



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**POLÍTICA FISCAL – CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEUS EFEITOS SOBRE A
POLÍTICA FISCAL.**

Fábio Souto Pacheco
Matrícula: 0115824-3

Orientador: **Luiz Roberto A. Cunha**

JUNHO 2005



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**POLÍTICA FISCAL – CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEUS EFEITOS SOBRE A
POLÍTICA FISCAL.**

Fábio Souto Pacheco

Matrícula: 0115824-3

Orientador: **Luiz Roberto A. Cunha**

JUNHO 2005

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor ·

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, meu irmão e meus padrinhos, que sempre estiveram ao meu lado colaborando e me incentivando.

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO.....	5
II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	7
III – DÉCADA PERDIDA.....	8
IV – IMBROGLIO TRIBUTÁRIO BRASILEIRA.....	10
V – CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	12
VI – ANOS 90.....	18
VII – FUNDO SOCIAL DE EMERGÊNCIA.....	21
VIII – CONCLUSÃO.....	28
IX – BIBLIOGRAFIA.....	30

I - INTRODUÇÃO

A escolha deste tema foi devido ao grande debate que vivemos nos dias de hoje a respeito das finanças públicas. A maioria dos estudos encontrados sobre o assunto está focado na relação dívida pública e inflação. Não há dúvidas que este tema é de vital importância para a economia brasileira, visto que há uma relação direta entre tamanho da dívida e inflação, uma vez que vivemos em um país cuja política monetária é baseada em um sistema de metas de inflação. Além disso, o crescimento sustentado da economia depende em grande parte de uma inflação baixa e controlada.

No entanto, ao contrário de outras análises o que se pretende neste estudo é entender o porquê de um sistema fiscal tão complexo que impõe diversas dificuldades para o próprio governo manejar o seu gasto reduzindo a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender outras demandas da sociedade.

Iniciarei, portanto, tratando de algumas questões importantes da teoria da tributação que deveriam ser seguidas por nosso sistema tributário. Ao longo da monografia veremos que estamos bastante distantes de um sistema de tributos ideal.

Os anos 80, a chamada década perdida, será o ponto de partida deste trabalho. A escolha dos anos 80 para entender as dificuldades encontradas hoje, no orçamento fiscal, não foi aleatória. Apesar de esta década ter deixado como herança uma hiperinflação reprimida e resultados em termos de PIB baixíssimos, ela representou a volta da democracia ao país. Ou seja, discussões a respeito de distribuições de recursos entre as esferas de governo que foram reprimidas no período de ditadura voltaram a fazer parte da pauta das discussões políticas. Logo, o capítulo tratará de temas relacionados à política econômica adotada no período sempre enfocando a parte fiscal. O período é bastante interessante em termos fiscais visto que as políticas adotadas tiveram primeiramente um viés ortodoxo passando para planos heterodoxos de controle de inflação.

O capítulo seguinte tratará mais a fundo a questão dos tributos onde será feito um curto resumo das principais mudanças do sistema tributário brasileiro. O enfoque será a reforma dos anos 60 devido a sua importância na centralização dos recursos na esfera da União. O interessante aqui é prestar atenção como na década de 80 começou a haver uma reversão desta centralização, onde os Estados e Municípios voltaram a ter direito a uma maior parcela da receita disponível.

Seguindo uma linha lógica de raciocínio irei tratar da Constituição de 1988, marco legal que reverteu a centralização dos tributos no Brasil e gerou uma tendência na piora da qualidade dos tributos, além de provocar aumentos dos gastos públicos. Este capítulo trará de forma detalhada a reforma fiscal e outras conclusões se discutirá no decorrer do estudo.

Acompanhando a linha do tempo, comentarei um pouco do período Collor, visto que este foi um período de mudanças na forma com que se buscava o crescimento. Sem dúvida a principal delas foi a abertura comercial que continua sendo até os dias de hoje a principal estratégia para o desenvolvimento do país. No entanto, chamarei atenção para os efeitos Bacha e Tanzi e os seus reflexos na condução da política fiscal.

Como sabemos a primeira fase do Plano Real foi vitoriosa no que tange ao controle de inflação, no entanto o desempenho macroeconômico foi ofuscado pela piora significativa da situação fiscal. Tratarei, então, de um assunto pouco comentado que é o Fundo Social de emergência (FSE) que foi criado em caráter provisório, porém continua sendo utilizado sob a denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU) nos dias de hoje. Pretendo mostrar a importância desta política para o Plano Real, assim como salientar a necessidade de uma reforma que realmente desvincule determinadas receitas para que a União possa ter um campo de manobra maior.

Farei neste momento um pequeno histórico das contas públicas na segunda metade dos anos 90, para que entendamos a evolução dos gastos públicos neste período.

Logo, o que pretendo mostrar com este estudo é que grande parte das dificuldades fiscais que atravessamos tiveram a sua origem na Constituição de 1988.

O foco, portanto, desta monografia será entender as bases que provocaram esse sistema fiscal complexo do Brasil e entender a importância das desvinculações das receitas da União.

II - Considerações iniciais

Começarei apresentando algumas definições básicas que serão importantes no decorrer na monografia.

Sabemos que a existência de Governo é vital para o sucesso ou fracasso de uma sociedade. O governo existe em função das *falhas de mercado*¹ que impedem o funcionamento do mercado de forma *ótima*². Então, a ação do governo via política fiscal deve abranger três funções básicas: a função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

Para poder realizar estas funções, o governo precisa gerar recursos e ele o faz através da tributação. A tributação deve ser:

- Equitativa entre os indivíduos de uma sociedade.
- Deve-se tributar mais quem possua renda mais alta.
- Os impostos devem ser tais que minimizem o impacto sobre a eficiência econômica.
- O sistema de arrecadação deve ser de fácil contribuição para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

Um outro conceito que vale destacar é a existência de impostos diretos e indiretos. Os impostos diretos incidem sobre o indivíduo e os indiretos incidem sobre atividades ou objetos. As bases de incidência dos impostos são a renda, o consumo e o patrimônio.

Perceba que o imposto de renda é o tributo que mais se adequa as funções descritas acima. Veremos a seguir que o nosso sistema tributário peca justamente por não utilizar este tributo de forma devida na arrecadação.

¹ Exemplo de algumas falhas de mercado: a existência de bens públicos; existência de monopólios naturais; externalidades; mercados incompletos; falhas de informação; ocorrência de desemprego e inflação.

² Conceito de ótimo de Pareto: ninguém pode melhorar a sua situação sem piorar a de outro, ou seja, ninguém consegue melhorar a sua alocação de recursos sem que outro saia perdendo.

III - Década Perdida

O início dos anos 80 foi marcado por diversos planos de estabilização cujo objetivo primordial era combater a inflação. O debate econômico estava voltado para os economistas chamados “ortodoxos” e os “heterodoxos”.

A visão dos ortodoxos era muito clara a respeito da política fiscal e seu efeito sobre a política econômica. Uma redução do déficit era condição necessária e suficiente para o controle inflacionário, uma vez que o espaço para a expansão da dívida pública é limitado pelo crescimento do PIB. Ou seja, o desequilíbrio inflacionário era visto como resultado da emissão monetária em virtude do desequilíbrio fiscal.

Já os heterodoxos afirmavam que a inflação neste período era inercial (movimento autônomo de elevação de preços independentes de pressões de demanda ou choque de oferta) e que políticas contracionistas não teriam efeito sobre ela. Era preciso desindexar a economia. Logo, eles eram contra a redução dos gastos públicos.

De 81 a 84, tivemos uma vitória dos ortodoxos com a entrada do FMI. De fato, tivemos no período uma política bem sucedida em termos externos (equilíbrio do BP), enquanto que, internamente, a política não gerou os resultados esperados (descontrole inflacionário). Isto levou ao enfraquecimento dos ortodoxos e o conseqüente aumento do apelo pela heterodoxia.

Apesar dos objetivos da política interna não terem sido alcançados, havia uma preocupação com os gastos do governo que levou uma melhora dos resultados operacionais. A necessidade de financiamento do setor público caiu de 6,8% do PIB no período de 81/82 para 3,2% do PIB no biênio seguinte.

O equilíbrio externo, no entanto, teve um efeito perverso que viria a se revelar nos anos posteriores. Sabemos que foi graças a um ajuste nos preços relativos (maxidesvalorização cambial) e uma contenção no crescimento que foi possível chegar no equilíbrio. O fato é que era uma época onde havia escassez de recursos externos, logo para manter o equilíbrio era necessário grandes superávits comerciais que realmente ocorreram. Então, se observarmos a equação do PIB, vemos claramente que um aumento do saldo comercial era compensado por uma diminuição do investimento. Outro impacto que preocupante para a economia do país era representado pelo impacto monetário que levava a emissão de títulos por parte do governo. Ou seja, o ajustamento externo se deu via emissão de títulos. Giambiagi descreve esse fenômeno da seguinte maneira:

“O Brasil tornara-se capaz de obter divisas com as quais arcar com os seus compromissos financeiros com o exterior. Entretanto, o equilíbrio em conta corrente do balanço de pagamentos era acompanhado de um desequilíbrio interno, já que o setor público não gerava os recursos fiscais com os quais compensar a injeção de moeda associada ao equilíbrio externo”³.

O que Giambiagi nos mostra é que o Brasil estava diante de uma dívida externa pública, mas com um superávit comercial privado. Esta situação viria a pressionar o déficit público nos anos seguintes.

Além deste fator que fez agravar o déficit a partir de 85 cabe ressaltar ainda a dificuldade de aprovação de medidas fiscais mais duras em vista da falta de sustentação parlamentar, a existência de demandas sociais reprimidas naturais devido ao fim da Ditadura.

Então, os anos 80 podem ser divididos em dois períodos no que se refere ao resultado fiscal. O primeiro de 81 a 84, onde se procurou ajustar as contas públicas, e o segundo de 85 a 89, em que a tendência foi piorar os resultados obtidos no período anterior.

Sem dúvida a maior preocupação desse período foi a inflação. Com o maior apelo dos heterodoxos era necessário combater a inflação via congelamento de preços, salários e câmbio, enquanto que se teria uma indexação plena da economia através de uma nova moeda com paridade fixa corrigida mensalmente de acordo com a inflação (choque “heterodoxo”).

³ Trecho retirado da página 136 do Livro Finanças Públicas escrito por Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além.

IV - Imbróglio tributário brasileiro

Iniciarei com um breve histórico do sistema tributário onde irei apontar as principais mudanças ocorridas até chegar na Constituição de 88 que é o foco de nosso estudo.

As reformas no PAEG realizadas pelo governo militar fizeram parte de um movimento de reformulação das condições de financiamento da economia. Uma dessas reformas foi à *reformulação do sistema tributário*⁴ em 1966. As características dessa reforma são bastante claras no sentido de centralizar a arrecadação e o controle por parte do Estado.

À união coube o maior número de impostos, o direito de determinar alíquotas de impostos de sua competência assim como o poder de determinar alíquotas do *ICM*⁵. Os Estados, então, perderam a capacidade de manipulação das suas receitas visto que também perderam o poder de criar algumas isenções que ficaram a cargo da União.

A reforma foi ao mesmo tempo centralizadora e contraditória, pois foram criados os Fundos de Participação dos Estados e Municípios numa tentativa de atenuar a perda da capacidade tributária destas esferas do governo. Na realidade, o FPE e o FPM eram voltados para atender financeiramente as unidades de menor nível de renda, permitindo a elas gozarem de amplo afluxo de recursos manipuláveis livremente numa tentativa de angariar apoio dos Estados mais pobres.

Entretanto em 1968, com o AI-5 esse sistema de transferência perdeu identidade sendo reduzidos a metade e submetidos a rígidas normas. Além disso, para obter os recursos os Estados eram obrigados a destinar recursos próprios para completar os gastos em programas previamente determinados pela esfera federal reforçando o caráter centralizador da reforma. Ou seja, as receitas dos estados foram vinculadas a determinadas despesas diminuindo sobremaneira o raio de manobra dos Estados.

Quadro 1 - Impostos após reforma de 1965/67

Federais	Estaduais	Municipais
Impostos ao comércio exterior	ICM	IPTU
IPI	Impostos sobre Transmissão	ISS
Impostos únicos		
Imposto de Renda		
IOF		
Impostos extraordinários		
Outros		

4

Fonte: Finanças Públicas

⁵ A grande inovação desta reforma foi à introdução do imposto sobre o valor agregado, o ICM, que substituiu os antigos impostos “em cascata” sobre vendas e consumo.

Gostaria de lembrar aqui que as vinculações de receita serão bastante discutidas em capítulos posteriores.

Não há dúvida que a reforma dos anos 60 procurou melhorar a qualidade da tributação.

A reforma também garantiu índices crescentes da carga tributária em relação ao PIB. No entanto, de uma maneira desigual em relação as esferas de governo. Em 66, os recursos disponíveis para a União eram de 40,6% e os Estados contavam com 46,3%. Em 74, a situação se alterou profundamente cabendo a União 51,6% dos recursos disponíveis enquanto que coube aos Estados 35,2%.

É interessante salientar que além das receitas o governo Federal passou assumir um volume crescente de encargos de competência dos governos subnacionais.

Em 1970, em vista de fortes subsídios e isenções variadas, o governo resolveu criar o PIS (Programa de Integração Social) e o Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) para aumentar a sua arrecadação. Mas esses impostos são cumulativos representando uma involução no processo tributário.

A partir de 74, com as alterações nos campos político e econômico e objetivando atender aos interesses de recomposição das alianças inter-regionais necessárias ao projeto de abertura e institucionalização do sistema, algumas medidas no campo tributário foram tomadas como o aumento gradativo das transferências via FPM e FPE que passaram de 5 % para 9 %.

A partir de 83 observa-se um processo de descentralização dos recursos. Os percentuais do FPE e do FPM foram elevados para 14% e 16%. Além disso, houve uma perda na capacidade de arrecadação por parte da União, fato que não ocorreu com os Estados. A participação da União no total da receita tributária disponível teve uma queda de 10 pontos percentuais entre 83 e 88.

Apesar das alterações promovidas no sistema tributário, sobretudo no sistema de transferências, a base tributária federal não conseguiu superar os problemas criados com a crise da economia e as restrições decorrentes do corte de crédito externo e das fontes de financiamento interno.

V - Constituição de 1988

A Carta de 88 sob o ponto de vista tributário representou os anseios das forças políticas defensoras de mudanças nas relações envolvendo a União e outras esferas do governo e entre os poderes do executivo e legislativo. Ao contrário da reforma de 66, a constituição buscou a descentralização tributária e buscou diminuir a capacidade Federal de manipular as questões ligadas à área orçamentária. A constituição também representou avanços no que diz respeito à transparência das contas públicas, eliminando distorções que foram herdadas de períodos anteriores.

Os debates em torno das questões tributárias reproduziam os interesses compartilhados pelos parlamentares atuantes no Congresso nos anos 80. Muitos não se contentaram com os avanços importantes obtidos e queriam ver o aumento do poderio de seus Estados. Os avanços aos quais me refiro foram os aumentos das transferências governamentais aos Estados na década de 80 através do Fundo de Participação. Porém, os constituintes queriam aprofundar as reformas realizadas da década de 80 e restituir a liberdade dos Estados de definir políticas próprias de gastos e tributos.

Um problema grave desta constituição foi justamente este fato. Pois não houve uma preocupação em estabelecer parâmetros que permitiriam orientar as ações de cada esfera de governo nem o encaminhamento de possíveis soluções a problemas que envolvessem mais de uma esfera. A discussão do capítulo tributário voltou-se apenas a questão da distribuição da arrecadação.

A descrição dos impostos que farei a seguir já revela a mudança na distribuição da receita tributária. Os impostos federais seriam: Importação (II), Exportação (IE), sobre produtos industrializados (IPI), Renda (IR), operações financeiras (IOF), propriedade territorial rural (ITR). Os impostos estaduais seriam: transmissão *causa mortis* e doação, ICMS, IPVA e um imposto adicional de até 5 % sobre ganhos de capital. Os municípios ficaram com o IPTU, o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (IVV) e o ISS.

Não há dúvida que houve uma elevação da capacidade de arrecadação e o conseqüente aumento do raio de manobra por parte dos Estados. Vale lembrar que houve uma incorporação na base tributária do ICM dos tributos únicos (sobre energia elétrica, sobre combustíveis e lubrificantes, sobre minerais) e do imposto sobre serviços de transporte e comunicação. O quadro 2, abaixo mostra que grande parte destes impostos ficavam na esfera federal e passaram para a mão dos Estados com essa

alteração significando uma perda relevante de receita. Os municípios passaram a ter direito ao IVV.

O grande perdedor foi a União que perdeu o imposto único e o imposto sobre serviços de transporte e comunicação. No entanto, a grande perda por parte da União foi com o crescimento das transferências constitucionais. O FPE passou a ter direito a 21,5% da arrecadação do IPI e do IR arrecadado pelo Governo Federal, o FPM ficou com outros 22,5% e o governo Federal ainda devia destinar 3% dos recursos para programas de financiamento produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Como se não bastasse 10% da arrecadação do IPI deveria ser repassada aos Estados em virtude de isenções de ICMS de produtos voltados para exportação, e ainda 20% de qualquer imposto que a União vier a instituir como resultado da competência residual que lhe cabe. Ou seja, qualquer imposto que a União viesse a criar, ficaria obrigada a destinar parte da receita para os Estados.

Outras medidas visando diminuir a ação da União nas áreas tributárias foram tomadas como: proibição de distribuir isenções fora de sua área de competência, logo ficou proibido decidir a destinação dos recursos da FPE e FPM; autonomia por parte dos Estados na determinação da alíquota do ICMS.

O quadro 2 nos mostra a participação dos impostos por esfera de governo.

Quadro 2 - Principais Impostos e participação por esferas de Governo (%)

	Antes da Const. de 88			Depois da Const. De 88		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
Federal						
IR	67	16	17	53	24,5	22,5
IPI	67	16	17	43	32	25
Importação	100			100		
IOF	100			100		
Estadual						
ICMS		80	20		75	25
Único Energia Elétrica	30	50	20			
Único Cont.	40	40	20			
Único sobre Minerais	10	70	20			
Sobre Serviços de Transportes	30	50	20			
Sobre Serviços de Comunicações	100					
IPVA		50	50		50	50
Transmissão		50	50		100	
IR adicional					100	
Municipal						
ISS			100			100
IPTU			100			100

Fonte: Finanças Públicas

Não há dúvidas que a Constituição criou uma série de dificuldades para a gestão de política econômica. A parcela de recursos livres disponíveis para o governo federal sofreu uma redução significativa devido ao aumento de gastos determinados pela nova constituição e a maior importância relativa das chamadas receitas vinculadas.

Os gastos aos quais me referi acima foram, em grande parte, devido às mudanças no sistema previdenciário que beneficiou bastante o regime de aposentadoria, refletindo em um aumento de gastos para o Governo. Não entrarei em detalhes dado à complexidade do tema que exigiria algumas páginas para discutir o assunto. Mas quero enfatizar que este foi um fator importante na evolução dos gastos da União.

Dada estas características coube a União buscar subterfúgios para aumentar a sua arrecadação tributária, ou seja, a União buscou uma forma de aumentar a sua receita utilizando os mecanismos como a Medida Provisória. Ela então passou a fazer uso de contribuições sociais que não seriam distribuídos para outras esferas de Governo, conseguindo neutralizar parte dos ganhos dos Estados e aumentar a sua receita disponível. Então, a reação do Governo Federal ao sistema tributário acabou por piorar a qualidade do sistema tributário dado que estas contribuições distorcem a eficiência da economia. A distorção é gerada porque estas contribuições são em cascata, ou seja, são pagas em cada etapa da produção. Além disso, elas são facilmente transferidas para o

consumidor seguinte elevando os preços dos produtos e fazendo o consumidor final pagar quase toda a parte dessas contribuições.

Além destas restrições a arrecadação da União houve uma outra distorção na Constituição de 88 em relação à busca de um sistema tributário ideal que foram às vinculações. Alguns exemplos dessas vinculações são as seguintes:

- no Poder Judiciário, 3 e 5 por cento das receitas dos Tesouro Federal e Estaduais, respectivamente, sendo 30% desses montantes destinados permanentemente a aparelhamento, manutenção e modernização dos serviços judiciários. Note-se que “receita de tesouro” inclui não só impostos, mas também receita de contribuições, empréstimos compulsórios, operações de crédito, etc, envolvendo um grande volume de recursos.

- na cultura, 2% da receita da receita de Estados e Municípios.

- na Saúde, 30% da receita de um Fundo Nacional de Seguridade Social, ele próprio equivalente ou maior do que o orçamento fiscal.

- na Educação, 18% da receita de impostos da União e 25% das receitas dos Estados e dos municípios, sendo que estes recursos não poderiam ser utilizados na biblioteca, transporte ou materiais escolares.

A margem de manobra da União e a dos Estados diminuiu. José Serra foi um dos relatores da Constituição de 88 e a sua opinião a respeito desse assunto foi extremamente inteligente visto que ele antecipou os problemas que vivemos hoje em dia.

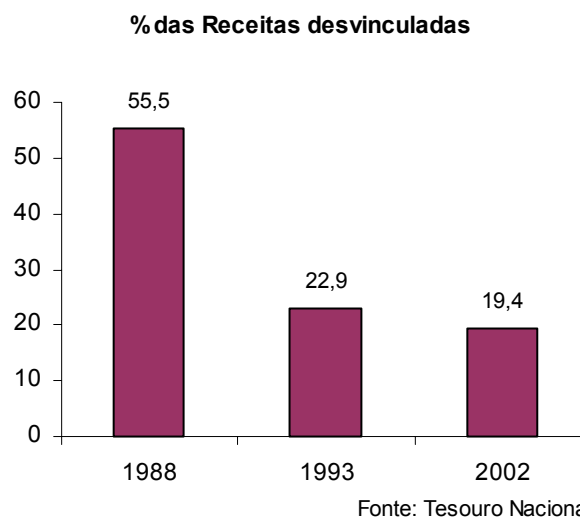
“A motivação dos que propõem as vinculações é, por certo, generosa, e suas preocupações têm fundamento. Não desconsidero – muito ao contrário – a importância e prioridade das áreas que se pretende favorecer. Meu ponto, no entanto é outro. Creio que tais vinculações não cabem numa Constituição: castram o poder que o Legislativo deve exercer num regime democrático em utilização dos recursos públicos; são tecnicamente inadequadas, induzem as distorções e são impróprias a um texto constitucional, que deve fixar disposições duradouras, válidas, por exemplo, daqui a cinquenta anos, quando a população brasileira será duas vezes maior e a nossa economia (se Deus quiser) entre vinte e trinta vezes maior”⁶.

⁶ Trecho retirado do artigo “sem vinculações” publicado na folha de São Paulo em 7 de julho de 1987.

José Serra previu que teríamos problemas referentes às receitas da União com as vinculações, no entanto não creio que ele achava que os problemas viriam tão cedo, como foi verificado já em 94 quando o governo precisou criar fontes temporárias de receita para viabilizar o plano real. Primeiramente, foi realizado um ajuste através do Fundo Social de Emergência, depois se verificou a necessidade da criação de outras fontes. A necessidade da criação dessas fontes temporárias de receita assim como outros resultados perversos em termos fiscais terem aparecido na segunda metade da década de 90 serão discutidos nos capítulos seguintes.

O gráfico ao lado nos dá uma idéia da evolução das receitas desvinculadas.

Após a constituição de 1988, a porcentagem da receita livre para sua destinação de recursos caiu significativamente, passando de 55,5% do total de recursos em 88 para 19,4% em 2002.



Além das vinculações citadas acima outras foram criadas após a Constituição de 88. Dentre as quais se destacam as seguintes:

- Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF, instituída pela Emenda Constitucional nº 12/96, cujos recursos seriam inteiramente destinados à saúde, e que, atualmente, possui um percentual vinculado a Previdência Social. Hoje, é utilizado para diversas outras despesas.

- Contribuição de intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre os combustíveis, conforme emenda Constitucional nº 33/01, cuja arrecadação se destina ao custeio de programas de infra estrutura de transportes, ao pagamento de subsídios aos preços ou transporte de combustíveis e ao financiamento de projetos ambientais relacionados a indústria de gás e petróleo.

Gostaria de lembrar aqui que o aumento das receitas vinculadas foram provenientes destas novas contribuições sociais, como a CPMF, e ao aumento das alíquotas, como foram os casos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). As receitas de

contribuições sociais aumentaram sua participação de 4,6% do PIB em 1995, para 7,7% do PIB em 2002, o que representa uma elevação de sua carga fiscal de 69% em termos de participação do PIB, chegando a corresponder por volta de 46% do total das receitas administradas pela SRF em 2002.

José Serra também se mostrou preocupado com o fato de estarem sendo propostas diversas medidas para descentralizar a arrecadação, no entanto não estava ocorrendo o mesmo para gastos do governo. O trecho abaixo expõe claramente a sua opinião.

“No projeto de Constituição que está sendo emendado, há um grande número de novos encargos ou responsabilidades atribuídas ao governo federal ou diretamente à própria sociedade e que poderão trazer forte elevação de despesas públicas ou aumento de impostos em proporção certamente muito superior à que decorre das perdas de receita da União para Estados e municípios implícitos no capítulo tributário”⁷.

José Serra estava certo, e o problema só se agravou durante os anos 90 com o crescimento da participação das despesas com os benefícios da previdência e com diversos programas da área social implementados.

Quanto à previdência o aumento se deveu graças à evolução do número de beneficiários.

Portanto a não descentralização dos custos foi um dos grandes pontos para o “fracasso” sob o ponto de vista fiscal da Constituição de 88. Entendo que a descentralização dos recursos é importante para a sociedade, pois quanto mais próxima da população melhor será a administração pública pelo fato desta saber de suas necessidades. Assim como poderá se ter uma melhor fiscalização por parte da sociedade no sentido que saberão para onde os recursos estão sendo destinados. No entanto, o sistema de transferências adotado no Brasil dificulta esse monitoramento e ainda gera perda de recursos.

⁷ Trecho retirado do artigo “A casa e o Leitão” publicado na folha de São Paulo em 8 de setembro de 1987.

VI - Anos 90

O primeiro ponto relevante que devemos considerar no governo do Fernando Collor de Mello foi a abertura comercial. Neste período o modelo baseado no protecionismo e na substituição de importações passou a ser criticado, e conseqüentemente houve uma redução das barreiras e tarifas a importação. Iniciou-se também um período de privatizações.

O déficit público voltou a ser visto como um dos grandes vilões da inflação, logo o governo veio com uma proposta de eliminar o déficit público. O governo buscou realizar uma reforma tributária que eliminasse distorções e que expandisse a base tributação.

Em março de 1990, o novo governo anunciou um programa de estabilização destinado a estancar a hiperinflação e a controlar, definitivamente, a inflação no Brasil. O Programa trocou o padrão monetário, o Cruzado Novo, para o Cruzeiro. Foram tornados indisponíveis 80% de estoque de M4 em Cruzados Novos e os outros 20% foram convertidos em Cruzeiros e liberados para o uso.

Depois de 18 meses, os restantes dos Cruzados Novos seriam devolvidos com correção monetária mais 6% ao ano.

Pastore foi é um dos maiores críticos da política monetária seguida pois ele dizia que a reforma apenas reduziu o estoque de M4, enquanto que não foram criadas condições para controlar a base monetária e o M1, que cresciam passivamente, e que persistiam tão passivas quanto antes. Houve a preocupação do que se convencionou chamar de moeda indexada, admitindo que na base da nossa inflação está o crescimento desse agregado monetário, reduzindo o seu estoque para depois controlar o seu fluxo. Sendo este, um diagnóstico errado das causas da inflação no Brasil.

O M1 por ser não indexado deprecia-se a uma taxa idêntica a da inflação. No entanto, como o BC seguia a prática de fixar a taxa de juros de overnight acima da taxa de inflação, a moeda indexada rendia, a seus detentores, uma taxa de rendimento real positiva. O custo de reter moeda, então, é a soma das duas taxas de rendimento real: a da moeda indexada e a não indexada. Com as expectativas de inflação crescendo e a facilidade proporcionada pelo BC com o compromisso de recompra de títulos, crescia a proporção de moeda indexada no total da riqueza dos indivíduos.

O ponto que Pastore levantou mostra claramente o motivo do fracasso da política monetária. No entanto, os títulos públicos que haviam se tornado indisponíveis

não foram totalmente corrigidos pela inflação do período, o que permitiu uma diminuição significativa das despesas com juros da dívida pública.

Apesar do impeachment do Collor suas políticas foram mantidas, ou seja, o combate ao déficit público continuou sendo foco dos governos posteriores.

Outros dois pontos são relevantes para entender os problemas fiscais que se agravaram pós-plano real. São eles: efeito Tanzi e efeito Bacha.

Efeito Tanzi: relação inversa entre a inflação e o tamanho do déficit. Estamos acostumados com a relação direta entre inflação e déficit, o qual um aumento da inflação representa um aumento do déficit devido a diminuição real do valor da receita. A diminuição da receita real é dada por falhas comuns no processo de arrecadação tributária. Existe uma defasagem entre o fato gerador dos tributos e o efetivo recolhimento deste, isto com uma inflação alta geraria uma perda relevante se considerarmos os níveis de inflação da época. Essa relação inversa então, é conhecida como efeito Tanzi graças aquele que realizou os primeiros estudos sobre esta relação. No entanto, é interessante lembrar que o Brasil por estar acostumado com altos níveis de inflação contava com um sistema de indexação dos tributos bastante sofisticado. Diminuiu-se o tempo de recolhimento dos impostos assim como os impostos eram cobrados por unidades de referência que acompanhava a inflação corrente do período.

Efeito Bacha: este efeito sem dúvida foi extremamente importante para as práticas do governo no período de inflação alta. Vou caracterizar este efeito através de um exemplo. Gostaria apenas de lembrar que as receitas do Brasil estiveram bem protegidas pela indexação. O sistema político é regulado por pressões de várias partes para que o governo libere as verbas para determinadas causas. Para o governo, então, bastava empurrar a liberação por um tempo para que houvesse uma perda real do valor liberado. Esta administração na boca do caixa se mostrou bastante eficiente no controle das despesas.

Bacha no texto Políticas de Estabilização em Países em Desenvolvimento faz uma diferenciação entre o que ele chama de déficit reprimido e déficit potencial. O déficit reprimido é o equilíbrio temporário nas contas públicas por conta de um corte temporário de despesas. O déficit potencial é aquele que ocorreria se não houvesse repressão fiscal. Bacha ainda afirma que a inflação ajuda a reduzir o déficit potencial de duas maneiras:

“i) a previsão inflacionária do orçamento costuma ser menor que a inflação efetivamente observada, diminuindo o valor real das despesas (despesas subestimadas)

e não afetando as receitas, pois estas são indexadas (receitas superestimadas);ii) o controle de caixa, adiando a liberação das verbas orçamentárias para o final do ano, ou para os restos a pagar no ano seguinte, reduz o valor real dessas despesas.”⁸

Bacha chega a conclusão que o déficit público é um problema acima de tudo político.

Em relação aos resultados macroeconômicos dos primeiros quatro anos da década de 90 é interessante chamar atenção para a elevação das receitas que passou de 23,7% do PIB em 89 para 27,9% do PIB em 94. A Necessidade de Financiamento do Setor Público operacional foi reduzida fortemente graças a recuperação do crescimento em 93.

⁸ Trecho retirado do resumo elaborado pela Mariana Ferreira Rodrigues do texto Políticas de Estabilização em Países em Desenvolvimento de Edmar Bacha (Junho de 1993).

VII - Fundo Social de Emergência

Os pensadores do Plano Real observaram durante a própria história do Brasil que planos voltados apenas para a parte monetária não conseguiriam controlar a inflação por um longo período de tempo. A história de fracassos da década de 80 não era pequena, tivemos o Plano Cruzado seguido dos Planos Bresser e Verão, todos apesar de alguma proposta de ajuste fiscal não realizaram este ajuste. Cabia, então, observar planos de estabilização que foram vitoriosos como foi o caso do plano de convertibilidade argentino que continha um forte componente de ajustamento fiscal.

Conforme explicitado pelo Governo na Exposição de motivos, o FSE “... *tem como principal objetivo equacionar o financiamento dos principais programas sociais que na proposta orçamentária original, mesmo após os cortes feitos, teriam de ser inflacionados por fontes inflacionárias. Também será utilizado, de forma complementar, no pagamento de despesas relacionadas com outros programas especiais de relevante interesse econômico e social..*”⁹

Apesar deste viés social que estava por trás da criação desse fundo, o que se verificou não foi exatamente o que se propunha.

Na verdade, o Fundo Social de Emergência tinha como objetivo dar início a uma ampla reforma estrutural do setor público, que passaria no curto prazo, pelo “desengessamento” de parte do orçamento da União e, no logo prazo, pela reforma patrimonial (privatização), administrativa (interna ao setor público), previdenciária (incluindo a previdência social, do funcionalismo público e a previdência complementar) e tributária. Ou seja, o Fundo Social de emergência seria o pontapé inicial para uma desvinculação das receitas da União que viria seguida de reformas estruturais que acabariam de vez com essa restrição de manobra por parte da União.

Em virtude da lentidão nas negociações dessas reformas entre o Executivo e o Congresso a maioria delas ainda está em curso.

O Fundo Social de Emergência foi aprovado para vigorar em 1994 e 1995 e suas características eram:

- Reduzir temporariamente, em 20 % da receita do PIS-PASEP e do salário educação, o repasse automático, por parte do governo federal, ao BNDES e ao pagamento do seguro-desemprego.

⁹ Trecho retirado da página 102 do livro: História do Plano Real de Luiz Filgueiras

- Permitir – também temporariamente – ao governo federal reter a parcela do Imposto de Renda na Fonte sobre os salários dos funcionários públicos das representações federais, que teria que ser transferida a Estados e Municípios através dos fundos de participação.

Então o FSE permitiu ao governo contar com uma fonte de contenção de despesas por um certo período de tempo, aumentando a margem de manobra do governo federal.

O FSE foi criado num caráter temporário devido às dificuldades de estabelecer um ajuste fiscal em bases permanentes. Além do FSE ainda tivemos outras três fontes temporárias de receita que eram:

- A receita de concessões
- A receita do imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), depois transformado em contribuição (CPMF).
- O componente extraordinário de aumento da receita de imposto de renda na fonte sobre aplicações financeiras, aprovado em fins de 97 para vigorar em 1998.

Essa prática de criação de receitas temporários passou a ser usual no decorrer da segunda metade dos anos 90, e sem dúvida é fundamental entendê-las para acompanhar a evolução das contas públicas.

Com a implementação do plano real ficou claro que seria necessário prolongar o período de vigência do Fundo Social de Emergência. Então, esse mecanismo foi prorrogado por algumas vezes, em 96 e ao final de 97, por meio das emendas constitucionais n° 10 e n° 17 sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal. Sua vigência foi até 31/12/1999 conforme disposto na Emenda Constitucional n° 17 promulgada em 22/11/1997.

Então, apesar da intenção inicial de se criar um mecanismo temporário de auxílio ao governo no combate a inflação, o FSE foi prorrogado e continua sendo utilizado nos dias de hoje sob a denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Além da questão das vinculações mencionadas anteriormente, o outro motivo relevante que levou a manutenção desta fonte de receita foi o caráter fiscal expansionista verificado a partir de 1995.

Como sabemos o jogo entre as forças políticas internas giram em torno de um trade-off entre atender determinadas demandas sociais ou seguir uma política fiscal austera. O governo do FHC, em um primeiro momento estava mais preocupado em saldar parte da dívida social herdada pelos governos anteriores, optando por elevar o gasto acreditando que uma recuperação da economia acabaria por reduzir a despesa. Ou seja, o governo acreditava que a receita acompanharia o resultado do PIB, o que diminuiria o déficit público, fazendo que a inicial elevação da dívida pública fosse apenas um fenômeno temporário.

O caráter expansionista pode ser comprovado pelos reajustes das aposentadorias e pensões acima dos níveis de inflação e ainda pelo incremento das despesas de OCC.

O efeito de uma decisão política neste período ainda era agravado pelo próprio sucesso em conter a inflação, pois o governo perdeu um forte aliado na sua condução política, o efeito Bacha. Logo, ao contrário do governo anterior que dispunha deste mecanismo que o ajudava a atender as demandas sociais, o Governo de FHC perdeu este artifício de governar na boca do caixa.

Em seu último período de vigência, o agora Fundo de Estabilização Fiscal, contava com as seguintes fontes de receita:

- produto de arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações; (art.72, I, ADCT)

- até 5,6% do produto da arrecadação do Imposto de Renda.

- arrecadação adicional da Contribuição Social sobre o lucro das instituições financeiras, decorrente das elevações das alíquotas; (art 72, III, ADCT).

- 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos, ou a serem criados; (art 72, IV, ADCT).

- arrecadação do PIS devido pelas instituições financeiras. (art 72, IV, ADCT).

Passando agora para os resultados efetivos do FEF é preciso fazer uma distinção entre dois efeitos que ele proporcionou: aumento do montante de recursos a disposição do governo federal; e desvinculação das receitas federais de determinadas despesas, possibilitando maior flexibilidade ao gestor na alocação dos recursos.

O aumento das receitas relacionadas ao FEF gerou um ganho efetivo de R\$ 7 bilhões por ano entre 1996 e 1999. Sendo que 2,7 bilhões são referentes ao ganho ao ganho relativo a retenção de recursos da receita que seria distribuída ao Fundos de

Participação dos Estados e Municípios. Já o restante, corresponde ao efeito da desvinculação propriamente dita.

Vale lembrar que o valor destas desvinculações equivale a 8,6% do valor total de recursos livre para a gestão das ações governamentais.

O quadro abaixo nos mostra a proporção em relação ao PIB das fontes temporárias de receita no período de 1996 a 2002.

Fontes temporárias de Receita (em % do PIB)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CPMF	0	0,8	0,9	0,8	1,3	1,5	1,6
Concessões	0	0,2	1	0,9	0,5	0,4	0,3
Adicional do IRPF	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Adicional do IR - aplicações	0	0	0,3	0	0	0	0
Adicional do IR - remessas ao exterior	0	0	0	0,2	0	0	0
Fim da dedutibilidade do COFINS	0	0	0	0,3	0,3	0,3	0,3
Fundo de Estabilização Fiscal	0,5	0,4	0,3	0,3	0	0	0
Recebimento de atrasados	0	0	0,2	0,6	0,1	0	0,5
Total	0,5	1,4	2,8	3,2	2,3	2,3	2,8

Fonte: Texto para discussão n° 93 - Fábio Giambiagi

O mais interessante deste quadro é acompanhar a evolução destas receitas extraordinárias que chegaram a atingir 3% do PIB em seu ápice. A DRU (Desvinculação das receitas da União citadas anteriormente) não está presente neste quadro mas os seus resultados serão analisados a seguir.

Segundo Giambiagi, uma redução abrupta destas receitas geraria enormes distorções, isto porque o governo perderia importante parcela de sua receita. Com isso o déficit público iria aumentar pressionando a inflação. Logo será necessário que haja uma redução do valor real da despesa como proporção do PIB e que haja ainda uma redução gradual das alíquotas dessas receitas até que chegue ao fim.

O período de 95 a 98 não contou com as reformas estruturais necessárias para resolver definitivamente o problema fiscal brasileiro. Algumas reformas de fato ocorreram como foi o caso da reforma administrativa, que permitiu a demissão em determinados casos do pessoal que detinha estabilidade, e da reforma previdenciária. No entanto, essas reformas não surtiram os efeitos necessários por diversos motivos dentre os quais se destacam: as reformas foram insuficientes; as reformas administrativas e previdenciária só foram aprovadas em 98; efeitos tardios de determinadas reformas; economia perdeu fôlego; reformas não foram acompanhadas de uma política restritiva firme por parte do governo.

Voltando para a questão específica do Fundo de Estabilização Fiscal, conforme previsto, ele deveria terminar em Dezembro de 1999. No entanto, as reformas necessárias para a flexibilização do nível de vinculações existentes não ocorreram fazendo com que o governo propusesse a manutenção deste mecanismo. Foi encaminhado ao Congresso, então, uma proposta de emenda constitucional prorrogando a desvinculação de 20% das receitas de impostos e contribuições. Tendo sido aprovada até Dezembro de 2003. No início do Governo Lula, esta emenda foi prorrogada novamente até 2007.

A nova denominação deste mecanismo foi Desvinculação das Receitas da União cuja principal diferença é o fato que esta não reduz o valor de transferências constitucionais por repartição de receitas a Estados e Municípios.

O quadro abaixo representa os ganhos efetivos com a DRU.

R\$ milhões	Ganho Efetivo da DRU		
	2002		
	c/ vigência da DRU	s/ vigência da DRU	Ganho da DRU
Total Receitas Livres	77.079,30	52.413,30	24.666,10
Impostos	55.207,30	51.251,10	3.956,20
Contribuições	20.503,00	0	20.503,00
Receitas não administradas	1.369,10	1.162,20	206,9
	2003		
	c/ vigência da DRU	s/ vigência da DRU	Ganho da DRU
	80.017,60	52.461,70	27.555,80
Impostos	55.229,70	51.278,90	3.950,80
Contribuições	23.834,50	486,50	23.348,00
Receitas não administradas	953,4	696,4	257

Fonte: Receita Federal

Perceba que o grau de vinculações das receitas, no governo central, aumenta significativamente quando se faz uma avaliação sem considerar a DRU. Com a vigência deste dispositivo de liberação de receitas vinculadas, os recursos livres para 2002 são de 19,4% das receitas totais e 19,7% para 2003. Quando se desconsidera a DRU, os recursos caem para 13,2% em 2002 e para 12,9% em 2003. Logo, há uma clara melhora na execução orçamentária.

No entanto, a lei nº 10.407 de 10 de Janeiro de 2002, Lei orçamentária anual – LOA 2002, aloca R\$ 17,2 bilhões de receitas de orçamento fiscal para o financiamento das despesas do orçamento deficitário da seguridade social. No LOA, o montante de receitas de contribuições sociais desvinculadas por meio do DRU é de R\$ 20,5 bilhões.

Logo apenas 3,3 bilhões são efetivamente liberados para serem utilizadas livremente no orçamento fiscal retirando grande parte do efeito da DRU.

Além do problema explicitado acima, há diversas vinculações que não estão sujeitas ao DRU piorando ainda mais o manejo das receitas do Governo.

Cabe aqui salientar que a Lei de responsabilidade Fiscal aprovada em 1999 apesar de ser considerada um avanço no sentido de se criar um marco institucional mais rígido ela determinou que as receitas vinculadas fossem utilizadas exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação. Com isso, o problema das vinculações do governo se agravou. A verdade é que se tem verificado um aumento das receitas vinculadas que não podem ser destinadas a outras finalidades.

Apesar dessas vinculações, o Brasil vem conseguindo manter um superávit primário acima da meta traçada pelo governo. Como sabemos o superávit primário representa toda a receita do governo menos todas as despesas do governo exceto os pagamentos de Juros. No entanto, o superávit primário gerado não é suficiente para cobrir todas as despesas com juros, logo o déficit nominal (todas as despesas menos todas as receitas incluindo pagamento com juros) segue crescendo.

Diante deste cenário, a proposta de desvinculação das receitas da União voltou a ser discutida pelo governo atual em função de uma conversa entre Delfim Netto e o atual presidente na companhia do ministro Antonio Palocci. A sua proposta foi segundo suas próprias palavras a seguinte:

“A idéia é aumentar a DRU lentamente durante cinco ou seis anos até chegar a uns 30% ou 40%. Isso será feito para liberar recursos para investimentos. É preciso também estabelecer limites para as despesas”¹⁰.

Delfim Netto ainda afirmou que não havia condição de continuar com a atual política monetária. Segundo ele:

“A gente tem que reconhecer que o Banco Central tem uma meta, esforça-se para cumpri-la, mas levou os juros ao paroxismo. Os canais de transmissão da política monetária estão entupidos e o grosso do efeito sobre a inflação que está surgindo agora, que deu essa pequena alegria, vê, de uma valorização extravagante do cambio”¹¹.

¹⁰ Trecho retirado da entrevista do Delfim Netto realizada pelo Estado de São Paulo veiculada no dia 19 de Julho de 2005.

¹¹ Trecho retirado da entrevista do Delfim Netto realizada pelo Estado de São Paulo veiculada no dia 19 de Julho de 2005.

Então o objetivo dessa proposta é zerar o déficit nominal em um período de 5 ou 6 anos. Com isso, o governo pretende baixar a relação entre a dívida líquida do Setor público e o PIB para 40%. Lembrando que hoje esta relação está em 51,3% do PIB. O próprio ministro do planejamento Paulo Bernardo afirmou que essa é uma das possibilidades para a questão fiscal.

Essa ambição decorre do fato de apesar de termos um superávit primário na ordem de 4,5% do PIB, estima-se que o déficit nominal suba para 3,6% do PIB este ano.

Esta proposta ainda não foi aceita pelo presidente Lula, mas mostra claramente uma tentativa de uma mudança no mix de política econômica. Pretende-se aumentar o ajuste fiscal, dado que o ajuste via política monetária já foi realizado. Se tivéssemos uma nova onda de pressão sobre os preços, um novo aumento das taxas de juros seria ruim para o desempenho da economia e trágico para os planos do Presidente Lula. Além disso, uma proposta nesse sentido é capaz de levar a uma redução mais rápida da taxa de juros pelo Banco Central.

VIII - Conclusão

Na história de seu sistema tributário o Brasil passou por momentos de centralização e descentralização. A reforma dos anos 60 trouxe a centralização da arrecadação e da despesa. Ao longo da década de 80, com a mudança de regime no país houve uma reversão nessa centralização onde os Estados e Municípios passaram a ter direito a uma maior parcela da receita arrecadada.

A constituição de 1988 respondeu aos interesses dos Estados e Municípios no tocante à tributação. As transferências entre as esferas do governo aumentaram e os Estados passaram a ter direito a conceder determinadas isenções de ICMS para incentivar o desenvolvimento de sua região. No entanto, o aumento da arrecadação não veio junto com o aumento das obrigações, ou seja, a União passou a ter direito a uma receita menor, enquanto que a sua despesa se manteve a mesma. Este fato levou a União a criar diversas contribuições sociais para aumentar a sua arrecadação.

Outro marco da Constituição de 1988 foi a destinação de determinadas receitas para áreas específicas. Ou seja, uma vinculação das receitas da União que restringiu ainda mais o grau de manobra do Governo Federal.

A partir 94, numa tentativa de flexibilizar a política fiscal, o governo desvinculou receitas e aumentou as contribuições não transferíveis a outras esferas do Governo. Mesmo assim o grau de vinculação permaneceu alto, chegando ao ápice de 80,6% em 2002.

O mecanismo utilizado para a desvinculação das receitas foi o Fundo Social de Emergência que hoje funciona com o nome de Desvinculação das receitas da União. Esse mecanismo é um instrumento temporário importante, mas não resolve a questão da flexibilidade da política fiscal.

O FSE foi criado com o objetivo de viabilizar o plano real. O FSE foi utilizado como um ajuste fiscal através das desvinculações da receita da União visando aumentar a margem de manobra do Governo. No entanto, o efeito Bacha e a demanda social por melhorias em determinadas áreas fizeram com que a política seguida no início do Plano Real fosse expansionista, com isso, houve a necessidade da manutenção desse mecanismo.

O esforço para a desvinculação das receitas foi acompanhado pelo aumento da vinculação de recursos para a Seguridade Social e das despesas obrigatórias, em um período de baixo crescimento econômico.

Então, para que os gestores públicos consigam gerenciar de maneira mais racional os seus orçamentos, direcionando os seus gastos para o atendimento de demandas mais prementes, faz-se necessária, a revisão de uma legislação e uma reforma tributária. Essa reforma deve ser acompanhada de mudanças nos critérios de distribuição de transferências Constitucionais e Legais e na questão de vinculações de receitas.

No entanto, o sistema político brasileiro é bastante complicado e lento. Por isso, a proposta de Delfim Netto deve ser bem estudada, pois uma emenda Constitucional é muito mais fácil de ser aprovada. Logo, com a prorrogação da DRU conseguiríamos diminuir o déficit público, reduzir as taxas de juros e ganhar tempo para realizar uma reforma adequada e permanente.

IX - Bibliografia

- Stigletz, Joseph. “Economics of The Public Sector”. Norton&Company; Londres; 1986.
- Giambiagi, Fabio e Além, Ana Cláudia. “Finanças Públicas”. Segunda edição; Rio de Janeiro; Campus; 2000.
- Giambiagi, Fabio e Moreira, Maurício Mesquita. Primeira edição; Rio de Janeiro; BNDES; 1999.
- Lozardo, Ernesto. “Déficit Público Brasileiro: Política econômica e ajuste estrutural”. Editora Parma Ltda; 1987
- Serra, José. “Orçamento no Brasil: As raízes da crise”. Primeira edição; São Paulo; Atual Editora; 1994.
- Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro. “O colapso das finanças estaduais e a crise de federação”; Primeira Edição; São Paulo; Unesp Editora, 2002.
- Nascimento, Edson Ronaldo. “Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle dos gastos públicos”.
- Varsano, Ricardo. “Por uma reforma tributaria modelo 2004”. Nota técnica; boletim de conjuntura; Ipea; 2003.
- Maciel, Cláudio Schüller. “Ajuste fiscal: Impacto sobre Estados e Municípios em 1999”. Artigo publicado pelo Jornal do economista; edição n. 119, 1998.
- Giambiagi, Fabio. “Do déficit de metas as metas de déficit: A política fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 11195/2202”. Texto para discussão; N.93. BNDES; 2002.
- Filgueiras, Luiz. “História do Plano Real”. Segunda edição; Boitempo Editorial; 2003.
- Versiani, Flávio Rabelo. “A dívida pública interna e sua trajetória recente”.
- Franco, Gustavo H.B. “Uma emenda de orçamento equilibrado”.
- Oliveira, Gesner. “Brasil Real”.
- Jornal Valor Econômico.
- Jornal Estado de São Paulo.
- Constituição Federal de 1988.
- Emenda Constitucional nº 10 e 17.
- <http://www.receita.fazenda.gov.br/>

- <http://www.bacen.gov.br/>
- <http://www.planejamento.gov.br/>