

PIS/PASEP: Dez Anos de Experiência

CHRISTINE ANN ASSIS
SHEILA NAJBERG*

Introdução

No início da década dos 70 foram criados o Programa de Integração Social — PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, cuja essência era dar ao trabalhador parcela dos lucros gerados pelas empresas, mantendo-se, entretanto, a maior parte destes recursos disponível para aplicação em novos investimentos.

O PIS, criado pela Lei Complementar n.º 7, em setembro de 1970; e o PASEP, instituído em dezembro de 1970, pela Lei Complementar n.º 8, possibilitaram a centralização de parcela dos tributos pagos pelas empresas e sua distribuição, *a posteriori*, para a massa de assalariados. Esses programas visavam, basicamente, a duas metas bem distintas: a primeira, de caráter predominantemente social, de “promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento

das empresas”(1), e a segunda, de origem econômica, de “possibilitar a acumulação de recursos que seriam aplicados visando o aumento da produção nacional”(2).

O objetivo do presente trabalho é fazer uma breve análise do planejamento e funcionamento dos fundos PIS e PASEP, ao longo desses 10 anos de existência.

Dois trabalhos anteriores, da autoria de Pastore & Mendonça (1972) e Oliveira (1975), projetaram a evolução do fundo PIS e analisaram a sua importância no crescimento futuro da economia. Pastore & Mendonça basearam o seu trabalho num modelo de simulação que previa o crescimento do patrimônio líquido. Oliveira, utilizando o modelo proposto por Mendonça & Pastore, além de atualizar as previsões, fazia uma análise das aplicações feitas pela Caixa Econômica Federal (CEF) até o final de 1973.

* Da PUC/RJ e do BNDE, respectivamente.

(1) LEI Complementar n.º 7, 07.09.70.

(2) RESOLUÇÃO BCB n.º 174, 25.02.71.

Este artigo está estruturado em 5 seções. Na seção 1 descrevemos, em linhas gerais, a sistemática de funcionamento desses programas. Na seção seguinte, comparamos a evolução das suas arrecadações e de seus patrimônios líquidos, em relação aos principais instrumentos de poupança interna. Na seção 3 apresentamos uma análise das aplicações destes programas de 1974 a 1980, sob três óticas distintas: setorial, regional e financeira. Por último, fazemos um breve resumo dos principais pontos desenvolvidos neste trabalho.

1 Sistemática de Funcionamento

PIS

Este programa é composto de depósitos mensais efetuados pelas empresas privadas na Caixa Econômica Federal. De maneira a não trazer ônus adicional para as empresas, as contribuições ao PIS tiveram, como contrapartida, uma redução no Imposto de Circulação de Mercadorias (Resolução n.º 65

do Senado, setembro de 1975). A tabela 1 permite que se tenha uma visão clara dessas arrecadações e, de forma a facilitar essa análise, as empresas foram agrupadas de acordo com a natureza de suas operações.

Em julho de 1971, o programa efetivamente começou, recebendo as primeiras contribuições mensais. Esses depósitos foram calculados com base no faturamento de janeiro; portanto, com uma defasagem de 6 meses. Seu exercício financeiro ficou definido como sendo de 1.º de julho até 30 de junho do ano seguinte.

Os recursos do PIS são canalizados, para a concessão de créditos diretos ou indiretos, às atividades dos diversos setores da economia nacional, mediante operações de financiamento e investimento. A remuneração desses recursos, por lei, nunca pode ser inferior à correção monetária (segundo os índices aplicáveis às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional — ORTN), mais juros de 3% a.a. Na eventualidade de isto

TABELA 1
ENQUADRAMENTO DAS EMPRESAS PARA DETERMINAÇÃO DOS TIPOS DE CONTRIBUIÇÃO DEVIDOS,
RESPECTIVAS BASES DE CÁLCULO E ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO

Grupo de Enquadramento	Classificação dos Contribuintes segundo a Natureza das Operações	Tipos de Contribuições Devidas	Percentuais Fixados S/Base de Cálculo					Data de Vencimento		
			Base de Cálculo	1971	1972	1973	1974		1975	1976 e anos subsequentes
1º Grupo	Empresas com finalidade lucrativa que vendam mercadorias ou mercadorias e serviços e associadas a sociedades cooperativas.	Contribuição referente à dedução do Imposto de Renda devido.	I.R. de vido ou como se fosse de vido.	2,000	3,000	5,000	5,000	5,000	5,000	Moldes e prazos do I.R.
		Contribuição com recursos próprios sobre faturamento (Receita Bruta Operacional-art.157 do Regulamento do Imposto de Renda).	Receita Bruta Operacional	0,150	0,250	0,400	0,500	0,625	0,750	Dia 10 de cada mês
2º Grupo	Bancos, Financeiras, Seguradoras e Empresas que não realizam operação de venda de mercadorias.	Contribuição referente à dedução do Imposto de Renda devido ou como se fosse devido.	I.R. de vido ou como se fosse devido	2,000	3,000	5,000	5,000	5,000	5,000	Moldes e prazos do I.R.
		Contribuição com recursos próprios sobre a parcela do Imposto de Renda devido ou como se fosse devido.	I.R. de vido ou como se fosse devido.	2,000	3,000	5,000	5,000	5,000	5,000	Moldes e prazos do I.R.
3º Grupo	Entidades de Fins não Lucrativos	Contribuições com recursos próprios de 1% sobre a folha de pagamento	Folha de Pagamento Mensal	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	Dia 10 de cada mês

Fonte: PAIXÃO, F. *Legislação e Normas do PIS*, Ed. Síntese, p.229.

ocorrer, o órgão responsável pela aplicação do fundo terá de arcar com a diferença, e assegurar, com seus próprios recursos, o mínimo estipulado. É o retorno desses recursos, acrescido das arrecadações do exercício, que compõe o total de recursos disponível para novos investimentos.

Qualquer empregado de empresa privada é participante do PIS, não havendo distinção quanto à espécie de emprego ou a condição do indivíduo. Também participa o trabalhador avulso que prestar serviços, mesmo sem vínculo empregatício.

A Caixa Econômica Federal, administradora do programa, para ter um cadastro atualizado de todos os assalariados, recebe anualmente informações através de um formulário conhecido como RAIS — Relação Anual de Informações Sociais. Esse formulário é preenchido pelas empresas e contém, além do seu CGC, a relação de todos os empregados com os respectivos tempos de serviço e remuneração.

A distribuição dos recursos do fundo é feita após o término do seu exercício financeiro, isto é, a partir de julho. Corresponde à soma de todas as arrecadações relativas àquele exercício. Sua divisão independe das contribuições de cada uma das empresas em particular, mas sim do total creditado por todas elas no fundo.

Os critérios utilizados para o rateio são:

- a. 50% do valor total destinado ao fundo são função do montante de salários recebidos no período pelo empregado;
- b. 50% restantes são função do tempo de serviço dos beneficiários.

Os patrimônios individuais são ainda acrescidos do retorno das aplicações realizadas anteriormente, com recursos do fundo. Caso se queira, é permitida a retirada dos juros, embora tenha de ser mantida a sua correção monetária.

Em alguns casos especiais, como casamento, aposentadoria, invalidez ou morte, é

facultativo aos cadastrados o saque integral de seu patrimônio.

PASEP

Este programa é composto de recursos recolhidos mensalmente ao Banco do Brasil S.A., pela Administração Pública. Seus critérios de contribuição não são homogêneos e seus percentuais de arrecadação foram modificados ao longo dos anos. A seguir fornecemos um resumo dessas variações.

A União, Estados, Municípios, Distrito Federal e territórios, contribuem com um percentual das suas receitas efetivamente arrecadadas: no ano de 1971 contribuíram com 1%; no ano de 1972 com 1,5% e no ano de 1973 e subseqüentes com 2%.

As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações da administração pública contribuem com um percentual sobre as suas receitas de orçamento: no ano de 1971 contribuíram com 0,4%; no ano de 1972 com 0,6% e no ano de 1973 e subseqüentes com 0,8%.

Todos esses depósitos, como no PIS, são calculados com uma defasagem de 6 meses.

Os participantes deste programa são os servidores civis e militares, em atividade, da Administração Pública.

O cálculo de cada patrimônio é semelhante àquele utilizado no outro programa referido, 50% proporcionais ao tempo de serviço e os restantes 50% proporcionais ao salário percebido.

A cada participante é permitida, uma vez ao ano, a retirada de parcela desse patrimônio no valor correspondente aos juros, retornados naquele exercício financeiro, das aplicações feitas com recursos do PASEP. Em algumas ocasiões especiais, como a transferência para a reserva, assim como as demais consideradas no PIS, é permitido o saque integral do patrimônio.

JUNÇÃO DOS FUNDOS

O PIS e o PASEP, embora criados com os mesmos objetivos, tiveram, em função de suas diferentes legislações, evoluções diferenciadas.

Sendo os seus patrimônios distintos, aplicá-los às mesmas taxas não era suficiente para assegurar rendimentos iguais. Era necessário unificar os fundos, distribuindo entre os participantes de ambos os programas o total dos rendimentos. Assim, em 11 de setembro de 1975, através da Lei Complementar n.º 26, foi decretada a junção desses fundos.

A partir do exercício financeiro de 1976, os benefícios tornaram-se iguais, sendo calculados ainda com base nos critérios estabelecidos nas Leis Complementares n.ºs 7 e 8, sem contudo afetar os saldos das contas individuais existentes até 30 de junho de 1976.

ABONO SALARIAL

Passados alguns anos de funcionamento, o governo modificou a legislação do PIS e do PASEP, de modo que suas finalidades, como mecanismo de redistribuição de renda e de formação de poupança, fossem melhor e mais prontamente atingidas.

Foi instituída, em 11 de setembro de 1975, através da Lei Complementar n.º 26, a distribuição de um salário mínimo a todos os participantes cadastrados há pelo menos cinco anos e que recebem um salário mensal ou inferior a cinco vezes o respectivo salário mínimo regional, além de permitir aos demais o saque de seus rendimentos anuais. Entretanto, como mais de 90% dos assalariados ganham até cinco salários mínimos, a criação desse abono salarial, ou 14.º salário como também é conhecido, pode vir a ocasionar uma descapitalização do fundo. Nesse sentido, até hoje, cinco anos após sancionada a Lei, são ainda discutidas propostas alternativas que garantam uma redistribuição de renda concomitante ao crescimento do fundo.

2. Evolução do PIS/PASEP

ARRECADAÇÕES

O total dos recursos arrecadados pelo PIS depende basicamente do lucro e do faturamento das empresas privadas. Na realidade, o comportamento deste fundo é um reflexo do ritmo de crescimento da atividade econômica do País.

A tabela 2 mostra o valor das arrecadações do PIS e do PASEP nos exercícios de 1972 a 1980. Notamos que o crescimento das arrecadações do PIS foi acentuado até junho de 1977. Tal situação é, em grande parte, decorrente da demora no cadastramento das empresas privadas. O pioneirismo do programa, aliado à falta de um controle mais efetivo das arrecadações, foram fatores que contribuíram para este atraso. Desde 1978 o crescimento real tem sido em torno de 4% a.a., inferior à taxa média do crescimento do produto interno bruto no período (5,7%)⁽³⁾.

É importante ressaltarmos os efeitos da inexistência de uma fiscalização mais efetiva no volume de arrecadação. Segundo dados da CEF, cerca de 30% das empresas privadas no País não recolhem cotizações ao PIS. Levando ainda em consideração que, por falta de controles cruzados, muitas das empresas que contribuem o fazem baseadas em dados de faturamento e imposto de renda bem inferiores àqueles apresentados à

(3) Em fundo de os recolhimentos das empresas estarem baseados em faturamentos realizados há seis meses, o exercício financeiro do PIS/PASEP, encerrado a cada 30 de junho, corresponde à atividade econômica do ano anterior. Assim, ao longo deste trabalho, sempre que comparamos valores do PIS/PASEP levamos em consideração esta defasagem. Por exemplo, sendo o nosso objetivo na tabela 2 estimar o crescimento real das arrecadações e tendo em vista que os recolhimentos efetuados entre 01/7/75 e 30/6/76 equivalem a faturamentos entre 01/01/75 e 31/12/75, utilizamos como deflator daquele exercício o IGP relativo ao ano de 1975.

TABELA 2
ARRECADAÇÃO DO PIS E DO PASEP
1972 — 1980

Exercício(a)	PIS			PASEP		
	Valor em milhões de cruzeiros	Crescimento nominal	Crescimento real(b)	Valor em milhões de cruzeiros	Crescimento nominal	Crescimento real(b)
1972	642	—	—	644	—	—
1973	1.371	114	82	1.375	114	88
1974	3.061	123	94	2.334	70	47
1975	5.591	83	42	3.546	52	18
1976	9.362	67	31	5.333	50	18
1977	16.691	78	26	8.877	66	18
1978	24.621	48	3	13.130	48	4
1979	35.480	44	4	20.274	54	11
1980	56.954	60	4	32.680	61	5

Notas: (a) Posição em 30 de junho.

(b) O crescimento real foi estimado utilizando como deflator o IGP coluna 2, defasado de 1 ano.

Fonte: BNDE.

Receita Federal, fica evidenciada a importância de um órgão que se responsabilize por esta fiscalização.

O cadastramento das entidades que contribuem para o PASEP aconteceu mais rapidamente, tendo terminado no exercício de 1974. No período de 1975 a 1977, a taxa de crescimento real das arrecadações foi 18%, enquanto que nos anos de 1978 a 1980 a taxa flutuou entre 4 e 11%.

Na atual conjuntura, alguns indicadores mostram claramente a existência de uma crise econômica. Desaquecimento de setores industriais importantes, altas taxas de desemprego, entre outros, consubstanciam esta situação.

Assim, é de se esperar que o crescimento das arrecadações do PIS/PASEP, em termos reais, seja cadente no curto prazo.

PATRIMÔNIO LÍQUIDO

O patrimônio do PIS/PASEP depende, além das arrecadações, da taxa de retorno dos investimentos, da correção monetária e dos saques dos cadastrados. A tabela 3 mostra

a evolução do número de cadastrados de cada um desses programas. No primeiro exercício financeiro, a relação de cadastrados do PIS (7.048.000) correspondia a 2,6 vezes o total de beneficiários do PASEP (2.692.000). Em junho de 1980 essa relação se elevou para 5,4 (25.614.000 cadastrados no PIS para 4.711.000 cadastrados no PASEP). A tabela 4 contém os valores desses patrimônios entre os exercícios de 1972 a 1980. Podemos observar que inicialmente os patrimônios eram equivalentes, mas, em função de crescimentos diferenciados, o patrimônio do PIS, em julho de 1980, representava um valor duas vezes maior que o do PASEP.

Em termos reais, as taxas de crescimento dos patrimônios de ambos os programas vêm decrescendo, tendo atingido inclusive taxas negativas de crescimento no exercício de 1980. Uma das causas é a defasagem existente entre as taxas de aplicação (ORTN + 5,5% a.a., em média) e as taxas de inflação, trazendo como consequência retorno real negativo.

A evolução das retiradas de junho de 1977 a junho de 1980 é apresentada na tabela 5.

TABELA 3

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CADASTRADOS DO PIS E PASEP
1972 — 1980

Exercício(a)	PIS		PASEP	
	Número de cadastrados em mil	Crescimento em percentagem	Número de cadastrados em mil	Crescimento em percentagem
1972	7.048	—	2.692	—
1973	9.445	34	3.013	12
1974	11.896	26	3.351	11
1975	14.224	20	3.818	14
1976	16.560	16	4.292	12
1977	18.806	14	4.659	9
1978	20.932	11	4.740	2
1979	23.766	14	4.562	4(b)
1980	25.614	8	4.711	3

Notas: (a) valores no final do exercício financeiro; posição em 30 de junho.

(b) ano excepcional em função de terem sido eliminados os duplos cadastros, passando a vigorar o mais antigo (Decreto n.o 78276).

Obs.: Uma vez que os dados de cadastramento do PIS referem-se ao ano civil, a série apresentada corresponde à média móvel calculada com os valores de dois anos consecutivos.

Exceção feita ao último número, que corresponde ao total de cadastrados em dezembro de 1980.

Fonte: BNDE.

TABELA 4

EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO DO PIS E DO PASEP
1972 — 1980

Exercício(a)	PIS			PASEP		
	Valor em milhões de cruzeiros(c)	Crescimento nominal	Crescimento real(b)	Valor em milhões de cruzeiros	Crescimento nominal	Crescimento real(b)
1972	642	—	—	644	—	—
1973	2.010	213	172	2.146	233	189
1974	5.158	169	107	4.799	117	67
1975	10.837	105	65	9.559	118	76
1976	20.388	94	38	15.584	39	1
1977	45.202	110	44	27.396	106	41
1978	81.225	87	36	44.156	66	21
1979	137.667	67	15	73.605	55	7
1980	263.716	92	4	131.759	79	10

Notas: (a) Posição em 30 de junho.

(b) O Crescimento real foi estimado utilizando como deflator IGP coluna 2.

(c) Exclui as Reservas para Risco de Crédito e Ajuste de Cotas.

Fonte: BNDE.

TABELA 5
EVOLUÇÃO DOS SAQUES DE COTAS DO PIS E DO PASEP
(em milhões de cruzeiros)

Exercício ^(a)	Discriminação				
	Saques pagos ^(b) (1)	Patrimônio ^(c) (2)	(1) ÷ (2)x100	Total das arrecadações (3)	(1) ÷ (3)x100
1977	3.108	72.598	4,3	25.568	12,1
1978	4.665	125.381	3,7	37.751	12,3
1979	10.345	211.272	4,9	55.754	18,6
1980	20.800	395.475	5,3	89.634	23,2

- Notas: (a) Posição em 30 de junho.
(b) Corresponde ao total autorizado de saques (abono, rendimentos e retirada integral das cotas).
(c) Exclui as Reservas para Risco de Crédito e Ajuste de Cotas.

Fonte: BNDE.

TABELA 6
COMPARAÇÃO DAS ARRECADAÇÕES E PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO PIS E DO PASEP COM O PRODUTO INTERNO BRUTO

Exercício ^(a)	Arrecadações PIS/PASEP	Porcentagem do PIB ^(b)	Patrimônio líquido	Porcentagem do PIB ^(b)
1972	1.286	0,5	1.286	0,5
1973	2.746	0,8	4.156	1,1
1974	5.395	1,1	9.957	2,0
1975	9.137	1,3	20.396	2,8
1976	14.695	1,5	35.972	3,6
1977	25.568	1,6	72.598	4,7
1978	37.751	1,6	125.381	5,4
1979	55.754	1,6	211.272	6,0
1980	89.634	1,6	395.475	6,8

- Notas: (a) Valores no final do exercício. Posição em 30 de junho.
(b) PIB do ano anterior.

Fonte: BNDE.

Os saques cresceram de 4,3% do patrimônio em 1977 para 5,3% em 1980.

O grande responsável pelo aumento de recursos distribuídos é, sem dúvida alguma, o contínuo crescimento do número de beneficiários com direito ao abono salarial. No exercício financeiro de 1977, o total autorizado de saques equivalia a 12,1% das arrecadações daquele exercício; em 1980 este percentual elevou-se para 23,2%. A tendência é que o volume de abonos concedi-

dos represente, a cada ano, um percentual maior do total distribuído, devido ao número crescente de beneficiários (vide tabelas 3 e 5).

A importância do PIS/PASEP na economia pode ser analisada comparando-se o valor das arrecadações com os principais instrumentos de poupança no País e com o produto interno bruto (PIB). Notamos, pela tabela 6, que as arrecadações do PIS/PASEP estabilizaram-se em torno de 1,6% do PIB

desde 1977, o que era de se esperar, uma vez que as arrecadações dependem do valor do produto e dado que o percentual de contribuição tem sido mantido constante. A comparação entre o patrimônio líquido e o PIB, apresentada na tabela, é apenas ilustrativa, uma vez que a comparação de um estoque (patrimônio) com um fluxo (PIB), não é estritamente correta. Vemos que o patrimônio líquido cresceu de 0,5% do PIB em 1972, para 6,8% em 1980.

A priori é difícil determinarmos se a existência desses programas tornou disponível um maior volume de recursos para aplicação em investimentos. Pois, partindo-se da premissa de que a criação do PIS/PASEP basicamente não gerou acréscimo total dos tributos, mas apenas direcionou parcela dos impostos já existentes para investimentos produtivos, seria necessário sabermos como estes recursos eram anteriormente utilizados pelo Estado, dado de que não dispomos.

Portanto, para avaliar a importância do PIS/PASEP como instrumento de poupança, utilizamos a tabela 7, que compara as arrecadações com os fluxos anuais de haveres financeiros e com emissões de capital. Observa-se uma tendência crescente nas relações entre as arrecadações e os haveres

entre 1972 e 1980, com exceção dos Depósitos de Poupança. Isso implica que as arrecadações do PIS/PASEP têm crescido a taxas maiores do que as dos haveres financeiros. A importância do fundo PIS/PASEP como fonte de recursos para investimento é facilmente verificada: no exercício de 1980, as arrecadações eram iguais a 38% do aumento dos Depósitos de Poupança, 66% do aumento dos Depósitos a Prazo Fixo, 182% das emissões de Letras de Câmbio, 23% das emissões de Capital e 107% das aquisições de ORTN e LTN pelo público. Examinando a tabela 7, vê-se que as relações entre arrecadações e os haveres financeiros têm sofrido algumas variações bruscas durante este período. As arrecadações seguem o crescimento do PIB, ao qual estão ligadas por definição. Estas variações, portanto, são basicamente reflexos das mudanças institucionais ocorridas na regulamentação de Depósitos a Prazo Fixo e na operação de vendas de ORTN e LTN, com influência em todo o Sistema Financeiro.

A tabela 8 relaciona as arrecadações do PIS/PASEP com a Poupança Líquida do Setor Privado e a Poupança do Setor Governo, medidas pelas Contas Nacionais. As arrecadações do PIS/PASEP são consideradas como tributos diretos do setor governo nas Contas Nacionais, enquanto que os saques

TABELA 7

ARRECADAÇÕES DO PIS E DO PASEP COMO PERCENTAGEM DE VÁRIOS HAVERES FINANCEIROS

Exercício ^(a)	Total de depósitos de poupança ^(b)	Total de depósitos a prazo fixo ^(b)	Letras de Câmbio ^(b)	Emissões de Capital ^(b)	ORTN e LTN com o público ^(b)
1972	76,1	25,5	n.d.	n.d.	12,0
1973	69,7	35,7	n.d.	7,7	22,6
1974	84,2	61,6	n.d.	10,0	57,0
1975	61,7	117,5	65,0	15,0	65,6
1976	55,9	69,6	188,7	14,7	44,3
1977	48,9	140,6	193,7	18,6	26,9
1978	54,1	63,6	300,0	20,7	133,4
1979	50,1	60,1	423,1	21,4	50,7
1980	38,2	65,7	181,5	23,0	107,3

Notas: (a) Valores no final do exercício financeiro. Posição em 30 de junho.

(b) Fluxo anual, defasado de 1 ano.

Obs.: n.d. = não disponível.

Fontes: BNDE, BANCO CENTRAL, CONJUNTURA ECONÔMICA.

são transferências ao consumidor e o resíduo entra no item "outras transferências ao setor privado"⁽⁴⁾. Mesmo levando em consideração que o valor da Poupança Líquida do Setor Privado é tirado como resíduo na Conta Consolidada de Capital, apresentamos estes valores a título de ilustração.

TABELA 8

RAZÕES ENTRE ARRECADAÇÕES DO PIS E DO PASEP E A POUPANÇA LÍQUIDA DO SETOR PRIVADO E A POUPANÇA DO SETOR GOVERNO

Exercício(a)	Arrecadações/ Poupança Lí- quida do Setor Privado(b)	Arrecadações/ Poupança do Setor Gover- no(b)
1972	3,9	7,8
1973	6,0	13,9
1974	7,8	17,0
1975	8,9	22,6
1976	13,4	34,5
1977	16,1	36,3
1978	15,8	35,8
1979	15,2	54,7
1980	17,7	53,0

Notas: (a) Valores no final do exercício financeiro. Posição em 30 de junho.

(b) Defasadas em 1 ano.

Fonte: BNDE, CENTRO DE CONTAS NACIONAIS.

Notamos que as arrecadações do PIS/PASEP cresceram rapidamente, de 3,9% da Poupança Líquida do Setor Privado em 1972, para 17,7% em 1980, tendo atingido esse percentual desde 1977. Durante este período a Poupança Líquida do Setor Privado em relação ao Produto Interno Líquido (PIL) decresceu de 14,6% para 10,4%, isto é, a criação do PIS/PASEP tornou disponível um grande volume de recursos na mesma época em que a Poupança de Setor Privado estava crescendo a uma taxa inferior à taxa de crescimento do PIL.

Em relação à Poupança do Setor Governo, as arrecadações do PIS/PASEP cresceram

(4) CENTRO DE CONTAS NACIONAIS. Sistema de contas nacionais, setembro de 1974. p. 17.

de 7,8% em 1972 para 53,0% em 1980. Neste período houve um acréscimo na relação entre Poupança do Setor Governo e o PIL, que subiu de 7,4% em 1971 para 11,4% em 1979.

Em resumo, as arrecadações do PIS/PASEP na década dos 70 tornaram-se importantes no financiamento de investimentos por causa de seu vulto em relação aos demais haveres financeiros. Paralelamente, na mesma época a poupança líquida do setor privado diminuiu em relação ao PIL.

Finalmente na tabela 9 apresentamos uma comparação entre os dois principais fundos de poupança no País: o PIS/PASEP e o FGTS. Observa-se que as arrecadações do FGTS superaram as do PIS/PASEP nos primeiros anos de funcionamento destes programas, com conseqüente reflexo nos seus patrimônios. A partir de meados de 1977, em função da maior divulgação dos programas e do aumento nas alíquotas de contribuição ao Fundo PIS/PASEP, suas arrecadações tornaram-se maiores do que aquelas do FGTS.

TABELA 9

COMPARAÇÃO ENTRE O PIS/PASEP E O FGTS

Exercício(a)	Arrecadações PIS/PASEP como % da Arrecadação Bruta do FGTS(b)	Patrimônio Lí- quido PIS/ PASEP como % do Patri- mônio Líquido do FGTS
1972	36,5	13,1
1973	55,5	21,8
1974	79,1	47,5
1975	93,4	62,0
1976	98,7	74,3
1977	114,5	91,9
1978	107,8	97,4
1979	103,8	102,5
1980	104,0	113,9

Notas: (a) Valores no final do exercício financeiro. Posição em 30 de junho.

(b) Relativo ao exercício do FGTS encerrado em 30 de dezembro do ano anterior.

Fonte: BNDE, BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO.

3. Análise das Aplicações do PIS/PASEP

CORREÇÃO MONETÁRIA PÓS-FIXADA: REFLEXOS NO PIS/PASEP

A criação do PIS e do PASEP, ao visar à utilização de um mesmo fundo, tanto para o financiamento de atividades produtivas na economia brasileira como para formação de um patrimônio individual para os trabalhadores, traz em si mesma uma contradição.

Enquanto recursos disponíveis para novos projetos, o uso deste fundo teria como pressuposto taxas reduzidas de captação por parte das empresas dispostas a utilizá-los. Já para os assalariados, o baixo custo desses empréstimos significa, antes de mais nada, um ritmo mais lento para a constituição do patrimônio desejado.

A contradição apontada não escapa do conflito estrutural de uma sociedade dividi-

da em classes, cuja aspirações nem sempre podem ser conciliadas.

O Conselho Monetário Nacional houve por bem arbitrar a questão e estipulou taxas máximas e mínimas de juros a serem cobradas quando da utilização deste fundo. É permitido ao BNDE aplicar esses recursos a taxas que variam entre 3,5% e 8,0% a.a. além da variação da ORTN.

Em função da defasagem existente entre o crescimento da ORTN e da inflação real, esta medida só tem beneficiado a classe empresarial. Desde 1972, a ORTN tem-se desvalorizado em relação ao IGP (índice mais próximo da taxa de inflação brasileira); nos anos de 1979 e 1980 esta desvalorização foi de 16,9% e 28,3% enquanto que as taxas médias anuais de aplicação do fundo foram de 5,25% e 5,64%, respectivamente (vide tabelas 10 e 13 adiante). Portanto, em termos reais, as condições de aplicação do fundo vêm sendo extremamente desfavoráveis à classe trabalhadora.

TABELA 10

RELAÇÃO ENTRE ÍNDICE GERAL DE PREÇOS E A RENTABILIDADE DA ORTN

1965 — 1980

Ano	Crescimento da ORTN em percentagem (1)	Crescimento do IGP em percentagem (2)	Valorização da ORTN relativa ao IGP (3) ^(a)
1965-dez.	63,0	34,5	21,6
1966	39,2	38,7	0,3
1967	23,2	24,3	-0,9
1968	25,0	25,3	-0,2
1969	18,5	20,3	-1,5
1970	19,6	19,2	0,3
1971	22,7	19,5	2,6
1972	15,3	15,7	-0,3
1973	12,8	15,5	-2,3
1974	33,3	34,5	-0,9
1975	24,2	29,3	-4,0
1976	37,2	46,3	-6,2
1977	30,1	38,8	-6,3
1978	36,2	40,8	-3,3
1979	47,2	77,8	-16,9
1980	50,7	110,2	-28,2

TABELA 10.1
RESUMO

Ano	ORTN	IGP	Valorização da ORTN relativa ao IGP
1965-1974	6,47	6,67	— 3,0
1975-1979	4,45	6,55	— 32,1
1971-1980	14,26	29,76	— 52,1

Nota: (a) $\left\{ \frac{[100 + (1)]}{[100 + (2)]} \right\} - 100 = (3)$.

Fonte: CONJUNTURA ECONÔMICA. Posição em 21 de dezembro.

Seria adequado que as taxas para uso do PIS/PASEP fossem fixadas em termos reais, e não somente vinculadas à evolução das ORTN, dado que estas últimas não têm sido corrigidas na mesma proporção que a perda real de valor da moeda. Ter-se-ia, assim, uma taxa fixada alguns pontos acima da variação da inflação, se possível inferior às taxas de mercado, acompanhando, em consequência, as variações da inflação e do mercado de crédito, beneficiando ambas as classes.

Uma proposta alternativa seria permitir que a instituição financeira responsável pelas aplicações desses programas tivesse autonomia na definição das taxas cobradas, de forma a compatibilizá-las com as taxas de mercado e, conseqüentemente, não prejudicar o fundo.

ANÁLISE DAS APLICAÇÕES DO PIS/PASEP PELO BNDE

Os recursos do PIS/PASEP vêm-se tornando cada vez mais expressivos para o BNDE. No ano de 1978, este fundo correspondia a 53% do total das aplicações do Banco; em 1980 esse percentual elevou-se para 63%. Praticamente, a metade dos recursos que ingressam anualmente no BNDE correspondem o fundo PIS/PASEP (vide tabela 11).

Durante o período 1968-73 a economia brasileira apresentou elevados índices de crescimento. Para a expansão do parque produtivo nacional foi necessária, além da utilização de poupança interna (razão da criação do PIS e do PASEP) a captação de recursos externos. Desta forma, observa-se a eleva-

TABELA 11
EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO PIS/PASEP
1978 — 1980
(em bilhões de cruzeiros)

Exercício ^(a)	Ingresso de recursos do PIS/PASEP no BNDE (1)	Total de ingressos de recursos do BNDE ^(a) (2)	(1) ÷ (2)x100	Total das aplicações do BNDE (3)	(1) ÷ (3)x100
1978	33,0	73,0	45,0	62,1	53,0
1979	55,8	113,0	49,0	90,2	62,0
1980	87,0	193,5	45,0	138,3	63,0

Nota: (a) Os recursos do BNDE compõem-se basicamente das seguintes fontes: Recursos do PIS/PASEP, Dotação Orçamentária (recursos da União), Empréstimos Nacionais e Externos além do retorno dos financiamentos. Este total de entrada, subtraídos o serviço da dívida e desembolsos diversos do Banco, gera o total das aplicações (3).

Fonte: BNDE.

ção significativa dos empréstimos tomados pelo País no mercado de eurodólares, seja em valores absolutos, seja relativamente a outras fontes externas.

A extraordinária estabilidade da economia mundial, no período que se estende após a Segunda Guerra Mundial até fins da década dos 60, é, em boa parte, responsável pela excelente liquidez que então se verifica no sistema financeiro internacional. A partir daí, precipita-se uma crise estrutural, caracterizada em parte pela elevação dos preços do petróleo.

Para o Brasil, isto significou uma reversão violenta. Ao mesmo tempo em que subiam as taxas de juros da dívida externa (o mercado de euromoeira opera basicamente com taxas flutuantes), passávamos a encontrar dificuldade em realizar nossas exportações, pois a conjuntura mundial era de restrição de gastos e volta ao protecionismo.

Somando, a isto, a quadruplicação do preço do petróleo, pode-se entender a importância de uma estratégia de reequilíbrio na nossa balança de pagamentos.

No início da década dos 70, os itens mais importantes da pauta de importações eram aqueles relativos aos setores de insumos básicos e bens de capital. É de acordo com esta constatação, e pretendendo-se evitar medidas de caráter recessivo, que se adota uma política de investimento voltada para a implementação de uma indústria nacional de bens de capital e insumos básicos.

Considerando-se o prazo médio de quatro anos para a implantação destes projetos, esta tendência se reflete na distribuição setorial das aplicações do PIS/PASEP no período 1974-75, 1978-79 conforme se verifica na tabela 12 (para maiores detalhes vide tabela 14 adiante)⁽⁵⁾.

TABELA 12
EVOLUÇÃO DOS PERCENTUAIS DAS APLICAÇÕES DO PIS E DO PASEP NOS SETORES DE BENS DE CAPITAL E INSUMOS BÁSICOS

Setor	Exercício					
	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1979-1980
Bens de Capital e Insumos						
Básicos	54,3	69,6	79,8	87,4	82,9	74,0
Outros	45,7	30,4	20,2	12,6	17,1	26,0

Fonte: BNDE.

No período 1979-80, em função da segunda onda de aumentos no preço do petróleo e dada uma pauta de importações já bastante comprimida, resolve-se reformular as prioridades de investimentos e privilegiar o setor agrícola de exportação e o setor energético. Esta tendência não pode ser observada ainda, pois os dados trabalhados só vão até 1979-80, sendo bastante influenciados pelo ciclo anterior.

Todavia, já se verifica uma queda na participação da FINAME no total das aplica-

ções; de 47,8% no período 1978-79 para 29,0% em 1979-80. Como se sabe, a FINAME financia a comercialização de máquinas e equipamentos e, portanto, esta queda caracteriza o refluxo na implantação de novos projetos.

Durante todo o período esteve sempre presente, no planejamento dos investimen-

(5) A utilização dos recursos do PIS e do PASEP de 1971 a 1974 pode ser encontrada em NAJBERG (1981).

tos financiados pelo BNDE, o caráter de des-centralização regional, como se verifica na tabela 13, excetuando 1979-80, que deve ser considerado atípico, pelos motivos anteriormente expostos.

Sob a ótica financeira, a preocupação inicial do BNDE, com relação à aplicação dos recursos do PIS e do PASEP, foi a de garantir o máximo retorno possível ao fundo. Enquanto que a taxa média anual de aplicação do BNDE (incluindo aí os recursos do PIS e do PASEP) ficou em torno de ORTN + 5,6% para o exercício de 1947-75, a taxa anual média dos programas para o mesmo período ficou em torno de ORTN + 6,2% (Vide tabela 13).

A massa de recursos do PIS/PASEP era, a princípio, bastante reduzida, contudo o seu

crescimento tornou difícil para o Banco aplicá-la somente a taxas médias elevadas. Constatou-se que uma parcela significativa desses fundos ficava disponível em caixa, portanto sem remuneração, na expectativa de projetos com alto retorno.

A queda na taxa média de juros, a partir de 1975, se deveu à mudança da política de investimentos do BNDE, que optou por aplicar um maior volume do programa mesmo a taxas menos elevadas. Nesta mesma época, o volume de arrecadações apresentava uma alta taxa de crescimento. Tal fato fez com que houvesse uma oferta maior de recursos disponíveis para investimentos produtivos, que por sua vez induziu uma diminuição nas taxas de juros e que, portanto, reforçou a tendência decrescente nas taxas de aplicação do PIS e do PASEP

TABELA 13
EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES DO PIS E DO PASEP, SEGUNDO REGIÕES GEOGRÁFICAS
(EM MILHARES DE CRUZEIROS)

Fundo/Regiões Geográficas	Exercício 74/75		Exercício 75/76		Exercício 76/77		Exercício 77/78		Exercício 78/79		Exercício 79/80	
	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média
PIS	3.666.252	6,08	9.050.368	5,26	13.737.318	5,13	15.754.324	5,23	22.231.973	5,32	45.727.485	5,63
Norte	16.671	6,77	13.548	4,77	17.136	4,90	-	-	-	-	21.600	6,00
Nordeste	334.019	6,38	1.381.138	5,06	3.400.073	5,63	2.998.056	6,04	5.778.144	5,91	3.188.423	6,06
Sudeste	2.622.322	6,05	4.390.551	5,47	3.500.591	4,67	3.878.482	5,31	3.755.218	5,13	14.775.368	6,07
Sul	493.623	5,91	1.178.786	5,43	957.356	5,49	735.999	4,35	1.520.793	5,61	4.799.580	5,72
Centro-Oeste	76.145	6,25	55.739	7,36	42.625	5,21	178.330	5,38	279.720	6,06	587.148	6,86
Inter-Regional	123.472	6,44	2.030.606	4,78	5.819.537	5,05	7.963.457	4,96	10.898.098	5,01	22.355.346	5,23
PASEP	2.532.398	6,28	4.568.709	5,36	6.559.100	5,16	8.402.991	4,96	9.829.318	5,11	19.636.597	5,66
Norte	2.671	7,00	6.151	4,75	-	-	-	-	145.000	5,50	-	-
Nordeste	330.826	6,24	527.586	5,72	886.208	5,64	842.826	5,85	162.532	6,00	2.033.731	6,79
Sudeste	1.657.713	6,12	1.627.301	5,69	1.043.547	5,19	1.782.537	4,66	3.460.799	5,18	6.729.981	5,90
Sul	349.332	6,45	501.486	5,43	239.287	5,10	682.454	4,33	539.905	5,37	3.816.377	5,38
Centro-Oeste	68.082	7,27	31.311	6,72	45.314	7,50	48.134	5,45	71.082	4,92	150.566	5,38
Inter-Regional	123.774	7,48	1.874.874	4,93	4.344.744	5,04	5.065.040	5,01	5.450.000	5,00	6.905.942	5,25
PIS/PASEP	6.198.650	6,16	13.619.077	5,29	20.296.418	5,14	24.157.315	5,13	32.061.291	5,25	65.364.082	5,64
Norte	19.342	6,80	19.699	4,76	17.136	4,90	-	-	145.000	5,50	21.600	6,00
Nordeste	664.845	6,31	1.908.724	5,24	4.286.281	5,63	3.822.882	6,00	5.940.676	5,91	5.222.154	6,34
Sudeste	4.280.035	6,08	6.017.852	5,53	4.544.138	4,79	5.661.019	5,10	7.216.017	5,15	21.505.369	6,02
Sul	842.955	6,13	1.680.272	5,43	1.196.643	5,41	1.418.453	4,34	2.060.698	5,54	8.615.957	5,57
Centro-Oeste	144.227	6,73	87.050	7,13	87.939	6,39	226.464	5,39	350.802	5,83	737.714	6,56
Inter-Regional	247.246	6,69	3.905.480	4,85	10.164.281	5,05	13.028.497	4,98	16.348.098	5,00	29.261.288	5,24

Obs.: - não incluiu as aplicações do Fundo de Participação Social PIS/PASEP.
- a rubrica inter-regional corresponde aos investimentos em obras de infra-estrutura de caráter nacional, bem como as aplicações nas subsidiárias do BNDE.
- taxas nominais em % a.a.

Fonte: BNDE

A taxa global média de aplicação do BNDE, além da variação da ORTN, foi de: 5,3% em 75/76, 4,8% em 76/77 e 4,4% em 77/78 enquanto que o PIS/PASEP foi aplicado nestes mesmos períodos a taxas médias anuais de 5,3%, 5,1% e 5,1%, respectivamente.

Na análise da estrutura patrimonial do BNDE, usualmente se consideram em separado os recursos e as aplicações do PIS/PASEP, de vez que o retorno dessas operações é diretamente incorporado ao fundo. Com as demais fontes de recursos,

PIS/PASEP

o BNDE calcula seu custo financeiro da captação e assim tem definida a sua taxa média de aplicação.

O Banco vem tentando reservar os contratos de maior rentabilidade para as aplicações desses programas, em detrimento de sua própria remuneração. Todavia, tal seleção tem-se tornado cada vez mais comprometida, na medida em que o Banco vem tendo uma redução significativa nas suas fontes de recursos de baixo custo financeiro.

A necessidade do BNDE de captar recursos a elevadas taxas de juros, aliada à de-

fasagem existente entre a taxa de inflação brasileira e as ORTN fez com que a partir de 1978 o BNDE elevasse suas taxas de juros. Contudo, as aplicações do PIS e do PASEP não refletem de forma acentuada este aumento em função de terem sido, na falta de outra alternativa, alocados também em projetos de pouca rentabilidade. Para os exercícios de 78/79 e 79/80, as taxas médias globais do BNDE foram em torno de 4,6% a.a. e 5,5% a.a., ao passo que as do PIS/PASEP foram 5,3% e 5,6% a.a., respectivamente (vide tabela 14).

TABELA 14
EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES DO PIS E DO PASEP, SEGUNDO PROGRAMAS E SUBPROGRAMAS
(EM MILHARES DE CRUZEIROS)

Programas e Subprogramas	Exercício 74/75		Exercício 75/76		Exercício 76/77		Exercício 77/78		Exercício 78/79		Exercício 79/80	
	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média	Valor	Taxa Média
Insumos Básicos	2.970.935	5,79	5.074.955	5,16	5.594.789	5,35	8.785.593	5,26	10.440.527	5,70	27.168.620	6,05
Mineração	59.973	6,31	110.861	5,59	119.358	5,50	76.376	5,76	124.951	7,00	809.154	7,60
Siderurgia	1.762.124	5,10	2.161.511	5,03	591.782	4,79	1.847.433	4,92	2.003.943	5,06	11.419.087	6,15
Metalurgia de não Ferrosos	116.579	5,92	26.393	5,89	31.316	6,16	67.360	6,36	67.491	6,35	1.096.571	6,92
Química e Petroquímica	582.177	6,60	1.515.452	5,19	3.595.013	5,81	2.968.815	6,21	6.200.688	6,05	3.851.024	6,27
Fertilizantes	160.878	7,30	388.865	5,11	506.434	4,10	854.647	5,18	451.547	5,00	1.592.506	7,24
Celulose e Papel	150.348	6,85	639.878	4,97	651.246	4,31	1.078.971	3,64	392.062	6,00	604.726	8,13
Cimento	138.856	7,96	231.995	6,54	99.640	5,00	208.315	5,00	207.846	5,00	524.740	6,45
FIRASE	-	-	-	-	-	-	1.683.676	5,00	1.000.000	5,00	7.270.812	5,00
Equipamentos Básicos	394.372	6,58	4.391.155	4,75	10.587.732	4,98	12.323.319	4,99	16.134.177	5,03	21.244.267	5,08
Bens de Capital e Componentes	394.372	6,58	781.155	4,86	797.732	4,78	1.503.319	4,90	814.177	5,65	1.790.267	5,98
FINAME	-	-	3.610.000	4,73	9.790.000	5,00	10.820.000	5,00	15.320.000	5,00	18.966.000	5,00
IMBRAMEC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	488.000	5,00
Outros Programas	2.833.343	6,49	4.152.967	6,02	4.113.896	5,26	3.048.403	5,37	5.478.587	5,03	16.951.195	5,69
Operações com Agentes	1.346.663	5,97	1.505.658	5,14	1.723.548	4,26	519.242	4,31	3.628.163	4,56	11.665.173	5,24
pequena e média empresa	1.346.663	5,97	1.236.269	5,19	1.663.548	4,23	424.015	4,05	750.223	4,80	1.358.011	5,13
fomento regional	-	-	19.389	3,55	-	-	35.065	3,00	-	-	-	-
fortalecimento dos agentes	-	-	250.000	5,00	60.000	5,00	-	-	160.000	5,00	-	-
financiamento a acionistas	-	-	-	-	-	-	60.162	7,00	2.717.940	4,42	10.307.162	5,26
Modernização de Empresas	251.316	8,00	85.979	7,99	-	-	9.312	4,00	8.613	4,00	-	-
Infra-Estrutura	1.037.220	6,72	2.146.790	6,37	1.864.536	6,04	2.209.058	5,60	1.767.562	6,00	3.621.230	6,61
Desenvolvimento Tecnológico	-	-	7.600	5,00	36.380	6,00	-	-	-	-	-	-
Capitalização de Empresas	-	-	-	-	3.300	4,50	-	-	-	-	298.514	6,21
Outros Projetos	198.144	6,97	406.940	7,04	486.132	5,77	310.791	5,54	74.249	5,37	1.366.278	7,01
Total	6.198.650	6,16	13.619.077	5,29	20.296.417	5,14	24.157.315	5,13	32.061.291	5,25	65.364.082	5,64

Obs.: - não inclui as aplicações do Fundo de Participação Social PIS/PASEP
- taxas nominais em % a.a.

Fonte: BNDE

ATUAÇÃO DO FPS

O Fundo de Participação Social — FPS, criado em 30 de março de 1977, através do Decreto n.º 79459, visava ao fortalecimento do mercado de capitais brasileiro, com a utilização de recursos do PIS e do PASEP

Paradoxalmente, é a própria fragilidade deste mercado de ações o maior impedimento à utilização maciça desses programas na Bolsa, de vez que não tem condições de as-

segurar a rentabilidade anual mínima exigida pelo regulamento (ORTN+3% a.a.).

A atual sistemática de distribuição de rendimentos do PIS/PASEP está assentada na premissa de concessão de benefícios anuais, aliviando eventuais dificuldades econômicas imediatas, contra a alternativa de garantir ao trabalhador um patrimônio de vulto na sua velhice. Torna-se, pois, inviável a utilização de grande parcela desses programas em investimentos em ações (proposta feita

no 3.º Congresso de Companhias Abertas realizado em setembro de 1981), dado que seu propósito maior seria o de permitir às empresas uma capitalização definitiva com exigências de lucratividade somente a médio e longos prazos.

Em 1979, o índice da Bolsa de Valores não conseguiu atingir o mínimo exigido pelo PIS/PASEP. Já no ano de 1980 tal fato não se deu. A valorização da cota do fundo foi de 60%, superando a variação da ORTN + 3% a.a. (55%). No entanto, este ano deve ser considerado atípico, pois em função da prefixação da correção monetária em 45% e da variação cambial em 40%, o mercado de ações era um dos poucos espaços em que o investidor tinha alguma mobilidade e chance de remunerar suas aplicações sem perder para a inflação.

Mostra-se necessária a criação de outras poupanças de médio e longo prazos para serem investidas no capital das empresas. A política de distribuição anual de rendimento faz com que o PIS e o PASEP não possam ser aplicados no mercado acionário de forma integral. Com todos esses entraves, o patrimônio do FPS é bastante significativo; no exercício de 1979 correspondeu a Cr\$ 2,8 bilhões, em 1980 a Cr\$ 5,4 bilhões e em 1981 a Cr\$ 8,1 bilhões.

Conclusão

No início da década dos 70 foram criados o Programa de Integração Social — PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, com o objetivo de conceder ao trabalhador brasileiro participação nos lucros gerados pelas empresas estabelecidas no País.

Paralelamente, a concepção de funcionamento destes fundos previa a utilização de parcela dos recursos assim formados no desenvolvimento das empresas nacionais.

Hoje, já passados mais de dez anos, pode-se constatar que os resultados pretendidos foram alcançados, principalmente no

que se refere ao apoio às empresas nacionais. Em 1980, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico aplicou Cr\$ 87 bilhões provenientes do PIS/PASEP, o que, naquele ano, correspondeu a 63% do total das aplicações do Banco. No mesmo período foram distribuídos, entre os 30.325.000 trabalhadores cadastrados, aproximadamente Cr\$ 21 bilhões.

Em relação à Poupança Líquida do Setor Privado e à Poupança do Governo, as arrecadações do PIS/PASEP representam hoje, respectivamente, 18 e 53%. A importância destes recursos é clara em qualquer comparação entre as arrecadações e os haveres financeiros.

Por indicarem, a médio e longo prazos, restrições à continuidade desses programas, alguns aspectos emergem com especial relevância.

No que se refere à sistemática de arrecadação, percebem-se as seguintes dificuldades:

- a. inexistência de um órgão fiscalizador das contribuições nos montantes devidos;
- b. regularização do fluxo de ingresso de recursos no PIS/PASEP. Tal se dá, principalmente, em face da concentração das arrecadações no setor industrial, que passa por grave crise conjuntural, acarretando o estreitamento das margens de faturamento e lucro sobre as quais incidem os percentuais de contribuição. Uma maneira de conseguir isto, seria aumentar as contribuições das empresas do setor financeiro, atualmente o setor de maior rentabilidade e que em função das diferentes formas de arrecadação é o que menos contribui (vide tabela 1)⁽⁶⁾.

(6) Um exemplo comparativo entre as contribuições dos diversos setores da economia para o fundo PIS/PASEP pode ser encontrado em NAJBERG (p. 76-80).

Quanto à distribuição de benefícios observa-se, a partir de 1976, fator de desequilíbrio na incorporação de um grupo cada vez maior de cadastrados com acesso ao benefício do abono salarial, o que vem descapitalizando progressivamente os fundos, na medida em que não se reajustam os critérios de contribuição das empresas.

Finalmente, uma vez que o retorno das aplicações realizadas com os recursos dos programas se dá com correção monetária equivalente aos índices de variação das ORTN, muitas vezes abaixo dos índices de inflação, verifica-se uma permanente perda

de valor real no patrimônio dos fundos, equivalente ao benefício alcançado pelas empresas que utilizam financiamentos concedidos com os recursos destes fundos.

Torna-se necessária, portanto, a definição de medidas corretivas para que se tenha assegurada a continuidade do PIS/PASEP, sempre obedecendo os objetivos iniciais de sua criação, quais sejam: estímulo à poupança compulsória (por parte do empresariado), formação de patrimônio individual para a classe trabalhadora e utilização desses recursos para a maximização do processo produtivo.

Referências Bibliográficas

CENTRO DE CONTAS NACIONAIS. *Sistema de contas nacionais*, setembro de 1974.

NAJBERG, Sheila. *Presença do estado brasileiro na economia: o caso do PIS e do PASEP*. Tese de mestrado apresentada ao Departamento de Engenharia Industrial da PUC/RJ em 1981.

OLIVEIRA, João do Carmo. Alocação dos recursos do fundo PIS. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 5 (1): 279-302, jun. 1975.

PAIXÃO, F. *Legislação de normas do PIS*. Ed. Síntese.

PASTORE, Affonso Celso & BARROS, José Roberto Mendonça de. O Programa de Integração Social e a Mobilização de recursos para o desenvolvimento. *Estudos Econômicos*. São Paulo, 2 (4): 113-27, 1972.

PLANO de Ação 74/78, 76/79 e 78/81 — BNDE.