampliações na cobertura e/ou aumento das alíquotas de contribuição, ou seja, não há perspectiva de equilíbrio entre as crescentes demandas sociais e os recursos consignados ao seu financiamento.

As observações anteriores, aliadas ao argumento de que as contribuições incidentes sobre a folha de salários são regressivas e afetam negativamente a geração de empregos, têm provocado inúmeras sugestões para modificações na base de incidência, particularmente no que se refere à previdência social. Quanto à regressividade, parece não haver dúvida, embora ainda não tenha sido demonstrado, que as soluções alternativas - faturamento ou valor adicionado - apresentariam resultados mais favoráveis a esse respeito. A alegação de desincentivo ao emprego não resiste, também, ao juízo comum de que os encargos sociais são repassados pelas empresas aos consumidores, constituindo-se, portanto, em um ônus repartido por toda a sociedade e não em um fardo suportado pelo empregador.

Tanto a questão das perdas de receitas em períodos de retração dos negócios quanto a do insuficiente crescimento dos recursos em períodos de expansão devem ser resolvidas, preferencialmente, pela diversificação de fontes e não pela substituição de bases de incidência. Facilidades administrativas e visibilidade

---

[1] A Tabela 2 mostra as perdas dos principais fundos no período 1980/84.

do objeto tributável são atributos importantes para que a folha de salários detenha uma posição importante como fonte geradora de recursos para o financiamento de programas sociais. O equilíbrio financeiro e a estabilidade de recursos devem ser perseguidos através de fontes alternativas que promovam a compensação de perdas e ganhos no curto prazo, bem como perspectivas mais favoráveis no longo prazo.

### 3.2 - Iniqüidade

O foco central da análise de possibilidades de mudança, face ao objetivo de maior eqüidade social, deve ser direcionado para as questões relacionadas ao uso dos recursos. Se a regressividade das contribuições é um dado negativo do problema, o pior é a constatação de que a espúria associação da contribuição ao benefício - presente na maior parte dos casos - exclui uma parcela substantiva da população brasileira do acesso a programas financiados por contribuições sociais.

Não é possível sustentar por mais tempo o argumento falacioso de que alguns contribuem e, por isso, têm direitos, enquanto os que não contribuem devem aguardar providências divinas ou benesses governamentais. Nas modernas sociedades monetizadas, os encargos decorrentes da extração compulsória de recursos pelo Estado são, com raríssimas exceções, repassados a toda a população por intermédio do sistema de preços, sendo ilícito limitar o usufruto dos recursos aos que são nominalmente identificados como devedores primeiros das obrigações.

Tanto no caso da previdência social como no dos fundos patrimoniais a vinculação da contribuição ao benefício acarreta resultados perversos: em primeiro lugar, à parcela da população economicamente ativa que não está integrada ao mercado formal de trabalho é negado o direito de acesso aos benefícios (quando isso ocorre, como no caso da concessão de pensão a idosos e assistência médica de urgência a não-contribuintes, alega-se que a liberalização do sistema é a causa de sua falência); e, em segundo, o

grau de proteção social está inversamente relacionado à estabilidade no emprego, às condições de trabalho e aos níveis de remuneração. Não só é difícil ao empregado em ocupações descontínuas comprovar tempo de serviço para fins de aposentadoria, como também o próprio valor da aposentadoria, baseado na contribuição dos últimos anos, prejudica aqueles que, vendendo sua força muscular, têm uma curva de rendimentos decrescentes após alcançada a maturidade.

No caso dos fundos patrimoniais - PIS/PASEP e FGTS -, ocorrem distorções semelhantes. O valor do patrimônio é função direta do nível salarial e, no caso do PIS/PASEP, do tempo de serviço, de forma que a posição no mercado de trabalho também determina o valor da participação do trabalhador no fundo. As ocupações de menor rotatividade e melhor remuneradas (empregados no setor produtivo estatal e nos oligopólios privados) são aquelas que permitem a acumulação de quantias mais elevadas para usufruto em situações de morte ou aposentadoria (além de outros eventos previstos na legislação) e/ou para ampliação do patrimônio familiar, reforçando a regressividade dos programas de proteção social.

Nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de um patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de tal forma que a garantia do tempo de serviço, oferecida como substituto da estabilidade, deixa de existir.[2] Por outro lado, a aplicação destes recursos em habitação revela outro elemento de regressividade, na medida em que o desenho institucional dado ao BNH tornou inviável a implementação de uma política habitacional voltada para as camadas mais carentes da população.[3]

---

[2]A análise dos saques do FGTS para os financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação revelam que a população de renda familiar até cinco salários mínimos não chega a utilizar o Fundo para este fim.

[3]A Tabela 3 apresenta as aplicações do BNH na área de interesse social, desagregadas por classe de renda.

O prêmio à lealdade e à identificação do empregado com os interesses da empresa, implícitos no argumento de que a criação do PIS/PASEP foi uma forma indireta de assegurar a participação do trabalhador nos lucros da empresa, provavelmente justificaram, também, a utilização do tempo de serviço como critério para atribuição da cota de cada um no montante arrecadado pelo fundo. Por motivos já apontados, no entanto, os parâmetros adotados para a formação do patrimônio produzem resultados regressivos. Não há como justificar a relação direta entre a cota de participação e o nível de salários nem como explicar a exclusão dos trabalhadores autônomos e dos ocupados no mercado informal urbano, quando as receitas do Fundo provêm de contribuições que oneram, em proporção maior, os setores menos assistidos da população. Acrescente-se ainda o reduzido cadastramento de trabalhadores agrícolas efetuado pelos empregadores. A participação efetiva destes empregados, no entanto, representaria um forte elemento de desequilíbrio financeiro do Fundo, tendo em vista o aumento considerável de participantes com direito ao chamado 14º salário.

A recente criação do FINSOCIAL - um retrocesso do ponto de vista das modernas técnicas de tributação - significou, todavia, um avanço sob o prisma da garantia de recursos para o financiamento de programas sociais. O que o distingue dos demais fundos sociais é a maior liberdade na utilização dos recursos pela ausência de vinculações outras que não aos programas explicitamente mencionados na legislação.

Na prática, porém, o impacto do FINSOCIAL tem sido fortemente reduzido pelo comprometimento do volume real de recursos efetivamente disponível para a área social.[4] Além disso, o Fundo,

---

[4]Estima-se que, no período 1982/84, o desgaste financeiro dos recursos transferidos ao BNDES tenha sido em torno de 50%. Isto se deve principalmente às retenções nos cofres da União, tendo em vista os interesses mais imediatos das políticas fiscal e monetária.

incorporado ao orçamento da União a partir de 1983, tem permitido uma ampla substituição de fontes de custeio para alguns ministérios, que se encontram altamente dependentes destes recursos.

A criação do FINSOCIAL teve o mérito de recuperar a noção de que gastos sociais devem ser financiados com recursos de natureza fiscal, sem quaisquer constrangimentos quanto a exigências de retorno das aplicações. A controvérsia relevante é a que se refere à forma de fazê-lo: para uns, o modo correto seria a sua absorção por outros tributos menos nocivos ao funcionamento do sistema econômico, reincorporando, assim, os gastos sociais ao orçamento geral do governo; e, para outros, essa opção é arriscada por acarretar incertezas quanto à preservação do montante de recursos ao longo do tempo.

Se a racionalidade administrativo-financeira recomenda a inclusão no orçamento, a realidade sócio-política requer que se preserve alguma forma de garantia quanto à destinação dos recursos. A pequena participação dos chamados ministérios sociais no orçamento geral do governo e a maior difusão dos interesses envolvidos permitem antecipar uma grande dificuldade para preservar a fatia do gasto social no bolo orçamentário pela maior capacidade de mobilização dos interesses relacionados a outras atribuições governamentais. Aliás, a experiência tem demonstrado que os programas sociais são os mais atingidos por cortes em períodos de crise, além de não serem os mais beneficiados em momentos de prosperidade.

O mesmo argumento se aplica a insistentes recomendações no sentido de incorporar os recursos hoje destinados à saúde pela previdência social ao orçamento do respectivo ministério. Ainda que os argumentos esgrimidos para defender tal propositura sejam plausíveis, é importante atentar para o risco de uma progressiva redução do aporte de recursos públicos para a área de saúde, com resultados perversos, a médio e longo prazos, para o propósito de melhorar o atendimento à população. Afinal, há outras formas de se obter uma maior integração das ações governamentais na área de

saúde que ainda não foram devidamente exploradas e que não eliminam a garantia propiciada pela manutenção dos recursos no interior do sistema de previdência.

### 3.3 - Centralização

A centralização do processo decisório e da gestão financeira é outro vício que vem sendo intensamente criticado. Somada à centralização da política tributária - e ainda mais expressiva -, a centralização dos fundos sociais tornou virtualmente nula a função de estados e municípios no domínio da política social. A progressiva absorção dessas funções pelo governo federal, com as distorções daí decorrentes, requer, agora, um progressivo retorno a uma mais equilibrada repartição de responsabilidades entre os três níveis de governo.

Vale a pena destacar alguns dos problemas gerados por essa centralização: o desequilíbrio entre as possibilidades de investimento e a capacidade de manutenção; a deterioração da capacidade financeira pela demora na liberação dos recursos; o distanciamento das demandas reais da população na definição de prioridades; a desconsideração de diversidades; a ineficácia dos instrumentos burocráticos de controle; etc.

A predominância do investimento sobre o custeio, usualmente refletida nos padrões de comportamento dos administradores, foi exacerbada pela constituição de fundos de empréstimo. Exigências de retorno, ainda que a juros subsidiados, não permitiam o financiamento de pleitos que significassem o aumento do dispêndio corrente, forçando a elevação do gasto voltado para a expansão da rede física de prestação de serviços. Ficavam, portanto, prejudicadas as possibilidades de ampliar ações de grande relevância no terreno da nutrição e de cuidados primários de saúde, por exemplo, ao mesmo tempo em que a própria expansão da rede física não guardava relação com as efetivas possibilidades de estados e municípios arcarem, futuramente, com a sua manutenção a partir de recursos provenientes de seus próprios orçamentos.

A síndrome da incompetência local traduziu-se em inúmeras exigências para liberação dos pleitos encaminhados por estados e municípios que, somadas ao passeio dos recursos pelo interior da administração federal, tornavam demasiadamente longo o prazo decorrido entre a formulação do pedido e o recebimento do dinheiro, inviabilizando, pela corrosão inflacionária das verbas, boa parte dos projetos. A não concretização dos projetos - pelo menos não nos termos inicialmente formulados - reforçava a tese da incompetência e a formulação de novas exigências, um mecanismo realimentador da própria centralização. Ademais, no caso do FINSOCIAL, a falta de definição de diretrizes explícitas abriu espaço demasiado para elementos de natureza política no processo de alocação dos recursos, reforçando a centralização das decisões.

A insistência em continuadas exigências para liberação dos recursos é a contrapartida da tese de que os órgãos encarregados da administração de programas sociais - tanto os do governo federal como, e principalmente, os de estados e municípios - não sabem como fazer um melhor uso dos recursos. Ainda não foi demonstrado, entretanto, que a pronunciada centralização na gestão dos fundos sociais trouxe ganhos significativos, seja sob o ponto de vista da economia de recursos, seja sob o prisma de maior abrangência dos benefícios da política social. Urge, portanto, reavaliar os procedimentos até agora utilizados, redistribuindo encargos, responsabilidades e recursos de acordo com os propósitos de uma recomposição mais equilibrada do sistema federativo.

## 4 - PRIORIDADES DA REFORMA

### 4.1 - Questões gerais

Parece não haver dúvida quanto à necessidade de uma profunda reformulação nos mecanismos de financiamento dos programas sociais. O sistema atual, resultante das transformações no padrão de financiamento do setor público brasileiro ao longo das duas últimas décadas, esgotou as possibilidades de ajustamentos marginais. As novas prioridades do desenvolvimento econômico brasilei-

ro requerem uma reforma que elimine as restrições atuais à extensão dos benefícios da ação do governo às camadas mais desassistidas da população.

A inclusão das contribuições sociais no âmbito dos estudos da Comissão de Reforma Tributária tem, portanto, integral justificativa. Se no plano econômico tais modalidades de extração compulsória de recursos da sociedade têm características semelhantes às dos tributos, a ausência de normas jurídicas mais rigorosas constitui um problema que deve ser melhor equacionado. O livre arbítrio do governo a respeito cria uma alternativa muito mais fácil para solucionar seus problemas financeiros, contornando as dificuldades políticas à tributação progressiva das rendas e da propriedade, ainda que a custo de uma mais justa repartição do ônus financeiro pela população.

É possível classificar as principais modalidades de contribuições hoje existentes em três grandes categorias:[5]

a) Aquelas que constituem um patrimônio atribuído ao trabalhador e cujos fundos são, em seu nome, administrados pelo Estado. Não são tributos stricto sensu, mas a eles se assemelham do ponto de vista da compulsoriedade do pagamento. Tanto o FGTS quanto o PIS/PASEP, principais componentes desta categoria, não são contribuições feitas diretamente pelos empregados, mas sim a eles atribuídas pelas empresas, com base em um pretenso direito decorrente de sua participação no processo produtivo. Se as contribuições feitas pelas empresas assemelham-se a tributos indiretos e, como tal, são repassadas aos consumidores via preços, o que justifica excluir do direito ao patrimônio o trabalhador/consumidor que não está empregado no mercado formal de trabalho - o qual fica duplamente penalizado por não ter emprego nem proteção financeira do desemprego e da aposentadoria?

b) Aquelas que vinculam-se a uma modalidade não-escrita de contrato social por cujo intermédio o Estado garante determina

[5] Um resumo dos principais fundos sociais é apresentado na Tabela 4.

dos benefícios sociais aos trabalhadores, como é o caso da previdência. Nessa categoria, o trabalhador assalariado contribui diretamente com quantia equivalente a um terço do custo total do sistema, provindo os dois terços restantes de parcelas recolhidas pelas empresas com base em incidências diversas sobre a folha de salários. No que se refere à exclusão (parcial ou total) de "não-contribuintes", aplicam-se, aqui, pelas mesmas razões, os argumentos formulados no item anterior.

c) Aquelas que identificam-se com receitas fiscais vinculadas a gastos sociais individual ou coletivamente - não apresentando outras restrições quanto à utilização dos recursos obtidos por seu intermédio. Os principais exemplares dessa categoria são o FINSOCIAL e o salário-educação. Nessa classificação podem ser incluídos ainda os recursos provenientes das loterias,que são parcialmente destinados ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

A superposição de modalidades de proteção social aos trabalhadores empregados no mercado formal de trabalho foi uma forma de o Estado angariar suporte político à constituição de fundos de poupança compulsória num momento em que os propósitos de manter acelerada a taxa de crescimento da economia exigiam a formação de taxas crescentes de poupança. Sem prejuízo da necessidade de preservar a poupança necessária ao financiamento dos investimentos sociais, é necessário repensar os fundamentos do sistema.

A questão é delicada e merece um exame mais detalhado. Não obstante, é possível aventar algumas questões para futuras reflexões e debates:

a) A fusão do FGTS e do PIS/PASEP em um único fundo patrimonial voltado mais para a garantia do emprego que do tempo de serviço. Nesse caso, o patrimônio não deveria ser individualizado, mas sim coletivo, estendendo-se o acesso aos benefícios a todos os trabalhadores, independente de sua posição no mercado de trabalho. Os recursos do fundo seriam geridos pelas instituições

financeiras governamentais (BNDES, BNH e Caixa Econômica), segundo critérios de partilha a serem estabelecidos e aplicados, prioritariamente, em investimentos que estimulem a geração de maiores oportunidades de emprego.

b) A proteção contra a perda de renda, por invalidez, velhice, morte e doença, deveria ser atribuição da previdência social. Para tanto, os mecanismos de financiamento da previdência social deveriam ser diversificados, de forma a torná-los menos sensíveis à recessão e mais reativos ao crescimento.

c) A idéia do FINSOCIAL, como garantia de recursos mediante vinculação de receitas a gastos sociais, deve ser preservada. A sugestão seria a de reunir as várias espécies de contribuições parafiscais que financiam programas de interesse social em um único orçamento, de forma a dar transparência às decisões sobre a destinação dos recursos.

A reformulação dos mecanismos de proteção social, na linha das recomendações acima indicadas, pressupõe o reconhecimento coletivo de que o papel do Estado deveria ser, precipuamente, o de garantir a todo o cidadão os direitos sociais básicos decorrentes de sua cidadania. Os privilégios hoje existentes são injustificáveis e merecem ser abolidos. A proteção complementar obtida pela vinculação voluntária ao seguro social privado deve ser inteiramente privatizada, cabendo ao indivíduo optar pelo plano que melhor convir aos seus interesses e posses.[6] Ao Estado cabe garantir uma proteção básica a todos, dentro dos limites impostos pelas restrições financeiras.

Não há como justificar a revisão do plano básico de benefícios da previdência social no que diz respeito a limite de i-

[6] Segundo dados de março de 1984, 65% das entidades de previdência complementar "privadas" são vinculados a empresas estatais, sendo que o governo detém 90% dos ativos dos fundos de pensão destas entidades.

dade para aposentadoria, sob a alegação de inviabilidade financeira, antes de cancelar a participação do Estado no custeio dos planos de previdência complementar que beneficiam uma privilegiada minoria de trabalhadores - particularmente os de grandes empresas estatais e privadas.

O que deve ser limitado é o valor do benefício e não o direito de acesso.[7] Se os mecanismos de financiamento são regressivos, não há por que propiciar garantia contra riscos de perda da renda familiar proporcional ao salário do trabalhador.

Argumentos semelhantes reforçam a tese de que a multiplicação de pecúlios e outros direitos patrimoniais, que cobrem riscos idênticos aos atendidos pela previdência, constituem privilégios injustificáveis quando financiados por contribuições que oneram toda a população em razão inversa ao nível de renda familiar. A alegação de que não há recursos para financiar um programa de seguro-desemprego não se sustenta quando nos defrontamos com o volume de recursos dos fundos patrimoniais.[8] Não se sustenta, também, a idéia de se formar patrimônio individual com contribuições coletivas. Transformar os atuais fundos patrimoniais num único fundo social, com o principal objetivo de o Estado propiciar uma proteção abrangente ao desemprego, significa, portanto, um avanço na direção dos objetivos mais amplos de eqüidade.

Quanto aos gastos sociais, a proposta principal é a do estímulo à descentralização mediante maior transferência de encargos e recursos a governos estaduais e municipais. A integração ao orçamento geral, ainda que justificável por critérios racionais, apresenta riscos de serem progressivamente reduzidos os recursos

---

[7] Estudos recentes mostram que o valor médio dos benefícios da previdência vêm crescendo a taxas reais superiores a 10% ao ano nos últimos anos.

[8] Se fosse garantido o pagamento de um salário mínimo a 10 milhões de desempregados, os recursos necessários, a preços de hoje, somariam cerca de Cr$ 4 trilhões.

destinados à área social por uma crescente substituição de fontes de financiamento. A incorporação das várias modalidades de contribuições parafiscais de sentido social em um único fundo - um FINSOCIAL ampliado - teria a vantagem de reduzir a sensibilidade da receita aos ciclos pela diversificação das bases de incidência. Um orçamento de aplicações desse fundo, elaborado concomitantemente ao orçamento geral do governo, estipularia a distribuição setorial e intergovernamental dos recursos, de forma a assegurar a necessária coordenação institucional. Na prática, o orçamento social aqui referido pode ser encaminhado como um anexo ao orçamento geral do governo para fins de aprovação pelo Congresso.

Uma possibilidade adicional a ser examinada é a de que os recursos da previdência social destinados a programas de saúde e assistência social integrem também o orçamento de gastos sociais visando a uma melhor coordenação institucional. A integração ao orçamento deve ser entendida como procedimento útil para fins de planejamento e não como um mecanismo da gestão financeira. Por motivos já apontados, no tocante à preocupação com a preservação dos recursos, deve ser mantida a participação da previdência social nos programas de saúde.

## 4.2 - Aspectos operacionais

Sem embargo da necessidade de uma mais ampla reformulação no sistema de proteção social e nos mecanismos de financiamento, é importante reconhecer que transformações de vulto suscitam enormes conflitos de interesses que demandam tempo para serem devidamente equacionados. Afortunadamente, a proximidade de uma nova reforma constitucional fornecerá o ambiente necessário para que algumas das propostas mais amplas de mudança possam ser debatidas e adotadas. Entretanto, há problemas operacionais que podem ser objeto de estudo imediato e para os quais devemos voltar a nossa atenção.

a) CRITÉRIOS DE CONTRIBUIÇÃO

No caso do PIS/PASEP, duas questões devem ser consideradas: em primeiro lugar, a recuperação da defasagem de seis meses, entre o fato gerador da contribuição e o efetivo recolhimento, para um mês, a exemplo do FINSOCIAL, cuja guia de pagamento é a mesma deste fundo (deverá ser levada em conta, porém, a capacidade de absorção do ônus por parte das empresas, na medida em que um aumento nos níveis de inadimplência poderia reduzir o impacto desta medida no volume arrecadado); a segunda questão diz respeito à definição de critérios homogêneos de contribuição, tendo em vista a atual estrutura de bases de cálculo e alíquotas diferenciadas, que termina por onerar de forma desigual os diversos tipos de empresas. No PIS, por exemplo, as empresas mercantis, cuja base de cálculo é o faturamento, respondem por parcela substancial das arrecadações, ao contrário das instituições financeiras e prestadoras de serviço, que contribuem com base no imposto de renda.

Na previdência, algumas medidas de curto prazo objetivando maior aporte de recursos podem ser tomadas, como a liberação do teto de contribuições e a incidência da contribuição previdenciária sobre o total dos rendimentos dos autônomos. Devem ser estudadas ainda as possibilidades de diversificação das fontes de financiamento, mediante, por exemplo, a instituição de uma contribuição sobre valor adicionado e a criação de um adicional do imposto sobre heranças e doações.[9]

b) MECANISMOS DE CONTROLE DA ARRECADAÇÃO

A evasão de recursos pela ausência de uma fiscalização mais efetiva da arrecadação é um problema comum a todos os

[9] Para uma análise mais detalhada ver Oliveira, Francisco E. B. O custeio do sistema de previdência e assistência social. Conjuntura Econômica, ago. 1985.

fundos.[10] Faz-se necessária a integração do sistema de controle, que, pela sua diversidade, torna oneroso um acompanhamento mais eficiente, não permitindo, entre outras coisas, o cruzamento de informações. A idéia é de que sejam realizadas apurações conjuntas, como, por exemplo, do FINSOCIAL e do PIS/PASEP, que têm, pelo menos em parte, a mesma base de incidência. Este procedimento, no âmbito da Secretaria da Receita Federal, permitiria também o cruzamento com outros cadastros como o do Imposto de Renda, IPI, ICM, etc. Para o FGTS - em que pese a falta de uma estrutura compatível do órgão fiscalizador, a previdência social - deve ser buscado um maior entrosamento deste com o seu órgão gestor (o BNH).

c) RELAÇÕES COM O SISTEMA FINANCEIRO

Mudanças nas relações com o sistema financeiro devem ser operadas, tendo em vista, prioritariamente, a antecipação de recursos pela redução do tempo de retenção na rede bancária arrecadadora. Os prazos atuais, que ocasionam um considerável desgaste financeiro, em virtude dos níveis de inflação, não se justificam plenamente pelos custos decorrentes da arrecadação.

A remuneração dos bancos pelos serviços prestados - no caso dos fundos patrimoniais não só pela arrecadação, mas também pelo controle das contas dos participantes - deve ser definida previamente com critérios objetivos, e não ficar sujeita aos níveis de inflação e aos possíveis ganhos no mercado financeiro.

Observe-se que, mesmo quando estabelecida uma taxa de remuneração como no PIS/PASEP, ocorre uma retenção considerável dos recursos,[11] gerando perdas reais para o montante disponível para a aplicação e também para o patrimônio dos trabalhadores. No

---

[10] Estima-se uma evasão em torno de 17% para o FGTS e de 15% para o PIS/PASEP e o FINSOCIAL.

[11] No PASEP, o Banco do Brasil repassa ao BNDES em um intervalo de 20 dias e, no PIS, a Caixa Econômica Federal retém os recursos até 60 dias.

caso do FINSOCIAL, a ausência de uma regulamentação específica deu lugar a uma sistemática irregular, variando ano a ano e representando um prazo médio de retenção de 30 dias.

Para o FGTS, os bancos, que por lei podem reter a arrecadação de um mês até o segundo mês subseqüente a título de remuneração, têm repassado os recursos em um período médio de 40 dias. A recuperação desta retenção pode se dar não só pela antecipação das transferências para o BNH, como também pela redução dos prazos de recolhimento das empresas. A alteração no cronograma de pagamentos pode ser feita de forma escalonada por grupo de empresas, desconcentrando os recolhimentos no último dia do mês (um dos argumentos dos bancos quando alegam custos altos). Vale lembrar ainda que, nessa questão dos custos da rede bancária, deve ser levada em conta a massa de tributos e contribuições por ela arrecadada, e não cada um isoladamente.

d) CRITÉRIOS DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS

A idéia de se proceder a uma ampla revisão dos mecanismos de alocação de recursos através dos fundos tem em vista, principalmente, uma maior descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão financeira.

A centralização, aliada à ausência de critérios explícitos para definição das prioridades, no caso do FINSOCIAL, e à conseqüente vulnerabilidade do processo decisório às pressões políticas tem gerado graves conseqüências: a inviabilização financeira de alguns projetos pela enorme demora na liberação dos recursos; o atendimento de demandas que muitas vezes não correspondem às necessidades mais prementes da população; a desconsideração das condições dos grupos beneficiários, que muitas vezes não têm capacidade de manutenção compatível com as possibilidades de investimento; etc.

No caso do FAS, além dos vícios decorrentes da excessiva centralização, observa-se uma enorme diversidade de órgãos en-

volvidos, com a conseqüente duplicidade de tarefas, e um aumento considerável no tempo de tramitação dos recursos.

e) SISTEMAS DE CONTROLE E AVALIAÇÃO

O que se observa na maioria dos fundos é a ausência de um acompanhamento qualitativo do gasto dos recursos. No FINSOCIAL, por exemplo, os órgãos envolvidos na aplicação não estabeleceram qualquer sistemática de avaliação dos resultados alcançados, já comprometida pela falta de uma política de aplicações explícita.

No caso dos fundos patrimoniais, coloca-se a necessidade de sistematizar estudos que possibilitem uma avaliação mais precisa de seus efeitos sociais tanto na distribuição como na aplicação dos recursos. Para isso, é preciso que se organize um sistema de informações que permita visualizar como os diferentes estratos da população estão sendo beneficiados, de modo a corrigir os efeitos regressivos já apontados anteriormente.

Sobretudo, é preciso garantir à sociedade como um todo o acesso à informação, de forma a ampliar o controle desses recursos, até então restrito aos órgãos governamentais. Aqui se insere a questão de uma gestão dos fundos mais representativos (em particular, do FGTS e do PIS/PASEP), que deve garantir uma participação efetiva dos trabalhadores.

f) DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O atual critério de distribuição dos recursos do PIS/PASEP apresenta algumas distorções que devem ser corrigidas. Em primeiro lugar, a garantia de pagar um salário mínimo aos trabalhadores cadastrados há pelo menos cinco anos e de renda média mensal até cinco salários mínimos tem concorrido para a descapitalização do Fundo. Além disso, as regras de distribuição aos demais participantes concentram benefícios para aqueles que ganham mais e que têm mais tempo de serviço.

# A N E X O S

A revisão desses critérios deve levar em conta a necessidade de preservar o patrimônio dos trabalhadores de menor renda, assim como incluir aqueles com menos de cinco anos de cadastro na distribuição dos recursos. Quanto aos demais participantes, o rateio deve ser no mínimo igual, desvinculando-se da renda e do tempo de serviço.

Em relação ao FGTS, deve ser estudada alguma forma de coibir a instabilidade no mercado de trabalho, e o uso que se faz do Fundo na dispensa imotivada com o objetivo de manter baixa a folha de pagamentos, impedindo a formação de patrimônio para boa parcela dos trabalhadores. Deve ser avaliado também o cancelamento da taxa de juros de 3% ao ano prevista na remuneração do Fundo, a ser corrigido apenas de forma a manter o valor real dos recursos, que seriam aplicados integralmente em habitação para a população de baixa renda.

g) SEPARAÇÃO DOS CUSTEIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A idéia é que sejam criados três fundos distintos para custear de forma independente os programas de seguro social, assistência médica e assistência social. Essa proposta, embora não produza diretamente ganhos econômico-financeiros, representa um avanço considerável na discussão da previdência e assistência social, na medida em que concorre para uma maior visibilidade dos problemas atuais.

TABELA 1

RECEITA TRIBUTÁRIA E FUNDOS SOCIAIS: ARRECADAÇÃO TOTAL - 1980/84

(Cr$ bilhões de 1984)*

| ANOS | RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO** | | FUNDOS SOCIAIS | | (B)/(A) (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Cr$ (A) | Δ% | Cr$ (B) | Δ% | |
| 1980 | 44.193,8 | 15,4 | 32.622,3 | - | 73,8 |
| 1981 | 41.366,2 | -6,4 | 31.592,0 | -3,2 | 76,4 |
| 1982 | 42.647,2 | 3,1 | 37.884,8 | 19,9 | 88,8 |
| 1983 | 42.434,4 | -0,5 | 31.925,6 | -15,7 | 75,2 |
| 1984 | 34.621,4 | -18,4 | 28.714,6 | -10,1 | 82,9 |

FONTE: IBRE/FGV.

*Utilizado como deflator o IGP-DI.

**Dados da administração centralizada (arrecadação bruta).

TABELA 2

FUNDOS SOCIAIS: EVOLUÇÃO REAL DAS ARRECADAÇÕES* - 1980/84

(Cr$ bilhões de 1984)

| FUNDOS SOCIAIS | 1980 | | 1981 | | 1982 | | 1983 | | 1984 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Cr$ | Δ% | Cr$ | Δ% | Cr$ | Δ% | Cr$ | Δ% | Cr$ | Δ% |
| TOTAL PREVIDÊNCIA | 19.524,3 | -5,8 | 19.126,1 | -2,0 | 24.050,6 | 25,7 | 19.125,9 | -20,5 | 17.081,4 | -10,7 |
| Contribuição Segurado | 6.677,7 | -8,3 | 6.594,7 | -1,2 | 10.481,6 | 58,9 | 8.159,5 | -22,1 | 7.015,6 | -14,0 |
| Contribuição Empregador | 12.846,6 | -4,5 | 12.531,4 | -2,4 | 13.569,0 | 8,3 | 10.966,4 | -19,2 | 10.065,8 | - 8,2 |
| FGTS | 5.466,2 | -5,9 | 5.393,2 | -1,3 | 5.846,3 | 8,4 | 4.776,3 | -18,3 | 3.820,7 | -20,0 |
| PIS/PASEP | 4.231,1 | -8,6 | 4.134,3 | -2,3 | 4.183,4 | 1,2 | 3.645,8 | -12,8 | 3,156,3 | -13,4 |
| FINSOCIAL** | - | - | - | | 1.541,9*** | - | 2.148,7 | 39,3 | 2.000,0 | - 6,9 |
| SALÁRIO-EDUCAÇÃO | 911,9 | 198,1 | 984,2 | 7,9 | 1.003,7 | 2,0 | 722,6 | -28,0 | 702,0 | - 2,8 |
| COTA DA PREVIDÊNCIA | 893,2 | -12,6 | 421,6 | -52,8 | 557,0 | 32,1 | 425,9 | -23,5 | 944,7 | 121,8 |
| PIN | 790,7 | 5,3 | 779,7 | -1,4 | 257,2 | -67,0 | 506,3 | 96,8 | 487,6 | -3,7 |
| PROTERRA | 527,1 | 5,2 | 519,9 | -1,4 | 171,5 | -67,0 | 336,7 | 96,3 | 325,0 | -3,5 |
| FAS | 224,5 | - | 188,1 | -16,2 | 222,7 | 18,4 | 186,2 | -16,4 | 151,4 | -18,7 |
| CONTRIBUIÇÃO SINDICAL | 53,3 | -1,3 | 44,9 | -15,8 | 50,5 | 12,5 | 51,2 | 1,4 | 45,5 | -11,1 |

FONTE: IBRE/FGV.

*Utilizado como deflator o IGP-DI.

**Criado em maio de 1982.

***Informação do Relatório do BNDES, dez. 1984

TABELA 3

APLICAÇÕES DO BNH NA ÁREA DE INTERESSE SOCIAL*

(PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NO TOTAL DAS APLICAÇÕES DO BNH)

| PROGRAMAS POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR | ATÉ 1980 | EM 1981 | EM 1982 | EM 1983 | EM 1984 | 1985 (até maio) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Até três salários mínimos | 0,3 | 3,6 | 6,6 | 7,5 | 10,0 | 9,8 |
| Promorar | 0,3 | 3,6 | 6,6 | 7,5 | 9,9 | 9,6 |
| Projeto João de Barro | - | - | - | - | 0,1 | 0,2 |
| De três a cinco salários mínimos | 12,5 | 24,1 | 20,5 | 18,2 | 13,9 | 19,2 |
| COHAB** | 12,0 | 22,4 | 18,9 | 16,4 | 13,3 | 18,7 |
| FICAM | 0,5 | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 0,6 | 0,5 |
| De cinco a 10 salários mínimos | 21,1 | 25,2 | 24,8 | 26,5 | 26,9 | 15,3 |
| Cooperativas *** | 19,2 | 18,0 | 14,2 | 11,6 | 14,6 | 8,9 |
| PROSINDI | - | - | 0,2 | 1,4 | 1,6 | 0,1 |
| PRONHASP | 1,4 | 4,7 | 5,6 | 7,6 | 5,3 | 5,1 |
| PROHEMP | 0,2 | 1,5 | 3,4 | 2,9 | 3,6 | 1,0 |
| Mercado de Hipotecas | 0,3 | 1,0 | 1,4 | 3,0 | 1,8 | 0,2 |
| TOTAL (até 10 salários mínimos) | 33,9 | 52,9 | 51,9 | 52,2 | 50,8 | 44,3 |

FONTE: DPLAC/BNH

* Os recursos para estes programas são do FGTS e do FINSOCIAL, via financiamento direto ou refinanciamentos a entidades estaduais e municipais.

** Inclui Programa de Lotes Urbanizados.

*** Inclui "Outros Programas".

TABELA 4

SINOPSE DOS PRINCIPAIS FUNDOS SOCIAIS

| | DESTINAÇÃO DOS RECURSOS | CONTRIBUINTE | BASE DE CÁLCULO | ALIQUOTA |
|---|---|---|---|---|
| 1. PREVIDÊNCIA SOCIAL | Ao IAPAS, para alocação através do SINPAS nas áreas de previdência (aposentadoria), assistência social e médica. | Empregado e empregador | Salário de contribuição | Empregado:<br>8,5% - até três salários mínimos<br>8,7% - de três a cinco salários mínimos<br>9,0% - de cinco a 10 salários mínimos<br>9,5% - de 10 a 15 salários mínimos<br>10,0% - acima de 15 salários mínimos<br>10,0% - empregador<br>6,0% - funcionário público<br>19,2% - autônomo |
| 2. FUNDOS PATRIMONIAIS<br>FGTS | Ao BNH, para aplicações em programas habitacionais | Empregador | Salário do empregado | 8,0% |
| PIS | Ao BNDES, para financiamento às atividades dos diversos setores da economia nacional | Empresas privadas | Faturamento<br>Imposto de Renda das empresas | Sobre o faturamento: 0,75%<br>Redução do Imposto de Renda devido: 5,0% |
| PASEP | Ao BNDES, para financiamento às atividades dos diversos setores da economia nacional | União, estados, municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações | Receitas correntes da União, estados e municípios, receitas orçamentárias e operacionais das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações | União, estados e municípios: 2,0%<br>Autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações: 0,3% |
| 3. DEMAIS FUNDOS<br>FINSOCIAL | Aplicações de caráter assistencial nas áreas de habitação, saúde, educação e alimentação | Empresas públicas e privadas | Receita bruta mensal das empresas mercantis, rendas operacionais e não operacionais das instituições financeiras e imposto de renda devido das empresas prestadoras de serviço | Empresas exclusivamente vendedoras de serviços: 5,0%<br>Empresas mercantis, financeiras e seguradoras: 0,5% |
| SALÁRIO-EDUCAÇÃO | Um terço ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dois terços às Secretarias de Educação dos Estados, Territórios e DF, ambos para aplicações prioritárias no ensino de 1º grau | Empregadores, empresas vinculadas a Previdência social e empresas e produtores rurais. | Folha de salários e honorários, definida na legislação previdenciária, e valor comercial dos produtos rurais das empresas agrícolas | Empresas em geral: 2,5%<br>Produtores rurais: 0,8% |
| COTA DA PREVIDÊNCIA | À União | Apostadores das loterias, entidades turfísticas e consumidores de combustíveis automotivos | Receita bruta das loterias e de apostas em competições hípicas e preços exrefinaria da gasolina "A" | Bilhete da loteria federal: 15,0%<br>Loteria esportiva: 10,0%<br>Loteria de números: 5,0%<br>Competição hípica: 3,0%<br>Combustíveis automotivos: 6,0% |
| FAS | Apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, mediante repasses diretos aos ministérios ou aplicações a cargo da Caixa Econômica Federal | Apostadores das loterias | Renda líquida das loterias federais e esportivas e renda bruta da loto. | Renda líquida das loterias federal e esportiva: 50,0%<br>Renda bruta da loto: 30,0% |

Textos para Discussão Interna editados a partir de janeiro de 84

Nº 62 - "A Crise do Setor Externo e o Ajustamento requerido pelas Opções de Política Econômica", Milton Pereira de Assis, Janeiro 1984, 37 p.

Nº 63 - "O Papel Atual da Fronteira Agrícola", Maria Beatriz de Albuquerque David, Fevereiro 1984, 19 p.

Nº 64 - "As Negociações Financeiras Internacionais do Brasil Pós-FMI", José Cláudio Ferreira da Silva e Maria Helena T. T. Horta, Fevereiro 1984, 34 p.

Nº 65 - "Insumos Modernos na Agricultura Brasileira", Cláudio Roberto Contador e Léo da Rocha Ferreira, Janeiro 1984, 159 p.

Nº 66 - "Política Tarifária das Empresas de Saneamento: Uma Avaliação da Progressividade dos Preços", Thompson Almeida Andrade, Fevereiro 1984, 24 p.

Nº 67 - "A Economia Brasileira: Uma Interpretação Econométrica", Versão IV, Cláudio Roberto Contador, Março 1984, 99 p.

Nº 68 - "Comentários sobre o livro de William R. Cline, "International Debt and Stability of the World Economy", Marcelo de Moura Lara Resende, Maio 1984, 23 p.

Nº 69 - "Crescimento Industrial, Ajuste Estrutural e Exportações de Manufaturados: Notas para a Definição de Uma Estratégia de Longo Prazo para a Economia Brasileira", Regis Bonelli e José Cláudio Ferreira da Silva, Novembro 1984, 38 p.

Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Econômicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F. T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.

Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.

Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.

Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Anna Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.

Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.

Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.

Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.

Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozorio de Almeida, Maio 1985, 97 p.

Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.

Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.

Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.

Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 198", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.

Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro, 12 p.

Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro, 30 p.

Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, 34 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Série Monográfica; e, Série PNPE.

# Livros Grátis

( http://www.livrosgratis.com.br )

Milhares de Livros para Download:


Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo