

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CPMF E SUA INTERFACE COM A POLÍTICA ECONÔMICA

MARCELO GUIMARÃES BASTOS COTRIM

RIO DE JANEIRO
NOVEMBRO DE 1999

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CPMF E SUA INTERFACE COM A POLÍTICA ECONÔMICA


MARCELO GUIMARÃES BASTOS COTRIM

Monografia apresentada como parte dos requisitos para a conclusão do Curso de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Professor Orientador:
Jorge Vianna Monteiro

Rio de Janeiro
Novembro de 1999

AGRADECIMENTOS

A meus pais,
César Rabello Cotrim e
Maria Isabel Guimarães Bastos Cotrim,
que com sabedoria e amor souberam iluminar os meus caminhos;

Ao meu orientador,
Professor Jorge Vianna Monteiro,
pela contribuição valiosa à minha formação acadêmica e
profissional.

RESUMO

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira foi um imposto criado inicialmente sob a denominação de IPMF pelo governo Collor e que, na gestão de Fernando Henrique Cardoso vem transformando-se em contribuição permanente, devido às emendas constitucionais que o renovam, tendo como finalidade promover recursos para a área da Saúde.

A CPMF é um imposto criado pelo poder Executivo, fato que motiva discussões a respeito de sua constitucionalidade. À luz do Direito Tributário brasileiro, pode-se questionar sua legitimidade que, embora respaldada pela lei, abre um precedente no processo democrático nacional, ao permitir que novas contribuições venham a ser criadas pelo poder Executivo, sem que seu estudo passe pela avaliação do Legislativo ou do Judiciário.

É um imposto democrático ao atingir todos os segmentos da sociedade que realizam transações financeiras, mas suscita dúvidas quanto ao seu processo de criação e de reedição, posto que tende a se transformar em um imposto permanente criado, extraordinariamente, pelo poder Executivo.

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	01
1. A CONJUNTURA DOS ANOS 80 E 90	04
1.1. Considerações Iniciais	04
1.2. Análise dos Anos 80	07
1.3. Análise dos Anos 90	09
2. O DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	18
2.1. Princípios do direito e Política Econômica	18
2.2. Fundamentos para a Criação de Medidas e Impostos Provisórios	24
3. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	34
3.1. As Origens da CPMF	34
3.2. CPMF e o Atual Momento Político-Econômico ...	38
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

"O Executivo abusa da paciência e da inteligência do país, quando insiste em editar medidas provisórias sob o pretexto de que, sem sua vigência imediata, o Plano [Collor] vai por água abaixo, e, com ele, o combate à inflação. Com esse ou com pretextos semelhantes, o governo afoga o Congresso numa enxurrada de "medidas provisórias". O resultado lamentável: a Câmara e o Senado nada mais fazem que apreciá-las aos borbotões. É certo porém que, seja qual for o mecanismo, ou o Congresso põe ponto final no reiterado desrespeito a si próprio e à Constituição, ou então é melhor reconhecer que no País só existe um Poder de verdade, o do Presidente. E daí por diante esqueçamos também de falar em democracia."

Fernando Henrique Cardoso

Correio Brasiliense, 07/07/1997

INTRODUÇÃO

Ao desenvolver um estudo analítico a respeito da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, alguns aspectos devem ser considerados, além do seu caráter estritamente financeiro, pois a criação da CPMF insere-se em um contexto político e econômico que deve ser compreendido, para que possam ser avaliados os efeitos da CPMF na economia brasileira. Este trabalho pretende questionar e contrapor a necessidade política da criação deste imposto com a discussão sobre o seu aspecto legal, à luz do Direito Tributário.

Inicialmente será analisada a conjuntura econômica brasileira dos últimos anos, a atual política econômica e as recentes mudanças de rumo na economia do país, detendo-se esta análise sobre o pacote que criou a CPMF e outros impostos, as conseqüências políticas da adoção de medidas provisórias e de novos impostos para a estabilização econômica e a criação do Plano Real, incluindo nessa discussão os interesses eleitorais que gerem a recente política nacional.

Atualmente o país vive uma situação onde o ajuste fiscal é fundamental para que a crise seja superada e, sob esse aspecto, a possibilidade de o governo elevar sua receita, na luta pela obtenção de superávit primário superior a R\$ 20 bilhões em 1999, encontra-se em medidas como a Contribuição sobre Movimentação Financeira, por tratar-se de um imposto que pode ter arrecadação elevada de maneira rápida, e por seu grande alcance, ao atingir as transações com cheques. Afinal, vinte milhões de pessoas físicas e quatro milhões de pessoas jurídicas pagam tal imposto em suas transações financeiras e todos os setores da economia, mesmo os informais, são por ele atingidos.

Deve-se considerar ainda que sua receita sofrerá menos com a esperada queda na atividade econômica, contando-se ainda que a sociedade já o incorporou à vida cotidiana, sem grandes questionamentos. Assim, pode-se afirmar que, em relação à pretendida elevação da arrecadação, a CPMF oferece resultados substanciais.

Um outro aspecto analisado neste texto é o questionamento quanto à legalidade da cobrança da CPMF perante o Direito Tributário e as recentes discussões sobre a constitucionalidade desse tipo de medida, sobretudo ao se contrapor os poderes do Executivo aos poderes do Judiciário e do Legislativo. Nessa discussão, insere-se o debate a respeito dos limites de cada um desses poderes, e o espaço que a criação de uma medida como a CPMF abre na legalidade, ao dar um grande poder de decisão ao Executivo. Banalizar o recurso à edição de medidas provisórias abre, definitivamente, um caminho

perigoso para a transitoriedade constitucional, correndo-se o risco de deteriorar princípios básicos da democracia.

Assim, este trabalho aborda essa questão financeira em seus aspectos econômico, político e jurídico, para que, através da análise desse imposto, se possa melhor compreender a recente conjuntura brasileira.

1. A CONJUNTURA DOS ANOS 80 E 90

1.1. Considerações Iniciais

Na década de 70, em virtude do grande desenvolvimento econômico verificado nas economias capitalistas desde o pós-guerra, o mercado financeiro internacional apresentava taxas de juros baixas e uma elevada liquidez financeira até que, em 1973, o aumento nos preços do petróleo gerou uma crise mundial que culminou com o aumento das taxas de juros, no que foi seguido por um período de estabilidade econômica que permitiu que os países do terceiro mundo apresentassem um elevado processo de expansão.

Ao final dessa década, o déficit da balança comercial brasileira saltou de US\$ 1 bilhão para US\$ 2,8 bilhões, que estavam sendo financiados com empréstimos em moeda estrangeira no mercado internacional. Entretanto, a partir dos anos 80, esses mercados passaram a restringir as operações de financiamento para os países do terceiro mundo, deixando às claras o temor dos bancos internacionais e dos países desenvolvidos com a inadimplência dos países em desenvolvimento, em especial no caso da América Latina, onde vários

países decretaram moratória em 1982 (sendo o caso mexicano, o mais notório), mostrando que já não podiam garantir seus empréstimos e financiamentos. A partir de então, o FMI se apresentou como interlocutor, exigindo que o terceiro mundo se adaptasse aos novos tempos, procurando forçar a criação de condições internas que permitissem aos países manter seus compromissos internacionais.

Essa imposição gerou a necessidade de países latino-americanos adaptarem-se ao mercado internacional, criando um processo de ajuste macroeconômico que permitisse pagar suas dívidas externas. A solução proposta pelo FMI foi a de que os países devedores teriam que promover esforços para ter grandes superávits comerciais, tendo em vista obter recursos para fazer frente aos seus compromissos internacionais. Assim, teve-se como consequência uma recessão do mercado interno e, em média, o PIB per capita dos países latino-americanos diminuiu cerca de 10%. Isto significa que esses países tiveram que arcar com um ajuste interno que não só comprometia seu desempenho econômico, como também gerando graves consequências sociais.

Esse processo só pode ser compreendido dentro do contexto de globalização que se impôs à economia mundial e que sublinha a importância do aspecto financeiro sobre as economias dos países, criando uma pressão externa muito forte sobre os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Uma dessas formas de pressão é a imposição para que os países do terceiro mundo desregulem seus mercados financeiros, de trabalho e comercial, abrindo caminho para a circulação do capital financeiro. Assim, as economias nacionais se fragilizam frente ao imperativo de honrar seus compromissos financeiros no

mercado internacional, ao mesmo tempo em que se tornam imperativas medidas de estabilização que gerem a estabilidade das moedas nacionais.

É importante destacar, nesse contexto econômico, a prevalência das idéias heterodoxas, que pregavam a necessidade de medidas de substituição de importações e, mais importante ainda, a intervenção do Estado para que fosse possível o desenvolvimento do país, como ocorreu a partir da década de 60, devido a altas taxas de inflação. Segundo Gustavo Franco,

“A idéia central, ainda que meio obscura, servia para cimentar uma aliança, que se revelaria fortíssima, entre heterodoxia e nacionalismo. O florescimento do desenvolvimentismo, no contexto de uma economia internacional em frangalhos, adquiriria um inusitado aspecto ideológico: surgiria como projeto nacional, como redenção da nação tão vilipendiada pelo mundo exterior.”¹

Assim, tendo como objetivo eliminar a dependência externa, o Brasil dos anos 60 adotou uma política heterodoxa em que buscava incrementar a industrialização ao mesmo tempo em que as importações eram substituídas, numa tentativa de auto-suficiência. A heterodoxia prevaleceu por volta de duas décadas, ou seja, até meados dos anos 80, quando a presença do Estado na economia começou a demonstrar sinais de fragilidade.

¹ Gustavo FRANCO, 1995, p. 334

1.2. Análise dos Anos 80

Nos anos 80 os mercados financeiros internacionais começaram a recuar na cobertura desses déficits, em especial devido à moratória do México em 1982, que gerou um efeito de pânico nos mercados financeiros do mundo inteiro, que receavam a inadimplência dos outros países também devedores. O FMI começou a pressionar esses países para que se adaptassem ao novo cenário internacional, o que promoveu um processo de ajuste macroeconômico cujo ponto principal era destacar que os países devedores deveriam gerar superávits comerciais para acumular meio de honrar os compromissos assumidos com os grandes bancos financiadores. Com isso, o mercado internacional se retraiu, criando uma conjuntura de recessão e de dificuldades para os países do Terceiro Mundo e, dessa forma, o fracasso dos plano heterodoxos abriu caminho para novas perspectivas na economia brasileira.

Entre 1986 e 1990 o país teve sete planos econômicos e dezenas de ajustes, alterações e complementações nas políticas monetária, fiscal, salarial e cambial. Todos tinham como objetivo estabilizar a economia através do controle da inflação, da renegociação da dívida externa e da retomada do crescimento auto-sustentado. Entretanto, nenhum dos planos econômicos previam um ajuste fiscal do porte que foi proposto, inicialmente, pelo governo Collor, quando surgiu a idéia de criação do IPMF, cobrança sobre movimentações financeiras que, mais tarde, no governo FHC, deu origem à CPMF, cobrança com tendência a tornar-se permanente, visto as medidas

provisórias que renovado sua aplicação. Mas antes de Collor, nenhuma política econômica previu a criação de um imposto dessa envergadura e com um alcance tão imediato, sutil e, ao mesmo tempo, abrangente, pois a CPMF é capaz de atingir todas as classes sociais e todos os níveis econômicos sem distinção.

O Governo José Sarney (1985 - 1989), caracterizou-se por ter tido quatro ministros da Economia, cada um com a sugestão de um plano econômico diferente: Dornelles, cuja principal política econômica era a ortodoxia; Funaro, que criou o Plano Cruzado em 1986, seguido de Bresser Pereira, que no ano seguinte adotou o plano que leva seu nome, seguido por M. da Nóbrega, que nos dois últimos anos de governo criou a política do “feijão com arroz” e o Plano Verão.

O foco da atenção depois do Plano Cruzado foi a necessidade de se controlar o déficit público para que se obtivesse uma estabilização da economia, mas, pelo contrário, ele aumentou progressivamente. O projeto de desenvolvimento econômico ficou comprometido, tendo em vista que o setor financeiro concentrava todos os recursos, em detrimento do setor produtivo e isto se comprova ao verificar-se que, entre 1981 e 1990, a taxa média de crescimento do setor financeiro foi de 5% ao ano, representando o dobro da taxa de crescimento do PIB. Nesse sentido, a participação do setor financeiro no PIB pulou de 8,56% em 1980 para 19% em 1989.

O Plano Bresser teve como objetivo a estabilização da economia através do congelamento de preços e salário, e o controle do déficit público,

apresentando como principal problema a dificuldade de controlar-se o déficit orçamentário.

Maílson da Nóbrega procurou evitar medidas de choque na economia, tendo como objetivo o controle e o combate à inflação; para isso, buscou, basicamente, administrar as finanças de maneira mais austera.

O Plano Verão consistia em novo congelamento de preços e de salários, eliminação da indexação, criação de uma nova moeda - chamada "Cruzado Novo" -, além de medidas que procuravam conter a expansão monetária e do crédito, redução dos prazos de empréstimos, e desvalorização cambial da ordem de 17%, tendo esse plano pouco impacto.

A partir de 1988, com a nova Constituição, os gastos federais passaram a ser distribuídos pelos âmbitos estaduais e municipais, numa tentativa de estabilizar as finanças públicas. Essa nova ordem promoveu a redução dos recursos do governo federal, sem que, por outro lado, houvesse diminuição das obrigações de despesas na esfera do governo federal.

1.3. Análise dos Anos 90

Quando assumiu a presidência Collor de Mello, em 1990, a taxa mensal de inflação alcançava patamares de 81%, tornando obrigatória a tomada de medidas imediatas. A Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso, promoveu um programa radical, no qual se destacavam: o confisco quase total dos depósitos

bancários - em aplicações de *over*, cadernetas ou contas correntes, congelando os valores por um ano e meio; a criação de uma nova moeda, o Cruzeiro, congelamento de salários e de preços, impostos sobre operações financeiras, fim dos incentivos fiscais para diversas atividades econômicas, indexação dos impostos e seu conseqüente reajuste aos índices da inflação, aumento substancial dos serviços públicos, liberação do câmbio tendo em vista a abertura da economia brasileira em relação à concorrência internacional e cortes na estrutura do governo, dentre outras medidas de austeridade econômica.

Com a redução da liquidez em nível nacional, a inflação caiu drasticamente, assim como houve uma queda na produtividade em todos os setores econômicos. O Plano Collor tinha como objetivo transformar o déficit em superávit de 2%, patamar que não chegou a atingir, pois se fixou em 1,2%, como reflexo de medidas artificiais que a longo prazo não puderam, na prática, se manter. O resultado desse plano foi um grande impacto na economia, provocando uma recessão, enquanto que implementava-se um processo de liberalização da economia.

No início de 1991 o governo implementou um novo pacote econômico, que se baseava na reforma financeira limitada, eliminando-se o *over* e atacando a inflação através de medidas de congelamento de salários e de preços. No decorrer desse Plano Collor II, o governo procurou diminuir as despesas dos gastos públicos, bloqueando o orçamento das pastas da Saúde, da Educação e do Trabalho e Bem-estar Social.

A política ortodoxa de Marcílio Marques Moreira deu início a um processo de privatização das estatais e de abertura da economia, diminuindo-se ao mesmo tempo os investimentos públicos e dando-se início ao desbloqueio das contas bancárias.

Ao final daquele ano a equipe econômica promoveu uma forte restrição ao crédito, visando fortalecer as finanças públicas. Um novo pacote econômico foi proposto ao Congresso, no qual se propunham medidas de reajustes fiscais, mas no ano seguinte a situação econômica se agravou, com um forte declínio da receita pública, e a crise política culminou com o *impeachment* do presidente.

Quando Itamar Franco assumiu o governo interinamente, a taxa mensal de inflação encontrava-se numa média de 25%, chegando a atingir, em 1993, 30%. A falta de clareza no sentido de uma proposta de governo interino de Itamar Franco manifestou-se na instabilidade das equipes econômicas. Pela pasta da Fazenda do governo I. Franco, passaram os ministros G. Krause, P. Haddad, E. Rezende e, finalmente, em 1993, Fernando Henrique Cardoso, que implementaria um plano econômico que acabou por elegê-lo presidente .

As divergências estruturais na discussão entre heterodoxos e ortodoxos vêm de longa data; os primeiros apontam que as medidas iniciadas pelo Governo Collor, como a liberalização do mercado, tiveram importância para que depois o Plano Real pudesse entrar em ação, mas as críticas proferidas por Delfim Netto mostram que os economistas da linha desenvolvimentista não acreditam nas possibilidades dos planos econômicos da linha ortodoxa darem

certo: para ele, o PIB brasileiro não pode continuar crescendo a taxas anuais de 2,5% a 3%, pois o necessário é crescer a taxas de 6% ao ano, o que só é possível se aumentar a oferta de empregos através do incremento às exportações, e critica o Plano Real:

“Sem uma robusta expansão das exportações, vamos continuar presos na armadilha que impede o crescimento. (...) Nós temos condições de voltar a crescer, desde que possamos pensar, de verdade, em nossos problemas. Nossos economistas - e, lamentavelmente, a própria sociedade - estão enganados por uma espécie de ideologia em que a especulação financeira é soberana. (...) Temos que reagir a isso. Temos que reagir à idéia de que o simples funcionamento do mercado, sem controles, vai produzir um desenvolvimento econômico decente. Não vai. Não existe, nem na teoria nem na prática, nenhuma demonstração disso. O Brasil, nos primeiros 80 anos deste século, foi o país que mais cresceu no mundo ocidental. Essa história de que, sem educar todo mundo, o país não cresce é mero escapismo. É claro que a educação é fundamental, mas o Brasil vai ficar parado, esperando que todos estejam convenientemente educados e instruídos? Quando todos estiverem educados, a metade morreu de fome. O desenvolvimento é um processo, não é algo que possa esperar até que essa discussão termine.”²

Entretanto, a política econômica desenvolvida pelo Governo FHC teve seus méritos e, ainda de acordo com o referido autor, nos primeiros anos, o Plano Real foi uma estratégia muito eficiente, pois:

² DELFIM NETTO. 1997, p. 23

“O que é que nossos economistas do Plano Real fizeram de diferente, e deforma tão brilhante? Inventaram um mecanismo capaz de reproduzir as condições da hiperinflação, sem ter que sofrer todos os males da hiper. (...) Vinte e pouco meses depois, já se podia comemorar uma inflação anual em torno de 10% - um fato do qual os brasileiros não tinham notícia há, pelo menos, 40 anos. Esta foi uma operação brilhante, que teve êxito, porque foi muito bem concebida e, também, muito bem executada.”³

A grande crítica feita pela teoria ortodoxa aos heterodoxos é que não existe uma proposta para a inflação brasileira e, até a instauração do Plano Real, não havia se conseguido ainda obter controle sobre essa inflação. Mesmo os planos econômicos do Governo Collor, que previam um reajuste do sistema financeiro, revelaram-se incapazes de apresentar uma proposta efetiva.

Nesse sentido, o Plano Real foi de uma precisão “cirúrgica”, pois, através dos mecanismos de instalação do plano em várias etapas, conseguiu-se - artificialmente, segundo os teóricos heterodoxos - controlar a inflação, manter os preços e os salários controlados e estabelecer metas para o controle cambial. Entretanto, para que o plano se afirmasse a médio e longo prazo, seriam necessárias várias outras medidas, como a correção dessa política cambial que - os economistas são unânimes - aconteceria mais cedo ou mais tarde, alterando um dos pilares de sustentação do plano. Entretanto, não se pode deixar de concordar que o Plano Real promoveu uma estabilização necessária ao país e as questões que se colocam daqui por diante referem-se aos novos rumos da economia e seus ajustes, incluindo-se nessa questão a criação da Contribuição

³ Idem, *ibidem*, p. 22

Provisória sobre Movimentação Financeira .

Do ponto de vista político, o plano foi considerado como uma estratégia para que Fernando Henrique Cardoso atingisse o poder, a fim de que pudesse consolidar as medidas econômicas pretendidas. Seu programa econômico tinha como objetivo combater a inflação, o que resultaria no alinhamento de aspectos centrais da política econômica nacional com o modelo de estabilização e de integração internacional que vinha sendo aplicado em outros países da América Latina, modelo esse incentivado pelo Fundo Monetário Internacional. Esse modelo seguia alguns princípios básicos, que incluíam em suas principais metas o uso da taxa de câmbio como instrumento de combate à inflação, a abertura da economia às importações, através da redução de barreiras tarifárias; a abertura financeira externa, adotando-se políticas de incentivo à entrada de capitais externos a curto prazo, medidas de desindexação da economia, de ajuste fiscal, de austeridade monetária e ainda venda de empresas públicas deficitárias, gerando a necessidade de se adotar políticas monetárias e tributárias compatíveis com a entrada de capitais internacionais. Há ainda a política fiscal, cuja função seria a de respaldar a âncora cambial: essa política teria que ser rigorosa a fim de impedir que os descontroles com o endividamento tanto interno quanto externo pudessem ameaçar a sustentação do câmbio.

Propondo o avanço da economia baseado na estabilidade monetária e no fim da inflação, terminou por receber o apoio de todos os setores. A implantação por etapas foi talvez a maior razão do plano ter sido bem sucedido, como o afirma Delfim Netto:

“No caso brasileiro, tivemos um resultado melhor porque, ao criarmos a Unidade Real de Valor, simulamos uma hiperinflação, sem tê-la. É por isso que, na minha opinião, os economistas brasileiros vão ser lembrados: a hiperinflação que precede uma estabilização produz correções tão rápidas nos sistemas de preços e salários, que, a partir de um certo momento, tudo entra em fase - salários, preços, todas as rendas, aluguéis... No momento em que está tudo em fase, temos os preços relativos na posição correta - porque estão obedecendo à oferta e à procura - e as remunerações crescem na mesma proporção em que estão crescendo os preços. Na verdade, estabilizou-se a distribuição de renda. Nesse instante, ao se introduzir a âncora cambial, os preços deixam de crescer quase que por milagre, instantaneamente. (...)

Nesse momento, os preços vieram abaixo, instantaneamente. O que é que sobrou? Sobrou aquela inflação verdadeira, que existia sem aquele sistema infernal de reprodução diária da URV - sobrou aquela inflação entre 1 e 1,5% ao mês, que, lentamente, foi sendo reduzida. Vinte e poucos meses depois, já se podia comemorar uma inflação anual em torno de 10% - um fato do qual os brasileiros não tinham notícia, há pelo menos, 40 anos. Essa foi uma operação brilhante, que teve êxito, porque foi muito bem concebida e, também, muito bem executada.”⁴

Essas três fases correspondiam à necessidade de realizar um ajuste fiscal, à criação da URV e à instituição de uma nova moeda.

A primeira fase baseou-se no ajuste fiscal que pretendia reestruturar a situação financeira e orçamentária do Estado. O pagamento da dívida externa e interna do país alcançava o montante de cerca de 80% do orçamento da União,

⁴ A. DELFIM NETO, 1997, P. 21-22

e essas dívidas inviabilizavam o equilíbrio das contas do governo. As medidas tomadas por Fernando Henrique foram no sentido de fazer cortes em torno de 20% do orçamento, diminuindo os gastos com fatores secundários. Criou-se um novo imposto, o IPMF, para custear o Fundo Social de Emergência, aumentando em 5% as alíquotas de todos os tributos federais. Buscava-se o equilíbrio orçamentário do Estado, centrado na questão da âncora fiscal, necessária a qualquer plano de estabilização. Uma política fiscal austera garantiria à sociedade e aos agentes econômicos que o governo não emitiria moedas nem títulos públicos para financiar suas operações.

Neutralizando-se a inflação, atingia-se a principal meta econômica, e confirmavam-se as promessas de Fernando Henrique Cardoso quando se candidatou à presidência. De acordo com Gustavo Franco⁵, as políticas econômicas anteriores ao Plano Real sentiam-se obrigadas a conviver com o fantasma da inflação alta, sem conseguir solucioná-lo. Quando o plano foi implantado, havia, também, condições desfavoráveis ao combate à inflação: a remonetização deveria ser um processo natural, havia restrições à liquidez, e a inflação em baixa impedia os lucros das instituições financeiras, que passavam a exigir mudanças no sistema. As modificações propostas em junho de 1994 foram no sentido de modificar a composição do Conselho Monetário Nacional, criando-se a Comissão da Moeda e do Crédito, alterações no mecanismos que autorizavam a emissão de moedas e a criação de limites para essa emissão e o lastreamento da base monetária nas reservas internacionais do país. Tomadas essas medidas o Plano teria como se sustentar com a âncora monetária e a taxa

⁵ Gustavo FRANCO, 1995, p. 65 e segs.

de câmbio flexível, caso essas medidas fossem necessárias. A política monetária criou um impulso contracionista para compensar a pressão de expansão que a redução da inflação pressionava.

Em finais de 1997, o governo aumentou a taxa de juros, lançando um novo pacote fiscal para reduzir as despesas públicas e melhorar a receita, gerando um desaquecimento da economia. Entretanto, o plano teve consistência até o momento de garantir a reeleição de Fernando Henrique em finais de 1998. Logo a seguir, a crise se instalou na economia brasileira, embora nos meses subsequentes o governo tenha conseguido manter estáveis a economia e a inflação, mediante com alguns ajustes.

Sob esse cenário político econômico de constantes e substanciais mudanças nos rumos do país, a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira insere-se na necessidade de o governo captar recursos através de uma operação que atinge todos os setores da população, quer trate-se da sociedade que realiza transações com cheques, quer se trate de operações que atingem o mercado financeiro. Se, por um lado, pode-se afirmar que essa medida é democrática nesse sentido, por outro, ao ser criada de forma autoritária pelo Executivo, transforma-se em um instrumento que permite que outras medidas venham a ser adotadas sem o respaldo dos poderes Legislativo e Judiciário. É, portanto, sob esse aspecto que, após essas considerações sobre a conjuntura econômica, a CPMF será analisada.

2. O DIREITO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

2.1. Princípios do Direito e Política Econômica

Compreender o Direito Tributário implica buscar as origens da filosofia do Direito, sob as quais os princípios constitucionais são construídos. De acordo com Oliveiros Litrento⁶, o Direito está ligado ao sentido de justiça e deve se basear em valores objetivos, que são descobertos nos fatos sociais, sendo então normatizados. Sob esse aspecto, a noção de Direito só pode ser compreendida em sua relação com a realidade social presente e é por isso que tanto a atividade política deve subordinar-se à lei quanto a lei deve subordinar-se à atividade política.

Ao considerar-se a noção de Direito como um conjunto de normas obrigatórias reguladoras da vida da sociedade, o ordenamento jurídico deve, em sua prática, não somente realizar-se com conhecimento e bom senso, como também não pode prescindir de sua atualização, para adequar-se às necessidades dessa sociedade que o criou.

⁶ Oliveiros LITRENTO, 1976.

É fundamental, portanto, associar o significado do Direito à teoria de Estado e da política, segundo a qual ele é considerado como ordenamento normativo. Para Norberto Bobbio, toda teoria do Direito é explicada pela convergência entre ordenamento jurídico e poder estatal, de acordo com a filosofia política moderna, que remonta a Hobbes, Rousseau, Hegel e Kant, pois:

“Nesse sentido, basta lembrar que a lei, como expressão da vontade geral, declarada, promulgada e pública, é a máxima expressão da racionalidade do Estado, no sentido de que o Estado exprime o interesse universal e a consciência própria do povo organizado. Um Estado cuja vontade não seja expressa pela forma da lei não é um Estado completo, nem atingiu sua mais alta expressão. (...)”

Ideologicamente, a doutrina referida exprime o ideal do moderno constitucionalismo, ou seja, o ideal do Estado limitado pelo Direito, cujos poderes agem no âmbito do Direito e cuja legitimidade depende do fato da sua ação se desenvolver dentro dos limites de regras preconstituídas.”⁷

Mesmo considerando-se que o autor refere-se, neste texto, à diferença entre Estado democrático e Estado autoritário, do ponto de vista do estatuto jurídico, é importante salientar que o Direito possui essa ligação com as regras estabelecidas, não sendo aceitável que novas proposições sejam colocadas em prática sem o respaldo da sociedade. Esse contrato social é a base que forma os Estados democráticos contemporâneos, e aplica-se, nesse caso, a teoria da *public choice*, que alia a economia a alguns problemas de ciência política.

⁷ Norberto BOBBIO, v. 1, P. 352-353

Para delimitar-se a área de atuação do Direito Tributário, uma definição é fornecida por Antônio Lazarin, quando afirma que:

“Sistema tributário é o conjunto de normas jurídicas que disciplinam o exercício de impor, fiscalizar e arrecadar todos os tributos do país, pelos entes políticos e órgãos públicos aos quais a constituição atribui competência tributária.”⁸

De acordo com Rosa Júnior⁹, existem três formas de arrecadação tributária para a receita pública, no caso a derivada - que difere da originária por não decorrer do patrimônio do Estado -: a contribuição de melhoria, as taxas e os impostos. Quando os empréstimos e contribuições especiais estiverem vinculados a uma atividade estatal específica, é considerada taxa. No caso de contribuições parafiscais e empréstimos compulsórios, são denominados tributos, como é o caso da CPMF e das medidas provisórias que o governo tem instituído recentemente.

A respeito das políticas econômicas que governos podem implementar, e que tornam-se a justificativa para que medidas e contribuições compulsórias sejam adotadas sem que haja uma ampla discussão sobre os princípios de sua legalidade, sua necessidade ou mesmo sobre sua importância para a sociedade que é atingida, pode-se afirmar que, por princípio, toda economia é uma escolha. Esta pode ser definida e delimitada por diversos fatores, por exemplo, naturais ou históricos, na mesma medida em que leis devem basear-se em costumes e convenções.

⁸ Antônio LAZARIN, 1984, p. 72.

⁹ Luiz E. ROSA JUNIOR, 1995, p. 189 e segs.

Nesse sentido, não pode-se adotar a política econômica clássica, fundamentada em Adam Smith, segundo a qual acreditava-se que a economia poderia funcionar sem controle e sem a intervenção política. A partir do século XVII, sobretudo, Althusius, Hobbes, Spinoza e Locke passaram a adotar um visão de política econômica que justificava a coerção estatal e a influência e aumento do poder do Estado nas economias e, por conseguinte, pode-se estender esse conceito ao sistema tributário.

Verifica-se, a cada dia mais no mundo atual, a diminuição da intervenção dos Estados nas economias, ao mesmo tempo em que torna-se necessária a implementação de políticas que regulem o funcionamento do Estado e de sua economia.

Dessa forma, ao tratar-se do Direito Tributário e das medidas propostas pelo Estado, está-se, na verdade, falando da forte aliança entre esses dois poderes: o Judiciário e o Executivo, considerando-se ainda o envolvimento do Legislativo. Em outras palavras, significa que, quando o Estado propõe a criação de leis, está interferindo em primeiro lugar num campo que é da alçada do Legislativo e, em segundo, na alçada de atuação do Judiciário, pois cabe a ele firmar as leis nacionais. Ao considerar-se que o Judiciário existe para garantir as regras estabelecidas pelo consenso da sociedade, através do poder legislativo, acredita-se que essas regras não podem ser rompidas ou modificadas por um dos poderes. A quebra desse pacto, cujas origens está no contrato social que é estabelecido entre sociedade e Estado que o rege, implica no esfacelamento dessa estrutura básica do funcionamento do Estado moderno.

Os três poderes necessitam exercer suas funções separadamente, para que estabeleça-se a legitimidade do Estado e da sociedade como um todo. Ao interferir um sobre a área de atuação do outro, na verdade são os princípios democráticos básicos que estão sendo violados. Na história recente do país, essa interferência acontece com uma frequência cada vez maior, o que coloca em risco o jogo democrático: através das constantes medidas provisórias - exceção que acaba se transformando em regra e assumindo papel de lei - o poder executivo vem ampliando sua área sobre os outros dois poderes. Isso cria um Estado de exceção, talvez uma expressão dura demais porém verdadeira na medida em que aponta que essas medidas provisórias e a criação de contribuições impostas, como a CPMF, fogem dos princípios inerentes ao Estado de direito. É evidente que não pode considerar-se essas medidas e as propostas do Executivo como ilegais, mas o fato de serem exceções e de poderem se repetir abre um precedente nos princípios democráticos que merece ser observado com cuidado.

A esse respeito, Jorge V. Monteiro¹⁰ comenta que, na história recente do país ocorre a influência cada vez maior do Executivo sobre o legislativo, e essa influência do Presidente apresenta-se de duas maneiras: informal, na qual o legislador se associa informalmente à imagem do poder, e formalmente, quando tem início o processo legislativo, como por exemplo, quando é votado o orçamento da União. Cabe, portanto, discutir em que medida pode o Executivo interferir nos demais poderes, sem que os princípios constitucionais sejam violados.

¹⁰ Jorge V. MONTEIRO, 1995

Historicamente falando, o Brasil não teve, em suas primeiras Constituições, um sistema tributário desenvolvido a partir de uma política econômica dentro dos moldes comentados, em virtude de sua subordinação com o Estado português e da dificuldade de aprimoramento do sistema tributário brasileiro, o que ocorreu sobretudo a partir da independência política. As primeiras Constituições - a de 1824 e a de 1891 tinham como principal característica a centralização dos poderes. O sistema tributário de então era bastante flexível, não delimitando com precisão a atuação de cada poder e somente na Constituição de 1891 estabeleceu-se a uniformidade do sistema tributário, mantendo o Poder Legislativo suas prerrogativas no que diz respeito à criação de leis e à estruturação do sistema tributário.

A primeira vez em que o sistema tributário foi instituído com regras precisas foi com a Constituição de 1934, na qual foi ampliada a competência privativa da União, como por exemplo, sobre a transferência de fundos para exterior e sobre a circulação de mercadorias, sistema que mantido em 1937 e em 1946. A partir dessa data, o Congresso voltou-se para a reformulação necessária do Direito Tributário brasileiro, aprovando a Emenda no. 18, mais tarde transformada na lei 5.172, de 1966, que instituiu as normas gerais do sistema tributário. Na Carta de 1967 novas emendas vieram reforçar o campo de atuação dos poderes federal, estadual e municipal, em relação à tributação.

2.2. Fundamentos para a Criação de Medidas e Impostos Provisórios

O atual sistema tributário brasileiro segue as modificações instituídas pela Constituição de 1988, em que se observa que o artigo 150 estabelece os principais direitos na esfera tributária, sobretudo no que se refere à legalidade da tributação, já que os artigos 150 a 152 tratam da matéria dos limites do poder de tributação da forma que se segue:

“Das Limitações do Poder de Tributar

Art.150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da publicação da lei que os instituiu ou aumentou, ainda que observado o disposto na alínea anterior;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, admitida a cobrança de pedágio;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

§ 1º A vedação do inciso III, 'b' e 'c', não se aplica aos empréstimos compulsórios e aos impostos previstos nos arts. 153, I, II e V, § 6º, II, e 154, apenas no que for cobrado pela União.

§ 2º - A vedação do inciso VI, a, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso VI, 2, e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurados o pagamento da diferença quando a base de cálculo presumida tiver valor inferior à efetivamente ocorrida e a imediata e preferencial restituição da quantia paga, ou paga em excesso, quando não se realizar o fato gerador presumido ou, realizado o fato gerador, a base de cálculo presumida tiver valor superior à efetivamente ocorrida."

Art. 151 - É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152 - É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino."¹¹

¹¹ Constituição Federal de 1988, arts. 150, 151 e 152.

Cotejando o texto constitucional com a criação de um imposto provisório que, a cada dia mais, torna-se permanente, verifica-se que este não encontra respaldo legal, configurando-se em uma exceção que abre caminho, de forma perigosa, para novos tributos a serem criados indefinidamente pelo Estado, sem apoio da lei e sem votação do Legislativo nem aprovação do Judiciário, transformando-se em uma prerrogativa exclusiva do poder Executivo que não encontra, nesse ato, nenhuma limitação.

Esse poder de tributar do Estado encontra suas limitações, o que não ocorre no caso da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, já que é vedado à União criar, cobrar e exigir tributo sem lei que o estabeleça. A forma encontrada pelo governo é a criação de um imposto provisório, cuja tendência a tornar-se permanente é real. De acordo com Antônio Lazzarin,

“... o Estado acha-se investido do poder de soberania para obter das pessoas juridicamente a ele subordinadas as contribuições pecuniárias necessárias à consecução de seus fins, pelo que tais contribuições devem ser prestadas pelos cidadãos de forma compulsória. É o que se denomina de poder de tributar, que consiste no exercício do poder geral do Estado aplicado no campo da imposição dos tributos. O fundamento do poder de tributar reside na soberania que o Estado exerce em seu território, podendo exigir de todos os que estão a eles submetidos que contribuam, de forma obrigatória, com recursos para que possa através do serviço público satisfazer as necessidades públicas. Tal poder decorre diretamente

*da Constituição Federal e somente pode ser exercido através da lei*¹².

Fundamentado nesse princípio de legalidade, é dado ao Estado o poder da cobrança de tributos assim que se faça necessário. Questionar em que medida a cobrança de um imposto que, como a CPMF, nasce provisoriamente e tende a permanecer e transformar-se em Lei, sem que tenha passado pela alçada dos poderes Legislativo e Judiciário é motivo de debates sobre a constitucionalidade dessa medida, bem como de inúmeras outras medidas provisórias que vem sendo tomadas na história recente do país.

O princípio de legalidade fundamenta-se na teoria da tripartição dos poderes, que tem como finalidade limitar e evitar que ocorram abusos por parte do Estado. Essa divisão das tarefas que compõem o exercício do Poder, a criação das normas de convivência social, a administração dessa sociedade e as maneiras de solucionar os conflitos dentro dos limites da legalidade são função do Estado constituído pelos três poderes. Restringir o uso do poder pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário, permite que os três ajam com harmonia em prol do bem comum, sem que nenhum dos poderes tenha prerrogativas ou que cometam abusos tanto em relação aos outros dois quanto em relação à sociedade.

Ao considerar-se o bem estar social como a finalidade do Estado, é importante observar que o poder Executivo tenha como prerrogativa, desde que, como estabelece a lei, em caráter excepcional, o poder de editar medidas provisórias que, a princípio, deveriam ser da esfera do Judiciário.

¹² Antônio LAZARIN, 1984, pgs 262-263.

Assim, as medidas provisórias configuram-se em um projeto de lei, e com força da mesma, criado em uma situação de urgência, devendo ser avaliado não somente pelo chefe do Executivo, mas também pelos chamados burocratas do poder. É esse grupo que, de acordo com Jorge Vianna Monteiro, que acaba por determinar a necessidade de tributos, impostos e criação de novas medidas, justificados por estudos econômicos que formam, em última instância, a política econômica do governo:

“...a política pública expressa em uma medida provisória somente pode ser alterada quando o próprio Executivo se dispõe a fazê-lo ou, muito improvavelmente, quando o Congresso Nacional traz a voto a Medida Provisória, para aprová-la, com ou sem emendas, ou ainda rejeitá-la. Nesse contexto, o Executivo - e, por extensão, os burocratas federais - tem a vantagem do ‘first mover’ (Ferejohn e Shipan, 1990): a proposta de mudança no ‘status quo’ induz às preferências dos legisladores quanto ao resultado final do jogo. Esse é, mais precisamente, a caracterização do poder discricionário com que se implementa a política de estabilização econômica, desde julho de 1993: o executivo opta por uma das alternativas entre um conjunto de políticas, ativando minimamente a legislação produzida no processo decisório do Congresso Nacional.”¹³

Dessa forma, os burocratas do Executivo, como são denominados pelo referido autor, terminam por ser aqueles que realmente decidem a política econômica, criando medidas, impostos e tributos, independentemente do Congresso Nacional e dos trâmites legais que usualmente deveriam ser utilizados.

¹³ Jorge Vianna MONTEIRO, 1997b, p. 192-193.

O sistema legal brasileiro estabelece que a capacidade de legislar do poder Executivo lhe é subordinada, na medida em que o Estado somente tem esse poder em casos de urgência e relevância, não tendo esse poder a legitimidade normativa, isto é, de criar tributos, impostos ou medidas indiscriminadamente. Dessa forma, a capacidade de editar essas medidas é uma exceção à regra geral da divisão de poderes e, por esse motivo, deve ser utilizada de maneira contida e parcimoniosa. Entretanto, desde sua adoção, a partir de 1988, seu uso vem extrapolando os limites estabelecidos pela Constituição, no que diz respeito à existência de circunstâncias extraordinárias para a sua adoção. Para tal observação é necessário recorrer aos artigos 84 e 62, que estabelecem que:

“Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do artigo 62.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo Único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”¹⁴

¹⁴ Constituição Federal de 1988, art. 62 e 84.

Para que possa ser editada uma medida provisória, é necessário que esta seja fundamentada, preenchendo os pressupostos constitucionais e, concomitantemente, é importante que tanto o Legislativo quanto o Judiciário acompanhem esse processo, mesmo admitindo-se a legitimidade do Executivo em instituir uma medida com força de lei.

O poder executivo estrutura-se em dois tipos de atos, os administrativos e os de governo. Pode-se considerar como atos de governo aqueles que têm como objetivo conduzir a política geral que norteia o governo, fundamentada nos preceitos constitucionais. À luz do Direito, dentre esses atos encontram-se o veto, a sanção, a nomeação de pessoal para cargos de confiança, os decretos de intervenção e a edição de medidas provisórias. Essas prerrogativas do Executivo têm, evidentemente, um forte conteúdo político, e acabam por ser determinados pelo jogo da política que envolve o poder.

Nesse sentido, Jorge Vianna Monteiro¹⁵ define as medidas provisórias como o ponto central de um jogo de estratégias entre o Executivo e Legislativo, enquanto que outros autores estabelecem uma dicotomia entre o Executivo e o Judiciário¹⁶. O primeiro ponto de vista parece estabelecer uma relação concreta para o estudo do caso brasileiro, na medida em que a influência do Presidente sobre o Legislativo é mais contundente. Revela-se, assim um aumento de poder dos burocratas no poder decisório, caracterizando-se essas medidas como um instrumento estratégico do Executivo frente ao Legislativo. Isso ocorre tanto de maneira informal - quando legisladores

¹⁵ Jorge Vianna MONTEIRO, 1995

¹⁶ C. CLÈVE, apud Idem, *ibidem*

procuram associar-se ao Executivo com a finalidade de influenciar e de favorecer grupos políticos com os quais estão articulados - quanto ocorre de maneira formal, que acontece, por exemplo, quando ocorre a aprovação do orçamento da União pelo Legislativo. Em ambos os casos, o Executivo prevalece sobre o Legislativo, já que a partir de 1988 o Presidente passou a ter seus poderes de legislar ampliados, através de medidas provisórias, desde que justificadas nos limites constitucionais.

Por outro lado, esse poder de propor e de tributar do Executivo entra em choque, apesar de respaldado pela Constituição, com o Judiciário, posto que abre um precedente sem igual na criação de leis, conflituando-se com o papel do Judiciário enquanto poder que vela pela legalidade.

Toda essa discussão a respeito do poder de tributar por parte do Executivo não pode, entretanto, perder de vista a relação desse poder com políticas públicas. Conforme define Jorge Vianna Monteiro,

*“...a edição de Medidas Provisórias viabilizou a construção de credibilidade para as políticas públicas (...) e operou como uma verdadeira âncora institucional”.*¹⁷

Sobretudo a partir de 1993, as medidas provisórias revelaram-se como elementos essenciais na definição da política econômica, configurando-se como elemento essencial para a credibilidade dessa política, centrada na mudança de rumos proposta pelo Plano Real. Se o excesso de medidas provisórias, como é apontado por alguns autores, coloca em risco o sistema legal

¹⁷ Jorge Vianna MONTEIRO, *ibidem*, p. 69-70.

brasileiro, por outro lado é importante verificar que, desde então, todas as medidas propostas visaram a consolidação do plano econômico.

Contudo, cabe sempre questionar até que ponto é realmente permitido ao governo estabelecer mudanças nas regras do jogo, e em que medida essas mudanças afetam sua credibilidade. Afinal, se o Plano Real recebeu o apoio praticamente incondicional da sociedade e dos atores políticos em geral, levando Fernando Henrique ao poder por duas vezes, esse fato tem um peso político. É esse apoio que permite ao governo estabelecer medidas e tributos que, justificados pela necessidade de continuidade do Plano Real, acabam por se tornar permanentes.

Sob esse aspecto, tanto o Legislativo quanto o Judiciário ficam impedidos de qualquer ação, posto que o Executivo está agindo dentro do permitido pelos princípios constitucionais. Esse encaminhamento legal das medidas provisórias é, em sua essência, o mesmo da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, inicialmente prevista como provisória e que vem, a cada dia, consolidando-se como permanente.

3. CPMF

3.1. As Origens da CPMF

A criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira tem sua origem no IPMF elaborado pelo governo Collor, dentro do Programa de Saneamento Financeiro e Ajuste Fiscal, e caracterizava-se por ser um imposto provisório sobre a movimentação ou a transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira - IPMF, instituído pela Lei Complementar nº 77, de 13 de julho de 1993, relativo ao ano-base de 1993 e às imunidades previstas no art. 150 da Constituição.

Tanto o IPMF quanto a CPMF tratam do mesmo tema, a competência da União para tributar a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. Desde 1993, inúmeras propostas e emendas foram apresentadas no sentido de tributar a movimentação financeira. A Proposta de Emenda Constitucional no. 37/1995 autorizou o governo a criar o imposto que foi denominado IPMF. Esse imposto deveria ser limitado, sendo cobrado somente durante os quatro exercícios financeiros subseqüentes à sua criação, enquanto que a renda obtida por ele destinava-se a diminuir a dívida pública interna, sendo uma parte destinada à dívida dos Estados e Municípios e as três partes restantes destinadas à dívida interna da União.

A proposta inicial que acompanhou a criação do IPMF proibia a emissão de títulos públicos e a contratação de operações de crédito para todos os setores públicos beneficiados pelo imposto, excetuando-se dívidas não amortizadas e financiamentos de longo prazo, em geral vinculados a instituições internacionais. Entretanto, essas exceções só poderiam vigorar se fossem antecipadamente autorizadas pelo Banco Central e pelo Congresso Nacional.

Logo a seguir, uma nova proposta de Emenda Constitucional, de no. 40/1995, foi apresentada, segundo a qual a União poderia criar uma contribuição sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. A renda levantada por essa contribuição seria destinada ao Fundo Nacional de Saúde, sua finalidade última. De acordo com a emenda, essa contribuição não deveria ultrapassar o período de dois anos e só poderia ser cobrada após noventa dias após sua publicação. O projeto inicial fixava a alíquota de contribuição em vinte e cinco centésimos por cento, dando ao Executivo o poder de reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, desde que dentro dos limites da lei.

Existiam algumas diferenças entre essas duas Propostas de Emenda Constitucional; no entanto, pode-se observar que em ambos os casos, a idéia de criação de um imposto sobre movimentações financeiras era inevitável, restando apenas definir-se os detalhes da Emenda que seria transformada em lei. A previsão era de que a arrecadação do novo imposto apresentasse uma renda anual correspondente a aproximadamente R\$5 bilhões para 1995, considerando-se que, no ano anterior a arrecadação, do IPMF havia sido deste mesmo montante. Entretanto, mesmo esses valores seriam inferiores ao que

tanto a União quanto os Estados e os Municípios precisariam para cobrir a dívida pública interna, que girava em torno de R\$ 110 bilhões.

A dedução que pode-se tirar desses dados é que, desde o seu início, tanto o IPMF quanto a CPMF seriam insuficientes para solucionar os problemas financeiros do país, mas mesmo assim, eram medidas necessárias dentro do quadro de ajuste fiscal que vinha sendo proposto, primeiramente com o governo Collor e, a seguir, com Fernando Henrique Cardoso.

A esse respeito, Jorge V. Monteiro comenta que as medidas provisórias e as emendas propostas à época do governo Collor - o Programa de Saneamento Financeiro e Ajuste Fiscal, também denominado "Emenda" -, fornecem subsídios para uma reflexão mais profunda sobre a política econômica do país. Segundo o autor, essas medidas revelam a potencial centralização do governo federal no que se refere à política fiscal: ao contrário do que se poderia esperar, entretanto, essa centralização não aponta para uma capacidade de gerenciar um programa financeiro mas, pelo contrário, demonstra a dificuldade do governo em administrar as finanças. Por outro lado, o fato de estar centralizando a política econômica não significa também que haja um planejamento a longo prazo e que este possa oferecer resultados satisfatórios, pois em última instância a liberalização da economia, um dos fundamentos da política econômica do governo Collor estaria comprometida pela emissão de dívida pública, ressaltando-se ainda que a intervenção do governo entraria em choque com a abertura proposta.

É necessário ressaltar que, tanto para o IPMF quanto para a CPMF,

o sentido de credibilidade deve ser observado, já que esse sentido fica abalado quando da criação de impostos e tributos sem o respaldo da lei:

“Na extensão em que o ‘Emendão’ entende que a Constituição deva ser conseqüência de um plano de estabilização econômica, (...) uma decorrência natural é que a reforma constitucional seja tratada na mesma perspectiva de uma simples alteração de política econômica. (...) Em decorrência, introduz-se um elemento de transitoriedade na Constituição do País, que subverte toda visão mais equilibrada que se possa ter quanto à política econômica.”¹⁸

Cotejar as mudanças nas regras do jogo com o que ficou estabelecido de forma soberana pelo Congresso Nacional, com a promulgação da Constituição de 1988 é importante, porque as emendas que procuram institucionalizar medidas inicialmente provisórias demonstram que estas acabam por tornar-se permanentes, constituindo-se assim em precedentes sem limites.

Outro fator a considerar, quando da criação do IPMF, é que sua duração estava prevista para dois anos, enquanto que de acordo com a emenda no. 40 sua duração seria de quatro anos. A existência breve prevista inicialmente para a nova contribuição demonstrava que seu objetivo não era aumentar os tributos de maneira geral, mas apenas apresentar uma solução provisória que permitiria ao governo sanear a área da saúde sem comprometimento dos gastos públicos previamente determinados pelo orçamento anual do governo.

Além de ser temporária - realmente provisória como previsto em sua

¹⁸ Idem, 1991, p. 17

denominação -, essa contribuição exigiria despesas de ordem praticamente insignificante de cada membro da sociedade e, além disso, esse imposto não se vinculava à prestação de esclarecimentos à Receita Federal nem a declarações de rendimentos. Essa era e é ainda uma das vantagens do IPMF e da CPMF, pois ao garantir o sigilo bancário e cobrar na fonte o imposto, fica assegurada a privacidade do cidadão, e dessa forma ele não se sente vigiado ou ameaçado em relação a seus bens financeiros. Entretanto, não pode eximir-se do pagamento desse imposto, pois a CPMF fundamenta-se na isonomia, ou seja, é uma cobrança igual para todos. É possível seja justamente esse anonimato do contribuinte que dilui as manifestações contrárias sobre essa cobrança, já que não existe identificação alguma.

3.2. CPMF e o Atual Momento Político-Econômico

O governo Fernando Henrique Cardoso foi pródigo em editar medidas provisórias e emendas constitucionais que alteraram o texto original da Constituição de 1988. Dentre as mais importantes emendas, encontra-se a de número 12, de 15/08/1996, que outorgou à União competência para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, como é definida. Em artigo único, estabelece que:

“Art. 74: A União poderá instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de

natureza financeira.

1º. A alíquota da contribuição de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei.

2º. À contribuição de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 153, 5º. e 154, I, da Constituição.

3º. O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamentos das ações e serviços de saúde.

4º. A contribuição de que trata este artigo terá sua exigibilidade subordinada ao disposto no art. 195, 6º., da Constituição, e não poderá ser cobrada por prazo superior a dois anos.”¹⁹

De acordo com a política econômica do atual momento, desde que foi eleito Fernando Henrique Cardoso vem adotando a tática de promover alterações no plano econômico através de emendas constitucionais e de medidas provisórias. Esta, que instaurou a CPMF, restabelece, de acordo como já vinha sendo adotado, o princípio de só ser utilizada pelo prazo de dois anos. Entretanto, no ano seguinte mais uma Medida Provisória, de no. 1602 de 14/11/1997, criou quatro impostos federais, incidindo sobre a renda, produtos industrializados, importações e operações financeiras. A tendência dessas medidas é acabar por converterem-se em leis, transformando-se de atendimentos emergenciais à economia do país em leis que não passaram pelos trâmites legais de aprovação pelo Legislativo e pelo Judiciário - de acordo com os moldes

¹⁹ Constituição Federal, Emenda Constitucional no. 12/1996

tradicionais. Sobretudo, transformam-se em leis arbitrárias, determinadas por uma equipe econômico-administrativa - os chamados burocratas do Executivo -, que chamam a si a responsabilidade de ditar novas regras sempre que determinarem que assim é necessário para que a política econômica tenha prosseguimento.

Alguns fatores permitem considerar a CPMF como um imposto de pouca importância para a sociedade, na medida em que a taxa cobrada é ínfima, quase insignificantes: os vinte e cinco centésimos do montante da movimentação bancária, sem que em contrapartida seja necessária qualquer informação à Receita sobre as transações realizadas.

É interessante ressaltar que este imposto é muito mais discutido pelos estudiosos da área econômica do que por aqueles da área de saúde, que é diretamente beneficiada por ele. A deficiência da Saúde no país exige, de há muito, investimentos, e a aplicação integral da renda levantada com a CPMF para esse setor reveste-se de uma justificativa social relevante. A redução dos recursos de investimentos nas áreas de saúde e saneamento fizeram com que a prestação dos serviços de saúde sofressem uma queda acentuada em sua qualidade, nas últimas décadas. A prova disto é o crescimento de planos de saúde privados, para os quais os cidadãos acorrem para fugir das deficiências do atendimento público. Este, obrigatório e única oportunidade para a maioria da população, deveria atender às necessidades básicas para os mais de oito milhões de atendimentos realizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o que não ocorre. Enquanto isto, os recursos repassados para o setor saúde foram significativamente reduzidos, não guardando proporcionalidade com o

crescimento da demanda de consultas e internações nem com o crescimento populacional.

A falta de um programa do governo que atenda, ainda, às exigências mínimas dos organismos internacionais de saúde, como a Organização Mundial de Saúde, também reforça a necessidade de investimentos nessa área, para que políticas de base possam ser implantadas, aliando-se vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, atendimento e, sobretudo, melhores condições de vida para a população, que, em primeira instância, são o fator determinante na melhoria de qualidade de vida da mesma. Sob esse aspecto, portanto, a arrecadação através da CPMF tem uma justificativa social de amplo espectro, visando maior qualidade de vida do brasileiro. Sendo, então, um imposto cuja incidência se dá sobre toda a população, ao retornar a ela mesma, justificaria sua adoção.

Desde 1987, os gastos públicos federais com saúde têm sido inferiores a 10,9 bilhões de dólares ao ano. Em 1994, após uma pequena recuperação iniciada em 93, atingiram 10,4 bilhões de dólares ao ano; em termos de percentual do PIB, os gastos federais com saúde, entre 90 e 93, foram de menos de 2%, aumento em cerca de 0,5% nos anos seguintes, o que é uma taxa insignificante se comparada com a de outros países latino-americanos, cujos investimentos na área de saúde são em torno de 4 a 8 % e com a de países desenvolvidos, cujas taxas giram em torno de 10 a 12%.

Aliado a esses fatores, destaca-se que tanto os Estados quanto os Municípios gastam muito pouco de seus orçamentos com a área de saúde, o que

torna todo o sistema deficitário e carente de investimentos, justificando plenamente a adoção da CPMF para essa finalidade.

Ao ver-se beneficiado pela arrecadação da CPMF, o Ministério da Saúde elaborou um Plano de Ação que contemplava como objetivos a recuperação da capacidade operativa da rede de serviços de assistência à saúde; a recuperação da capacidade gerencial do Sistema Único de Saúde; a redução da mortalidade na infância; a redução da incidência e prevalência de doenças transmissíveis; e a melhoria do controle sobre o meio ambiente, meios de produção e produtos de interesse para a saúde em todo o território nacional.

Ao privilegiar a área de saúde, o governo está procurando realizar investimentos em um setor carente de recursos, mas coloca-se, por outro lado, a questão dos meios obtidos para esse fim, já que a arrecadação através de um imposto provisório, criado pelo poder Executivo é passível de muitas críticas. Como consequência política, pode-se afirmar que o governo ganha com a discussão da sociedade sobre a necessidade de criação de impostos e sobre a finalidade de seus investimentos, melhorando ao mesmo tempo a imagem do governo perante a população. Essa melhora na imagem vem acompanhando todo o processo e instauração do Plano Real que, ao procurar conter a inflação - e conseguir - angariou o apoio popular.

O grande risco que se corre é que a criação de taxaço de forma arbitrária abre o precedente para novas taxaçoes que, propostas e executadas através do instrumento das medidas provisórias e das emendas constitucionais, revela-se uma verdadeira arma nas mãos do poder Executivo, dando-lhe poderes

além daqueles estabelecidos na Constituição. Sobretudo ao se considerar a supremacia de um poder sobre os demais, pois o Executivo prevalece sobre os outros dois poderes.

Nos últimos dois anos o Judiciário vem julgando mandatos de segurança contra a cobrança da CPMF, que pedem a suspensão da mesma baseados no princípio da violação do sigilo bancário e da inconstitucionalidade da cobrança. Todos os recursos tem sido indeferidos, primeiro porque não se justifica a violação de sigilo e segundo porque existe o respaldo da lei no que tange às prerrogativas do Executivo em criar emendas constitucionais desde que caracterizadas por seu regime de urgência, que é o que vem sendo proposto. A esse respeito, pode-se exemplificar com o julgamento realizado em abril de 1998, em que um dos mandatos de segurança contra a CPMF foi julgado improcedente pelo Juiz Sydney Sanches:

“Ementa: Direito Constitucional e Tributário.

Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF.

Ação direta de inconstitucionalidade da “utilização de recursos da CPMF” como prevista na Lei no. 9.438/97.

Lei Orçamentária: Ato político-administrativo e não normativo.

Impossibilidade jurídica do pedido: art. 102, I, A, da C.F. :

1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo.

Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, “a”, da Constituição

Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes.

2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar.

Plenário. Decisão unânime.²⁰

Este é apenas um dentre os muitos mandatos de segurança que foram impetrados, sendo todos indeferidos por julgado de improcedência, já que o Supremo Tribunal Federal considerou que tanto a Emenda Constitucional no. 12/96 quanto a Lei 9.311/96 não ferem os princípios de sigilo bancário, que não é violado, nem de isonomia e capacidade contributiva.

Este é, por sinal, um dos fatores determinantes da eficácia da CPMF: o princípio da isonomia, posto que atinge a todos, sejam trabalhadores, empresas, ricos ou pobres. Devido a essa igualdade da cobrança, sua instituição diluiu-se e provocou pouca oposição por parte da sociedade em geral. Questiona-se sua validade, sua permanência e sobretudo o precedente que abre para que governos criem indiscriminadamente novos impostos e taxações, sem a consulta popular ou ao Legislativo e ao Judiciário. Entretanto, o baixo valor que é cobrado parece ter o efeito de não provocar reações de grande porte da sociedade, pois passa quase que despercebido.

O aspecto psicológico que gera essa apatia da sociedade brasileira

²⁰ Site da internet www.stf.gov.br/

tem, provavelmente, suas origens nas décadas de convivência com a inflação, que fazia com que o dinheiro tivesse seu valor alterado diariamente, perdendo-se por conseguinte a noção desse valor. A alta inflação com que conviveu, sobretudo nos últimos anos anteriores à instauração do Plano Real, fez com que o país perdesse a noção de valor, como se pode verificar com o desprezo pelas moedas que se constituem em troco miúdo, até hoje ainda desprezadas, mesmo que tenham, na atualidade, seu valor real.

É assim também que ocorre ao verificar-se a conta bancária e constatar-se que alguns poucos reais foram debitados: passam despercebidos, já que o brasileiro médio perdeu, nesses anos todos, a noção de quanto vale seu dinheiro, e que pequenas quantias tem seu valor, sobretudo quando são transformados em impostos. Como não tem que ir ao banco pagar essa quantia, ela dilui-se e “some” no extrato, fazendo com que o governo recolha uma soma considerável ao mesmo tempo em que mantém a cobrança sem arranhar sua política econômica. Hoje, as manifestações anti-governistas que se apresentam contra o FMI não têm a preocupação político-econômica de se manifestar contra a CPMF, como seria de se esperar, já que o FMI é uma instituição muito mais distante do brasileiro do que a CPMF que o atinge diretamente.

É necessário destacar, mais uma vez, o princípio da isonomia, já que a CPMF atinge indiscriminadamente todas as transações financeiras, o que faz supor que seu princípio seja de igualdade em relação ao valor movimentado e, assim, toda a sociedade paga sua cota por igual, sem discriminação nem isenção de nenhum setor. Provavelmente este é o maior trunfo da CPMF, na medida em que pressupõe contribuições proporcionais e para todos,

estabelecendo-se assim uma cobrança com justiça.

Em relação à política de ajuste fiscal que vem sendo implantada concomitantemente com o Plano Real, é preciso que seja relacionada com o Memorando de Política Econômica proposto pelo FMI em março de 1999, e que visa a taxa de inflação e a capacidade de crescimento, com a expectativa de uma recessão branda. Atualmente, somente com a recuperação das condições econômicas é que a política do governo pode conquistar credibilidade perante o país.

Para que isso aconteça, é necessário estar atento à qualidade das medidas provisórias e emendas constitucionais, porque a constância na utilização desses recursos pode, a médio prazo, comprometer os resultados pretendidos, fazendo com que a sociedade se volte contra eles. Segundo os dados colhidos por Jorge Vianna Monteiro,

“Um indicador sumário dessa ocorrência é dado pela seguinte relação observada em julho de 1998: a cada lei entrada em vigor corresponderam 3,9 medidas provisórias. (...)”

“...o que se percebe na atualidade é a significativa deterioração de mecanismos institucionais que possam reduzir a dissonância entre a ação do governo e as necessidades e expectativas dos cidadãos.”²¹

Além do excesso de emendas que coloca em risco a eficácia e a credibilidade da CPMF, é importante observar a reedição de sua validade, destacando-se que a emenda no. 12 acabou por ser incorporada à constituição transformando-se em parte da lei, de no. 9.311 de 24/10/1996. As mais recentes

²¹ Jorge Vianna MONTEIRO, 1998, pgs. 239 e 242.

propostas do Executivo pretendem mais uma vez reeditar a prorrogação da CPMF, como é o caso da Emenda Constitucional no. 21/1999.

Cabe ao governo, daqui por diante, demonstrar em que os recursos estão sendo realmente aplicados, e delimitar, com clareza para a sociedade, os prazos e taxas que irão orientar no futuro a CPMF, para que não restem dúvidas quanto às necessidades de aplicação dos recursos na área da Saúde nem sobre novos impostos, que são o grande risco apontado pelos analistas econômicos.

O precedente permite que novas necessidades do governo exijam a criação de novas contribuições, o que levaria o país a um clima de instabilidade e de desconfiança da política econômica, bem como sobre a constitucionalidade desses impostos. Somente com transparência é que o governo poderá estabilizar a economia do país, sem que tenha que lançar mão de medidas extraordinárias, pois:

“... os comprometimentos na área fiscal-orçamentária têm sido seguidamente renegados pelo governo. Veja-se o caso da CPMF (...). O status transitório desses mecanismos sempre esteve sujeito a prorrogações, extensões e reforços, como, mais uma vez, volta a ocorrer com o programa.

Na verdade, o programa mal disfarça a incompatibilidade de obter um consenso em um ambiente institucional em que a desativação do sistema de separação dos poderes e o fortalecimento do Estado unitário vão moldando o exercício do poder de governar.”²²

É a possibilidade de se criar um clima de instabilidade política, além das dificuldades econômicas que justificam-se, no plano internacional, pela crise

mundial e no plano nacional pelas dificuldades de um ajuste fiscal, que colocam em risco os valores democráticos e a credibilidade de um governo que pretende firmar-se como aquele que conseguiu conduzir a estabilidade econômica do país a um nível que durante décadas nenhuma política econômica conseguiu alcançar. Consolidar essa estabilidade conciliando-a com o desenvolvimento do país e com um ajuste fiscal é a meta que o governo de Fernando Henrique Cardoso procura, em dois mandatos, atingir, e os resultados só poderão ser auferidos ao final de seu governo.

²² Idem, *ibidem*, p. 221

CONCLUSÃO

Por fazer parte de uma política econômica que ainda está em andamento, é muito difícil que possam ser feitas previsões quanto aos resultados que poderão ser alcançados pelo Plano Real. Nesse contexto econômico, a criação e manutenção de um imposto do porte da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira reveste-se de importância na medida em que coloca em risco as instituições democráticas.

Tivesse sido votado pelo Legislativo e apreciado pelo Judiciário, esse imposto poderia ter seus meios questionados, além do que seria motivo de discussão por parte de toda a sociedade que é, em última instância, a favorecida pela criação do mesmo. Entretanto, ao ser criado de forma quase que autoritária pelo Executivo, a CPMF revela-se um instrumento perigoso na medida em que abre um precedente de prerrogativas do Executivo que passa a dispensar os demais poderes e, sobretudo, a opinião pública.

Em relação à política econômica, a CPMF não tem um peso muito grande na mudança de rumos, já que é um imposto voltado para a área de saúde, e também não possui relação direta com a política de ajuste fiscal e cambial que vem sendo colocada em prática pelo governo. Afinal, ajustar as finanças do governo através de cobranças extraordinárias assemelha-se a um confisco, e é

dessa forma que a CPMF vem sendo considerada pro aqueles que impetram mandatos de segurança contra sua cobrança.

Questionar a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira permite, portanto, discutir, como afirma Jorge Vianna Monteiro²³, “o crescimento do poder do Estado sobre a sociedade brasileira”, configurando-se tal iniciativa em um precedente que se confronta com a liberalização da economia e com a harmonia dos poderes dentro do quadro de democracia que vive o país.

²³ Jorge Vianna MONTEIRO, 1991

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2 v., 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BUCHANAN, James. Constitutional Economics. Oxford, UK: Basil Blackwell, 1991.
- _____. Economics: between predictive science and moral philosophy. Texas, USA: Texas A . e M. University Press, 1987.
- _____. Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice. Chapel Hill, USA: University of North Carolina Press, 1987.
- _____. The Economics and the Ethics of Constitutional Order. Michigan: The University of Michigan Press, 1991.
- _____. The Theory of Public Choice. Ann Arbor, USA: The University of Michigan Press, 1984.
- BUCHANAN, James e BRENNAN, Geoffrey. The Power to Tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- BUCHANAN, James e WAGNER, Richard E. Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy. Leiden: Martinus Nijhoff Social Sciences Division, 1978.

- BUCHANAN, James et al. Modalidades de Análise Política. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- CLÈVE, C. As Medidas Provisórias e a Constituição Federal de 1988. Curitiba: Juruá, 1991.
- DELFIN NETTO, Antônio. Uma história de êxito e dificuldades. Rumos. Rio de Janeiro: p. 20-23, set./ 1997.
- DELGADO, Guilherme C. Governo FHC: primeiro aniversário da estabilização sem rumos. Tempo e Presença. Rio de Janeiro: Koinonia, ano 18, no. 285, jan. / fev. 1996, p. 8 - 9.
- DUAYER, Mário. Atualidade de Economia Política. Niterói: UFF, 1996.
- FAUSTO, Neuto. Plano Real e o Futuro. Nação em Revista. Brasília: Fundação Pedroso Horta, no. 02, jun./1996, p. 15 - 18.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Medidas Provisórias no Sistema Constitucional Brasileiro. São Paulo: IRS/CNI, 1997.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. Novos Estudos Cebrap, 38: 24-37, mar./ 1994.
- FILGUEIRAS, Luiz A. M. O Plano Econômico-Político FHC e as Eleições Presidenciais. Cadernos do CEAS, Salvador: n. 152, p. 32-41, jul-ago. 1994.
- _____. Vencer ou Vencer: o real e as eleições. Cadernos do CEAS, Salvador: n. 153, p. 6-12, set/out. 1994
- FRANCO, Gustavo. Plano Real. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- ICHIHARA, Yoshiaki. Direito Tributário na Nova Constituição. São Paulo: Atlas, 1989.

JORGE, Vladimir Lombardo. A Eleição Presidencial de 1994 e os Meios de Comunicação de Massa. Uma análise da propaganda eleitoral gratuita de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva na televisão. Rio de Janeiro: Iuperj, 1995.

LAZARIN, Antônio. Introdução ao Direito Tributário. São Paulo: Atlas, 1984.

LITRENTO, Oliveiros. Lições de Filosofia do Direito. Rio de Janeiro: Rio/ Faculdades Integradas Estácio de Sá, 1976.

MARTINS, Yves Gandra da Silva. Sistema Tributário na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

MONTEIRO, Jorge Viana. "Emendão" e credibilidade. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro: FGV, 45(10): 16-17, out. 1991.

_____. Estratégia Macroeconômica. Rio de Janeiro: Ipea, 1994 a

_____. Sobre a reforma econômica do Estado brasileiro. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 28 (3): 94-131, 1994 b

_____. O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 29 (3): 59-72, jul./set. 1995.

_____. A conjuntura das escolhas públicas: estabilidade de mando versus instabilidade constitucional. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 31 (4): 310-317, jul./ago. 1997a.

_____. A conjuntura das escolhas públicas: o burocratic drift: novos fatos sobre a economia das medidas provisórias. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 31 (6): 191-201, nov./dez. 1997b.

_____. A conjuntura das escolhas públicas: a economia brasileira e a moderna economia do desenvolvimento. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 32 (4): 237-243, jul./ago. 1998.

_____. Economia e Política. 2 ed., Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. A conjuntura das escolhas públicas: otimismo de resultado versus pessimismo nos processos. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 33 (3): 207-231, mai./jun. 1999.

OHANA, E. Felipe. Plano Real: avaliação e perspectivas. Nação em Revista. Brasília: Fundação Pedroso Horta, no. 02, jun. 1996, p. 19 - 30.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

SADER, Emir. O Brasil Pós - Real : mudou o país ou mudamos nós? Tempo e Presença. Rio de Janeiro: Koinonia, ano 18, no. 285, jan./fev. 1996, p. 5 - 7.

_____. Pós - Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. 3 ed., São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. FHC: amálgama do novo e do velho. Tempo e Presença. São Paulo: CEDI, ano 16, no. 277, set/out. 1994, p. 21 - 23.

TÁCITO, Caio. As medidas provisórias na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: 176: 1-8, abr./jun. 1989.

Site da Internet www.stf.gov.br/