

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 124

# As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição

Beatriz Azeredo

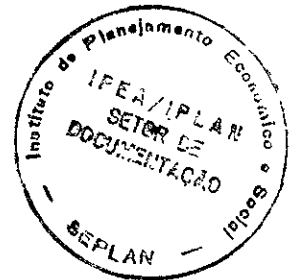
Novembro de 1987



**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**

330.908  
I59  
TDI124  
ex.2

30974  
IPEA - BSB



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

↓  
Nº 124

"As Contribuições Sociais no  
Projeto de Constituição"

Beatriz Azeredo

Novembro de 1987

330.908  
159  
T DI 224  
lx. 2

101  
As Contribuições sociais no projeto  
de constituição /



30974

IPEA - BSB

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho concluído em: Novembro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA  
Instituto de Planejamento Econômico e Social  
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 139/179 andares  
Rio de Janeiro - RJ  
20020

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA  
APLICADA 0000B

N.º 30974

DATA 03 / 12 / 01

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

# INDICE

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1 - INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>2 - EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO PROJETO CONSTITUCIONAL</b> . . .	<b>8</b>
<b>2.1 - Os Direitos Sociais dos Trabalhadores</b> .....	<b>8</b>
2.1.1 - Introdução .....	<b>8</b>
2.1.2 - A Estabilidade no Emprego e o FGTS .....	<b>11</b>
2.1.3 - O Seguro-Desemprego .....	<b>13</b>
<b>2.2 - A Seguridade Social</b> .....	<b>19</b>
2.2.1 - Introdução .....	<b>19</b>
2.2.2 - A Estrutura de Financiamento .....	<b>20</b>
<b>Comissão de Sistematização</b> .....	<b>21</b>
- Comissão da Ordem Social .....	<b>29</b>
- Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente .....	<b>31</b>
2.2.3 - Os Benefícios .....	<b>32</b>
2.2.4 - A Saúde .....	<b>35</b>
2.2.5 - Assistência Social .....	<b>37</b>
2.2.6 - Comentários Finais .....	<b>38</b>
<b>3 - PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL</b> <b>FRANTE AO PLENÁRIO DA CONSTITUINTE - AS EMENDAS DO "CENTRÃO"</b> .....	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>43</b>
<b>ANEXO - QUADROS E TABELAS</b>	

## RELAÇÃO DE QUADROS E TABELAS

QUADRO Nº 1 - CRITÉRIOS PARA O SEGURO-DESEMPREGO . . . . .	15
--	----

### TABELAS

1 - BENEFÍCIOS DO SEGURO-DESEMPREGO COMO PERCENTAGEM DO ÚLTIMO SALÁRIO DO TRABALHADOR . . . . .	17
2 - ESTIMATIVA DO FLUXO ANUAL DO PIS-PASEP - 1985/1987 . . . . .	18
3 - ORÇAMENTO DO FINSOCIAL - 1984/1987 . . . . .	23
4 - PARTICIPAÇÃO DO FINSOCIAL NA DESPESA EFETIVA DE ALGUNS <u>MI</u> NISTÉRIOS - 1986 . . . . .	24
5 - ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1984 . . . . .	26
6 - ESTIMATIVA DO IMPACTO DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1984 . . . . .	27

## RELAÇÃO DE QUADROS E TABELAS EM ANEXO

### QUADROS

A.1 - EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE ALGUNS DIREITOS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUINTE . . . . .	45
A.2 - EVOLUÇÃO DA FORMA DE FINANCIAMENTO DE ALGUNS DIREITOS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUINTE . . . . .	46
A.3 - EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE. . . . .	47
A.4 - EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE . . . . .	49

### TABELAS

A.1 - BENEFÍCIO DO SEGURO-DESEMPREGO POR FAIXA DE SALÁRIO MÍNIMO (Programa Atual) . . . . .	51
A.2 - BENEFÍCIO DO SEGURO-DESEMPREGO POR FAIXA SALARIAL (Programa Proposto) . . . . .	52
A.3 - APLICAÇÕES DO FINSOCIAL EM ALGUNS PROGRAMAS SELECIONADOS - 1986 . . . . .	53
A.4 - ESTIMATIVA DO FUNDO DE SEGURIDADE SOCIAL - 1984 . . . . .	54
A.5 - ESTIMATIVA DO IMPACTO DA PROPOSTA DO FUNDO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - 1984 . . . . .	55

## AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS NO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO

Beatriz Azeredo

### APRESENTAÇÃO

A preocupação com os efeitos perversos da Reforma Tributária de 1965/67 - que há muito tempo vinham sendo apontados - transparece no discurso que o Presidente Tancredo Neves faria na sua posse, em que anunciava a criação de uma Comissão de Reforma Tributária. A idéia foi levada adiante pelo Ministro do Planejamento João Sayad, que organizou a Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira - CRETAD. Os objetivos básicos eram o de realizar um estudo do Sistema Tributário Nacional, tendo em vista a elaboração de propostas para serem apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte. Para isso foram criados subgrupos responsáveis pelos estudos dos principais assuntos concernentes à questão tributária que integraram o Grupo de Assessoramento Técnico - GAT da Comissão.<sup>1</sup>

A proposta de reformulação do sistema tributário brasileiro elaborado pelo GAT foi divulgada em fevereiro de 1987 pelo Instituto de Pesquisa do IPEA.<sup>2</sup> Esse projeto foi apresentado formalmente à Constituinte em audiência pública na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores que fazia parte da Comissão da Ordem Social. Além disso, parte do Grupo de Assessoramento Técnico da CRETAD se incorporou ativamente nos trabalhos de assessoria aos constituintes.

---

<sup>1</sup>A CRETAD foi criada pelo Decreto nº 91.157 de 18.03.1985 e concluiu seus trabalhos em fevereiro de 1987, sendo posteriormente transferida da SEPLAN para o Ministério da Fazenda, conforme o Decreto nº 94.159 de 31.03.1987. Sulamis Dain foi Secretária Executiva da CRETAD desde sua instalação até fevereiro de 1986. A partir daí Fernando Rezende ocupou a Secretaria Executiva até fevereiro de 1987.

<sup>2</sup>Textos para Discussão Interna do INPES, números 104 a 108, março de 1987.

O projeto da CRETAD contemplou, em particular, uma proposta de reformulação das chamadas contribuições sociais, amplamente debatida na Comissão da Ordem Social, que tratou, entre outras coisas, dos direitos dos trabalhadores e da seguridade social.

Este trabalho apresenta uma análise do tratamento dado às contribuições sociais ao longo do processo constitucional. Tomou-se por base o projeto aprovado pela Comissão de Sistematização em novembro de 1987 e encaminhado ao plenário da Constituinte.<sup>3</sup> Procurou-se, ainda, fazer uma apreciação das emendas a este projeto apresentadas pelo chamado "CENTRÃO" em janeiro de 1988.

---

<sup>3</sup>Já foi divulgado o TDI nº 122 de Ricardo Varsano, referente à "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto da Constituição", bem como o TDI nº 121 de Fernando Rezende e José Roberto R. Afonso que analisa "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", em novembro de 1987.



## 1 - INTRODUÇÃO

O conjunto das chamadas contribuições sociais tem desempenhado um papel fundamental no financiamento da política social. Para se ter uma idéia da sua magnitude, basta lembrar que o total de recursos arrecadados compulsoriamente da sociedade à conta dessas contribuições tem representado cerca de 89% do total da arrecadação de impostos do governo federal.<sup>4</sup>

Na década de sessenta, por ocasião da última reforma tributária, as contribuições para a Previdência Social e para o Salário-Educação representavam os únicos exemplos importantes dessa espécie de tributo. Ao longo desses últimos vinte anos um conjunto variado de contribuições parafiscais de interesse social foi sendo formado, associado, por um lado, às progressivas ampliações no sistema de proteção social e, por outro, às importantes mudanças nos padrões de financiamento das políticas públicas.

Assim é que, com a criação do FGTS, em 1966, ao mesmo tempo que se criava um fundo de indenização para o trabalhador em caso de demissão, permitia-se a canalização de recursos para o BNH. Já a instituição do PIS-PASEP no início da década de setenta - que acenou com a possibilidade de formação de patrimônio do trabalhador - representou, principalmente, a acumulação de um grande volume de recursos para o financiamento dos programas de investimentos a cargo do BNDES.

As várias modalidades de contribuições sociais assemelham-se aos tributos pelo caráter compulsório de seu pagamento. No entanto, o capítulo que trata do Sistema Tributário na Constituição considera como tributo estritamente os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. O texto constitucional prevê apenas que a União pode instituir contribuições "... tendo em vista

---

<sup>4</sup>Esse cálculo foi feito para o período 1980/86 e inclui as seguintes contribuições: Previdência Social, FGTS, PIS-PASEP, Salário-Educação, Cota de Previdência, FAS e Contribuição Sindical.

intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias profissionais e para atender diretamente à parte da União no custeio dos encargos da previdência social".<sup>5</sup>

Assim, as contribuições sociais não estão submetidas às mesmas regras que ordenam o sistema tributário nacional. Por exemplo, a instituição dessas contribuições não obedece ao princípio da anualidade, segundo o qual não pode ser cobrado um novo tributo no mesmo exercício fiscal em que este for instituído.<sup>6</sup> Da mesma forma, neste caso, foge-se à regra da não vinculação da arrecadação tributária prevista no capítulo que trata dos orçamentos na Constituição.<sup>7</sup> Este é, aliás, um traço característico das contribuições sociais, cujas receitas se destinam a uma determinada clientela ou a um setor social específico.

Não obstante o caráter parafiscal dessas contribuições, para alguns juristas estas nada mais são do que tributos. No entanto, a polêmica em torno da natureza dessas contribuições é bastante antiga e não há ainda uma definição quanto a isso. Pode-se dizer, apenas, que a linha divisória entre estas e os tributos é bastante tênue, o que realimenta permanentemente a discussão.

Cabe mencionar ainda que as contribuições sociais existem há muito tempo no Brasil, mesmo antes de constarem da Constituição ou do Código Tributário Nacional. Em 1966, tendo em vista dirimir as dúvidas geradas pela existência de um conjunto de contribuições paralelamente ao sistema tributário nacional o Decreto-Lei nº 27 definiu a sua inclusão no Código Tributário Nacional. A partir daí, nesse documento legal passou a constar o artigo nº 217 que nomeia as seguintes contribuições sociais: a contribuição sindical (antes denominada imposto sindical na Consolidação das

---

<sup>5</sup>Parágrafo 2º do artigo nº 21 da Constituição Brasileira.

<sup>6</sup>Parágrafo 29 do artigo 153 da Constituição Brasileira.

<sup>7</sup>No parágrafo 2º do artigo 62 consta que "... é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa...".

Leis do Trabalho); as cotas de previdência que integram a contribuição da União para a previdência social; a contribuição para o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural; a contribuição destinada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; as contribuições para a previdência social e outras de fins sociais criadas por Lei. Note-se que o último item deste artigo deixa uma enorme margem de manobra para a criação de novas contribuições, a exemplo do que foi feito pelo governo nos últimos anos, como a instituição do FINSOCIAL em 1982.

Além da não submissão das contribuições sociais às regras constitucionais que regem os tributos, cabe ressaltar que uma parte significativa dos recursos provenientes dessas contribuições não está incluída no Orçamento da União. As contribuições previdenciárias, por exemplo, integravam um orçamento a parte dentro do Orçamento das Empresas Estatais. A partir de 1988 é que o Orçamento do Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS passou a constar como um anexo do Orçamento da União. Já o FGTS e o PIS-PASEP não aparecem em qualquer orçamento. Por sua vez, os recursos referentes ao FINSOCIAL ao Salário-Educação e à Cota de Previdência integram o Orçamento Fiscal e representam uma parcela importante do gasto social financiado com recursos do Tesouro.

As contribuições sociais foram incluídas na discussão da reforma tributária por ocasião dos estudos realizados na CRETAD, permitindo que, pela primeira vez, fosse feita uma avaliação dessas contribuições no seu conjunto. A análise desenvolvida evidenciou a existência de inúmeras distorções na atuação do governo na área social, tais como: a iniquidade presente, principalmente, na forma de distribuição dos benefícios; a vulnerabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos, dada a incidência de grande parte dessas contribuições sobre a folha de salários; e a excessiva centralização do processo decisório e da gestão financeira, que reforça o padrão centralizador do gasto público, acentuando a perda de autonomia de estados e municípios no domínio da política social.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Uma análise detalhada das Contribuições Sociais Consta de Fernando Rezende e Beatriz Azeredo, "Contribuições Sociais". Estudos para a Reforma Tributária, Tomo 4. Texto para Discussão Interna nº 107, IPEA/INPES, RJ, março de 1987.

A partir daí, foram trabalhadas e, posteriormente, encaminhadas para discussão na Constituinte as seguintes propostas de mudanças nas contribuições sociais:<sup>9</sup>

a) A reformulação dos fundos patrimoniais individuais - o FGTS e o PIS/PASEP - com o objetivo de canalizar parte desses recursos para o financiamento de um efetivo programa de Seguro-Desemprego.

b) A diversificação das fontes de financiamento da previdência mediante a redução da incidência sobre os salários, na contribuição das empresas, e a criação de uma nova contribuição sobre o resultado operacional das mesmas.

c) A mudança do FINSOCIAL e da cota-federal do Salário-Educação, tendo em vista a criação de um Fundo para o financiamento do processo de descentralização de encargos.

Hoje, decorrido quase um ano de trabalho na Constituinte, pode ser feita uma avaliação das principais modificações relativas a esses fundos e ao financiamento da área social em geral, que constam do Projeto da Comissão de Sistematização encaminhado ao plenário da Constituinte.

A primeira consideração a ser feita é que permaneceu o tratamento diferenciado dado às contribuições sociais, na medida em que as mesmas não foram incorporadas ao capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional. Verifica-se, no entanto, um importante avanço com a subordinação dessas contribuições à Regulamentação do Código Tributário Nacional. Além disso, o atual Projeto disciplina a criação ou a modificação nas contribuições sociais, definindo que tais mudanças só podem ser feitas através de lei, sendo submetidas ainda ao princípio da anualidade.

---

<sup>9</sup>Ver a esse respeito, TDI nº 107, op. cit.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que as Contribuições Sociais não foram tratadas em conjunto ao longo de todo o processo constituinte. Isto se deve à não-inclusão das mesmas no capítulo tributário - posição definida desde o primeiro relatório da Subcomissão de Sistema Tributário - mas também à forma como foi trabalhado o financiamento da área social. Ou seja, no tocante a essa questão prevaleceu o tratamento fragmentado habitualmente dado a esta área.

O resultado do não-enfrentamento do financiamento da área social como um todo foi a explicitação de uma série de conflitos pela definição de recursos cativos para alguns setores específicos. Isso se observa, em particular, nas áreas de Educação e Seguridade Social, na luta pela vinculação de recursos do Orçamento da União ou pelo uso exclusivo das contribuições sociais.

O debate acerca dessas contribuições se concentrou na Comissão de Ordem Social que tratou dos seguintes capítulos: Dos Trabalhadores e Servidores Públicos; Da Seguridade Social; Dos Negros, das Minorias e das Populações Indígenas; e do Meio Ambiente. No Projeto atual da Comissão de Sistematização as contribuições sociais constam do capítulo Dos Direitos Sociais e do Título VIII da Ordem Social, que engloba, entre outros, os capítulos da Seguridade Social e da Educação, Cultura e Desporto.

Na primeira seção deste trabalho são analisadas as características e a evolução do Projeto Constitucional no que se refere às seguintes questões: os direitos dos trabalhadores e os fundos patrimoniais e a seguridade social, com ênfase na sua estrutura de financiamento. Procurou-se apresentar também uma avaliação do impacto financeiro das principais propostas discutidas. Na seção seguinte são analisadas as perspectivas para o financiamento da seguridade social nesta nova etapa dos trabalhos no plenário da Constituinte, considerando, especificamente, as mudanças propostas no "Projeto Centrão".

## 2 - EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO PROJETO CONSTITUCIONAL

### 2.1 - Os Direitos Sociais dos Trabalhadores

#### 2.1.1 - Introdução

Nesta seção cabe avaliar que avanços foram dados em direção a uma maior garantia ao trabalhador, especificamente no que se refere à instabilidade no mercado de trabalho e ao desemprego. O atual texto constitucional já anuncia como direitos do trabalhador a estabilidade, com indenização em caso de demissão ou fundo de garantia equivalente e o seguro desemprego. Assim, antes de discutir as propostas da Constituinte cabe avaliar como esses mecanismos têm funcionado na prática.

Primeiro, vale mencionar a estabilidade nos moldes existentes antes da criação do FGTS. A experiência demonstrou que a garantia do emprego aos trabalhadores com 10 anos ou mais de serviços prestados gerava resultados pouco efetivos, provocando demissões antes do trabalhador completar este prazo. Com a criação do FGTS, em 1966, o empregador ficou desobrigado de conceder a estabilidade ao empregado e de pagar a indenização devida em caso de demissão. Em lugar disso, passou a contribuir mensalmente para o Fundo e ficou sujeito a uma multa de 10% sobre o patrimônio do trabalhador em caso de demissão, reduzindo, portanto, o seu compromisso com o empregado, na medida em que o ônus da dispensa passou a ser repassado para os preços.

Na prática, o FGTS gerou uma excessiva facilidade na dispensa imotivada da mão-de-obra e resultou num mecanismo de formação de patrimônio de uma pequena parcela dos trabalhadores que recebem salários mais altos. Exatamente nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração a proteção dada pelo Fundo, em momentos de desemprego, é bastante reduzida, além de ser praticamente impossível a aquisição de moradia ou estabelecimento de negócio próprio com esses recursos. Em outras palavras, para a grande maioria dos trabalhadores, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de um patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de tal forma que a garan-

tia do tempo de serviço - oferecida como substituto da estabilidade - deixou de existir.

Com a justificativa de atender ao preceito constitucional de participação dos empregados nos lucros das empresas foram criados em 1970 o Programa de Integração Social - PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP. Os objetivos anunciados eram os de corrigir distorções na distribuição de renda, formar patrimônio do trabalhador, e acumular recursos para o financiamento do processo de industrialização em curso. No entanto, o funcionamento desses programas não só não proporcionou aos trabalhadores a participação nos lucros como, ao longo de 16 anos de existência, gerou um patrimônio insignificante para o trabalhador, qualquer que seja o seu nível de renda. A mudança posterior que introduziu o abono salarial representa hoje o único benefício significativo do programa.<sup>10</sup>

O Seguro desemprego - a despeito de ser um direito assegurado ao trabalhador na Constituição - só veio a ser instituído em 1986 por ocasião do lançamento do Plano Cruzado. No entanto, trata-se apenas de um auxílio desemprego, pois o programa ainda é bastante restrito, no que diz respeito a abrangência dos desempregados e também pelos valores dos benefícios, se comparados aos salários anteriormente recebidos pelos trabalhadores. Por exemplo a exigência de comprovar o pagamento de 36 meses à Previdência Social nos últimos 4 anos, exclui do programa cerca de 53% dos desempregados. Além disso, até o momento não foi definida uma fonte de financiamento para o seguro, que está sendo custeado com recursos orçamentários. Isso torna o programa extremamente vulnerável às disponibilidades de caixa do governo e impossibilita a sua expansão em termos da cobertura dos desempregados e da elevação do valor dos benefícios.

---

<sup>10</sup> O PIS-PASEP paga um salário mínimo por ano para os trabalhadores com renda mensal até cinco salários mínimos e que estão cadastrados no programa há mais de cinco anos.

A proposta trabalhada pela CRETAD, de fusão dos fundos patrimoniais (FGTS e PIS-PASEP) para o financiamento do seguro-de-emprego, foi apresentada na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores em audiência pública e encaminhada formalmente através de emenda.<sup>11</sup> Posteriormente, nos trabalhos da Comissão da Ordem Social, essa proposta foi sendo modificada no que se refere ao FGTS, mantendo-se, no entanto, a mudança no PIS-PASEP, que prevaleceu até o atual Projeto de Constituição.

Para uma avaliação da evolução das mudanças previstas no FGTS, no seguro-desemprego, bem como na questão da estabilidade, é necessário analisar os diversos relatórios da Constituinte.<sup>12</sup> Pode ser observado, em primeiro lugar, que na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos havia uma posição firmada quanto à reintrodução do dispositivo da estabilidade e a manutenção do FGTS, que poderia ser utilizado "em qualquer caso de rescisão de contrato de trabalho". Quanto ao seguro desemprego, constaram do Anteprojeto da referida Subcomissão algumas definições relativas ao valor do benefício (proporcional ao salário da atividade e nunca inferior ao salário mínimo) e ao tempo de duração do mesmo (compatível com a duração média do desemprego).

No Anteprojeto da Comissão da Ordem Social identifica-se uma definição bastante ambígua de estabilidade. O item I do artigo que tratava dos direitos dos trabalhadores delimitava as circunstâncias em que pode ocorrer a demissão (falta grave, contrato a termo, contrato de experiência e fato econômico intransponível, técnico ou de infortúnio da empresa), ao mesmo tempo que anunciava "a garantia do direito ao trabalho mediante relação de emprego estável", que não significa a garantia do emprego, objetivo que, aparentemente, era o que se queria alcançar. Neste Anteprojeto constava também a idéia de um Fundo de Garantia do Patrimônio Individual, em substituição ao FGTS, que poderia ser utilizado em diver

---

<sup>11</sup> Emenda do Deputado José Serra, PMDB-SP, Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

<sup>12</sup> Essas informações estão resumidas nos Quadros nº A.1 e nº A.2 em anexo.



sas circunstâncias, com exceção da demissão do trabalhador. Havia nesta proposta de desvincular o FGTS do princípio da estabilidade, a idéia de eliminar o atual incentivo que o Fundo dá à rotatividade da mão-de-obra e garantir a formação de um patrimônio também para os empregados de baixa renda. Finalmente, foi definida no Anteprojeto uma fonte de recursos para o seguro-desemprego, com a utilização do PIS-PASEP para formar o Fundo de Garantia do Seguro-Desemprego. Nesta questão foram apresentadas algumas inovações tais como: a aplicação dos recursos do PIS-PASEP em programas sociais a cargo da CEF e a variação das contribuições do empregador ao seguro-desemprego de forma a operar mais as empresas com maior rotatividade da mão-de-obra.

Já na etapa dos trabalhos da Comissão de Sistematização, o Primeiro Substitutivo do Relator apresentou uma fórmula bastante genérica de estabilidade ("contrato de trabalho protegido contra dispensa imotivada"), manteve o FGTS e não fez qualquer menção quanto ao financiamento do seguro-desemprego.

A partir do Segundo Substitutivo do Relator as definições que constaram quanto a essas questões permaneceram até o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização. O item referente à estabilidade anuncia "a garantia de emprego, protegido contra despedida imotivada" e define as circunstâncias em que pode ocorrer a demissão (contrato a termo, falta grave, justa causa, e em caso de fato econômico intransponível, tecnológico ou infortúnio na empresa). Não houve qualquer alteração no FGTS e está definida nas Disposições Transitórias a utilização dos recursos do PIS-PASEP, prioritariamente, no financiamento do seguro-desemprego. Ficou estabelecido ainda a aplicação dos recursos do PIS-PASEP em programas de desenvolvimento e a penalização financeira das empresas com maior rotatividade da mão-de-obra, mediante o aumento na contribuição para o seguro desemprego.

#### 2.1.2 - A Estabilidade no Emprego e o FGTS

Em primeiro lugar, cabe questionar que garantias o dispositivo da estabilidade, definido no atual Projeto Constitucio-

nal, pode trazer para a classe trabalhadora como um todo. Em outras palavras, o que se quer sugerir é que dada a diversidade das condições do mercado de trabalho e do grau de organização dos trabalhadores é impossível assegurar esse direito de imediato. Assim, definir o princípio da estabilidade de forma muito detalhada na Constituição pode representar um incentivo ao desemprego e, principalmente, à informalização das relações no mercado de trabalho, bem como a disseminação de uma série de mecanismos de burla a este princípio. Ou seja, tal proposta pode vir a significar, na prática, um retrocesso do ponto de vista dos mecanismos de proteção social ao trabalhador.

Não há dúvidas quanto a importância de se preservar o princípio da estabilidade no emprego enquanto um direito básico do trabalhador no texto constitucional. É preciso, no entanto, assegurar a instituição de mecanismos que dêem seqüência a este princípio. Por exemplo, a penalização financeira das empresas - já contemplada no Projeto - e a obrigatoriedade do pagamento de indenização ao trabalhador demitido. Dessa forma se torna onerosa para a empresa a dispensa do empregado, bem como se fortalece a relação de compromisso da empresa com o trabalhador. Além disso, é importante assegurar um tratamento diferenciado das demissões coletivas e individuais, a exemplo de recente portaria do Ministério do Trabalho, que estabeleceu alguns critérios sociais a serem observados no momento da dispensa coletiva.<sup>13</sup>

A posição do Projeto quanto ao FGTS não considera a necessidade de alterar um mecanismo que tem incentivado a rotatividade da mão-de-obra e pouco tem oferecido ao trabalhador, de um modo geral, em termos de proteção financeira no momento do desemprego, ou formação de um patrimônio. A idéia de manter o FGTS aparentemente se funda no propósito de garantir um avanço para o trabalhador, que passará a ter também a estabilidade no emprego. No entanto, permanecem as dúvidas quanto aos benefícios que estes dispositivos possam trazer para todos os trabalhadores, particularmente os de baixa renda. Em outras palavras, sabe-se que nos setores mais organizados do mercado de trabalho e com maior

<sup>13</sup>Portaria nº 3.218, de 9 de julho de 1987.

remuneração, haverá mais facilidade de regulamentar a estabilidade no emprego, bem como os trabalhadores já empregados continuarão a ter no FGTS um instrumento de formação de patrimônio.

### 2.1.3 - O Seguro-Desemprego

O Projeto avança no que se refere ao seguro-desemprego na medida em que define uma fonte de recursos estável que viabilizará um efetivo programa de proteção ao trabalhador no momento do desemprego. Conforme mencionado anteriormente, nas disposições transitórias do Projeto de Constituição consta que os recursos do PIS-PASEP passarão a financiar prioritariamente o programa de seguro-desemprego. A idéia é que este Fundo deixaria de distribuir recursos para as contas individuais dos trabalhadores, passando a pagar apenas os saques do patrimônio já acumulado e os benefícios aos desempregados. Parte da arrecadação continuaria a ser transferida para investimentos a cargo de instituição financeira governamental, que pagaria uma remuneração pelo uso dos recursos. Essa proposta, portanto, visa modificar apenas uma parte da destinação dada aos recursos do Fundo, relativa aos benefícios atribuídos aos trabalhadores. Além disso, consta no Projeto a idéia de se instituir um instrumento que coíba a instabilidade no mercado de trabalho, através da penalização financeira das empresas com maior rotatividade da mão-de-obra. Ou seja, a partir da regulamentação desse dispositivo as empresas com maior índice de dispensas imotivadas estariam contribuindo proporcionalmente mais para o seguro-desemprego.

Uma das questões levantadas ao longo do processo de encaminhamento dessa proposta na Constituinte diz respeito à sua viabilidade financeira. Muitas alegaram - e alegam até hoje - que a canalização dos recursos do PIS-PASEP para um programa de seguro-desemprego inviabilizaria a transferência de novos recursos para investimentos a cargo do BNDES. Neste sentido, foi feita uma estimativa que mostra a evolução do custo de um seguro-desemprego frente à arrecadação do Fundo, ao volume de transferências para o BNDES e às necessidades de saques do patrimônio anteriormente acumulado.

Antes, porém, cabe ressaltar que tendo em vista as restrições do atual programa, essa estimativa leva em conta o custo de um seguro-desemprego reformulado. Assim, foi trabalhada inicialmente uma proposta de novos critérios com o objetivo de aumentar a cobertura dos desempregados e os valores dos benefícios.

Para atender a esses objetivos é necessário, em primeiro lugar, eliminar a obrigatoriedade de o trabalhador comprovar a contribuição à Previdência Social pelo menos trinta e seis meses nos últimos quatro anos. Conforme mencionado anteriormente essa exigência exclui do programa cerca de 53% dos desempregados. A vinculação entre os sistemas de seguridade social e o acesso ao seguro-desemprego é muito comum nos critérios adotados em programas de inúmeros países, na medida em que nestes casos o financiamento do programa é feito através da seguridade social. Essa forma de financiamento, no entanto, não parece ser a solução mais indicada para o caso brasileiro, dado o peso do mercado informal de trabalho, não justificando, portanto, a comprovação de pagamento à Previdência. Assim sugere-se que o acesso ao seguro-desemprego seja garantido para os trabalhadores que atenderem às seguintes condições:

- . ter a carteira de trabalho assinada por uma firma durante cada um dos últimos doze meses, contados da data de demissão;

- . estar desempregado há mais de trinta dias, a partir da data de dispensa.<sup>14</sup>

Em relação ao valor do benefício, o objetivo principal é garantir, pelo menos ao trabalhador de renda mais baixa, condições de sobrevivência compatíveis com a sua situação anterior. Outra função do programa deve ser a de preservar a habilidade e experiência profissionais do indivíduo, o que pode ser prejudicado

<sup>14</sup>Atualmente o empregado só pode requerer o benefício após sessenta dias da data da dispensa. Embora o desejável seja reduzir esse prazo para, pelo menos quinze dias, sabe-se que, em termos operacionais, segundo informações do Ministério do Trabalho, isso é impossível no momento.

por um benefício muito baixo, que obrigaria a procura de trabalho independente da qualificação profissional do trabalhador. Os novos critérios sugeridos para o cálculo dos benefícios são apresentados no quadro a seguir, comparativamente aos critérios atuais:

QUADRO Nº 1  
CRITÉRIOS PARA O SEGURO-DESEMPREGO

CLASSES DE SALÁRIO <sup>2</sup>	VALOR DO BENEFÍCIO <sup>1</sup>	
	PROGRAMA ATUAL	PROGRAMA PROPOSTO
Até 3 salários	50% último salário <sup>3</sup>	80% último salário <sup>4</sup>
De 3 a 5 salários	1,5 SM	30% último salário
De 5 a 10 salários	1,5 SM	10% último salário
Acima de 10 salários	1,5 SM	3,5% Piso Salarial

NOTAS: <sup>1</sup> Em ambos os casos o benefício é pago durante um período de no máximo quatro meses.

<sup>2</sup> Salário-mínimo no programa atual e piso nacional salarial para o programa proposto.

<sup>3</sup> O valor do benefício não será inferior a 70% do salário-mínimo.

<sup>4</sup> O valor do benefício não será inferior a 91,5% do piso nacional salarial.

A primeira diferença a ser ressaltada é que enquanto no programa atual o valor do benefício é calculado com base no salário mínimo, no programa proposto a base de cálculo é o piso nacional salarial (P.N.S.). Além disso, pelos novos critérios o salário do trabalhador é dividido pelas faixas salariais de modo a calcular o valor final do benefício. Assim, um trabalhador que recebia anteriormente cinco pisos salariais, por exemplo, terá direito a um seguro-desemprego de três pisos salariais: 2,4 PNS correspondentes à oitenta por cento dos três primeiros PNS e 0,6 PNS relativo à trinta por cento dos dois PNS restantes.

A Tabela 1 a seguir apresenta uma comparação dos valores dos benefícios, no programa atual e no que está sendo sugerido como percentagem do último salário do trabalhador.

Note-se que o programa proposto garante um benefício de 80% do último salário para cerca de 79% dos desempregados, que correspondem àqueles que recebiam até três salários-mínimos.<sup>15</sup> Já o programa atual assegura 70% do último salário apenas aos trabalhadores da faixa de um salário-mínimo, enquanto os que recebiam entre dois e três salários-mínimos têm direito a um benefício de 50% do seu último salário. Considerando os trabalhadores com remuneração de até cinco salários-mínimos - que equivalem aproximadamente a 92% dos desempregados<sup>16</sup> - observe-se que o programa proposto garante um benefício de pelo menos 60% do último salário do empregado. Por sua vez, o programa atual tem como benefício de valor mais baixo, para esta faixa de renda, um seguro de 30% do último salário do trabalhador.

Cabe ressaltar, por fim, que os critérios sugeridos não representam, necessariamente, um programa ideal a ser adotado. Procurou-se apenas definir um programa mais abrangente do que o atual e com valores de benefícios mais elevados, para que se pudesse avaliar a sua viabilidade financeira, frente à alternativa de financiamento que está sendo discutida.

Em função desses novos critérios foi feita uma estimativa do custo anual do programa, tomando como base o número de desempregados observado a cada mês.<sup>17</sup> Esses dados foram analisados em um período de três anos, tendo em vista levar em consideração diferentes momentos em termos de nível de desemprego no país. A Tabela 2 apresentada a seguir mostra uma comparação entre a arrecadação líquida do PIS-PASEP - após deduzidas as parcelas transfe-

---

<sup>15</sup> Dados do Ministério do Trabalho, referentes ao mês de novembro de 1986, com base no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

<sup>16</sup> Dados do Mtb, nov./86, op. cit.

<sup>17</sup> Estimativa realizada pela Secretaria de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho.

TABELA 1

BENEFÍCIOS DO SEGURO-DESEMPREGO COMO PERCENTAGEM DO  
ÚLTIMO SALÁRIO DO TRABALHADOR

SALÁRIO MENSAL (1)	VALOR MENSAL DO BENEFÍCIO (% Sobre Salário Anterior)	
	Programa Vigente	Programa Proposto.
1	70,00	91,50
2	50,00	80,00
3	50,00	80,00
4	37,50	77,50
5	30,00	60,00
6	25,00	51,70
7	21,43	45,70
8	18,75	41,30
9	16,67	37,80
10	15,00	35,00

NOTAS: <sup>1</sup> Salário-mínimo no programa vigente e piso nacional salarial para o programa proposto.

<sup>2</sup> As Tabelas A-1 e A-2 apresentam os benefícios mensais em cruzados por faixa de salário.

ridas para investimento e para pagamentos de saques - e o custo anual do seguro-desemprego. Observa-se, nos três anos trabalhados, que o total de recursos disponíveis é sempre superior às necessidades de desembolso do programa. Isso indica que a proposta em questão é viável e não altera a capacidade de financiamento dada pelo Fundo. Além disso, a folga financeira observada pode permitir a ampliação de benefícios ao trabalhador - seja com a modificação dos critérios do Seguro-Desemprego, a manutenção do pagamento de parte do abono salarial, ou mesmo a concessão de maiores facilidades para a retirada do patrimônio anteriormente acumulado.

Por último cabe mencionar alguns efeitos para os traba-

TABELA 2

## ESTIMATIVA DO FLUXO ANUAL DO PIS-PASEP

Em Cz\$ mil correntes

ANOS	ARRECADACÃO BRUTA DO PIS-PASEP (1)	SAQUES (2)	TRANSFERÊNCIAS PARA INVESTIMENTOS (3)	ARRECADACÃO LÍQUIDA (4)	CUSTO DO SEGURO-DESEMPREGO (5)
1985	11 431 904	1 886 264	2 827 852	6 717 788	4 498 191
1986	38 705 965	6 386 484	16 055 105	16 264 376	12 841 568
1987	93 468 000	15 422 220	39 000 000	39 045 780	34 792 872

NOTAS: <sup>1</sup>Corresponde a arrecadação verificada no período.

<sup>2</sup>Referem-se aos saques dos patrimônios anteriormente acumulados do PIS-PASEP. Tomou-se como base de cálculo os saques de cotas do Fundo como percentagem da arrecadação observada nos últimos seis anos.

<sup>3</sup>Equivale aos recursos efetivamente transferidos ao BNDES para investimentos no período.

<sup>4</sup>Custo anual do seguro-desemprego com base em novos critérios. Os cálculos foram feitos pela SES/Mtb a partir do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Lei nº 4.923/65.

lhadores em função da transformação do PIS-PASEP que está sendo proposta. Conforme comentado anteriormente, os participantes destes fundos não chegam a acumular quantias significativas em suas contas. Do ponto de vista patrimonial, portanto, não há como apontar maiores prejuízos aos trabalhadores com a proposta. Entretanto, no que se refere à extinção do abono salarial, ocorrerá uma perda para a grande parcela dos trabalhadores que recebem até cinco salários-mínimos. Porém, em função dos dados apresentados anteriormente, poderia ser pensada a manutenção integral ou parcial deste benefício.



## 2.2 - A Seguridade Social

### 2.2.1 - Introdução

No atual texto Constitucional a saúde e a previdência social constam apenas em dois itens referentes aos direitos dos trabalhadores. No Projeto da Comissão de Sistematização a Seguridade Social é tratada no Capítulo II da Ordem Social, que se desdobra em três seções referentes à saúde, à previdência social e à assistência social. Esse capítulo, além de tratar de forma bastante detalhada todas essas questões, representa um passo importante na linha da universalização do acesso aos sistemas de proteção social. O primeiro artigo anuncia a seguridade social para "assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social", com base nas seguintes diretrizes: universalidade da cobertura; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços para os segurados urbanos e rurais, equidade na forma de participação do custeio; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; diversidade da base de financiamento; irredutibilidade do valor dos benefícios; e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa.

A adoção do conceito de seguridade social pressupõe a quebra do vínculo contributivo, reconhecendo os direitos sociais básicos de toda a população, no lugar de identificar apenas o contribuinte direto como único beneficiário do sistema. Isso está de acordo não só com os direitos inerentes à própria cidadania, como também com a forma de financiamento do sistema, em que todos participam, direta ou indiretamente, através do repasse dos encargos sociais das empresas ao sistema de preços. O artigo nº 231 menciona, inclusive, que "A Seguridade Social será financiada compulsoriamente por toda a sociedade, de forma direta e indireta".

O texto a seguir apresenta uma análise das principais características do Projeto de Constituição no que se refere à estrutura de financiamento da Seguridade Social, aos benefícios previdenciários, à assistência social e à área de saúde. Procurou-se

mostrar, também, a evolução do tratamento dado a essas questões ao longo do processo constitucional, bem como avaliar, na medida do possível, os impactos financeiros previstos em função do atual Projeto.

Cabe ressaltar, por fim, que toda a discussão acerca das contribuições sociais se concentrou na Comissão da Ordem Social que trabalhou, entre outras coisas, a questão da seguridade. É possível observar na análise dos diversos relatórios produzidos na Constituinte a luta pela definição de novas contribuições sociais e, principalmente, pela destinação exclusiva destes recursos à seguridade. Conforme vai se ver adiante, isso gerou uma série de conflitos com outras áreas, que foram sendo ajustados, mantendo-se, no entanto, até o momento a vinculação da maior parte das contribuições sociais à seguridade.

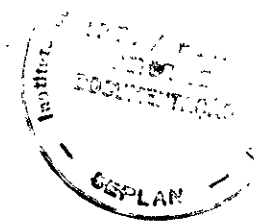
#### 2.2.2 - A Estrutura de Financiamento

O processo de definição da forma de financiamento da Seguridade Social na Constituinte pode ser avaliado em três fases bastante distintas. Na etapa dos trabalhos da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, observa-se o tratamento detalhado dado ao financiamento da área de saúde, com a definição de um Fundo Nacional de Saúde. Na fase seguinte, da Comissão da Ordem Social, aparece o Fundo Nacional de Seguridade Social integrado pelas contribuições sociais já existentes e outras a serem instituídas, gerando inúmeras incongruências com os relatórios de outras comissões. Por sua vez, os Trabalhos na Comissão de Sistematização convergiram para um Orçamento da Seguridade Social, integrado por um conjunto de recursos significativamente menor ao definido na etapa anterior.

Esta seção apresenta uma análise do atual Projeto da Comissão de Sistematização e, posteriormente, comenta as demais propostas de financiamento elaboradas nos Anteprojetos da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e da Comissão da Ordem Social.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>A evolução das propostas de financiamento da Seguridade Social na Constituinte é apresentada no Quadro nº A.3 em anexo.



- Comissão de Sistematização

No Projeto da Comissão de Sistematização está definido o Orçamento da Seguridade Social a ser integrado pelas seguintes receitas:

- a) contribuição dos empregadores sobre a folha de salários, faturamento e lucro;
- b) receita tributária da União;
- c) contribuição dos trabalhadores;
- d) contribuição sobre a receita de concursos de prognósticos;
- e) recursos do PIS-PASEP.

Do total desses recursos, exclusive a arrecadação do PIS-PASEP que irá financiar o Seguro-Desemprego, está assegurado um mínimo de 30% para a área de saúde, até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias. Está definido, por fim, que o Orçamento da Seguridade Social será elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, assistência e previdência social.

A definição do lucro como base para a contribuição previdenciária, juntamente com a folha de salários, atende a uma proposta, há muito defendida, de diversificação das fontes de financiamento, tendo em vista uma maior estabilidade das receitas fronte aos ciclos econômicos.<sup>19</sup> Além disso, se a adoção da base lucro for acompanhada da desoneração parcial da folha de salários, será possível uma distribuição mais justa do ônus previdenciário entre as empresas, em benefício daquelas que usam intensivamente a mão-de-obra.

---

<sup>19</sup>Essa proposta consta de alguns estudos, como os realizados no IPEA/INPES em 1972, no IPLAN/IPEA em 1975 e na FIPE/USP em 1980. Mais recentemente a idéia de diversificação das bases de incidência foi trabalhada no Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social - MPAS/1986 e na Comissão de Reforma Tributária - IPEA/INPES-1987 (vide referências bibliográficas em anexo).

Por outro lado, a utilização da base faturamento significa uma forma perversa de cobrança de tributo - dado o seu efeito de cumulatividade - tendo sido excluída do sistema tributário desde a Reforma de 1965/67. Posteriormente é que foram instituídos o PIS e o FINSOCIAL que incidem sobre esta base. A inclusão do faturamento neste projeto, porém, está de acordo com a proposta de financiamento do seguro-desemprego com os recursos do PIS-PASEP e também com o objetivo de utilizar o FINSOCIAL.

Com relação ao FINSOCIAL cabem ser feitos alguns comentários. Como se sabe os recursos desse Fundo financiam inúmeros programas sociais através de diversos ministérios e também por intermédio do BNDES. Não há no Projeto, no entanto, qualquer garantia da manutenção desse Fundo que foi criado como uma contribuição social mas declarado posteriormente na jurisprudência um tributo. Prevalecendo esta última definição, surgem dois conflitos com relação a outros capítulos do Projeto, que podem implicar na extinção do fundo:

a) como o FINSOCIAL não está previsto no capítulo do sistema tributário, este faz parte do campo residual e, segundo o Projeto, imposto de competência residual não pode ter natureza cumulativa;

b) a seção que trata dos orçamentos proíbe a vinculação de receita de impostos a órgão, despesa ou fundo, como é o caso do FINSOCIAL.

Por sua vez, o capítulo da Seguridade Social estabelece o financiamento através das contribuições sociais e define a utilização da base faturamento. Predominando o que está escrito neste capítulo, o FINSOCIAL passaria a integrar o Orçamento da Seguridade Social em prejuízo de outras áreas sociais que hoje em dia utilizam estes recursos. Isto porque, conforme mostra o orçamento do Fundo na Tabela 3 apresentada a seguir, atualmente apenas 32% desses recursos estão sendo canalizados para o Ministério da Saúde (29,8%) e para o Ministério da Previdência e Assistência Social (2,0%).

## TABELA Nº 3

## ORÇAMENTO DO FINSOCIAL 1984/1987

(8)

DISCRIMINAÇÃO	ANOS			
	1984	1985	1986	1987
- ÓRGÃOS SETORIAIS	<u>21,1</u>	<u>50,8</u>	<u>59,2</u>	<u>86,2</u>
. PR-Conselho de Segurança Nacional (*)	0,7	0,7	—	2,0
. Ministério da Agricultura	1,2	1,4	—	—
. Ministério da Educação	6,1	24,3	23,5	29,4
. Ministério da Fazenda	—	0,2	0,2	0,5
. Ministério do Interior	5,4	2,1	0,2	6,1
. Ministério da Previdência e Assistência Social	—	1,6	1,4	2,0
. Ministério da Saúde	7,7	20,5	30,9	29,8
. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente	—	—	1,8	7,3
. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário	—	—	1,2	9,1
- ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO - SEPLAN	<u>78,9</u>	<u>49,2</u>	<u>40,8</u>	<u>13,8</u>
. BNDES	78,9	12,2	3,7	6,2
. Demais Programs	—	37,0	37,1	7,6
- ARRECADAÇÃO	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: CNRH/IPLAN/IPEA.

(\*) Em 1987 corresponde ao Programa SEAC a cargo do Gabinete da Presidência da República.

Em outras palavras, há o risco de colapso em diversos programas da área social e econômica, tais como: educação, habitação, saneamento, apoio ao pequeno produtor rural, abastecimento, alimentação popular, reforma agrária, etc. A Tabela nº 4 - que mostra a participação do FINSOCIAL na despesa efetiva de alguns Ministérios - ilustra a perda que estes órgãos terão caso o Fundo seja retirado do Orçamento Fiscal. Observe-se, ainda, que no caso de órgãos como o BNDES e a SEAC,<sup>20</sup> o FINSOCIAL é responsável pela totalidade dos programas em curso.

TABELA Nº 4

PARTICIPAÇÃO DO FINSOCIAL NA DESPESA EFETIVA  
DE ALGUNS MINISTÉRIOS (1986)

MINISTÉRIOS	Em Cz\$ milhões		
	DESPESA EFETIVA (A)	RECURSOS DO FINSOCIAL (B)	B/A
Ministério da Educação	39 592,4	5 851,1	14,8
Ministério do Interior	10 938,4	2 808,5	25,7
Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	10 313,5	2 073,5	20,1
Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário	2 437,4	1 213,4	49,8

FONTE: Balanço Geral da União.

O Projeto prevê também uma fonte nova de recursos para a Seguridade Social, através de uma contribuição social - a ser instituída - incidente sobre as receitas das loterias. Cabe ressaltar que atualmente já existe o Fundo de Assistência Social - FAS integrado por recursos oriundos das Loterias Federal, Esportiva e da Loto. A maior parte desses recursos é transferida median-

<sup>20</sup> Secretaria Especial de Ação Comunitária.

te empréstimos através da Caixa Econômica Federal, e a outra parcela é repassada a fundo perdido através dos ministérios.

Levando em conta a definição da estrutura de financiamento da Seguridade Social, foi feita uma avaliação do impacto financeiro da proposta. Inicialmente, estimou-se o Orçamento da Seguridade Social para 1984, que consta da Tabela nº 5 apresentada a seguir. Aí estão incluídas: as receitas realizadas do Fundo de Previdência e Assistência Social; os recursos do Orçamento da União alocados no Ministério da Saúde e no MPAS; uma estimativa da arrecadação sobre o lucro, segundo diversas alíquotas; uma estimativa da contribuição sobre as receitas das loterias; e a arrecadação do PIS-PASEP que irá financiar o seguro-desemprego.

A estimativa da nova base lucro se refere a uma "proxy" do lucro bruto das empresas - descontadas as receitas de exportação e as receitas financeiras não operacionais - calculada a partir do cadastro do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas.<sup>21</sup> Quanto à contribuição sobre as loterias, foram considerados os recursos que atualmente integram o FAS e aqueles pagos a título de imposto de renda sobre os recursos das loterias. No caso do PIS-PASEP a informação representa o total arrecadado descontados os saques relativos aos patrimônios anteriormente acumulados.

A Tabela nº 6 apresenta um cálculo preliminar do impacto da proposta do Orçamento da Seguridade. Em virtude da indefinição quanto à destinação ao FINSOCIAL foram trabalhadas duas alternativas. A primeira não considera a incorporação deste fundo ao Orçamento da Seguridade, incluindo apenas a parcela do fundo destinada ao Ministério da Saúde e ao MPAS. Na segunda alternativa, levou-se em conta o total da arrecadação do FINSOCIAL, tendo em vista a possibilidade de vinculação deste Fundo à seguridade social. No primeiro caso observa-se um aumento de recursos disponí-

---

<sup>21</sup> Como a simulação desta base só foi feita para o ano de 1984, optou-se por trabalhar com este ano para todas as outras informações. As informações detalhadas sobre esta base constam de Fernando Rezende e Beatriz Azeredo, TDI nº 107, op. cit.

TABELA Nº 5ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (1984)

	(Cz\$ mil)
1 - RECEITAS DO FPAS	<u>19 873 470</u>
- Contribuição do Empregador e do Segurado	17 081 372
- Contribuição da União	2 198 035
- Outras Receitas	594 063
2 - RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO	<u>2 016 587</u>
- Ministério da Saúde	524 174
- Ministério da Previdência e Assistência Social	1 492 413
3 - CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS S/LUCRO	
Alíquotas: 1%	1 133 072
2%	2 266 146
3%	3 399 218
4%	4 532 291
5%	5 665 364
4 - CONTRIBUIÇÕES S/LOTERIAS (FAS + IR s/Loterias)	<u>501 488</u>
5 - FUNDO DO SEGURO-DESEMPREGO (PIS/PASEP)	<u>3 156 282</u>

NOTAS:

- 1 - Balanços do FPAS.
- 2 - Despesa realizada dos Ministérios. Inclui recursos do FINSOCIAL destinados a esses Órgãos.
- 3 - "Proxy" do lucro bruto das empresas descontadas as receitas de exportação, com base no cadastro do IRPJ.
- 4 - Corresponde à arrecadação do Imposto de Renda sobre as Loterias e aos recursos provenientes destas que hoje compõem o Fundo de Assistência Social - FAS.
- 5 - Arrecadação do PIS/PASEP descontados os saques relativos aos patrimônios anteriormente acumulados.



TABELA Nº 6

ESTIMATIVA DO IMPACTO DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL<sup>1</sup>

(1984)

	TOTAL (Cz\$ Mil)	FUNDO DO SEGURO DESEMPREGO (Cz\$ Mil) <sup>4</sup>	SAÚDE <sup>5</sup>		PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL <sup>7</sup>	
			Cz\$ Mil	Acréscimo em Relação a Situação Atual (%) <sup>6</sup>	Cz\$ Mil	Acréscimo em Relação a Situação Atual (%)
Alternativa I <sup>2</sup>	31 213 191	3 156 282	8 417 073	40,7	19 639 836	31,9
Alternativa II <sup>3</sup>	32 823 015	3 156 282	8 900 020	48,8	20 766 713	39,5

NOTAS:

- 1 - Estimativa com base no Projeto da Comissão de Sistematização, da Assembléia Nacional Constituinte (novembro de 1987).
- 2 - Inclui apenas a parcela do FINSOCIAL que foi destinada ao Ministério da Saúde e ao MPAS em 1984.
- 3 - Inclui toda a arrecadação do FINSOCIAL.
- 4 - Corresponde à arrecadação do PIS-PASEP.
- 5 - Vinculação mínima de 30% do Orçamento, conforme consta das Disposições Transitórias do Projeto.
- 6 - Tomou-se por base a estimativa dos gastos federais com saúde elaborada por Lucia P.M. Baptista, Sergio F. Piolla e Solon M. Vianna (coordenador).
- 7 - Corresponde às despesas do INPS, IAPAS, LBA e FUNABEM.

A definição da renda agrícola para a contribuição previdenciária guardava uma simetria com a idéia de utilizar o lucro na contribuição das empresas urbanas. Além disso, tal proposta se baseava nas inúmeras isenções hoje concedidas a esta base na chamada cédula G do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas. Quanto à contribuição sobre os prêmios dos seguros privados, questionou-se, na época, se não representaria, de fato, um adicional ao atual imposto sobre Operações Financeiras.

É nítido neste Anteprojeto que a disputa por recursos exclusivos gerou inúmeros conflitos com outros setores sociais. Em primeiro lugar, a tentativa de definir a exclusividade da folha de salários para a seguridade social implicava dificuldades para a área de educação. Isto porque o Salário-Educação é cobrado sobre esta base e todo canalizado para programas nesta área - 2/3 da arrecadação para as Secretarias de Educação dos Estados e Distrito Federal e 1/3 para o FNDE/MEC.<sup>24</sup> Essa contribuição social, inclusive, constava na época do Anteprojeto da Comissão da "Educação e Cultura". Outra proposta que gerava problemas dizia respeito à obrigatoriedade da destinação de toda contribuição social ao FNSS, que implicaria na vinculação do FINSOCIAL à Seguridade. Conforme mencionado anteriormente isso traria dificuldades de sustentação de inúmeros programas sociais.

A proposta da centralização na CEF dos recursos do FGTS e do PIS-PASEP gerou, na ocasião, intensa reação, particularmente por parte do BNDES, que utiliza os recursos deste último para a concessão de financiamento. Observe-se que o PIS-PASEP representa, atualmente, cerca de 34% dos ingressos do BNDES e 43% de suas aplicações o que dificultaria a retirada desses recursos sem nenhuma compensação.

Essa proposta de financiamento da seguridade social implicava em um acréscimo de recursos para as áreas de previdência e assistência social entre 35,6% e 43,2% - considerando a inclu-

---

<sup>24</sup>A parcela federal correspondia, em 1987, a 8,9% do orçamento desse ministério.

veis da ordem de 40,7% para a saúde - considerando a vinculação de 30% prevista nas Disposições Transitórias - e de 31,9% para a previdência e assistência social. Já na segunda hipótese esses ganhos passam para 48,8% e 39,5%, respectivamente.

Finalmente, quanto à questão do financiamento cabem ser feitas duas observações. Em primeiro lugar, a proposta de um Orçamento da Seguridade Social representa um avanço em termos da possibilidade de controle do uso dos recursos na área social. Isso porque, conforme mencionado na introdução deste trabalho, atualmente grande parte dos recursos das contribuições sociais não constam de qualquer orçamento. No orçamento da seguridade, estarão incluídos não só os recursos das contribuições previdenciárias especificamente, como também as receitas do PIS-PASEP e, possivelmente, do FINSOCIAL. Ainda que não seja um orçamento do gasto social, que seria o mais desejável, o Orçamento da Seguridade Social representa um passo importante neste sentido.

Outra questão que vale a pena ressaltar é que enquanto o capítulo da Seguridade Social está garantindo um aporte adicional de recursos para a União, o capítulo que trata do Sistema Tributário está assegurando o contrário, em função dos ganhos para os estados e municípios. Isso significa que a União pode promover uma transferência de programas sociais atualmente a cargo de outros Ministérios e que se enquadrem no conceito de seguridade social, para o Orçamento desta área. Deste modo, o governo federal diminuiria o aporte de recursos do Orçamento Fiscal para a área social, sob a justificativa de que muitos programas são assistenciais ou relativos à saúde. Em outras palavras, corre-se o risco de uma sobrecarga no Orçamento da Seguridade, o que diminuiria substancialmente os ganhos de recursos para esta área.

Para se ter uma idéia do que isso significa, foi feita uma avaliação das aplicações com os recursos do FINSOCIAL em 1986.<sup>22</sup> Considerando os programas que podem ser relacionados à

---

<sup>22</sup>Tabela A.3 em anexo.

área de atuação da Seguridade Social, observa-se que estes, somados aos programas a cargo do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social, já absorvem cerca de 69% dos recursos do FINSOCIAL. Ou seja, tudo indica que estes programas dos demais Ministérios serão transferidos do Orçamento da União para o Orçamento da Seguridade Social. Ficará portanto, bastante reduzido o aporte adicional de recursos para a expansão da seguridade que está prevista no Projeto.

- Comissão da Ordem Social

O Anteprojeto da Comissão da Ordem Social previa o Fundo Nacional da Seguridade Social - FNSS integrado por todos os recursos que foram definidos no projeto da sistematização e mais outras novas contribuições tais como: contribuição sobre a renda da atividade agrícola; contribuição sobre o patrimônio líquido das pessoas físicas; e adicional sobre os prêmios de seguros privados. Deveriam integrar o FNSS, ainda, os recursos do FGTS (que passaria a ser o Fundo de Garantia do Patrimônio Individual) e do PIS-PASEP (transformado no Fundo de Garantia do Seguro Desemprego).<sup>23</sup> Previa-se um orçamento deste fundo a ser submetido ao Congresso e a vinculação de no mínimo 30% desses recursos, exclusiva do FGTS e o PIS-PASEP, para a área de saúde. Definiu-se também as aplicações com o PIS-PASEP em programas de interesse social e aquelas com os recursos do FGTS em programas de investimentos. Uma única instituição financeira governamental (no caso a CEF) deveria centralizar os investimentos na área social com os recursos do FNSS, bem como administrar o Fundo de Garantia do Patrimônio Individual. O Anteprojeto estabelecia, ainda, a folha de salários com base exclusiva da seguridade social, bem como a destinação de toda contribuição social ao FNSS, estabelecendo a revisão das fontes de financiamento dos programas não vinculados à seguridade e custeado por contribuições sociais.

Quanto a estas propostas que constaram do Anteprojeto da Comissão da Ordem Social cabem ser feitas as seguintes observações:

---

<sup>23</sup>Ver a respeito do FGTS e do PIS-PASEP a Seção 2.1 deste trabalho.

são parcial ou total do FINSOCIAL. Já para a área de saúde, dada a vinculação de 30% do FNSS, era previsível um aporte adicional de recursos da ordem de 51,7% a 60,2%.<sup>25</sup>

- Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente

No Anteprojeto da Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente previa-se a utilização da base faturamento, além dos salários, para a contribuição das empresas à previdência social. Constava, ainda, a utilização de verbas orçamentárias da União, Estados e Municípios. Com relação à área de saúde, especificamente, propunha-se o Fundo Nacional de Saúde - FNS, composto com recursos da receita tributária, e os fundos estaduais e municipais integrados por receitas dos governos locais e do Fundo Nacional. Além disso, ficava definido que os dispêndios nacionais com saúde não poderiam ser inferiores a 10% do PIB. Previa-se ainda a substituição dos recursos da Previdência Social quando o gasto nacional com o setor atingisse esse patamar.

Essa proposta contemplava a idéia de diversificação das fontes de financiamento da previdência, mas definia a utilização do faturamento em lugar do lucro, que seria mais recomendável, dada a incidência cumulativa da base faturamento. Embora transparecesse no relatório a preocupação em definir um patamar mínimo de recursos para a área de saúde, não ficava claro o significado do dispêndio nacional com o setor, assim como a sua vinculação com o PIB. Além disso, a proposta de abrir mão progressivamente dos recursos da previdência social não estava acompanhada por qualquer garantia de um volume suficiente de recursos da receita tributária da União para este setor. Cabe apontar, por fim, que esta foi a única proposta da Comissão Nacional da Reforma Sanitária,<sup>26</sup> referente a financiamento, contemplada no Anteprojeto. As demais propostas desta comissão - vinculação de 45% dos recursos da previdência social e de 12% das receitas tributárias da União, esta-

<sup>25</sup> Esses dados estão apresentados nas Tabelas A.4 e A.5 em anexo.

<sup>26</sup> A Comissão Nacional da Reforma Sanitária foi constituída em 1986, por recomendação da 8ª Conferência Nacional de Saúde com o objetivo de formular propostas para o reordenamento institucional e jurídico do sistema de saúde no país.

dos, territórios, Distrito Federal e municípios ao FNS - não chegaram a constar da proposta final da Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.<sup>27</sup>

### 2.2.3 - Os Benefícios

As propostas principais com relação aos benefícios contempladas no Projeto da Comissão de Sistematização são listadas a seguir:

#### a) Aposentadorias

- Valor da aposentadoria igual ao salário integral, garantido o reajuste para preservação do valor;

- previsão de aposentadoria nas seguintes situações: 35 anos de serviço para o homem, 30 anos para a mulher ou aposentadoria proporcional aos 30 anos para o homem e 25 anos para a mulher; com tempo inferior para o trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso; aos 65 anos para o homem e 60 anos para a mulher; e por invalidez;

- contagem recíproca do tempo de serviço na administração pública ou na atividade privada rural urbana;

- aposentadoria aos trabalhadores autônomos, aos desempregados e aos empregadores com base no valor do salário de contribuição;

- aposentadoria às donas de casa contribuintes da Seguridade.

b) Piso de 1 salário-mínimo para os benefícios de prestação continuada.

---

<sup>27</sup>Essa observação é importante pois, conforme vai se ver na Seção 2.2.4, no que se refere à organização e aos princípios do sistema de saúde, as propostas da Comissão de Reforma Sanitária foram integralmente incorporadas nos relatórios da Constituinte desde a etapa dos trabalhos nas subcomissões.

c) Licença remunerada à gestante com duração mínima de 120 dias.

d) Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 salário-mínimo.

e) Benefício mensal de 1 salário-mínimo aos portadores de deficiência sem meios de prover a própria manutenção.

f) Tratamento dos trabalhadores rurais e urbanos.

- Uma das diretrizes anunciadas para a seguridade social diz respeito a "uniformidade e equivalência dos benefícios para os segurados rurais e urbanos".

g) Elaboração de um plano para implantação dos benefícios da seguridade social, no prazo de seis meses a partir da promulgação da Constituição. O plano deve conter os critérios de concessão dos benefícios, as fontes de custeio correspondentes e os prazos de adoção das medidas, que não poderá ultrapassar cinco anos.

A seguir são feitos alguns comentários acerca dessas propostas, bem como da evolução das mesmas ao longo dos trabalhos na Constituinte.<sup>28</sup>

Embora no Projeto atual não conste qualquer inovação quanto à concessão do salário-família, cabe registrar que no ante projeto da Comissão da Ordem Social constava uma inovação importante. Esta se referia à concessão deste benefício apenas para as famílias de renda até 4 salários-mínimos, e com valores inversamente proporcionais à renda.<sup>29</sup> A introdução de um critério de se-

---

<sup>28</sup> O Quadro A.4 em anexo apresenta um resumo da evolução das propostas de benefícios da seguridade social na Constituinte.

<sup>29</sup> Atualmente o salário-família equivale apenas a 5% do salário mínimo por dependente, para qualquer nível de renda.

atividade teria representado um avanço na direção de uma maior equidade no sistema. Uma estimativa realizada pelo MPAS apontava, caso essa proposta fosse adotada, um impacto na despesa com benefícios da ordem de 4,3%.<sup>30</sup>

O estabelecimento de um piso de um salário-mínimo para os benefícios de prestação continuada é uma proposta que constou nos diversos relatórios da constituinte, desde o Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente. Essa definição tem levantado duas questões. Primeiro, se questiona se deve ser mantido ou não um diferencial entre os regimes contributivos e não contributivos. Muitos têm argumentado que tal medida poderia desestimular a filiação ao sistema e também a formalização das relações no mercado de trabalho. Além disso como um grande número de trabalhadores recebe em torno de 1 salário-mínimo, o sistema estaria pagando de benefícios para inativos, um valor maior do que a remuneração do trabalhador em atividade.

Em termos de impacto financeiro, o novo piso de 1 salário-mínimo duplicará o gasto com a renda mensal vitalícia e os benefícios do PRORURAL - que hoje correspondem a 50% do salário-mínimo - e provocará um aumento na despesa total com benefícios da ordem de 18%.<sup>31</sup> Para se ter uma idéia da magnitude deste impacto, observa-se que o aumento na despesa no ano de 1984 corresponderia a um valor 27% maior do que a arrecadação do FINSOCIAL. Comparando este aumento com estimativa de uma contribuição sobre o lucro, nota-se que seria equivalente à arrecadação com uma alíquota de 2%.<sup>32</sup>

No tocante à fórmula de cálculo da aposentadoria, obser

---

<sup>30</sup> Informação apresentada em "Nota sobre o Anteprojeto da Comissão de Sistematização - Seguridade Social" da Secretaria Geral Adjunta/MPAS, julho de 1987.

<sup>31</sup> MPAS, julho de 1987, op. cit.

<sup>32</sup> Ver Tabela A.3 em anexo.



va-se em primeiro lugar que a proposta ignora que atualmente existe um limite para os salários de contribuição no valor de 20 salários-mínimos. Essa medida, portanto, irá beneficiar apenas os trabalhadores de renda mais alta, agravando a regressividade do sistema em particular no que se refere à aposentadoria por tempo de serviço, que é um benefício utilizado principalmente por esses trabalhadores. Sem dúvida, o critério atual precisa ser modificado, pois calcula o valor da aposentadoria com base nos últimos 36 salários, sendo que os últimos 12 salários não são corrigidos monetariamente.<sup>33</sup> Cabe questionar no entanto se esta questão não poderia ser matéria de legislação ordinária, no lugar de ficar cristalizada no texto constitucional, impedindo aperfeiçoamentos futuros. Além disso, ao se considerar o último salário e não a média está se assegurando um benefício maior que a base sobre a qual o trabalhador contribuiu, além de estimular a fraude na comprovação do último salário do segurado.

#### 2.2.4 - A Saúde

Na seção que trata da área de saúde é reafirmado o princípio da universalização, garantindo a toda a população o acesso igualitário às ações e serviços de saúde. É apresentado também uma nova estrutura do setor em que as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único. A organização desse sistema deve obedecer às seguintes diretrizes: comando administrativo único em cada nível de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas; descentralização político-administrativa; e participação da comunidade.

Cabe ressaltar que esta parte do Projeto - referente aos princípios e à organização do sistema - contempla basicamente as

---

<sup>33</sup>Atualmente tramita no Congresso uma proposta do MPAS de cálculo do benefício pela média dos salários de contribuição de até 36 meses, corrigidos mês a mês.

propostas encaminhadas pela Comissão Nacional de Reforma Sanitária - CNRS. No entanto, o Projeto não avança em direção de uma de finição mais precisa do Sistema Único, ficando apenas no enunciado de algumas diretrizes. Além disso, nem nas Disposições Transitórias há qualquer menção de como vai se dar esse processo de implantação de uma estrutura radicalmente nova para o setor.

As relações com o setor privado ganham novas definições, tais como: proibição de transferência de recursos públicos para investimentos em instituições privadas de saúde com fins lucrativos; participação da iniciativa privada de forma supletiva ao sistema único de saúde, regulada em contrato de direito público; preferência para as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos; proibição de participação de empresas estrangeiras.

O Projeto prevê que o financiamento do sistema único de saúde será feito com recurso do Orçamento da Seguridade Social, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além de outras fontes. Conforme apontado na seção anterior deste trabalho, são garantidos trinta por cento dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para a área de saúde, até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias.

Atualmente, em termos de recursos federais, a área de saúde conta com as receitas do Orçamento Fiscal destinadas ao Ministério da Saúde (cerca de dois por cento do Orçamento da União), com parcela do FPAS - que nos últimos anos tem correspondido à 27% do total desse Fundo - e com recursos de fundos específicos como o FAS e o FINSOCIAL. Com a proposta atualmente em discussão na Congstituinte o setor passará a contar com trinta por cento de um Orçamento composto por: recursos correspondentes aos FPAS; recursos do Orçamento da União; contribuição das empresas sobre o lucro; e contribuição sobre os recursos das loterias. As estimativas que foram feitas indicam um aporte adicional de recursos entre 40,7% e 48,8%.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ver Tabelas 5 e 6 apresentadas anteriormente.

Cabe reafirmar, no entanto, que este ganho de recursos para a área de saúde não significará, necessariamente, a possibilidade de expansão do sistema. Isto porque a União tenderá a transferir programas relativos à saúde e financiados por recursos do Tesouro para o Orçamento da Seguridade, tendo em vista compensar as perdas de receita em função do novo Sistema Tributário. Além disso, deve ocorrer ainda uma redução dos recursos tributários incorporados aos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social. Em suma, não há maiores garantias de que a área de saúde poderá contar com recursos adicionais para fazer frente às demandas decorrentes da proposta de universalização do sistema.

Um outro aspecto que merece ser destacado nesta seção é que há uma incompatibilidade entre a estrutura de financiamento e o princípio de descentralização político-administrativo anunciado para o Sistema Único de Saúde. Do modo como está definido no Projeto, o processo decisório-descentralizado - ficará totalmente desvinculado do controle dos recursos, centralizado no Orçamento da Seguridade Social.

#### 2.2.5 - Assistência Social

Enquanto o atual texto constitucional sequer menciona a assistência social, no Projeto em questão a Seção III do capítulo da Seguridade Social trata exclusivamente desta área. Aí estão definidos os objetivos da assistência social e os princípios básicos, dentre eles a "descentralidade político-administrativa", cabendo aos Estados e à União as funções normativas e aos Municípios a execução dos programas. Quanto ao financiamento são mencionados os recursos do Orçamento da Seguridade e as receitas de Estados e Municípios, sem, no entanto, estabelecer um piso mínimo a exemplo da área de saúde.

Aparentemente há um avanço, na medida em que atualmente as instituições assistenciais são bastante centralizadas e burocratizadas. Cabe discutir, no entanto, a viabilidade de se processar essa mudança. Por outro lado, mais uma vez se observa uma con

tradição entre o princípio da descentralização anunciado e a forma de financiamento definida, na medida que os recursos estão centralizados, além de não haver qualquer garantia de aporte adicional para esta área, que conta atualmente com apenas 1% das receitas do FPAS. De qualquer modo, o Projeto assegura a participação da área de assistência social no Orçamento da Seguridade Social, ao contrário da proposta atual do Ministério da Previdência de exclusão desta do FPAS, conforme sugerido na Lei de Diretrizes e Bases da Seguridade Social.

#### 2.2.6 - Comentários Finais

O Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização contempla mudanças substantivas no que se refere aos princípios da Seguridade Social, bem como à sua estrutura de financiamento. Nesta última questão observam-se avanços importantes, não só pela expectativa de aportes adicionais de recursos mas também pela definição da diversificação das fontes de financiamento. A concretização desses avanços depende, porém, da definição quanto ao destino do FINSOCIAL e da implantação da nova contribuição sobre o lucro das empresas, o que sugere a importância da fase subsequente de regulamentação da nova Constituição.

Por outro lado, as inúmeras alterações nos benefícios, somadas à proposta de universalização dos serviços de saúde, indicam um aumento considerável nas despesas. A previsão de um plano, com um prazo máximo de cinco anos, para a implantação dos novos benefícios, embora garanta uma etapa de transição, assegura que as medidas serão implantadas de fato. As estimativas preliminares que foram feitas mostraram que não há previsão de cobertura financeira para a adoção de todas as propostas. Se considerarmos apenas uma delas - o piso de um salário-mínimo para os benefícios de prestação continuada - observa-se uma pressão nas receitas superior à arrecadação do FINSOCIAL.

Além disso, é previsível uma pressão adicional no Orçamento da Seguridade Social proveniente do Orçamento Fiscal. Ou se

ja, é possível que, em função das perdas tributárias do governo federal, o Orçamento da Seguridade Social passe a financiar inúmeros programas de outros ministérios, antes financiados pelo FINSOCIAL, ou mesmo por recursos ordinários do Tesouro. Em outras palavras, tudo indica que mais uma vez, corre-se o risco de se ter avançado nos princípios, sem a perspectiva de que mudanças concretas possam ocorrer.

### 3 - PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL FRENTE AO PLENÁRIO DA CONSTITUINTE - AS EMENDAS DO "CENTRÃO"

Nesta última etapa dos trabalhos da Constituinte, em que o Projeto da Comissão de Sistematização está sendo discutido no plenário, é necessário avaliar as perspectivas das propostas contidas neste projeto virem a constar do novo texto Constitucional. Neste sentido cabe ser feita uma análise do chamado "Projeto Centrão" que, por ter sido encaminhado com duzentos e oitenta assinaturas terá preferência no momento da votação no plenário.

Em linhas gerais pode se dizer que as emendas do "Centrão" contêm alterações significativas no que se refere à estabilidade no emprego, às diretrizes e ao financiamento da seguridade social e às relações com o setor privado na área de saúde. Conforme vai se ver adiante, as mudanças na estrutura de financiamento inviabilizam qualquer melhoria nos benefícios e serviços da seguridade, bem como ameaçam até o equilíbrio financeiro atual.

No capítulo dos Direitos Sociais a alteração mais importante diz respeito à substituição de estabilidade pela indenização, após doze meses, correspondente a um mês de salário por ano de serviço prestado. Considerando as dificuldades de estender à classe trabalhadora como um todo o direito a estabilidade, pode se dizer que esta emenda oferece maiores vantagens ao trabalhador, que continuará ainda a ter direito ao fundo de garantia. Essa proposta atende também aos objetivos de coibir a instabilidade no mercado de trabalho na medida em que torna onerosa para a empresa a dispensa da mão-de-obra. O fato do "Centrão" ter definido a inde-

nização sem retirar o FGTS se deve, certamente, à posição firmada quanto à estabilidade desde o início dos trabalhos na Constituinte.<sup>35</sup>

Por outro lado, a forma como foi definida a "estabilidade de no emprego, ... mediante garantia de indenização" elimina a estabilidade enquanto um direito básico, a ser consagrado na Constituição. Além disso, se o FGTS já tem sido tradicionalmente um instrumento de dispensa da mão-de-obra é de se esperar que o direito à indenização venha a ter o mesmo efeito. Por outro lado, questiona-se como os trabalhadores poderão fazer valer este direito nos setores menos organizados e de remuneração mais baixa.

No capítulo que trata da Seguridade Social o "Projeto do Centrão" elimina as seguintes diretrizes: universalidade da cobertura, uniformidade dos benefícios e serviços prestados, equidade na forma de participação do custeio e caráter democrático da gestão administrativa. Isso significa que volta a se admitir como beneficiário do sistema apenas aqueles que contribuem diretamente, embora no artigo que trata do financiamento tenha permanecido que "a seguridade social será financiada pela sociedade de forma direta e indireta". Essa posição inclusive é reafirmada no artigo que anuncia que "Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão ...". Ou seja nesta nova versão deixa de prevalecer a concepção de que os direitos sociais básicos são inerentes à condição de cidadão.

No tocante ao financiamento da seguridade social, o "Centrão" identifica apenas a folha de salários como base de incidência da contribuição previdenciária, eliminando o lucro e o faturamento. Isso contradiz toda a idéia amplamente aceita da necessidade de se promover a diversificação das fontes de financiamento da previdência tendo em vista uma maior estabilidade das receitas frente aos ciclos econômicos. Assim, a emenda impossibilita a ca-

---

<sup>35</sup>Vale lembrar que a instituição do FGTS na década de sessenta veio substituir os dispositivos de estabilidade e indenização previstos na CLT.

nalização de novos recursos para a seguridade, inviabilizando qualquer alteração no atual sistema de benefícios e prestação de serviços. Como o "Centrão" contempla algumas mudanças na concessão dos benefícios e mantém o princípio da universalização dos serviços de saúde cabe questionar como tais propostas serão implantadas.

Note-se que a exclusão da base faturamento prevista pelo "Centrão" acarreta duas conseqüências significativas. Em primeiro lugar, como resolver o conflito com o PIS-PASEP que está previsto para o financiamento do seguro-desemprego e tem como principal base de arrecadação o faturamento? Outra implicação mais grave, porém, diz respeito ao FINSOCIAL que, prevalecendo esta emenda, será extinto. Isso porque como este tributo não está previsto na competência federal do capítulo tributário, uma forma de preservá-lo seria a sua integração no Orçamento da Seguridade Social, constituindo a contribuição do empregador sobre o faturamento. Essa posição, defendida no Projeto da Comissão de Sistematização, não representaria qualquer alteração na carga tributária, além de atenuar o impacto nas finanças federais provenientes do aumento na repartição das receitas tributárias.

Convém lembrar uma informação mencionada na seção anterior deste trabalho de que apenas a fixação do piso de 1 salário-mínimo para os benefícios de prestação continuada (proposta mantida no "Projeto Centrão") significará um aumento na despesa de cerca de 0,7% do PIB, enquanto a arrecadação do FINSOCIAL mal chega a 0,6% do PIB.

Em suma, esta emenda do "Centrão" não só prejudica a gestão das finanças públicas federais - pela perda do FINSOCIAL - como, principalmente, inviabiliza qualquer avanço na seguridade social - dada a impossibilidade, não só de utilizar o FINSOCIAL mas também de instituir uma contribuição sobre o lucro. Como ficou demonstrado ao longo deste trabalho que os maiores avanços na ordem social se devem às propostas de mudanças previstas na Seguridade Social, pode-se concluir que a área social como um todo será prejudicada com esta emenda.

Finalmente, no que se refere ao financiamento do Seguro-desemprego o "Projeto do Centrão" introduz uma alteração significativa que praticamente elimina o avanço contemplado no "Projeto Cabral" com a definição de uma fonte de recursos para um efetivo programa de proteção aos desempregados. A emenda em questão define que os recursos do PIS e do PASEP passarão a financiar prioritariamente o programa de seguro-desemprego e outros benefícios do interesse de seus beneficiários. Isso significa uma conta em aberto para a utilização dos recursos dos fundos, eliminando a garantia de um aporte de recursos suficientes para o referido programa.



## BIBLIOGRAFIA

- AZEREDO, Beatriz. "Um estudo sobre as Contribuições Sociais. Tese de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Dezembro/1987.
- AZEREDO, Beatriz. "A Estabilidade na Constituinte". Artigo publicado na Folha de São Paulo, 10 agosto 1987.
- BACHA, Edmar Lisboa, et alii. "Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: Uma Interpretação do Problema e seu Debate". Relatório de Pesquisa IPEA/INPES nº 12, RJ, 1972.
- BALEEIRO, Aliomar. "Direito Tributário Brasileiro". Forense, RJ, 1981.
- BRASIL. "Código Tributário Nacional". Auriverde, RJ, 1987.
- \_\_\_\_\_. "Constituição da República Federativa do Brasil". Câmara dos Deputados, Brasília, 1986.
- CHAHAD, José Paulo Zetano. "Seguro-Desemprego: Lições da História, Aspectos Teóricos e Perspectivas para o Brasil". IPE/USP, São Paulo, 1986.
- LEITE, Julio Cesar do Prado. "A Nova Constituição e os Direitos dos Trabalhadores". Ed. Trabalhistas, RJ, 1987.
- LIMA, Mozart de A. et alii. "FINSOCIAL - Análise Sumária do Funcionamento 1982/1986". IPEA/ASTEC - FINSOCIAL, Brasília, 1987.
- LOLOIAM, Alexandre Jorge. "Um Estudo do Fundo PIS/PASEP". Dissertação de Mestrado, UNICAMP, SP, 1980.
- MACEDO, Roberto Brás e CHAHAD, José Paulo. "FGTS e a Rotatividade" Ed. Nobel, São Paulo, 1985.

- MPAS. "Rumos da Nova Previdência" Anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social, Tomo II, versão preliminar. MPAS, Brasília, 1986.
- ÓTIMA, Luiz (coord.) e AZEVEDO, Maria Emília (elab.). "Encargos Sociais e Contribuições Previdenciárias - Alternativas de Bases de Incidência". EPG-IPEA/IPLAN, Brasília, 1975.
- REZENDE, Fernando e Azeredo, Beatriz. "Contribuições Sociais". Estudos para a Reforma Tributária, Tomo 4. Textos para Discussão Interna nº 107, IPEA/INPES, RJ, março/1987.
- SILVA, Adroaldo Moura e LUQUE, Carlos Antônio. "Alternativas para o Financiamento do Sistema Previdenciário". Estudos Econômicos - FIFE/Pioneira, São Paulo, 1982.
- VIANA, Solon Magalhães, PIOLA, Sergio Francisco, BAPTISTA, Lucia P.M. e MCGREEVEY, William Paul. "Recessão e Gasto Social: A Conta Social Consolidada 1980-1986", IPEA, Brasília - DF, dezembro/1987.

QUADRO Nº A.1

EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE ALGUNS DIREITOS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUINTE

ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS (Mai/87)	ANTEPROJETO DA COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL (15/Jun/87)	COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO			
		ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO (26/Jun/87) E PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (9/Jul/87)	PRIMEIRO SUBSTITUTIVO DO RELATOR (Ago/87)	SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR (Set/87)	PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO (Nov/87)
<p>. São direitos dos trabalhadores urbanos, rurais e serv. públicos:</p> <p>- <u>Estabilidade desde a admissão no emprego, salvo o cometimento de falta grave comprovada judicialmente, facultado contrato de experiência de 90 dias.</u></p> <p>- <u>Fundo de garantia do tempo de serviço que podera ser levantado pelo trabalhador em qualquer caso de rescisão de contrato de trabalho.</u></p> <p>- <u>Seguro desemprego</u> proporcional ao salário da atividade, nunca inferior a 1 salário-mínimo para o trabalhador que, por motivo alheio a sua vontade, ficar desempregado, por prazo compatível com a duração média do desemprego.</p>	<p>. São direitos dos trabalhadores urbanos, rurais e servidores públicos:</p> <p>- <u>Garantia do direito ao trabalho mediante relação de emprego estável, ressalvados:</u></p> <p>a) ocorrência de falta grave comprovada judicialmente;</p> <p>b) contrato a termo não superior a 2 anos, nos casos de transitoriedade dos serviços ou da atividade da empresa;</p> <p>c) prazos definidos em contratos de experiência, não superiores a 90 dias, atendidas as peculiaridades do trabalho a ser executado;</p> <p>d) superveniência de fato econômico intransponível, técnico ou de infortúnio da empresa, sujeito a comprovação judicial, sob pena de reintegração ou indenização, a critério do empregado.</p> <p>- <u>Fundo de garantia do patrimônio individual</u></p> <p>- <u>Seguro-desemprego</u> em caso de desemprego involuntário com benefício compatível com últ. sal. e por período correspondente à média de duração de desemprego no país.</p>	<p>. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais</p> <p>- Idem ao Anteprojeto da Comissão da Ordem Social.</p> <p>- Idem</p> <p>- Idem</p>	<p>. São direitos dos trabalhadores</p> <p>- <u>Contrato de trabalho protegido contra despedida imotivada ou sem justa causa, nos termos da lei.</u></p> <p>- <u>Fundo de garantia de tempo de serviço.</u></p> <p>- <u>Seguro-desemprego</u> em caso de desemprego involuntário.</p>	<p>. São direitos dos trabalhadores</p> <p>- <u>Garantia do emprego protegido contra despedida imotivada, assim entendida o que não se fundar em:</u></p> <p>a) contrato a termo, nas condições e prazos da lei;</p> <p>b) falta grave, assim conceituada em lei;</p> <p>c) justa causa, fundada em fato econômico intransponível, tecnológico ou infortúnio na empresa, de acordo com critérios estabelecidos na legislação do trabalho.</p> <p>- <u>Fundo de garantia do tempo de serviço.</u></p> <p>- <u>Seguro desemprego</u> em caso de desemprego involuntário.</p>	<p>. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais</p> <p>- Idem ao segundo substitutivo do relator.</p> <p>- Idem</p> <p>- Idem</p>

## QUADRO Nº A.2

## EVOLUÇÃO DA FORMA DE FINANCIAMENTO DE ALGUNS DIREITOS DOS TRABALHADORES NA CONSTITUINTE

ANTEPROJETO DE SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS (MAIO/87)	ANTEPROJETO DA COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL (15/JUN/87)	COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO			
		ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO DO FÓRUM (26/JUN/87) E PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (01/JUL/87)	PRIMEIRO SUBSTITUTIVO DO RELATOR (AGO/87)	SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR (SET/87)	TERCEIRO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO (OCT/87)
- Nada consta a esse respeito	<p>- Fica extinto o FGTS e suas contribuições, passam a constituir a contribuição do empregador para o <u>Fundo de Garantia do Patrimônio Individual</u>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>esses recursos serão aplicados em programas de investimentos a cargo de instituição financeira governamental</li> <li>os trabalhadores poderão utilizar o patrimônio acumulado em caso de aposentadoria, reforma, morte, invalidez, aquisição de moradia e estabelecimento de negócio próprio</li> </ul> <p>- Ficam extintos o PIS e o PASEP e suas contribuições passam a constituir a contribuição do empregador para o <u>Fundo de Garantia do Seguro-Desemprego</u>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>esses recursos serão aplicados em programas de interesse social</li> <li>a contribuição do empregador para este fundo será acrescida de adicional, quando o nº de empregados dispensados superar os índices reais de rotatividade da mão-de-obra no setor</li> </ul> <p>- Os patrimônios anteriormente acumulados do FGTS e do PIS-PASEP são preservados, mantendo-se os atuais critérios de saque com exceção do saque por demissão e do abono salarial</p> <p>- Os financiamentos de programas sociais com recursos do <u>Fundo de Garantia do Seguro-Desemprego</u> serão centralizados em uma instituição financeira governamental (CIF) que será responsável também pela administração do Fundo de Garantia do Patrimônio Individual</p>	- Idem ao Anteprojeto da Comissão da Ordem Social	- Nada consta a esse respeito	<p>- O produto das arrecadações do PIS e do PASEP passará a financiar prioritariamente o <u>produto de seguro-desemprego</u> (Disposições Transitórias)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>esses recursos serão aplicados em financiamento de programa de desenvolvimento</li> <li>os patrimônios acumulados do PIS e do PASEP são preservados, mantendo-se os atuais critérios de saque, com exceção do abono salarial</li> <li>o financiamento do seguro-desemprego terá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice real de rotatividade do setor</li> </ul>	- Idem ao Segundo Substitutivo do Relator

QUADRO Nº A.3

EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE

<p align="center">ANTEPROJETO DA SUBCOMISSÃO DA SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE (MAI/87)</p>	<p align="center">ANTEPROJETO DA COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL (15/JUN/87)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custeio da Previdência Social através de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>. cont. das empresas sobre o faturamento e a folha de salários</li> <li>. cont. dos segurados</li> <li>. verbas orçamentárias da União, Estados e Municípios</li> </ul> </li> <li>- Sistema Único de Saúde financiado pelo <u>Fundo Nacional de Saúde</u>, com recursos da receita tributária.               <ul style="list-style-type: none"> <li>. Fundos estaduais e municipais com recursos dessas unidades e do Fundo Nacional</li> <li>. Dispêndios nacionais c/saúde não serão inferiores a 10% do PIB</li> <li>. Os atuais recursos da Previdência Social destinados à saúde serão substituídos quando os dispêndios nacionais c/o setor totalizarem 10% do PIB</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridade Social financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, mediante as contribuições sociais e os recursos provenientes da receita tributária da União que comporão o <u>Fundo Nacional de Seguridade Social</u> (FNSS).               <ul style="list-style-type: none"> <li>. Contr. dos empregadores sobre a folha de salários, faturamento e lucro</li> <li>. cont. dos trabalhadores</li> <li>. cont. sobre a renda da atividade agrícola</li> <li>. cont. sobre patrimônio líquido das pessoas físicas</li> <li>. cont. sobre exploração de concursos de prognósticos</li> <li>. adicional sobre os prêmios de seguros privados</li> </ul> </li> <li>- Folha de salários é base exclusiva da Seguridade</li> <li>- Contribuições sociais instituídas pela União exclusivas do FNSS</li> <li>- Lei pode instituir outras cont. p/manutenção ou expansão da Seguridade</li> <li>- Sistema Único de Saúde financiado pelo FNSS (no mínimo 30%) e com receitas dos estados e municípios</li> <li>- Assistência Social financiada com recursos do FNSS e com receitas dos Estados e Municípios</li> <li>- Orçamento do FNSS submetido ao Congresso</li> </ul> <p align="right">(Continua)</p>

## QUADRO Nº A.3 - Continuação

## EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE

C O M I S S A O D E S I S T E M A T I Z A Ç Ã O			
ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO (26/JUN/87) E PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (9/JUL/87)	1º SUBSTITUTIVO DO RELATOR (9/AGO/87)	2º SUBSTITUTIVO DO RELATOR (SET/87)	PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO (NOV/87)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem ao Anteprojeto da Comissão da Ordem Social, com exceção do "Orçamento do FISS submetido ao Congresso" que deixou de constar nessas versões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridade Social financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante contribuições sociais e recursos da receita tributária da União.               <ul style="list-style-type: none"> <li>. cont. dos empregadores s/folha de salários, faturamento e lucro</li> <li>. cont. dos trabalhadores</li> <li>. cont. s/exploração de concursos de prognósticos</li> </ul> </li> <li>- Esses recursos comporão o Orçamento da Seguridade Social</li> <li>- Lei pode instituir outras cont. p/manutenção ou expansão da Seguridade desde que não tenha base de cálculo de impostos discriminados na Constituição e não incida de forma cumulativa</li> <li>- Recursos federais destinados à Saúde distribuídos a estados e municípios segundo critérios definidos em lei e discriminados no Orçamento da Seguridade</li> <li>- 30% do Orçamento da Seguridade para saúde até aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (Disp. Transitórias)</li> <li>- Assistência Social financiada c/recursos do orçamento da Seguridade Social e das receitas de estados e municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridade Social financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta mediante cont. sociais e recursos da receita tributária da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>. cont. dos empregadores s/folha de salários, faturamento e lucro, exclusive cont. dos empregadores s/folha de salários destinados à manutenção das entidades de serviço social e de formação profissional</li> <li>. cont. dos trabalhadores</li> <li>. cont. s/receita de concursos de prognósticos</li> </ul> </li> <li>- Orçamento da Seguridade Social elaborado pelos órgãos responsáveis pela área de saúde, previdência e assistência social</li> <li>- Lei pode instituir outras cont. p/manutenção ou expansão da Seguridade desde que não tenha base de cálculo de impostos discriminados na Constituição e não incida de forma cumulativa</li> <li>- Sistema único de Saúde e Assistência Social financiado com recursos do Orçamento da Seguridade Social e com recursos de estados e municípios</li> <li>- 30% do Orçamento da Seguridade Social para saúde até aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (Disp. Transitórias)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem ao Segundo Substitutivo do Relator</li> </ul>

QUADRO Nº A.4

EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE BENEFÍCIOS  
DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE

ANTEPROJETOS DA SUBCOMISSÃO DA SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE E DA SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS (MAIO/87)	ANTEPROJETO DA COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL (15/JUL/87)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguridade Social nos casos de doença, velhice, invalidez, maternidade, morte, reclusão, demissão recinmento, seguro-desemprego e seguro contra acidentes de trabalho</li> <li>- Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada</li> <li>- Aposentadoria c/proventos iguais à maior remuneração dos últimos 12 meses, verificada regularidade dos reajustes salariais nos últ. 36 meses; garantia de reajuste do valor que não poderá ser inferior ao nº de s.m. percebidos na época da concessão do benefício             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 30 anos serviço p/homem e 25 p/mulher</li> <li>b) tempo inferior p/trabalho noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso</li> <li>c) por velhice aos 60 anos p/trabalhador urbano e 55 anos p/trab. rural</li> <li>d) por invalidez                 <ul style="list-style-type: none"> <li>. aposentadoria p/dona de casa contribuintes da seguridade</li> <li>. cômputo integral de tempo de serviço, não comitante, prestados nos setores público e privado</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Licença remunerada a gestante por no máximo 120 dias</li> <li>- Salário-Família de 10% do s.m. por filho ou de dependente menor de 14 anos, filho menor de 21 anos e cônjuge s/atividade econômica e filho inválido de qualquer idade</li> <li>- Pensão ao beneficiário igual à remuneração mensal do segurado</li> <li>- Revisão dos benefícios de prestação continuada p/restabelecer poder aquisitivo da época da concessão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Previdência Social nos casos de doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, velhice, reclusão, ofensa criminal, desaparecimento e desemprego involuntário             <ul style="list-style-type: none"> <li>. ajuda a manutenção dos dependentes</li> <li>. proteção à maternidade e paternidade, naturais e adotivas</li> </ul> </li> <li>- Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada</li> <li>- Valor da aposentadoria, idem aos Anteprojetos das Subcomissões             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 35 anos serviço p/homem e 30 p/mulher</li> <li>b) tempo inferior p/trabalho noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso</li> <li>c) por velhice aos 65 anos de idade</li> <li>d) por invalidez                 <ul style="list-style-type: none"> <li>. aposentadoria p/trabalhador rural com reduções previstas no item b</li> <li>. vedada a acumulação de aposentadoria *</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Licença remunerada à gestante por no máximo 120 dias</li> <li>- Salário-Família:             <ul style="list-style-type: none"> <li>renda até 1 s.m. - 20% do s.m.</li> <li>2 s.m. - 15% do s.m.</li> <li>3 s.m. - 10% do s.m.</li> <li>4 s.m. - 5% do s.m.</li> </ul> </li> <li>- Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m.             <ul style="list-style-type: none"> <li>* com exceção p/casos previstos p/professor público</li> </ul> </li> </ul>

INPES, 124/87

(Continua)

## QUADRO Nº A.4 - Continuação

## EVOLUÇÃO DAS PROPOSTAS DE BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUINTE

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO			
ANTEPROJETO DE CONSTITUIÇÃO (26/JUN/87) E PROJETO DE CONSTITUIÇÃO (9/JUL/87)	1º SUBSTITUTIVO DO RELATOR (AGO/87)	2º SUBSTITUTIVO DO RELATOR (SEI/87)	PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO (NOV/87)
- Idem ao Anteprojeto da Comissão da Or- den Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Previdência Social nos casos de doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, reclusão e desemprego involuntário</li> <li>- Piso de 1 s.m. p/os benefícios de prestação continuada</li> <li>- Valor da aposentadoria com base na média dos últ. 36 salários corrigidos mês a mês. Garantia de reajuste p/preservação do valor real               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 35 anos serviço p/homem e 30 p/mulher, desde que contêm 53 anos e 48 anos de idade, respectivamente</li> <li>b) com tempo inferior p/trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso</li> <li>c) por velhice aos 65 anos de idade</li> <li>d) por invalidez                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• contagem recíproca do tempo de serviço, na adm. pública ou na ativ. privada rural e urbana</li> <li>• vedada a acumulação de aposentadorias, ressalvando o direito adquirido e alguns cargos e funções públicas</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Licença remunerada à gestante nos termos da lei ou de convenção coletiva</li> <li>- Salário-Família aos dependentes dos trabalhadores, nos termos da lei</li> <li>- Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Previdência Social nos casos de doença, invalidez, morte, acidente de trabalho, velhice e reclusão               <ul style="list-style-type: none"> <li>• aposentadoria por tempo de serviço</li> <li>• ajuda à manutenção dos dep. dos segurados de renda baixa</li> <li>• proteção à maternidade notadamente à gestante</li> <li>• proteção ao trabalhador em situação de desemprego</li> <li>• pensão por morte do segurado, aos dependentes</li> </ul> </li> <li>- Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada</li> <li>- Valor da aposentadoria com base na média dos últ. 36 salários corrigidos mês a mês. Garantia de reajuste p/preservação do valor real               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 35 anos serviço p/homem e 30 p/mulher</li> <li>b) com tempo inferior p/trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso</li> <li>c) aos 65 anos de idade</li> <li>d) por invalidez                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• contagem recíproca do tempo de serviço na adm. pública ou atividade privada rural e urbana</li> <li>• aposentadoria às donas de casa contribuintes da Seguridade</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Licença remunerada à gestante nos termos da lei</li> <li>- Salário-Família aos dependentes dos trabalhadores nos termos da lei</li> <li>- Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m.</li> <li>- Benefício mensal de 1 s.m. aos portadores de deficiência sem meios de prover a própria manutenção</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Previdência Social nos casos de ... (idem ao 2º Substitutivo do Relator)</li> <li>- Piso de 1 s.m. p/benefícios de prestação continuada</li> <li>- Valor da aposentadoria igual ao salário integral, garantido o reajuste p/preservação do valor               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 35 anos serviço p/homem, 30 anos p/mulher ou aposentadoria proporcional aos 30 anos p/homem e 25 anos p/mulher</li> <li>b) 30 anos serviço ao professor e 25 anos à professora</li> <li>c) com tempo inferior para trabalho rural, noturno, de revezamento, penoso, insalubre ou perigoso</li> <li>d) 65 anos p/homem e 60 anos p/mulher</li> <li>e) por invalidez                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• contagem recíproca do tempo de serviço na adm. pública ou na atividade privada rural e urbana</li> <li>• aposentadoria aos trabalhadores autônomos, aos desempregados e aos empregados, com base no valor do salário de contribuição</li> <li>• aposentadoria às donas de casa contribuintes da Seguridade</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- Licença remunerada à gestante com duração mínima de 120 dias</li> <li>- Salário-Família aos dependentes</li> <li>- Renda mensal vitalícia aos 65 anos de idade no valor de 1 s.m.</li> <li>- Benefício mensal de 1 s.m. aos portadores de deficiência sem meios de prover a própria manutenção</li> </ul>



TABELA A.1  
BENEFÍCIO DO SEGURO DESEMPREGO POR FAIXA  
DE SALÁRIO MÍNIMO (\*)  
 (Programa Atual)

SALÁRIO MENSAL (Cz\$)	VALOR MENSAL DO BENEFÍCIO		VALOR MÁXIMO DO BENEFÍCIO (4 Meses)
	Em Cz\$	% sobre Salá rio Anterior	
2.159,00 (1 S.M.)	1.511,30	70,00	6.045,20
4.318,00 (2 S.M.)	2.159,00	50,00	8.636,00
6.477,00 (3 S.M.)	3.238,50	50,00	12.954,00
8.636,00 (4 S.M.)	3.238,50	37,50	12.954,00
10.795,00 (5 S.M.)	3.238,50	30,00	12.954,00
12.954,00 (6 S.M.)	3.238,50	25,00	12.954,00
15.113,00 (7 S.M.)	3.238,50	21,43	12.954,00
17.272,00 (8 S.M.)	3.238,50	18,75	12.954,00
19.431,00 (9 S.M.)	3.238,50	16,67	12.954,00
21.590,00 (10 S.M.)	3.238,50	15,00	12.954,00

FONTE: SES/MTB.

(\*) Foi utilizado como base de cálculo o salário mínimo de referência vigente em outubro de 1987.

TABELA Nº A.2  
BENEFÍCIO DO SEGURO DESEMPREGO  
POR FAIXA SALARIAL (\*)  
 (Programa Proposto)

SALÁRIO MENSAL (Cz\$)	VALOR MENSAL DO BENEFÍCIO		VALOR MÁXIMO DO BENEFÍCIO
	Em Cz\$	% sobre Salá- rio Anterior	
6.240 (1 PNS)	5.709,6	91,5	22.838,4
12.480 (2 PNS)	9.984,0	80,0	39.936,0
18.720 (3 PNS)	14.976,0	80,0	59.904,0
24.960 (4 PNS)	16.848,0	67,5	67.392,0
31.200 (5 PNS)	18.720,0	60,0	74.880,0
37.440 (6 PNS)	19.344,0	51,7	77.336,0
43.680 (7 PNS)	19.968,0	45,6	79.920,0
49.920 (8 PNS)	20.592,0	41,6	82.368,0
56.160 (9 PNS)	21.216,0	37,7	84.864,0
62.400 (10 PNS)	21.624,0	34,6	86.496,0
68.640 (11 PNS)	21.840,0	31,8	87.360,0
74.880 (12 PNS)	21.840,0	29,2	87.360,0
81.120 (13 PNS)	21.840,0	26,9	87.360,0
87.360 (14 PNS)	21.840,0	25,0	87.360,0

(\*) Foi utilizado como base de cálculo o piso nacional de salários vigente em março de 1988.

TABELA Nº A.3  
 APLICAÇÕES DO FINSOCIAL EM ALGUNS PROGRAMAS SELECIONADOS

1986

ORGÃOS SETORIAIS E PROGRAMAS	CZ\$ MIL DE 1986 (+)	PART. % S/ TOTAL
<b>TOTAL APLICADO</b>	<b>22.011.694</b>	<b>100,00</b>
<b><u>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO</u></b>		
- Suplementação Alimentar e Nutricional	5.020.000	22,81
- Educação Pré escolar	-	0,00
- Assistência Médico-hospitalar	99.200	0,45
<b><u>MINISTÉRIO DA SAÚDE</u></b>		
- Suplementação Alimentar e Nutricional	2.706.077	12,29
- Doenças Transmissíveis	335.984	1,53
- Grandes Endemias	922.747	4,19
- Assistência Médico-hospitalar	230.742	1,05
- Infraestrutura Serv. Básicos de Saúde	832.590	3,78
- Distribuição de Medicamentos	1.090.000	4,95
- Sangue e homo Derivados	76.100	0,35
- Auto Suficiência em Imunobiológicos	236.300	1,07
- Saneamento Básico	226.200	1,03
<b><u>MINISTÉRIO DO INTERIOR</u></b>		
- Suplementação Alimentar e Nutricional	-	0,00
- Assistência Médico-hospitalar	-	0,00
- Saneamento Básico	84.000	0,38
<b><u>MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO</u></b>		
- Saneamento Básico	779.776	3,54
<b><u>MINISTÉRIO PREVIDÊNCIA ASSISTÊNCIA SOCIAL</u></b>		
- Suplementação Alimentar e Nutricional	-	0,00
- Distribuição de Medicamentos	-	0,00
- Assistência Médico-hospitalar	-	0,00
- Primeiro a Criança	710.000	3,23
<b><u>MINISTÉRIO DA AGRICULTURA</u></b>		
- Abastecimento Popular	350.000	1,59
<b><u>MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO</u></b>		
- Suplementação Alimentar e Nutricional	-	0,00
<b><u>PR - SECRET. ESPECIAL DE AÇÃO COMUNITÁRIA</u></b>		
- Suplementação Alimentar e Nutricional	586.354	2,66
- Ação Comunitária	700.000	3,18
<b><u>PR - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO</u></b>		
- Abastecimento Popular	-	0,00
- Estímulo Pequeno Produtor Alimentos	163.000	0,74
- Saneamento Básico	5.886	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>15.154.956</b>	<b>68,85</b>

FONTE: IPEA - FINSOCIAL. Consolidação de Informações, em Mozart de Abreu e Outros, FINSOCIAL-ANÁLISE SUMÁRIA DO FUNCIONAMENTO 1982/1986.

(+) Utilizado o IGP-DI

## TABELA Nº A.4

ESTIMATIVA DO FUNDO DE SEGURIDADE SOCIAL

(Em CZ\$ mil)

	1984
1 - RECEITAS DO FPAS	<u>19 873 470</u>
- Contribuição do Empregador e do Segurado	17 081 372
- Contribuição da União	2 198 035
- Outras Receitas	594 063
2 - RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO	<u>2 016 587</u>
- Ministério da Saúde	524 174
- Ministério da Previdência e Assistência Social	1 492 413
3 - CONTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS S/LUCRO	
Alíquotas: 1%	1 133 072
2%	2 266 146
3%	3 399 218
4%	4 532 291
5%	5 665 364
4 - CONTRIBUIÇÃO S/RENDA AGRÍCOLA	593 000
5 - CONTRIBUIÇÃO S/LOTÉRIAS (FAS + IR S/LOTÉRIAS)	501 488
6 - CONTRIBUIÇÃO S/PATRIMÔNIO LÍQUIDO	193 500
7 - FUNDO DE GARANTIA DO PATRIMÔNIO INDIVIDUAL (FGTS)	3 820 721
8 - FUNDO DE GARANTIA DO SEGURO-DESEMPREGO (PIS/PASEP)	3 156 282

- NOTAS: (1) Balanços do FPAS.
- (2) Despesa realizada dos Ministérios.
- (3) "Proxy" do lucro bruto das empresas descontadas as receitas de exportação, com base no cadastro do IRPJ.
- (4) Estimativa do CAE/SRF. Corresponde a perda de arrecadação do imposto de renda pela aplicação de critério de destinar a tributação apenas 50% da renda agrícola, após inúmeras deduções.
- (5) Corresponde à arrecadação do imposto de renda sobre as Loterias e aos recursos provenientes destas que hoje compõem o FAS.
- (6) Textos para Discussão Interna nº 104 - IPEA/INPES, março de 84.
- (7) Arrecadação do FGTS descontados os saques relativos aos patrimônios anteriormente acumulados.
- (8) Arrecadação do PIS-PASEP descontados os saques relativos aos patrimônios anteriormente acumulados.

TABELA Nº A.5

ESTIMATIVA DO IMPACTO DA PROPOSTA DO FUNDO NACIONAL DE  
SEGURIDADE SOCIAL (1984)

	FNSS	FGPI	FGSD	S A U D E		PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (4)	
	CZ\$ MIL	CZ\$ MIL	CZ\$ MIL	CZ\$ MIL	ACRÉSCIMO EM RELAÇÃO A SITUAÇÃO ATUAL (6)	CZ\$ MIL	ACRÉSCIMO EM RELAÇÃO A SITUAÇÃO ATUAL
ALTERNATIVA I (2)	35 820 412	3 820 721	3 156 282	8 653 023	51,7	20 190 386	35,6
ALTERNATIVA II (3)	37 430 236	3 820 721	3 156 282	9 135 970	60,2	21 317 263	43,2

- NOTAS:
- (1) A proposta do Fundo Nacional de Seguridade Social consta do Relatório da Comissão da Ordem Social da Constituinte de 9.Jul. 1987.
  - (2) Inclui apenas a parcela do FINSOCIAL que foi destinada ao Ministério da Saúde e ao MPAS em 1984.
  - (3) Inclui toda a arrecadação do FINSOCIAL
  - (4) Corresponde às despesas do INPS, IAPAS, LEA e FUNABEM, hoje financiadas pelo Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS.
  - (5) FNSS - Fundo Nacional de Seguridade Social  
FGPI - Fundo de Garantia do Patrimônio Individual (arrecadação do atual FGIS)  
FGSD - Fundo de Garantia do Seguro-Desemprego (arrecadação do atual PIS-PASEP)
  - (6) Foi utilizada a estimativa dos gastos federais com saúde apresentada em A. Médice e P.L. Barros da Silva. Financiamento e gasto do setor saúde no Brasil até 1986: Balanço, Perspectivas e Opções de Política.



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

EDITADOS A PARTIR DE JANEIRO DE 1986

- 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.
- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô 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", Gutemberg 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 W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.R. de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio 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 Iwakami 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 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 1: Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 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 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 3: Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4: Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 5: Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fábio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.
- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando A. Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.



- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio S. Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando A. Rezende da Silva e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.
- Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.
- Nº 123 - "O Orçamento Brasileiro: seu Processo Atual e as Reformulações Propostas no Projeto Constitucional", Maria da Conceição Silva, Novembro 1987, 30 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (quadrimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Série Monográfica; Série PNPE; Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO); Relatório Interno; Informes Conjunturais; Boletim Conjuntural; Série Estudos sobre Economia do Setor Público (ESEP) e Série Fac-Símile.