

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 959

**FINANCIAMENTO DO REGIME GERAL
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
CONTEXTO DO PROCESSO DE
REFORMA TRIBUTÁRIA EM CURSO**

Ricardo Varsano

Rio de Janeiro, junho de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 959

FINANCIAMENTO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA EM CURSO*

Ricardo Varsano**

Rio de Janeiro, junho de 2003

* Este trabalho, elaborado por solicitação da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPS/MPS), foi apresentado no seminário "Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas & Perspectivas", realizado pela mencionada Secretaria, em Brasília, em 20 de março de 2003.

** Coordenador de Estudos Tributários do IPEA.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	1
2	O AMBIENTE ECONÔMICO E A TRIBUTAÇÃO DESEJÁVEL NO LIMAR DO SÉCULO XXI	2
3	BREVE CRÍTICA DAS ATUAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO RGPS, ESPECIALMENTE DA TRIBUTAÇÃO CUMULATIVA	5
4	AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS NO PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA EM CURSO	8
5	ALGUMAS CONTAS GROSSEIRAS E UMA SUGESTÃO	10
6	SÍNTESE DA PROPOSTA PARA AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	13
	BIBLIOGRAFIA	14

SINOPSE

A reforma dos sistemas previdenciários é um item importante da agenda internacional. No Brasil, uma reforma recente ajustou as regras de aposentadoria e os benefícios sem, contudo, atingir o equilíbrio entre despesa e financiamento. No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cujas fontes de financiamento são, essencialmente, contribuições sobre a folha de salários e sobre o faturamento, o déficit atual é da ordem de 1,3% do PIB.

Neste trabalho, considera-se o financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária e do ambiente econômico deste início de século. Discutem-se o processo de reforma tributária já em curso e as propostas referentes às contribuições sociais, que já começam a ser implementadas. Avalia-se a capacidade de arrecadação das contribuições sociais ante as necessidades do RGPS, concluindo que é praticamente impossível a substituição integral das contribuições sobre a folha de salários por qualquer outra forma de tributação desejável e coerente, com a direção até aqui imprimida à reforma tributária. Na seção final, sintetiza-se a proposta de financiamento do RGPS que emana das considerações contidas no trabalho.

ABSTRACT

The reform of social security systems is an important item in the international agenda. In Brazil, a recent reform adjusted retirement rules and benefits, but was not enough to match expenditures with revenues. In the case of the general regime (RGPS), which financing comes, essentially, from payroll and turnover contributions, the deficit is now around 1.3% of gross domestic product.

This article discusses alternatives for the financing of the RGPS in the context of the tax reform process in progress and of the economic conditions presently faced by the country. Specifically, it considers existing proposals concerning social contributions and the probable yield of the non-cumulative social contribution now being implemented, concluding that it would not be able to yield revenue enough to discard the payroll contribution. The final section summarizes the proposal that emanates from the argument presented along the article.

1 INTRODUÇÃO

A reforma dos sistemas previdenciários é um item importante da agenda internacional. As elevadas contribuições sobre a folha de salários, comumente usadas para financiar os sistemas, além de afetarem a competitividade, criam uma cunha entre o custo do trabalhador para as empresas e o salário que eles recebem. Com isto, estimulam a informalização das relações trabalhistas — ou, até mesmo, afetam o nível de emprego —, o que, por seu turno, reduz a própria base desses tributos.

Uma das soluções possíveis para a questão é limitar a proteção oferecida pelo Estado ao trabalhador, o que viabilizaria a redução dos tributos que incidem sobre os salários. O caminho alternativo é preservar os benefícios e buscar fontes de financiamento que substituam total ou parcialmente a base tradicional.

As reações a propostas desse tipo variam bastante em função de distintas realidades político-institucionais dos países. Aqueles onde a organização sindical tem maior solidez — como os da Europa — exibem uma participação de contribuições previdenciárias na sua estrutura tributária muito maior do que aqueles em que o poder dos sindicatos é mais reduzido — como os asiáticos. Na América Latina, o Chile foi o país que empreendeu a mudança mais radical no sistema previdenciário nos anos recentes. Conseqüentemente, o peso das contribuições sobre salários na sua carga tributária tornou-se um dos mais reduzidos dentre os países do continente.

No Brasil, ocorreu recentemente uma reforma do sistema previdenciário, expressa, principalmente, pela Emenda Constitucional 20 e a Lei 9.876/99.¹ As regras de aposentadoria e os benefícios foram ajustados sem, contudo, atingir-se equilíbrio entre despesa e financiamento. No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) o déficit atual é da ordem de 1,3% do PIB, projetando-se, na ausência de mudanças, um aumento moderado, para cerca de 1,6% do PIB, ao longo dos próximos 20 anos [ver Cechin (2002, p. 29 e 30)].

Este trabalho considera o financiamento do RGPS no contexto da reforma tributária em discussão nos últimos anos, admitindo que os benefícios — e, portanto, a previsão de despesas — não se alterarão outra vez. O artigo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 discute o ambiente econômico neste início de século e as características desejáveis de tributos que nele operem. A Seção 3 critica as fontes de financiamento do RGPS, essencialmente contribuições sociais sobre a folha de salários e sobre o faturamento. A Seção 4 descreve brevemente o processo de reforma tributária já em curso e as propostas referentes às contribuições sociais, que já começam a ser implementadas. A Seção 5 procura avaliar, mediante contas grosseiras que, no entanto, refletem bem a realidade, a capacidade de arrecadação das contribuições sociais diante das necessidades do RGPS. Uma conclusão é a de que é praticamente impossível a substituição integral das contribuições sobre a folha de salário por qualquer outra forma de tributação desejável, dada a análise contida nas Seções 2 e 3, e coerente com a direção até aqui imprimida à reforma tributária, descrita na Seção 4. A Seção 6 sintetiza a proposta de financiamento do RGPS que emana das considerações contidas neste trabalho.

1. Emenda Constitucional 20, de 15 de novembro de 1998, e Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999.

2 O AMBIENTE ECONÔMICO E A TRIBUTAÇÃO DESEJÁVEL NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

A invenção do transistor, em 1947, foi o ponto de partida de uma revolução tecnológica que deu origem à chamada tecnologia de informação e comunicação. A facilidade de comunicação e a rápida difusão das informações provocaram profundas transformações nas relações entre países, sumariadas pela palavra globalização.

A globalização das relações econômicas, já em curso ao longo da década de 1980, foi ignorada no Brasil, inclusive ao longo do processo de elaboração da Constituição promulgada em 1988. A reserva de mercado para bens de informática retardou a difusão da inovação no país. A Constituição de 1988 criou entraves à entrada de capital estrangeiro no setor produtivo e tabelou um preço importantíssimo, a taxa de juros, o que jamais foi regulamentado mas tem impedido regulamentação adequada do sistema financeiro. Até o final daquela década, o país permaneceu economicamente fechado, evitando a competição internacional e as dificuldades da economia globalizada, mas, em contrapartida, deixando de usufruir as vantagens da nova situação.

Já na década de 1990, duas mudanças importantíssimas ocorreram no plano macroeconômico. Primeira, o governo promoveu uma tardia — e, talvez por isso, perigosamente apressada — abertura da economia, a que denominou na época “choque de competição”. A ela seguiu-se a formação do Mercosul. Segunda, já em 1994, o Plano Real conseguiu uma redução quase instantânea da inflação, de índices mensais de dois dígitos para nível anual de um dígito.

Esses dois choques mudaram completamente o ambiente econômico em que o setor produtivo nacional opera. Neste novo ambiente econômico, a questão-chave para a sobrevivência das empresas, que era — e, circunstancialmente, ainda é, em face da conjuntura de taxa de juros elevada — o ganho financeiro, passa a ser competitividade. A menos que se criem condições propícias a que o sistema produtivo seja competitivo, o país estará condenado à estagnação. Uma dessas condições é a adequação da tributação doméstica à nova situação.

Com a aceleração dos processos de globalização dos mercados e de formação de blocos econômicos regionais — no caso do Brasil, Mercosul no presente e, muito provavelmente, Alca em futuro próximo —, ganharam importância preocupações com o impacto da política tributária sobre decisões de produção e de investimento, agora processadas na escala mundial e não mais nacional. Ampliou-se também o esforço de harmonização fiscal. Assim, as políticas tributárias domésticas passaram a ser cada vez mais pautadas por práticas internacionais, implicando limites estreitos para a soberania fiscal dos países, que precisam respeitá-los, sob pena de serem aliados do processo.

A diversidade de instrumentos hoje utilizados para mover capitais e a rapidez de sua movimentação de uma parte a outra do globo terrestre exigem que o sistema tributário de um país leve em conta as características do mercado financeiro internacional e adote regras de tributação semelhantes às de outros países que competem pelos recursos. A questão é particularmente pertinente no caso dos capitais que se dirigem para o setor produtivo, o chamado investimento direto, que é sensível

não apenas à tributação do próprio fluxo mas também à tributação dos negócios no país. O mesmo ocorre com recursos que buscam um retorno garantido no médio e longo prazos, ainda que a taxas menos atraentes, como é o caso, por exemplo, dos fundos de pensão. Nesses casos, o desrespeito aos estímulos que provocam os movimentos de capital pode representar enorme prejuízo tanto à estabilidade quanto ao crescimento potencial dos países que os ignorem.

Não apenas em relação ao capital estrangeiro, mas com respeito à acumulação de capital em geral, a tributação merece atenção especial em um país que precisa crescer. Tributar bens de capital é punir o investimento em relação ao consumo. Tendo em vista que seu custo é amortizado ao longo do tempo, embutido no preço das mercadorias que produz, fazer sobre eles incidir imposto significa tributá-los duas vezes, uma na sua aquisição e outra, ao longo do tempo, quando se tributam os bens por ele produzidos.

Neutralidade entre investimento e consumo exigiria que ao imposto incidente sobre o bem de capital correspondessem créditos para o seu adquirente ao longo do tempo, o que, na tributação de bens, equivale à depreciação utilizada na tributação da renda. Contudo, a prática mais simples — utilizada na maioria dos países e a mais conveniente para um país em desenvolvimento, pois implica algum incentivo ao investimento — é a exoneração imediata dos bens de capital, prática essa similar à depreciação instantânea, utilizada como incentivo no imposto de renda.

No que diz respeito ao fluxo de produtos, a abertura econômica praticamente elimina a possibilidade de se utilizarem exportações como base para obtenção de receita. Como o princípio de destino é adotado por todos os principais competidores no comércio internacional, as exportações do país que as onerasse sofreriam dupla tributação, uma na origem e outra no destino, enquanto as de seus competidores estariam sujeitas apenas à tributação no destino. Somente em casos especiais, de notórias vantagens comparativas derivadas de fatores naturais — mais encontradas na produção primária —, ainda é plausível sustentar-se um ônus tributário na exportação. Ainda assim, isto só é possível numa conjuntura de preços externos extremamente favorável, e desde que esse tributo seja visto como um instrumento da política de comércio exterior — e, portanto, como temporário — e não como meio de reforçar as finanças governamentais. A regra geral, todavia, é abolir inteiramente todos os gravames que possam afetar a competitividade dos produtos domésticos no mercado internacional.

Da mesma forma, a abertura econômica impõe cuidados na tributação doméstica para que não haja prejuízos à produção nacional. Em particular, a formação de blocos econômicos regionais, como o Mercosul, implica perda de autonomia na condução da política comercial. A necessidade de adoção pelos membros do bloco de tarifas externas comuns e a supressão do imposto de importação nas transações entre membros impedem que perdas de competitividade causadas aos produtores nacionais por tributos domésticos possam ser compensadas, como foram no passado no Brasil, pela imposição de tarifas aduaneiras elevadas. Logo, a integração regional exige que se evitem tributos internos prejudiciais à competição dos produtos nacionais com os importados no mercado doméstico.

Com a estabilidade atingida a partir de 1994, distorções impostas pela tributação de má qualidade, antes pouco importantes em face das enormes disfunções causadas pela inflação, ganharam vulto e tornaram-se intoleráveis, precisando, por isso, ser eliminadas.

Não obstante a relativa estabilidade de preços verificada desde 1994, o nível de vulnerabilidade da economia brasileira é ainda elevado. Ao final de 2002, a despeito do crescimento recente das exportações — impulsionadas pela desvalorização excessiva da moeda — e do refreamento das importações — em virtude não só da taxa de câmbio como também do crescimento econômico modesto —, o balanço de pagamentos apresentou um déficit em transações correntes da ordem de US\$ 7,8 bilhões.

A desvalorização excessiva pressionou preços e, com o recrudescimento da inflação, as autoridades monetárias elevaram a taxa de juros. A dívida pública, quase toda indexada a câmbio, preços ou juros, sofreu substancial aumento. Em dezembro de 2002, a dívida líquida do setor público era da ordem de 56% do PIB, implicando pagamentos de juros ao longo do ano em montante igual a 8,43% do PIB. Quer dizer, a despeito de enorme esforço fiscal que resultou em um superávit primário de 4,06% do PIB, o déficit nominal do setor público foi de 4,38% do PIB.² Como há indicações de que a carga tributária, já em torno de 35% do PIB, está perto de esgotar a capacidade contributiva da sociedade, a prática utilizada no passado recente, de elevá-la progressivamente, não será factível doravante.

Parece haver consenso no país de que, no curto prazo, o objetivo prioritário é evitar o restabelecimento de um processo inflacionário crônico. Não obstante, é preciso assegurar taxas de crescimento mais elevadas do que as do passado recente, não só por ser este um objetivo desejável em si, mas também porque, descartadas quebras de contratos, o crescimento econômico sustentado, aliado à austeridade fiscal, é a única saída possível para a longa crise das finanças públicas do país. A austeridade fiscal requererá melhoria da qualidade do sistema tributário para que a sociedade tolere o elevado nível atual da carga tributária. Na economia globalizada, o crescimento sustentado não poderá ser alcançado sem que se supere a restrição externa, o que requer o aumento da competitividade do setor produtivo nacional.

Nessas circunstâncias, minimizar os efeitos perversos dos tributos sobre a competitividade é fundamental para a retomada do crescimento econômico de forma sustentada. Esta é uma regra que precisa ser respeitada por qualquer proposta de alteração nas fontes de financiamento do RGPS. É desejável que novas fontes não inibam exportações, o investimento e a criação de emprego; e que as antigas que o façam sejam, na medida do possível, substituídas. Importa que as fontes não afetem as condições de competição no mercado doméstico entre os produtores nacionais e entre estes e os estrangeiros; nem interfiram na escolha de local e método de produção, para não induzir decisões que aumentem o custo social do que é produzido. Finalmente, numa economia globalizada, é essencial que os tributos utilizados sejam passíveis de harmonização com os impostos dos principais parceiros comerciais do Brasil.

2. Dados do Banco Central, relativos a dezembro de 2002, no caso da dívida, e ao período janeiro a dezembro, com valores avaliados a preços de dezembro, utilizando como deflator o IGP-DI, nos demais.

3 BREVE CRÍTICA DAS ATUAIS FONTES DE FINANCIAMENTO DO RGPS, ESPECIALMENTE DA TRIBUTAÇÃO CUMULATIVA

As fontes tradicionais de financiamento da previdência social brasileira são as contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados, incidentes sobre os seus salários-de-contribuição, e dos empregadores, das empresas e das entidades a elas equiparadas na forma da lei, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço.³ As folhas de salários das empresas são adicionalmente oneradas por contribuições sociais arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em benefício de terceiros (salário-educação, Incra, e o chamado “Sistema S”). Tais contribuições são responsáveis por cerca de 2/3 da receita total do INSS.

Outra parcela da receita provém da arrecadação de contribuição sobre a receita bruta de produtores rurais e agroindústrias, bem como de pequenos contribuintes, favorecidos por tributação simplificada e reduzida (Simples). Desde o exercício de 1999 e até o final do de 2003, a previdência conta também com a parcela da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) correspondente a uma alíquota de 0,10%.⁴ Além de recursos oriundos da arrecadação da CPMF, o INSS recebe do Tesouro Nacional outros repasses previstos no orçamento anual, sendo a União, ainda, responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade social. A principal fonte das transferências do Tesouro para a previdência é a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Todas as fontes de recurso mencionadas neste parágrafo são tributos cumulativos.

As condições mencionadas no último parágrafo da seção anterior não podem ser satisfeitas quando subsiste taxação de natureza cumulativa. Tributos incidentes em cascata sobre o faturamento ou a receita ou, ainda, os incidentes sobre movimentações financeiras reduzem drasticamente a capacidade do produtor doméstico de enfrentar com sucesso os desafios da abertura econômica.

É bem verdade que a cumulatividade existe em todos os sistemas tributários do mundo. Mesmo os impostos sobre o valor adicionado (IVA), teoricamente não-cumulativos, e os impostos sobre vendas a varejo, idealmente incidentes exclusivamente sobre o consumo final, sempre apresentam falhas e dificuldades de implementação que geram alguma cumulatividade. São, no entanto, doses minúsculas que não chegam a impor prejuízos significativos à produção.

Nenhum país que pretenda ser um participante relevante na economia global pode se permitir a prática intencional da tributação cumulativa.⁵ Até mesmo países com participação insignificante no comércio internacional, como os menos desenvolvidos do continente africano, já entenderam os malefícios dessa prática e

3. Constituição Federal do Brasil, art. 195, I e II, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, e Lei 8.212, de 24 de julho de 1991.

4. Emendas constitucionais 21, de 18 de março de 1999, e 37, de 12 de junho de 2002.

5. Arthur Andersen (1999) compara as práticas tributárias de 28 países, entre eles o Brasil. Destes, em 1999, apenas seis — Argentina, Bolívia, Colômbia, Filipinas e Venezuela, além do Brasil — tributavam o faturamento. No conjunto de países considerados, apenas Brasil, Colômbia e Venezuela utilizavam tributos sobre débitos bancários, também cumulativos.

estão substituindo seus impostos cumulativos, herança dos tempos coloniais, por IVAs.

Os malefícios da tributação cumulativa podem ser classificados em dois grupos: prejuízos à alocação de recursos do país e à competitividade dos produtos nacionais, tanto no mercado externo como no doméstico.⁶ Os prejuízos se devem ao fato de que este tipo de tributação altera de forma não-intencional e não-controlável os preços relativos da economia.

Um tributo cumulativo sobre faturamento com alíquota uniforme gera cargas efetivas diferentes sobre cada um dos bens produzidos. Estas dependem do número de transações realizadas ao longo da cadeia produtiva em cada caso e, posto que as importações não são oneradas, da participação, direta e indireta, de bens intermediários domésticos no valor total de insumos. Em um ambiente de inflação mensal de dois dígitos, como o do Brasil até 1994, tais diferenças não tinham a menor importância. Mas em uma situação de inflação anual de um dígito, como a que se pretende ter no futuro próximo, essa variação das cargas — não-intencional e não-controlável — é suficientemente importante para tornar mais lucrativas, na ótica privada, práticas produtivas ineficientes; quer dizer, o mau tributo induz os agentes econômicos a escolhas que desperdiçam recursos da nação.

Um exemplo bem conhecido é o caso da terceirização. O imposto cumulativo é capaz de inibir sua adoção, ainda que esta seja a escolha eficiente, posto que a tarefa terceirizada sofre uma tributação que não existiria se ela fosse executada na própria empresa. Assim, o imposto induz à execução internamente de tarefas que, na sua ausência, teriam menor custo se encomendadas a outros agentes. Em outras palavras, o tributo provoca a integração vertical ineficiente da produção.

O tributo cumulativo também interfere com o crescimento econômico através de seu efeito sobre as decisões de investimento. Como argumentado na seção anterior, o bem de capital sofre dupla tributação, o que eleva o seu custo *vis-à-vis* bens de consumo. O efeito é reforçado pelo fato de que os bens de capital têm usualmente cadeias produtivas relativamente longas, o que eleva a carga por eles sofrida. Com a tributação cumulativa, o investimento tende a se reduzir e, com ele, a taxa de crescimento do país.

Considerado um produto qualquer, é impossível saber qual o montante de imposto cumulativo embutido no seu preço, a menos que se acompanhe sua produção desde os estágios iniciais de produção de cada um dos seus insumos. Além disso, como um mesmo bem pode ser obtido por várias técnicas de produção, implicando números diversos de transações comerciais e diferentes graus de nacionalização, duas variedades de um mesmo produto podem sofrer tributações efetivas diversas.

A distorção das condições de competição é, portanto, evidente. Um bem produzido de forma eficiente pode não ser capaz de competir com seu similar produzido a um custo líquido de imposto maior. O desconhecimento do montante de imposto embutido no preço significa que distorções na competição não podem ser

6. Prejuízos à alocação de recursos também afetam a competitividade via redução da produtividade.

corretamente compensadas por devoluções ou créditos de imposto ou por cobrança de tributo compensatório sobre o bem menos onerado. Este ponto é particularmente importante no caso do comércio exterior, posto que impede a harmonização tributária.

No tratamento dos fluxos de comércio exterior, praticamente todos os países adotam o princípio de destino para seus impostos sobre produtos, ou seja, não oneram suas exportações e tributam as importações. Essa prática, considerada legítima pelas normas internacionais de comércio apenas no caso de taxaço de produtos, assegura que o tributo doméstico não afete as condições de competição entre o bem nacional e o similar importado. Além disso, se o tributo doméstico sobre produtos não onera as exportações do país, estas podem competir em pé de igualdade no mercado de outro país com bens produzidos em terceiros, quase sempre exportados totalmente livres desse ônus tributário.

No Brasil, enquanto a produção doméstica está sujeita à tributação cumulativa da Cofins e da CPMF ao longo de toda a cadeia produtiva, os produtos importados só sofrem a incidência da Cofins na fase de comercialização ou, se insumos, após se incorporarem ao bem que integram. A primeira incidência da CPMF ocorre um estágio antes, na aquisição de moeda estrangeira para pagamento da importação. Há desvantagem competitiva dos produtos nacionais no mercado doméstico que, em alguns casos, pode chegar a 10% do valor do bem.⁷

Quanto às exportações, a prática brasileira tem sido não tributar a remessa da mercadoria para o exterior e, mais recentemente, conceder um crédito presumido de tributo, compensável com débitos de IPI, igual a 5,37% do valor dos insumos sujeitos ao IPI usados no processo de produção dos bens exportados.⁸ Só por mero acaso o percentual preestabelecido resulta em ressarcimento exato do ônus sobre os insumos decorrente da tributação cumulativa. Em geral, ele é insuficiente ou mais que suficiente para compensar o ônus. No primeiro caso, prejudica a competitividade das exportações. No segundo, trata-se de subsídio, sujeitando o país a sanções e retaliações.

Também as contribuições sobre os salários — e, simetricamente, os tributos que incidem sobre o lucro — afetam a competitividade. Em ambos os casos, as normas que regem o comércio internacional impedem que as exportações sejam desoneradas, uma prática que o Brasil já utilizou no imposto de renda e foi obrigado a abandonar. O problema é menos grave do que o referente aos impostos em cascata posto que, em todo o mundo, o imposto de renda de empresas é largamente utilizado e contribuições compulsórias sobre os salários formam a principal base de sustentação financeira dos sistemas previdenciários. O que importa nesses casos são as diferenças entre as intensidades dessas tributações no Brasil e nos seus principais parceiros.

Nesse sentido, as mudanças que vêm ocorrendo no mercado de trabalho são um fator importante a considerar para a avaliação das tendências de evolução do

7. As críticas à tributação cumulativa aqui apresentadas são analisadas, mais detalhadamente, em Varsano *et alii* (2001), de onde foi extraído o percentual mencionado.

8. Lei 9.363, de 13 de dezembro de 1996. A Lei 10.276, de 10 de setembro de 2001, estabelece cálculo alternativo do crédito presumido, que pode ser utilizado por opção do exportador.

financiamento dos sistemas previdenciários. Observa-se o surgimento, nos países industrializados, de problemas até então típicos de países em desenvolvimento, como é o caso do desemprego estrutural não mais restrito às atividades agrícolas. A perspectiva de uma crise de desemprego não-solucionável pelos instrumentos tradicionais de estímulo à atividade econômica é motivo de grande inquietação.

Parte do receituário conhecido para os problemas do desemprego tem nítidas implicações tributárias. Recomendam-se mudanças radicais na legislação trabalhista, no sentido da desregulamentação das relações entre patrão e empregado, de forma a reduzir os custos da contratação e da dispensa do trabalhador para fazer face às exigências de maior flexibilidade no ajuste das empresas à conjuntura de seus respectivos mercados, o que — presumem os proponentes — elevaria o nível de emprego.

Na mesma linha, busca-se a redução das elevadas contribuições sobre a folha de salários que, como mencionado na introdução, além de afetarem a competitividade, criam uma grande cunha entre o custo do trabalhador para as empresas e o salário que eles recebem, estimulando a informalização das relações trabalhistas. Isto, por sua vez, além de contribuir para a “precarização” do emprego, reduz a própria base desses tributos. Vale dizer, há demandas por redução dos encargos que oneram o custo do emprego e, portanto, uma tendência à redução das contribuições incidentes sobre salários.

Uma das soluções possíveis para a questão é limitar a proteção oferecida pelo Estado ao trabalhador, o que viabilizaria a redução dos tributos que incidem sobre os salários. A solução alternativa é considerar a folha de salários como base exclusiva da previdência, eliminando contribuições que a utilizem com outras finalidades (ou financiando-as de outras fontes), e buscando bases alternativas que possam complementar o financiamento do RGPS.

A solução alternativa é o caminho privilegiado nas próximas seções. Mas, observando que, no Brasil, parte do atual financiamento da previdência já provém de outros tributos e que estes são incompatíveis com as exigências do ambiente econômico em que se inserem — requerendo, também, substituição —, fica evidente, desde já, que a redução do peso das contribuições sobre a folha de salários a ser obtida é limitada. Somente através de uma reforma previdenciária pode ocorrer redução mais significativa. Vale dizer, é necessário que a sociedade pese o benefício para as atividades produtivas da redução da cunha fiscal contra os custos de reduzir o amparo público aos seus idosos e deficientes.

4 AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS NO PROCESSO DE REFORMA TRIBUTÁRIA EM CURSO

Está em curso, desde 1995, um lento processo de reforma tributária, iniciado com o envio ao Congresso Nacional de proposta de emenda à Constituição do Poder Executivo (PEC 175/95). Desde então, nos sete anos de marchas, contramarchas e interrupções da discussão, o processo apresentou poucos resultados práticos. Há a expectativa de que ele venha a tomar novo impulso em 2003.

A tramitação da PEC 175/95 começou em uma comissão especial da Câmara dos Deputados constituída para avaliá-la. Mas, logo em seguida, evidenciada a falta de interesse por parte do próprio proponente, o processo legislativo foi descontinuado. Ao invés de buscar a aprovação da PEC, tratou-se de fazer um pouco do que estava nela contida, aprovando-se, em setembro de 1996, a chamada Lei Kandir.⁹ Ela promoveu importantes alterações no ICMS, tais como a exoneração das exportações e dos bens de capital, sem, contudo, abordar questões não menos importantes que dependem de emendas à Constituição, como, por exemplo, a tributação dos fluxos de comércio interestadual.

No final de 1998, um grupo de deputados resolveu chamar a si o encargo de promover a reforma tributária. O esforço legislativo foi retomado. No início da legislatura seguinte, foi criada uma nova comissão especial que, partindo da PEC 175/95, que se limitava ao capítulo do Sistema Tributário da Constituição, criou um substitutivo de escopo mais amplo. Nele, alteravam-se também as contribuições sociais visando substituir as cumulativas — Cofins, PIS e CPMF¹⁰ — por tributação não-cumulativa.¹¹

O substitutivo apresentado pelo relator foi votado na Comissão e aprovado com 35 votos a favor e apenas um contrário. Essa votação reflete não só o apoio de praticamente todos os partidos, mas, também, um grande esforço de negociação, envolvendo mudanças no texto, que resultou no apoio de um amplo leque de instituições privadas, das entidades representativas dos municípios e da grande maioria dos governos estaduais.

Não obstante todo o esforço político realizado e a superação de um dos maiores obstáculos à reforma — acordo a respeito da distribuição das rendas públicas entre os entes federados —, a proposta não prosperou, em virtude da forte oposição a ela por parte do Ministério da Fazenda. Alegava-se que a eliminação da tributação cumulativa poderia ser feita sem recorrer a uma emenda à Constituição — o que, de fato, era possível, ainda que com algumas limitações técnicas — e que esta, na forma proposta, punha em risco a arrecadação em meio a um processo de ajuste fiscal. Com isto, perdeu-se uma oportunidade ímpar de realizar a reforma.

A mobilização política em favor da reforma não foi, todavia, em vão. Foi dela que resultou — aproveitando-se o argumento do Ministério da Fazenda — a proposta recentemente adotada por meio da Medida Provisória 66, convertida na Lei 10.637/02,¹² no sentido de mitigar a cumulatividade das contribuições sociais. A redução da cumulatividade iniciou-se pelo PIS e a lei prevê que o Poder Executivo submeterá ao Congresso Nacional, até 31 de dezembro de 2003, projeto de lei tornando não-cumulativa a cobrança da Cofins.

Apesar disso, o substitutivo aprovado na Comissão Especial continua em repouso em alguma gaveta da presidência da Câmara dos Deputados. Na recente

9. Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996.

10. Art. 195, I, b, e art. 239 da Constituição Federal; e arts. 74 e 75, e, mais recentemente, arts. 80, I, e 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

11. Art. 193 do Substitutivo do Relator.

12. Medida Provisória 66, de 28 de agosto de 2002, convertida na Lei 10.637, de 30 de dezembro de 2002.

“Carta de Brasília”,¹³ afirma-se que o relatório final da Comissão Especial “deverá ser aproveitado no processo de definição da proposta de reforma tributária”.¹⁴

A carta afirma também que “a contribuição patronal para o financiamento da Seguridade Social será cobrada, total ou parcialmente, sobre a receita bruta, reduzindo o peso dos encargos sobre a folha de salários e promovendo a formalização do emprego. Tal contribuição será destinada, exclusivamente, à previdência social. A transição para essa modalidade poderá ser gradual”. Declara, ainda, que “deverá ser promovida a redução gradual da incidência cumulativa das contribuições sociais, a partir da experiência do PIS, objetivando o aperfeiçoamento da tributação relativamente a seus reflexos sobre a economia”.¹⁵

Tendo em vista que a própria “Carta de Brasília” prevê a redução gradual da incidência cumulativa das contribuições, a menção a uma contribuição patronal sobre a receita bruta deveria, necessariamente, ser entendida como se referindo a uma contribuição não-cumulativa. Não parece plausível que o presidente da República e os governadores proponham a retirada da cumulatividade pela porta da frente e sua reintrodução pela dos fundos. No entanto, a afirmação de que a “contribuição será destinada, exclusivamente, à previdência social”, deixa dúvida a respeito. Se for exclusivamente previdenciária, a contribuição não poderá ser uma ampliação da delineada na Lei 10.637/02. Parece haver uma inconsistência na “Carta de Brasília”.

Espera-se que a contribuição sobre a receita bruta mencionada seja, de fato, não-cumulativa. Se a interpretação alternativa for a correta, por tudo o que foi apresentado nas seções anteriores, a competitividade da produção brasileira estará irremediavelmente comprometida e, com ela, o próprio desenvolvimento do país.

5 ALGUMAS CONTAS GROSSEIRAS E UMA SUGESTÃO

Supõe-se aqui que o bom senso prevalecerá e que a cumulatividade será, de fato, senão banida, pelo menos severamente restringida. Nesse caso, qual seria a alíquota necessária se o objetivo fosse, a partir da experiência da contribuição para o PIS — que passou a ser aproximadamente uma contribuição sobre o valor adicionado (CVA) —, ampliar sua arrecadação gradualmente, de forma que, ao final do processo, ela substitua também a Cofins, a CPMF, a contribuição do salário-educação, as demais contribuições sobre a folha de salários não destinadas à previdência, inclusive a contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e as contribuições patronais à previdência?

Algumas contas grosseiras que ajudam a responder a essa pergunta podem ser feitas a partir de informações prontamente disponíveis na Secretaria da Receita Federal (SRF) e no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), relativas a 2001. O ponto de partida é admitir que a alíquota fixada na Lei 10.637/02 (1,65%) é uma avaliação correta daquela necessária para manter a arrecadação do PIS igual à de

13. Compromisso com as reformas tributária e previdenciária, firmado pelo presidente da República e pelos governadores de todos os estados e do Distrito Federal, em 22 de fevereiro de 2003.

14. Item 10, sobre a reforma tributária, da “Carta de Brasília”.

15. Itens 4 e 5, sobre a reforma tributária, da “Carta de Brasília”.

2001. Esta foi da ordem de 0,94% do PIB, implicando que o montante estimado da base da CVA é 57% do PIB.¹⁶

Nessas condições, a Tabela 1 mostra qual a alíquota da CVA que seria necessária para substituir cada um dos tributos mencionados no primeiro parágrafo desta seção, bem como que alíquota corresponderia ao montante de recursos repassado pela União ao INSS em 2001. No caso da previdência social, o documento da SRF apresenta apenas o item contribuições para a previdência social, cuja arrecadação é da ordem de 5,16% do PIB. Dados do MPAS mostram que as contribuições patronais sobre a folha de salários, inclusive contribuição para o seguro de acidente de trabalho, correspondem a 59,6% do total, ou seja, 3,08% do PIB.

TABELA 1

Alíquotas de Contribuição Não-Cumulativa (CVA) Necessárias para Gerar as Arrecadações das Cumulativas e das Incidentes Sobre a Folha de Salários — Exercício Financeiro de 2001

CVA substitui	Arrecadação (% do PIB)	Alíquota necessária (%)
PIS/Pasep	0,94	1,65
Cofins	3,84	6,74
CPMF	1,45	2,54
Salário-educação	0,26	0,46
Sistema S	0,27	0,47
FGTS	1,78	3,12
Contribuição patronal sobre a folha de salários	3,08	5,40
Repasses da União ao INSS	1,60	2,81

Fonte: Elaborada a partir de dados da SRF e do MPAS.

Observa-se que para substituir o PIS/Pasep, o que já ocorreu, a Cofins — prevista na Lei 10.637/02 a remessa ao Congresso de projeto nesse sentido até 31 de dezembro de 2003 — e a CPMF — cuja extinção está prevista para o final de 2004, após redução da alíquota para 0,08% no início daquele ano — a CVA teria uma alíquota de, aproximadamente, 11%. Com 1 ponto percentual a mais seria possível substituir também as arrecadações do salário-educação e das contribuições para o Sistema S. Para substituir completamente as contribuições patronais sobre a folha de salário, inclusive FGTS, mais 8,5 pontos percentuais deveriam ser adicionados à alíquota, que atingiria, globalmente, 20,4%.

A Tabela 2 repete parcialmente o exercício, agora para receitas previstas no orçamento de 2003, ajustadas conforme reprogramação efetuada pelo Decreto

16. Ver Santana *et alii* (2002). O PIS/Pasep tem três diferentes bases: faturamento ou receita bruta, folha de salários (em alguns poucos casos especificados em lei) e receita mais transferências (no caso de órgãos públicos). A arrecadação apresentada na publicação agrega as provenientes das três bases. Supõe-se aqui que toda a arrecadação é obtida da base faturamento ou receita bruta, o que implica que o montante da base aqui considerado é superior ao estimado pela SRF. Por outro lado, o montante é algo inferior ao estimado em Varsano *et alii* (2001) a partir das Contas Nacionais referentes a 1999 (63,9% do PIB).

4.591/03.¹⁷ Na reprogramação foi utilizado como estimativa do PIB o valor de R\$ 1.596.826,1 milhões. A arrecadação prevista da contribuição para o PIS/Pasep é de R\$ 15.147,5 milhões, ou seja, 0,95% do PIB, implicando base de 57,5% do PIB para a CVA.¹⁸

TABELA 2

Alíquotas de Contribuição Não-Cumulativa (CVA) Necessárias para Gerar as Arrecadações das Cumulativas e das Incidentes sobre a Folha de Salários — Orçamento do Exercício de 2003 (Observado Decreto 4.591/03)

CVA substitui	Arrecadação (% do PIB)	Alíquota necessária (%)
PIS/Pasep	0,95	1,65
Cofins	3,86	6,72
CPMF	1,52	2,64
Salário-educação	0,25	0,44
Sistema S	n.d.	n.d.
FGTS	n.d.	n.d.
Contribuição patronal sobre a folha de salários	2,28	3,96

Fonte: Elaborada a partir de dados dos anexos da Lei 10.640/03 e do Decreto 4.591/03 e do documento "A Programação Orçamentária e Financeira para 2003", dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda (11/02/03).

n.d. = não-disponível.

Em relação à substituição do PIS/Pasep, da Cofins e da CPMF, a situação em 2003, como estimada na reprogramação do orçamento, é praticamente a mesma de 2001. A alíquota da CVA necessária seria de 11%. No RGPS, em relação a 2001, se reduz bastante a importância da contribuição sobre a folha de salários.¹⁹

Difícilmente a CVA poderá ter alíquota superior a 12%, o que permitiria que sua arrecadação substituísse apenas as do PIS/Pasep, da Cofins, da CPMF e das contribuições para o salário-educação e o Sistema S. Isto porque os estados brasileiros já arrecadam o ICMS, também um tributo sobre o valor agregado, cuja alíquota mais comum, aplicável à maioria dos produtos, é de 17% ou 18%, dependendo do estado. Além disso, o setor industrial é também onerado por um imposto federal sobre o valor adicionado, o IPI. Note-se que, nos inúmeros países que utilizam essa base tributária, as maiores alíquotas observadas são pouco acima de 20%. Logo, outra base precisa ser encontrada para substituir, ainda que parcialmente, a folha de salários.

Observa-se na Tabela 1 que os repasses da União para o INSS totalizaram, em 2001, 1,6% do PIB [Ministério da Previdência e Assistência Social (2002, Tabela 40.4)]. Em outras palavras, supondo uma CVA com alíquota da ordem de 12%, cerca de 1/4 de sua arrecadação deveria ser destinado ao financiamento do RGPS.

17. Decreto 4.591, de 10 de fevereiro de 2003.

18. As tabelas anexas ao Decreto 4.591/03 apresentam apenas o total das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social. Supôs-se que a estimativa da receita das contribuições patronais sobre a folha de salários cresceu, em relação à prevista na lei do orçamento anual (Lei 10.640, de 14 de janeiro de 2003), na mesma proporção que o total das contribuições.

19. Cabe notar que o valor orçado para a arrecadação dessas contribuições é bastante baixo quando comparado com o realizado em 2002.

Uma forma atraente de propiciar redução do ônus sobre a folha de salários seria vincular a CPMF exclusivamente à previdência social e permitir, apenas para pessoas jurídicas, a compensação da contribuição paga com a devida sobre a folha de salários. Quer dizer, a CPMF tornar-se-ia uma contribuição previdenciária permanente para pessoas físicas, seguradas ou não, e uma contribuição mínima para pessoas jurídicas. Nessas circunstâncias, a CPMF praticamente deixa de ser cumulativa, não mais se aplicando as críticas a ela feitas na Seção 3, sem perder as vantagens a ela usualmente atribuídas.

A CPMF tem a seu favor o fato de ser um tributo muito produtivo e com custos de administração e de cumprimento das obrigações, por parte dos contribuintes, extremamente baixos. Além disso, é um poderoso instrumento de controle da evasão, pois o conhecimento da movimentação financeira do contribuinte ajuda a monitorar seu movimento econômico e, conseqüentemente, os demais tributos devidos. Como contribuição previdenciária mínima alcançaria o mercado informal, não só gerando alguma arrecadação adicional para o RGPS como estimulando a formalização dos empregos, por reduzir a cunha entre o custo da mão-de-obra e o salário líquido recebido pelo trabalhador formal. A incidência sobre as pessoas físicas, além de gerar receita sem efeito significativo sobre a competitividade do setor produtivo nacional, tem a vantagem de ser, muito provavelmente, bastante progressiva, posto que os mais pobres não têm, em geral, relações bancárias.

Um estudo da SRF revela que, em 1999, a CPMF tinha 38,5 milhões de contribuintes pessoas físicas [Ministério da Fazenda (s/d)]. A base movimentações financeiras de pessoas físicas era cerca de R\$ 1,52 trilhão, equivalentes a 156% do PIB. Vale dizer, com uma alíquota de 0,38%, a contribuição poderia arrecadar 0,59% do PIB.

Albuquerque (2001), que critica os impostos sobre transações financeiras por seus efeitos sobre o custo de intermediação — o que resultaria em menor nível de equilíbrio do estoque de capital, da produção e dos salários —, sugere a existência de uma curva de Laffer para esse tipo de tributo. No caso brasileiro estima que a alíquota que maximizaria a receita é da ordem de 0,7%. Aceita sua conclusão, a contribuição previdenciária aqui sugerida poderia ter uma arrecadação máxima em torno de 1,1% do PIB.

Em suma, a CPMF dedutível pela pessoa jurídica da contribuição sobre a folha de salários poderia gerar uma receita previdenciária entre 0,6% e 1,1% do PIB, conforme a alíquota adotada, de 0,38% a 0,7%. Considerando os dados de 2001, isto significa que ela poderia propiciar uma redução de 20% a 35% na arrecadação da contribuição patronal sem afetar as contas do RGPS.

6 SÍNTESE DA PROPOSTA PARA AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

As contas apresentadas na seção anterior oferecem uma indicação do que poderiam ser as capacidades de arrecadação de uma CVA e da CPMF utilizada como contribuição de pessoas físicas e apenas como contribuição mínima de pessoas jurídicas. Tais contas precisariam de verificação por parte das autoridades fazendárias, que dispõem de informação mais completa. Em especial, uma hipótese fundamental

aqui adotada é a de que a SRF acertou na estimativa da alíquota adotada para o PIS não-cumulativo, o que só a partir de agora será possível avaliar à luz de dados efetivos de arrecadação.

Em síntese, a proposta aqui apresentada consiste em:

1. Ampliar a contribuição aproximadamente não-cumulativa definida na Lei 10.637/02, de modo que sua receita substitua, além da do PIS/Pasep, as da Cofins, da CPMF, do salário-educação e das contribuições para o Sistema S, ou, alternativamente,

1'. Obter receita igual ao montante mencionado no item 1 na forma determinada pelo art. 193 do Substitutivo do Relator, aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados que avaliou a PEC 175/95 (reforma tributária).

2. Destinar cerca de 1/4 da arrecadação da contribuição mencionada no item 1 (ou 1') ao financiamento do RGPS.

3. Transformar a CPMF em uma contribuição previdenciária que, no caso de pessoa jurídica, seria compensável com a contribuição patronal sobre a folha de salários.

4. A arrecadação líquida da CPMF seria utilizada para substituir parcela da receita da contribuição patronal sobre a folha de salários, que seria reduzida.

5. Estima-se que a contribuição não-cumulativa mencionada no item 1 (ou 1') precise ter uma alíquota em torno de 12%.

6. Considerados os dados de arrecadação de 2001, a CPMF, na forma proposta, com alíquota de 0,7%, permitiria que a alíquota da contribuição patronal sobre a folha de salário sofresse uma redução de 6 a 7 pontos percentuais.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J. R. R. *et alii*. A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, jun. 2000.

AFONSO, J. R., REZENDE, F., VARSANO, R. *Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para debate*. Brasília: IPEA, nov. 1998 (Texto para Discussão, 606).

ALBUQUERQUE, P. H. *Os impactos econômicos da CPMF: teoria e evidências*. Brasília: Banco Central do Brasil, jun. 2001 (Trabalhos para Discussão, 21).

ARTHUR ANDERSEN. *Pesquisa sobre tributação*. 1999, mimeo.

CECHIN, J. *Livro branco da previdência social*. Brasília: MPAS, dez. 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *CPMF — mitos e verdades sob as óticas econômica e administrativa*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, Coordenação Geral de Política Tributária (sem data).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E MINISTÉRIO DA FAZENDA. *A programação orçamentária e financeira para 2003*. Brasília, 11 de fevereiro de 2003, mimeo.

- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Anuário Estatístico da Previdência Social — 2001*. Brasília, 2002.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro*. Brasília: Secretaria de Previdência Social, 2003. Apresentação, atualização: 17/02/03.
- SANTANA, I. C. *et alii*. *Carga tributária no Brasil — 2001*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, Coordenação Geral de Política Tributária, jun. 2002 (Estudo Tributário, 06).
- VARSANO, R. Sistema tributário para o desenvolvimento. In: CASTRO, A. C. (org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro — I*. Rio de Janeiro: Mauad, BNDES, p. 231-250, 2002.
- VARSANO, R. *et alii*. *Substituindo o PIS e a Cofins — e por que não a CPMF? — por uma contribuição não-cumulativa*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2001 (Texto para Discussão, 832).

EDITORIAL

Coordenação
(vago)

Supervisão
Helena Rodarte Costa Valente

Revisão
André Pinheiro
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luiz Carlos Palhares
Míriam Nunes da Fonseca
Tatiana da Costa (estagiária)

Editoração
Carlos Henrique Santos Vianna
Marina Nogueira Garcia de Souza (estagiária)
Rafael Luzente de Lima
Roberto das Chagas Campos

Divulgação
Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica
Edson Soares

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10^º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14^º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares