

**IDEA**

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTE

Nº 107

Estudos para a Reforma

Tributária\*

Tomo 4

"Contribuições Sociais"

Fernando Rezende

Beatriz Azeredo Sil

Março de 19

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

330.500  
T. 107

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA  
Nº 107

Estudos para a Reforma  
Tributária\*

Tomo 4

"Contribuições Sociais"

Fernando Rezende

Beatriz Azeredo Silva

Março de 1987

336.300981  
5586  
107  
t. 4 = 6.2

\* Os documentos "Estudos para a Reforma Tributária" (TDIs nºs 104, 105, 106, 107 e 108) reúnem idéias e sugestões contidas em trabalhos de diversos autores ou apresentadas e debatidas em inúmeras reuniões realizadas desde meados de 1985. Dada a impossibilidade de identificar a origem de cada uma delas, prefeuiu-se evitar citações a cometer injustiças. Assim, a omissão de citações não significa atribuir ao conjunto de autores destes documentos a geração das idéias e sugestões que recolheram. Contudo, são de sua inteira responsabilidade a seleção e interpretação das mesmas e a elaboração, a partir delas, de uma proposta global de reforma tributária. A coordenação dos estudos para a reforma tributária, iniciada na SEPLAN/PR, esteve a cargo de SULAMIS DAIN no período compreendido entre março de 1985 e fevereiro de 1986.

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho Concluído em: Fevereiro/87

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

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

SEPLAN - P. R.	
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	
SETOR DE DI	TOMBO 9077-8
F. 1085	
DATA 05, 05, 87	

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. <u>Introdução</u>	1
2. <u>Problemas Atuais e Prioridades da Reforma</u>	4
2.1. Sensibilidade	4
2.2. Iniquidade	5
2.3. Centralização	8
2.4. Prioridades da Reforma	10
3. <u>Fundos Patrimoniais</u>	14
3.1. Situação Atual	14
3.1.1. PIS-PASEP	14
3.1.2. FGTS	22
3.2. Proposta	27
3.2.1. Financiamento do seguro-desemprego	27
3.2.2. Diversificação da base de financiamento	30
3.3. Avaliação do Impacto da Proposta	31
4. <u>Previdência Social</u>	36
4.1. Situação Atual	36
4.2. Proposta	45
4.3. Avaliação do Impacto da Proposta	47
5. <u>Fundos Sociais</u>	49
5.1. Situação Atual	49
5.1.1. FINSOCIAL	49
5.1.2. Salário-Educação	54
5.2. Proposta	55
6. <u>Síntese das Propostas</u>	56
<u>Anexos</u>	59

RELAÇÃO DE TABELAS

	<u>Página</u>
IV.1. Evolução do PIS-PASEP - 1977/86	18
IV.2. Fontes de Recursos do BNDES - 1981/86	19
IV.3. Distribuição do Patrimônio do PIS por Classe de Renda - 1985	21
IV.4. Fontes de Recursos do BNH - 1982/85	24
IV.5. Aplicações do BNH na Área de Interesse Social - 1980/85	25
IV.6. Aplicações na Faixa COHAB x Recursos do FGTS - 1981/84	26
IV.7. Custo do Seguro-Desemprego, Segundo Critérios Alternativos - 1987	32
IV.8. Comparação do Patrimônio do FGTS com os Benefícios do Seguro-Desemprego	33
IV.9. Fluxo Anual do Fundo Patrimonial Coletivo	34
IV.10. Composição da Receita de Contribuições Compulsórias - 1981	38
IV.11. Resultados Orçamentários do SINPAS - 1971/85	40
IV.12. Taxas de Crescimento da Receita de Contribuições e do PIB - 1971/85	41
IV.13. Evolução da Massa Salarial no Brasil - 1984/85	42
IV.14. Equivalência de Incidências: Lucro e Folha de Salários - 1984	47
IV.15. Orçamento Consolidado do FINSOCIAL - 1984/86	52
IV.16. Despesa Orçamentária - 1983/86	53

## 1. Introdução

O estudo das contribuições sociais no âmbito dos trabalhos da Comissão da Reforma Tributária justifica-se pela sua crescente importância no financiamento do gasto público, principalmente o de natureza social.

Por ocasião da Reforma Tributária, em 1967, as contribuições para a Previdência Social representavam o único exemplo importante dessa espécie de tributo. No entanto, ao longo dos últimos vinte anos, um conjunto variado de contribuições parafiscais de interesse social foi sendo formado, representando hoje um universo equivalente ao constituído pelas receitas tributárias orçamentárias da União. Nos últimos anos, o total de recursos arrecadados compulsoriamente da sociedade à conta de contribuições sociais tem representado cerca de 100% dos recursos correspondentes à receita tributária da União. (1)

Ainda que essas contribuições não sejam homogêneas do ponto de vista de sua natureza jurídica, a análise do conjunto como um todo tem o propósito de sugerir profundas modificações na estrutura de financiamento da política social, marcada por várias formas de iniquidades e por uma excessiva centralização do poder de decisão e da gestão financeira dos recursos.

As várias modalidades de contribuições sociais assemelham-se aos tributos pelo caráter compulsório de seu pagamento e pela forma indireta de incidência. Mesmo aquelas que incidem sobre a folha de salários das empresas são normalmente repassadas ao consumidor sob a forma de preços mais elevados, configurando uma repartição injusta dos encargos financeiros. A regressividade das contribuições sociais acentua as desigualdades na distribuição da carga tributária — um dos problemas a serem enfrentados por ocasião da Reforma.

---

(1) A Tabela A.IV.1 apresenta a evolução da arrecadação das principais contribuições sociais e a Tabela A.IV.2 mostra a comparação destes recursos com a receita tributária da União.

O universo das contribuições sociais expandiu-se sob a égide de progressivas ampliações no sistema de proteção social. A universalização da previdência, o acesso à escola, a "garantia" do tempo de serviço e a formação de patrimônio multiplicaram os benefícios garantidos pelo Estado a um importante segmento da classe trabalhadora que constitui a parcela formalmente reconhecida do mercado de trabalho. Os trabalhadores não registrados, a mão-de-obra rural e os desempregados urbanos, entretanto, continuam discriminados no tocante ao acesso a direitos sociais básicos, a despeito da progressiva ampliação do sistema.

Uma revisão mais profunda do sistema de proteção social na linha da universalização dos direitos básicos de cidadania deverá ser um tema importante dos trabalhos da nova Constituinte. A proposta de reformulação dos fundos sociais pretende fornecer subsídios à adoção de medidas concretas nesse sentido.

É possível classificar as principais modalidades de contribuições hoje existentes em três grandes categorias. (2)

Primeiro, aquelas que constituem um patrimônio atribuído ao trabalhador e cujos fundos são, em seu nome, administrados pelo Estado. Não são tributos strictu-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 pelo empregado mas sim, a eles atribuída pelas empresas, com base em um pretense direito decorrente de sua participação no processo produtivo.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado na década de sessenta, foi oferecido como substituto da estabilidade, mediante a constituição de um fundo para a indenização dos trabalhadores em caso de demissão. O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foram instituídos no início dos anos setenta, com a justi-

---

(2) O Quadro A.IV.1 apresenta uma sinopse das principais contribuições.



ficativa de atender ao preceito constitucional que assegura ao empregado o direito de participar da vida e do desenvolvimento das empresas. Os objetivos do PIS/PASEP, do ponto de vista social, além da formação do patrimônio individual, eram o estímulo à poupança e à correção de distorções na distribuição da renda.

Por outro lado, a criação destes mecanismos de proteção social ao trabalhador 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 um volume crescente de poupança. De fato, a instituição destes fundos permitiu a ampliação da capacidade de financiamento dos programas de investimentos e ainda a concentração dos recursos em grandes instituições governamentais responsáveis por aplicações em setores cruciais no processo de industrialização. A administração do FGTS foi atribuída ao BNH que passou a fazer uso dos recursos, enquanto principal órgão de execução da política habitacional voltada para as famílias de baixa renda. Quanto ao PIS/PASEP, a gerência das contas patrimoniais ficou sob a responsabilidade do Banco do Brasil e da CEF que deveriam repassar os recursos ao BNDES para serem aplicados em programas de investimento de acordo com as diretrizes dos PNDs.

O segundo grupo de contribuições refere-se àquelas que se vinculam a uma modalidade não escrita de contrato social por cujo intermédio o Estado garante determinados benefícios aos trabalhadores, como é o caso da Previdência Social. Nesta 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.

E, finalmente, uma terceira categoria inclui as contribuições que se identificam com receitas fiscais vinculadas a gastos sociais, não apresentando outras restrições quanto à utilização dos recursos por seu intermédio. Os principais exemplares deste grupo são o FINSOCIAL e o Salário-Educação.

## 2. Problemas Atuais e Prioridades da Reforma (3)

Dentre os inúmeros problemas acarretados pela crescente dependência do gasto social de recursos provenientes destas contribuições, é importante assinalar os seguintes: a elevada sensibilidade das receitas a flutuações cíclicas na economia; os inúmeros elementos de regressividade decorrentes da forma de contribuição e, principalmente, pela 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..

### 2.1. 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 salários com reflexos imediatos sobre os níveis de arrecadação, (4) reduzindo a capacidade de intervenção exatamente quando as demandas sociais são temporariamente exacerbadas. A sensibilidade das receitas no entanto, não é, necessariamente simétrica. Enquanto as perdas são instantâneas e elevadas em períodos recessivos, os ganhos em fases de crescimento, nem sempre são na mesma proporção das perdas. Mesmo quando ocorre uma rápida recuperação dos níveis de arrecadação — a exemplo do observado na Previdência em 1985 — a folga financeira temporária encobre os problemas estruturais de equilíbrio entre as demandas sociais e os recursos, postergando os ajustes necessários na forma de financiamento.

As observações anteriores, aliadas ao argumento de que as contribuições incidentes sobre a folha de salários são regres-

---

(3) Os textos que integram este documento apresentam uma análise detalhada das principais contribuições sociais e as propostas de mudanças.

(4) A Tabela A.IV.1 mostra a evolução dos principais fundos no período 1980/85.

sivas 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, mas ainda não foi 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 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 do objeto tributável são atributos que justificam a manutenção da folha de salários como importante 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.

## 2.2. Iniquidade

O foco central da análise de possibilidade de mudança face ao objetivo de maior equidade 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 direito — enquanto os que não contribuem devem aguardar providências divinas

ou benesses governamentais. Nas modernas sociedades 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). Segundo, o grau de proteção social está diretamente 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 decrescente após alcançada a maturidade.

Nos 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 de-

semprego 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. Ou seja, para a grande maioria dos trabalhadores a proteção dada pelo fundo em momentos de desemprego, é bastante reduzida e é praticamente impossível a aquisição de moradia ou estabelecimento de negócio próprio com estes recursos.

Além disso, as aplicações dos recursos do FGTS tampouco são voltadas, prioritariamente, para os trabalhadores de baixa renda. A instabilidade da arrecadação e o compromisso com a remuneração das contas e o pagamento dos saques — em particular os saques por demissão que aumentam em fases recessivas, justamente quando se reduz a arrecadação — geraram um direcionamento acentuado para aplicações mais rentáveis e, portanto, para a população de renda mais alta.

O prêmio à lealdade e à identificação do empregado com os interesses da empresa, implícitas no argumento de que a criação do PIS/PASEP foi uma forma indireta de assegurar a participação do trabalhador nos lucros da empresa, provavelmente justificou, também a utilização do tempo de serviço como critério para atribuição da cota de cada um no montante arrecadado pelo fundo. Por razões já apontadas, no entanto, os parâmetros adotados para a formação do patrimônio produzem resultados regressivos. Para a grande maioria dos participantes dos programas, cuja renda é inferior a 5 s.m., o fundo deixa de ter a função de formar um patrimônio para prover apenas uma pequena complementação de renda.<sup>(5)</sup> E mesmo os demais trabalhadores, de salário mais alto, não chegam a acumular quantias significantes em suas contas.

A recente criação do FINSOCIAL — um retrocesso do ponto de vista das modernas técnicas de tributação — significou to-

---

(5) O PIS/PASEP paga 1 s.m. anualmente para os trabalhadores de renda mensal até 5 s.m. e com, pelo menos, 5 anos de inscrição no fundo.

davia, um avanço sob o prisma de garantia de recursos para o financiamento de programas sociais, recuperando, ademais, a noção de que gastos sociais devem ser financiados com recursos de natureza fiscal, sem quaisquer constrangimentos quanto à exigência de retorno das aplicações.

Na prática porém, o impacto do FINSOCIAL tem sido fortemente reduzido pelo comprometimento do volume real de recursos efetivamente disponível para a área social. Isto se deve ao desgaste financeiro dos recursos devido ao longo período decorrido entre a arrecadação até os beneficiários, principalmente pelas retenções nos cofres da União, tendo em vista os interesses mais imediatos das políticas fiscal e monetária. Além disso, o Fundo, 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.

### 2.3. 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.

Tanto o FINSOCIAL como o Salário-Educação, são exemplos típicos da excessiva centralização do poder de decisão e da gestão financeira dos fundos sociais. O FINSOCIAL, em particular, se quer foi regulamentado, o que reforçou a centralização das decisões, na medida em que não foram definidas regras explícitas de distribuição dos recursos.

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 ineficiência dos instrumentos burocráticos de controle.

A predominância do investimento sobre o custeio, usualmente refletida nos padrões de comportamento dos administradores, tem sido exacerbada pela constituição de fundos de empréstimo. Exigências de retorno, ainda que a juros subsidiados, não permitem o financiamento de pleitos que signifiquem o aumento do dispêndio corrente, forçando a elevação do gasto voltado para a expansão da rede física de prestação de serviços. São, 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 guarda 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, tornam 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 — reforça a tese da incompetência e a formulação de novas exigências, um mecanismo realimentador da própria centralização.

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.

#### 2.4. Prioridades da Reforma

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

É dentro desta perspectiva que se situa a revisão das contribuições sociais no âmbito dos estudos da Comissão de Reforma Tributária. 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 à custa de uma mais justa repartição do ônus financeiro pela população.

A reformulação dos mecanismos de proteção social a ser promovida na Reforma Tributária tem como pressuposto o reconhecimento coletivo de que o papel do Estado deve 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. Ao Estado cabe garantir uma

INPES, 107/87



proteção básica a todos, dentro dos limites impostos pelas restrições financeiras.

Neste sentido, e tendo em vista os princípios básicos da Reforma — a redução das iniquidades e o fortalecimento do sistema federativo — as principais propostas de mudanças das contribuições sociais são as seguintes:

a) a fusão do FGTS e do PIS/PASEP em um único fundo, voltado para o financiamento do programa de seguro-desemprego. Nesse caso, o patrimônio não será mais individualizado, mas sim coletivo, estendendo-se o acesso aos benefícios a todos os trabalhadores, independente de sua posição no mercado de trabalho. Os recursos serão geridos pelas instituições financeiras governamentais (BNDES, BB e CEF), segundo critérios de partilha a serem estabelecidos e aplicados, prioritariamente, em investimentos que estimulem a geração de maiores oportunidades de emprego. Os patrimônios individuais acumulados anteriormente são preservados, mantendo-se os atuais critérios para saques previstos na legislação dos dois fundos. (6)

Transformar os atuais fundos patrimoniais num único fundo social, com o principal objetivo de o Estado propiciar uma proteção abrangente ao desemprego significa um avanço na direção dos objetivos mais amplos de equidade. Não há como justificar a existência de fundos que formam patrimônio de uma pequena parcela da classe trabalhadora — que recebe salários mais altos — quando os recursos provêm de contribuições pagas por toda a sociedade e oneram em proporção maior os setores menos assistidos da população.

Por outro lado, a instituição do Programa de Seguro-Desemprego em fevereiro de 1986, representou sem dúvida, um avanço no sistema de proteção social ao trabalhador. No entanto, o pro-

---

(6) Ficam excluídos os saques do FGTS por demissão e o pagamento do abono salarial pelo PIS/PASEP.

grama ainda é bastante restrito no que se refere à abrangência dos desempregados e pelos valores dos benefícios e está sendo financiado, provisoriamente, com recursos orçamentários. A proposta de utilização dos fundos patrimoniais define uma fonte de custeio permanente para o Seguro-Desemprego e contempla também uma reformulação dos critérios atuais do programa no sentido de aumentar a abrangência do seguro e tornar o valor do benefício mais compatível com o salário anterior do trabalhador.

Finalmente, cabe ressaltar que é factível a transformação do FGTS e do PIS/PASEP sem prejuízo da necessidade de preservar a poupança necessária ao financiamento dos investimentos. As estimativas que foram feitas a partir da arrecadação dos dois fundos e o custo de um seguro-desemprego ampliado mostram que a proposta não compromete o volume de recursos que vêm sendo canalizados para investimentos.

b) a diversificação das fontes de financiamento da Previdência Social, adotando o princípio da múltipla incidência no cálculo da contribuição das empresas. Esta passará a ser calculada aplicando uma alíquota reduzida sobre a folha de salários e uma nova alíquota a ser definida sobre o resultado operacional das empresas. (7) A utilização simultânea das duas bases, que têm impactos diferenciados nos setores, permitirá a compensação de perdas e ganhos no curto prazo, bem como perspectivas mais favoráveis de evolução da receita previdenciária no longo prazo.

Essa proposta permitirá ainda uma maior equidade na distribuição da carga previdenciária entre os diversos setores: primeiro, pelo impacto setorial diferenciado das duas bases, e, principalmente, pela desoneração parcial da folha de salários, com efeitos positivos sobre os setores intensivos de mão-de-obra, assim como sobre um conjunto significativo de pequenas e médias empresas.

---

(7) No cálculo desta base não são consideradas as receitas de exportação e as receitas financeiras não operacionais.

Essa nova base será utilizada também para a contribuição ao PIS/PASEP com o propósito de corrigir a atual incidência sobre o faturamento do PIS. (8) Os recursos do fundo patrimonial coletivo passarão a ser provenientes basicamente, portanto, da folha de salários e do lucro - a exemplo da previdência - o que possibilitará um fluxo de receitas mais estável para o financiamento do seguro-desemprego e para novos investimentos.

c) a extinção das contribuições para o FINSOCIAL e o Salário-Educação, tendo em vista eliminar a distorção introduzida pelo FINSOCIAL que recuperou a prática da incidência em cascata, e desonerar a folha de salários já sobrecarregada pela contribuição previdenciária.

Propõe-se também a criação de um adicional temporário do IVA a ser arrecadado pela União, correspondente aos recursos do FINSOCIAL e da cota-federal do Salário-Educação, com o objetivo de financiar o programa de descentralização de encargos. (9) Esta proposta atende ao propósito de garantir recursos para os gastos sociais e, principalmente, estimular a descentralização, mediante maior transferência de encargos e recursos aos governos estaduais e municipais.

---

(8) Para as empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista, fundações e entidades da Administração Pública os critérios de contribuição permanecem inalterados.

(9) Ver o Volume III para maiores detalhes sobre o adicional do IVA e o Volume V para descrição do Plano Nacional de Descentralização.

### 3. Fundos Patrimoniais

#### 3.1. situação atual

##### 3.1.1. PIS-PASEP

O Programa de Integração Social - PIS foi criado em setembro de 1970<sup>(10)</sup> com dois objetivos bastante distintos. Do ponto de vista social, o programa destinava-se a formar patrimônio individual, estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição da renda. Por outro lado, abria-se a possibilidade de acumulação de recursos a serem "aplicados visando o aumento da produção nacional"<sup>(11)</sup>. Do mesmo modo, em dezembro de 1970 foi instituído o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP com a finalidade de "assegurar especificamente ao servidor público, ..., a fruição de patrimônio individual progressivo, estimulando a poupança e possibilitando a paralela utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico".<sup>(12)</sup>

De fato, a instituição destes programas - que tinha como justificativa atender ao preceito constitucional que assegura ao empregado o direito de participar da vida e do desenvolvimento das empresas - representou, principalmente, a criação de um mecanismo de formação de poupança compulsória para o financiamento do processo de industrialização em curso.

O PIS é integrado por depósitos mensais das empresas privadas na Caixa Econômica Federal (CEF) calculados sobre o faturamento e o imposto de renda devido. O PASEP é composto de contribuições mensais, recolhidas Banco do Brasil pela Administração Pública, definidas a partir das receitas correntes da União, Estados e Municípios, e Receitas Orçamentárias e Operacionais das Autarquias, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e Funda-

(10) Lei Complementar nº 7 de set./70

(11) Resolução do Banco Central do Brasil nº 174 de fev./71.

(12) Lei Complementar nº 8 de dez./70 e Decreto nº 71618 de Dez./72

ções. Esses depósitos, tanto para o PIS quanto para o PASEP, são calculados com uma defasagem de 6 meses.

Os critérios das contribuições não são homogêneos e definem bases de cálculo e alíquotas diferenciadas para as empresas de acordo com a natureza de suas operações:

No PIS, as empresas contribuem com duas parcelas, sendo a primeira, comum a todas, equivalente à dedução de 5% do imposto de renda devido. A segunda parcela representa um ônus adicional, sendo que para as empresas mercantis a base de cálculo é o seu respectivo faturamento, enquanto as instituições financeiras, seguradoras e prestadoras de serviço contribuem com uma parcela de igual valor da dedução do imposto de renda. Para se ter uma idéia do efeito deste tratamento diferenciado, tomando-se a arrecadação do exercício 1983/1984 observa-se que as empresas mercantis foram responsáveis por 88% do total da arrecadação, enquanto as financeiras, seguradoras e prestadoras de serviços contribuíram com apenas 10%.

No PASEP, as entidades da administração direta contribuem com base nas receitas correntes, e para as Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações pagam sobre as receitas orçamentárias e operacionais. Observe-se portanto, que no caso dos bancos, a simples vinculação a um programa ou outro estabelece contribuições diferentes: os bancos oficiais, que são vinculados ao PASEP, contribuem com base nas receitas operacionais e os bancos privados, vinculados ao PIS, contribuem pelo imposto de renda devido. (13)

A partir de 1976 foi criado o Fundo de Participação PIS/PASEP, que é um fundo contábil de natureza financeira constituído pelos recursos dos dois programas. (14) Até então, apesar dos ob-

---

(13) Ver o Quadro A.IV.2 para um maior detalhamento dos dois programas.

(14) Lei Complementar nº 26/75.

jetivos comuns, o PIS e o PASEP tiveram uma evolução distinta, em virtude de suas diferentes legislações. (15)

A administração é feita por um Conselho Diretor, órgão colegiado constituído por 8 membros designados pelo Ministro da Fazenda, obedecendo à seguinte composição: Ministério da Fazenda (Coordenador), SEPLAN, CEF, BB, BNDES, beneficiários do PIS, contribuinte do PIS e beneficiário do PASEP.

Ao final de cada exercício financeiro, os recursos arrecadados pelo Fundo de Participação PIS/PASEP são distribuídos aos participantes, mediante crédito nas respectivas contas individuais, segundo os seguintes critérios de rateio: 50% em função dos salários recebidos pelos participantes no ano civil anterior e 50% em função do tempo de serviço. Essa divisão independe da natureza, localização ou volume das contribuições do órgão ou entidades a que o participante preste serviços. As contas individuais são acrescidas ainda do correspondente a correção monetária anual do saldo anterior e aos juros mínimos de 3% ao ano calculados sobre o saldo corrigido. No caso das aplicações renderem acima dos juros estabelecidos em lei, os resultados são também creditados aos participantes.

A cada trabalhador é permitida a retirada, ao término de cada exercício financeiro, das parcelas correspondentes aos rendimentos reais creditados nas respectivas contas. Em caso de casamento, aposentadoria, invalidez, morte, transferência para a reserva remunerada e reforma é facultado ao participante o saque integral de seu patrimônio.

Posteriormente, esses critérios sofreram alterações com o objetivo de beneficiar os participantes de baixa renda. Assim, foi instituído, em setembro de 1975, para os trabalhadores que foram inscritos no programa há pelo menos cinco anos e que receberam no ano anterior renda mensal média inferior a cinco s.m., a garantia da distribuição anual de pelo menos 1 s.m. a título de abono salarial.

---

(15) A Tabela A.IV:3 mostra a evolução da arrecadação dos dois programas.

Do volume de recursos arrecadados atualmente, observa-se que 42% são destinados ao pagamento de saques. Este total se distribui da seguinte maneira: 56% referentes ao pagamento do abono salarial, 32% relativos aos saques integrais do patrimônio e 12% de retirada de rendimentos. (16)

A evolução do patrimônio do PIS/PASEP depende, a cada ano, do comportamento das arrecadações, do retorno dos investimentos, da correção monetária e do montante de saques pagos. Os saques de cotas reduzem o patrimônio anteriormente acumulado, enquanto o pagamento do abono salarial e dos rendimentos das aplicações reduzem o crescimento do saldo patrimonial. A Tabela IV.1 apresentada a seguir mostra a evolução do patrimônio, das arrecadações e dos saques pagos, bem como a relação destes últimos com as duas primeiras variáveis.

Os recursos do PIS/PASEP são aplicados de forma unificada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), prioritariamente em programas especiais de investimentos, elaborados segundo diretrizes do PNDs. A remuneração desses recursos, definida por lei, é de, no mínimo, correção monetária mais juros de 3% ao ano.

A partir de 1977 foi instituído o Fundo de Participação Social - FPS ao qual são destinados, no máximo, 10% das novas aplicações realizadas com os recursos do PIS/PASEP, para investimentos sob a forma de ações ou debêntures conversíveis. (17) O funcionamento é semelhante ao de um Fundo mútuo de investimento, sendo os objetivos básicos a participação dos trabalhadores nas empresas controladas por capitais nacionais registradas na CVM, e o fortalecimento do mercado de capitais brasileiro. Este fundo - que

(16) A Tabela A.IV.4 apresenta a evolução dos saques pagos. E a Tabela A.IV.5 mostra os saques pagos em relação às arrecadações.

(17) Integram também o FPS os dividendos das ações de propriedade da UNIÃO vinculados ao PIS/PASEP, recurso oriundos do Decreto-lei nº 157 que não são utilizados pelos contribuintes nos prazos estabelecidos por lei e o resultado das aplicações feitas com os recursos do Fundo.

INPES, 107/87

TABELA IV.1  
EVOLUÇÃO DO PIS-PASEP

(Em Cz\$ mil de 1985)

EXERCÍCIO (2)	PATRIMÔNIO (A)	ARRECAÇÃO (B)	SAQUES PAGOS (C)	(C)/(A)	(C)/(B)
1977	22.000.907,67	7.797.302,79	1.718.510,62	7,8	22,0
1978	29.452.483,14	8.336.935,23	2.314.820,24	7,9	27,8
1979	37.289.974,32	9.694.729,43	3.137.496,31	8,4	32,4
1980	35.687.251,61	7.923.505,59	3.161.132,84	8,9	39,9
1981	35.752.656,98	7.566.184,56	2.844.747,31	8,0	37,6
1982	39.925.881,76	7.571.885,97	3.628.087,86	9,1	47,9
1983	49.813.920,38	7.771.764,46	3.645.693,36	7,3	46,9
1984	52.242.899,79	6.235.060,08	4.573.843,30	8,8	73,4
1985	60.792.597,00	6.074.228,00	3.367.269,00	5,5	55,4
1986	54.720.008,69	6.953.676,37	2.883.119,90	5,3	41,5

FONTE: Conselho Diretor do PIS-PASEP

NOTAS: (1) Utilização do IGP-DI defasado em 6 meses.

(2) Posição em 30 de julho.



que tem correspondido, nos últimos anos, a cerca de 28% do total das aplicações do PIS/PASEP - está, em termos de rentabilidade, entre os cinco melhores fundos do mercado.

O PIS e o PASEP, quando foram criados, representavam um importante mecanismo de formação de poupança compulsória para o financiamento de investimentos a cargo do BNDES. Hoje, no entanto, estes fundos perderam a posição de principal fonte de recursos do Banco, conforme pode ser visto na tabela a seguir. Observe-se que, no início da década de 70, o PIS e o PASEP chegaram a representar cerca de 50% dos novos ingressos do BNDES, enquanto que em 1985 este percentual caiu para 6%.

TABELA IV.2  
FONTES DE RECURSOS DO BNDES

(%)

	1981	1982	1983	1984	1985
1 - Geração Interna de Recursos <sup>(1)</sup>	50,0	49,0	50,0	54,0	61,0
2 - Aportes Origem Nacional	41,0	44,0	42,0	31,0	23,0
PIS/PASEP - FPS	30,0	19,0	19,0	5,0	6,0
FINSOCIAL	-	13,0	12,0	9,0	6,0
Fundo Marinha Mercante	-	-	-	15,0	10,0
Dotações e Empréstimos	11,0	12,0	11,0	2,0	1,0
3 - Aportes Origem Estrangeira	9,0	7,0	8,0	13,0	16,0

FONTE: Balanço do Sistema BNDES.

NOTAS: (1) Inclui retorno do PIS/PASEP.

(2) As diferenças nos anos 1982 e 1984 se devem à variação de valores de terceiros.

A principal crítica a ser feita a estes programas diz respeito aos efeitos regressivos decorrentes dos critérios de distribuição da arrecadação entre os participantes. Em primeiro lugar o valor do patrimônio é função direta do nível salarial e do

tempo de serviço. Além disso, os trabalhadores que recebem a cada ano o abono salarial não conseguem formar um patrimônio. Isto porque a distribuição da arrecadação para estes participantes, dados os critérios renda e tempo de serviço, é sempre muito baixa, situando-se normalmente em torno de 1 salário mínimo. E como a norma garante a distribuição, e também o pagamento, de pelo menos 1 salário mínimo, resulta que a cada ano os recursos que se somariam nas contas destes trabalhadores são pagos a título do abono salarial.

Em outras palavras, a distribuição dos benefícios do PIS/PASEP representa a cada ano um acréscimo no patrimônio individual dos trabalhadores que recebem acima de 5 salários mínimos, numa proporção direta da renda e do tempo de serviço, e, para os demais, no pagamento do chamado 14º salário no valor de 1 s.m. Ou seja, para estes últimos, o fundo deixa de ter a função de formar um patrimônio para na prática prover apenas uma pequena complementação de renda.

A análise da distribuição do patrimônio do PASEP por classe de renda em abril de 1986<sup>(18)</sup> mostra o efeito desses critérios: o valor médio do patrimônio dos trabalhadores que recebem até 5 salários mínimos - que representam 75% do total dos participantes - é de Cz\$ 1.444,00, enquanto os 25% restantes, que recebem acima de 5 salários mínimos têm um patrimônio médio de Cz\$ 6.627,00.

No PIS, tomando-se o saldo das contas em julho de 1985, observa-se que, dos participantes que receberam no ano anterior até 5 salários mínimos (85% do total), 69% tinham um patrimônio de, no máximo, 4,5 salários mínimos. Dos demais trabalhadores inscritos (15% do total) 65% tinham um saldo em conta acima de 6 salários mínimos. Observa-se, porém, que apesar da distribuição do patrimônio guardar uma relação direta com o salário - as contas de menores saldos são os dos trabalhadores de menor renda e vice-versa - os participantes com salário mais alto não chegam a acumular quantias significativas em suas contas. Por exemplo, do grupo de renda acima de 5 salários mínimos, 83% tinham no máximo 18 sa-

---

(18) Ver Tabela A.IV.6.

lários-mínimos em 1985 ou, tomando-se o salário mínimo de 1986, Cz\$ 14.486,00 Estes dados podem ser observados na tabela abaixo.

TABELA IV.3

## DISTRIBUIÇÃO DO PATRIMÔNIO DO PIS POR CLASSE RENDA (\*)

SALDO DAS CONTAS EM JULHO DE 1985 (Cz\$)	Nº DE PARTICIPANTES POR CLASSE DE SALÁRIO MÍNIMO MÉDIO EM 1984 (Cz\$ 95,30)		
	Até 5 Salários Mínimos	Acima de 5 Salá- rios Mínimos	Total
Até 600	22,38	2,49	19,32
600 - 900	17,32	7,54	15,81
900 - 1 200	14,69	6,00	13,35
1 200 - 1 500	14,15	6,17	12,92
1 500 - 2 000	14,30	12,81	14,07
2 000 - 2 500	6,62	12,08	7,47
2 500 - 4 000	5,74	21,99	8,24
4 000 - 6 000	3,03	13,82	4,69
Acima de 6 000	1,7	17,10	4,13
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Caixa Econômica Federal e SERPRO.

\* Para informações mais desagregadas ver Tabela A.IV.7 em anexo.

No que diz respeito ao tempo de serviço observa-se que a grande maioria dos participantes que tem até 5 anos de trabalho (88% do total) tem um patrimônio de no máximo 5 s.m. Por outro lado, daqueles que têm mais de 5 anos de serviço, 62% têm um saldo nas contas acima deste valor. (19) Isto porque quanto maior o tempo de serviço, maior o número de vezes que o trabalhador terá participado do rateio anual da arrecadação. Além disso, um dos critérios de distribuição é o tempo de serviço ou seja, a utilização deste critério agrava o efeito regressivo na formação do patrimônio dos trabalhadores.

(19) Ver Tabela A.IV.8.

Em suma, no que diz respeito ao trabalhador, os objetivos principais da criação do PIS/PASEP - formação de patrimônio individual e correção de distorções na distribuição de renda - deixaram de ser cumpridos. O patrimônio acumulado ao final de 16 anos de existência do fundo é insignificante para qualquer nível de rendimento. Para um trabalhador que ganha 10 s.m., por exemplo, o valor máximo do patrimônio não alcança Cz\$ 15.000,00, ou seja, menos de 20% da sua renda anual. A maioria dos cotistas do PIS, cuja renda é inferior a 5 s.m., tem um patrimônio de no máximo Cz\$ 3.600,00, menos de 5% da renda anual de um trabalhador que recebe 3 s.m. por mês. Estes mesmos resultados permitem concluir que os objetivos de atenuar a concentração da renda tampouco são alcançados. No máximo, a concessão do abono salarial representa um complemento de renda para os trabalhadores de salários mais baixos.

### 3.1.2. FGTS

A criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, teve como justificativa principal aprimorar os dispositivos de indenização e estabilidade dos empregados previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).<sup>(20)</sup> A insuficiência da legislação em vigor na época se revelava na prática da dispensa sem justa causa de empregados com tempo de serviço próximo da estabilidade, assim como na ausência de um mecanismo capaz de assegurar a formação de fundo para indenizações. A política inaugurada com o FGTS propunha-se a oferecer melhores condições no relacionamento entre empregados e empregadores com a instituição de um fundo para indenizações, bem como novas possibilidades de promoção econômico-social dos trabalhadores pela utilização dos recursos para estabelecimento de negócio e aquisição de moradia.

Por outro lado, o BNH foi encarregado de fazer uso dos saldos acumulados do FGTS, enquanto principal órgão de execução da política habitacional a qual deveria privilegiar as famílias

(20) A CLT garante ao empregado com mais de um ano de serviço na mesma firma o direito a uma indenização em caso de dispensa sem justa causa. E ao empregado com 10 anos ou mais de serviços prestados é assegurada a estabilidade do vínculo empregatício.

de baixa renda. Deste modo, tornaram-se interdependentes as políticas de desenvolvimento urbano e de melhoria das condições do mercado de trabalho.

O FGTS é composto de depósitos mensais efetuados pelas empresas de 8% sobre a remuneração do empregado, contratado pelo regime da CLT, paga ao mês anterior. A arrecadação é feita por bancos privados e oficiais que repassam ao BNH em um prazo médio de 40 dias. (21) O BNH por sua vez faz uso destes recursos, garantindo aos trabalhadores o direito de saque, a liquidez das contas e a remuneração prevista em lei, correspondente ao crédito trimestral de correção monetária mais juros de 3% ao ano.

Atribuía-se, portanto, ao FGTS uma dupla função social: a assistência financeira ao trabalhador em caso de desemprego, doença, aposentadoria, aquisição de moradia e estabelecimento de negócio próprio (22) e a canalização de recursos para a implementação de uma política habitacional fortemente direcionada para as camadas mais carentes da população.

No entanto, a análise do uso desses recursos revela que o caráter social do FGTS — tanto pelo lado do mercado de trabalho como pela questão da habitação — não foi preservado.

Em primeiro lugar, a distribuição de recursos é proporcional a estabilidade e a renda do trabalhador. A composição dos saques por demissão — que correspondem em média a 72% do total de saques nos últimos anos — revela uma concentração em empregados de baixa renda e pouco tempo de serviço. (23) Ou seja, a alta rotatividade de mão-de-obra, existente neste segmento do mercado

---

(21) A título de remuneração pelos serviços prestados os bancos podem reter, livre de ônus, os recursos depositados em um mês até o segundo mês subsequente.

(22) Vide a Tabela A.IV.3 para um maior detalhamento das condições de saque do Fundo.

(23) Conforme a Tabela A.IV.9 em 1984, por exemplo, 76,6% dos saques por demissão foram de trabalhadores que recebem até 1 salário mínimo mensal, e 59,6% do total de trabalhadores tinham apenas 1 ano de serviço.

de trabalho, impede a formação de um patrimônio a partir dos recursos do Fundo, o que reduz a proteção ao trabalhador em caso de desemprego e praticamente elimina a possibilidade de aquisição de moradia ou estabelecimento de negócio próprio com estes recursos. Acrescente-se ainda a maior facilidade que o FGTS trouxe à dispensa de empregados e o uso que se faz disso em momentos de crise com a necessidade de manter baixa a folha de salários.

Do ponto de vista das aplicações, observa-se que não foi possível a implementação de uma política habitacional de caráter eminentemente social. A utilização do FGTS como fonte de recursos é prejudicada pela instabilidade de sua arrecadação — dada a vinculação direta com a massa de salários — e pelo compromisso do Banco com o pagamento dos saques e a remuneração das contas. No auge da crise econômica, entre 1982 e 1984, a queda no ritmo de atividades da economia, o desemprego e a política de contenção salarial reduziu drasticamente a arrecadação e aumentou o pagamento de saques por demissão, configurando uma dupla pressão nos depósitos líquidos destes recursos. A partir de 1985, observa-se uma reversão no comportamento destas variáveis, dada a recuperação econômica, que prosseguiu em 1986. Estes dados são apresentados na tabela a seguir.

TABELA IV.4

## FONTES DE RECURSOS DO BNH

ANOS	1.1. TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL (1)				1.2. PARTICIPAÇÃO (%)			
	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
FONTES								
1 - FGTS (líquido)	7,3	-65,9	3,4	58,8	37,2	16,3	19,8	25,8
2 - Oper. Crédito	0,2	- 0,5	-21,3	- 5,7	42,7	54,6	50,5	39,1
3 - Emp. Externos	223,1	-12,2	46,3	- 9,9	4,7	5,2	9,0	6,7
4 - FINSOCIAL	-	9,8	47,8	203,0	2,3	3,3	2,0	5,0
5 - Res. Técnicas	63,6	25,4	45,6	300,2	1,8	3,0	5,1	16,7
6 - Val. Terceiros	-46,1	27,9	35,8	-76,6	8,9	14,6	11,0	2,1
7 - Outros	22,5	- 1,2	27,2	119,2	2,4	3,0	2,6	4,6
TOTAL	1,8	22,1	14,9	21,9	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: DPLAC/BNH.

(1) Utilizado como deflator o IGP-DI.

INPES, 107/87

A consequência natural da contradição entre a fonte de financiamento e o objetivo do gasto é o predomínio da lógica financeira em detrimento de uma política social, que tem gerado um direcionamento acentuado para aplicações voltadas para a população de renda mais alta e, portanto, com uma taxa de retorno mais elevada. Assim é que pouco se pode avançar em termos de efeitos redistributivos entre as diferentes camadas da população. A tabela a seguir mostra as aplicações na chamada "área de interesse social" que engloba programas na faixa de renda familiar até 10 salários mínimos. Observe-se que, segundo dados da PNAD-IBGE, em 1984, 69,9% das famílias recebiam rendimentos até 5 salários mínimos, sendo que 37,8% encontravam-se na faixa de renda até 2 salários mínimos.

TABELA IV.5

APLICAÇÕES DO BNH NA ÁREA DE INTERESSE SOCIAL (\*).  
(Part. % no total das aplicações)

FAIXAS DE RENDA FAMILIAR	ANOS	ATÉ 1980	EM 1981	EM 1982	EM 1983	EM 1984	EM 1985
	Até 3 s.m.	0,3	3,6	6,6	7,5	10,0	7,4
De 3 a 5 s.m.	12,5	24,1	20,6	18,2	13,9	12,5	
De 5 a 10 s.m.	21,1	25,3	24,8	26,5	26,9	13,9	
TOTAL	33,9	53,0	52,0	52,2	50,8	33,8	

FONTE: DPLAC/BNH.

(\*) Programas na faixa de renda familiar até 10 salários mínimos.

A análise dos saques do FGTS para casa própria para pagamento de programas de faixa das COHABS (renda familiar até 5 salários mínimos) revela que este segmento da população não chega a utilizar os recursos do Fundo de aquisição de moradia. (24) Ou seja, observa-se um duplo efeito regressivo: o pequeno volume de a-

(24) Segundo a Tabela A.IV.10 até 1985, apenas 1,1% do total de saques para moradia foram utilizados nos financiamentos de COHABS.

plicação nesta faixa de renda e a impossibilidade de usar o Fundo para aquisição de casa própria.

Tomando-se ainda o volume de aplicações voltadas para a população de renda familiar até 3 salários mínimos, observa-se que no máximo 30% da arrecadação líquida do FGTS foi canalizada para estes programas. Cabe ressaltar que, grande parte dos trabalhadores recebem no máximo 3 s.m., sendo, portanto, sua participação na arrecadação do FGTS proporcionalmente maior que os recursos destinados para habitação nesta faixa de renda.

TABELA IV.6

APLICAÇÕES NA FAIXA COHAB X RECURSOS DO FGTS  
(Em 1.000 UPC)

ANOS	APLICAÇÕES NA FAIXA COHAB (Renda fami- liar até 3 s.m.) (A)	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO FGTS (B)	(A)/(C) (%)
1981	11 572	135 916	8,5
1982	21 394	147 046	14,5
1983	20 700	67 785	30,5
1984	17 419	63 653	27,4

FONTES: Associação Brasileira de COHABS (ABC) para as aplicações e DPLAC/BNH para FGTS.

Em resumo, a instituição do FGTS em substituição a esta babilidade, embora tenha cumprido o seu papel de criação de um fundo para indenização, em caso de demissão, resultou num mecanismo de formação de patrimônio apenas de uma parcela pequena da classe trabalhadora, além de ter ampliado a facilidade na dispensa da mão-de-obra. Por outro lado, observa-se uma grande disparidade entre o discurso oficial - qual seja a implementação de uma política habitacional de caráter social - e a aplicação dos recursos do FGTS pelo BNH.



### 3.2. Proposta

#### 3.2.1. Financiamento do seguro-desemprego

Tendo em vista um dos princípios básicos da Reforma Tributária - a redução das iniquidades - propõe-se a fusão do FGTS e do PIS-PASEP em um único fundo em que o patrimônio será coletivo, com o objetivo de financiar o programa de seguro-desemprego. Estes fundos deixarão de ser canalizados para contas individuais sendo, no entanto, preservados os patrimônios anteriormente acumulados. Os recursos serão administrados por um colegiado composto pela CEF, BB e BNDES e destinados ao pagamento do seguro-desemprego e a investimentos, de acordo com um programa plurianual de aplicações. Será paga uma remuneração pela utilização dos recursos tendo em vista apenas a manutenção do valor dos mesmos. (25)

A proposta apresentada tem por objetivo a correção dos efeitos regressivos resultantes dos atuais critérios de distribuição de benefícios dos FGTS e do PIS-PASEP. Em primeiro lugar, 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 situação 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.

Além disso, nas ocupações onde é grande a instabilidade de 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

---

(25) Ficam excluídos apenas o saque por motivo de demissão e o pagamento do abono salarial.

serviço, oferecida como substituto da estabilidade, deixa de existir.

Em suma, não há como justificar a existência de fundos que formam patrimônio de uma pequena parcela da população trabalhadora que recebe salários mais altos, quando as receitas do fundo provêm de contribuições que na prática são pagas por toda a sociedade e oneram em proporção maior os setores menos assistidos da população.

Por outro lado, a instituição do Programa de Seguro-Desemprego em fevereiro de 1986, por ocasião do Programa de Estabilização adotado pelo governo, representou, sem dúvida, um avanço no aperfeiçoamento do sistema de proteção social ao trabalhador. O fenômeno do desemprego, típico do modo de produção capitalista, torna imprescindível a intervenção do estado, no sentido de minimizar o impacto das tensões sociais que surgem periodicamente em fases de recessão.<sup>(26)</sup> No caso brasileiro além dos desempregados em momentos de crise observa-se o problema do desemprego estrutural característico de economias em desenvolvimento.

O Programa de Seguro-Desemprego, regulamentado no final do mês de abril, ainda é bastante restrito no que diz respeito à abrangência dos desempregados<sup>(27)</sup> e também pelos valores dos benefícios, se comparados aos salários recebidos pelos trabalhadores. Segundo os critérios de acesso ao programa, o trabalhador deve estar desempregado há mais de 60 dias, ter recebido salários nos últimos 6 meses e haver contribuído à Previdência Social no mínimo 36 meses durante os últimos 4 anos. Esta última exigência exclui do programa cerca de 35% dos desempregados. Quanto ao tempo de duração do benefício, foi estipulado um máximo de 4 meses a cada 18 meses, período aparentemente inferior ao tempo médio de procura de trabalho, mas cuja ampliação parece incompatível com as possibilidades de financiamento.<sup>(28)</sup>

(26) Nos países desenvolvidos esta prática se encontra amplamente consolidada, com a adoção de programas de Seguro-Desemprego, já na década de 30.

(27) A estimativa é que serão beneficiados 46% do total dos dispensados.

(28) Segundo estimativas do Mtb, em fevereiro de 1985 o tempo médio de procura de trabalho era de 7 meses.

Quanto aos benefícios, definiu-se para os que ganhavam até 3 salários mínimos mensais, que correspondem a 86% do total dos dispensados, um pagamento de 50% do último salário, não podendo ser inferior a 70% do s.m. A restrição mais forte fica por conta do critério adotado para os trabalhadores da faixa de renda acima de 3 s.m. que estabelece um pagamento fixo de 1,5 s.m. (29)

Em relação ao financiamento do programa o decreto de regulamentação determinou a formação de uma comissão com o objetivo de definir a forma de custeio a ser adotada a partir de 1987, ficando o pagamento de benefícios em 1986 a cargo de recursos orçamentários. No entanto, esta solução provisória deverá ser adotada ainda em 1987 tendo em vista a indefinição, até o momento, de uma fonte de recursos permanente.

Cumprе ressaltar que qualquer proposta de financiamento do Seguro-Desemprego deverá levar em conta, necessariamente, uma ampla revisão nos critérios de concessão de benefícios de forma a ampliar a abrangência do programa e garantir, em termos de valor do benefício, um pagamento compatível com o último salário do trabalhador.

A alteração dos critérios atuais prevê basicamente a retirada da obrigatoriedade de contribuição a Previdência Social pelo menos 36 meses nos últimos 4 anos e o aumento dos valores dos benefícios. A vinculação entre os sistemas de seguridade social e o acesso ao seguro-desemprego é muito comum nos critérios adotados por vários países, na medida em que estes programas são financiados pelo próprio sistema de seguridade social. Esta forma de financiamento, no entanto, não parece ser a solução indicada para o caso brasileiro, não justificando, portanto, a exigência de contribuição à Previdência. Assim, terão direito ao seguro-desemprego os trabalhadores que atenderem às seguintes condições: a) ter a carteira de trabalho assinada por uma ou mais firmas durante ca

---

(29) A Tabela A.IV.11 mostra o valor do benefício em Cz\$ e em percentual do salário anterior, por faixa de salário mínimo.

da um dos últimos 6 meses, contados da data de demissão; b) estar desempregado há mais de 30 dias, a partir da data de dispensa. (30)

Em relação ao valor do benefício a idéia básica é garantir condições de sobrevivência compatíveis com a situação anterior do trabalhador. Outra função do programa é preservar a habilidade e experiência profissionais do indivíduo, o que pode ser prejudicado por um benefício muito baixo que obrigaria a procura de trabalho independente da qualificação profissional. Assim, são os seguintes os critérios propostos: 80% do último salário para os rendimentos até 3 s.m.; 50% do último salário para a faixa de 3 a 5 s.m.; 30% do último salário para a faixa de 5 a 10 s.m.. Para os que recebem acima de 10 s.m., o benefício está limitado a 5 salários mínimos. O salário do trabalhador é dividido pelas faixas propostas de modo a calcular o valor final do benefício. Assim, um trabalhador que recebia anteriormente 5 s.m., por exemplo, terá direito a um seguro-desemprego de 3, 4 s.m.: 2, 4 s.m. correspondentes à 80% dos três primeiros salários mínimos e 1 s.m. relativos à 50% dos dois salários mínimos restantes.

### 3.2.2. Diversificação da base de financiamento

A proposta de reformulação dos fundos patrimoniais deve contemplar, necessariamente, uma alteração na contribuição do PIS, tendo em vista eliminar a incidência sobre o faturamento. A utilização desta base gera alguns problemas pelo efeito em cascata, além de não ser um bom indicador da capacidade de contribuição das empresas. A definição de uma nova base para todos os contribuintes do PIS permitirá também a correção do atual tratamento diferenciado por tipo de empresa, conforme apontado no item 3.1.1. deste trabalho.

A nova base a ser utilizada pode ser a "proxy" do lucro bruto que está sendo considerada na proposta da diversificação das

---

(30) Atualmente o empregado só pode requerer o benefício 60 dias após a dispensa. A idéia seria de reduzir este prazo para 15 dias mas em termos operacionais é, no momento, impossível.

fontes de financiamento da Previdência Social. <sup>(31)</sup> A partir da simulação desta nova base, com dados do IRPJ de 1985, ano-base 1984, estima-se uma alíquota de 1,7% necessária para gerar um volume de recursos correspondente à arrecadação do PIS em 1984.

Assim, os recursos do fundo patrimonial coletivo serão provenientes de incidências sobre a folha de salários (atual contribuição do FGTS), o lucro (contribuição do PIS reformulada) e as receitas correntes e orçamentárias (atual contribuição do PASEP). Esta proposta de utilização da base lucro, além de corrigir as atuais distorções da contribuição do PIS, possibilitará também uma maior estabilidade nas receitas. As avaliações que foram feitas revelam que a nova base tem um impacto setorial diferente da folha de salários, <sup>(32)</sup> indicando que deve ocorrer uma compensação de perdas e ganhos entre as duas bases, na medida em que os diversos setores reagem de formas distintas aos ciclos econômicos.

### 3.3. Avaliação do Impacto da Proposta

Em relação aos critérios de acesso ao programa, a principal proposta é a retirada da exigência de contribuição à previdência que atualmente exclui do Seguro-Desemprego 36% dos desempregados. Quanto aos benefícios, a Tabela a seguir apresenta, comparativamente ao programa atual, os valores propostos por classe de salário e o custo anual do programa.

Observa-se que no programa proposto é garantido, durante 4 meses, o pagamento de pelo menos 50% do último salário para aproximadamente 88% dos desempregados, que são aqueles que recebiam até 5 s.m. <sup>(33)</sup> Para os trabalhadores que ganhavam até 3 s.m.,

---

(31) Ver Seção 4 deste trabalho.

(32) Estes dados estão apresentados na Tabela A.IV.21 que consta do Anexo nº 3.

(33) Segundo estimativa do Mtb com base na distribuição dos dispendidos de janeiro/85.

80% do total dos dispensados, o pagamento equivale a 80% do último salário. (34)

TABELA IV.7

## CUSTO DO SEGURO-DESEMPREGO SEGUNDO CRITÉRIOS ALTERNATIVOS

PROGRAMAS	VALOR DO BENEFÍCIO POR CLASSE DE SALÁRIO				TEMPO DE DURAÇÃO DO BENEFÍCIO	CUSTO ANUAL DO PROGRAMA Cr\$ MILHÕES
	Até 3 s.m.	De 3 a 5 s.m.	De 5 a 10 s.m.	Acima de 10 s.m.		
Atual	50% último salário	1,5 s.m.	1,5 s.m.	1,5 s.m.	4 meses	9 490
Proposto	80% último salário	50% último salário	30% último salário	5 s.m.	4 meses	12 562

FONTE: Secretaria de Emprego e Salário/Mtb.

NOTAS: (1) o valor do benefício não será inferior a 70% do s.m.

(2) tomou-se como base de cálculo o salário mínimo de Cz\$ 964,80

Estes valores, se confrontados com o que os trabalhadores recebem atualmente do FGTS quando são demitidos, revelam um ganho para a maioria com a substituição do FGTS por um fundo coletivo de Seguro-Desemprego. Segundo dados do BNH, a maior parte dos saques por demissão corresponde a trabalhadores que recebem até 5 s.m. e têm, no máximo, 2 anos de serviço. Analisando a estimativa do valor do patrimônio do FGTS por classe de renda e por tempo de serviço observa-se que, para aqueles que recebem até 5 s.m., o patrimônio acumulado em um período até 4 anos é sempre menor do que o valor do benefício do seguro-desemprego. (35) Ou seja, para estes trabalhadores, que correspondem a cerca de 80% do total dos empregados no mercado formal de trabalho, esta proposta resulta em ganhos. Esta comparação está apresentada na tabela a seguir.

(34) A Tabela A.IV.21 mostra o valor do benefício em Cz\$ e em percentual do salário anterior, por faixa de salário mínimo.

(35) Estes dados estão apresentados de forma detalhada na Tabela A.IV.13.

TABELA IV.8

## COMPARAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO FGTS COM OS BENEFÍCIOS DO SEGURO-DESEMPREGO

	SALÁRIO MENSAL				
	1 SM	2 SM	3 SM	4 SM	5 SM
1 - Patrimônio do FGTS por Tempo de Serviço					
1 ano	64,32	128,64	192,96	257,28	321,60
2 anos	850,55	1 701,10	2 551,65	3 402,20	4 252,75
3 anos	1 660,31	3 320,62	4 980,93	6 641,24	8 301,55
4 anos	2 494,30	4 988,61	7 482,91	9 977,21	12 471,52
2 - Valor Máximo do Seguro-Desemprego(*)	3 087,2	6 174,8	9 262,0	11 191,6	13 121,2

(\*) Corresponde ao valor do benefício que o trabalhador tem direito por um período máximo de 4 meses. O cálculo foi feito com base no salário mínimo de Cz\$ 964,8.

Para os trabalhadores de renda mensal acima de 5 s.m., a avaliação do patrimônio fica prejudicada por falta de dados sobre saques para moradia, na medida em que esta parcela dos trabalhadores usa mais o fundo para este fim do que em caso de demissão. Sabe-se no entanto, que a utilização do FGTS para moradia é mais freqüente na faixa de renda acima de 10 s.m.. Assim, foi feita uma estimativa do patrimônio para aqueles que recebem de 6 a 10 s.m., sem considerar os saques para pagamentos ao SFH. (36) Pode-se observar que, supondo um período no emprego de até 3 anos, os saldos das contas do FGTS são inferiores aos benefícios do seguro-de-emprego, representando assim um ganho com a proposta para os empregados nestas condições.

A avaliação do fluxo de recursos do novo fundo, apresentada a seguir, levou em conta os custos estimados do Seguro-Desemprego, conforme a proposta apresentada anteriormente, e os saques

(36) Ver Tabela A.IV.14.

relativos aos patrimônios individuais acumulados. São portanto, extintos os saques por demissão e os demais pagamentos do FGTS. São preservados os saques para moradia e o resgate do patrimônio acumulado anteriormente, em caso de aposentadoria, morte ou invalidez. No caso do PIS-PASEP, são mantidos apenas os saques de cotas, referentes ao patrimônio até então formado, deixando de ser pago apenas o abono salarial.

TABELA IV.9

## FLUXO ANUAL DO FUNDO PATRIMONIAL COLETIVO

Cz\$ milhões de fev./86 <sup>(1)</sup>				
ARRECAÇÃO BRUTA DO FGTS E PIS/PASEP	SAQUES(2)	ARRECAÇÃO LÍQUIDA	CUSTO DO SEGURO-DESEMPREGO(3)	RECURSOS DISPONÍVEIS PARA INVESTIMENTOS(4)
33 431	6 451	26 980	12 562	14 418

- NOTAS: (1) O custo do Seguro-Desemprego foi estimado com base no salário mínimo de janeiro de 1987.
- (2) Foram considerados apenas o volume atual dos saques de cotas do PIS/PASEP e dos saques para moradia do FGTS.
- (3) Segundo os novos critérios apresentados no Quadro VII deste trabalho.
- (4) O BNDES e o BNH receberam dos dois fundos, em 1985, para investimento Cz\$ 7.057 milhões, equivalente a Cz\$ 9.380 milhões a preços de fevereiro de 1986.

Os resultados apresentados mostram que a proposta não compromete a atual capacidade de financiamento de investimentos provenientes de recursos do PIS/PASEP e do FGTS. A diferença entre os recursos disponíveis para investimentos e o volume recebido pelo BNDES e BNH, apontada na Tabela IV.9, permitirá também a ampliação das possibilidades de saques do patrimônio individual ou, ainda, a manutenção do abono salarial.

Cabe ressaltar que esta proposta reintroduz o debate sobre a questão da estabilidade, na medida em que modifica o FGTS INPES, 107/87



que foi criado para substituir a garantia do emprego definido na CLT. A experiência, no entanto, demonstrou que a utilização deste dispositivo gerava, na prática, resultados pouco efetivos, provocando demissões antes do trabalhador adquirir a estabilidade. O problema da garantia do emprego deve ser tratado sob outra ótica, por exemplo, as contribuições para o seguro-desemprego poderão variar de forma a coibir e penalizar a rotatividade da mão-de-obra. A idéia básica é alterar as alíquotas de modo a onerar proporcionalmente mais as empresas que apresentaram maior rotatividade da mão-de-obra em relação a um índice médio setorial.

Poderão integrar também este fundo para o seguro-desemprego outras contribuições provenientes do empregado e da União. Por exemplo, tem sido sugerida a utilização dos recursos da Contribuição Sindical paga pelos trabalhadores.<sup>(37)</sup> A União, além da contribuição enquanto empregador, poderá ainda financiar os custos administrativos do programa e a cobertura de eventuais déficits.

---

(37) O trabalhador desconta anualmente um dia de salário, o que corresponde a 60%, da Contribuição Sindical.

#### 4. Previdência Social

##### 4.1. Situação atual (38)

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social-SINPAS, fruto da reformulação organizacional da Previdência realizada em 1977<sup>(39)</sup>, engloba programas de seguro social, assistência médica e assistência social e possui a seguinte estrutura orgânica:

- . INPS - Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (autarquia) - responsável pela previdência social para a clientela urbana e rural, para os servidores do estado não estatutário e amparo financeiro aos idosos e inválidos.
- . INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (autarquia) - responsável por serviços de natureza clínica, cirúrgica, farmacêutica e odontológica aos segurados urbanos, rurais, do estado e seus dependentes.
- . LBA - Legião Brasileira de Assistência (fundação) - responsável pela assistência social ao carente.
- . FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (fundação) - responsável pelo atendimento ao menor carente.

---

(38) Esse item foi escrito com base no texto: Oliveira, Francisco E.B. "Diagnóstico do Sistema Financeiro Nacional-Previdência e Assistência Social" (IBNEC-1985).

(39) Lei nº 6439 de 1º de setembro de 1977.

- . IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - responsável pela arrecadação e fiscalização das contribuições previdenciárias e pela gestão financeira do sistema.

- . DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (empresa pública) - responsável pelos serviços de tratamento de informação e processamento dos dados do sistema.

O financiamento do SINPAS é realizado através de três fontes de recursos: contribuições compulsórias, de empregados e empregadores, contribuições da União e outras receitas. <sup>(40)</sup>

A receita de contribuições compulsórias é composta por:

- a) contribuição compulsória do trabalhador urbano em regime de CLT, paga sobre seu salário até o teto de 20 s.m. segundo alíquotas diferenciadas por faixa salarial <sup>(41)</sup>; b) contribuição compulsória da empresa urbana paga sobre a folha de salários até o teto de 20 s.m. <sup>(42)</sup>; c) contribuição do empregado doméstico com base no salário-mínimo; d) dos autônomos e segurados facultativos sobre um salário base que varia de acordo com o tempo de filiação e) contribuição da empresa rural sobre o valor do produto na primeira comercialização; f) parcelas pagas pelo empregador rural sobre salário-base e sobre o valor das terras em sua propriedade mantidas sem cultivo.

A principal base de incidência da Receita de Contribuições compulsórias é a folha de salários urbanos, que representa 96% do total, conforme apresentado a seguir:

---

(40) O Quadro A.IV.4 apresenta um detalhamento destas contribuições.

(41) 8,5% até 3 s.m.; 8,75% de 3 a 5 s.m.; 9,0% de 5 a 10 s.m.; 9,5% de 10 a 15 s.m. e 10% de 15 a 20 s.m.

(42) O Decreto-lei nº 2318 de 30/12/86 liberou o teto das contribuições da empresa.

TABELA IV.10  
COMPOSIÇÃO DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS  
(1981)

ESPECIFICAÇÃO	% DO TOTAL
1. Sobre a folha de salários urbanos	96
. Contribuição de Segurado	33
. Contribuição das Empresas	63
2. Sobre a Produção Rural	4
T O T A L	100

FONTE: Balanço do FPAS (1981)

(\*) A composição percentual das receitas de contribuições tem se mantido aproximadamente estável após 1978.

As contribuições compulsórias apresentam alguns efeitos regressivos. Primeiro; a incidência sobre a folha de salários, para o empregador, significa que o ônus das contribuições recai mais pesadamente sobre setores intensivos em mão-de-obra e sobre pequenas e médias empresas, onde o peso da folha de salários é maior.

No que respeita à contribuição do trabalhador, a existência de um teto de 20 s.m. para a incidência da alíquota nominal produz alíquotas efetivas decrescentes à medida em que aumenta o nível de renda. Por exemplo, um empregado que recebe 1 s. m. desconta 8,5%, enquanto aquele que recebe 100 s.m. contribui com cerca de 2%. (43)

A contribuição da União, denominada "Fundo de Liquidez da Previdência Social", destina-se ao custeio das despesas de pessoal e administração geral das autarquias do SINPAS (INPS, INAMPS e IAPAS), bem como a cobertura de insuficiências financeiras do sistema. Os recursos que compõem esta contribuição são provenientes

(43) Ver gráfico A.IV.1

de: a) contribuições sobre a arrecadação das loterias e das competições hípicas e sobre o preço ex-refinaria de combustíveis automotores que integram a chamada "Quota de Previdência"; b) parcela de 3,6% do imposto de importações; c) dotações do Orçamento Fiscal.

As demais receitas, que têm uma pequena participação na estrutura de recursos, integram multas, juros moratórios, remuneração proveniente de serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestadas a terceiros, rendas patrimoniais, industriais, financeiras, etc.

A análise da composição percentual da receita do SINPAS mostra a importância das contribuições compulsórias que representam, em média, 89% do total. A contribuição da União corresponde a cerca de 7% da receita global, enquanto as demais receitas respondem por apenas 4%.<sup>(44)</sup> Isto significa que a folha de salários é a principal fonte de financiamento do sistema, na medida em que esta base, conforme apontado anteriormente, responde por quase toda a contribuição compulsória.

Todos esses recursos são integrados num fundo único - o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) e distribuído aos diversos programas do sistema, segundo o Plano Plurianual de Custeio. A gerência do fundo cabe ao Conselho de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (CAF), órgão colegiado, formado pelos presidentes das entidades do SINPAS e pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, que o preside.

Em termos de fluxos financeiros, o IAPAS recebe as contribuições arrecadadas pela rede bancária (ou diretamente) e transfere os recursos às demais entidades. O IAPAS centraliza também quase todos os pagamentos feitos pelo INPS e INAMPS, e recebe as contribuições recolhidas pelos empregadores, com base na folha de salários, à conta de outras entidades estatais e "paraestatais".<sup>(45)</sup>

(44) Ver Tabela A.IV.15

(45) SENAI, SESI, SESC, SENAC, INCRA, Salário-Educação, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, Fundo Aeroaviário.

Os bancos arrecadadores, de acordo com convênio firmado junto ao IAPAS, recebem pagamento de 0,20% sobre o montante arrecadado e 0,35% sobre o montante pago. Além disso, os recursos arrecadados são retidos pela rede bancária por um prazo médio de 8,33 dias. (46)

A seguir, são apresentados os resultados orçamentários do SINPAS, a partir dos quais podem ser feitas algumas considerações.

TABELA IV.11  
RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS DO SINPAS (FPAS)  
(1971/85)

(Em Cz\$ mil correntes)

ANOS	RECEITA	DESPESA	DÉFICIT	SUPERÁVIT
1971	12.184	11.700	-	484
1972	17.912	16.822	-	1.090
1973	25.577	23.215	-	2.362
1974	36.856	33.731	-	3.125
1975	55.717	52.649	-	3.068
1976	89.495	90.723	1.228	-
1977	138.937	137.809	1.128	-
1978	213.748	212.762	-	986
1979	330.861	332.814	1.953	-
1980	636.003	682.814	46.811	-
1981	1.368.675	1.487.584	118.909	-
1982	3.363.348	3.102.982	-	260.366
1983	6.636.898	6.753.254	116.356	-
1984	19.873.470	19.935.500	62.030	-
1985	70.365.069	67.809.950	-	2.555.119

FONTES: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços do FPAS.

(46) Atualmente está sendo negociada a redução deste período a praticamente zero.

Do lado da receita, observa-se na evolução das contribuições compulsórias (89% do total) três momentos distintos, que são apresentados no quadro a seguir: a década de setenta, o início dos anos oitenta e o biênio 1984/1985.

TABELA IV.12  
TAXAS DE CRESCIMENTO DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES E DO PIB  
(1971/85)

ANO	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS		PIB %
	Cr\$ BILHÕES 1985	%	
1971	12.238,60	-	-
1972	15.463,16	26,3	11,1
1973	19.619,13	26,9	13,6
1974	23.369,40	19,1	9,7
1975	26.823,28	14,8	5,4
1976	30.866,37	15,1	9,7
1977	34.119,16	10,5	5,7
1978	36.387,67	6,7	5,0
1979	39.702,21	9,1	6,4
1980	40.428,96	1,8	7,2
1981	41.635,54	3,0	-1,6
1982	52.258,33	25,5	0,9
1983	51.038,96	-2,3	-3,2
1984	53.141,63	4,1	4,4
1985	63.077,83	18,7	7,4

FONTES: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços Gerais do INPS.

OBS. : Tendo em vista que salários e benefícios são reajustados pelos mesmos índices da política salarial, foram utilizados os seguintes inflatores: 1970/79 - Índice de Custo de Vida do Ministério do Trabalho, e 1979 em diante - variações do INPC.

Até 1979, as taxas de crescimento da receita são bastante elevadas e, de um modo geral, superiores às do PIB. Isto se deve, em primeiro lugar, à expansão na economia e ao processo de urbanização, com o conseqüente crescimento no emprego e, principalmente, à maior formalização do mercado de trabalho, aumentando assim, o número de contribuintes do sistema. (47)

Além disso, inúmeras medidas contribuíram para esse desempenho das contribuições compulsórias, tais como: aumento do teto de contribuições de 10 para 20 salários mínimos; elevação para 16% das alíquotas de contribuição de autônomos; criação de novas taxas (por exemplo, alíquota de 2,4% para a previdência rural) e incorporação de novos contribuintes, como os domésticos.

Nos anos 80, observa-se uma desaceleração nas taxas de crescimento, fruto da crise econômica e da conseqüente queda do nível de emprego e da massa de salários reais médios, dada à inflação e à política salarial em vigor. Algumas medidas tomadas pelo governo, com o objetivo de contornar o déficit da Previdência Social, elevaram a taxa para 25,5% em 1982, não eliminando, porém, a tendência de queda dos últimos anos. As principais medidas foram: elevação do teto de salário de contribuição de aproximadamente 15,5 s.m. para 20 s.m.; o aumento de alíquotas de contribuições do trabalhador, empregador e autônomo; e a criação da contribuição de aposentados e pensionistas para assistência médica (recentemente suprimida).

A partir de 1984, a receita volta a crescer tendo apresentado, em 1985, um saldo de 18,7%. (48) Isto se deve, basicamente à recuperação da economia, iniciada no segundo semestre de 1984, com a geração de novos empregos e o aumento do salário real, que resultaram num alto crescimento da folha de salários.

---

(47) Ver Tabela A.IV.16

(48) Caso se expurgue da receita de 1985, os efeitos da antecipação do prazo de recolhimento das contribuições das empresas do último para o 1º dia útil de cada mês, sua taxa de crescimento se reduziria a 11,2%.



De fato, em termos de salários reais, observa-se uma recuperação desde o segundo trimestre de 1985, ocorrendo, no ano, um crescimento de 2% no salário mínimo real. O salário médio na indústria apresenta um aumento desde o início do ano, tendo se elevado em 7,5% em relação à 1984. (49) O incremento no nível de emprego, associado ao desempenho do salário real gerou uma recuperação da massa salarial, conforme apresentado abaixo:

TABELA IV.13  
EVOLUÇÃO DA MASSA SALARIAL NO BRASIL  
(1984/85)

SETORES DE ATIVIDADES	VARIAÇÃO REAL 85/84	
	(%)	(2)
Ind. Transformação		18,30
Construção Civil		5,89
Serviços		9,34
Comércio		8,14
Administração Pública (1)		37,40
TOTAL		18,96

FONTES: Mtb, RAIS, FIBGE - Indicadores, FIESP - Indústria e Desenvolvimento, SEPLAN - SOF.

NOTAS: (1) Administração Direta, Autarquias, Territórios e Fundações. Parte destes trabalhadores possui regime próprio, não contribuindo, portanto, para o IAPAS.

(2) A partir da série deflacionada pelo INPC.

Em suma, a receita de contribuições tem apresentado um comportamento instável, em função das variações na folha de salários, fruto das oscilações no ritmo da atividade econômica. Contraindo-se à esta tendência, o governo tem adotado medidas conjunturais, visando acréscimo ou antecipação da receita, o que sig

(49) Ver Tabela A.IV.17

nifica postergar os ajustes estruturais que devem ser feitos no sistema.

Em relação à despesa do SINPAS, cabe observar, inicialmente, que esta corresponde, no período 1971/85, a cerca de 5,23% do PIB. A composição do dispêndio global mostra a importância do INPS, cujo gasto representa, em média a 68% do total. Além disso, esta participação tem crescido, passando de 64,83% em 1971, para 74,08% em 1983. Quanto às despesas a cargo do INAMPS, ocorre o movimento inverso: a participação percentual declina de 27,91% em 1971 para 21,91% em 1983. Finalmente, os gastos de responsabilidade da LBA e da FUNABEM, representam uma parcela pequena do total, apesar de uma elevação após 1979. (50)

Tomando-se o dispêndio do INPS, nota-se que a evolução dos benefícios representa um importante elemento de desequilíbrio. As taxas reais de crescimento são bastante elevadas e se estabilizam, no período 1980/84, em torno de 10%. (51) Isto se deve, basicamente, à maturação dos programas existentes, como também pela criação de novos benefícios ou extensão de cobertura dos programas em curso sem os adequados prazos de carência.

Um outro efeito negativo sobre o sistema foi devido à política salarial em vigor desde 1979, tendo em vista a sistemática de reajuste de salários e benefícios. (52) Observe-se que as composições da folha de salários de contribuição e de pagamento de benefícios, por faixa de valor, são bem distintas: o intervalo até 3 salários mínimos, por exemplo, representa 58,78% do valor da folha de salários e 80,83% da folha de benefícios. (53)

No biênio 1984/85 a taxa de crescimento da despesa com benefícios apresentou um comportamento diferente dos últimos anos,

(50) Ver Tabela A.IV.18

(51) A Tabela A.IV.19 apresenta estes dados.

(52) A legislação vigente estabelece que os benefícios serão reajustados à época de reajustamento do salário-mínimo, segundo os coeficientes estabelecidos pela política salarial.

(53) Ver Tabela A.IV.20.

situando-se em torno de 6,1%. Este fato, conjugado à recuperação da receita mencionada anteriormente, propiciaram o superávit ocorrido em 1985. (54)

Em 1986, a conjuntura econômica continuou favorável. Os ganhos salariais, após o Plano Cruzado e o aumento do número de pessoas trabalhando no mercado formal propiciaram uma expansão da folha de salários da ordem de 30% e, conseqüentemente, um aumento da receita do SINPAS de 34,68% no primeiro semestre. (55) Por outro lado, neste mesmo período, a despesa com benefícios cresceu, em termos nominais, apenas 20,19%.

Cabe observar no entanto, que o desempenho financeiro recente não significa uma reversão da tendência deficitária do sistema. No que diz respeito à receita, convém ressaltar mais uma vez que a principal fonte de financiamento provém da folha de salários, o que torna a Previdência bastante vulnerável aos ciclos econômicos. Ou seja, em momentos de recessão, desemprego e contenção salarial a folha de salários se reduz, com reflexos imediatos sobre a arrecadação, reduzindo as possibilidades de gasto exatamente nos períodos de explosão das demandas sociais.

No entanto, o salário representa uma base de tributação bastante visível e de fácil administração, o que recomenda a manutenção da folha de salários como uma importante fonte geradora de recursos para o financiamento da previdência. A questão da elevada sensibilidade da receita do sistema deve ser enfrentada, portanto, pela diversificação de fontes e não pela substituição da atual base de incidência.

#### 4.2. Proposta

Tendo em vista a elevada sensibilidade da receita previ

---

(54) A receita de contribuição teve um crescimento neste mesmo período de 52,67%.

(55) Os dados disponíveis, desagregados por tipo de benefícios, contêm inúmeras distorções, o que dificulta a explicação do comportamento da despesa neste período.

denciária, propõe-se a diversificação da base de incidência mediante a instituição de uma contribuição sobre uma "proxy" do lucro bruto das empresas. A idéia básica é a utilização das duas bases de incidência (folha de salários e lucro bruto) com os propósitos de uma maior estabilidade na arrecadação e de um avanço em termos da equidade na distribuição da carga previdenciária entre as empresas.

A definição da nova base teve como preocupação caracterizar uma contribuição sobre o valor adicionado sem, no entanto, utilizar a mesma base do IPI e do ICM. A partir de uma simulação feita com base na declaração do IRPJ de 1985 ano-base 1984, levando em conta uma estimativa da receita líquida das empresas e dos custos dos produtos vendidos, chegou-se a uma aproximação do lucro bruto. Desse primeiro resultado foram retiradas as receitas de exportação, tendo em vista as necessidades da política de Balanço de Pagamentos, e também as receitas financeiras não operacionais. Definiu-se, desta forma, a "proxy" do lucro bruto a ser utilizado.

A distribuição setorial desta nova base apresenta incidências distintas daquelas provenientes da folha salarial.<sup>(56)</sup> Levando-se em conta que os diversos setores produtivos, dado as suas características básicas, têm comportamentos distintos ao longo dos ciclos econômicos, espera-se obter uma maior estabilidade da receita do sistema. Ou seja, a utilização simultânea das duas bases possibilitará que perdas de receitas provenientes de setores importantes na arrecadação via folha de salários sejam compensados por ganho na nova base em outros setores, e vice-versa.

Cumprе ressaltar que, na medida em que as simulações são relativas a 1984, a análise da distribuição setorial da nova base deve considerar dois fatores. Primeiro, nos setores em geral, com exceção do setor financeiro, a base está subestimada pela ocorrência, na época, de altas receitas financeiras devido ao deslocamento de recursos da área produtiva para aplicações no setor financeiro. Além disso, o mercado interno ainda estava recessivo, embo

---

(56) Ver Tabela A.IV.21

ra a economia já apresentasse sinais de recuperação impulsionada pelo setor exportador.

A diversificação das bases de incidência possibilitará também uma maior equidade na distribuição da carga previdenciária entre os diversos setores. Isso se deve ao impacto setorial diferenciado das duas bases e também pela desoneração parcial da folha de salários. Isto é, a diminuição do impacto sobre os salários os beneficiará os setores intensivos em mão-de-obra e um conjunto significativo de pequenas e médias empresas. Cabe observar ainda, que num período de recuperação econômica e forte organização sindical, esta medida poderá estimular indiretamente uma maior formalização das relações no mercado de trabalho, aumentando, portanto, a base de arrecadação do sistema.

#### 4.3. Avaliação do Impacto da Proposta

Para se avaliar os efeitos sobre a receita com a diversificação da base contributiva foi feita uma comparação das perdas pela desoneração parcial da folha de salários com os ganhos pela adoção da nova base. A tabela a seguir mostra, em termos de receita, uma estimativa da equivalência entre as diversas incidências.

TABELA IV.14  
EQUIVALÊNCIA DE INCIDÊNCIAS: LUCRO E FOLHA DE SALÁRIOS

DESONERAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS	INCIDÊNCIA SOBRE LUCRO	
	"PROXY" do Lucro Bruto	Lucro Bruto menos as Receitas de Exportações e outras Receitas Financeiras
3%	1%	2%
5%	1,5%	3%

Cabe ressaltar, no entanto, que os ajustes necessários para a implantação da nova base recomendam que a sua instituição deve se dar num contexto de folga financeira de modo a não comprometer o equilíbrio do sistema. No tocante aos aspectos operacionais, observa-se que a incidência atual sobre salário gera uma receita mensal, relacionada ao nível atual de atividade econômica. Por outro lado, a nova base deverá ser arrecadada por duodécimos e corrigida monetariamente, nos moldes da sistemática do Imposto de Renda.

Finalmente para a implantação da nova base faz-se necessário um maior entrosamento com a Secretaria da Receita Federal no sentido de uma fiscalização conjunta, mediante o cruzamento dos cadastros do IRPJ com os da DATAPREV. Isto permitirá ainda melhor avaliação dos efeitos da medida, a partir dos dados desagregados por tamanho de empresa.

## 5. Fundos Fiscais

### 5.1. Situação Atual

#### 5.1.1. FINSOCIAL

O Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL foi instituído em maio de 1982, com o objetivo de apoiar investimentos de caráter assistencial nas seguintes áreas: alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. (57)

A principal fonte de recursos deste fundo é proveniente de um novo tipo de contribuição social, criada na mesma ocasião, composta de: 0,5% sobre a receita bruta das empresas que realizam vendas de mercadorias, das instituições financeiras e das sociedades seguradoras e o equivalente a 5% do imposto de renda devido para as empresas prestadoras de serviço. (58)

Cabe mencionar algumas semelhanças com o Fundo PIS/PASEP. Primeiro, o universo de contribuintes é praticamente o mesmo, com exceção das entidades da administração pública direta e indireta (excluídas as empresas públicas) que não são consideradas no FINSOCIAL. Quanto à alíquota incidente sobre o faturamento - a principal base de incidência das duas contribuições - a do FINSOCIAL (0,5%) supera a do PIS-PASEP (0,75%) em termos reais. Isto porque, enquanto neste último a contribuição é calculada com uma defasagem de 6 meses, no FINSOCIAL a base de cálculo é a do mês anterior.

A administração do Fundo foi atribuída ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que, a partir daí, recebeu a denominação adicional de Social - BNDES e passou para a órbita da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). No entanto, ficou definido que os projetos e programas

(57) Decreto-lei nº 1.940, de 25-05-82.

(58) Vide o Quadro A.IV.5 para um maior detalhamento da contribuição.

a serem apoiados ficariam dependentes das diretrizes e, principalmente, da aprovação do Presidente da República, configurando um limite à atuação do BNDES.

A arrecadação do FINSOCIAL é feita pelo Banco do Brasil - a parcela correspondente aos pagamentos das empresas públicas - e pela Caixa Econômica Federal e rede bancária em geral a parcela recolhida pelos demais contribuintes.

A sistemática de transferência dos bancos arrecadadores ao BNDES, devido à falta de definição de normas claras de procedimentos operacionais, foi diferente a cada ano:

- . em 1982, os recursos arrecadados pelo Banco do Brasil e pela CEF foram transferidos diretamente ao BNDES.<sup>(59)</sup>
- . em 1983, os recursos passaram a ser recolhidos, pelo BB e CEF, ao Tesouro Nacional, com um prazo médio de 30 dias entre a arrecadação e a transferência.
- . em 1984, os depósitos recolhidos voltaram a ser transferidos ao BNDES, sendo que este poderia reter os recursos por um prazo de 45 a 60 dias até serem creditados como Receita da União. No entanto, este prazo não ultrapassou dez dias, de acordo com orientação da SEPLAN.
- . em 1985, a partir de primeiro de abril, os bancos voltam a transferir os recursos diretamente para o Tesouro Nacional.

O resultado de todo esse trâmite dos recursos foi um enorme desgaste financeiro do Fundo, não só pela demora na transferência por parte dos bancos como, principalmente, o longo período

---

(59) As transferências do BB iniciaram em agosto, enquanto as da CEF em setembro.



de retenção nos cofres da União em função da necessidade de controlar a base monetária. (60) No caso da parcela alocada pelo BNDES no período 1982/84, o longo passeio dos recursos desde a arrecadação até a liberação para aplicações, acarretou uma perda de valor real de cerca de 50%.

A falta de definição também prevaleceu na alocação dos recursos. Até 1983, o repasse era feito pelo BNDES após a aprovação de Exposições de Motivos (E.M.) pelo Presidente da República. Tais documentos eram baseados em propostas elaboradas pela SEPLAN a partir de critérios pouco explícitos e, muitas vezes, sem a participação do BNDES.

A partir de 1984, parte dos recursos passou a ser alocado aos Ministérios setoriais através do Orçamento da União. Neste caso, o Fundo não se diferencia das demais fontes de receita do Tesouro Nacional, na medida em que os recursos são repassados diretamente aos Ministérios, conforme a lei orçamentária. A outra parcela do FINSOCIAL aparece no Orçamento sob a rubrica Encargos Gerais da União (EGU) supervisionados pela SEPLAN. Estes recursos são alocados via E.M. e podem ser transferidos pela SEPLAN diretamente aos Ministérios ou ao BNDES, que os repassa a seguir aos beneficiários. (61)

A tabela a seguir mostra que parcelas crescentes do FINSOCIAL foram sendo incorporadas diretamente ao orçamento dos ministérios ou em programas a cargo da SEPLAN, ficando o BNDES, em 1986 por exemplo, responsável pela distribuição de apenas 3,7% da arrecadação.

---

(60) Foi feita uma tentativa para abreviar esta demora com o Decreto nº 91.236, de 08-05-85 que estabeleceu prazos para as transferências aos Ministérios previstos no Orçamento.

(61) A Tabela A.IV.22 apresenta a distribuição do FINSOCIAL por áreas e por forma de alocação.

TABELA IV.15

## ORÇAMENTO CONSOLIDADO DO FINSOCIAL

(8)

DISCRIMINAÇÃO	ANOS		
	1984	1985	1986
Órgãos Setoriais	21,1	50,8	59,2
EGU/SEPLAN	78,9	49,2	40,8
. BNDES	78,9	12,2	3,7
. Demais Programas	-	37,0	37,1
Arrecadação	100,0	100,0	100,0

FONTE: CNRH/IPLAN/IPEA.

A incorporação do FINSOCIAL ao Orçamento da União significou, na prática, uma ampla substituição de fontes para custeio de alguns Ministérios - em particular os da Educação, Saúde e Interior - que se encontram altamente dependentes destes recursos. A tabela a seguir mostra a participação crescente do FINSOCIAL no total da despesa desses Ministérios. Considerando-se que, a despesa efetiva, no caso do Ministério da Educação, caiu em termos reais nos últimos anos, enquanto a do Ministério da Saúde cresceu proporcionalmente menos que o aumento da participação do FINSOCIAL no seu orçamento, <sup>(62)</sup> fica evidenciado o efeito substituição proporcionado por este fundo.

Cabe enfatizar, finalmente, que a ausência de uma regra clara de distribuição dos recursos abriu espaço para que a alocação fosse feita, basicamente, através de transferências negociadas. <sup>(63)</sup> Isto significa que, muitas vezes, os projetos são aprovados em função da pressão política que os diversos grupos podem e-

(62) Vide Tabela A.IV.23.

(63) O volume sobre Federalismo Fiscal apresenta uma análise mais detalhada desta questão.

xercher, e não pelas reais necessidades dos mesmos. A instabilidade do fluxo de recursos daí decorrente vem reforçar a incerteza - típica do financiamento da área social - inviabilizando, freqüentemente, a conclusão dos programas.

TABELA IV.16  
DESPESA ORÇAMENTÁRIA  
(1983-1985)

DISCRIMINAÇÃO	ANOS	1984			1985	
	1983	Cr\$ bilhões	Cr\$ bilhões	Part. (%)	Cr\$ bilhões	Part. (%)
Ministério da Educação						
Total da despesa	536	1 257	100,0	4 986	100,0	
Recursos do FINSOCIAL	-	122	9,7	1 487	29,8	
Ministério da Saúde						
Total da despesa	100	320	100,0	1 694	100,0	
Recursos do FINSOCIAL	-	153	47,8	1 206	71,1	
Ministério do Interior(*)						
Total da despesa	91	215	100,0	805	100,0	
Recursos do FINSOCIAL	-	108	50,2	195	24,2	

FONTE: Orçamento da União.

(\*) Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que incorporou parte desse Ministério.

Em resumo, a análise de funcionamento do FINSOCIAL mostra que a idéia inicial do fundo como uma garantia de novos recursos para a área social, ficou bastante comprometida. Além da perda financeira pelo longo percurso do dinheiro desde a arrecadação até a distribuição, grande parte dos recursos vem sendo utilizada para custeio de alguns ministérios. Agravou-se ainda a centralização do processo decisório já existente na área social, impossibilitando muitas vezes a consideração das demandas dos grupos beneficiários na definição das prioridades e o atendimento das necessidades locais.

### 5.1.2. Salário-Educação

A Contribuição conhecida como Salário-Educação foi criada em 1963<sup>(64)</sup> como forma alternativa de cumprimento da obrigação das empresas de manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos. Para as empresas comerciais e industriais o pagamento é de 2,5% sobre o valor da folha de salários de contribuição, definido na legislação previdenciária; no caso da empresa agrícola, produtor e empregador rural o recolhimento é de 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais.<sup>(65)</sup>

As empresas que não optarem pela manutenção do ensino gratuito ou programas de bolsas de estudo devem pagar a contribuição à conta do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS. Para aquelas que escolheram a manutenção direta ou indireta do ensino, o pagamento deve ser feito à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, no montante correspondente à diferença entre a contribuição devida e o valor efetivamente aplicado. Tanto os valores recolhidos ao IAPAS com aqueles feitos à conta do FNDE são posteriormente transferidos à conta do Tesouro Nacional e registrados inicialmente em receita extra-orçamentária e depois como contribuição social.

Do total de recursos 2/3 compõem a chamada "Cota-Parte Estadual do Salário-Educação, e são destinados às Secretarias de Educação dos Estados, Territórios ou do Distrito Federal, onde houver sido efetuada a arrecadação. Embora não seja considerada receita tributária por definição, nem o mecanismo de transferência seja regulado pelo Legislativo Federal, esta cota-parte tem as características das partilhas de tributos.<sup>(66)</sup>

(64) Lei nº 4.440, de 27-10-64 e Lei nº 4.863, de 29-11-65.

(65) Para um maior detalhamento desta contribuição ver o Quadro A.IV.6.

(66) Ver a esse respeito o capítulo sobre Federalismo Fiscal.

Estes recursos, transferidos às Secretarias de Educação dos Estados, Territórios e Distrito Federal, são vinculados a gastos na função Educação, sendo pelo menos 50% como investimentos fixos. Atualmente os recursos são aplicados na educação de 1º grau regular e supletivo. Inicialmente estas aplicações dependiam da aprovação dos Conselhos de Educação, obedecidas as diretrizes do Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos. A partir do final de 1980, as transferências passam a ser feitas imediatamente após o recolhimento das contribuições, independente de qualquer formalidade.<sup>(67)</sup> Finalmente, cabe ressaltar, que esta cota-estadual não tramita pelas contas de receita dos governos estaduais, sendo liberada diretamente às respectivas Secretarias de Educação.

O restante da arrecadação (1/3) fica em mãos da União e é destinada ao FNDE. Esta parcela é aplicada diretamente pelo MEC em programas de 1º grau, ou repassada sob a forma de auxílios para Estados e Municípios.<sup>(68)</sup> Atualmente a maior parte destes recursos vai para os governos locais através de transferências negociadas. Neste caso, as mesmas críticas feitas ao FINSOCIAL pela excessiva centralização, podem ser feitas, principalmente quanto à instabilidade das transferências dos recursos e também quanto à variedade de critérios para acesso aos mesmos.

## 5.2. Proposta

A proposta, quanto aos fundos fiscais, é a extinção das contribuições para o FINSOCIAL e para o Salário-Educação.<sup>(69)</sup> O objetivo é eliminar a distorção introduzida pelo FINSOCIAL que recuperou a prática da incidência em cascata, excluída do sistema tributário nacional desde a Reforma de 1965/1967, com a criação do ICM. Quanto ao Salário-Educação, a proposta cuida de desonerar a folha de salários, já sobrecarregada pela contribuição previdenciária.

---

(67) Decreto-lei nº 1.805, de 19-10-1980.

(68) Vide a seção sobre transferências negociadas no volume sobre o Federalismo Fiscal.

(69) Ver o Volume III deste trabalho.

Propõe-se, em contrapartida, a criação de um adicional temporário do IVA a ser arrecadado pela União e que corresponderá à arrecadação do FINSOCIAL e da cota-federal do Salário-Educação. Estes recursos integrarão o Fundo de Descentralização, apresentado no Volume V, para financiar um programa de distribuição de recursos e encargos que estão atualmente em mãos do governo federal. Este adicional será progressivamente reduzido até o final do Plano de Descentralização previsto na Constituição, quando os governos locais terão assumido as tarefas previstas, podendo, para tanto, elevar as alíquotas do IVA, conforme mencionado no Capítulo III.

Esta proposta atende a um dos princípios básicos da Reforma Tributária - o reforço da autonomia federativa - na medida em que viabilizará, em conjunto com outras medidas, a descentralização financeira e administrativa.

## 6. Síntese das Propostas

A revisão das contribuições sociais, no âmbito da reformulação do sistema tributário, tem os propósitos de reduzir as iniquidades, assegurar uma maior estabilidade das receitas para o financiamento do gasto social e possibilitar a descentralização de recursos e encargos, com vistas ao reforço da autonomia federativa.

As modificações previstas nos fundos patrimoniais se fundamentam na necessidade de uma ampla revisão nos mecanismos de proteção social ao trabalhador. Com relação à previdência social, propõe-se mudanças na forma de financiamento, tendo em vista garantir um fluxo de recursos estável ao longo dos ciclos econômicos. Finalmente, as propostas relativas aos fundos fiscais têm o propósito de viabilizar um processo de descentralização tendo em vista um reordenamento do sistema federativo.

A seguir são listadas as propostas apresentadas neste trabalho:

**Fundos Patrimoniais (FGTS e PIS-PASEP)**

- . fusão dos atuais fundos patrimoniais (FGTS e PIS-PASEP) em um único fundo, sendo o patrimônio coletivo, visando financiar o programa de seguro-desemprego;
- . recursos do FUNDO geridos pelo BNDES e CEF, segundo critérios de partilha estabelecidos e aplicados em investimentos geradores de emprego com base em programa plurianual;
- . patrimônios individuais acumulados anteriormente preservados, mantendo-se os atuais critérios para saques previstos na legislação dos dois fundos, com exceção dos saques por demissão do FGTS e do pagamento do abono salarial do PIS-PASEP;
- . alteração dos critérios de acesso ao seguro-desemprego: retirada da obrigatoriedade de contribuição à Previdência Social por pelo menos 36 meses nos últimos 4 anos; exigência de carteira de trabalho assinada por uma ou mais firmas durante cada um dos últimos 6 meses, contados da data de demissão e estar desemprego por mais de 30 dias, a partir da data de dispensa;
- . garantia durante, no máximo 4 meses, do pagamento de percentual sobre o último salário: 80% para os que recebem até 3 s.m.; 50% para os que recebem de 3 a 5 s.m.; 30% para os que recebem de 5 a 10 s.m. Para os que recebem acima de 10 s.m., o benefício está limitado a 5 s.m. O cálculo do valor do benefício é feito de forma cumulativa, dividindo-se o último salário do trabalhador pelas faixas propostas;
- . alteração das atuais alíquotas do FGTS e do PIS-PASEP, onerando proporcionalmente mais empresas apresentando maior rotatividade da mão-de-obra em relação a índice médio setorial;
- . eliminada a base de incidência sobre o faturamento no caso do PIS, instituindo contribuição sobre uma "proxy" do lucro bruto das empresas.

## Previdência Social

- . diversificação das fontes de financiamento mediante a instituição de uma contribuição sobre uma "proxy" do lucro bruto das empresas.

## Fundos Fiscais (70)

- . extinção das contribuições para o FINSOCIAL e o Salário-Educação;
- . criação de um adicional temporário do IVA a ser arrecadado pela União, correspondente aos recursos do FINSOCIAL e da cota-federal do Salário-Educação, com o objetivo de financiar o programa de descentralização de encargos.

---

(70) O detalhamento destas propostas consta nos volumes sobre Tributação Indireta e sobre o Federalismo Fiscal.



**ANEXOS****A.1. Contribuições Sociais****A.2. Fundos Patrimoniais****A.3. Previdência Social****A.4. Fundos Fiscais**

**A.1. Contribuições Sociais**

Tabela A.IV.1. Fundos Sociais - Evolução Real das Arrecadações - 1980/85

Tabela A.IV.2. Receita Tributária e Fundos Sociais - Arrecadação Total - 1980/85

Quadro A.IV.1. Sinopse das Principais Contribuições Sociais.

TABELA A.IV.1  
FUNDOS SOCIAIS - EVOLUÇÃO REAL DAS ARRECADAÇÕES (1)

Cz\$ 10<sup>6</sup>

FUNDOS SOCIAIS	1980		1981		1982		1983		1984		1985 <sup>(4)</sup>	
	Cz\$ 1985	Δ % ao ano	Cz\$ 1985	Δ % ao ano	Cz\$ 1985	Δ % ao ano	Cz\$ 1985	Δ % ao ano	Cz\$ 1985	Δ % ao ano	Cz\$ 1985	Δ % ao ano
TOTAL PREVIDÊNCIA	63.556	-5,8	62.259	-2,0	78.290	25,7	62.259	-20,5	55.603	-10,7	63.078	13,4
FGTS	17.794	-5,9	17.556	-1,3	19.031	8,4	15.548	-18,3	12.437	-20,0	13.757	10,5
PIS/PASEP	13.773	-8,6	13.458	-2,3	13.618	1,2	11.868	-12,9	10.274	-13,4	11.527	12,2
FINSOCIAL (2)	—	—	—	—	5.019 <sup>(3)</sup>	—	6.994	39,4	6.510	-5,9	8.070	24,0
COTA DA PREVIDÊNCIA	2.908	-12,6	1.372	-52,8	1.813	32,1	1.386	-23,5	3.075	121,8	3.401	10,5
SALÁRIO-EDUCAÇÃO	2.969	198,1	3.204	7,9	3.267	2,0	2.352	-28,0	2.285	-2,8	3.455	51,2
PIB	2.574	5,3	2.538	-1,4	837	-67,0	1.648	96,8	1.587	-3,7	1.582	6,0
PROTERRA	1.716	5,3	1.692	-1,4	558	-67,0	1.096	96,3	1.058	-3,5	1.122	6,1
FAS	959	—	969	1,0	1.022	5,5	1.250	22,3	1.102	-11,8	1.278	16,0
CONTRIBUIÇÃO SINDICAL	174	-1,3	146	-15,8	165	12,7	167	1,2	148	-11,1	141	-4,3

FONTE: IBRE/FGV

- NOTAS:
- (1) Utilizado o IGP-DI
  - (2) Instituído em maio/82
  - (3) Informação do Relatório do ENDES, dez./1984
  - (4) Foram utilizadas as seguintes fontes: MPAS (PREVIDÊNCIA), ENH (FGTS), ENDES (PIS-PASEP), CEF (FAS) e BALANÇOS GERAIS DA UNIÃO, 1985 para os demais fundos.

TABELA A.IV.2  
RECEITA TRIBUTÁRIA E FUNDOS SOCIAIS  
ARRECAÇÃO TOTAL

ANOS	ITENS	RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO (1)		FUNDOS SOCIAIS		(B) / (A) %
		Cz\$ 10 <sup>6</sup> de 1985 (2) (A)	Δ % a.a	Cz\$ 10 <sup>6</sup> de 1985 (2) (B)	Δ % a.a	
1980		109.271	6,8	106.423	...	97,4
1981		100.182	-8,3	103.194	-3,0	103,0
1982		103.630	3,4	123.620	19,8	119,3
1983		92.226	-11,0	104.568	-15,4	113,4
1984		88.881	-3,6	94.079	-10,0	105,8
1985		108.223	21,8	107.511	14,3	99,3

FONTE: Balanços Gerais da União, diversos exercícios e tabela (1).

(1) Arrecadação Líquida;

(2) Utilizado o IGP-DI.

QUADRO A.2V.1  
**REVENHES DAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

	DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	CONTRIBUÍDE	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA
3. <u>PREVIDÊNCIA SOCIAL</u>	As IAPAS, para alocação através do SINDAS nas áreas de previdência (aposentadoria), assistência social e médica.	Empregado e empregador	Salário de contribuição	Empregado: 8,5% - até 3 salários mínimos 8,75% - de 3 a 5 s.m. 9,0% - de 5 a 10 s.m. 9,5% - de 10 a 15 s.m. 10,0% - acima de 15 s.m. Empregador: 6,0% - funcionário público 10,2% - autônomo.
3. <u>FUNDO PATRONAL</u>	As IAPAS para aplicações em programas habitacionais.	Empregador	Salário do empregado	6,0%
3. <u>FIS</u>	As IAPAS para financiamento às atividades dos diversos setores da economia nacional	Empresas privadas	Faturamento Imposto de Renda das empresas	Sobre o faturamento: 0,75% Redução do I.R. devido: 5,0%
3. <u>INDES</u>	As IAPAS para financiamento às atividades dos diversos setores da economia nacional	União, Estados, Municípios, Autarquias, Dep. Públicas, Soc. Econômica Mista e Fundações.	Receitas correntes da União, Estados e Municípios, Receitas Operacionais e Operacionais das Autarquias, Dep. Públicas, Soc. de Economia Mista e Fundações.	União, Estados e Municípios: 2,0% Autarquias, Dep. Públicas, Soc. Econ. Mista e Fundações: 0,8%
3. <u>INDES FUNDO FUNDOSOCIAL</u>	Aplicações de caráter assistencial nas áreas de habitação, saúde, educação, alimentação	Empresas públicas e privadas	Receita bruta mensal das Empresas mercantis; Rendimentos operacionais e não operacionais das Inst. Financeiras; Imposto de Renda devido das emp. prestadoras de serviços.	Empresas exclusivamente vendedoras de serviços: 5,0% Empresas mercantis, financeiras e seguradoras: 0,5%
3. <u>FUNDO EDUCAÇÃO</u>	As IAPAS para financiamento da Educação (FNEC) em tempo e às Secretarias de Educação dos Estados, Territórios e D.F., dois terços, ambos para aplicações prioritárias no ensino de 1º Grau.	Empregadores e Empresas vinculadas à Previdência Social; empresas e produtores rurais.	Folha de salários e honorários definidos na legislação previdenciária, e valor comercial dos produtos rurais das empresas agrícolas.	Empresas em geral: 2,5% Produtores Rurais: 0,8%
3. <u>FUNDO DA PREVIDÊNCIA</u>	À União	Apostadores das loterias, emissões tarifárias e contribuições de contribuintes ativos	Receita bruta das loterias e de apostas em competições hípticas. Prêmio reservado de resultados "A"	Receita bruta das Loterias Federais: 22% Loteria Esportiva: 10,0% Loteria de Minas: 5,0% Competição Híptica: 3,0% Contribuição Autárquica: 6,0%

## A.2. Fundos Patrimoniais

Quadro A.IV.2. Sinopse do PIS-PASEP

Tabela A.IV.3. PIS-PASEP: Evolução da Arrecadação - 1977/86

Tabela A.IV.4. PIS-PASEP: Evolução dos Saques - 1977/86

Tabela A.IV.5. PIS-PASEP: Saques Pagos x Total das Arrecadações - 1977/86

Tabela A.IV.6. Distribuição do Patrimônio do PASEP por Classe de Salário-Mínimo - 1986

Tabela A.IV.7. Distribuição do Patrimônio do PIS por Classes de Renda - 1986

Tabela A.IV.8. Distribuição do Patrimônio do PIS por Tempo de Serviço - 1985

Quadro A.IV.3. Sinopse do FGTS

Tabela A.IV.9. Saques do FGTS por Faixa de Salário-Mínimo e por Tempo de Serviço 1982/85

Tabela A.IV.10. Utilização do FGTS PARA Moradia - 1985

Tabela A.IV.11. Benefício do Seguro-Desemprego por faixa de Salário-Mínimo (Programa Atual)

Tabela A.IV.12. Benefício do Seguro-Desemprego por Faixa de Salário-Mínimo (Programa Proposto)

Tabela A.IV.13. Estimativa do Patrimônio do FGTS (até 5 s.m.)

Tabela A.IV.14. Estimativa do Patrimônio do FGTS (de 6 a 10 s.m.)

TABELA A.IV.3

## PIS - PASEP: EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO

Em Cz\$ mil de 1985<sup>(1)</sup>

ANOS (2)	PIS- PASEP		PIS		PASEP	
	CZ\$	△ %	CZ\$	△ %	CZ\$	△ %
1977	7 797 302,79		5 085 263,89		2 712 038,90	
1978	8 336 935,23	6,9	5 433 458,94	6,8	2 903 476,29	7,0
1979	9 694 729,43	16,3	6 095 947,90	12,2	3 598 781,53	23,9
1980	7 923 505,59	-18,3	5 009 161,25	-17,8	2 914 344,34	-19,0
1981	7 566 184,56	- 4,5	4 836 218,38	- 3,5	2 729 966,18	- 6,3
1982	7 571 885,97	0,1	4 671 904,08	- 3,4	2 899 981,89	6,2
1983	7 771 764,46	2,6	4 854 238,48	3,9	2 917 525,98	0,6
1984	6 235 060,08	19,8	3 706 384,96	-23,6	2 528 675,12	-13,3
1985	6 074 228,00	- 2,6	3 723 119,00	0,5	2 351 109,00	- 7,0
1986	6 953 676,37	14,5	4 222 112,05	13,4	2 731 564,32	16,2

Fonte: Conselho Diretor do PIS-PASEP

Notas (1): Utilizado o IGP-DI

(2): Posição em 30 de julho

## PIS-PASEP: EVOLUÇÃO DOS SAQUES PAGOS

(Em CZ\$ mil de 1985) (1)

ANOS (2)	TOTAL DOS SAQUES		ABONO		RENDIMENTOS		COTAS	
	Cz\$	△ %	Cz\$	△ %	Cz\$	△ %	Cz\$	△ %
1977	1 718 510,62		-		1 257 797,02		460 713,60	
1978	2 314 820,24	34,7	1 489 551,89		151 476,10	- 88,0	673 792,25	46,2
1979	3 137 496,31	35,5	1 970 867,79	32,3	352 413,66	132,7	814 214,86	20,8
1980	3 161 132,84	0,75	1 354 269,49	-31,3	494 020 77	40,2	1 312 844,58	61,2
1981	2 844 747,31	-10,0	1 533 538,33	13,2	474 288,94	- 4,0	836 920,04	-36,3
1982	3 628 087,86	27,5	2 362 937,42	54,1	340 178,10	- 28,3	924 972,34	10,5
1983	3 645 693,36	0,5	2 367 823,32	0,2	396 935,01	16,7	880 935,03	- 4,8
1984	4 573 843,30	25,5	2 569 044 22	8,5	616 985,47	55,4	1 387 813,61	57,5
1985	3 367 269,00	-26,4	1 339 167,00	-47,9	255 883,00	- 58,5	1 772 219,00	27,7
1986	2 883 119,90	-14,4	1 725 420,85	28,8	282 867,87	10,5	874 831,18	-50,6

Fonte: Conselho Diretor do PIS-PASEP

Notas: (1): Utilizado o IGP-DI defasado em 6 meses

(2): Posição em 30 de julho



TABELA A.IV.5

PIS-PASEP: SAQUES PAGOS X TOTAL DAS ARRECADAÇÕES

(8)

EXERCÍCIO (*)	TOTAL DOS SAQUES	ABONO SALARIAL	RENDIMENTOS	SAQUE INTEGRAL DO PATRIMÔNIO
76/77	22,0	-	16,1	5,9
77/78	27,8	17,9	1,8	8,1
78/79	32,4	20,3	3,7	8,4
79/80	39,9	17,1	6,2	16,6
80/81	37,6	20,3	6,2	11,1
81/82	47,9	31,2	4,5	12,2
82/83	46,9	30,5	5,1	11,3
83/84	73,4	41,2	9,9	22,3
84/85	55,4	22,0	4,2	29,2
85/86	41,5	24,8	4,1	12,6

FONTE: Conselho Diretor do PIS-PASEP.

(\*) O exercício financeiro do PIS-PASEP corresponde ao período de 19 de julho até 30 de junho do ano seguinte.

TABELA A.IV.6  
DISTRIBUIÇÃO DO PATRIMÔNIO DO PASEP  
POR CLASSE DE SALÁRIO-MÍNIMO (\*)

CLASSES DE SALÁRIO-MÍNIMO	PARTICIPANTES		PATRIMÔNIO		PATRIMÔNIO MÉDIO
	QIDE.	% S/TOTAL	CZ\$ MILHÕES	% S/TOTAL	
0 - 1	1.281.902	25,2	579,9	4,2	452,36
1 - 2	1.152.892	22,7	1.343,1	9,6	1.164,96
2 - 3	639.459	12,6	1.272,4	9,1	1.989,81
3 - 4	423.473	8,3	1.180,3	8,5	2.787,09
4 - 5	315.047	6,2	1.131,6	8,1	3.591,71
5 - 10	1.035.301	20,3	6.077,7	43,5	5.870,51
10 - 15	209.832	4,1	1.947,8	14,0	9.282,86
ACIMA DE 15	30.232	0,6	425,8	3,0	14.084,42

FONTE: DEFIP - BANCO DO BRASIL

(\*) Em abril de 1986

TABELA A.IV.7  
DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES DO PIS (%)  
(Saldo em 01/07/85 x Salário Mínimo Médio)

VALOR DO PATRIMÔNIO (CZ\$)	CLASSES DE SALÁRIO MÍNIMO MÉDIO EM 1984 (CZ\$ 75.393)									
	ATE 1 s.m.	DE 1 A 2 s.m.	DE 2 A 3 s.m.	DE 3 A 4 s.m.	DE 4 A 5 s.m.	DE 5 A 10 s.m.	DE 10 A 15 s.m.	DE 15 A 20 s.m.	ACIMA DE 20 s.m.	%
ATE 500	26,58	25,99	19,42	15,33	11,96	3,16	2,29	0,01	0,29	17,32
DE 500 A 900	24,02	18,01	15,98	14,32	13,56	8,70	5,37	5,26	3,73	17,31
DE 900 A 1200	17,63	17,11	11,42	10,74	10,46	6,15	5,58	5,38	6,65	13,35
DE 1200 A 1500	13,93	15,83	13,39	11,14	10,01	6,93	4,22	4,97	5,41	12,32
DE 1500 A 2000	9,23	12,05	18,74	18,41	16,69	14,93	10,32	6,54	6,79	14,07
DE 2000 A 2500	3,46	4,29	9,11	11,41	12,16	13,72	10,48	7,81	6,07	7,37
DE 2500 A 4000	3,16	3,53	6,98	9,79	12,67	23,67	21,72	17,59	12,59	1,24
DE 4000 A 6000	1,29	1,94	3,69	5,54	7,41	12,43	17,43	17,89	13,43	4,69
ACIMA DE 6000	0,66	1,04	2,17	3,52	4,88	10,29	22,46	34,24	45,25	4,13
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FORNE: SERPPO

TABELA A.IV.8

DISTRIBUIÇÃO DOS PARTICIPANTES DO PIS (%)

(Saldo em 01/07/85 x Tempo Serviço Médio)

VALOR DO PATRIMÔNIO (CZS)	CLASSES DE TEMPO DE SERVIÇO MÉDIO EM 1984									TOTAL
	ATE 1 ANO	DE 1 A 2 ANOS	DE 2 A 3 ANOS	DE 3 A 4 ANOS	DE 4 A 5 ANOS	DE 5 A 10 ANOS	DE 10 A 15 ANOS	DE 15 A 20 ANOS	ACIMA DE 20 ANOS	
ATE 600	71,93	12,89	12,86	15,28	17,39	17,33	6,80	1,21	0,20	19,32
DE 600 A 700	21,44	50,62	12,51	10,07	10,96	11,88	13,18	8,85	2,63	15,91
DE 700 A 1200	5,16	23,67	41,58	20,19	10,12	8,57	9,12	6,50	4,67	13,35
DE 1200 A 1500	1,13	8,57	23,15	33,25	30,22	11,98	6,94	5,27	3,10	12,92
DE 1500 A 2000	0,27	2,45	7,90	16,45	24,06	26,27	14,78	8,58	3,20	14,87
DE 2000 A 2500	0,03	0,43	1,45	3,26	5,40	12,89	20,63	7,54	3,01	7,47
DE 2500 A 4000	0,01	0,12	0,53	1,36	2,67	9,49	22,12	35,58	10,67	8,24
DE 4000 A 6000	0,00	0,01	0,01	0,03	0,08	1,50	5,95	19,37	30,50	4,60
ACIMA DE 6000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,10	1,37	7,28	41,77	4,13
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: SERPRO

**QUADRO A.IV.3**  
**FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO - FGTS**

OBJETIVOS	INDICADORES	CONTRIBUIÇÃO			PRazo DE RECEBIMENTO	Órgão RESOLUIDOR	VALIDADE DAS CÔNDIC.	FORMA	RECURSO	Órgão EXECUTOR E (RECURSOS)
		CONTRIBUÍDA	BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTA	Órgão ADEQUADOR						
<p>Instituído pela Lei nº 5107/66 para dar suporte financeiro a direitos assegurados no CLT relativos a indenização em caso de demissão sem justa causa, e estabelecido de vínculo empregatício para os empregados com 10 anos de serviços prestados. Além disso, o fundo passa a oferecer novas possibilidades de programação anual dos trabalhadores para utilização dos recursos, em critérios previstos na lei.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- empresas de um prazo limitado no CLT (exceto os rurais).</li> <li>- trabalhadores em vínculo empregatício.</li> <li>- diretores não-empreendedores (facultativo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- empresas sujeitas à CLT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cont. mensal de 8% sobre a remuneração do empregado paga no mês anterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bancos privados e Bancos oficiais.</li> </ul> <p>Obs.: os Bancos podem optar ou depositar, a título de reserva, até o depósito mês subsequente.</p> <p>A transferência é efetuada em 4 parcelas obrigatórias o seguinte critério de classificação dos bancos:</p> <p>Grupo 1 - dias 03 07 12 19</p> <p>Grupo 2 - dias 01 06 14 19</p> <p>Grupo 3 - dias 01 03 11 17</p> <p>Órgão Centraliza dor dos recursos: Banco do Brasil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- até o último dia útil de cada mês.</li> </ul>	<p>INAPAS</p> <p>Obs.: Para pessoas físicas, serão cobrados juros de 3% a.a. mais C.M.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- crédito trimestral de correção monetária, pelo critério adotado no SN, e juros de 3% a.a.</li> <li>Obs.: Até 31/01 e 30/06, variáveis entre 3 e 6% a.a.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- livre movimentação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Banco Nacional de Habitação faz uso do crédito e custódia no FUGS, mantendo nos seus pertencimentos e direito de saque, a liquidação das cotas e a remuneração prevista na lei.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Curador do FUGS.</li> <li>- Presidência do FUGS (Presidente rural)</li> <li>- I representante do M.T.</li> <li>- I representante dos empregados empregatários.</li> <li>- I representante dos empregados empregatários.</li> </ul>

TABELA A.IV.9

DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA DOS SAQUES DO FGTS POR DEMISSÃO<sup>(1)</sup>

(%)

## a) Por classe de salários

ANOS	ATÉ 1 S.M.	DE 1 A 5 S.M.	DE 5 A 15 S.M.	ACIMA DE 15 S.M.
1982	73,8	24,2	1,9	0,1
1983	68,1	29,0	2,7	0,2
1984	76,6	21,2	2,0	0,2

## b) Por tempo de serviço

ANOS	ATÉ 1 ANO	DE 1 A 2 ANOS	DE 2 A 5 ANOS	DE 5 A 10 ANOS	ACIMA DE 10 ANOS
1982 <sup>(2)</sup>	70,9	11,3	12,7	4,0	1,1
1983	62,5	13,7	16,8	5,6	1,5
1984	59,8	15,1	17,3	6,3	1,6
1985 <sup>(3)</sup>	59,6	14,8	17,8	6,3	1,5

FONTE: DFGTS/ENH

NOTAS: (1) Saques por demissão sem justa causa do empregador.

(2) Refere-se apenas ao 4º trimestre.

(3) Refere-se ao 1º e 2º trimestres.

## TABELA A.IV.10

UTILIZAÇÃO DO FGTS PARA MORADIA (Até 1985)

(Em 1000 UPC)

	TOTAL SFH (A)	FAIXA COHABS (*) (B)	B/A (%)
- Poupança ou Redução de Financ.	153 611	208	0,1
- Amortização ou liquidação extr.	95 645	3 582	3,7
- Pagamento de parte da prestação	143 071	716	0,5
T O T A L	392 147	4 506	1,1

FONTE: Associação Brasileira de COHABS (ABC).

(\*) Financiamentos para famílias com renda até 5 salários-mínimos.

TABELA A.IV.11  
 BENEFÍCIO DO SEGURO-DESEMPREGO POR FAIXA DE  
 SALÁRIO MÍNIMO  
 (PROGRAMA ATUAL)

SALÁRIO MENSAL (Cz\$)	VALOR MENSAL DO BENEFÍCIO		VALOR MÁXIMO DO BENEFÍCIO (4 Meses)
	Cz\$	% Sobre Salário Anterior	
964,8 ( 1 S. M.)	675,4	70,0	2 701,6
1 929,6 ( 2 S. M.)	964,8	50,0	3 859,2
2 984,4 ( 3 S. M.)	1 447,2	50,0	5 788,8
3 859,2 ( 4 S. M.)	1 447,2	37,5	5 788,8
4 824,0 ( 5 S. M.)	1 447,2	30,0	5 788,8
5 788,8 ( 6 S. M.)	1 447,2	25,0	5 788,8
6 753,6 ( 7 S. M.)	1 447,2	21,4	5 788,8
7 718,4 ( 8 S. M.)	1 447,2	18,8	5 788,8
8 683,2 ( 9 S. M.)	1 447,2	16,7	5 788,8
9 648,0 (10 S. M.)	1 447,2	15,0	5 788,8

FONTE: SES/MTb.



## TABELA A.IV.12

BENEFÍCIOS DO SEGURO-DESEMPREGO POR  
FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO (PROPOSTO)

SALÁRIO MENSAL (Cz\$)	VALOR MENSAL DO BENEFÍCIO		VALOR MÁXIMO DO BENEFÍCIO (4 MESES)
	Cz\$	% S/ SALÁRIO ANTERIOR	
964,8 (1 S.M.)	771,8	80,0	3.087,2
1.929,6 (2 S.M.)	1.543,7	80,0	6.174,8
2.894,4 (3 S.M.)	2.315,5	80,0	9.262,0
3.859,2 (4 S.M.)	2.797,9	72,5	11.191,6
4.824,0 (5 S.M.)	3.280,3	68,0	13.121,2
5.788,8 (6 S.M.)	3.569,7	61,7	14.278,8
6.753,6 (7 S.M.)	3.859,2	57,1	15.436,8
7.718,4 (8 S.M.)	4.148,6	53,8	16.594,4
8.683,2 (9 S.M.)	4.438,1	51,1	17.752,4
9.648,0 (10 S.M.)	4.727,5	49,0	18.910,0
10.612,8 (11 S.M.)	4.824,0	45,5	19.296,0
11.577,6 (12 S.M.)	4.824,0	41,7	19.296,0
12.542,4 (13 S.M.)	4.824,0	38,5	19.296,0
13.507,2 (14 S.M.)	4.824,0	35,7	19.296,0
14.472,0 (15 S.M.)	4.824,0	33,3	19.296,0

## TABELA A.IV.13

## ESTIMATIVA DO PATRIMÔNIO DO FGTS

TEMPO DE SERVIÇO (ANOS)	SALÁRIO MENSAL				
	1 S.M.	2 S.M.	3 S.M.	4 S.M.	5 S.M.
1	64,32	128,64	192,96	257,28	321,60
2	850,55	1.701,10	2.551,65	3.402,20	4.252,75
3	1.660,31	3.320,62	4.980,93	6.641,24	8.301,55
4	2.494,30	4.988,61	7.482,91	9.977,21	12.471,52
5	3.353,26	6.706,52	10.059,77	13.413,03	16.766,29
6	4.237,92	8.475,84	12.713,77	16.951,69	21.189,61
7	5.149,06	10.298,13	15.447,19	20.596,25	25.745,32
8	6.087,48	12.174,95	18.262,43	24.349,90	30.437,38
9	7.053,98	14.107,95	21.161,93	28.215,90	35.269,88
10	8.049,40	16.098,80	24.148,21	32.197,61	40.247,01

- NOTAS: - Depósitos mensais de 8% sobre o salário.  
 - Juros de 3% a.a. creditados trimestralmente.  
 - Não foi considerada correção monetária.

TABELA A.IV.14

## ESTIMATIVA DO PATRIMÔNIO DO FGTS

TEMPO DE SERVIÇO (ANOS)	SALÁRIO MENSAL				
	6 S.M.	7 S.M.	8 S.M.	9 S.M.	10 S.M.
1	385,92	450,24	514,56	578,88	643,20
2	5.103,30	5.953,85	6.804,40	7.654,95	8.505,50
3	9.961,86	11.622,17	13.282,48	14.942,79	16.603,10
4	14.965,82	17.460,12	19.954,43	22.448,73	24.943,03
5	20.119,55	23.472,81	26.826,07	30.179,32	33.532,58
6	25.427,53	29.665,45	33.903,38	38.141,30	42.379,22
7	30.894,38	36.043,45	41.192,51	46.341,57	51.490,64
8	36.524,86	42.612,33	48.699,81	54.787,29	60.874,76
9	42.323,85	49.377,83	56.431,80	63.485,78	70.539,75
10	48.296,41	56.345,82	64.395,22	72.444,62	80.494,02

- NOTAS: - Depósitos mensais de 8% sobre o salário.  
 - Juros de 3% a.a. creditados trimestralmente.  
 - Não foi considerada correção monetária.

**PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL - PIS**  
**PROGRAMA DE FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO DO SERVIDOR PÚBLICO - PASEP**

OBJETIVOS	PARTICIPANTES	CONTRIBUIÇÃO				
		CONTRIBUENTES	BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTA	ÓRGÃO ARRECADADOR	PRAZOS DE RECOLHIMENTO	ÓRGÃO FISCALIZADOR
<p>PIS - Instituído pela Lei Complementar 7/70, tem a finalidade de integrar o empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, proporcionando formação de patrimônio individual, estimulando a poupança, corrigindo as distorções na distribuição de renda e possibilitando a acumulação de recursos que são aplicados visando o aumento da produção nacional.</p>	<p>PIS - Todas as pessoas físicas definidas pela legislação trabalhista como empregados, inclusive trabalhadores avulsos.</p>	<p>PIS - Empresas Privadas</p>	<p>PIS - Cont. mensal constituída de duas parcelas:                      19) Dedução de 5% do I.R. devido.                      (Recolhimento junto com o pagamento do I.R.)                      20) Recursos próprios das Empresas:                      a) Emp. Mercantis - 0,75% sobre o faturamento do 69 mês anterior                      b) Inst. Financeiras, Sociedades Seguradoras e Emp. Prestadoras de Serviço - parcela de valor idêntico à deduzida do I.R. (5% - PIS/Rapique)                      c) Ent.s./fins lucrativos - 1% sobre a folha de pag. mensal.</p>	<p>PIS - Caixa Econômica Federal ou suas agentes credenciadas</p>	<p>PIS - até o dia 20 do mês em que são devidos.                       OBS: os agentes transferem à CEF o que arrecadaram no dia 10 do mês subsequente.</p>	<p>Secretaria da Receita Federal</p>
<p>PASEP - Instituído pela Lei Complementar nº 8/70, com o objetivo de assegurar, especificamente ao servidor público, a formação de patrimônio individual progressivo, estimulando a poupança e possibilitando a parcial utilização dos recursos acumulados em favor do desenvolvimento econômico-social.</p>	<p>PASEP - Todos os servidores em atividade, civis e militares, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como das entidades da administração indireta, titulares de cargo ou função de provimento efetivo ou que possam adquirir estabilidade, ou de emprego de natureza não eventual, regido pela legislação trabalhista.</p>	<p>PASEP - União, Estados, DF, Territórios e Municípios:                      - Autarquias em geral;                      - Empresas Públicas e suas subsidiárias;                      - Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias;                      - Fundações instituídas, mantidas ou supervisionadas pelo Poder Público.                      - Quaisquer outras entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público.</p>	<p>PASEP - Cont. mensal mediante os seguintes critérios:                      a) Entidades da Adm. Federal, Estadual, Municipal, do Distrito Federal e dos Territórios: 2% sobre as receitas correntes, efetivamente arrecadadas, exclusiva transferências do 69 mês anterior                      b) Autarquias, Emp. Públicas, Soc. de Economia Mista e Fundações: 0,8% da Receita Orçamentária, inclusive transferência e receita operacional do mês anterior.</p>	<p>PASEP - Banco do Brasil S.A.</p>	<p>PASEP - até o último dia do mês em que forem devidos.</p>	
<p>FUNDO DE PARTICIPAÇÃO PIS PASEP - Criado pela Lei Complementar nº 26/75, é um Fundo Contábil de natureza financeira, constituído pelos recursos do PIS e do PASEP.</p>						

QUADRO A.IV.2 (continuação)

APLICAÇÃO	DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS		SAQUES	ADMINISTRAÇÃO
	DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO	VALORIZAÇÃO DAS CONTAS		
<p>FUNDO PIS-PASEP - os recursos são aplicados pelo BNDES, destinando-se, preferencialmente, a programas especiais de investimentos elaborados segundo as diretrizes do PND.</p> <p>- O BNDES tem a responsabilidade de assegurar a remuneração mínima de 3% a.a., sem prejuízo da correção monetária sobre os valores que lhe foram transferidos.</p> <p>OBS: A CEF e o BB devem transferir ao BNDES até o dia 20 de cada mês as arrecadações deduzida a previsão de recursos para pagamento dos saques.</p>	<p>Ao final de cada exercício financeiro, os recursos arrecadados pelo Fundo de Participação PIS-PASEP são distribuídos mediante créditos nas respectivas contas individuais, obedecendo os seguintes critérios:</p> <p>a) 50% proporcionalmente ao montante da remuneração percebida pelo participante no ano civil anterior;</p> <p>b) 50% proporcionalmente aos quinquênios de serviços contados até o mesmo período.</p> <p>OBS: A distribuição é feita independente da natureza, localização ou volume das contribuições.</p> <p>Aos participantes cadastrados há pelo menos cinco anos e que perceberam salário mensal igual ou inferior a cinco vezes o valor médio dos salários-mínimos vigentes durante o ano-base, apurados através da RAIS, é assegurado no final de cada exercício financeiro, depósito mínimo equivalente ao salário mínimo regional mensal vigente, respeitada a disponibilidade de recursos.</p>	<p>As contas individuais dos participantes são creditadas anualmente.</p> <p>a) pela correção monetária do saldo credor do final do exercício financeiro anterior;</p> <p>b) pelos juros mínimos de 3% calculados anualmente sobre o saldo credor corrigido;</p> <p>c) pelo resultado líquido adicional - RLA - das operações realizadas com recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP, deduzidas as despesas administrativas e as provisões de reservas cuja constituição seja indispensável.</p>	<p>QUOTAS - os participantes podem receber o saldo de sua conta ocorrendo um dos seguintes eventos: casamento, aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma e invalidez.</p> <p>RENDIMENTOS - é facultado ao participante, ao fim de cada exercício financeiro, o saque das parcelas correspondentes aos juros e resultado líquido adicional creditados nas respectivas contas.</p> <p>ARONO - aos participantes cadastrados há pelo menos 5 anos e que perceberam salário mensal igual ou inferior a 5 vezes o valor médio dos salários-mínimos vigentes durante o ano-base, é facultada, ao fim de cada exercício financeiro, retirada complementar que permita perfazer valor igual ao do salário-mínimo regional mensal vigente, respeitadas as disponibilidades de suas contas individuais.</p>	<p>O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO PIS-PASEP é gerido por um Conselho Diretor constituído de 8 Membros efetivos, obedecendo a seguinte composição:</p> <p>MINIFAZ (Coordenador), SEPLAN, CEF, BB, BNDES, beneficiários do PIS, contribuinte do PIS e beneficiário do PASEP.</p>

## A.3. Previdência Social

Quadro	A.IV.4	Sinopse da Previdência Social
Gráfico	A.IV.1	Contribuição do Trabalhador à Previdência Social
Tabela	A.IV.15.	Evolução das Receitas do FPAS por Categorias - 1971/85
Tabela	A.IV.16.	Crescimento do Número de Contribuintes da Previdência - 1971/84
Tabela	A.IV.17.	Indicadores da Evolução dos Salários - 1985
Tabela	A.IV.18.	Evolução das Despesas das Entidades do SINPAS - 1971/85
Tablea	A.IV.19.	Evolução das Despesas com Benefícios - 1971/85
Tabela	A.IV.20.	Distribuição da Folha de Salários de Contribuição por Faixa de Valor - 1981
Tabela	A.IV.21.	Distribuição Setorial segundo Bases de Incidência - 1984.



GRÁFICO A.V.1

# CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHADOR À PREVIDÊNCIA SOCIAL

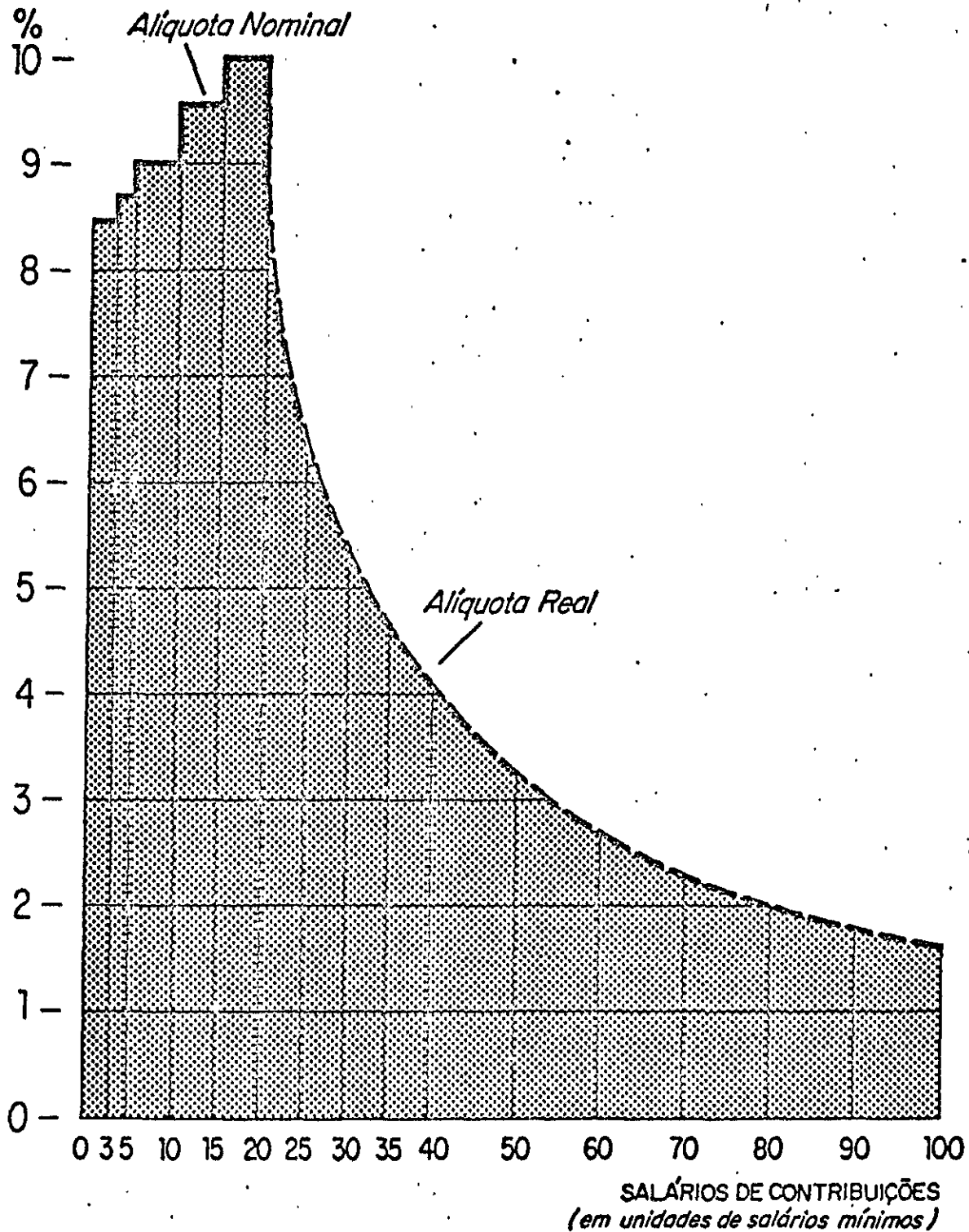




TABELA A.IV.15

## EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL,

POR CATEGORIA 1971/85 (MOEDA CORRENTE)

ESPECIFICAÇÃO	MOVIMENTO	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Receita de Contribuições Sociais	Cz\$ Mil	10.166	15.300	22.266	32.733	49.148	78.793	124.594	188.038	304.315	582.687	1.199.131	2.952.519	5.944.064	17.081.372	63.077.825
	%	83,44	85,42	87,05	88,81	88,21	88,04	89,68	87,97	92,10	91,62	87,61	93,06	89,56	85,95	82,64
Contribuições da União	Cz\$ Mil	1.338	1.755	2.169	2.562	3.479	5.560	9.856	12.743	16.600	33.139	130.428	145.437	545.733	2.198.035	3.072.079
	%	10,98	9,80	8,48	6,95	6,24	6,21	7,09	5,96	4,94	5,71	9,53	4,57	8,22	11,06	4,39
Outras Receitas	Cz\$ Mil	680	857	1.142	1.551	3.090	5.142	4.487	12.967	9.946	20.177	39.116	75.392	147.100	594.063	4.195.145
	%	5,58	4,78	4,47	4,24	5,55	5,75	3,23	6,07	2,96	3,17	2,86	2,37	2,22	2,99	5,97
TOTAL	Cz\$ Mil	12.184	17.912	25.577	36.856	55.717	89.495	138.937	213.748	330.861	636.003	1.368.675	3.183.348	6.636.898	19.873.470	70.365.069
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços do FIAS.

No valor de contribuições da União em 1982, o balanço não contabilizou como receita os Cz\$ 180 milhões de ORINs que foram impostas aos bancos como amortização da dívida da Previdência Social. As receitas de contribuição relativas a 1985 incluem os efeitos de uma antecipação de recursos, estimada em Cz\$ 4 bilhões fruto da redução do prazo do recolhimento das empresas do último ao 10º dia de cada mês.

TABELA A.IV.16

CRESCIMENTO DO NÚMERO DE CONTRIBUÍNTES DA PREVIDÊNCIA1971 - 1984

A N O	CONTRIBUIÇÕES DA PREVIDÊNCIA	
	Número em 1 000	Crescimento (%)
1971	9 690	—
1972	10 436	7,70
1973	11 963	14,63
1974	14 973	25,16
1975	16 347	9,18
1976	18 595	13,75
1977	20 957	12,67
1978	21 166	10,26
1979	22 436	6,00
1980	23 782	6,00
1981	24 448	2,80
1982	24 815	1,50
1983	25 063	0,99
1984	25 065	0,00

FONTE: Contribuintes - IBGE - Anuário Estatístico do Brasil, diversos números.

TABELA A.IV.17

## INDICADORES DA EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS (4) 1985

	Taxa de Variação em relação a igual período do ano anterior (Em %)				Índice de Salário Médio Real ao Ano	Taxa de Variação em relação ao ano anterior (%)
	Trimestre					
	I	II	III	IV		
Salário Mínimo Real (1)	-10,15	2,14	7,15	8,65	-	2,03
Salário Médio Real da Indústria de S. Paulo (2)	10,0	9,00	21,00	19,00	2.688,82	15,00
Salário Médio Real da Indústria no Brasil (3)	2,74	3,20	11,22	-	2.478,25	7,50

(1) FONTE: FGV " Conjuntura Econômica"

(2) FONTE: FIESP - "Indústria e Desenvolvimento"

(3) FIBGE - "Indicadores IBGE"

(4) O IPCA foi utilizado como Deflator

TABELA A.IV.18

## EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DAS ENTIDADES DO SINPAS - 1971/85 (MOEDA CORRENTE)

ANOS	INPS		INAMPS		IAPAS		LRA		FUNABEM		SIMPAS	
	Cz\$ Mil	%	Cz\$ Mil	%	Cz\$ Mil	%	Cz\$ Mil	%	Cz\$ Mil	%	Cz\$ Mil	%
1971	7.684	65,67	3.265	27,91	631	5,39	78	0,67	42	0,36	11.700	100,00
1972	11.437	67,99	4.436	26,37	808	4,80	97	0,58	44	0,26	16.822	100,00
1973	15.735	67,77	6.230	26,84	1.077	4,64	118	0,51	55	0,24	23.215	100,00
1974	22.990	68,16	8.943	26,51	1.583	4,69	147	0,44	68	0,20	33.731	100,00
1975	34.290	65,12	15.377	29,21	2.659	5,05	225	0,43	98	0,19	52.649	100,00
1976	56.625	62,41	28.657	31,59	4.959	5,47	303	0,33	179	0,20	90.723	100,00
1977	89.459	64,91	42.115	30,56	5.045	3,66	866	0,63	324	0,24	137.809	100,00
1978	140.149	65,87	63.422	29,81	6.894	3,24	1.683	0,79	614	0,29	212.762	100,00
1979	229.088	68,84	91.791	27,58	7.305	2,19	3.639	1,09	991	0,30	332.814	100,00
1980	464.415	68,02	186.773	27,35	20.236	2,96	8.738	1,28	2.652	0,39	682.814	100,00
1981	1.015.381	68,26	362.112	24,34	84.344	5,67	19.280	1,30	6.467	0,43	1.487.584	100,00
1982	2.240.086	72,19	722.678	23,29	92.853	2,99	35.815	1,15	11.550	0,37	3.102.982	100,00
1983	5.003.083	74,08	1.479.425	21,91	177.671	2,63	70.019	1,04	23.056	0,34	6.753.254	100,00
1984	14.061.824	70,54	5.051.147	25,33	604.099	3,03	163.128	0,82	55.302	0,28	19.935.500	100,00
1985	46.839.749	69,07	18.130.820	26,74	2.122.749	3,13	542.581	0,80	174.051	0,26	67.809.950	100,00
Média 71/85	—	67,93	—	27,02	—	3,97	—	0,79	—	0,29	—	100,00

FONTES: Grupo de Custeio do MPAS para os dados até 1977, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LRA e da FUNABEM.

NOTA: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do SINPAS, como se existissem a partir de 1971.

## TABELA A.IV.19

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM BENEFÍCIOS - 1971/85

ANOS	DESPESA COM BENEFÍCIO (Cz\$ mil)		TAXA DE CRESCIMENTO SÉRIE INFLACIONADA (%)
	Moeda Corrente	Moeda de 1985 *	
1971	7.126	8.192.510	-
1972	10.049	9.698.536	18,4
1973	13.257	11.155.202	15,0
1974	18.640	12.709.070	14,0
1975	28.437	14.821.888	16,6
1976	46.333	17.333.950	16,9
1977	86.931	22.733.911	31,2**
1978	138.591	25.611.870	12,7
1979	213.815	26.208.554	2,3***
1980	433.533****	28.726.178	9,6
1981	968.547	32.115.574	11,8
1982	2.135.000	35.966.048	12,0
1983	4.840.900	39.796.188	10,6
1984	13.969.096	43.892.296	10,3
1985	46.565.521	46.565.521	6,1

FONTES: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços Gerais do INPS.

\* Inflator 1970/79 - Índice de Custo de Vida do Ministério do Trabalho, utilizado como base para os reajustes salariais; 1979 em diante - variações do INPC.

\*\* O valor entre 1976 e 1977 provavelmente acha-se distorcido, em função de problemas na construção de inflatores.

\*\*\* A variação anômala de 1979 reflete problemas de consolidação dos balanços durante a implantação do SINPAS.

\*\*\*\* Inclui encargos previdenciários da União a partir de 1980, inclusive.

DISTRIBUIÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO E DE  
PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS POR FAIXA DE VALOR - 1981

MAIOR SALÁRIO-MÍNIMO	% DA FOLHA DE SALÁRIOS DA CONTRIBUIÇÃO		% DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS REAJUSTÁVEIS PELA POLÍTICA SALARIAL	
	Número de contribuintes na classe	Valor da Folha de Salários de Contribuições	Número de Beneficiários na Classe	Valor da Folha de Pagamento de Benefícios
Até 3	29,00	58,78	55,55	80,83
3 a 7	30,64	23,35	31,83	17,39
7 a 10	11,64	7,54	11,31	1,46
10 a 15	11,44	6,76	0,91	0,20
15 a 20	7,28	3,57	0,15	0,07
20 e mais	10,00	-	0,25	0,05
T O T A L	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTES: Folha de salários de contribuição - RAIS-1981; e folha de pagamento dos benefícios reajustáveis pela política salarial - DATAPREV, Benefícios em manutenção (1981).

TABELA A. IV. 21

## DISTRIBUIÇÃO SETORIAL SEGUNDO BASES DE INCIDÊNCIA

SETORES	"PROXY" DO LUCRO BRUTO (LB) (1)	LB - RECEITA DE EXPORTAÇÕES E OUTRAS RECEITAS FINANCEIRAS (2)	FOLHA DE SALÁRIOS
SETOR FINANCEIRO	23,0	20,0	11,5
INDÚSTRIA QUÍMICA	8,9	10,6	3,21
COMÉRCIO VAREJISTA	7,7	13,0	8,26
INDÚSTRIA METALÚRGICA	4,9	3,1	4,75
SETOR UTILIDADES PÚBLICAS	4,8	8,5	3,78
COMÉRCIO ATACADISTA	4,7	2,2	3,68
CONSTRUÇÃO CIVIL	4,5	5,0	2,52
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	4,2	0,2	4,87
SERVIÇOS DE TRANSPORTES	3,7	4,1	5,59
SERVIÇOS COMERCIAIS	3,5	3,6	6,08
MATERIAL ELÉTRICO ELETRÔNICO	2,5	3,0	2,28
SERVIÇO DE COMUNICAÇÃO	1,9	2,9	0,06
INDÚSTRIA MECÂNICA	2,3	2,8	2,87
INDUSTRIA MATERIAL DE TRANSPORTE	2,7	0,5	3,74
FUNDAÇÕES E ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	0,1	0,1	3,71
ESCRIT. GERAIS ADMIN.	-	-	2,63
TOTAL	79,4	79,6	69,5

FONTE: Cadastro de Arrecadação da DATAPREV para a folha de salários e declaração do IRPJ de 1985 ano-base 1984 para os "PROXIES" do lucro bruto.

NOTA: (1) Obtida através de uma aproximação da Receita Líquida menos o custo dos bens e produtos vendidos.

(2) Receitas financeiras não operacionais.

## A.4. Fundos Fiscais

Quadro A.IV.5 Sinopse do FGTS

Tabela A.IV.22. Alocação do FINSOCIAL - 1982/85

Tabela A.IV.23. Evolução Real da Despesa Efetiva de Diver-  
sos Ministérios - 1983/85

Quadro A.IV.6 Sinopse do Salário-Educação



QUADRO A.IV.5

FUNDO DE INVESTIMENTO SOCIAL - FINSOCIAL

OBJETIVOS	CONTRIBUIÇÃO						APLICAÇÃO
	CONTRIBUENTES	BASE DE CÁLCULO	ALÍQUOTA	ÓRGÃO ARRECADADOR	PRAZOS DE RECOLHIMENTO	ÓRGÃO FISCALIZADOR	
<p>Instituído pelo D.L. 1940 de 25.05.82 para formação de um Fundo para aplicação de recursos de caráter assistencial nas áreas de habitação, saúde, educação, alimentação e amparo ao pequeno agricultor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- empresas públicas ou privadas que realizam venda de mercadorias e/ou serviços;</li> <li>- instituições financeiras;</li> <li>- sociedades seguradoras; e</li> <li>- demais empresas definidas como pessoas jurídicas pela legislação do Imposto de Renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RECEITA BRUTA MENSAL: empresas mercantis.</li> <li>- RENDAS OPERACIONAIS E NÃO OPERACIONAIS: instituições financeiras.</li> <li>- IMPOSTO DE RENDA DEVIDO: empresas prestadoras de serviços.</li> <li>- PREÇO DE VAREJO x 117,94%: fabricantes de cigarros.</li> <li>- PREÇO DE VAREJO: dos tribuidores de derivados de petróleo e álcool.</li> <li>- RENDAS OPERACIONAIS E AS DE ORIGEM PATRIMONIAL: sociedades seguradoras, de capitalização, entidades abertas de previdência privada de fins lucrativos.</li> </ul>	<p>0,5% - empresas mercantis financeiras e seguradoras.</p> <p>5,0% - empresas exclusivamente vendidas de serviços.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BANCO DO BRASIL: empresas da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal e dos Territórios.</li> <li>- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: de mais empresas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- empresas mercantis, financeiras e seguradoras: até o dia 20 do mês subsequente àquele em que foi auferida a receita.</li> <li>- empresas exclusivamente vendidas de serviços: mesmo prazo, fixado para recolhimento do I.R.</li> </ul>	<p>SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL</p> <p>Multas: Após o vencimento 15% s/valor corrigido p/ pagamento no mês seguinte.</p> <p>30% s/valor corrigido p/ pagamento nos meses posteriores.</p> <p>DECLARAÇÃO INEXATA: 50% s/valor da cont. de vida corrigida.</p> <p>ENQUADRAMENTO INDEVIDO: juros nos ratórios e correção monetária.</p> <p>DÓLO, FRAUDE OU FALSIDADE DAS DECLARAÇÕES: 200% do valor atualizado da cont. devida.</p> <p>P/ os demais casos, multa de 50%.</p>	<p>Em parte pela falta de regulamentação, a arrecadação destinada ao pagamento federal, sendo alocado ou direcionado aos ministérios ou transferidos ao FINEC, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República. O banco por sua vez, repassa a órgãos ministeriais ou de governos estaduais a partir da análise de projetos.</p>

TABELA A. IV. 22

ALOCÇÃO DO FINSOCIAL

- em C\$ milhões -

ÁREAS	ANOS	1982 VIA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	1983 VIA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	1984			1985		
				VIA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	VIA ORÇAMENTO DA UNIÃO	TOTAL	VIA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	VIA ORÇAMENTO DA UNIÃO	TOTAL
				Habitação (1)	20,0	50,2	41,7	108,5	150,2
Agricultura	14,5	189,5	613,6	24,8	638,4	519,9	92,6	612,5	
Saúde (2)	-	89,9	455,2	153,4	608,6	135,4	1.508,9	1.644,3	
Educação	14,4	44,0	41,4	122,3	163,7	84,7	1.660,4	1.745,1	
Alimentação	11,9	110,8	339,5	-	339,5	236,0	-	236,0	
PR-Conselho de Segurança Nacional (3)	-	-	-	13,0	13,0	-	47,1	47,1	
Ministério da Fazenda	-	-	-	-	-	-	13,6	13,6	
<b>TOTAL</b>	<b>60,8</b>	<b>484,4</b>	<b>1.491,4</b>	<b>422,0</b>	<b>1.913,4</b>	<b>1.057,7</b>	<b>3.468,5</b>	<b>4.526,2</b>	

FONTE: SEPLAN/PR para alocação via Orçamento da União e BNDES para alocação via Exposição de Motivos.

NOTAS: (1) Inclui alocação para o Ministério do Interior a partir de 1984.

(2) Inclui alocação para o Ministério da Previdência e Assistência Social a partir de 1984.

(3) Projetos de Assentamento e Colonização a cargo do GETAT e GEBAM.

TABELA A.IV.23

EVOLUÇÃO REAL DA DESPESA EFETIVA

(1983-1985)

(Em Cz\$ milhões de 1984) (\*)

	1983		1984		1985	
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2.480,5	- 23,5	2.396,8	- 3,4	1.545,7	- 35,5
MINISTÉRIO DA SAÚDE	476,1	- 19,9	498,8	4,8	525,1	5,3
MINISTÉRIO DO INTERIOR	1.204,5	- 7,3	608,0	-49,5	249,5	- 59,0

FONTES: Balanços da União para 1983 e 1984 e Orçamento da União.

(\*) Utilizado como deflator o IGP-DI. Para 1985 foi estimada uma variação de 222,9%.

QUADRO A.IV.6

CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

OBJETIVOS	CONTRIBUIÇÃO					DESTINAÇÃO	APLICAÇÃO
	CONTRIBUENTES	ALÍQUOTA	BASE DE CÁLCULO	SISTEMÁTICA DE ARRECADÇÃO	PRazos DE RECEBIMENTO		
<p>Instituída pela Lei nº 8.460 de 27.10.64 como forma alternativa de custeio da educação das crianças de 3 a 6 anos e ensino primário gratuito de 7 a 14 anos em escolas e centros de ensino dos filhos destes, entre os arts. e os seguintes arts.</p> <p>(*) as empresas poderão deixar de recolher a contribuição do salário-educação quando optarem pela manutenção do ensino de 1º grau através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• escola própria gratuita</li> <li>• concessão de bolsas de estudo</li> <li>• indenização aos pais em proporcão aos filhos destes</li> <li>• combinações das alternativas anteriores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o empregador, a empresa comercial e industrial, inclusive entidades públicas e sociedades de economia mista e demais empresas vinculadas à Previdência Social.</li> <li>- a empresa agrícola, o produtor e o produtor rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2,5% para as empresas em geral.</li> <li>- 0,8% para a empresa agrícola, produtor e empregador rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- para as empresas em geral, valor da folha de salários de contribuição, definido na legislação previdenciária, exceto os dos salários de bases dos titulares, sócios e diretores. Também nos casos de contribuintes individuais, até o limite máximo de exercício das contribuições previdenciárias</li> <li>- para a empresa agrícola, empregador e produtor rural, valor comercial dos produtos rurais. É considerado produto rural todo aquele que, não tendo sofrido qualquer processo de industrialização, provém de criação vegetal ou animal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- as empresas que não optarem pela manutenção do ensino gratuito ou concessão de bolsas de estudo, recolhem em sua própria conta do INPES. Estes valores são recolhidos até a 15ª de cada mês ao Tesouro Nacional através do DCTF.</li> <li>- as empresas que optarem pela manutenção do ensino gratuito ou concessão de bolsas de estudo, recolhem em sua própria conta do INPES, o montante correspondente à diferença entre a contribuição devida e o valor efetivamente aplicado. Estes valores são recolhidos ao Tesouro Nacional através do DCTF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a contribuição é paga ao INPES ou ao INEE no mês seguinte ao efetivo pagamento dos salários.</li> <li>- o recolhimento ao Tesouro Nacional é efetuado: <ul style="list-style-type: none"> <li>• pelo INEE até o último dia útil do mês seguinte ao que os valores foram pagados, no caso de complementação do valor devido.</li> <li>• pelo INPES até o dia 20 de cada mês, os valores dos débitos devidos pelo INPES e INEE.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2/3 em favor do Estado, do Território ou do Distrito Federal, onde a arrecadação houver sido efetuada, destinados ao custeio das respectivas Secretarias de Educação, com tratamento pelas contas de receita dos governos estaduais. (Conta-Parte Estadual do Salário-Educação).</li> <li>- 1/3 em favor do União, destinando-se os recursos ao INEE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a parte estadual é vinculada à função Educação inseridas de 1º grau, exceto pelo ramo de investimentos fixos. Até 1963, as aplicações de crédito de verbas das creches de educação pré-escolar, a partir de 2.1.1964, de 01/10/60 os recursos são repassados aos estabelecimentos de ensino dentro das respectivas unidades de ensino de qualquer modalidade.</li> <li>- os recursos destinados ao INEE são aplicados diretamente pelo INEE em programas de 1º grau vinculados a escolas e autarquias sob a forma de auxílio.</li> </ul>

Fonte: SINOPSE DAS RECEITAS PÚBLICAS. INPES/INPES, 1962.

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 Economicamente 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 Bevilacqua, 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 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.
- Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 12 p.
- Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro 1985, 30 p.
- Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, Novembro 1985, 34 p.
- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A. F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para Uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.

#### IV

- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizō Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços: Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutenberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C.Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.
- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil, Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso, setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A. Ribeiro de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fabio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.



- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô I. Beltrão, Outubro 1986, 59 p.
- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira, novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro de 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 1 - "Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando Rezende. Março de 1987, 63 p.
- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 2 - "Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro de 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 3 - "Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro de 1987, 165 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; Série PNPE e Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO).

# 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](#)