

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**TRANSFORMAÇÕES E IMPASSES DA
ESTRUTURA FISCAL E TRIBUTÁRIA
DE 1988 A 2013**

Marcos Mendes

Textos para Discussão

136

Agosto/2013

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Claudia Lyra Nascimento – Secretária Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

MENDES, M. J. **Transformações e Impasses da Estrutura Fiscal e Tributária de 1988 a 2013**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 136). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 26 ago. 2013.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

TRANSFORMAÇÕES E IMPASSES DA ESTRUTURA FISCAL E TRIBUTÁRIA DE 1988 A 2013

RESUMO

Este texto tem por objetivo ser um guia para o leitor interessado em conhecer os principais problemas fiscais e tributários da economia brasileira, como surgiram e como evoluíram desde a nova constituição até 2013. Para tanto, apresenta uma breve descrição de cada problema, acompanhada de referências bibliográficas que ajudarão o leitor a conhecer em maior detalhe cada um dos seguintes tópicos: crescimento da despesa e desequilíbrio fiscal, financiamento de estados e municípios via transferências, expansão das contribuições sociais, contingenciamento do orçamento federal, deterioração da infraestrutura, Lei de Responsabilidade Fiscal, renegociação da dívida de estados e municípios pela União, guerra fiscal do ICMS, tentativas de reforma tributária, desonerações tributárias e criação de despesas estaduais e municipais pela União sem o correspondente financiamento.

PALAVRAS-CHAVE: tributação, política fiscal, contribuições sociais, orçamento federal, infraestrutura, guerra fiscal, reforma tributária, estados e municípios.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	MUDANÇAS FISCAIS DA CF 1988.....	6
3	AMPLIAÇÃO DAS DESPESAS E DESEQUILÍBRIO FISCAL.....	9
4	PROBLEMAS DO FINANCIAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS VIA TRANSFERÊNCIAS ...	11
5	O DESEQUILÍBRIO FISCAL E A RECUPERAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO BOLO TRIBUTÁRIO POR MEIO DA AMPLIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	13
6	CONTINGENCIAMENTO E DETERIORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA.....	15
7	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	17
8	GUERRA FISCAL E DISTORÇÕES NO ICMS.....	20
9	TENTATIVAS FRUSTRADAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA	24
10	DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DISTRIBUIÇÃO CASUÍSTICA DE BENEFÍCIOS.....	25
11	GOVERNO FEDERAL CRIA NOVOS GASTOS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS, SEM PROVER O FINANCIAMENTO CORRESPONDENTE	27
12	CONCLUSÕES.....	28
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	31

TRANSFORMAÇÕES E IMPASSES DA ESTRUTURA FISCAL E TRIBUTÁRIA DE 1988 A 2013

Marcos Mendes¹

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem por objetivo apresentar um roteiro geral das transformações por que passou a estrutura fiscal e tributária brasileira a partir da promulgação da Constituição de 1988, listando os principais problemas fiscais e tributários que afetam o desempenho econômico do país, e que merecem ser objeto de reformas legais. Cada uma das seções apresenta uma pequena exposição, acompanhada de referências bibliográficas caso o leitor deseje mais detalhes.

A transição democrática ocorrida em 1985, que resultou na Constituição de 1988, representou a passagem de um modelo político fechado e centralizado, para uma democracia descentralizada. No campo fiscal e tributário isso representou uma tendência a:

- a) descentralização das competências tributárias e receitas do nível federal para os estados e municípios;
- b) maior poder e participação do Congresso Nacional na definição do Orçamento da União;
- c) ampliação da autonomia dos estados e municípios tanto no âmbito orçamentário e de definições de políticas públicas, quanto na regulamentação de suas competências tributárias;
- d) maior pressão por aumento dos gastos públicos, seja pela necessidade de recuperar os precários indicadores sociais herdados do governo militar; seja pela ampliação da capacidade de reivindicação de grupos organizados junto a instâncias governamentais, proporcionada pela redemocratização;
- e) ampliação da carga tributária para financiar o crescimento dos gastos decorrente do descrito no item anterior.

Essas cinco características foram determinantes tanto do desenho do sistema fiscal e tributário da Constituição de 1988 quanto dos problemas e decisões políticas observados posteriormente. Essas características serão exploradas nas 10 seções que seguem.

¹ Doutor em economia. Consultor-Legislativo do Senado Federal.

2 MUDANÇAS FISCAIS DA CF 1988

Ao buscar maior descentralização, a nova Constituição redistribuiu competências tributárias entre União, estados e municípios. A principal alteração no campo tributário diz respeito ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)². A base de tributação do imposto estadual incidente sobre o consumo (ICM) absorveu operações antes tributadas por impostos únicos federais (que foram extintos) sobre energia elétrica, mineração, combustíveis e lubrificantes. Além disso, passou a incidir, também, sobre os serviços de comunicações e transportes, daí o S do ICMS. Com essa base de incidência ampliada, o ICMS foi transformado no tributo de maior arrecadação do país. Os estados passaram, também, a ter maior autonomia para legislar acerca do ICMS cobrado dentro de suas fronteiras³.

Mas certamente a ampliação do ICMS foi a mudança mais importante. Além de elevar a capacidade de arrecadação dos estados mais desenvolvidos por meio do ICMS, a nova Carta garantiu às prefeituras das capitais como principais fontes de receita dois impostos já existentes: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Sobre Serviços (ISS)⁴. Já os estados menos desenvolvidos e as demais prefeituras passaram a ser financiados principalmente por transferências federais que foram bastante ampliadas⁵.

Assim, ampliou-se a parcela da arrecadação com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) distribuída a estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Incrementou-se, também, a parcela desses impostos destinada a fundos de financiamento do setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, os municípios passaram a receber transferências relativas a 25% da arrecadação do novo e encorpado ICMS.

A Tabela 1 mostra uma fotografia da repartição das receitas tributárias antes (1988) e depois (1997) da implementação do novo sistema fiscal. Observa-se que a União não só perdeu participação na arrecadação tributária, como também passou a

² O nome oficial deste tributo é *Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte estadual e intermunicipal e de comunicações* (CF, art. 155, inciso II).

⁴ CF, art. 156, inciso I e III.

⁵ Mendes, Miranda e Cosio (2008) fazem uma descrição do sistema de transferências intergovernamentais vigente a partir da nova Constituição.

transferir maior parcela da sua arrecadação para estados e municípios. Os estados, por sua vez, tiveram sua participação na arrecadação ampliada, mas, por outro lado, passaram a transferir maior parcela da sua arrecadação para os municípios. Em termos líquidos, os estados saíram ganhando, pois em 1997 sua participação na receita disponível (após transferências) era maior que a de 1988. Já os municípios ganharam tanto pela ampliação da sua participação na arrecadação, quanto por receber mais transferências. Foram, sem dúvida, os grandes ganhadores das novas regras de tributação e transferências instituídas pela Constituição de 1988, embora, como se verá na Seção 5, a descentralização tenha sido parcialmente revertida na década de 2000.

Tabela 1 – Participação dos três níveis de governo na arrecadação e na receita disponível em 1988 e 1997 (%)

	União	Estados	Municípios	Total
	Arrecadação (A)			
1988	70,5	26,5	2,9	100
1997	66,9	28,1	5,0	100
Var (p.p.)	(3,6)	1,6	2,1	
	Transferências a outros níveis de governo (B)			
1988	8,20	(0,40)	(7,90)	
1997	10,50	0,60	(11,10)	
Var (p.p.)	2,3	1,0	(3,2)	
	Receita disponível (C) = (A)- (B)			
1988	62,3	26,9	10,8	100
1997	56,4	27,5	16,1	100
Var (p.p.)	(5,9)	0,6	5,3	

Fonte: Afonso, Ramundo e Araujo (1998).

Deve-se registrar, entretanto, que há grande heterogeneidade dentro dos conjuntos de estados e de municípios no que diz respeito à importância da arrecadação própria *vis a vis* as receitas de transferências recebidas. Há estados fortemente dependentes de transferências, enquanto outros são quase inteiramente financiados por receitas próprias. A Tabela 2 mostra que enquanto 79% da receita de Roraima compõem-se de transferências federais, em São Paulo 81% da receita provém de receita tributária arrecadada no próprio Estado. Note-se que em nada menos que 11 estados as receitas de transferências são mais importantes que a arrecadação local.

Tabela 2 – Participação da Receita Tributária Própria e das Transferências na Receita Corrente dos Estados (2006)

	Receita Tributária	Transferências Correntes	Outras Receitas	Total
RR	18	79	3	100
AP	19	77	4	100
AC	22	75	3	100
TO	29	65	5	100
PI	38	58	4	100
DF	40	57	3	100
MA	40	57	3	100
AL	42	55	3	100
SE	41	51	8	100
PB	43	49	7	100
RN	46	47	6	100
RO	49	45	5	100
PA	51	44	5	100
CE	53	42	5	100
PE	57	40	3	100
BA	61	33	6	100
AM	64	33	3	100
SC	61	31	8	100
MT	64	29	7	100
RJ	56	27	17	100
GO	65	27	8	100
MS	69	25	6	100
PR	65	27	8	100
RS	72	22	5	100
MG	70	22	8	100
ES	74	17	8	100
SP	81	10	9	100

Fonte: Mendes, Miranda e Cosio (2008).

No âmbito dos municípios, a Tabela 3 mostra que as receitas tributárias próprias não chegam a 10% da receita total para 88% das localidades. Somente em 2% dos casos a receita própria chega a um terço do total das receitas.

Tabela 3 – Participação da Receita Tributária Própria e das Transferências na Receita dos municípios (2006)

Número de habitantes (mil)	% total de Municípios	Receita Tributária	Transferências Correntes	Outras Receitas Correntes	Total
Até 3	10%	3	91	5	100
3 a 5	15%	4	91	4	100
5 a 10	23%	6	89	4	100
10 a 20	23%	6	87	6	100
20 a 50	19%	9	82	8	100
50 a 100	6%	13	74	12	100
100 a 300	4%	16	68	15	100
Mais de 300	2%	33	50	17	100

Fonte: Mendes, Miranda e Cosio (2008).

3 AMPLIAÇÃO DAS DESPESAS E DESEQUILÍBRIO FISCAL

Outra característica marcante do novo regime democrático foi a ampliação da despesa pública⁶. Em primeiro lugar, a atenção a políticas sociais, como saúde e educação, relegadas durante o regime militar, levaram à expansão de gastos nessas áreas. Na saúde, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, determinou que os gastos federais no setor devem ser proporcionais ao crescimento do PIB, enquanto estados e municípios devem aplicar um percentual mínimo de suas receitas. Também na área de educação houve vinculação da aplicação de percentual mínimo da receita das três esferas de governo⁷. Foram também criados diversos programas de assistência social, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes, e de proteção ao trabalhador (seguro-desemprego e abono salarial), com frequentes reajustes reais de valor.

Igualmente determinante da expansão dos gastos foi o poder de pressão de grupos organizados, como sindicatos e associações. Na área de previdência social, por exemplo, tais grupos resistem a reformas necessárias ao corte de privilégios e à adequação das regras de aposentadoria ao aumento da expectativa de vida. Adicionalmente, passou-se a adotar a previdência social como mecanismo de execução de assistência social, por meio da concessão de aposentaria rural, sem necessidade de comprovação de tempo de serviço, com valor mínimo de um salário-mínimo⁸.

Em terceiro lugar, lacunas deixadas pela Constituição quanto às atribuições dos três níveis de governo também levaram ao aumento de gastos. Em um primeiro momento, logo após à aprovação da Constituição, a União ficou sobrecarregada de atribuições, embora tenha havido descentralização das receitas, pois Estado centralizado herdado do período militar continuou a colocar sob responsabilidade da União um grande espectro de políticas públicas. Os estados e municípios, por sua vez, vitimados por mais receitas (principalmente de transferências) e sem o correspondente aumento de

⁶ Para uma descrição geral do processo de aumento do gasto público ver Almeida (2013).

⁷ CF, art. 212.

⁸ Sobre os problemas da Previdência Social ver: Afonso (2005), Pinheiro e Giambiagi (2006), Caetano (2006), Amaro (2011), Caetano (2011a), Caetano (2011b), Caetano (2008), Tafner e Giambiagi (2011). Sobre recente introdução de Fundo de Previdência dos Servidores Públicos, ver Guerzoni Filho (2011) e Rangel e Sabóia (2013).

atribuições, não tinham motivos para poupar os recursos extras, encontrando meios de expandir as despesas⁹.

Em um segundo momento, a partir da década de 2000, a União conseguiu *virar o jogo* e gradativamente repassar aos estados e municípios a execução de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde e educação. Mas nos primeiros anos após à aprovação da Constituição foi necessário buscar, com urgência, novas receitas para a União¹⁰.

Em quarto lugar, o aumento da participação do Congresso na elaboração orçamentária se fez de forma desequilibrada. Por um lado, os parlamentares têm interesse em aumentar a despesa, com vistas a atender suas bases de apoio. Por outro lado, a responsabilidade política pelo equilíbrio fiscal e suas consequências (inflação, aumento da carga tributária, baixo crescimento econômico) recaem sobre o Poder Executivo, responsável pela condução da política econômica. Isso significa que o aumento do poder do Legislativo para alterar o orçamento leva a uma pressão por mais gastos¹¹. Esse processo se reproduziu também nos estados e municípios.

Como consequência de todos esses fatores, a despesa corrente não financeira do Governo Federal subiu de 16,5% para 21% do PIB entre 1995 e 2011. De modo similar, no mesmo período, houve um salto de 12,8% para 18,6% do PIB nos estados e municípios.

Foi necessário, então, ampliar a carga tributária, que saltou de 24,4% para 33,7% do PIB entre 1991 e 2009: um acréscimo de 5,3 pontos percentuais¹². A expansão da carga tributária decorreu da pressão de gastos (nos três níveis de governo) e da perda de receitas (do Governo Federal) advinda da descentralização fiscal.

Para dar conta das despesas sempre crescentes, o Governo Federal colocou como primeiro objetivo do sistema tributário a geração de receita. Por isso, deixou de lado os cuidados tradicionais das administrações tributárias com os impactos negativos da tributação sobre a atividade econômica, tais como a cumulatividade de impostos, a

⁹ Ver Afonso e Mello (2000) e Afonso, Ramundo e Araujo (1998).

¹⁰ Para uma descrição e avaliação do gradativo processo de descentralização das ações de saúde ver Médiçi (2011). Para o caso da educação ver Castro e Duarte (2008); Mendes (2002) descreve e analisa o Fundef, principal mecanismo de descentralização no setor, posteriormente transformado em Fundeb. Para descrição do apoio federal à descentralização na gestão urbana ver Pereira *et al* (2012)

¹¹ Ver Mendes (2008), Lima e Miranda (2006), Figueiredo e Limongi (2008).

¹² Fonte www.ipeadata.gov.br

distorção de preços relativos, a perda de competitividade e de produtividade, o desestímulo à geração de empregos, a desoneração das exportações e dos investimentos, a progressividade, entre outros¹³.

A elevada carga tributária em países de renda média como o Brasil vem necessariamente acompanhada do aumento da complexidade da legislação tributária. Para aumentar a arrecadação, o fisco é levado a lançar mão de meios não convencionais de tributação: em vez de tributar apenas as bases tradicionais (consumo, patrimônio e renda), ele passa a buscar outras bases como a folha de salários, o faturamento, transações financeiras, exportações, investimentos, etc. Recorre-se também a proliferação de contribuições e taxas que por vezes incidem sobre a mesma base dos impostos.

Isso tudo aumenta os custos das empresas com suas obrigações tributárias secundárias, ao elevar o número de transações sujeitas a tributos e o tempo para entender a legislação e calcular os impostos devidos, pagá-los e encontrar meios de reduzir seu ônus tributário. De acordo com o relatório *Doing Business 2013*, do Banco Mundial, o Brasil é o último colocado em um *ranking* de 180 países em termos de tempo gasto pelas empresas para dar conta do pagamento de obrigações tributárias.

Ademais, para não arcar com o excessivo ônus tributários empresas são estimuladas a operar parcialmente ou integralmente na informalidade, . Isso ocorre especialmente com as empresas menores que acabam sem acesso ao crédito e a trabalhadores qualificados e treinados. Por isso, são menos eficientes e contribuem menos para o crescimento da economia. Além disso, ao não pagarem impostos, concorrem de forma desigual com empresas maiores e mais produtivas, impedindo que estas cresçam, o que também prejudica o crescimento econômico¹⁴.

4 PROBLEMAS DO FINANCIAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS VIA TRANSFERÊNCIAS

Como mostrado na seção 1, grande parte dos estados e a quase totalidade dos municípios têm nas transferências recebidas sua principal fonte de financiamento. Isso cria uma série de problemas. De modo geral, governos locais financiados por

¹³ Sobre o processo de ajuste fiscal baseado em aumento de receitas ver Rocha (2006). Para uma descrição e avaliação crítica do sistema tributário brasileiro ver Afonso *et al* (2013) e os capítulos 11 a 16 de Biderman e Arvate (2005).

¹⁴ Ver Pagés (2010), capítulos 4, 7 e 9.

transferência são menos pressionados por seus eleitores a prestar contas do uso do dinheiro (as verbas *vêm de fora* e não saem do bolso do contribuinte local), o que induz baixa responsabilidade fiscal e estimula a expansão de gastos¹⁵.

A esse problema de caráter geral, somam-se os problemas nos critérios de partilha das transferências, que redundam em ineficiência na alocação dos recursos públicos. Vale ressaltar:

- a partilha do Fundo de Participação dos Municípios beneficia sobremaneira os municípios pequenos (com menos de 10.163 habitantes). Isso estimulou a multiplicação de municípios no país, cujo número subiu de 3.974 em 1980 para 5.564 atualmente: um salto de 40%. A maior parte desses municípios tem menos de 5 mil habitantes (vide Tabela 3, acima), sem escala suficiente para fornecer serviços públicos mais complexos e com alta participação do custo da administração (prefeitura e câmara) nos gastos totais. Há, portanto, desperdício de recursos no financiamento de municípios que foram criados, basicamente, para receber transferências, e não para aumentar o acesso da população aos serviços públicos na localidade;
- a contrapartida do problema acima referido está no fato de que cidades grandes, em especial aquelas situadas nas periferias metropolitanas, são prejudicadas pelos critérios de partilha do FPM. Ao mesmo tempo, são essas cidades que sofrem a maior pressão para ofertar serviços públicos, pois enfrentam problemas complexos e cuja solução é de alto custo, tais como: sistema de transporte coletivo, coleta e tratamento de esgoto e lixo, forte crescimento populacional, violência urbana. Isso explica, em parte, as frequentes manifestações por serviços públicos de melhor qualidade.
- os critérios de partilha do ICMS também estimulam a multiplicação de pequenos municípios, gerando problemas similares aos dos micromunicípios induzidos pela partilha do FPM.
- a partilha dos royalties e da participação especial relativos ao petróleo concentra os recursos em alguns poucos estados e municípios, criando prefeituras muito ricas, o que incentiva o desperdício e a corrupção.¹⁶
- as transferências federais para investimentos em estados e municípios, usualmente aprovadas por meio de emendas parlamentares ao orçamento federal, são pouco transparentes, sujeitas a esquemas de corrupção envolvendo mandatários públicos e fornecedores privados, e tendem a ser definidas em função de prioridades políticas e não de prioridades de serviços públicos demandados¹⁷.

¹⁵ A esse respeito ver Mendes (2002), Mendes, Miranda e Cosio (2008), Rezende (2009).

¹⁶ Sobre o incentivo das transferências ao aumento de corrupção, ineficiência e captura de recursos públicos ver: Mendes (2002), Souza e Stosic (2003), Gasparini e Cosio (2006), Caselli e Michaels (2009), Brollo *et al* (2010).

¹⁷ Ver Samuels (2006) e Mendes (2008).

5 O DESEQUILÍBRIO FISCAL E A RECUPERAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NO BOLO TRIBUTÁRIO POR MEIO DA AMPLIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

A nova Constituição estabeleceu um regime fiscal insustentável. Por um lado sancionava pressões de gastos (seção 2). Por outro, retirava da União parte relevante de suas receitas (seção 1), transferindo-as a entes subnacionais que tinham menos incentivos políticos a manter o equilíbrio fiscal.

A consequência inevitável foi o desequilíbrio crônico das contas do setor público, combustível para a inflação alta que acabou evoluindo em direção à hiperinflação. A estabilização de preços, alcançada em 1995, teve como condição necessária a retomada do controle das finanças públicas, pelo Governo Federal.

Um dos caminhos adotados foi a ampliação da receita da União por meio da expansão das chamadas *contribuições sociais*. A Constituição prevê que seguridade social deve ser financiada por *contribuições sociais* incidentes sobre a folha de salários, a receita, o faturamento ou o lucro (art. 195). Além disso, impõe às empresas uma contribuição social para financiar a educação fundamental (salário-educação, art. 212, § 5º), outra para financiar o seguro-desemprego (art. 239), e mais uma para financiar programas de formação de trabalhadores, em geral vinculada ao chamado *Sistema S* (art. 240).

O *truque* usado pelo Governo Federal foi explorar contribuições novas e antigas, cuja receita não é partilhada com os estados e municípios. Já os impostos tradicionais, em especial o IR e o IPI, que têm parcela significativa transferida aos entes subnacionais foram relegados a segundo plano¹⁸. Um caso ilustrativo foi a redução das alíquotas do IR – pessoa jurídica de 35% para 25% com a simultânea criação de uma contribuição social sobre o lucro, cuja base tributária é a mesma do IRPJ. Com isso o Governo Federal trocava um tributo partilhado por outro não partilhado. Em 1988 a receita de contribuições sociais equivalia a pouco mais de 1% do PIB, tendo atingido 6% do PIB em 2002. Já a arrecadação de IPI caiu de 2% para 1% do PIB no mesmo período¹⁹.

¹⁸ A esse respeito ver Dornelles (2010) e Afonso e Araújo (2005).

¹⁹ Fonte: Afonso e Araújo (2005).

Nos primeiros anos de uso dessa estratégia, a crescente participação das contribuições sociais na receita criava um problema de alocação orçamentária para o governo. Ocorre que, por definição, as contribuições sociais têm suas receitas vinculadas às finalidades para as quais foram criadas. Por exemplo, todas as contribuições sobre salários, receita, faturamento ou lucro, criadas ao amparo do art. 195 da Constituição, devem financiar exclusivamente as ações da seguridade social (saúde, previdência e assistência social)²⁰. Não se podia, portanto, usar recursos de contribuições sociais para pagar despesas fora dessas áreas, tais como folha de pagamento, custeio dos ministérios, etc.

Criou-se, então, um mecanismo inicialmente chamado de Fundo Social de Emergência e, posteriormente, rebatizado de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esse mecanismo²¹ promovia a desvinculação de 20% de todas as receitas da União, permitindo a sua livre alocação em qualquer despesa federal. Com isso, conseguia-se usar parte das receitas de contribuições sociais em despesas gerais, não pertencentes ao orçamento da seguridade social.

Com o passar do tempo, contudo, o forte crescimento das despesas da seguridade, em especial com aposentadorias e pensões e com o setor saúde, tornou a DRU cada vez menos necessária. Tendo em vista que os gastos da seguridade social cresciam a um ritmo acelerado, as receitas com as contribuições passaram a ser cada vez mais utilizadas no financiamento desses gastos. Atualmente o orçamento da seguridade já está necessitando de fontes de recursos adicionais aos gerados pelas contribuições sociais.

Do ponto de vista da eficiência econômica, o uso crescente de contribuições sociais foi bastante prejudicial. Isso porque elas são tributos cumulativos. Em um tributo como o ICMS, por exemplo, cada vez que um contribuinte paga o imposto, ele pode descontar os impostos já pagos em transações anteriores. No caso das contribuições sociais isso não ocorria: o tributo incidia plenamente sobre todos os contribuintes.

²⁰ CF, art. 194.

²¹ O Fundo Social de Emergência foi instituído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, que introduzia dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diversas outras emendas constitucionais renovaram o mecanismo, que sempre foi aprovado em caráter transitório. Para detalhes sobre o FSE e a DRU ver Dias (2008), Dias (2011), Mendes (2008) e Velloso (2006).

Isso significa que cadeias de produção mais longas, ou seja, aquelas em que insumos em produtos mudam de mãos mais vezes ao longo do processo produtivo, acabam sofrendo tributação mais intensa. Por exemplo, a extração de coco para venda *in natura* ao consumidor final seria tributada uma única vez. O uso do mesmo coco para produção de água de coco engarrafada sofreria incidência do tributo na compra do coco pela indústria e na venda da água engarrafada ao supermercado. Processos industriais complexos tendem a sofrer várias rodadas de incidência do mesmo tributo.

A cumulatividade altera os preços relativos, tornando os produtos de cadeia mais longa mais caros. Além disso, produtos importados (que não sofrem tal tributação em seus países de origem) ficam mais baratos que os nacionais; de forma simétrica, quando os produtos brasileiros vão ao exterior, perdem competitividade, pois parte de seus preços embutem as contribuições.

Um terceiro efeito é o incentivo à verticalização da produção: para minimizar o pagamento de impostos as empresas optam por produzir internamente aquilo que, na ausência de impostos, seria mais eficiente comprar de terceiros. Além disso, incidem de forma discriminada sobre consumo e sobre investimento, desestimulando este último em prejuízo do crescimento econômico. Em suma, todos esses efeitos elevam custos, aumentam a burocracia tributária e reduzem a eficiência produtiva da economia, com impacto negativo sobre o crescimento econômico²².

Em 2002 e 2003 o Governo Federal alterou a legislação no sentido de reduzir a cumulatividade de duas contribuições²³: PIS/PASEP e COFINS, contudo não foi bem sucedido no seu intento: parcela substancial da cumulatividade não foi afetada e, além disso, para evitar a perda de receitas, foi elevada a alíquota nos casos em que se permitiu o desconto de imposto pago em fase anterior²⁴. Permanecem, pois, os efeitos deletérios da alta participação das contribuições sociais na arrecadação tributária.

6 CONTINGENCIAMENTO E DETERIORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

Outra forma encontrada pelo Governo Federal, para fazer frente ao impulso de gastos existente no cenário pós-1988 e equilibrar as contas públicas, é a chamada

²² Ver Varsano *et al* (2001) e Ministério da Fazenda (2010).

²³ Lei nº 10.833, de 2003 e Lei nº 10.637, de 2002.

²⁴ Sobre esse ponto, ver Afonso *et al* (2013).

limitação de empenho e movimentação financeira também conhecida como *contingenciamento* de despesas²⁵. Trata-se de impedir a realização de despesa prevista no orçamento sempre que isso for necessário para se equilibrar as contas públicas.

Esse procedimento funda-se na interpretação segundo a qual o orçamento público apenas *autoriza* o gestor público a gastar nas rubricas ali elencadas, mas não o *obriga* a fazê-lo. Assim, sempre que necessário, o Poder Executivo (nos três níveis de governo) poderia deixar de executar determinados programas ou projetos para economizar recursos.

Há discordância entre autores acerca do caráter autorizativo ou obrigatório da despesa orçamentária²⁶. Na prática, tem imperado a interpretação de que o orçamento é autorizativo, o que permite o contingenciamento de despesas.

Ocorre que o Poder Executivo não tem ampla liberdade para contingenciar, pois parcela significativa do orçamento é composta por despesas de execução obrigatória. É o caso por, exemplo, do pagamento de servidores aposentadorias e pensões. O recebimento desses valores é direito jurídico de seus beneficiários e, portanto, não pode ser cortado. O mesmo ocorre com benefícios de programas sociais nos quais o indivíduo que cumprir determinados requisitos tem direito legal a seu recebimento (seguro-desemprego, abono salarial, benefícios de prestação continuada, entre outros). Não se pode contingenciar as transferências que, por lei, a União deve fazer a estados e municípios, ou os gastos mínimos em setores como saúde e educação determinados pela Constituição.

Feitas todas as contas, tem-se que mais de 80% das despesas correntes do orçamento federal são obrigatórias. Restam para ser contingenciados dois grupos de despesas: as despesas de custeio e manutenção da máquina pública (passagens, diárias, contas de água e energia, material de consumo, serviços de terceiros, etc.) e os investimentos.

As despesas de custeio e manutenção são de pequena monta, o que coloca os investimentos públicos como o principal alvo dos contingenciamentos. Como os investimentos públicos são destinados majoritariamente à infraestrutura, o resultado da estratégia são os sérios gargalos logísticos do país, que afetam diretamente as suas

²⁵ Sobre contingenciamento ver Mendes (2008), Lima e Miranda (2006) e Mendes (2011).

²⁶ A esse respeito ver, por exemplo, Piscitelli (2006).

possibilidades de crescimento econômico e a eficiência operativa da economia. Exemplos nesse sentido são os caros e ineficientes serviços de transportes e os renitentes riscos de falta de energia elétrica²⁷. Vale registrar que os investimentos públicos em infraestrutura no Brasil caíram da faixa de 3% do PIB na média do período 1981-86 para 1% em 2011²⁸. O baixo nível de investimento e a má qualidade da infraestrutura não é apenas uma questão de falta de fundos para os investimentos, mas também de capacidade gerencial e de planejamento do setor público²⁹. O abandono do investimento público em infraestrutura nas décadas de 1980 e 1990 levou à desmobilização dos órgãos e empresas públicas dedicadas ao planejamento. Há, ademais, deficiências nos sistemas de monitoramento e punição de corrupção, bem como complexidade excessiva no licenciamento ambiental³⁰. É preciso, portanto, recuperar não apenas a capacidade fiscal, mas também a capacidade de planejamento em infraestrutura e de coordenação com os órgãos de controle (TCU, CGU e Ministério Público) e de licenciamento ambiental, para que os problemas sejam resolvidos na origem, antes do início das obras, evitando interrupções e abandono de investimentos após o seu início.

7 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS³¹

A nova Constituição estimulou não apenas os gastos federais, mas também os estaduais e municipais. No caso dos governos subnacionais, houve elevação de gastos da seguridade social (em especial, pagamento de aposentadorias e pensões e de despesas em geral induzidas pelas transferências (vide seção 3, acima), assim como a possibilidade de repassar dívidas para o Governo Federal.

Os governos estaduais contavam com diversos canais de relacionamento financeiro com o Governo Federal. Por exemplo: os bancos de propriedade dos estados podiam se financiar junto ao Banco Central, as companhias estaduais de energia

²⁷ Sobre a deficiência brasileira em infraestrutura ver Almeida e Tokeshi (2011), Frischtak (2013) e Credit Suisse (2013).

²⁸ Fonte: Frischtak (2013).

²⁹ Ver Banco Mundial (2009).

³⁰ Sobre os problemas do licenciamento ambiental em obras de infraestrutura ver Dutra (2013). Sobre a ação do TCU na fiscalização de obras ver Bittencourt (2011).

³¹ Sobre esse ponto ver Dias (2004), Rech (2004), Pellegrini (2012), Salviano Jr. (2004), Rigolon e Giambiagi (1999), Garman *et al* (2001).

compravam energia de empresas federais, o Governo Federal avalizava dívidas contraídas pelos estados no exterior, os bancos públicos federais emprestavam para os governos estaduais e suas empresas e autarquias.

O ambiente político nos primeiros anos após à nova Constituição estimulava os estados a gastar o máximo possível e repassar a conta para o Governo Federal. Não havia travas legais ou incentivos para conter negociações pontuais e casuísticas.

O resultado foi a virtual falência da maioria dos estados e de grandes municípios, que contraíram dívidas acima de sua capacidade de pagamento e levaram seus bancos públicos à insolvência. Diversos perdões e renegociações de dívida se sucederam na primeira metade da década de 1990.

A partir de 1996 iniciou-se uma renegociação de caráter diferente das anteriores. Mais uma vez o Governo Federal resgatava os estados e municípios, mas estes ficavam obrigados a ajustar suas contas e a vender ou fechar seus bancos. A dívida total dos estados e municípios, junto ao Governo Federal e junto ao mercado, foi refinanciada em 30 anos, a taxas de juros que, à época, estavam abaixo dos juros de mercado. O que havia de diferente nesta renegociação é que a eventual inadimplência seria punida com o confisco das receitas estaduais ou municipais, que seriam retiradas diretamente da conta do governo inadimplente.

Tal incentivo foi forte o suficiente para forçar os governos refinanciados a honrar suas dívidas. Para fazê-lo, precisaram ajustar suas máquinas administrativas, implementar controles de gastos e buscar eficiência na gestão.

Para consolidar a nova realidade, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que introduziu uma série de procedimentos para conter a expansão da despesa, aumentar a transparência dos gastos e limitar o endividamento. É de se notar que a LRF é muito mais voltada para impor limites aos estados e municípios que à União, justamente porque foi criada em um ambiente em que se buscava resolver a inconsistência financeira dos entes subnacionais. Entre as principais restrições estão os impedimentos a contratação de novos empréstimos para os entes que superam os limites de endividamento. Em paralelo, o programa de ajuste fiscal com o qual os estados se

comprometeram, para poder obter o refinanciamento de suas dívidas, dá ao Tesouro Nacional poderes de controlar o endividamento estadual³².

Se, por um lado, a adoção conjunta da renegociação da dívida dos estados e a LRF foram importantes instrumentos para induzir o ajuste fiscal e quebrar o antigo regime de desordem fiscal; por outro lado as regras de renegociação da dívida, passados quinze anos da assinatura dos contratos de renegociação, precisam ser revistas. O principal problema é que a dívida foi renegociada a juros fixos, na faixa de 6% a 9% ao ano, que se tornaram muito elevados na conjuntura atual. Ademais, o indexador da dívida é o IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) que possui características metodológicas que o fazem variar sistematicamente acima da evolução das receitas estaduais, onerando excessivamente os estados e municípios.

União, estados e municípios ainda não chegaram a consenso sobre os termos desta necessária renegociação. Ademais, a LRF, em seu art. 35, impede tal renegociação, o que exige alteração do dispositivo. Este é outro ponto problemático, pois abre-se o caminho para incluir mudanças na Lei que fragilizem a disciplina fiscal.

O fato preocupante é que a partir de 2012 o Governo Federal começou a flexibilizar os seus pareceres acerca da capacidade de endividamento dos estados, dando sinal verde ao endividamento de entes que já estão altamente endividados. A intenção é estimular o crescimento econômico, por meio de investimentos estaduais em infraestrutura que, como visto na seção 5 acima, está defasada e deteriorada³³. Contudo, tal flexibilização pode levar a uma deterioração das condições fiscais dos estados sem, necessariamente, produzir ganhos substanciais na qualidade da infraestrutura.

Liberar endividamento aumenta a vulnerabilidade das finanças estaduais (em especial nos casos de dívida externa, devido ao risco cambial), pressiona a inflação, aumenta a dívida pública agregada e, sobretudo, sinaliza a governadores e prefeitos de que não vale a pena fazer uma gestão austera. Fica dada a senha para o retorno do modelo fiscal dos anos 80, em que governador e prefeito bom era o que gastava o máximo possível, repassando a conta para o Governo Federal.

³² Sobre as características da LRF e seu impacto sobre as finanças públicas ver Nakaguma e Bender (2006), Giuberti (2005), Menezes (2005), Khair, Afonso e Oliveira (2006).

³³ Ver a reportagem de Gustavo Patu e Natuza Neri. *Com aval da União, dívida externa dos estados avança*. Folha de S. Paulo 3/6/2013.

Ademais, nada garante que haverá, de fato, retomada do investimento. Como ressaltado na seção 6, a má qualidade da infraestrutura não é apenas uma questão de falta de fundos para os investimentos, mas também de capacidade gerencial e de planejamento do setor público.

8 GUERRA FISCAL E DISTORÇÕES NO ICMS

A seção 1 mostrou que uma alteração fundamental feita pela Constituição de 1988 no sistema tributário foi a ampliação da base do ICMS. Juntando-se a isso a maior autonomia política adquirida pelos estados após à redemocratização, cria-se o cenário para a chamada *guerra fiscal*³⁴.

Por ser um imposto que incide sobre o valor agregado, o ICMS, a gestão descentralizada em diversas unidades federadas, requer uma coordenação central. Isso porque o imposto sobre valor agregado concede ao contribuinte desconto referente aos montantes pagos em etapas anteriores da cadeia do produto. Por exemplo, ao vender uma camisa, a fábrica deduz do imposto devido a tributação de ICMS que incidiu no momento em que comprou o pano para usar na fabricação da camisa.

O problema surge quando a cadeia envolve mais de um estado. Se o pano foi comprado de uma empresa no estado A e a camisa produzida no estado B, é preciso haver cooperação e coordenação entre o fisco dos dois estados para que o estado B reconheça que o fabricante da camisa tem um crédito referente ao imposto pago ao estado A, quando da compra do pano. Note que, ao reconhecer o crédito, o estado B arrecadará menos impostos. Portanto, é preciso que o fisco do estado B confie que a declaração dada pelo estado A, de que efetivamente cobrou o imposto, seja verdadeira.

O sistema de tributação do ICMS em transações interestaduais é tal que a tributação total do bem se dá pela alíquota fixada pelo estado de destino. Digamos que seja de 17% a tributação do pano no estado B. Precisa haver um acordo entre os dois estados para definir quanto desses 17% irá para os cofres de B e quanto irá para os cofres de A. Digamos que esse acordo seja tal que A receba 12% e B receba os 5% restantes.

³⁴ Sobre o ICMS e a guerra fiscal ver Varsano (1997), Friedmann (2011), Ministério da Fazenda (2008), Rezende (2012), Sampaio (2005), Prado (1999).

Durante o governo militar, a centralização política e a baixa autonomia dos governadores de estado permitiu que esse sistema funcionasse relativamente bem. Um órgão federal (o Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ) reunia os secretários de fazenda de todos os estados que, sob a batuta e forte influência do Governo Federal, definia as regras de funcionamento do ICMS. Em especial, definia as alíquotas totais e as alíquotas que cabem aos estados de origem em transações interestaduais (no exemplo, a parcela que caberia ao estado A).

Com a redemocratização e perda de poder político e de coordenação do CONFAZ, os estados passaram a tomar medidas unilaterais que afetaram a credibilidade do mecanismo de crédito do ICMS em transações que envolvem mais de um estado. Os estados perceberam que poderiam atrair empresas para seus territórios se concedessem isenções ou devoluções do ICMS em transações interestaduais.

Suponha que o pano vendido da empresa situada no estado A para outra sediada em B custasse R\$ 100. Com a alíquota total de 17% e a alíquota interestadual de 12%, como suposto acima, o estado A receberia R\$ 12 e o estado B receberia R\$ 5. Suponha que o estado A resolva devolver à fábrica de pano os R\$ 12 que ela recolheu ao vender sua mercadoria.

Quando a fábrica de camisas, localizada no estado B, comprar o pano, ela procederá como de costume e recolherá apenas R\$ 5 aos cofres do estado B pois, para todos os efeitos, os R\$ 12 foram recolhidos aos cofres do estado A.

No total, os dois estados terão arrecadado apenas R\$ 5, e não os R\$ 17 previstos. Para o estado B, a princípio nada muda, pois ele antes arrecadava R\$ 5 e continua a arrecadar a mesma quantia. Quem perde receita é o estado A que, ao decidir devolver o imposto, fica com receita zero.

Que motivos o estado A teria para devolver o imposto? Para atrair uma empresa que não está instalada em seu território. Nesse caso, sem conceder o benefício, o estado A não arrecadaria nada, pois a empresa não iria para lá. Ao conceder o benefício, o estado continua a não receber nenhum imposto nas vendas da empresa para fora do estado, mas gera emprego e renda dentro do seu território. Além disso, como o benefício restringe-se às vendas da empresa para fora do estado, haverá arrecadação em operações dentro do estado (quando a fábrica de tecido vender sua produção para fábricas de camisa situadas dentro do estado).

Ocorre que se tanto o estado A quanto o estado B pensarem da mesma forma, haverá uma disputa entre os dois para ver quem dá mais incentivos para atrair a fábrica para seu território. Haverá uma corrida que tenderá a levar todos os estados a zerar a cobrança das alíquotas interestaduais.

Um detalhe da legislação brasileira gera uma assimetria na *quantidade de munição* que cada estado dispõe para fazer guerra fiscal. Com vistas a beneficiar os estados das regiões menos desenvolvidas, a legislação do ICMS estabeleceu que vendas de mercadorias produzidas no Sul-Sudeste teriam menor alíquota interestadual, valendo o inverso na transação em sentido contrário. Assim, por exemplo, em uma venda de São Paulo para Pernambuco, São Paulo ficaria com 5% e Pernambuco com 12%. Em uma venda de Pernambuco para São Paulo, o estado de origem ficaria com 12% e o de destino com 5% (os valores das alíquotas são meramente ilustrativos e na prática variam de produto para produto). A ideia era simplesmente reforçar o caixa dos estados menos desenvolvidos, dando a eles parcela maior da arrecadação, tendo em vista que os estados mais desenvolvidos poderiam arrecadar mais em suas transações internas (compra e venda dentro do mesmo estado).

Tendo direito a alíquotas interestaduais mais elevadas, os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a ter mais munição na guerra fiscal. No exemplo acima, Pernambuco pode oferecer devolução de até 12% do imposto devido por uma empresa, enquanto São Paulo só pode oferecer 5%. Daí porque os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste são os mais ativos no uso do ICMS para atrair empresas.

A guerra fiscal gera algumas consequências adversas para a economia. Em primeiro lugar, as empresas escolhem sua localização em função de vantagens tributárias e não de vantagens relacionadas a proximidade do mercado consumidor, qualidade de mão de obra, etc. Pode haver perda de eficiência e qualidade na produção.

Em segundo lugar, gera-se insegurança jurídica: eventual decisão judicial no sentido de considerar o benefício ilegal (como de fato são todos esses benefícios, pois contrariam a Lei Complementar nº 74, de 1975) pode obrigar a empresa a recolher todos os impostos devidos, levando-a a falência. Em terceiro lugar, há insegurança para os próprios estados que, após alguns anos de concessão de benefícios, podem perder a empresa em função de um benefício ainda maior concedido por outro estado.

Em quarto lugar, perde a economia como um todo, quando alguns estados resolvem reagir à guerra fiscal e deixam de reconhecer créditos tributários de impostos supostamente pagos em estados que concedem benefícios. No nosso exemplo, suponha que o estado B se recuse a dar o crédito de R\$ 12, relativos ao tecido comprado no estado A, sob alegação de que o estado A não cobrou o tributo. Nesse caso, o fabricante de camisas, que iria pagar apenas R\$ 5, vê-se, de súbito, tributado em R\$ 12. O que ocorre, nesse caso, é que o ICMS deixou de ser um imposto sobre valor agregado, passando a ser um tributo cumulativo. As empresas, de modo geral, passam a sofrer com a incerteza acerca de seus créditos, o que diminui a lucratividade esperada e desestimula os investimentos.

Outro efeito colateral da guerra fiscal é que, enquanto as receitas de todos são corroídas pela concessão de incentivos, a necessidade de financiamento dos estados continua a existir. Por isso, eles tendem a compensar as perdas de receita com a elevação da tributação incidente sobre setores que não têm mobilidade para mudar de estado em troca de concessão de incentivos.

Tributar empresas com baixa mobilidade e das quais seja mais fácil extrair tributos passou a ser a regra no ICMS. De fato, como mostram Afonso *et al* (2013) nada menos que 35% da arrecadação de ICMS no Brasil vêm de três setores: energia, combustíveis e comunicações. É fácil entender os motivos. Em primeiro lugar, é mais fácil arrecadar impostos de grandes empresas. Basta fiscalizar uma única empresa para se obter grande valor de imposto arrecadado, em vez de ter que analisar as contas de inúmeras pequenas firmas. Em segundo lugar, empresas distribuidoras de energia e de telefonia não têm mobilidade para se deslocar para outro estado. Elas são detentoras de concessão pública para atuar em um determinado espaço geográfico. As empresas de produção e processamento de combustíveis são igualmente pouco móveis: elas estão onde o petróleo está ou onde a refinaria está, e refinarias são investimentos de alto custo sendo rara a construção de novas unidades. No segmento de consumo, o consumidor não tem alternativas a buscar outros fornecedores, visto que não vale a pena o custo de viajar ao estado vizinho para abastecer seu veículo.

O resultado é a elevação no custo de insumos essenciais à produção: energia, combustíveis e comunicações. Reduz-se a competitividade geral da economia e desestimula-se o investimento, com prejuízo para o crescimento econômico.

9 TENTATIVAS FRUSTRADAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA³⁵

A disfuncionalidade do sistema tributário e fiscal descrito nas seções anteriores tornou-se aguda, o que gerou demanda por uma reforma tributária já no final da década de 1990. Anteprojetos e projetos de reforma foram postas em debate em diversas ocasiões desde o Governo Collor até o presente. Todas fracassaram.

Os principais problemas que se pretendeu atacar em todas essas reformas foram³⁶: carga tributária excessiva; proliferação de tributos cumulativos que prejudicam o investimento, as exportações e a eficiência geral da economia; excesso de burocracia para o pagamento de impostos; a guerra fiscal do ICMS; o alto grau de informalidade da economia; o desestímulo ao emprego decorrente da tributação da folha de salários³⁷.

Para que se tenha uma ideia do prejuízo que o sistema tributário disfuncional causa ao país, o Ministério da Fazenda (2008, p. 13) estimou que a aprovação da reforma proposta pelo Governo Federal em 2008 poderia *levar, após o ajuste da economia às mudanças, a um PIB de 10,9% a 12,2% superior àquele que seria observado na ausência da reforma.*

Se o ganho é tão grande, por que esta e outras reformas naufragaram? A resposta parece estar no fato de que qualquer reforma tributária que racionalize o sistema levará, necessariamente, a perda de receita (pelo menos nos primeiros anos, enquanto a economia não deslança incentivada pelo sistema mais eficiente). O sistema complexo e ineficiente não surgiu do nada. Ele decorre, como argumentado acima, da necessidade de financiar volumes crescentes de despesas. Por isso, pode-se concluir que, apesar de causar ineficiência na economia, o sistema tributário é bastante produtivo em termos arrecadatórios. Basta ver a escalada da carga tributária.

Enquanto o gasto público continuar alto e crescente, não haverá muita chance para uma reforma tributária racionalizadora, porque a incerteza quanto à capacidade de arrecadação do novo sistema é muito alta. Diversos grupos de pressão temem que os gastos que os beneficia venham a ser prejudicados em função da queda de receitas no momento pós-reforma.

³⁵ Ver Zouvi *et al* (2008), Ministério da Fazenda (2008), Rezende (2009), Barbosa e Barbosa (2005), Pinheiro e Giambiagi (2006).

³⁶ Ver Ministério da Fazenda (2008).

³⁷ Esse último ponto será discutido em maior detalhe na seção 10.

Um caso típico é o dos estados e municípios que, muito dependentes de transferências federais, temem que mudanças nos impostos e nas regras encolham sua receita disponível. O Governo Federal tenta resolver esse problema prometendo fundos de compensação. Porém tal promessa não é crível pois, uma vez aprovada a reforma, o fundo pode vir a ser revogado ou não aportar recursos compensatórios suficientes.

O mesmo pode ser dito de áreas como saúde e educação, cujos orçamentos são uma proporção da arrecadação. A queda da arrecadação ou a revogação da vinculação são uma dupla ameaça. No caso da guerra fiscal do ICMS, os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste teriam que abrir mão de um instrumento que lhes garante retorno político e econômico (a atração de empresas) em troca de um futuro e incerto aumento de arrecadação e de uma igualmente incerta compensação federal.

Na incerteza, todos jogam na defesa, e demandam garantias e privilégios em troca da aprovação da reforma, que acaba sucumbindo.

As duas maiores tentativas de reforma tributária nos últimos anos, (PEC 41, de 2003 e PEC 233, de 2008) fracassaram nos seus objetivos maiores. A tentativa de 2003 chegou ao final resumida à prorrogação da DRU e da CPMF e algumas outras questões de menor impacto, enquanto a tentativa de 2008 teve sua tramitação interrompida.

10 DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DISTRIBUIÇÃO CASUÍSTICA DE BENEFÍCIOS

O baixo crescimento da economia no triênio 2011-2013, em parte decorrente de problemas acima descritos³⁸, e o fracasso nas tentativas de reforma do sistema tributário, levaram o Governo Federal a tentar conter os custos das empresas e aumentar sua competitividade por meio de medidas tributárias *no varejo*. Um bom exemplo é a recente onda de desonerações tributárias.

A chamada *desoneração da folha de pagamentos*³⁹ consiste em mudar a base de cálculo das contribuições previdenciárias de empresas de alguns setores da economia. Em vez de se cobrar uma contribuição à previdência social equivalente a 20% da folha de salários cobra-se um percentual entre 1,5% e 2% do faturamento da empresa.

³⁸ Expansão dos gastos públicos e da carga tributária, infraestrutura precária, sistema tributário que induz distorção de preços relativos e perda de competitividade.

³⁹ Lei nº 12.546, de 2012.

A primeira diferença entre os dois métodos de cálculo é que a cobrança sobre a folha de salários induz as empresas a contratar menos trabalhadores. A partir do momento que a ampliação da folha de pagamentos não implicará em maiores pagamentos de tributos, as empresas têm maior estímulo a contratar. Logo haverá um estímulo ao aumento do emprego.

O efeito sobre os custos e a competitividade só ocorrerá se a mudança gerar uma queda no imposto pago pela empresa. Isso depende da calibragem da alíquota adotada. De acordo com Barros e Afonso (2013) essa queda de arrecadação está, de fato, ocorrendo. Os autores mostram que de janeiro de 2012 a fevereiro de 2013 a perda de receita estimada é de R\$ 5,3 bilhões. Projetam que quando plenamente implantadas as desonerações possam consumir 5,5% da receita da Previdência Social. De acordo com a legislação, o Tesouro Nacional ressarcirá a Previdência das perdas incorridas.

Esse tipo de medida parece estar longe de ser suficiente para estimular a competitividade e induzir o crescimento do PIB. Reduzir arrecadação sem atuar no sentido de conter a expansão dos gastos públicos resulta, necessariamente, em aumento do déficit público. De fato, o superávit primário do setor público tem caído fortemente nos últimos dois anos. Para 2013 o Banco Central prevê queda de 20% em relação ao ano anterior.

O resultado disso tende a ser o recrudescimento de pressões inflacionárias e a perpetuação de condições desfavoráveis ao crescimento econômico: ampliação da dívida pública, aumento da taxa de juros, escassez de poupança disponível para financiar investimentos públicos e privados, gargalos de infraestrutura.

Portanto, como já afirmado acima, antes de reduzir a carga tributária faz-se necessário desmontar os mecanismos que induzem o permanente crescimento dos gastos. Vale dizer: é preciso viabilizar reforma substancial da previdência social e repensar as políticas sociais cujos benefícios são vinculados ao salário-mínimo, bem como conter as políticas de concessão de subsídios creditícios a empresas por meio de bancos públicos.

Foi argumentado acima que o motivo do crescimento da carga tributária brasileira foi a expansão dos gastos públicos, e que o fracasso das tentativas de reforma tributária se deve, em parte, ao fato de que essas reformas reduziriam a receita, tornando-a incompatível com o nível alto e crescente de gastos.

Tais desonerações nada mais são que uma mini-reforma tributária, com desvantagens claras em relação a uma reforma mais ampla. Em primeiro lugar, os benefícios são concedidos de forma casuística e sujeita a pressões políticas. Os objetivos declarados mudam ao sabor do setor que se pretende beneficiar: ora se diz que o objetivo é gerar empregos (para beneficiar setores como *call centers* e hotéis), ora foca-se na necessidade de estimular empresas exportadoras para aumentar competitividade externa (calçados e têxteis). Em segundo lugar, substituiu-se um tributo cumulativo por outro tributo cumulativo, perdendo-se a oportunidade de migrar para uma tributação sobre valor agregado, que gerasse menos distorções⁴⁰. Essas críticas aplicam-se, de modo geral, não apenas às desonerações da tributação sobre a folha de pagamentos, como também a isenções relativas ao IPI e à Cide-Combustíveis, fartamente concedidas pelo Governo Federal desde 2011.

11 GOVERNO FEDERAL CRIA NOVOS GASTOS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS, SEM PROVER O FINANCIAMENTO CORRESPONDENTE

Na seção 2 ressaltou-se que logo após à promulgação da Constituição de 1988 os estados e municípios viram seus cofres vitaminados por maior competência tributária e, principalmente, mais transferências federais. Ao mesmo tempo, não houve uma simultânea e imediata descentralização de atribuições. Logo após à promulgação da Carta, o Governo Federal continuou com o mesmo nível de obrigações e menos recursos fiscais.

Essa realidade foi paulatinamente alterada, na medida em que o houve uma bem sucedida descentralização de ações, principalmente nas áreas de saúde, saneamento, educação e segurança pública, delegando-se aos estados e municípios a gestão, contratação de pessoal, fixação de remuneração e carreira, regulação, etc.

Atualmente vive-se realidade inversa àquela existente logo após à promulgação da Constituição. Em função da ação de grupos de interesse, tais como servidores públicos e prestadores privados de serviço, passou a haver pressões para que o Congresso Nacional aprove legislação que aumente a despesa dos estados e municípios sem, ao mesmo tempo, lhes conferir fonte adicional de recursos para arcar com a nova obrigação.

⁴⁰ Barros e Afonso (2013)

O caso mais emblemático é o da chamada PEC 300, em tramitação no Congresso, que cria um piso salarial nacional para os policiais militares, vinculando o valor ao piso pago no Distrito Federal, unidade da federação onde os soldos são mais elevados.

Outros exemplos são as PECs já aprovadas que fixam piso salarial nacional para professores⁴¹ e incorporam agentes comunitários de saúde ao corpo funcional de estados e municípios⁴². Nova proposta em discussão no Congresso é a fixação de despesa mínima em educação equivalente a 10% do PIB.

Todas essas medidas pecam não apenas por criar despesa no nível estadual e municipal sem garantir a correspondente fonte de financiamento, como também, no caso da fixação de pisos salariais, desconsideram as diferenças nas realidades econômicas (mercado de trabalho, custo de vida, renda per capita, etc.) dos diversos estados.

Implicam, portanto, impulso adicional aos gastos sem prover meios para melhorar a eficiência da gestão pública. Acabam, pois, por realimentar o ciclo em que o crescimento do gasto exige maior tributação e esta introduz mais distorções na economia.

12 CONCLUSÕES

O presente texto procurou dar um panorama dos principais problemas tributários e fiscais do Brasil após a promulgação da Constituição de 1988. Mostrou-se que a origem comum desses problemas está no aumento do gasto público e na descentralização de poder em matéria fiscal, com o Poder Executivo federal tendo que ceder espaço para o Congresso Nacional e os governos subnacionais. Ou seja, é bem mais difícil manter um sistema fiscal íntegro e eficiente em um contexto de forte descentralização e de distribuição equitativa de poder para agentes com interesses conflitantes.

Não se trata, obviamente, de advogar que se revogue a democracia para que se possa criar, de maneira tecnocrática, um sistema tributário e fiscal eficiente. Trata-se,

⁴¹ Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

⁴² Emenda Constitucional nº 51, de 2006.

isto sim, de reconhecer os limites das possibilidades de reforma em um contexto democrático e descentralizado.

Nesse sentido, fica claro que sem um controle do elevado e crescente gasto público não haverá espaço para racionalização do sistema fiscal. Não há como fazer reforma significativa no sistema tributário sem antes implementar reformas difíceis, porém de impacto relevante para a trajetória do gasto no longo prazo, como aquelas referentes à previdência social, aos programas de assistência social, à gestão dos sistemas de saúde e educação, aos subsídios creditícios financiados pelo Tesouro. Elas são fundamentais para criar uma folga fiscal que permita reduzir a carga fiscal e tornar a tributação mais eficiente e racional. Tudo isso sem desmontar os mecanismos de proteção social, mas aparando privilégios e aumentando a focalização das políticas sociais nos grupos mais necessitados.

É preciso, ademais, evitar tentações populistas como a fixação de pisos salariais de âmbito nacional, que não melhoram a qualidade do serviço público prestado, mas aumentam seu custo e oneram estados e municípios. Igualmente perigoso é o recurso a desonerações tributárias, baseadas em pressão política de setores politicamente privilegiados, que não geram impacto positivo significativo no agregado da economia, embora tenham custos fiscais relevantes.

Aceitar a fragilização fiscal e o aumento do déficit público em nome do crescimento econômico é outra fórmula que, no passado, já se verificou ser fadada ao fracasso.

O setor público precisa recuperar a sua capacidade de planejamento do investimento público em infraestrutura e coordenar sua atuação com os órgãos de fiscalização e controle e de licenciamento ambiental.

É preciso reconhecer a incapacidade do setor público para fornecer toda a infraestrutura necessária ao desenvolvimento, abrindo espaço para a participação de concessionários privados. Esta é uma condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pressão sobre os gastos públicos e abrir caminho para o desenvolvimento. Igualmente importante é construir agências reguladoras capazes de coibir ações abusivas dos concessionários e desenhar mecanismos de leilão que garantam

remuneração adequada aos investidores, e contratos de concessão que protejam os concessionários de serem expropriados pelo governo⁴³.

Além das agências reguladoras, é preciso investir no desenvolvimento de instituições públicas e privadas que favoreçam a transparência e coíbam o desperdício e a corrupção. TCU, CGU, CNJ e Ministério Público têm aperfeiçoado suas ações e, com o suporte da imprensa, têm ajudado a melhorar a gestão pública no país. Resta, contudo, a tarefa não trivial de fazer o sistema judiciário agir de forma rápida e imparcial, para que as condutas irregulares sejam punidas e desencorajadas, bem como se amplie a segurança jurídica dos contratos entre o setor público e privado e dentro do próprio setor público. Em um ambiente de menor incerteza jurídica é mais fácil fazer acordos em torno de reformas necessárias ao desenvolvimento. É tarefa para mais de um mandato. Talvez mais de uma geração.

⁴³ Ver Velloso *et al* (2012).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R., ARAUJO, E. A. (2005) Contribuições Sociais, mas antieconômicas. *In: BIDERMAN, C., ARVATE, P.R. (Orgs.) (2005) Economia do Setor Público no Brasil*, capítulo 15. Ed. Elsevier/Campus.
- AFONSO, J. R. R., MELLO, L. (2000) Brazil: an evolving federation. *In: IMF/FAD. Seminar on decentralization*. Washington, D.C.
- AFONSO, J. R. R.; RAMUNDO, J. C. M.; ARAÚJO, E. A. (1998) *Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>.
- AFONSO, J. R. R. *et al* (2013) *Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Documento para Discussão IDB-DP-265.
- AFONSO, L. E. (2005) Seguridade Social. *In: BIDERMAN, C., ARVATE, P. R. (Orgs.) (2005) Economia do Setor Público no Brasil*, capítulo 20 . Ed. Elsevier/Campus.
- ALMEIDA, B. T., TOKESHI, H.(2011) Os gargalos de infraestrutura e a criação de um sistema moderno de serviços públicos. *In: GIAMBIAGI, F., PORTO, C. (Orgs.) 2022 – Propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário*. Ed. Elsevier/Campus.
- ALMEIDA, M. (2013) Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. *In: REZENDE, F., CUNHA, A. (Orgs.) (2013) A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*.
- AMARO, M. N. (2011) *Terceira reforma da previdência: até quando esperar?* Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 84.
- Banco Mundial (2009) *Brasil: avaliação da eficiência da gestão do investimento público*. Mimeo. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf
- BARBOSA, F. H., BARBOSA, A. L. N. H (2005) O sistema tributário no Brasil: reforma e mudanças. *In: BIDERMAN, C., ARVATE, P.R. (Orgs.) (2005) Economia do Setor Público no Brasil*, capítulo 16, . Ed. Elsevier/Campus.
- BARROS, G.L, AFONSO, J. R. R. (2013) *Desoneração da folha salarial: primeiros efeitos na arrecadação*. Mimeo. Disponível em: www.joserobertoafonso.ecn.br
- BIDERMAN, C., ARVATE, P. R. (Orgs.) (2005) *Economia do Setor Público no Brasil*. Ed. Elsevier/Campus.

BITTENCOURT, F. M. (2011) *O TCU atrapalha o bom desenvolvimento das obras de infraestrutura do Governo Federal?* Brasil, Economia e governo. Disponível em: www.brasil-economia-governo.org.br

BROLLO, F. *et al* (2010) *The political resource curse*. NBER Working Papers, w15705.

CAETANO, M. A. R.(2006) *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. IPEA. Texto para Discussão nº 1226.

_____ (Org.) (2008) *Previdência Social no Brasil: debates e desafios*. IPEA.

_____ (2011a) *Por que a previdência social brasileira gasta tanto com o pagamento de pensões por morte?* Brasil, Economia e Governo. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/08/01/por-que-a-previdencia-social-brasileira-gasta-tanto-com-o-pagamento-de-pensoes-por-morte/>

_____ (2011b) Reformas infraconstitucionais nas previdências privada e pública: possibilidades e limites. *In*: BACHA, E. L., SCHWARTZMAN, S. (2011) *Brasil: a nova agenda social*. Ed. Gen/LTC.

CASELLI, F., MICHAELS, G. (2009) *Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil*. NBER Working Paper Series w15550.

CASTRO, J. A., DUARTE, B. C. (2008) *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. IPEA: Texto para Discussão nº 1.352.

DIAS, F. A. C. (2004) *O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 17.

_____ (2008) *Desvinculação das receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 38.

_____ (2011) *Desvinculação das receitas da União, ainda necessária?* Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 103.

DORNELLES, F. (2010) *O sistema tributário da Constituição de 1988*. Mimeo. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>

FARIA, I. D. (2013) *Por que o licenciamento ambiental é tão complicado? Partes I, II e III*. Brasil, Economia e Governo. Disponível em: www.brasil-economia-governo.org.br

FIGUEIREDO, A. C., LIMONGI, F. (2008) *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Konrad Adenauer e FGV Editora.

FRISCHTAK, C.(2013) Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. In: VELOSO, F. et al (Orgs.) *Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira*. Ed. Elsevier/Campus.

GARMAN, C., LEITE, C. K. S., MARQUES, M. S. (2001) Impacto das relações Banco Central X bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa. *Revista de Economia Política*, v. 21, nº 1, (81), jan-mar.

GASPARINI, C. E., COSSIO, F. A. B. (2006) Transferências intergovernamentais. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Ed. Topbooks/Instituto Fernand Braudel.

GIUBERTI, A. C. (2005) *Lei de Responsabilidade Fiscal: efeito sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros*. Mimeo. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf>

GUERZONI FILHO, G. (2011) *Observações sobre o Projeto de Lei nº 1.992, de 2007: o Regime de Previdência Complementar dos Servidores da União*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 106.

KHAIR, A., AFONSO, J. R. R., OLIVEIRA, W. (2006) Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Ed. Topbooks/Instituto Fernand Braudel.

LIMA, E. C. P., MIRANDA, R. B. (2006) O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Ed. Topbooks/Instituto Fernand Braudel.

MENDES, M. J. (2002) *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. Universidade de São Paulo. Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia. Departamento de Economia. Tese de Doutorado.

_____ (2008) *Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 39.

_____ (2011) *Desembrulhando o ajuste fiscal: há espaço para ajuste fiscal no Governo Federal sem reformas legais ou revisão de políticas públicas?*

MENDES, M. J., MIRANDA, R.B., COSIO, F. A. B. (2008) *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 40.

MÉDICI, A. Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde. In: BACHA, E. L., SCHWARTZMAN, S. (2011) Brasil: a nova agenda social. Ed. Gen/LTC.

MENEZES, R. T. (2005) *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal Sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros*. Brasília: ESAF. Prêmio Tesouro Nacional.

Ministério da Fazenda (2008) *Reforma Tributária*. Mimeo. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/cartilha-reforma-tributaria.pdf>

NAKAGUMA, M. Y., BENDER, S. (2006) A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). *Economia Aplicada*, v. 10, n. 3, pp. 377-397, jul-set.

NOGUEIRA, R. P. (2012) A progressão do caráter federativo das relações institucionais no SUS. In: LINHARES, P. T. F, MENDES, C. C., LASSANCE, A. (Orgs.) (2012) *Federalismo a brasileira: questões para discussão*. IPEA. Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 8.

PAGÉS, C. Ed. (2010) *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

PELLEGRINI, J. A. (2012) Dívida estadual. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 110.

PEREIRA, R. H. M *et al* (2012) Programa federal de apoio à gestão urbana municipal: situação e perspectivas. In: LINHARES, P. T. F. *et al* (Orgs.) *Federalismo a brasileira: questões para discussão*. IPEA. Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 8.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. (2006) *Rompendo o marasmo*. Ed. Elsevier/Campus.

PISCITELLI, R. B. (2006) *Orçamento autorizativo X orçamento impositivo*. Biblioteca digital da Câmara dos Deputados:

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1

PRADO, S. (1999) Guerra fiscal e política de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas (13): 1-40, dezembro.

RANGEL, L. A., SABÓIA, J. L. (2013) *Criação da previdência complementar dos servidores federais: motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias*. IPEA: Texto para Discussão nº 1.847.

- RECH, C. (2004) *A sustentabilidade dos débitos estaduais junto à União*. Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado.
- REZENDE, F. (2009) *A reforma tributária e a federação*. FGV Editora.
- REZENDE, F. (2012) *ICMS: gênese, mutações, atualidade e caminhos para a recuperação*. Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e FGV Projetos.
- REZENDE, F., Afonso, J. R. R. (1987) *A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição*. IPEA – Texto para Discussão Interna nº 121.
- RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. (1999) *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. BNDES, Texto para Discussão nº 69.
- ROCHA, F. (2006) Ajuste fiscal, composição do gasto público e crescimento econômico. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Ed. Topbooks/Instituto Fernand Braudel.
- SAMPAIO, M. C. (2005) Tributação do consumo no Brasil: aspectos teóricos e aplicados. In: BIDERMAN, C., ARVATE, P. R. (Orgs.) (2005) *Economia do Setor Público no Brasil*, capítulo 11, . Ed. Elsevier/Campus.
- SAMUELS, D. (2006) O alto custo de financiamento de campanha e reforma política. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Ed. Topbooks/Instituto Fernand Braudel.
- SOUSA, M. C. S. e B. STOSIC. (2003) *Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers*. Working Paper nº 293 – Departamento de Economia/Universidade de Brasília.
- TAFNER, P., GIAMBIAGI, F. (2011) Previdência Social: uma agenda de reformas. In: BACHA, E. L., SCHWARTZMAN, S. (2011) *Brasil: a nova agenda social*. Ed. Gen/LTC.
- VARSANO, R. (1997) A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15, jun.
- VARSANO, R. et al (2001) *Substituindo o PIS e a COFINS – e porque não a CPMF – por uma contribuição não-cumulativa*. IPEA. Texto para Discussão nº 832.
- VELLOSO, R. (2006) Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. In: MENDES, M. (Org.) *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Ed. Topbooks/Instituto Fernand Braudel.
- VELLOSO, R. et al (2012) *Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco*. Ed. Fórum Nacional.
- ZOUVI, A. et al (2008) *Reforma tributária: a PEC nº 233, de 2008*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 44.