

**EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE
EMPREGADORES E TRABALHADORES
PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

Sandra Cristina F. de Almeida

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.803
Diciembre de 1993

O trabalho aqui apresentado foi elaborado pela senhora Sandra Cristina F. de Almeida, Consultora do Projeto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

Este trabalho não foi submetido a revisão editorial e as opiniões nele vertidas são da exclusiva responsabilidade do autora, podendo não coincidir com as da Organização.

INDICE

	<i>Pág.</i>
PREFÁCIO	5
I. INTRODUÇÃO	7
II. UM HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS DA SEGURIDADE SOCIAL	9
III. DESCRIÇÃO DA ATUAL ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	15
IV. REPERCUSSÕES DO AUMENTO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUI- ÇÕES BASEADAS NA FOLHA DE SALÁRIOS: SOBRE OS NÍVEIS DE ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E SOBRE OS GRAUS DE EVASÃO	19
1. Magnitude dos encargos incidentes sobre a folha de salários	20
2. Estimativa do grau de evasão das contribuições previdenciárias baseadas na folha de salários	22
V. CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
Notas	28
BIBLIOGRAFIA	29
ANEXO I: NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE A BASE DE DADOS E AS ESTIMATIVAS DE EVASÃO	31

PREFÁCIO

A Série Política Fiscal tem o propósito de divulgar os resultados de trabalhos realizados no âmbito do Projeto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD e do Projeto Regional sobre Descentralização Fiscal CEPAL-GTZ. Ambos Projetos operam de maneira coordenada, com objetivos e atividades que cobrem uma vasta gama de temas relativos às finanças públicas e à política fiscal dos países da América Latina e do Caribe.

O trabalho aqui apresentado se inscreve no campo das atividades desenvolvidas pelo Projeto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. Trata-se de uma contribuição ao V Seminário Regional de Política Fiscal, efetuado na sede da CEPAL, em Santiago do Chile, entre os dias 25 e 28 de Janeiro de 1993. Esta série de Seminários faz parte do plano de trabalho do referido Projeto e sua realização está programada para a última semana de Janeiro de cada ano. O tema central do V Seminário Regional foi a evasão fiscal, vista desde a perspectiva das economias da região e com um enfoque que procurou integrar seus principais componentes, isto é, a evasão tributária, a evasão alfandegária e a evasão nas contribuições à previdência social.

O estudo, apresentado pela Sra. Sandra Cristina F. de Almeida, focaliza o tema da evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores à seguridade social no Brasil. A autora inicialmente oferece um histórico da evolução das fontes de recursos da seguridade social, complementado por uma descrição da atual estrutura de receitas em que se destaca sua magnitude e composição. A seguir é apresentado um exercício de consolidação das contribuições sociais e encargos trabalhistas que oneram a folha de salários. Com isto pretende-se fornecer uma indicação de quão elevado é o custo de formalização das relações de emprego e, conseqüentemente, dos incentivos que tal ônus representa à informalização da mão de obra e à evasão das contribuições que tem por base a folha de salários. Logo são apresentadas estimativas de evasão das contribuições das empresas e dos empregados destinadas à seguridades social, para, finalmente, encerrar com as principais conclusões do trabalho.

É de se esperar que a presente publicação contribua para uma ampla divulgação desses temas, tanto entre as autoridades responsáveis pela formulação, desenho e implementação da política fiscal, como também entre pesquisadores, docentes e especialistas em finanças públicas dos setores público e privado.

I. INTRODUÇÃO

A evasão fiscal, de um modo geral, e das contribuições para a seguridade social, em particular, tem constituído tema de grande importância nos debates atuais acerca das alternativas de reforma fiscal no Brasil.

As dificuldades de financiamento do Estado, intensificadas sobremaneira a partir da década de 80, acabaram induzindo o Governo a instituir novos tributos e promover elevações sucessivas nas alíquotas nominais de impostos e de contribuições sociais. Em que pese a magnitude dos esforços empreendidos neste sentido, os resultados financeiros obtidos, via de regra, não atenderam às expectativas, sugerindo ter a economia já atingido seu nível de saturação a pressões por aumentos da carga impositiva sobre o seu segmento formal.

Ademais, num ambiente de desaceleração econômica como o experimentado nos últimos anos, as tentativas de aumento na arrecadação mediante elevações das obrigações fiscais tiveram como um de seus efeitos o aumento da evasão dos recursos, o que acabou acarretando a redução da base de incidência das alíquotas dos impostos e contribuições.

Em razão disso, vários estudos têm sido realizados para quantificar a evasão fiscal no Brasil. São discrepantes os resultados a que esses têm chegado, o que pode estar associado a imprecisão de técnicas adotadas nos procedimentos estatísticos e/ou a indisponibilidade de informações confiáveis. Apesar dessas disparidades, as estimativas de quantificação da evasão configuram instrumentos de grande utilidade, não tanto como termômetro da magnitude precisa do nível dos vazamentos proventura existentes, mas como indicador de uma grave distorção econômica.

A evasão fiscal tem repercussões negativas sobre a alocação dos recursos e sobre a distribuição da renda, além de comprometer o nível de poupança do Estado e, assim, a capacidade de atendimento às demandas sociais e às relacionadas com o desenvolvimento do sistema econômico.

No caso da seguridade social, a erosão das contribuições sociais que constituem a base de seu financiamento, resultante de vazamentos dessa natureza, tende a imprimir restrições à expansão (ou até manutenção) dos programas nos campos da saúde, da previdência e da assistência social.

Tendo em perspectiva esse quadro, o presente estudo busca contribuir para o debate sobre o tema, fornecendo estimativas, baseadas em aferição contábil, sobre o nível de evasão das contribuições sociais, destinadas especificamente ao financiamento da seguridade social. Como a principal fonte de recursos da seguridade consiste na contribuição de empregadores e trabalhadores baseadas na folha de salários, a quantificação que se irá realizar estará centrada nesta fonte em especial. As estimativas de evasão poderiam ser também estendidas à verificação das despesas no campo da seguridade social, o que seria de grande utilidade para averiguar a eficácia dos gastos mediante a quantificação dos vazamentos segundo indicadores setoriais, previamente definidos. Na área de previdência social, por exemplo, alguns indicadores poderiam ser construídos, com base em dados populacionais, para serem, em seguida, confrontados com os valores dos benefícios pagos mensalmente.

A evasão dos recursos vista do lado dos dispêndios constitui, porém, objeto que foge do escopo do presente trabalho, uma vez ser tarefa de grande complexidade que exige informações desagregadas, até a nível municipal, sobre as aposentadorias, por espécie, e pensões pagas pela previdência social.

Diante disso, este exercício restringir-se-á a quantificação dos vazamentos, tomando-se por referência as receitas, ou seja, as contribuições destinadas ao pagamento dos benefícios da previdência social.

A disposição do trabalho atende a estrutura a seguir descrita.

Na Seção II, posterior a esta, faz-se um histórico da evolução das fontes de recursos da seguridade social, ressaltando-se as várias ocasiões em que foram majoradas as alíquotas ou instituídas novas contribuições sociais para incrementar o volume de receitas destinadas ao seu financiamento.

Na Seção III apresenta-se uma descrição da atual estrutura de receitas da seguridade social, destacando-se sua magnitude e composição.

As repercussões sobre os níveis de arrecadação previdenciária das iniciativas postas em prática e que se notabilizaram pela elevação da carga impositiva são comentadas na Seção IV. Nesta parte, inclusive, faz-se um exercício de consolidação de todas as contribuições sociais e encargos trabalhistas que oneram atualmente a folha de salários. Pretende-se com isto fornecer uma indicação de quão elevado é o custo da formalização das relações de emprego no Brasil e, também, ressaltar o estímulo que tal ônus representa à informalização da mão de obra e à evasão das contribuições que têm por base a folha de salários.

Ainda nessa Seção, são apresentados os resultados das estimativas de evasão das contribuições das empresas e dos empregados destinadas à seguridade social.

Finalmente, na Seção V encontram-se as principais conclusões do trabalho.

II. UM HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS DA SEGURIDADE SOCIAL

A crise econômica que caracterizou os anos 80 contribuiu para que a Previdência Social brasileira (que, a nível institucional, congregava, antes da Carta Magna de 1988, as ações hoje abrangidas no conceito de seguridade social) experimentasse, no período, um progressivo descasamento entre as suas bases de financiamento e a magnitude de seus encargos, o qual se expressou em déficits consecutivos, no início da década, e, posteriormente, num precário equilíbrio financeiro.

O desaquecimento do ritmo de atividade, particularmente forte no triênio 1981-1983, teve desdobramentos sobre o mercado de trabalho, contraindo o emprego e os salários reais, e por essa via, a base de incidência fundamental das contribuições previdenciárias - a massa de remunerações dos assalariados urbanos.

Nessa época, o debate sobre a crise da Previdência Social centrou-se, inicialmente, num diagnóstico que potencializava seus aspectos administrativos, destacando-se como responsáveis: a ineficiência gerencial; o elevado volume de débitos não saldados por parte de empresas, prefeituras e governos estaduais; o não-repasse pelo Governo de sua parcela no custeio; o aumento do custo da assistência médica; as fraudes; a sonegação, entre outros fatores.

Mais tarde, como resultado de análises mais acuradas da questão, revelou-se que, apesar desses fatores possuírem algum grau de importância na explicação do fenômeno, nenhum deles isolada ou conjuntamente constituía a verdadeira causa da crise financeira da Previdência Social. O problema, segundo estudos realizados no período, era inerente à estrutura de gastos vis a vis a de receitas, bem como às relações vigentes entre o sistema previdenciário e as tendências de curto e longo prazos do sistema sócio-econômico brasileiro.

Soluções definitivas para a superação do impasse financeiro exigiam, portanto, profundas reformas no âmbito do sistema previdenciário, as quais deveriam atacar as causas tanto conjunturais quanto estruturais da crise prevalecente.

Pressões de natureza estrutural eram exercidas por preocupantes tendências demográficas - expressas na queda da taxa de fertilidade e no conseqüente envelhecimento da pirâmide populacional - induzindo a uma progressiva deterioração da relação entre ativos (contribuintes) e inativos (beneficiários).

O crescimento dos inativos, quer por velhice ou tempo de serviço, quer por doença ou invalidez, decorrente de fatores demográficos e conjunturais, somado a progressiva universalização do sistema de previdência e de saúde, via incorporação de categorias profissionais antes não abrangidas, traduziam-se em elementos de expansão das despesas.

O comportamento das receitas, por seu turno, atrelado que estava aos condicionamentos do mercado de trabalho, especialmente dos níveis de emprego e de salários reais, impunha limitações à trajetória dos gastos previdenciários.

Ou seja, o regime de repartição simples em que se baseava o sistema previdenciário acabava por constituir-se em ponto crucial das restrições de ordem estrutural, uma vez que estas resumiam-se a uma problemática relação entre uma receita, fundamentada na folha de salários, e uma despesa, pressionada a elevar-se em função da gradativa universalização dos benefícios e serviços prestados.

Pressões de ordem conjuntural, por sua vez, como já mencionado antes, adviam da extrema vulnerabilidade do sistema às oscilações do ciclo econômico, dado estar a sua principal fonte de recursos vinculada ao comportamento da massa salarial.

As saídas para a crise da Previdência Social passavam, portanto, por uma ampla reformulação de sua base de financiamento, mediante a diversificação de suas fontes de custeio a fim de garantir-lhe maior estabilidade, bem como pela reestruturação de suas despesas, com a extinção ou contenção de certos benefícios e serviços, cujas condições de acesso privilegiavam grupos específicos ou eram consideradas por demais generosas.

Em que pese o reconhecimento de técnicos do Governo quanto as verdadeiras origens do desequilíbrio financeiro da Previdência Social, obstáculos de ordem política, acabaram por restringir a abrangência das reformas que se pensava implementar.¹ O resultado do impasse entre o Congresso Nacional e o Governo expressou-se no pacote de 20 de dezembro de 1981, que buscava, basicamente, resolver os problemas mais imediatos, através da majoração de alíquotas de contribuição de segurados e empresas.

Assim foi que, em dezembro de 1981, elevaram-se significativamente as alíquotas de contribuição previdenciária, em especial, dos empregados e das empresas urbanas.

Para os empregados, substituiu-se o sistema de alíquota única - na época de 8% - pelo de alíquotas progressivas, que variavam de 8.5% a 10%, incidentes de forma não-cumulativa, a depender das faixas de salário-de-contribuição. Para as empresas, a alíquota básica de contribuição foi também majorada, passando de 8% para 10% sobre o total da remuneração paga aos seus empregados até o limite de 20 salários mínimos.

Os efeitos da aplicação dessas medidas foram sentidos pela Previdência Social, permitindo-a concluir o ano de 1982 sem déficit em seu fluxo de caixa. No entanto, a prática veio confirmar as preocupações dos técnicos que atuavam na área, demonstrando a fragilidade do ajuste realizado em 1981.

Tabela 1
FLUXO DE CAIXA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: 1982-1991
 (Em CR\$ mil correntes)

ANOS	SALDO INICIAL	RECEITA	DESPESA	SALDO FINAL
1982	(14)	3 106	3 059	33
1983	33	6 490	6 592	(69)
1984	(69)	19 526	19 090	367
1985	367	71 931	65 811	6 487
1986	6 487	204 884	190 502	20 869
1987	20 869	681 309	606 065	96 113
1988	96 113	4 336 789	4 336 771	96 131
1989	96 131	68 350 294	68 605 729	(159 304)
1990	(159 304)	2 118 139 631	2 034 873 353	83 106 974
1991	83 106 974	9 528 873 639	9 636 912 535	(24 931 922)

FONTE: INSS, FLUXO DE CAIXA, vários anos.

Em 1983, o sistema previdenciário voltou a manifestar sinais de desequilíbrio financeiro, registrando novo déficit em suas contas. Dessa vez, porém, não se recorreu a aumentos de contribuição, lançando-se mão da antecipação no prazo de recolhimento das contribuições dos segurados, através da redução do último para o 10º dia útil do mês seguinte ao que se referiam.

Com a recuperação econômica, iniciada em fins de 1984, cujos reflexos manifestaram-se positivamente sobre o emprego e a massa salarial, a Previdência Social começou a experimentar certa estabilidade em seu fluxo financeiro.

Em 1985, ocorreu nova antecipação do prazo de recolhimento das contribuições, desta vez das empresas, que também passaram a efetuar suas contribuições do último para o 10º dia útil do mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador. Essa antecipação foi programada para efetivar-se paulatinamente, segundo um calendário pré-fixado.

Outras modificações legais foram introduzidas na Previdência Social, em decorrência de um ambiente propício a reestruturações que vigorou no País, com o processo de abertura democrática, e particularmente, no período 1986-1988, época prévia à elaboração do texto constitucional.

Em fins de 1986 foi eliminado o teto de contribuição das empresas, antes estipulado em 20 vezes o salário mínimo, e também majoradas as alíquotas de contribuição das instituições financeiras (passaram a ser responsáveis por uma alíquota adicional de 2.5% sobre a folha de salários).

Como resultado dessas medidas, aliadas a uma boa performance do nível de emprego e dos salários reais - intensificada com a implementação do 1º Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado) - a arrecadação proveniente da massa de

salários experimentou novo fôlego, permitindo, juntamente com a contração dos gastos com benefícios no biênio 87-88, que a Previdência Social registrasse superávits de caixa no período compreendido entre os anos de 1986 a 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988, importantes alterações foram previstas para reformular o sistema previdenciário brasileiro.

As ações desenvolvidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e pelo Ministério da Saúde foram compreendidas no âmbito de um novo conceito: o de seguridade social. A seguridade social identicava-se, portanto, a um conjunto de ações e programas relacionados com as áreas de saúde, previdência e assistência social.

No que toca, em particular, ao financiamento da seguridade social - aspecto fundamental para o objetivo desse trabalho - foram instituídas pela nova Carta outras fontes de recursos, tendo sido elegidas as seguintes bases para incidência das alíquotas de contribuição: i) a folha-de-salários; ii) o faturamento; e iii) o lucro.

No quadro de restrição orçamentária então prevalecente, a efetivação dos direitos constitucionalmente assegurados no campo da previdência social, em particular, se traduziu em preocupante pressão sobre as despesas. Dentre esses direitos convém destacar:

- igualdade no tratamento aos segurados urbanos e rurais;
- fixação do piso de benefícios em um salário mínimo;
- concessão de aposentadoria com idade reduzida para os trabalhadores rurais;
- correção de todos os salários-de-contribuição envolvidos no cálculo do valor do benefício; e
- recomposição dos valores dos benefícios em manutenção com base no número de salários mínimos que tinham na época de sua concessão.

Assim foi que, em 1989, o Governo recorreu à majoração de alíquotas relativas às fontes de recursos então consagradas pela Constituição Federal:

- a) elevou-se a contribuição das empresas mediante a fixação de sua alíquota em 20% a incidir sobre uma base ampliada, qual seja, o total da remuneração paga a todos que lhes prestassem serviços no mês;
- b) incluiu-se o 13º salário dos empregados para efeito de incidência de alíquotas de contribuição previdenciária; e

- c) elevou-se de 0.5% para 1% o percentual de contribuição para o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL.

Em decorrência dessas medidas a Previdência Social pôde, de certa forma, ter aliviadas as pressões que se avolumavam sobre seus gastos. Esta fechou o ano de 1989, com um pequeno crescimento real em suas receitas, o que lhe permitiu, pelo menos, reduzir a magnitude de um inadiável déficit de caixa.

Em fins de 1989, foram aumentadas de 8% para 10% e de 12% para 14% as alíquotas de contribuição incidentes sobre o lucro das empresas, em geral, e das instituições financeiras, respectivamente. Também nesse período, houve nova elevação no percentual de contribuição das empresas para o FINSOCIAL: de 1.0% para 1.2%.

No final de 1990, implementaram-se mais duas importantes alterações nas alíquotas de contribuição para o FINSOCIAL e sobre o lucro das pessoas jurídicas. Elevou-se de 14% para 15% o percentual incidente sobre o lucro das instituições financeiras. E, foi aumentada de 1.2% para 2% a alíquota de contribuição para o FINSOCIAL.

Em julho de 1991 foram finalmente editadas as leis que regulamentaram os dispositivos constitucionais relativos ao financiamento da seguridade social e aos planos de benefícios da previdência social.

Quanto ao financiamento das ações integrantes da seguridade social, a nova lei de custeio trouxe alterações pouco relevantes no que toca ao volume ou estrutura das receitas. Com relação às contribuições de empregados e empresas baseadas na folha de salários introduziram-se as seguintes alterações:

- a) fixação do teto de contribuição em 10 salários mínimos, prevendo-se reajustes posteriores de acordo com o índice de atualização aplicado aos benefícios;
- b) restauração do sistema de alíquotas diferenciadas para fins de contribuição para o financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho (passando de uma alíquota única de 2% para o sistema de alíquotas variáveis de 1%, 2% ou 3% a depender do grau de risco da atividade); e
- c) antecipação do prazo de recolhimento das contribuições do oitavo dia para o quinto dia útil.

Quanto aos planos de benefícios da previdência social, as disposições que passaram a vigorar com a lei sancionada em 21 de julho, pressionaram significativamente as despesas da seguridade, tendo o pagamento de aposentadorias e pensões comprometido, em 1991, quase 80% dos recursos oriundos das contribuições de empresas e empregados baseadas na folha de salários.

O Governo ainda editou, em fins de 1991, uma lei complementar reafirmando a contribuição sobre o faturamento das empresas (antigo FINSOCIAL), a fim de solucionar uma grande polêmica judicial quanto a sua cobrança. Para tanto, redefiniu-se sua base de incidência e mudou-se sua denominação para "Contribuição sobre o Faturamento".

III. DESCRIÇÃO DA ATUAL ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social conta atualmente com as fontes de receitas a seguir especificadas:

- a) Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores - efetuadas à previdência social por segurados em geral e empresas, correspondendo a percentuais específicos incidentes sobre o salário-de-contribuição e sobre a folha de salários, respectivamente - os segurados possuem alíquotas variáveis, segundo sua condição de filiação, a saber:
- Empregados urbanos e rurais, inclusive Domésticos: alíquotas de 8, 9 ou 10%, que incidem, respectivamente, sobre salários-de-contribuição, segundo as faixas de até 3, mais de 3 a 5, e mais de 5 a 10 vezes o salário mínimo;
 - Autônomos, Empregadores e Segurados Facultativos: alíquotas de 10 ou de 20% incidentes sobre uma escala de salários-base, segundo as faixas de até 3 e de mais de 3 a 10 vezes o salário mínimo, respectivamente;
 - Segurados Especiais (produtores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar) - alíquota de 3% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção.

Existem ainda as contribuições patronais que, juntamente com as dos segurados, integram as denominadas Contribuições de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social. São de responsabilidade das empresas urbanas e rurais, bem como dos empregadores domésticos, consistindo em:

- Empresas em geral - alíquota básica de 20%, mais os percentuais de 1, 2 ou 3% (a depender do risco da atividade) para financiar a complementação das prestações decorrentes de acidente do trabalho, incidentes sobre a folha de salários;
- Instituições Financeiras - alíquota básica de 22.5%, mais os percentuais de 1, 2 ou 3% (a depender do risco da atividade) para financiar a complementação das prestações decorrentes de acidente do trabalho, incidentes sobre a folha de salários;

- Empregadores Domésticos - alíquota de 12% sobre a remuneração paga em cada mês aos empregados.
- b) Contribuição sobre o Faturamento - corresponde ao percentual de 2% incidente sobre o valor da venda de mercadorias e/ou serviços por pessoas jurídicas, salvo se instituições financeiras;
- c) Contribuição sobre o Lucro - consiste no percentual de 10% sobre o resultado líquido do exercício para as pessoas jurídicas em geral e de 23%, sobre a mesma base, para as instituições financeiras.
- d) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP - corresponde a 0.65% sobre a receita operacional bruta das empresas públicas e privadas, 1% sobre a folha de pagamentos das entidades sem fins lucrativos e 1% sobre a receita corrente líquida de transferências da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Autarquias;
- e) Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor - corresponde aos percentuais que variam de 9 a 12% incidentes sobre a remuneração mensal dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais;
- f) Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos - corresponde a 100% da renda líquida derivada de quaisquer sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, estadual e municipal; e
- g) Recursos Ordinários do Tesouro - correspondem à participação da União, através de recursos fiscais, no custeio das ações da seguridade social.

Esses recursos corresponderam, em 1991, a quase 9% do PIB, sendo destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, aos programas de saúde e às ações de assistência social.

Dentre as fontes enumeradas, a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores (que inclui, além da contribuição dos empregados e empresas sobre a folha de salários, a contribuição dos demais segurados, como autônomos e domésticas) representa a principal fonte de financiamento da seguridade social, participando com 50% do volume de receita global, ou cerca de 4.44% do PIB.

São recursos arrecadados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão do Ministério da Previdência Social, que se destinam, primordialmente, ao pagamento de benefícios previdenciários e ao financiamento de despesas do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Tabela 2
FONTES DE RECURSOS DA SEGURIDADE SOCIAL
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 1991

FONTES	EM % PIB
PIS/PASEP	1.03
Contribuição sobre o lucro	0.27
FINSOCIAL	1.29
Contrib. Empreg. e Trabalhadores	4.44
Cont. servidor público	0.11
Outros	0.34
Total de recursos próprios	7.48
Recursos Ordinários do Tesouro	1.18
Total	8.66

Fonte: OGU/MEFP

Em ordem de importância relativa, à Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores seguem as seguintes: Contribuição sobre o Faturamento (FINSOCIAL), Recursos Ordinários do Tesouro (recursos de natureza fiscal), Contribuição para o PIS/PASEP, e Contribuição sobre o Lucro das pessoas jurídicas e outras.

Essas fontes adicionais de recursos são reservadas ao custeio de programas nos campos da saúde e da assistência social, bem como ao pagamento do pessoal e da administração dos órgãos integrantes da seguridade social.

IV. REPERCUSSÕES DO AUMENTO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÕES BASEADAS NA FOLHA DE SALÁRIOS: SOBRE OS NÍVEIS DE ARRECADAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E SOBRE OS GRAUS DE EVASÃO

As contribuições de empresas e empregados sobre a folha de salários, como ressaltado na seção II deste trabalho, foram, no passado recente, sucessivamente alteradas, tendo suas alíquotas nominais sido majoradas em várias ocasiões, com o objetivo de se alavancar um maior nível de arrecadação previdenciária.

Porém, a despeito das inúmeras tentativas de expansão dos níveis reais de arrecadação postas em prática, as contribuições baseadas na massa salarial, como porcentagem do PIB, embora tenham apresentado uma trajetória oscilante no período 1983-1991, vêm-se mantendo estável em torno dos 4%. A tendência registrada nos últimos anos é, no entanto, de declínio dessas contribuições, pois o nível atingido, em 1991, que sequer alcançou o registrado em 1983, mostrou-se inferior ao obtido em 1990.

Esses dados sinalizam a eficácia relativa dos sucessivos aumentos nominais de alíquotas promovidos no passado recente com o objetivo de produzir um maior volume de arrecadação, o que induz a preocupações crescentes quanto ao grau de evasão ou sonegação das contribuições.

Tabela 3
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SOBRE A
FOLHA DE SALÁRIOS E PIB 1983-1991
(Em CR\$ mil correntes)

ANO	PIB (A)	CONTRIBUIÇÕES PREVID. S/ FOLHA (B)	(B)/(A) *100
1983	117 258	4 979	4.25
1984	386 091	13 253	3.43
1985	1 382 524	49 890	3.61
1986	3 661 818	156 376	4.27
1987	11 536 551	476 281	4.13
1988	86 197 482	3 205 122	3.72
1989	1 266 348 349	49 454 747	3.91
1990	32 353 476 753	1 518 225 767	4.69
1991	171 157 630 690	6 871 158 475	4.01

FONTES: INSS, Balancetes do FPAS, vários anos e FIBGE, dados do PIB.

Afora os problemas decorrentes da instabilidade econômica, o comportamento da arrecadação das contribuições previdenciárias pode estar associado a uma reação dos agentes a carga impositiva relacionada com contribuições sociais e com os encargos trabalhistas que têm por base a folha de salários.

Tomando por referência essa mesma relação entre as contribuições previdenciárias e o PIB, Cutolo² estimou uma queda de arrecadação de 1.6% do PIB, entre 1982 e 1990, o que configuraria, segundo José Rui Rosa,³ uma evasão da ordem de 30%.

Cutolo sugere, portanto, que os pesados encargos sociais, que para alguns setores podem atingir a até 125% da folha salarial, estariam fomentando a evasão, cujas manifestações seriam:

- a) o subfaturamento dos salários dos empregados com carteira assinada, reduzindo a base de incidência das alíquotas;
- b) a intensificação da informalidade, impondo limites à expansão da arrecadação previdenciária; e
- c) a sonegação do recolhimento das contribuições.

1. Magnitude dos encargos incidentes sobre a folha de salários

A folha de salários, com o decorrer do tempo, passou a ser progressivamente onerada com encargos de natureza trabalhista e gravada por contribuições destinadas ao financiamento, não somente da previdência social, como também de programas de ensino fundamental ou profissionalizante para empregados de diversos setores de atividade.

Existem, atualmente, as seguintes contribuições sociais fundamentadas na folha de salários:

- a) contribuição previdenciária de empresas e de empregados;
- b) contribuição do salário-educação;
- c) contribuição para o ensino aeroviário;
- d) contribuição para o desenvolvimento do ensino marítimo;
- e) contribuições básica e adicional para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.
- f) contribuição para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI;
- g) contribuição para o Serviço Social da Indústria - SESI ;
- h) contribuição para o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC;
- i) contribuição para o Serviço Social do Comércio - SESC;
- j) contribuição para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE; e
- k) contribuição para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR.

Além dessas contribuições os empregadores são responsáveis por encargos trabalhistas assegurados pela Constituição Federal e legislação específica em vigor. Entre estes destacam-se:

- a) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;
- b) décimo-terceiro salário;
- c) férias anuais remuneradas com 1/3 a mais do que o salário normal;
- d) aviso prévio proporcional ao tempo de serviço; e
- e) indenização compensatória por despedida arbitrária ou sem justa causa.

Um exercício de consolidação das contribuições sociais e dos encargos trabalhistas baseados na folha de salários pode dar uma dimensão da magnitude dos custos diretos que estes representam mensalmente para as empresas.

Somando-se as várias alíquotas, em que pese o reconhecimento de certas diferenças quanto à base de incidência, a nível das contribuições consideradas, chega-se aos seguintes resultados:

- contribuição previdenciária ⁴	22.0%
- contribuição do salário-educação	2.5%
- contribuição para Sesi/SENAI ou SESC/SENAC ou INCRA/SENAR ou ensino aeroviário ou ensino marítimo	2.5%
- contribuição adicional para o INCRA	0.2%
- contribuição para o SEBRAE (a partir de 1993)	0.6%
TOTAL	27.8%

As empresas, de um modo geral, são responsáveis por contribuições sociais que incidem sobre a folha de salários, que correspondem a uma majoração de seus custos mensais com mão-de-obra da ordem de 27.8%.

Além dessas contribuições, o custo da mão de obra é onerado por encargos trabalhistas cujos impactos mensais sobre a folha podem ser estimados pelos seguintes percentuais:

- contribuição para o FGTS	8.0%
- décimo terceiro salário	8.3%
- férias remuneradas	11.1%
- aviso prévio ⁵	2.5%
- indenização compensatória (40% do FGTS)	3.2%
TOTAL	33.1%

É importante salientar que as despesas com aviso prévio variam consideravelmente conforme o setor de atividade considerado. Para a construção civil, por exemplo, caracterizada pela elevada rotatividade da mão de obra, este custo atinge uma média mensal de 9.3%.

Diante do exposto conclui-se que a soma das incidências das contribuições sociais e dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários representam um custo médio mensal para as empresas de 60.9%, o qual pode variar elevado em função do setor de atividade do qual participem.

Ademais, convém frisar que cabem ainda às empresas outras contribuições sociais, cuja base de incidência se identifica com o faturamento (FINSOCIAL), ou com o lucro líquido (Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas), como também encargos trabalhistas, como o PIS/PASEP, que, para no caso do setor privado, corresponde a uma alíquota sobre as suas receitas operacionais.

2. Estimativa do grau de evasão das contribuições previdenciárias baseadas na folha de salários

É possível estimar-se a evasão das contribuições previdenciárias de várias formas, destacando-se as técnicas econométricas e os métodos contábeis.⁶ Nesse campo, em particular, os resultados mais precisos são produzidos por procedimentos contábeis, os quais, no entanto, exigem um exaustivo trabalho nas bases de dados.

A precariedade das informações disponíveis, quer pelos insuficientes níveis de desagregação, quer pelos inadequados processos adotados em sua apresentação, dificulta, sobremaneira, a realização de estimativas dessa natureza. As distintas soluções encontradas para promover os devidos tratamentos às informações acabam gerando resultados diferenciados, mesmo em se tratando da utilização de idênticas fontes de informações.

Adotando técnicas contábeis Oliveira⁷ estimou a evasão das contribuições previdenciárias, baseando-se na diferença, em termos percentuais, entre a FSC (Folha de Salários de Contribuição) "potencial", medida pela Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, e a FSC "efetiva", calculada a partir das estatísticas de arrecadação do antigo IAPAS (órgão responsável pela arrecadação previdenciária). Concluiu, assim, pelos seguintes resultados:

1979	=	14.20%;
1980	=	20.10%;
1981	=	19.80%;
1982	=	20.10%;
1983	=	18.20%;
1984	=	21.90%;
1985	=	24.90%;
1986	=	22.00%;
1987	=	24.80%.

Recorrendo a método similar ao adotado por Oliveira, embora concedendo tratamento específico quanto aos dados, particularmente no que diz respeito às informações da RAIS, chegou-se, em exercício anteriormente realizado,⁸ a magnitudes diferentes para os níveis de evasão. Também tomando-se por referência comparações entre a arrecadação potencial, estimada com base na massa salarial, e a arrecadação efetiva, extraída dos Balancetes do FPAS, concluiu-se que a previdência social deixou de receber os seguintes percentuais sobre as quantias que deveria arrecadar:

1985 = 32.62 %;
1986 = 25.03 %;
1987 = 36.80 %;
1988 = 41.03 %.

Afora as divergências quanto aos resultados encontrados, verifica-se que, em ambas as estimativas, após 1986, o nível de evasão é crescente, confirmando as expectativas de que dificuldades no cenário econômico, associadas ao aumento da carga impositiva, acabaram induzindo à elevação da sonegação por parte dos contribuintes.

Com o intuito de atualizar e também de aperfeiçoar as estimativas mencionadas, este trabalho desenvolveu nova sistemática de cálculo da evasão, tendo igualmente como referência a relação entre a arrecadação potencial e a efetiva. As principais diferenças entre a estimativa realizada anteriormente e a atual residem nos seguintes procedimentos:⁹

- a) utilizaram-se informações da RAIS/DATAPREV quanto ao montante da remuneração em cada ano e não mais estimativas baseadas na RAIS/Ministério do Trabalho;
- b) adotou-se como referência o montante da remuneração anual dos empregados com vínculo regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho (C.L.T), e não mais o montante global, que inclui também servidores públicos estatutários que ou não recolhiam ou pagavam alíquotas de contribuição menores;
- c) estimou-se a arrecadação potencial, desagregando-se as contribuições de empregados e as das empresas, com base na distribuição das remunerações segundo faixas de salário mínimo, e não mais na participação relativa das respectivas contribuições no volume da arrecadação efetiva.

Os resultados agora obtidos são um pouco inferiores aos da estimativa anterior. A evasão, calculada segundo os procedimentos especificados em anexo, corresponderia, em cada ano, aos percentuais indicados na tabela 4.

As estimativas ora realizadas demonstram tendência à queda da evasão após 1988, ano em que esta atingiu seu maior percentual. A redução observada em 1989 pode ser atribuída ao comportamento favorável da economia, a qual registrou um acréscimo de 3.2% em seu produto. O mesmo argumento, porém, não aplica para explicar a

redução, ainda mais significativa, ocorrida em termos percentuais em 1990, uma vez que o PIB apresentou queda de 4% neste ano.

Tabela 4
ESTIMATIVA DE EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS S/FOLHA DE SALÁRIOS
1985-1990

ANOS	E V A S Ã O	
	EM %	EM % DO PIB
1985	27.41	1.36
1986	16.58	0.85
1987	31.32	1.88
1988	40.74	2.56
1989	33.41	1.96
1990	18.43	1.06

FONTE: ANEXO I.

Em que pese isso, os resultados encontrados parecem bastante razoáveis, dado que os valores efetivamente arrecadados, a título das contribuições sobre a folha de salários, tiveram incremento real nesses dois últimos anos. Conforme se evidencia pelo exame da tabela 3, as referidas contribuições, como proporção do PIB, experimentaram aumento, em especial, em 1990.

A diminuição dos vazamentos em termos percentuais em 1990, deve estar associada às mudanças legais operadas pela Lei nº 7.787, publicada em fins de 1989, mas cujos efeitos fizeram-se sentir no ano seguinte. Esse diploma legal introduziu grande simplificação no processo de contribuição de empresas e de empregados, valendo citar as seguintes medidas:

- a) unificação em 20% das alíquotas de contribuição das empresas;
- b) unificação em 2% das alíquotas relativas ao financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes do trabalho; e
- c) redução da variabilidade de alíquotas e do número de faixas para sua incidência sobre a remuneração dos empregados.

É possível, portanto, que as modificações legais que resultaram em aumento de alíquotas de contribuição e ampliação da base de sua incidência tenham sido responsáveis, juntamente com a redução dos níveis de evasão, pela elevação dos valores efetivamente arrecadados em 1990.

Apesar da trajetória declinante observada pelas estimativas, não há indícios de que esta se configure como uma tendência para os anos seguintes.

Por não serem ainda disponíveis as informações relativas ao ano de 1991, não foi possível abrangê-lo no exercício de quantificação realizado. Acredita-se, porém, que a evasão tenha se elevado novamente, pois as contribuições arrecadadas voltaram a cair como proporção do PIB: passaram de 4.69%, em 1990, para 4.01%, em 1991. Reforçam essas preocupações o fato de ter a economia registrado, neste ano, um pequeno crescimento do PIB - de 1.2% - e de não ter sido posta em prática nenhuma medida legal com repercussões diretas sobre essas contribuições (como redução de alíquotas, por exemplo).

Outras indicações da existência de evasão nas contribuições previdenciárias podem ser obtidas mediante o exame das informações constantes dos registros da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social-DATAPREV. Em seu cadastro de empresas contribuintes existem cerca de 5 milhões de estabelecimentos, dos quais 2.2 milhões recolheram suas contribuições apenas por um mês e somente 300 mil pagaram os 12 meses do ano de 1990.

Poderiam ser ainda de grande utilidade para orientar os procedimentos administrativos no campo da fiscalização da previdência social, alguns exercícios complementares ao aqui realizado que tenham por resultados estimativas de vazamentos segundo sua origem (setor público ou privado) ou também por setores da atividade econômica.

Um trabalho nesse sentido requereria, no entanto, informações, que embora existam, não constam dos registros contábeis publicados pelo Ministério da Previdência Social.

Um sinal na direção da quantificação da evasão por origem, se relativa ao setor público ou ao privado, pode ser colhido das informações referentes ao montante de débitos junto à previdência social. Segundo dados da DATAPREV os débitos existentes até outubro de 1992 possuíam a seguinte composição: 75% representavam dívidas de empresas privadas, 19% de órgãos públicos municipais e o restante de órgãos públicos estaduais e federais.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado buscou avaliar as repercussões, sobre os níveis efetivos da arrecadação previdenciária, de práticas adotadas, no passado recente, que se pautaram na majoração das alíquotas relativas às contribuições de empresas e empregados, com vistas a identificar e quantificar a magnitude da evasão desses recursos.

Demonstrou-se que o Governo procurou ampliar as receitas da seguridade social através de mecanismos legais baseados em elevação da carga impositiva, não se preocupando com a adoção de medidas administrativas que visassem, essencialmente, a melhoria e a racionalização do sistema de arrecadação e fiscalização.

Os dados sugeriram, contudo, que, a despeito das inúmeras tentativas de expansão dos níveis reais de arrecadação postas em prática no período sob análise, foram insignificantes os ganhos obtidos, o que implica reconhecer a eficácia relativa dos aumentos impostos à carga contributiva para produzir um fluxo de entrada de recursos de magnitude proporcional às elevações promovidas. As explicações para esse comportamento só poderiam estar, portanto, na elevação do grau de evasão e de sonegação das contribuições previdenciárias.

Com efeito, os resultados das estimativas realizadas com base em valores da massa salarial confirmaram tal expectativa, pois indicaram que dificuldades no cenário econômico, associadas ao aumento da carga impositiva, acabaram induzindo à elevação da sonegação por parte das empresas. O índice de evasão das contribuições previdenciárias, que chegou a atingir a 30% em 1988, esteve em torno dos 19% em 1990, correspondendo, neste ano, a um montante de recursos da ordem de 1% do PIB.

Entre as principais causas da evasão têm sido recorrentemente citadas as deficiências do sistema de controle da arrecadação - dadas as falhas de registro de empresas contribuintes - e do sistema de fiscalização e de cobrança de débitos, e sobretudo, o já elevado nível de comprometimento da folha de salários com encargos trabalhistas e com contribuições sociais.

A folha de salários, com o decorrer do tempo, passou a ser progressivamente onerada com encargos de natureza trabalhista e gravada por contribuições destinadas a programas de ensino fundamental ou profissionalizante para empregados de diversos setores de atividade. Atualmente, a soma das incidências das contribuições sociais e dos encargos trabalhistas sobre a folha de salários representam um custo médio mensal para as empresas de mais de 60%, o qual pode variar em função da rotatividade do setor de atividade econômica do qual participem.

Assim, as evidências apresentadas ao longo deste trabalho indicaram que os limites à expansão das receitas previdenciárias, em particular das contribuições baseadas na folha de salários, podem ser impostos pelos estímulos que representam à informalização do mercado de trabalho e ao gradativo aumento dos graus de evasão.

Notas

¹ Para uma análise pormenorizada do assunto ver Malloy, 1986.

² Para maiores detalhes ver Cutolo, 1991.

³ Ver a respeito Rosa, 1992.

⁴ Cabe ressaltar que a base de incidência da contribuição previdenciária, em especial, associada a alíquota de 20%, é bem mais abrangente que o conceito de folha de salários, uma vez que, como mencionado anteriormente, inclui também a remuneração paga a autônomos e administradores. Essa base foi definida na Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, sendo mantida até hoje. A ampliação do conceito visou, exatamente, minimizar as repercussões negativas que essa contribuição gerava sobre a contratação e/ou registro de empregados, sendo através dela extintas as diferenciações que antes vigoravam no tratamento entre estes e os autônomos e os administradores.

⁵ Este percentual reflete a média das despesas mensais com aviso prévio, tendo sido estimado a partir da divisão do número de desligamentos por iniciativa do empregador sem justa causa pelo número de empregos existentes em 31/12/88, segundo informações da RAIS/88.

⁶ Rosa, op. cit, faz interessante abordagem acerca das alternativas de quantificação e das consequências da evasão fiscal no Brasil.

⁷ Ver a respeito Oliveira et alii, 1990.

⁸ A primeira experiência da autora na quantificação da evasão das contribuições previdenciárias encontra-se em trabalho publicado pelo IPEA, intitulado "As Contribuições Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão".

⁹ Maiores detalhes sobre as estimativas realizadas encontram-se no Anexo I.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, S. C. F de, (1992), "*As Contribuições Sociais de Empregadores e Trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão*", Documento de Política nº 8, IPEA, Brasília.
- CUTOLO, S. dos S. (1991), "*O Ajuste Fiscal na Seguridade Social: uma avaliação*", Nota Circulação Interna, SEPE/MEFP, Brasília.
- MALLOY, James M. (1986), "*Política, Crise Financeira e Reforma da Previdência Social no Brasil*", in Revista de Previdência Social, nº 62, janeiro, Ed. Previdenciária LTDA, São Paulo.
- OLIVEIRA, F., CABRAL, H. M., BELTRÃO, K. I. e BRITO, S. J. (1990), "*Metodologia de Projeção dos Gastos Previdenciários e Assistenciais*", IPEA/INPES, Rio de Janeiro.
- ROSA, J. R. G (1992), "*Evasão Fiscal: consequências econômicas e tentativa de quantificação*", in Revista Tributação, Ano 1, nº zero, SINDIFISCO, Brasília.

ANEXO I:
NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE A BASE DE DADOS
E AS ESTIMATIVAS DE EVASÃO

1. Sobre a base de dados

As informações relativas às contribuições das empresas sobre a folha de salários, bem como dos seus empregados foram extraídas dos Balancetes do FPAS, fonte de natureza contábil.

Existem, basicamente, duas opções em termos de fontes de informações, quando se deseja estudar o comportamento da arrecadação previdenciária. Ou se opta pelos dados contábeis ou pelas informações de caixa. No primeiro caso deve-se recorrer aos Balancetes e, no segundo, ao Fluxo de Caixa.

Somente através dos Balancetes é possível discriminar-se as denominadas Contribuições Sociais, segundo seus componentes: contribuições das empresas com base na folha-de-salários, contribuição dos empregados, contribuições individuais (segurados autônomos, domésticos e empregadores) e contribuições dos produtores rurais. Essas informações são disponíveis, de forma desagregada, por mês, e são apuradas conforme a competência a que se referem. Não se tem disponível, porém, informação quanto aos valores dessas contribuições segundo setores de atividade.

O Fluxo de Caixa, por sua vez, dispõe de dados agregados, de periodicidade diária, sobre a Arrecadação Bancária, que corresponde às informações sobre as Contribuições Sociais, só que, via de regra, diferidas em um mês. A razão desse diferimento encontra-se no fato de ser o Fluxo de Caixa um retrato das entradas e saídas de recursos financeiros, os quais não são apropriados segundo a competência a que se referem. Assim, como o prazo de recolhimento das contribuições previdenciárias sempre esteve, embora de forma variável, em dias específicos do mês subsequente ao da competência, as informações de caixa refletem essa mesma defasagem.

Cabe ressaltar ainda que a apuração dos dados relativos às contribuições das empresas com base na folha-de-salários submeteu-se à agregação das seguintes contas, no período jan/83-ago/89:

- contribuição para o 13º salário;
- contribuição para o salário-maternidade;
- contribuição para o salário-família;

- contribuição para o seguro de acidentes do trabalho urbano; e
- contribuição das empresas urbanas para a previdência rural.

2. Sobre as estimativas de evasão das contribuições previdenciárias

As estimativas de evasão das contribuições previdenciárias tiveram como base de informações o universo de estabelecimentos e indivíduos abrangidos pelas declarações para a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

A opção por essa fonte, em lugar da PNAD, por exemplo, se deu, principalmente, pela vantagem que ela apresenta, para as finalidades deste trabalho, em termos de cobertura, já que as pesquisas domiciliares não abrangem o país como um todo, mas as sete maiores Regiões Metropolitanas.

No entanto, cabe ressaltar que, em face das características próprias do mercado de trabalho brasileiro, a adoção dos dados da RAIS para estimar o grau de evasão dos recursos previdenciários significa tomar por referência apenas o seu segmento formal, ou seja, aquele que, teoricamente, deveria constituir-se contribuinte regular da previdência social.

Assim, tem-se que reconhecer que, de partida, já se está deixando de considerar cerca de um terço dos assalariados, que são aqueles vinculados a atividades não-organizadas.

O estudo reservou-se, portanto, ao propósito de dimensionar a magnitude dos vazamentos de recursos do sistema contributivo previdenciário no universo compreendido por aqueles que, a princípio, deveriam compulsoriamente representar as fontes de manutenção do seu fluxo de receitas.

Nas tabulações baseadas nos dados da RAIS, publicadas pelo Ministério do Trabalho, não são disponíveis informações sobre a distribuição das remunerações médias e montante de cada ano por faixa de salário mínimo, podendo-se dispor apenas, mais recentemente, de dados relativos ao mês de dezembro. Para se obter o montante da remuneração anual estratificada por faixas de salário mínimo ter-se-ia que recorrer aos dados da RAIS, publicados pela DATAPREV.

No exercício realizado anteriormente resolveu-se utilizar os dados do Ministério do Trabalho, estimando-se as remunerações anuais, com base no Painel Fixo da RAIS. Foram calculados os valores das contribuições potenciais de empresas e empregados, com base nas alíquotas vigentes em cada ano (para as empresas) e na participação relativa das contribuições recolhidas dos empregados no total arrecadado (para os empregados). Tomou-se a soma das contribuições empresariais e dos empregados como o valor potencial das contribuições previdenciárias nos vários anos considerados.

No exercício atual, porém, optou-se pelas informações divulgadas pela DATAPREV, que, embora não disponíveis com a desagregação necessária para todos os anos do período 1985-1990, possibilitam a estimativa da contribuição dos empregados em cada faixa. Esse procedimento é mais preciso que o anterior, pois não requer que se trabalhe na estimativa com dados efetivos sobre a participação percentual das contribuições de empresas e empregados (como feito anteriormente).

No entanto, cabe ressaltar que a escolha pela bases de dados da DATAPREV, também requer certa cautela quando do exame dos resultados obtidos nas estimativas. A RAIS/DATAPREV apresenta os valores das remunerações anuais distribuídos em faixas de salário mínimo médio. Isso faz com que em anos de elevada inflação seja significativamente alterado o perfil da distribuição, o que introduz distorção nas estimativas de contribuições potenciais dos empregados e das empresas.

Em que pese essa deficiência da base de dados, foram utilizadas as informações relativas à remuneração dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - C.L.T - para cada ano considerado, segundo sua distribuição em faixas de salário mínimo. Aplicando-se sobre essas os percentuais relativos às alíquotas de responsabilidade das empresas e dos empregados obteve-se a estimativa das contribuições correspondentes.

Finalmente, comparando-se os valores potenciais estimados com os respectivos montantes efetivos, registrados nos Balancetes do FPAS, para o período 1985-1990, obteve-se a quantificação da evasão das contribuições previdenciárias, conforme apresentado na tabela 4.

SÉRIE POLÍTICA FISCAL*

- | Nº | Documento: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |

* O leitor interessado em obter números anteriores da Série de Política Fiscal, pode solicitá-los dirigindo sua correspondência ao seguinte endereço: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 15 "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641)
- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADE DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)
- 31 "LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1985-1991" (LC/L.742)
- 32 "POLITICA FISCAL, EQUILIBRIO MACROECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN VENEZUELA: 1985-1991" (LC/L.745)
- 33 "INCIDENCIA MACROECONOMICA Y DISTRIBUTIVA DE LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA: 1986-1990" (LC/L.746)
- 34 "LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA: 1986-1990" (LC/L.750)
- 35 "LA POLITICA FISCAL EN ECUADOR: 1985-1991" (LC/L.753)

- 36 "POLITICA FISCAL, AJUSTE Y REDISTRIBUCION: EL CASO URUGUAYO, 1985-1991" (LC/L.759)
- 37 "LA ARMONIZACION TRIBUTARIA EN EL MERCOSUR" (LC/L.785)
- 38 "TAX EVASION: CAUSES, ESTIMATION METHODS, AND PENALTIES A FOCUS ON LATIN AMERICA" (LC/L.786)
- 39 "LA EVASION TRIBUTARIA" (LC/L.787)
- 40 "ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO: 1978-1992" (LC/L.788)
- 41 "EVASION FISCAL EN MEXICO" (LC/L.789)
- 42 "MENSURAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL E DA EVASÃO FISCAL NO BRASIL" (LC/L.790)
- 43 "EVASÃO FISCAL E AUSÊNCIA DE RISCO NO BRASIL" (LC/L.791)
- 44 "DESCENTRALIZACION FISCAL: MARCO CONCEPTUAL" (LC/L.793)**
- 45 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN AMERICA LATINA: EL CASO ARGENTINO" (LC/L.794)**
- 46 "DESCENTRALIZACION FISCAL EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA" (LC/L.795)**
- 47 "COORDINACION DE LA IMPOSICION GENERAL A LOS CONSUMOS ENTRE NACION Y PROVINCIAS (ARGENTINA)" (LC/L.796)**
- 48 "FISCAL DECENTRALIZATION IN SELECTED INDUSTRIAL COUNTRIES" (LC/L.797)**
- 49 "DESCENTRALIZACION FISCAL: EL CASO COLOMBIANO" (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1)**
- 50 "LA EVASION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINO" (LC/L.802)
- 51 "EVASÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADORES E TRABALHADORES PARA A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL" (LC/L.803)

** Estes documentos foram desenvolvidos dentro das actividades do Projeto Regional sobre Descentralização Fiscal na América Latina - CEPAL/GTZ. Leitores interessados poderão solicitá-los ao Projeto através da Caixa Postal 179-D, Santiago, Chile.