

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E AJUSTE FISCAL

Victor Luis de Almeida Vohryzek

No. de matrícula: 9315175-4

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

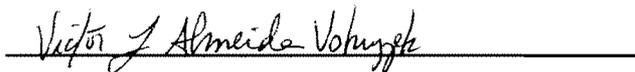
Novembro de 1998

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E AJUSTE FISCAL



Victor Luis de Almeida Vohryzek

No. de matrícula: 9315175-4

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Novembro de 1998

“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.”

“O espírito de um povo, o seu nível cultural, a sua estrutura social, as ações de que a sua política é capaz, tudo isto e muito mais, está inscrito na sua história fiscal [...] Aquele que sabe como ouvir o seu mensageiro poderá discernir aqui a voz da história do mundo, mais claramente que em qualquer outro lugar.”

(Joseph Schumpeter)

ÍNDICE:

	Página
I. Introdução.....	5
II. Sustentabilidade das Finanças Públicas.....	8
III. A Participação do Estado na Teoria Econômica.....	10
IV. Alguns Modelos de Política Econômica.....	14
V. O Cenário Brasileiro.....	30
VI. Conclusão.....	37
Anexos.....	39
Bibliografia.....	42

I. INTRODUÇÃO

A crescente deterioração das contas públicas é um fator de preocupação para qualquer economia. Portanto, o recente agravamento do quadro fiscal no Brasil representa um sinal de alerta para os agentes econômicos, que criam, a partir deste cenário, uma expectativa de que a economia não caminha em uma trajetória sustentável.

Sendo o controle das finanças públicas um requisito fundamental para a estabilidade econômica, este texto tem como objetivo destacar a importância do fortalecimento das instituições fiscais como forma de fomentar e garantir a sustentabilidade das contas governamentais.

O texto está dividido da seguinte forma:

Iniciaremos com um breve sumário sobre o conceito de sustentabilidade das finanças públicas e o papel do Estado na Teoria Econômica, seguindo uma abordagem, por um lado, de autores keynesianos e, de outro, economistas da Public Choice. O dimensionamento do Estado é um elemento essencial para a determinação de qualquer ajuste na esfera fiscal.

A seguir procederemos a uma discussão de alguns modelos de política econômica para tentar explicar o porquê do surgimento e acumulação de grandes déficits públicos em determinados países.

Começaremos nossa discussão analisando o modelo *tax smoothing*, e chegaremos à conclusão que sua apresentação isolada não é uma resposta totalmente convincente em relação a deterioração das contas públicas num país. Apresentamos então estes modelos de política econômica divididos nos seis grupos que se seguem:

- (i) Modelo baseado na presença de *policy makers* oportunistas e eleitores que têm uma ilusão fiscal.
- (ii) Modelo em que o déficit é uma variável estratégica, no sentido de ligação entre o atual governo e seu sucessor.
- (iii) Modelo onde o governo é sustentado por uma coalizão.
- (iv) Modelo onde a legislatura produz decisões fiscais ineficientes em decorrência da dispersão de interesses geográficos.
- (v) Modelo de redistribuição entre as gerações.
- (vi) Modelo que enfatiza os efeitos de instituições orçamentárias – regras e regulamentações que devem ser respeitadas no processo de elaboração, implementação e execução do orçamento.

Veremos mais detalhadamente a situação brasileira, e buscaremos traçar um paralelo entre ela e as idéias e os modelos apresentados anteriormente.

Analisaremos as instituições orçamentárias no Brasil, uma vez que a experiência do processo orçamentário tem sido recheada de frustrações. Não havendo definições concretas de prioridades, e onde as LDO's (Lei de Diretrizes Orçamentárias) não cumprem as suas atribuições constitucionais essenciais, ou seja, da exigência de metas

físicas e prioridades definidas das ações governamentais. Tais ocorrências fazem com que, do ponto de vista da opinião pública, haja a clara sensação de que falta austeridade; os recursos são mal alocados e o Congresso Nacional trabalha irresponsavelmente nessa matéria.

Procuraremos avaliar as mais recentes medidas tomadas no âmbito do Executivo e do Legislativo referentes à Política Fiscal, bem como os seus resultados na evolução do déficit no país.

A parte final deste trabalho é reservada à conclusão. Nela também avaliamos as reais possibilidades de execução de um amplo programa de reforma e ajuste fiscal no Brasil.

II. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Ao iniciarmos este estudo convém mostrar um sucinto conceito do que definimos como sustentabilidade das finanças públicas.

Sustentabilidade é um conceito de um olhar voltado para frente, ou seja, ela requer que as receitas e os gastos correntes e futuros do governo sejam iguais no sentido do valor presente. Para uma análise prática, este conceito não é muito útil, uma vez que qualquer coisa pode ser assumida para o futuro, já que não há uma restrição para o comportamento das políticas do governo.

As previsões feitas podem ser falhas também em situações nas quais houve forte alteração do quadro fiscal num curto e recente espaço de tempo. Por exemplo, suponha que o governo reduziu fortemente as despesas no último ano e este quadro parece ser permanente. Assumindo este fato como duradouro, o novo cenário deveria ser levado em consideração para as futuras previsões. Entretanto, essa alteração terá pouco impacto no resultado empírico que é necessariamente baseado em observações de um longo período histórico. A conclusão do estudo de sustentabilidade irá revelar pouca importância nas mudanças recentes.

Para superar este problema Blanchard (1990) e outros autores propuseram uma modificação no conceito de sustentabilidade. De acordo com sua definição, a Política Fiscal do governo é sustentável por um horizonte de n anos se ela mantém a relação

dívida/PIB inalterado no período de tempo observado. Genericamente, se a relação dívida/PIB é igual no primeiro e no último período observado, podemos dizer que a Política Fiscal é sustentável.

Neste estudo, procuramos um conceito mais pragmático. Preferimos assumir uma interação entre sustentabilidade e controle das finanças públicas. Para os Bancos Centrais e para o mercado em geral, o ponto crucial desta questão está diretamente ligado ao controle da dívida pública.

Os políticos e as instituições monetárias de um país se preocupam muito mais com o risco da perda do controle das finanças do governo do que com qualquer nível de dívida ou déficit. Ou seja, de acordo com essa visão, o elemento chave é evitar situações nas quais, por alguma razão, o governo não controle plenamente seus gastos. Situações de descontrole conduzem um país a uma elevação das taxas de juros e forçam o governo a intervir mais severamente no sentido de implementar reformas nos sistemas de gastos e nos impostos. Alterações bruscas na Política Fiscal, decorrentes do descontrole das finanças públicas, representam situações bem mais graves que o convívio com uma elevada mas estável dívida pública.

Associamos o conceito de sustentabilidade ao conceito de controle. Como consequência temos que uma redução sustentável do déficit está intimamente ligada a um ajuste fiscal que garanta a certeza de que o governo retomou as rédeas das finanças públicas.

III. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA TEORIA ECONÔMICA

A determinação do papel do Estado na economia é o primeiro fator que devemos levar em conta quando discutimos os aspectos de um ajuste fiscal. Sem que haja uma prévia definição do papel do Estado e do pacto federativo, qualquer proposta de reforma restringe-se a mais um arranjo para aumento de carga tributária.

As diferentes escolas de pensamento econômico apresentam variadas respostas com relação ao papel do Estado. Apresentamos a seguir algumas dessas divergências, com as abordagens de autores de duas importantes escolas, de um lado, autores keynesianos, de outro, economistas da Public Choice.

Segundo as idéias keynesianas, além de suas funções tradicionais de justiça, segurança e defesa, o Estado deveria intervir no sentido de promover uma eficiente alocação dos recursos, corrigir a má distribuição de renda e estabilizar as flutuações da política macro-econômica. De acordo com a classificação de Richard Musgrave a participação do governo na economia poderia ser decomposta na sua atuação em três funções:

- (a) Alocativa: promoção de ajustes na alocação de recursos;
- (b) Distributiva: promoção de ajustes na distribuição de renda; e
- (c) Estabilizadora: manutenção da estabilidade econômica.

Pela visão dos economistas keynesianos, as receitas e despesas do Estado podem e devem ser utilizadas como instrumentos de influência da política macro-econômica. Isto quer dizer que a Política Fiscal tem um papel de destaque e suas possibilidades de implementação são bastante afetadas tanto pela forma de organização do Estado, como pelas situações decorrentes de Crise Fiscal do Estado. O orçamento público é então uma ferramenta importante das políticas de estabilização.

Diferentemente da visão keynesiana, os autores da Public Choice apontam uma série de razões para o crescimento das despesas públicas. Segundo Buchanan (1986), “o problema da dívida pública não é somente econômico *strictu sensu*. Na verdade, por detrás da dívida pública ocultam-se duas dimensões que lhes são constitutivas, a política e a moral.” Assim, as interações político-econômicas, as assimetrias institucionais, os grupos de interesses e a burocracia são alguns dos fatores que podem responder pelo crescimento das despesas públicas.

A crescente participação do Estado decorre dos desejos de uma parcela da sociedade representada por grupos de interesses. A ação do poder público é explicada pela existência de uma burocracia (agente), que possui uma relação com a legislatura (patrocinador), e pelos políticos que buscam a maximização de votos, comprometendo-se a implementar programas que acabam por aumentar os gastos estatais.

Dentro das interações político-econômicas surge o governo que interfere na vida econômica com o objetivo de aumentar os índices de popularidade, pois este quer permanecer no poder. Os instrumentos de ação política, tais como, a Política

Fiscal ou a publicidade de obras do governo são utilizados de forma a garantir que os índices de popularidade cresçam.

De acordo com os modelos de assimetrias institucionais, o comportamento do eleitor mediano induz a um aumento das despesas estatais. Em uma escolha majoritária, o valor do gasto corresponderia à mediana dos vários níveis de despesas desejados pelos eleitores, (o que decorre do Teorema de Black), pois ao agregar-se as demandas individuais dos eleitores por bens públicos, faz-se com que prevaleça o valor mediano. Isto significa que nos regimes democráticos, a alocação dos gastos públicos pode ser explicada pela atuação dos eleitores, políticos e grupos de interesses que representam o desejo do eleitor mediano. E, como o eleitor mediano demanda uma grande quantidade de bens públicos, acaba surgindo uma coalizão favorável a realização de despesas.

Além das assimetrias institucionais, a ilusão fiscal, (como veremos mais detalhadamente no próximo capítulo), também traria sua contribuição no crescimento das despesas.

Os autores da Public Choice apontam para a ineficiência do Estado em consequência da busca pelo burocrata da maximização do poder discricionário na alocação de recursos orçamentários. A interação entre burocratas e políticos representa, no jogo de política econômica, o sistema constitucional de separação de poderes. Portanto, uma autonomia excessiva da burocracia, como no caso brasileiro, faz com que esse jogo tenda sempre para o mesmo resultado, enfraquecendo as interações entre os agentes que determinam a formação das escolhas públicas.

A teoria econômica constitucional persegue o objetivo de desarmar as intervenções do Estado, principalmente aquelas que julgam projetos privados, que reagem a condições econômicas atuais, ou que transferem renda diretamente. Isto porque o Estado tornou-se poderoso e, por isso oferece-se como um alvo para os interesses privados, em atividades de *rent seeking*. Segundo Posner (1987), “um governo forte o bastante para manter a lei e a ordem, mas muito fraco para lançar e implementar ambiciosos esquemas de regulação econômica ou para empenhar-se em extensos programas redistributivos, é provavelmente o governo ótimo para o crescimento econômico.”

A tecnologia liberal institucional para a limitação do Estado inclui os seguintes critérios: (i) redução do tamanho da administração pública e do setor público; (ii) isolamento do Estado em relação às pressões de grupos de interesses especiais; (iii) delegação de decisões para organismos independentes que não tenham incentivo algum para submeter-se a pressões políticas e (iv) uso de regras em grau bem maior do que decisões discricionárias.

Esses elementos fariam, no entender de seus autores, com que o Estado fosse bem menos vulnerável às influências de interesses privados. O Estado que possui regras claras e definidas quanto à divisão de poderes e à participação de cada um no jogo das escolhas públicas tem os pré requisitos necessários para a estabilidade econômica. O foco exclusivamente nos resultados econômicos, como tem-se percebido no Brasil, onde a burocracia do Executivo exerce um gigantesco poder discricionário, oculta as reais dimensões dos custos sociais associados às políticas definidas.

IV. ALGUNS MODELOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

A questão pertinente a este capítulo, bem como a todo este estudo, é o desejo de saber porque alguns países acumulam grandes dívidas públicas. Para isso discutiremos, além do modelo *tax smoothing*, seis modelos de política econômica e suas respectivas implicações em relação à Política Fiscal.

O modelo *tax smoothing* considera uma economia fechada, composta por agentes que trabalham, consomem e poupam, e pelo governo que é um “planejador social benevolente” que busca a maximização da utilidade dos agentes. Ambos os personagens, (agente e governo), possuem o mesmo horizonte temporal que, para simplificação, consideramos ser infinito. O modelo abstrai de assuntos como intergeracionalidade e dos mandatos finitos dos governos.

O governo necessita financiar seus gastos em todos os períodos de tempo, cobrando para isso, um imposto sobre o rendimento do trabalho dos agentes. Esta taxa interfere na curva de oferta de trabalho. A função de utilidade dos agentes depende do consumo particular e do tempo disponível para o lazer, mas independe da quantidade de bens públicos providos pelo governo.

O objetivo do modelo é o de manter constante as taxas cobradas dos agentes. O nível das taxas é determinado por uma restrição orçamentária intertemporal. Esta restrição nos diz que o valor presente das despesas deve se igualar ao valor presente dos

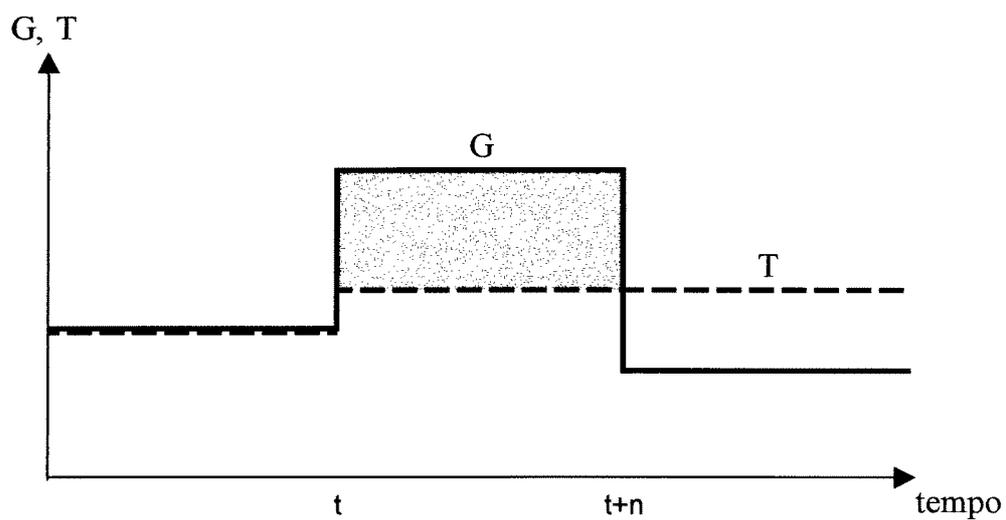
impostos cobrados. Mas, dado que as taxas são constantes e as despesas podem sofrer uma variação provocada exogenamente, os prováveis déficits ou superávits orçamentários seriam usados como um estabilizador desse sistema.

Alguns exemplos podem facilitar a interpretação do modelo. Supondo que hoje os gastos do governo estejam elevados e no próximo período eles estarão reduzidos. Pela regra clássica do orçamento equilibrado os impostos deveriam ser altos hoje e mais baixos no próximo período, de modo a que o governo tivesse sempre suas contas equilibradas. Entretanto, pelas regras prescritas pelo modelo *tax smoothing*, o imposto deveria se manter constante nos dois períodos. Haveria um déficit hoje que seria compensado por um superávit no futuro, com a redução nos gastos do governo. Este tipo de prática é a preferida pois uma distorção devido a uma elevação nas taxas hoje não compensaria, (em termos de utilidade), um ganho de bem estar com a queda nas taxas no futuro.

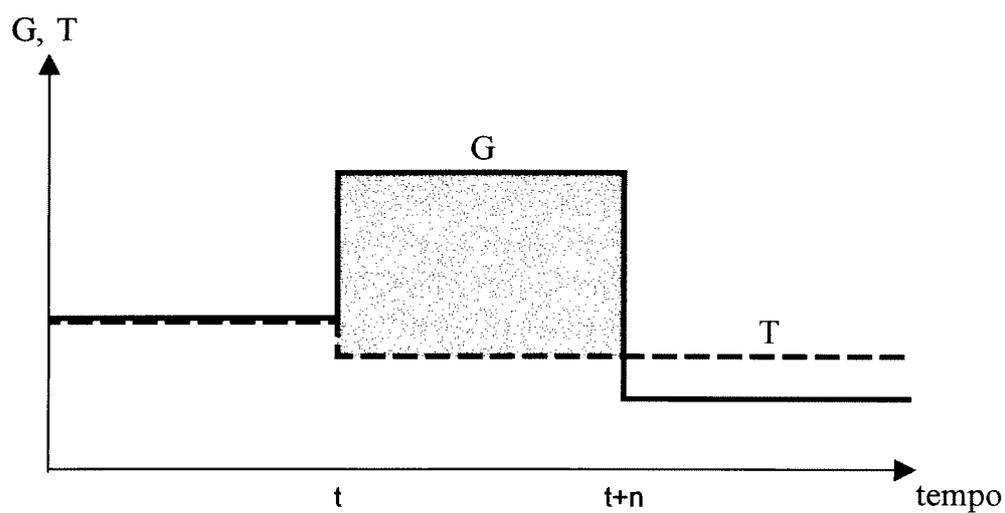
Caso os gastos do governo sejam constantes ao longo do tempo, a medida indicada é encontrar o nível de impostos que manterá o orçamento equilibrado.

Agora, acompanhando dois casos através de gráficos, veremos como o modelo sugere que se processe as alterações nos impostos. Neste primeiro caso supomos que do tempo 0 (zero) ao tempo t os gastos do governo se mantêm constantes e, é esperado que assim permaneça. Mas no período t um fator inesperado ocorre, aumentando substancialmente as despesas do governo, e sabe-se que este fator irá permanecer até o período $(t+n)$. A política ideal propõe um orçamento equilibrado até o período t , um pequeno aumento permanente das taxas em t , um déficit entre t e $(t+n)$, e um superávit depois disso. A figura (a) ilustra as implicações desse caso.

(a) Aumento temporário nos gastos entre t e $(t+n)$; aumento nos impostos em t .



(b) Aumento temporário nos gastos entre t e $(t+n)$; redução nos impostos em t .



No segundo caso supomos que no período t as despesas do governo crescem inesperadamente por um tempo $(t+n)$ e, a seguir, caem a um nível inferior ao verificado em t . A política ideal sugere uma leve redução das taxas em t , um grande déficit entre t e $(t+n)$ e, um superávit a partir daí. A figura (b) mostra essa situação.

O princípio do modelo *tax smoothing* pode ser assim resumido: os déficits e superávits orçamentários são usados otimamente para minimizar os efeitos distorcivos das variações nas taxações, dado um certo histórico de gastos. A extensão deste princípio também pode ser feita em relação às flutuações das receitas de impostos e das despesas em decorrência dos ciclos econômicos. Dessa forma, as taxas devem ser aproximadamente constantes ao longo dos ciclos. É importante perceber que o modelo prescreve que o orçamento deve ser equilibrado ao longo dos ciclos, mas não em todos os anos fiscais.

Embora de algum modo toda a Política Fiscal possa ser pensada de uma perspectiva do modelo *tax smoothing*, com a relação débito/PIB crescendo durante as recessões e diminuindo em tempos de expansão, pode ser verificado certos períodos em que a Política Fiscal aparece inconsistentemente na teoria, e o modelo não nos responde a pergunta levantada no início deste capítulo.

Uma vez que o modelo *tax smoothing*, útil nas análises de Política Fiscal, não nos ofereceu uma resposta concreta em relação à indagação do porquê alguns países especificamente acumulam grandes déficits, passamos a analisar alguns modelos de política econômica.

Iniciamos essa discussão com o modelo em que ocorre a conjugação de ilusão fiscal por parte dos eleitores e existam políticos oportunistas, que querem se perpetuar no poder.

A idéia principal do que chamamos de ilusão fiscal é que os eleitores não entendem as restrições intertemporais do orçamento do governo. Eles superestimam os benefícios advindos de um programa de despesas e, subestimam os seus custos, que significam a elevação de impostos no futuro. Os políticos oportunistas que desejam se reeleger tiram proveito desta confusão criando programas que aumentam os gastos do governo num montante maior do que o aumento nas taxas.

De acordo com a Public Choice, o Keynesianismo contribuiu para o déficit excessivo e o abandono da responsabilidade de um orçamento equilibrado [Buchanan (1986)]. As políticas de estabilização keynesianas tornaram-se assimétricas: os políticos estão sempre desejando incorrer em déficits durante as recessões, mas nunca estão dispostos a gerar superávits quando terminado o período de recessão. E os eleitores com uma ilusão fiscal não punem este comportamento [Buchanan e Wagner (1977)].

Entretanto existem críticas a este modelo que argumentam que estas explicações para o déficit orçamentário não são plenamente suficientes. Uma delas é que existe uma diferença crucial entre os erros e as ilusões. Se os eleitores cometerem erros não correlacionados entre si, na média eles não superestimarão ou subestimarão os custos e benefícios das variações nos impostos e nos gastos. Uma ilusão deveria implicar num erro sistemático e, se por um lado é certo que os eleitores cometem erros e possuem informações imperfeitas, não é tão seguro que esses erros sejam viesados numa certa

direção, ou seja, na direção da subestimação dos custos de um aumento dos impostos em benefício de um programa de gastos.

Buchanan argumenta que certas estruturas de impostos e instituições fiscais podem conduzir o eleitor a um grau maior ou menor de ilusão fiscal. Por exemplo, um sistema de impostos complexo pode embaçar a visão dos eleitores (contribuintes), dificultando uma análise das políticas empreendidas pelo governo em relação aos gastos públicos.

Nosso segundo modelo de política econômica tem como intenção mostrar as ligações entre a natureza da competição partidária, a polarização de preferências e a incerteza eleitoral na determinação do déficit orçamentário.

A dívida pública é o elo de ligação entre as políticas passadas e as políticas futuras. O governante atual pode colaborar para o sucesso ou o fracasso de seu sucessor de acordo com suas escolhas fiscais, que vão determinar o tamanho da dívida.

As diversas possibilidades estratégicas poderiam ser sintetizadas num jogo entre os governantes em diferentes períodos de tempo. Uma simplificação dessa idéia pode assim ser ilustrada.

Considere um sistema partidário com apenas dois partidos que possuem preferências antagônicas a respeito da composição dos gastos públicos. Supomos que o partido A deseja direcionar mais gastos para a construção de estradas e o partido B prefere realizar despesas com saúde e educação. Em nosso cenário hipotético o partido A está hoje no poder e os resultados das próximas eleições são incertos. Assim, este partido irá realizar os gastos construindo estradas e aumentar o débito de forma que se o partido B assumir o governo no próximo pleito, ele não estará apto à realizar os gastos

em saúde e educação como previsto. Comprometendo as futuras receitas com o serviço da dívida, o governo de hoje pode obrigar uma redução dos gastos do futuro governo.

Como resultado desse exemplo temos que a quantia usada pelo atual governo será tanto maior quanto maior for a polarização entre as preferências partidárias na composição dos gastos governamentais.

Semelhante a este modelo de preferências partidárias é o caso que aborda as preferências individuais. Aqui considera-se que as decisões são tomadas por regra de maioria e qualquer proposta pode ser votada comparando-se com outra. Sob essas circunstâncias, o Teorema de Black implica que a política adotada será a preferida pelo eleitor mediano. Caso haja incerteza quanto as preferências da maioria no futuro sobre a composição dos gastos, o atual eleitor mediano preferirá contrair a dívida. Este modelo também mostra que o nível da dívida é crescente com relação às preferências dos eleitores: quanto mais concentrada nos extremos as preferências dos eleitores se situam, maior será o débito.

Podemos dizer então que este modelo ao levar em conta elementos como disputas partidárias, preferências e incertezas eleitorais, mostra que a dívida pública pode exercer um papel estratégico no surgimento de empecilhos para o sucesso de futuros governos. A teoria implica que quanto mais polarizados os partidos, bem como as preferências, e quanto maior forem as dúvidas a respeito dos resultados eleitorais, maior deverá ser a dívida contraída pelo atual governante.

A seguir discutiremos nosso terceiro modelo de política econômica. O modelo no qual o governo é sustentado por uma coalizão.

As leis eleitorais e, em particular, o grau de proporcionalidade, afetam em dois pontos centrais a aparência do sistema partidário, são eles: o número de partidos e a extensão na qual os interesses majoritários estão representados na legislatura. Nos casos onde há grande proporcionalidade, muitos partidos estão propensos a existir e, além disso, partidos extremistas, que representam os interesses de minorias, possuem maior capacidade de sobrevivência. Estes elementos determinam o tipo de governo que será formado, (governo majoritário, minoritário ou de coalizão), bem como sua força e legitimidade na tomada de decisões.

Podemos distinguir estes três governos da seguinte maneira: o governo majoritário é apoiado por um único partido que possui a maioria na legislatura, o governo minoritário é apoiado por um grupo de partidos que juntos alcançam a maioria legislativa. Claramente o poder de decisão é maior para os governos majoritários.

Os governos de coalizão são os que tem menos chances de serem bem sucedidos em suas tentativas de ajuste. A razão para isto é que este tipo de governo está mais propenso a sucumbir em brigas dentro da própria coalizão com relação à distribuição dos custos de um ajuste.

Os atrasos nas reformas também podem ser atribuídos à estrutura de governo.

Suponha que dois grupos que fazem parte de uma coalizão devem decidir como repartir os custos da estabilização. Quanto mais demorado esse processo, maiores serão os custos. As distorções fiscais se agravam ao longo do tempo, a dívida pública aumenta, de forma que maiores taxas de juros passam a ser exigidas pelos agentes para o financiamento do governo. Um acordo imediato de como será repartido estes custos de estabilização fiscal faz com que ambos os grupos fiquem numa posição melhor do

que se este acordo for feito com atraso. Entretanto, os atrasos propositais ocorrem basicamente sob dois motivos: se a estabilização proposta não é equitativa, ou seja, um dos grupos terá que arcar mais pesadamente com as conseqüências do ajuste. E se nenhum dos grupos conhece os custos para o outro em postergar a estabilização.

O perdedor será o grupo que terá que arcar com os maiores custos do processo de estabilização fiscal, e o vencedor será o outro grupo. Geralmente nenhum grupo irá aceitar ser o perdedor de forma rápida: cada um dos grupos terá a esperança de que o outro desista primeiro. A concessão ótima de tempo é determinada igualando-se o custo marginal de esperar com o benefício marginal de esperar. O custo marginal de esperar é o custo de utilidade de viver sob uma economia instável. O benefício marginal é dado pela probabilidade condicional de que o outro grupo irá desistir no próximo instante, vezes a diferença de utilidade de ser o vencedor e ser o perdedor.

Quanto mais desigual é a distribuição dos custos de estabilização, maior será o atraso para a estabilização. A intuição é clara e nos permite dizer que quanto mais desigual é o fardo da estabilização, *ceteris paribus*, maior será o benefício de esperar. Assim como, quanto menor é o custo de viver em uma economia instável, *ceteris paribus*, maior será a demora para se implementar o ajuste. Isto sugere que a existência de mecanismos políticos e econômicos, que fazem com que seja mais fácil e menos custoso o exercício do poder de veto e o bloqueio de planos de estabilização propostos, também atrasam a estabilização.

Visto isso, podemos admitir que uma crise econômica pode antecipar a estabilização, forçando uma solução através de uma guerra de atritos. O aumento nos custos de esperar, dado o período de crise, faz com que uma guerra de atritos seja uma solução menos custosa. Assim, uma crise econômica pode, paradoxalmente, ser

benéfica: se por um lado ela tem seus custos, por outro ela encurta o tempo na adoção das medidas necessárias à estabilização.

Concluimos, de acordo com este modelo, que o governo de coalizão atrasa os seus ajustes, enquanto o governo de maioria, (como um partido único que domina o Executivo e tem maioria no Legislativo), reage de forma mais rápida e mais profunda. Estes resultados podem ser atribuídos porque partidos diferentes representam diferentes interesses. E as ineficiências das reações políticas serão tanto maiores quanto maior for o número de membros da coalizão. A acumulação de uma dívida pública pode então ser atribuída em parte a fragmentação do governo e ao grau de coesão política.

A organização da legislatura pode levar a decisões fiscais ineficientes. Isto é o que veremos nesse modelo que aborda a dispersão geográfica de interesses.

A razão para que ocorra decisões ineficientes está no fato dos representantes que compõem a legislatura terem bases (eleitorais) diferentes. Assim os benefícios dos projetos públicos direcionados às suas bases são superestimados, relativamente aos custos de financiamento que são distribuídos nacionalmente.

O efeito desse tipo de representatividade provoca um incentivo a uma super oferta de projetos públicos que visam atender interesses geográficos específicos. O número de propostas, e do orçamento propriamente, será tanto maior quanto fôr o número de legisladores eleitos geograficamente.

N legisladores, eleitos por N distritos, construirão um orçamento muito maior do que se tivéssemos um único representante eleito nacionalmente. Isso deve-se à seguinte razão: o eleitor do distrito i recebe benefícios iguais a B_i por um projeto em sua região, mas só precisará pagar $1/N$ do custo total se os impostos forem divididos nacionalmente.

Podemos ver então que uma representatividade baseada nos interesses geográficos não internaliza os efeitos de suas propostas sobre o montante de impostos cobrados da nação.

Os vários tipos de relação entre governo central e local, podem induzir a um crescimento da dívida pública. O ponto crucial é que a distribuição geográfica de custos, benefícios e poder de decisões podem fazer uma diferença importante na determinação do orçamento agregado.

Apesar das palavras do presidente americano Herbert Hoover; “*Blessed are the young, for they shall inherit the national debt*”, parecerem bem humoradas, na verdade elas escondem um debate polêmico. Os problemas de redistribuição entre as gerações, nosso penúltimo modelo de política econômica, envolve até mesmo questões de ordem filosófica.

O acúmulo de déficits públicos crônicos indica falta de disciplina e é um sinalizador de ausência de controle. Mas essa falta de controle passa a ser considerada imoral se levarmos em conta que a dívida pública irá representar uma transferência de gravames para as futuras gerações.

Em suas críticas ao keynesianismo, os economistas da Public Choice argumentam que os keynesianos não consideram o aspecto moral da dívida pública, nem a importância das instituições ou dos sistemas de incentivo no entendimento do comportamento do Estado, isto é, dos agentes públicos que representam seus interesses ou interesses *rent-seeking* de agentes privados. [Buchanan (1986)]

Em decorrência da corrosão de um arranjo moral e institucional surge o crescimento da dívida pública em níveis que geram instabilidade financeira. Para

explicar essa corrosão das regras de conduta, Buchanan evoca dois conceitos criados pelo economista liberal austríaco Friedrich Hayek, são eles: comunidade moral e ordem moral.

A comunidade moral representa um conjunto pequeno e, na maior parte das vezes, biológico de indivíduos onde há uma aceitação tácita das regras de sobrevivência. Este conceito está geralmente associado à família, mas algumas vezes também pode ser estendido às pequenas comunidades. A ligação é biológica porque os indivíduos possuem algum tipo de parentesco e sua sobrevivência está diretamente ligada à sobrevivência do grupo. As regras de conduta são aceitas por tradição e estão, na comunidade moral, intrinsecamente ligadas à sobrevivência. Isto seria uma espécie de herança tribal existente nas sociedades modernas. As famílias, ou essas pequenas comunidades, possuem regras de conduta no sentido de disciplinarem-se no trabalho e nas finanças de modo a evitar problemas no futuro. As regras de prudência fiscal tendem a prevalecer devido ao imperativo de sobrevivência biológica criado na comunidade moral. Além disso, há neste tipo de grupo, uma identificação direta entre atos e responsabilidades que lhes são associados. A dívida feita por um chefe de família, a princípio, vai ser paga pela família e os agentes que participam dessa comunidade moral sabem disso e identificam na dívida um resultado de suas ações.

A ordem moral, por sua vez, é formada pelo conjunto de comunidades morais. As pessoas convivem com códigos e normas normalmente aceitos que possibilitam a interação produtiva entre os agentes de diferentes comunidades morais. Os valores, normas e instituições que regem a ordem moral seriam resultado de um longo processo de evolução cultural e não estariam diretamente ligadas à sobrevivência biológica dos agentes.

Entretanto estas regras de interação podem ser alteradas ao longo do tempo, e em relação à dívida pública Buchanan critica o keynesianismo por ter deteriorado normas de disciplina fiscal. As chamadas regras morais vitorianas de conduta fiscal foram o resultado de um longo processo de evolução cultural, essas regras não surgiram biologicamente ou racionalmente, elas surgiram de um longo processo de aprendizado. Mas sua fraqueza se manifestou diante do surgimento do keynesianismo “[...] Keynes pode ser visto como um revolucionário bem sucedido que destruiu os preceitos vitorianos”. [Buchanan (1986)]

Devido aos valores pertencentes a ordem moral serem muito mais frágeis do que os da comunidade moral, a revolução keynesiana, contribuiu de forma marcante para a aceitação da dívida pública como um fato normal.

Mas analisando a economia política da dívida pública, vemos que esta dívida surge de um processo de escolha que não envolve, de fato, decisões entre gerações. Menos ainda podemos dizer que o governo é um maximizador da virtual função de bem estar social. É certo que existe um legado às futuras gerações quando a dívida é contraída, mas é claro também que o cerne do problema moral da dívida pública está na escolha entre conjunto de regras e leis alternativas que podem gerar resultados econômicos, como veremos no desfecho deste capítulo.

As instituições orçamentárias são todas as regras e regulamentações referentes a elaboração, aprovação e implementação do orçamento. Elas tem um efeito no resultado da política fiscal se duas condições são respeitadas. A primeira delas é se as instituições orçamentárias são mais difíceis de serem alteradas do que a lei orçamentária propriamente e, se elas influenciam a implementação do orçamento.

A questão crucial é que as instituições orçamentárias não podem ser modificadas de forma tão fácil e frequente como o orçamento, caso contrário, elas serão totalmente ineficientes.

A chave de todo este processo orçamentário está com quem detém o poder de estabelecer a agenda e que tipo de emendas são admitidas pela legislatura. Falando de uma maneira abrangente vemos que o modelo sugere que regras processuais que limitam o “universalismo” e a “reciprocidade” conduzem a uma política fiscal restritiva. O “universalismo” é definido como a propriedade de um orçamento incluir “alguma coisa para todos”. A “reciprocidade” é um acordo para não haver oposição à outra proposta representativa em troca de algum favor.

A presença de um “forte” Ministro da Fazenda traria uma vantagem caso a elaboração do orçamento sofresse de fragmentação. Neste caso, a dotação de fortes prerrogativas ao Ministro, a limitação do “universalismo”, da “reciprocidade” e das emendas parlamentares, levaria a uma disciplina fiscal.

Para a observação e classificação das instituições orçamentárias devemos levar em conta alguns quesitos, tais como: (i) a posição (e a força) do Ministro da Fazenda nas negociações intragovernamentais; (ii) os limites, (ou a falta deles), em relação às emendas parlamentares; (iii) o tipo de votação utilizado no processo legislativo; (iv) o grau de transparência do orçamento, bem como de todas as suas fases, e (v) o montante de flexibilidade no processo de implementação.

Enfim, a mensagem crucial é que as instituições orçamentárias contam no processo de política fiscal. Terminamos este capítulo vendo a formação do orçamento.

Uma das reformas mais comuns do processo orçamentário prega a introdução de uma lei que determine o equilíbrio do orçamento ou, mais genericamente, regulamentos que limitam o poder discricionário de cada governo. O custo deste tipo de lei está na perda da estabilidade fiscal durante os ciclos e a perda de flexibilidade para reagir a choques nas despesas ou nas receitas. Em teoria estes problemas poderiam ser superados por uma regra de contingência, por exemplo, uma regra de ajuste cíclico do orçamento equilibrado. Entretanto, quanto mais complexas as regras, maior será a dificuldade de implementá-las.

A opção que devemos incorrer está no *trade-off* entre o comprometimento e a flexibilidade. Criando-se leis muito difíceis de serem alteradas, fazemos com que os compromissos tenham mais garantias mas reduzimos as possibilidades de reações a choques não previstos.

Quando temos um governo que possui maioria ele terá incentivos e facilidades para não respeitar uma regra de orçamento equilibrado e impor os custos deste ato para os futuros governos. Agindo dessa maneira, o atual governo buscará, através de sua maioria, a maior flexibilidade exigida para a realização de seus gastos. Assim, temos que se a regra de um orçamento equilibrado pode ser quebrada por uma maioria simples, ela então deixa de ser acreditada.

O desafio do problema do legislativo está em decidir qual é a maioria ótima qualificada para permitir o abandono da regra do orçamento equilibrado.

A guerra de atritos sugere que se limitarmos o poder de veto dos jogadores envolvidos na formação do orçamento, reduzimos os atrasos nos ajustes fiscais e reforçamos a responsabilidade fiscal.

O primeiro estágio dessa guerra de atritos pode ser travado dentro do governo, na formulação do orçamento, entre os diversos ministérios. Este é o caso mais comum nos governos de coalizão, onde diferentes ministros pertencem a diferentes partidos. A idéia é que ministros “gastadores” estão mais propensos a serem atingidos por pressões de grupos de interesses do que o Ministro da Fazenda, uma vez que este é mais sensível ao orçamento de maneira agregada. Essa guerra de atritos intergovernamental é reduzida se o Ministro da Fazenda tem um papel preponderante no processo de decisão de formação do orçamento, tal como o poder de vetar gastos ministeriais.

Processos que limitam os tipos de emendas legislativas e que primeiro determinam a votação do tamanho do orçamento e só depois a repartição das despesas, também contribuem para a responsabilidade fiscal de um país.

V. O CENÁRIO BRASILEIRO

Iniciaremos este capítulo comentando o agravamento da situação fiscal brasileira verificado a partir de 1994. A seguir buscaremos relacionar paralelos entre os modelos de política econômica apresentados no capítulo anterior e os vividos no atual quadro da economia brasileira.

Nos últimos anos, a crise fiscal brasileira tem sido provocada principalmente pelos seguintes componentes: o papel atribuído ao Estado, a grande rigidez das despesas, (em decorrência do elevado número de transferências e vinculações de receitas criadas à partir da Constituição de 1988), do irrealismo do orçamento e do federalismo fiscal.

As análises da realidade atual indicam que o Estado brasileiro exerce funções que vão muito além dos limites propostos por economistas liberais, embora pareça clara, a tendência recente de o governo abdicar de sua função empresarial. Todo o setor siderúrgico já foi privatizado, o mesmo ocorrendo com o petroquímico e fertilizantes. O setor de telecomunicações acaba de ser transferido à iniciativa privada e o mesmo é esperado para o ano de 1999 em relação à energia elétrica.

O estado empresarial diminuiu e espera-se que também haja um *downsizing* dos ministérios que se desfizeram de seus ativos. A reforma fiscal passa certamente por aqui: na redução das despesas do Estado e de seu tamanho orçamentário.

A rigidez excessiva das despesas da União é outro aspecto importante. Podemos subdividir os gastos do Tesouro em quatro grandes contas: pessoal e encargos sociais, liberações vinculadas, encargos financeiros e outros custeios e investimentos. As três primeiras categorias constituem dispêndios rígidos que tomam aproximadamente 80% das disponibilidades de caixa. Atribui-se parte dessa rigidez à Constituição de 1988 que aumentou fortemente o grau de vinculações de receita.

O irrealismo orçamentário pode ser atribuído à falta de uma lei orçamentária que determine a formulação e execução do orçamento. É por esse motivo que chamamos o orçamento brasileiro de uma “obra de ficção”.

A Constituição de 1988 trouxe alterações no sistema tributário visando o aumento de autonomia dos estados e a descentralização da arrecadação tributária. Isso ampliou as bases de tributação dos governos locais e as transferências obrigatórias aos estados, municípios e regiões.

Entretanto, o aumento de participação dessas esferas de governo não foi acompanhado pela correspondente transferência de responsabilidades da União. Ou seja, a União manteve encargos e transferiu grande parte das suas receitas. Assim, criou-se outro problema de arrecadação e distribuição dos recursos.

Esse aumento de transferência aos estados permitiu que se disseminasse com maior intensidade a chamada guerra fiscal entre os governos subnacionais, provocando conseqüentemente a queda da arrecadação total da federação. Depois de manter, em 1991 e 1992, uma execução fiscal próxima à obtida pelo Governo Central, conseguindo, em alguns momentos, resultados até mesmo superiores, as finanças estaduais

apresentaram, a partir do Plano Real, comportamento diverso que não pode ser explicado apenas pela majoração das despesas com juros reais.

Além dos elementos estritamente econômicos verificados acima, devemos destacar as características político e institucionais que de alguma forma contribuem para um menor controle das finanças públicas. Entre os modelos analisados no capítulo anterior alguns possuem uma implicação mais forte no cenário fiscal vivido pelo país. Vejamos alguns casos.

É inegável que existe hoje um certo grau de ilusão fiscal por parte dos eleitores (contribuintes), que têm oferecido pouca resistência às políticas de expansão orçamentária do Estado. Perdeu-se o sentido de identificação fiscal. Os políticos elevam os custos de transação e os cidadãos não percebem o que está ocorrendo, uma vez que os custos de informação e reação tornam-se elevados. [C. Twight (1988)]

A incessante deterioração dos processos representativos faz com que as ocorrências macroeconômicas fiquem diminutas para o cidadão. Em um ambiente em que as regras constitucionais se mostram maleáveis e incertas o poder discricionário da burocracia federal aparece ainda com maior destaque.

Não nos parece que o déficit tenha sido utilizado como uma variável estratégica na ligação do atual governo com seu sucessor. Isto porque em nenhum momento, de 1994 em diante, a continuidade do atual governo foi seriamente dificultada. Após a aprovação da emenda ao parágrafo quinto do artigo 14 da Constituição Federal, nos termos preferidos pela coalizão vigente, a continuidade ficou praticamente assegurada.

Apesar de ser um governo de coalizão, este não possui grandes dificuldades para aprovação de seus projetos, particularmente no Senado Federal. A fragmentação

política não interfere no poder Executivo. Como o país vive com leis orçamentárias e uma Constituição que podem ser alteradas ao sabor da coalizão majoritária vigente, a fragmentação política não ocasiona uma fragmentação orçamentária, como seria de se esperar caso as instituições fossem mais fortes e respeitadas.

Os interesses geográficos por parte dos políticos também representam uma faceta relevante. Embora estes interesses não apareçam isoladamente na legislatura, as pressões dos estados e grandes municípios são notadas em grau maior por parte dos governadores. Os estados da federação cujos governadores têm voz de comando sobre suas bancadas, possuem um maior poder de barganha política. Explica-se assim, em parte, a pouco austera renegociação das dívidas estaduais, particularmente as do Estado de São Paulo.

Devemos também mencionar o elemento que contribuiu para a falta de controle em relação ao déficit; as instituições orçamentária brasileiras.

A Constituição de 1988 fixou a exigência de elaboração e aprovação de um Plano Plurianual com vigência de cinco anos e de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser aprovada no primeiro semestre de cada exercício financeiro. Também foi determinado que as finanças públicas teriam uma lei complementar que estabeleceria os princípios fundamentais dos novos instrumentos e disporia sobre o exercício e a gestão financeira e patrimonial da administração pública.

A passagem para um novo regime orçamentário só será marcada a partir de um conjunto de novos procedimentos que uma nova Lei nº 4320 deverá adotar, tais como; a visibilidade do desequilíbrio fiscal, separando-se claramente o “acima da linha” e o “abaixo da linha” (o problema mais sério da atual sistemática orçamentária é a confusão

entre “receitas de capital” e mecanismos de financiamento, ou seja, a dificuldade em se distinguir “acima da linha”, onde se especifica o verdadeiro déficit orçamentário e “abaixo da linha”, onde se indicam as fontes de financiamento do déficit). Fazendo-se essa distinção será possível a identificação do déficit *ex-ante*. Também devemos incluir aqui um maior realismo nas estimativas de receitas, (bem como nas projeções econômicas que balizam as estimativas do orçamento), e o estabelecimento de mecanismos que impeçam erros deliberados.

Os dispositivos das LDO's que têm caráter não permanente – referentes às metas de política fiscal, ao financiamento do déficit público e às diretrizes orçamentárias propriamente ditas – vêm sofrendo contínuas alterações em cada exercício. Essas alterações acabam descaracterizando as LDO's que deveriam conter metas físicas e prioridades previamente definidas.

Finalmente, um fator, até agora, pouco discutido no processo político brasileiro, é a influência da alteração do parágrafo quinto do artigo 14 da Constituição Federal, ou seja; ao poder do governante permite-se agora a possibilidade de ter seu mandato eletivo renovado por mais quatro anos. É necessário que examinemos as relações desta medida com o que ocorreu no Brasil.

Os déficits com que o país vem convivendo não são recentes, portanto devemos questionar o porquê da aceitação do Executivo desta constante deterioração das finanças públicas. Segundo Monteiro (1998) “a resposta a essa questão deve ser buscada nos mecanismos institucionais tão peculiares que estão subjacentes às escolhas públicas no Brasil”. Isso se mostra mais claro em todo o arranjo político de troca de votos (*logrolling*) no rito de aprovação da emenda que permitiu ao presidente,

governadores e prefeitos concorrer a um segundo mandato. A aceitação desta emenda levou o governo à adotar uma estratégia complexa no âmbito das reformas.

Segundo Monteiro (1998), “em decorrência do intenso *logrolling* acionado pelas votações do projeto de emenda à Constituição, o Governo Federal relaxou toda a disciplina dos diversos acordos das dívidas dos estados e principais municípios da União.”

Podemos acrescentar a isso a campanha eleitoral de 1998 que também contribuiu para explicar a tolerância com que o governo observou o crescimento do déficit público. A resistência, por parte dos políticos, a cortes dos gastos públicos e a aumentos de impostos é tanto maior quanto mais próximo o período de eleições.

Entretanto o governo brasileiro encontra-se hoje impelido a agir no sentido de restaurar o mais brevemente as condições de sustentabilidade das finanças públicas. Caso não proceda desta maneira, a estabilidade monetária alcançada poderá ser seriamente abalada, uma vez que as expectativas dos agentes econômicos sofreram uma grande deterioração, particularmente após os últimos movimentos da crise financeira internacional.

Assim, de acordo com este quadro, o Executivo passa a acenar com a intenção de promover profundas alterações na estrutura fiscal brasileira. Convém assinalarmos os critérios para o sucesso de ajustes fiscais sugeridos pela literatura econômica recente.

Segundo Alesina e Perotti (1995), os programas bem sucedidos foram marcados pelo corte das despesas governamentais e não pelo aumento da receita através da elevação de impostos. A composição dos cortes nos gastos também teria influência nos resultados, (o corte deve-se processar especialmente em transferências e custeio e em

grau bem menor nos investimentos). Portanto, as medidas que estão sendo anunciadas como o Programa de Ajuste Fiscal criado pela MP nº 1716 (de 08 de setembro de 1998) deveriam buscar atender os objetivos acima, e não se concentrarem no aumento da carga tributária.

Entretanto, como convivemos em uma situação em que o “governo tudo pode” e as instituições não contam no processo das escolhas públicas, estamos condenados a nos defrontarmos com os desígnios da burocracia estatal.

A grande questão que surge num momento como esse no Brasil, é como “restabelecer nas escolhas públicas o delicado equilíbrio entre coordenação e controle legislativo no relacionamento entre os diferentes departamentos do Governo.” [Monteiro (1998)]. Sem uma definição prévia dos participantes e das regras do jogo das escolhas públicas estaremos condenados a sofrer as freqüentes invasões que o Estado patrocina nas liberdades econômicas individuais que tornaram-se cada vez mais constantes na vida econômica brasileira.

VI. CONCLUSÃO

Embora todos os modelos da economia política do ajuste fiscal apresentados anteriormente tenham um grau de importância na determinação de déficit público e, conseqüentemente, na sustentabilidade das finanças públicas, é inegável que as instituições fiscais exercem um papel preponderante neste quesito. Todo o país necessita de leis orçamentárias estáveis o suficiente para garantir o sucesso da política econômica e do controle das finanças públicas.

Aqui nesse ponto o Brasil vem pecando consideravelmente. A intervenção generalizada que a burocracia do Executivo processa na vida econômica dos agentes provoca uma verdadeira “erosão da Constituição fiscal”. Não há limites impostos a ação dos agentes governamentais que não possam ser ignorados. E enquanto não houver uma barreira que faça a burocracia do Executivo se curvar aos valores da democracia representativa este panorama não irá se alterar.

Espera-se que um ajuste fiscal proposto para reduzir o déficit público seja duro e altamente recessivo. Mas, parte desse remédio amargo deve ser atribuído à inércia no próprio comportamento governamental, que assistiu o desgaste das contas públicas enquanto envolvia-se em intenso *logrolling* no Congresso Nacional em vistas sobretudo à aprovação da emenda da reeleição – o que transcorreu entre dezembro de 1996 e junho de 1997.

Para que a recessão não se dê em sua pior forma, o pacote de medidas deverá transmitir credibilidade. Fazer com que os agentes econômicos acreditem no bom desempenho da economia do país é o primeiro passo para o retorno dos investimentos.

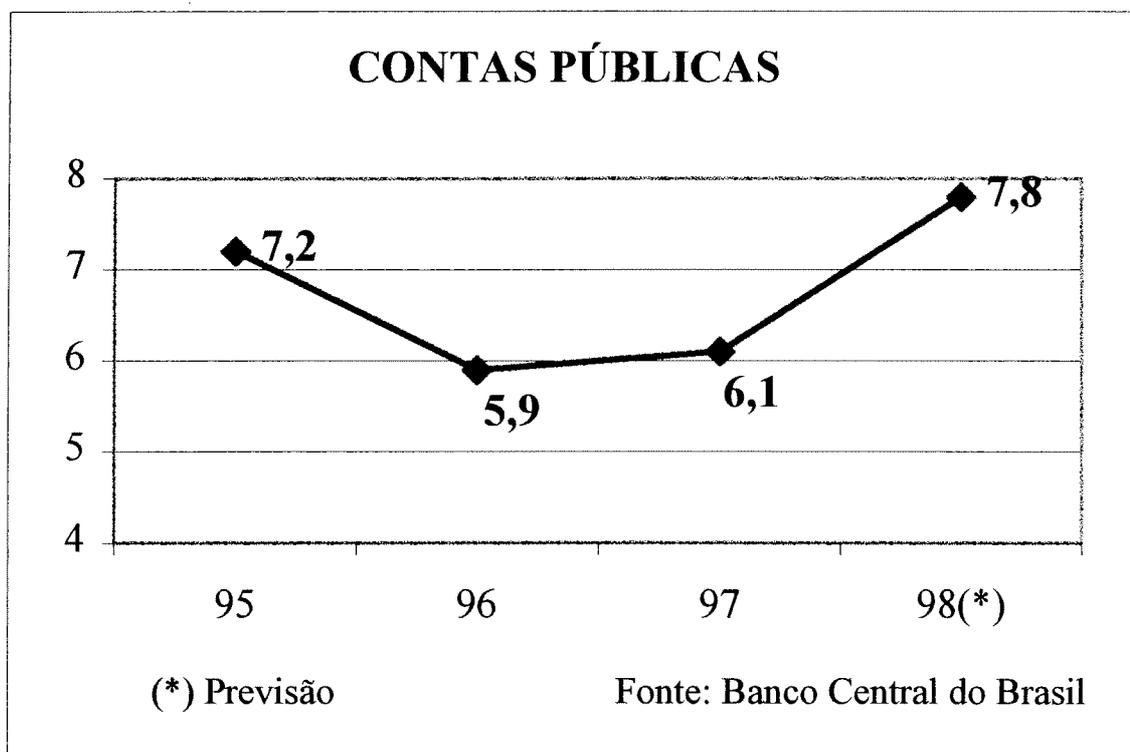
Além disso, se a burocracia do Executivo seguir a recente literatura econômica sobre ajuste fiscal, a ênfase terá que ser dada nos cortes de despesas e não no aumento de receitas. Segundo o economista Raul Velloso, de 1995 à 1998 a receita líquida federal cresceu cerca de 60%, elevando-se de R\$ 61 bilhões para R\$ 97 bilhões, o que mostra o apetite voraz do Estado sobre a iniciativa privada. Portanto gastar melhor é gastar menos. O que a sociedade pede ao Estado é aquilo que pratica todos os dias: viver dentro de seus próprios meios e não se endividar além de sua capacidade razoável de pagamento. Como citou o escritor francês Alfred de Vigny: “o melhor governo é o que menos se sente e se paga mais barato”.

ANEXOS

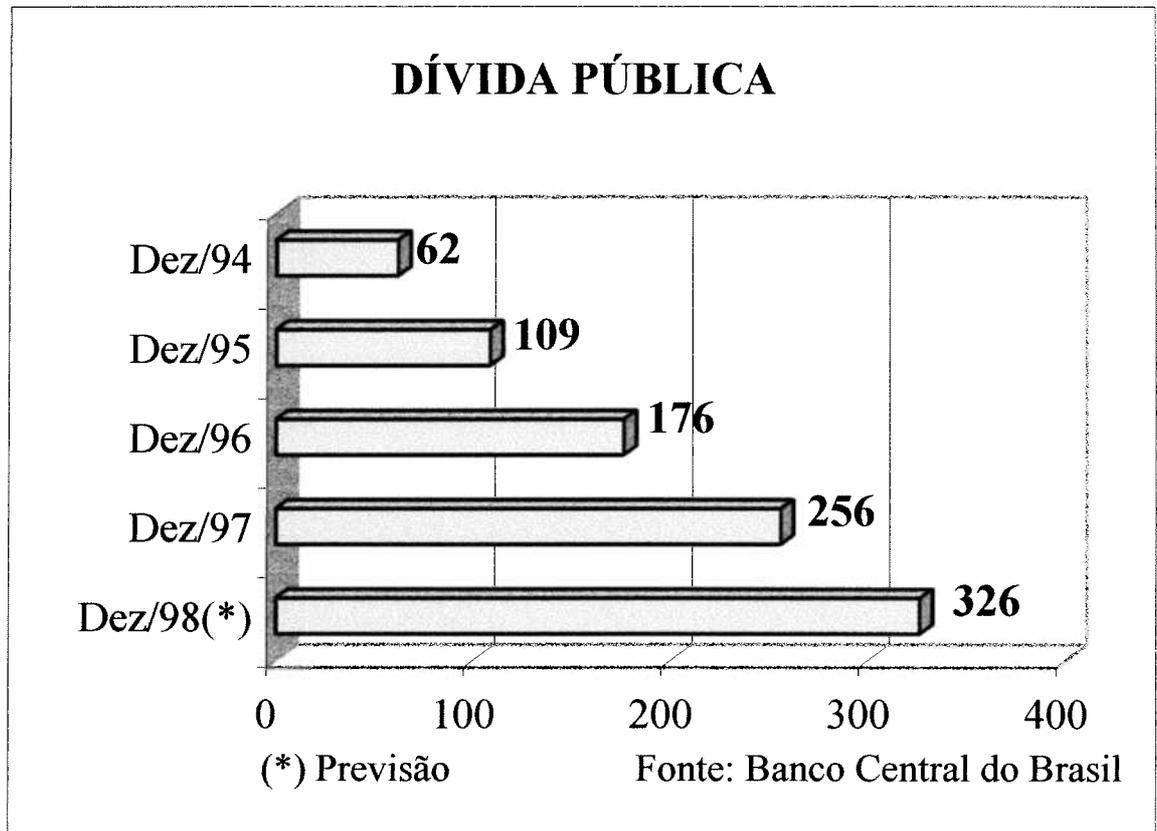
- Evolução do Déficit Público Nominal entre 1995 e 1998 (em % do PIB).
- Evolução da Dívida Mobiliária Federal entre 1994 e 1998 (em R\$ Bilhões).

Evolução do Déficit Público Nominal entre 1995 e 1998.

(em % do PIB)



Evolução da Dívida Mobiliária Federal entre 1994 e 1998
(títulos do governo - valores em R\$ Bilhões)



BIBLIOGRAFIA

- Alesina, Alberto e Perotti, Roberto (1995). Fiscal Adjustment: Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy* (21).
- Alesina, Alberto e Perotti, Roberto (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*, Vol 42 nº 1.
- Buchanan, J. M. (1986). *Liberty, Market and State*. New York University Press, New York.
- Campos, Roberto de Oliveira (1996). *Antologia do Bom Senso*. Editora Topbooks, Rio de Janeiro.
- Dillinger, William e Webb, Steven B. (1998). *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*. World Bank.
- Fisher, Stanley e Easterly, William (1990). The Economics of the Government Budget Constraint. *The World Bank Research Observer*, Vol 5, nº 2.
- Franco, Gustavo H. B. (1995). *O Plano Real e Outros Ensaio*s. Editora Francisco Alves, Rio de Janeiro.
- Giambiagi, Fabio (1997). A Crise Fiscal da União: O Que Aconteceu Recentemente? *Revista de Economia Política*, Vol 17, nº 1.
- Monteiro, Jorge Vianna (1997). *Economia e Política – Instituições de Estabilização no Brasil*. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

- Nunes, Ricardo da Costa e Nunes, Selene Peres (1997). Crise Fiscal e Medidas de Ajuste. Laboratório de Economia nº13. Universidade de Brasília, Brasília
- Perotti, Roberto; Strauch, Rolf e von Hagen, Jurgen (1997). Sustainability of Public Finance. Discussion Papers Series nº 1781, Centre for Economic Policy Research, London.
- Person, Torsten e Tabellini, Guido (1994). Monetary and Fiscal Policy. Vol 2: Politics, The MIT Press, Cambridge.
- Posner, R. (1987). The Constitution as an Economic Document. The George Washington Law Review 56.
- Przeworski, Adam (1996). Nota Sobre o Estado e o Mercado. Revista de Economia Política, Vol 16 nº 3.
- Serra, José (1993). As Vicissitudes do Orçamento. Revista de Economia Política, Vol 13 nº 4
- Silva, Marcos F. G. (1998). A Moral da Dívida Pública. Revista de Economia Política, Vol 18 nº 2
- Singer, Paul (1996). Budgeting and Democracy. Revista de Economia Política, Vol 16 nº 3
- Sucupira, João A. S. Lins (1996). A Participação do Poder Legislativo na Definição de Metas e Prioridades do Orçamento Público Federal no Período 1990/95. Escola Brasileira de Administração Pública, Curso de Mestrado, Rio de Janeiro.

- The Economist Guide to Economic Indicators – Making Sense of Economics (1997). Profile Books Ltd, London.
- Twight, C. Government Manipulation of Constitutional Level Transactions Costs: A General Theory of Transactional Cost Augmentation and Growth of Government. Public Choice nº 30 (1998).
- Revista “Dinheiro”. Editora Três. São Paulo. Diversos números.
- Jornal “Gazeta Mercantil”. Diversas edições.