

## ESTADO E LIBERALIZAÇÃO DA ECONOMIA\*

Carlos Alberto Longo\*\*

### RESUMO

*A partir de panorama histórico, estuda choques e programas de estabilização, com análise do Estado "empresário", do Plano Collor I e II e questões de governabilidade. Discute a abertura da economia, sua desregulamentação e conseqüente liberalização. Conclui com expectativa positiva em termos do Mercosul, embora reconheça a dificuldade de o Brasil resolver questões essenciais a curto prazo.*

*Unitermos: Economia; planos de estabilização; governabilidade; inflação; macroeconomia; liberalização; Mercosul.*

### *Antecedentes históricos*

O último plano de estabilização que deu certo foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) da administração Castelo Branco (1964-67). Com a inflação anual ameaçando chegar a 140% em março de 1964, o programa conseguiu mantê-la em 70% nesse ano, aproximadamente 35% em 1965, decrescendo daí em diante até atingir 14% em 1972. Como todo plano abrangente de combate à inflação, o PAEG baseou sua estratégia numa tríplice combinação de metas de políticas fiscal, monetária e de rendimentos.(1)

O governo federal reprogramou o seu orçamento de modo que o déficit fiscal fosse reduzido a Cr\$ 753 milhões em 1964, quando era previsível elevar-se a Cz\$ 2 bilhões, sendo que a execução financeira

---

\* Artigo preparado para a conferência "Brasil: The Challenges of the 1990's, Institute of Latin American Studies, Universidade de Londres, 31 de outubro a 1 de Novembro 1991.

\*\* Professor da Economia da FEA/USP.

1 — Ver SIMONSEN, M. H., *Inflação: Gradualismo versus Tratamento de Choque*. Rio de Janeiro, APEC, 1970.

atingiu Cz\$ 748 milhões. Ao mesmo tempo o governo se comprometeu em manter a expansão monetária em Cz\$ 2 bilhões em 1964, o que significava uma variação de 70% nesse agregado, em relação ao ano anterior — a expansão efetiva alcançou 85%.

Como se nota, o choque de estabilização não foi radical, no sentido de alcançar o equilíbrio orçamentário, mas apresentou-se suficientemente explícito, de modo a não causar dúvidas a respeito das intenções do governo, quanto a direção da política fiscal e monetária; com isso, a recessão não foi profunda. A renda per capita e a produção industrial, que haviam estagnado desde 1963, voltaram a crescer a taxas elevadas a partir de 1967 — o auge da crise foi em 1965 com a queda de quase 5% da produção industrial.<sup>(2)</sup>

O programa reconhecia a necessidade de uma política gradualista de rendimentos. Os salários reais oscilavam fortemente entre picos e vales devido à alta inflação e à baixa frequência em que eram reajustados (2 anos). Optou-se pelo abandono do critério de reajuste salarial para recomposição do pico prévio do poder aquisitivo. Adotou-se uma fórmula que passou a calcular os reajustes salariais tal que, no período de 12 meses em que vigorava a nova remuneração nominal, o salário real médio ficasse igual à média verificada nos 24 meses anteriores.

Ao lado do programa de estabilização de preços foram criadas condições para modificações em profundidade na estrutura do sistema tributário e financeiro. Destacam-se, entre outros avanços e inovações dessa época, a substituição do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), a reforma do sistema bancário (Lei no. 4595/dezembro 64), a criação do Sistema Financeiro da Habitação e do instituto da correção monetária (Lei no.4380/agosto 64) e a regulamentação do mercado de capitais (Lei no.4728/julho 65).

Argumenta-se, freqüentemente, que essas reformas foram facilitadas pela ausência de restrições políticas, num governo militar. Porém, a bem da verdade, deve-se reconhecer que havia críticas abertas e contundentes ao Executivo federal, tanto no Congresso, como por parte de governadores influentes — São Paulo, Guanabara e Minas Gerais. Ademais, os projetos de reforma institucional haviam se tornado públicos, e foram encaminhados aos parlamentares com muita antecedência.

Após a administração Castelo Branco (1964-67) não se deu mais combate frontal à inflação. Assim, choques expansionistas de demanda, ou restrições de oferta, tiveram o efeito de aumentar o patamar da inflação nos anos seguintes. Tentativas acanhadas de políticas contra-

---

2 — Ver PELAEZ, C. M. % Suzigan, W., *História Monetária do Brasil*. Rio de Janeiro. IPEA, 1976, pp.336-67. (Série Monográfica, 23).

cionistas redundaram em fracasso, devido ao elevado e generalizado grau de indexação de preços e rendimentos, que tornavam rígidas as expectativas inflacionárias: contrações fiscais ou monetárias tinham impacto reduzido sobre a inflação, mas levavam à recessão, que se constituía então politicamente insustentável.

A administração que tomou posse em 1967 decidiu que a manutenção de políticas destinadas a contrair a demanda não eram recomendáveis. Estabeleceu-se como meta promover o crescimento econômico e o pleno emprego, a despeito da inflação ainda ser elevada para a época — 25% ao ano. Com certeza, a posição desenvolvimentista do presidente Costa e Silva (1967-69), e mantida depois do presidente Garrastazu Médici (1969-74), foi facilitada pelo espaço aberto à recuperação do nível de atividade, propiciado pelas medidas de contenção e pelas reformas institucionais praticadas no governo anterior.

O Plano de Desenvolvimento (IPND) adotado em 1969 consolidava, e dava continuidade, ao modelo substitutivo de importações do período Juscelino Kubitschek (1955-60) mas, desta vez, com ênfase nas exportações. O enfoque liberal do PAEG foi trocado pelo dirigismo e intervencionismo econômico. Adotou-se a correção monetária em todos os mercados, passou-se a aplicar o controle de preços através do CONEP (depois CIP), a regra salarial do PAEG foi mantida e difundiu-se o uso do tabelamento das taxas de juros e do controle do crédito. O programa econômico iniciado em 1969 atingiu os objetivos a que se propunha: alto nível de produção e emprego, superávit da balança comercial e inflação estabilizada no patamar de 20%.

O preço pago por esse resultado ("milagre brasileiro") foi o engessamento dos preços relativos, devido à correção monetária e à excessiva presença do Estado na economia. Subsídios creditícios e tributários, amplos e generosos, favoreciam a agricultura, as exportações e indústria. Estimulou-se a concentração bancária, desfigurou-se a independência do Banco Central e os bancos oficiais de crédito tornaram-se o braço direito do Ministério da Fazenda, sendo que as empresas estatais ocuparam os espaços vazios ainda não ocupados pela iniciativa privada.

A política econômica do governo Geisel (1974-79) acabou navegando ao sabor das circunstâncias; inércia inflacionária herdada do governo anterior, modificada pelo primeiro choque do petróleo. Diante da ineficácia dos instrumentos convencionais de política econômica devido à indexação generalizada, optou-se pela acomodação do choque externo via aumento da inflação. O círculo vicioso câmbio, salários e preços de uma economia indexada, com déficits estruturais na balança de pagamentos, foi atenuado pela abundância de financiamento externo barato e pela compressão dos preços e das tarifas das empresas estatais.

A meta do II PND foi dar continuidade ao modelo de desenvolvimento substitutivo de importações — equipamentos pesados, química fina, papel e celulose — e iniciar um programa ambicioso de investimentos em energia e infra-estrutura liderado pelo Estado, com recursos captados no exterior. Para a aplicação dessa política utilizaram-se os mesmos instrumentos do governo anterior, tais como o controle de preços, salários, câmbio e crédito. Grandes distorções em preços relativos começaram a aparecer; a demanda interna mantinha-se aquecida às custas de subsídios tarifários e creditícios ao consumo e à produção. O financiamento do déficit da balança de pagamentos dependia crucialmente da internalização dos empréstimos às estatais com aval do Tesouro Nacional.

O segundo choque do petróleo (1979), e a recusa dos governos do primeiro mundo em acomodar a inflação crescente nesses países, levou o Brasil, no início da década de 80, a enfrentar grande dilema. O desafio era contrair a demanda agregada, realinhar preços relativos e aceitar temporariamente baixas taxas de crescimento econômico e altas taxas de desemprego. O erro fatal do governo Figueiredo (1979-85) foi querer dar continuidade ao programa de desenvolvimento superado da década anterior.

Argumentava-se então que o Brasil era diferente. Dizia a ex-gese oficial: com base em investimentos públicos, subsídios a indústrias substitutivas de importação — Proálcool, carvão e na própria exploração de petróleo — e via tratamento preferencial às exportações dos derivados de recursos naturais — produtos do setor primário tais como soja, laranja, minérios etc.- seria possível continuar crescendo, apesar das novas restrições externas e das distorções internas herdadas dos governos anteriores.

O país entrou na década de 80, na verdade, sem qualquer planejamento indicativo. Na ausência de metas explícitas de desempenho, e com instrumentos de ação governamentais cada vez mais debilitados, o Executivo generalizou, e utilizou com mais intensidade ainda, os controles administrativos à sua disposição. Centralizou a execução financeira das contas públicas e incorporou num caixa único as operações de financiamento das empresas estatais e dos bancos oficiais — Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (SEST). Ampliou os sistemas de acompanhamento e controle de preços e salários (CIP, SEAP, SUNAB, SISE). Difundiu a prática de mudanças inesperadas e bruscas nas regras do jogo, tais como pré-fixações de índices de correções monetária e cambial, maxidesvalorizações e novas regras salariais. O resultado dessa política casuística e mal direcionada foi inflação crescente e recessão prolongada após o colapso das relações financeiras internacionais (1982).

Em meados da década de 80, apresentou-se uma outra oportunidade histórica para se alterar os rumos da política econômica. Mais

uma vez, optou-se por medidas fáccis e de apelo popular, sintetizadas no lema do governo Sarney Tudo pelo Social. A nova administração (1985-90) reconheceu que o combate à inflação deveria ser um fim em si mesmo. Contudo, seus planos de estabilização continham erros graves, ora de concepção (Plano Cruzado), ora de implementação (Planos Bresser e Verão). O país ainda não tinha se habituado ao jogo das pressões democráticas. A falta de visão e competência do Executivo federal somaram-se a inexperiência do Congresso, e até mesmo dos tribunais, que relutaram em apresentar soluções construtivas para atenuar as sucessivas crises de estabilização e suas consequências.

À beira da hiperinflação, o governo Collor assumiu com projetos audaciosos de combate à alta dos preços, de reformas institucionais e de ação social. Sabe-se, porém, que esses objetivos não podem ser alcançados instantaneamente. Há uma sequência temporal inexorável que passa primeiro pela purgação dos erros anteriores, depois pela fase de recuperação da taxa de crescimento e, finalmente, pela distribuição dos seus benefícios. De fato, como foi dito acima aqueles que administraram a economia no período do "milagre econômico" puderam se beneficiar das políticas contracionistas e reformistas do governo Castelo Branco; apesar das intenções manifestamente populistas dos governantes da década de 80, não havia mais base de sustentação institucional para o cumprimento das suas promessas.

### *O Estado "empresário" (3)*

Um enfoque pragmático para analisar as funções do Estado é considerar os benefícios e os custos da sua presença na economia. A qualidade do setor público se apóia na eficácia de suas partes constituintes — governos central, estadual e municipal, bancos oficiais e empresas estatais. Contudo, relações fiscais e financeiras obscuras não só distorcem, como impedem a identificação do uso e da aplicação do fluxo de fundos do Estado (4)

As estatais costumam ser utilizadas como instrumento de política de estabilização, sendo o Tesouro o acionista e os bancos oficiais

---

3 — Uma versão expandida deste material encontra-se em C. A. Longo. *Estado Brasileiro: diagnósticos e alternativas*. São Paulo, Atlas, 1990; Crise e Revisão das Contas Públicas. In: J. P. Reis Velloso (org.) *Brasil: agenda para sair da crise — Inflação e Déficit*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990; Brazil: monetary and financial system. *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*. (no preço).

4 — A obscuridade orçamentária que decorre de subsídios cruzados entre orçamento fiscal e as empresas do Estado é uma característica de muitos países em desenvolvimento e recentemente industrializados. Para uma análise comparativa, apoiada em informações estatísticas e sugestões de reforma, ver Banco Mundial, *World Development Report 1988*, capítulo 8, Oxford U. Press, 1988. Este problema, aliás, não se limita aos países em desenvolvimento; permeia as discussões sobre desregulamentação e privatização da Europa Ocidental e dos países socialistas. Ver, por exemplo, o caso da U.R.S.S. in, V. K. Senchagov e outros, *Restructuring the Financial System and its Influence on Economic Development*, proceeding of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance, Buenos Aires, G. Krause-Jung (ed.), 1989.

sua principal fonte de financiamento. As transferências interorçamentárias podem se revestir da forma de empréstimo, aporte de capital ou subvenção. A denominação contábil da transferência não corresponde necessariamente à natureza econômica da operação. É frequente a transformação de transferências de capital (empréstimos e inversões) em transferências correntes (subvenções) ao longo do exercício financeiro. Portanto, quando as estatais se convertem em instrumento de política macroeconômica, o processo orçamentário não informa claramente a natureza e a disponibilidade efetiva de recursos aí aplicados. A elaboração e a avaliação do orçamento do Tesouro se transforma, assim, num processo agregativo, no qual se combinam diretrizes centrais sobre a escassez de fundos, por um lado, e as necessidades de financiamento das empresas, por outro. (5)

Uma das principais críticas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil é a exagerada participação do Estado na economia. O clientelismo, o corporativismo e a falta de estímulo ao investimento privado é hoje uma das causas básicas da falência do Estado. Não há recursos para financiar as mais comeczinhas despesas públicas, sendo que a retração dos investimentos tem contraído inexoravelmente os salários e assim a qualidade dos serviços.

A composição de gastos e receitas públicas está viciada por compromissos herdados. A consolidação orçamentária adotada recentemente a nível federal não tocou em desequilíbrios de longo prazo. A proposta orçamentária da União em discussão no Congresso é ainda uma tentativa desesperada de conter o déficit fiscal através de aumentos casuísticos e arbitrários de impostos e tarifas. O esgotamento das fontes tradicionais de financiamento público explica a ineficácia das políticas de estabilização.

Os desequilíbrios estruturais do passado desdobraram-se num excessivo endividamento do setor público. A dívida compreende governos nas três esferas, suas empresas e instituições financeiras oficiais. Não existe uma definição clara dos titulares desse passivo e, assim, das possíveis alternativas para seu equacionamento. A transferência sistemática de recursos correntes e de capital para cobrir avais e inadimplências dentro do setor público é incompatível com princípios elementares de boa norma orçamentária e administrativa.

Impõe-se a separação de funções dentro do setor público para evitar que a atual situação de inadimplência cruzada prejudique a eficiência operacional e aumente o déficit fiscal. Há aqui uma preocupação tanto de natureza microeconômica como agregada. É difícil conceber racionalidade gerencial em atividades tipicamente empresariais,

---

5 — Ver PREMCHAND, A. El Estado y las Empresas Públicas: relaciones presupuestarias. In: A. Premchand e A. L. Antonaya (eds.) Aspectos del Presupuesto Público. Washington, FMI, 1988.

com tarifas controladas pelo Ministério da Economia, e nível de endividamento pelo Congresso e Banco Central. Neste caso, o fluxo de caixa das empresas estatais passa a ser regido a partir do que se poderia chamar "interesses nacionais". Portanto, a fixação das suas prioridades deixa observar o "interesse do consumidor" (qualidade e preço) e dos acionistas (lucro).

Sob esta perspectiva, a separação de funções entre os Tesouros Nacional, estadual e municipal, e a independência administrativa de empresas públicas e bancos oficiais são pré-requisitos para a contenção do déficit fiscal e a retomada do processo de desenvolvimento. Há necessidade de se examinar, e avaliar, as contas patrimoniais e o fluxo de caixa das grandes "holdings" empresariais e financeiras do Estado. Os avais e as dívidas cruzadas têm que passar por uma contabilização compensatória, com direitos e obrigações no saldo residual expressamente apontados.

Para reduzir os subsídios cruzados, e restabelecer a autonomia orçamentária e administrativa das várias entidades do setor público é preciso reordenar suas fontes e usos de recursos. Uma condição necessária para se recuperar financeiramente o Estado é "sanear" as empresas estatais excessivamente endividadas. Há que se proceder a um levantamento completo de seus ativos e passivos, apurar patrimônios líquidos e alocar perdas ao devedor de última instância. Devidamente recuperadas, essas empresas poderiam ser geridas exclusivamente com recursos operacionais, sem reserva de mercado e com mínima interferência do governo.

Trata-se, obviamente, de uma mega-operação de saneamento financeiro e descentralização administrativa, até mesmo de privatização. As dívidas remanescentes, ou residuais, devidamente explicitadas, e seus responsáveis identificados, passariam à fase de consolidação. Em contrapartida, seriam reduzidas as transferências interorçamentárias para cobrir custeio, investimento e encargos financeiros de natureza empresarial. As empresas estatais seriam administradas como se privadas fossem, o Banco Central tornar-se-ia independente do Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal atuariam concorrencialmente nas suas respectivas faixas de mercado.

À União caberia registrar no seu orçamento o passivo financeiro e contratual que não pode ser suportado pelas empresas e bancos oficiais, para então securitizá-lo e renegociá-lo com os credores, internos e externos. O saneamento das finanças públicas teria que compreender, além das empresas da União e suas instituições bancárias, até mesmo o Banco Central. Quando o orçamento da União estiver livre da responsabilidade moral para com as demais entidades do setor público, o Executivo federal terá adquirido controle efetivo de suas fontes e usos de recursos. A partir daí seria no encaminhamento e na discussão do projeto de lei orçamentária que se tomariam as decisões fi-

nais sobre a origem e aplicações de fundos fiscais. Só um orçamento confiável viabilizaria a execução da Lei de Meios e, assim, a queda da inflação.

### 3 – Tentativas de estabilização (6)

#### Plano Collor I

A essência do primeiro Plano Collor estava apoiada em três Medidas Provisórias lançadas em março de 1990 cuidando de políticas de renda, fiscal e monetária. As demais medidas – reforma administrativa, corte de subsídios, blitz contra a sonegação, alienação de ativos e privatização – tinham caráter complementar ou poderiam vir a representar o chamado Brasil Novo. Individualmente, contudo, pouco significavam para a sorte do plano de estabilização.

Aumentos de preços e salários ficaram proibidos por um certo tempo. Para o equilíbrio orçamentário contribuíram a elevação das tarifas públicas, o aumento de impostos sobre as operações financeiras e a própria queda da inflação. A eficácia do programa foi inicialmente garantida pela imediata redução da liquidez. Do total de haveres financeiros apenas uma parte (cerca de um quarto) tornou-se disponível. Deu-se uma reversão abrupta da expectativa inflacionária.

Os pontos mais fracos dessas medidas foram a centralização excessiva, a violação da direitos de propriedade e o alto risco. O governo poderia ter evitado esses inconvenientes, sem prejudicar a eficácia do seu plano, se optasse pela revisão dos instrumentos de política econômica e pela valorização das instâncias decisórias. Continuava a não existir um orçamento confiável, um Banco Central independente e o Congresso desconhecia as intenções do Executivo. O Judiciário teve que praticar verdadeiros malabarismos legais, em benefício de um plano que não admitia rasuras nem retorno.

Ao invés de reprogramar o orçamento deixado pelo governo anterior e buscar um entendimento com o Congresso e seus credores, preferiu apelar para medidas de impacto, de modo a alcançar o equilíbrio de caixa o mais rápido possível. A criação de impostos, de novas contribuições, de empréstimos compulsórios e sequestros de liquidez formam iniciativas ineptas; o seu custo social pode-se avaliar, agora, pela perspectiva de que tudo foi em vão, já que a inflação é alta novamente.

É difícil avaliar a verdadeira situação fiscal da União pois os

---

6 – Para um tratamento menos esquemático ver C. A. Longo. Plano Collor em Perspectiva. In: C. de Faro. (org). *Plano Collor Avaliações e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1990; O Plano Collor aos nove meses. In: J. P. Velloso (org.) *Condições para a retomada do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Nobel, 1991; A Questão da Governabilidade. In: C. de Faro (org.) *Análise e Perspectiva pós Plano Collor II*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1991.

orçamentos estão defasados ou não existem. Ademais, a excessiva interpenetração financeira entre as diversas entidades do setor público como mencionado confunde as prioridades e desestimula a boa aplicação de recursos. A única fonte consistente de dados é a execução de caixa do Tesouro Nacional que, todavia, encobre direitos e obrigações em regime de competência; não é um indicador de equilíbrio orçamentário permanente.

A volta da inflação após três meses foi explicada, do lado dos custos, pelos reajustes de tarifas e dos preços defasados. Havia, também, do lado da demanda, após um trimestre do lançamento do plano de estabilização, pressões que decorriam da exacerbação das expectativas inflacionárias, a despeito da queda do nível de atividade. As pessoas começaram a perceber através dos indicadores macroeconômicos (déficit público e meios de pagamento) que o governo perdia o controle do seu programa de estabilização.

Erros grosseiros de implementação dos primeiros meses trouxeram a alta dos preços para cerca de 10% ao mês em agosto de 1990. A dificuldade de comunicação com as classes trabalhadoras e empresarial, com o Congresso e o Judiciário e o atraso na renegociação da dívida externa são os principais problemas que o Executivo federal encontrava. Para aplicar o seu plano com sucesso não bastava reduzir a inflação por decreto, equilibrar o fluxo de caixa, permitir que os juros atingissem níveis estratosféricos e, ao mesmo tempo, liberar o câmbio e as importações. Este é um conhecido modelo de abertura prematura que não deu certo, por exemplo, no Chile de Pinochet até 1982 e na Argentina de Martinez de Oz.

O risco da liberalização precoce da economia, com estímulos exagerados aos investimentos no mercado financeiro, que tipicamente se fazem acompanhar de valorização cambial, é a descapitalização e obsolescência da indústria nacional, com limitados ganhos na frente inflacionária e elevados custos sociais, em termos de emprego e produção desperdiçados.

## **Plano Collor II**

Impaciente com os rumos da economia o Executivo federal lançou em janeiro de 1991 mais um precipitado e incompleto pacote econômico; é lamentável que nada tenha sido feito para corrigir o curso de erros e desacertos do plano anterior. O Plano Collor II foi mais um pacote de operadores: outra vez, quase todas medidas continham elevado risco e custo social, pois desprovidas da necessária complementação; um tarifaço, um novo congelamento de preços e salários, além de complicadas alterações no mercado financeiro.

A segunda tentativa de estabilizar o valor moeda foi anunciada como um "aprofundamento" do pacote anterior. Ainda que tal inter-

pretação possa revelar-se inconsistente com o malogro observado até então não deixava de ter razão, ironicamente, o governo federal. O estilo, a forma e a substância das iniciativas associadas ao Plano Collor II são em tudo semelhantes à característica, à instrumentação e ao conteúdo do primeiro pacote.

Quanto ao estilo, continuava a prevalecer o arbítrio e a prepotência do Executivo federal que, inopinadamente, recorria a mudanças das normas vigentes, sem buscar um entendimento, que dirá o apoio, de grupos organizados na sociedade, e o beneplácito das demais instâncias do poder representativo: Legislativo e Judiciário. Quanto à forma, o novo pacote foi outro conjunto de Medidas Provisórias, decretos presidenciais e resoluções do Banco Central, que não diferia muito da técnica instrumental adotada anteriormente.

As medidas adotadas pelo Executivo federal desconheciam, e até mesmo contrariavam, princípios usualmente aceitos de descentralização administrativa e de competência tributária. Era preciso rever integralmente a postura gerencial, os instrumentos utilizados e os próprios objetivos da administração. Em suma, era necessário valorizar instituições e compartilhar o poder.

### *Mudança de Estilo*

O desastre que marcou a condução da economia no primeiro ano do governo Collor se espelhava na desconfiança — beirando o impasse, quando não o confronto direto — pelos demais poderes da República, entidades de classe e sindicatos nele depositada. É que prevalecia até maio de 1990 o voluntarismo inconsequente na fixação de metas mal direcionadas e instrumentos anacrônicos de política econômica.

As verdadeiras reformas estruturais do setor público não foram levadas adiante. O Executivo continuava a concentrar esforços na frente inflacionária utilizando técnicas de efeito imediatista. Não cogitou, por exemplo, de encaminhar projetos de reforma tributária, revisão e atualização do processo orçamentário e reordenamento do sistema financeiro. Mas, cuidou, rápida e expeditamente, de sequestrar ativos, congelar preços, mudar índices e prender sonegadores.

O legado dos dois planos de estabilização era medíocre. Havia necessidade de se repensar o sentido e a utilidade de inovações piro-técnicas no mercado financeiro — tais como o "fundão" e a TR — e de se encontrar uma solução para a extinção da correção monetária. A desintermediação dos negócios e do mercado financeiro alcançava níveis semelhantes aos que prevaleciam no início da década de 60.

O estilo "soft" que passou a caracterizar a administração econômica a partir de maio de 1990 com a substituição da ministra Zélia

Cardoso de Mello pelo ministro Marcílio Marques Moreira é um reflexo da crise de governabilidade em que se afundava o governo. Não havia mais espaço no Congresso para aprovar Medidas Provisórias e o Supremo Tribunal Federal deu um basta às temerárias interpretações jurídicas em que se apoiou a velha equipe econômica. Reestabeleceu-se a partir daí o equilíbrio de poderes.

Começou a fase do descongelamento de preços e a economia voltava a reaquecer; ao contrário das saídas de planos anteriores, desta vez, não havia risco de hiperinflação. A alta dos preços era corretiva e não especulativa. A demanda continuava reprimida em função dos baixos níveis de salário real e da escassa liquidez.

O problema daqui para frente é como administrar a espiral preços — salários na ausência de índices confiáveis de inflação — TRD, UFIR, câmbio, além dos índices convencionais que, por lei, só se aplicam nos contratos de longo prazo. Há que se prever uma saída para o inevitável engessamento em torno da correção monetária informal. A solução para o governo Collor passará, assim, por mais um plano de estabilização. É provável que durante 1992 o Executivo novamente introduza alterações significativas na condução da política econômica.

A sustentação de um novo plano de estabilização requer obviamente a aprovação de um pacote fiscal voltado ao longo prazo. Há que se abandonar uma série de institutos anacrônicos ou mal concebidos; impõe-se a revisão do sistema previdenciário, o saneamento de empresas estatais e bancos oficiais, a revitalização do orçamento da União, o fim dos impostos em cascata e contribuições especiais, além do rescalonamento das dívidas públicas interna e externa.

O governo Collor não fez ainda um ajuste fiscal permanente. As medidas voltadas para o equilíbrio orçamentário adotadas nos dois primeiros anos do mandato apoiaram-se em aumento de impostos e de alíquotas, que tornaram o sistema tributário mais regressivo, ineficiente e complexo do que já era. Ademais, comprimiram-se exageradamente os gastos de custeio e investimento através de cortes, represamentos e confiscos de legalidade duvidosa e nenhuma legitimidade.

A divisão de tributos entre níveis de governo que a Constituição estabelece é incompatível com critérios elementares de federalismo fiscal. Sendo que a Constituição deixa à União apenas metade dos seus impostos tradicionais (IR e IPI), o Executivo federal continua tendo que lançar mão de impostos indiretos e cumulativos para alcançar o seu precário equilíbrio de caixa. O recomendável seria, a nível federal, extinguir as principais contribuições para-fiscais (Finsocial, IOF, PIS/PASEP, contribuição sobre o lucro das empresas) e diminuir radicalmente as transferências intergovernamentais.

A nível dos Estados conviria aumentar a abrangência do ICMS, pela incorporação em sua base tributária de grande parte dos serviços

hoje alcançados pelo ISS, que seria, neste caso, extinto. Os municípios, em compensação, teriam direito a aumentar a sua participação do novo ICMS. Aos municípios seria concedida ainda a competência para tributar a propriedade rural, integrando-a, nesta hipótese, ao fato gerador do IPTU.

Nada se fez para regulamentar os capítulos das finanças públicas e do sistema financeiro na Constituição. O atual processo orçamentário é uma adaptação às escuras, quando auto-aplicáveis, dos dispositivos da Constituição de 1988 às leis e à tradição que vigoravam até então. Mas, as contradições que daí resultam, além do vácuo normativo, são enormes. O tabelamento das taxas reais de juros, a extinção do Conselho Monetário Nacional, a utilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a proibição de adiantamentos fiscais do Banco Central, a ingerência parlamentar na administração das dívidas públicas são alguns exemplos, dos mais notórios, de matérias que merecem exame e regulamentação urgentes.

#### *A questão da governabilidade*

A recuperação da confiança no governo, contudo, requer modernização e estabilidade da estrutura legal e institucional do país. Foram lançados ambiciosos planos de estabilização e desrespeitaram-se inúmeros preceitos jurídicos em benefício do suposto "interesse coletivo". O governo é "forte" e "fraco" ao mesmo tempo. É forte quando legisla ao arrepio da lei, mas é fraco quando obrigado a lançar mão do "imposto inflacionário" para custear os seus gastos. Face à resistência do processo inflacionário aos sucessivos choques questiona-se a eficácia dessas medidas. Mais ainda, é preciso examinar a legalidade, e a legitimidade dos pacotes econômicos.

A inflação quando crônica e alta é uma fonte discutível de recursos para a União. É ilegal porque o "imposto inflacionário" obviamente não está previsto na Lei. Ademais, esse imposto é ilegítimo pois recai sobretudo sobre as pessoas situadas em estratos inferiores de renda e distorce a neutralidade quanto à alocação de recursos. Por outro lado, os choques de estabilização levam ao enfraquecimento das instituições, tal o volume e a frequência das modificações nas normas em vigor; conflitantes entre si, as Medidas Provisórias, os decretos e as portarias servem mais para corrigir erros administrativos, ou para atender interesses do Executivo federal, do que para criar novas instituições.

Vale a pena examinar o conceito de governabilidade à luz das idéias do chamado "contrato social". Não passam despercebidas as dificuldades para aplicar o princípio da maioria sobre uma população acentuadamente heterogênea — no sentido cultural e econômico —, que esteve submetida ao longo da história a governos oligárquicos, populistas ou estamentais (monarquia, ditadura e militares)

A força das leis e a legitimidade dos governos são frequentemente violados no sistema de representação presidencialista, onde o governo pode errar à vontade, enquanto durar o seu mandato. Considerando essa característica inerente ao sistema presidencialista, a realidade histórica e a heterogeneidade da sociedade, a eficácia administrativa parece exigir no Brasil um sistema de representação onde o governo esteja em assembléia permanente, tal como acontece no sistema parlamentar. No parlamentarismo, as diversas tentativas de estabilização e reforma serviriam, como num processo de tentativa e erro de aproximações sucessivas, para estimular a convergência em torno de uma solução ideal e para alcançar um gabinete estável. As crises de governos no sistema parlamentar não comprometem as instituições, ao contrário, as fortalecem. Dir-se-á que o parlamentarismo constitui um governo certo por prazo incerto.

### *A abertura da Economia*

#### **Privatização (7)**

A experiência brasileira de privatização começou timidamente com o Programa Nacional de Desburocratização (julho 1979), cuja meta principal era o fortalecimento das leis de mercado, o fim da criação indiscriminada de empresas estatais e a promoção de condições necessárias à transferência do controle de empresas estatais ao setor privado. Em 1981 (Decreto 86215), e depois em 1985 (Decreto 91991), a legislação estabeleceu regras para a abertura do capital social, alienação de participações societárias e a desativação de empresas estatais e federais e ainda instituiu o Conselho Interministerial de Privatização (CIP). Essa legislação foi alterada em 1986 (Decreto 93606), quando se aumentou o poder decisório do Conselho e se transformou o BNDES em órgão executor do programa.

Dentro de uma perspectiva fortemente liberalizante, e já inspirado na virtual falência do setor público federal, a legislação substituiu em 1988 (Decreto 95886) o CIP pelo Conselho Federal de Desestatização — com representantes da CVM, do BNDES, dos trabalhadores e dos empresários —, ampliando a sua competência. Caíram, nessa oportunidade, as restrições impostas pelas normas anteriores à participação de capitais externos no processo de privatização.

Finalmente, a Lei 8031 (dezembro 1990) estabeleceu o atual Programa Nacional de Desestatização. Esta lei criou a Comissão Diretora de Privatização, composta de 11 membros, 4 representantes do

---

7 — Esta seção apóia-se em *O projeto de privatização Brasileiro*, M. Figueira de Mello, tese de doutorado (em andamento) na Faculdade de Economia e Administração da USP, São Paulo, 1991; e *The Brazilian Privatization Program*, processado, Rio de Janeiro, BNDS, 1991.

setor público e 7 do setor privado; o agente encarregado da privatização continua a ser o BNDES. De acordo com a nova legislação o capital estrangeiro pode adquirir até 40% das ações com direito a voto e até 100% das ações sem direito a voto.

Desde 1979, até o início do governo Collor, o programa de privatização esteve restrito à devolução à iniciativa privada de empresas que passaram ao setor público involuntariamente, por dificuldades financeiras. Transferiu-se, assim, ao setor privado o controle acionário de 38 empresas, atingindo uma receita de vendas de cerca de US\$ 824 milhões. A forma de venda variou entre concorrência, leilão e venda direta.

Daqui em diante pretende-se vender empresas cuja propriedade sempre foi do setor público, respeitados os monopólios constitucionais, tais como a exploração do petróleo, gás, minérios e transportes marítimos. Os objetivos gerais do programa são três: reduzir a dívida do setor público, promover as leis do mercado e ampliar a democratização das empresas. Havia em meados de 1991 vinte e cinco empresas dos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes com projetos de privatização aprovados — estima-se que o valor da alienação dessas empresas atinja US\$ 12 bilhões. O pagamento dessas alienações poderá ser feito em créditos quirográficos, títulos da dívida, transferência de titularidade e valores retidos junto ao Banco Central.

A oferta de créditos internos e externos para aquisição dessas empresas é potencialmente alta, devido ao excessivo endividamento do setor público. Os recursos retidos no Banco Central (MYDFA) são dívida pública externa vencida, que alcançam hoje US\$ 40 bilhões, entre principal e juros, e dão aos seus titulares o direito de participar do processo de privatização com 25% de desconto sobre o valor de face — note-se que no mercado secundário esses créditos são negociados com 70% de deságio. A disponibilidade de recursos para a troca de dívida por ações foi reforçada pela retenção compulsória de aplicações financeiras no Plano Collor I; os cruzados novos retidos no Banco Central atingem cerca de US\$ 27 bilhões (meados de 1991). Dentre outras dívidas do setor público que poderão ser utilizadas na privatização incluem-se as debêntures da Siderbrás, os títulos da dívida agrária e as obrigações no Fundo Nacional de Desenvolvimento.

A soma desses créditos é suficiente para adquirir todas as empresas estatais federais, cujo valor patrimonial calcula-se possa alcançar US\$ 60 bilhões. O governo federal não deverá ter problemas com a demanda pelas ações das suas melhores empresas, pelo menos nesta primeira fase. A experiência brasileira de privatização iniciou-se pela linha de menor resistência: primeiro com a devolução das estatais ao setor privado e agora com alienação das estatais mais lucrativas. Quando eventualmente entrarem no processo de privatização as empresas de utilidade pública e as produtivas cronicamente deficitárias, o quadro será outro.

O Estado patrimonialista — fusão de interesses da burocracia e do setor privado — no Brasil tem origens históricas. O direito português serviu à organização política mais do que ao comércio e à economia privada. As conhecidas **Ordenações** filipinas e manuelinas preocuparam-se fundamentalmente com as atribuições de cargos públicos — inclusive dos militares, dos bens e dos privilégios da Igreja. Só depois de construída a arquitetura administrativa, especificavam os direitos civil, processual e penal. O conhecimento dos direitos inerentes à soberania não se foi buscar no estudo dos antigos usos do Reino, mas na lição do direito romano. As **Ordenações** caracterizavam a intervenção do Estado na economia, nos negócios, no comércio marítimo, nas compras e vendas internas, no tabelamento de preços, no embargo de exportações etc.(8)

Não havia, a rigor, direito civil nem direito comercial, mas direito administrativo. A disciplina imposta aos particulares não era, assim, economicamente inspirada mas de conteúdo político. Ela servia não ao indivíduo e ao comércio, racional e calculável em seus negócios, mas ao Estado patrimonialista. A lógica das leis e das decisões estava longe da impessoalidade e da igualdade dos valores, pois sofria o arbítrio do príncipe.

A Inglaterra, país clássico do capitalismo, não precisou consolidar seu direito para assegurar a plena expansão do seu sistema econômico; dispensou os códigos e o direito romano, por impulso da sua realidade econômica, fundada na ordem privada, sob a qual floresceu a industrialização. O Brasil, portanto, converteu-se em séculos de assimilação ancestral no herdeiro de uma longa história que teve início na revolução de Avis e na Corte de D.Manuel. (9)

Para diminuir custos e elevar a eficiência da administração pública federal, o presidente Collor, logo nos primeiros dias do seu mandato, anunciou uma ampla mudança da estrutura ministerial. Cortou o número de ministérios de 30 para apenas 12, criou secretarias, extinguiu órgãos, reduziu cargos, demitiu pessoal — em certos casos, colocou-os em disponibilidade —, vendeu imóveis funcionais e veículos de representação.

Uma primeira avaliação aponta para resultados inexpressivos tanto do ponto de vista financeiro como de reorganização administrativa, até porque, enquanto perdurar a instabilidade macroeconômica é difícil mudar permanentemente instituições. Grande parte das medidas anunciadas não foram implementadas e, outras tantas, terão que ser revistas ou mesmo abandonadas.

8 — Ver FAORO, R. *Os donos do poder*, Porto Alegre, Globo, 1957, V. I. p.64-65.

9 — *Idem*, *Ibid*, pp.66-69.

Além dos entraves normais de natureza econômica, política e jurídica, as mudanças emperraram porque seus princípios não haviam sido suficientemente amadurecidos. O dilema entre produtividade do funcionalismo público e os baixos salários existentes não foi solucionado. Há obstáculos legais para enxugamento da máquina administrativa pois o funcionalismo tem estabilidade no emprego pela Constituição. A pressa com que se fundiram ministérios e se extinguíram autarquias fez com que as suas funções sejam hoje exercidas por super ministérios ou super-secretarias ligadas diretamente à presidência, com pouquíssimos ganhos de economia ou eficácia.

### *Liberalização* (10)

Em junho de 1990, o Executivo federal anunciou a sua política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que reproduziu com pequenas alterações o Decreto-Lei 2433 (maio 1988) do governo Sarney. O objetivo expresso é o "aumento da eficiência na produção e comercialização de bens de serviços, mediante a modernização e reestruturação da indústria". O seu ponto fundamental é a integração das políticas macroeconômicas, industrial e de comércio exterior. O PICE atribui ao crescimento das importações um papel destacado no combate da inflação, através do estímulo aos investimentos e ao aumento da competitividade. Destaca-se, portanto, no PICE o reconhecimento de que a eficácia da política industrial depende do ambiente macroeconômico e sua direção liberalizante.

As alterações da política industrial e de comércio exterior, iniciados em 1988 e ampliados em meados de 1991, se destinam a alterar o estilo de desenvolvimento fechado, pouco concorrencial, de baixa eficiência e que contribuiu para a redução do dinamismo econômico e tecnológico dos anos 80.

Foram desativados um conjunto de restrições às importações, destacando-se o imposto sobre as operações financeiras (IOF), as taxas de renovação da marinha mercante e a de melhoramento dos portos, os programas de importação das empresas, o controle de emissão de guias, o anexo C, o exame de similaridade e o financiamento compulsório das importações. Em 1990 dinamizou-se a política de comércio exterior com as seguintes medidas: a) substituição do sistema de minidesvalorização cambial por um sistema de taxa de câmbio de mercado; b) eliminação de todos os regimes especiais de importação, à exceção de drawback, Zona Franca de Manaus e acordos internacionais; c) in-

---

10 - Para maiores detalhes ver S. D. Silber. Uma Avaliação da Política Brasileira de Comércio Exterior, *Informações FIPE*, maio 1991; Liberalização Comercial e Estabilização. *Informações FIPE*, agos/1990; C. Primo Braga. US Policies and the Prospects for Latin American Economic Integration in W. Baer and D. Coes (eds.) *US Policies and the Prospects for Latin Economics*. New York, Praeger, 1990.

introdução de uma redução generalizada nas tarifas legais até o ano de 1994, com o objetivo de atingir uma tarifa média de 14,2% naquela data e com desvio padrão pequeno (da ordem de 7,9%).

Na média, a proteção nominal das tarifas de importação, que se situava em 1990 em 32,2%, passará para 14,2% em 1991. Para os setores onde o país tem vantagens comparativas, e para os produtos onde não há similar nacional, a alíquota fixada foi de 0% (zero); para os setores que receberão proteção transitória, a alíquota será de 20%.

Os problemas enfrentados por países que tentaram liberar as suas economias em meio a programas de estabilização fracassados são bem conhecidos. A implementação simultânea de um programa de estabilização com liberalização comercial tende a colocar uma pressão excessiva sobre o setor substitutivo de importações. O dinamismo do setor exportador decorre sobretudo do comportamento da taxa cambial ao longo da liberalização. Em geral, é recomendável que a liberalização seja antecedida por uma desvalorização real de câmbio, de modo que o ajuste nos setores substitutivos de importação e exportador atenuem o impacto de maior concorrência externa. Além do mais, é aconselhável que a estabilização macroeconômica tenha sido alcançada antes da implementação do processo de liberalização.

A política cambial flexível posta em prática a partir do segundo semestre de 1990 foi acompanhada de maior disponibilidade de crédito aos exportadores. Alongaram-se os prazos para negociação das antecipações dos contratos de câmbio, permitiu-se a securitização das letras de exportação e, diante das elevadas taxas de juros internas, os exportadores não encontraram dificuldade para conseguir linhas de crédito externas no financiamento de suas atividades.

A recuperação definitiva das exportações, todavia, não está assegurada. O desempenho das contas externas tem sido medíocre. Em 1988 o saldo acumulado em 12 meses da balança comercial atingiu US\$ 19,1 bilhões, em 1989 caiu para US\$ 16,1 bilhões e, em 1990 e 1991 estabilizou-se em torno de US\$ 11 bilhões. Na verdade, as exportações estão estagnadas há três anos em torno de US\$ 33 bilhões anuais; enquanto isso, as importações aumentaram de US\$ 14,6 bilhões para US\$ 20,3 bilhões, por ano.

A sustentação desse resultado pobre deu-se na contabilidade externa com a suspensão do pagamento dos juros da dívida. Daqui para a frente é preciso regularizar o atraso financeiro e simultaneamente dinamizar as exportações. Para que a recuperação, que ora se observa nas exportações, se transforme em tendência o governo terá que acelerar as desvalorizações cambiais.

A atual política comercial tende para uma aproximação com

outras nações através da formação de blocos regionais, na esperança de construir parcerias estratégicas com os demais países do continente. O mais recente acordo em direção à integração regional e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) assinado em 1986 entre o Brasil e a Argentina — o Uruguay e o Paraguay se incorporaram depois — se pauta pelas regras do Trabalho de Montevideu.

Ao mesmo tempo, concessões estão sendo feitas às políticas de convergência com os padrões do comércio multilateral (GATT), sendo objetivo aplinar os principais pontos de atrito com os países do primeiro mundo; atuam nessa direção a adoção de uma legislação mais rigorosa para a propriedade intelectual e a desinvocação do artigo 18b do GATT, que permite o uso de medidas restritivas às importações.

### *Mercosul*

A integração pode ser vista como um passo na direção do mercado comum, onde estados independentes abrem mão de soberania em troca de participação política em foros multilaterais. Extrapola, assim, os cálculos de custo e benefício imediatos (setorial e regional) que decorrem da liberalização comercial e da uniformidade alfandegária. Além das óbvias vantagens que o consumidor auferir no curto prazo, após sucessivos "rounds" de desproteção à indústria nacional, a harmonização intra-regional de políticas econômicas propicia um ganho qualitativo, em termos de dinâmica de crescimento, que supera amplamente o ônus eventual de um acordo regional.

Foi com essa amplitude de horizonte que os países da Europa Ocidental se uniram após a Segunda Guerra em torno do Tratado de Roma (1957), e evoluíram de zona de livre comércio, para união alfandegária chegando, por fim, ao mercado comum. Na América Latina, em contraste, o Tratado de Montevideu (1960) que criou a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), e de pois a ALADI (Associação Latino Americana de Integração — 1981) não passou do plano das intenções diplomáticas. Prevaleceu, nestas três últimas décadas, a força dos militares no governo — o período da guerra fria e a dos economistas na administração pública — o auge da visão Cepalina.

Convertidos pelos ventos hemisféricos da democracia e do liberalismo, os países da América Latina decidiram se aproximar de outras nações através da formação de blocos regionais, na esperança de construir parcerias estratégicas. O objetivo ambicioso do Mercosul é alcançar a formação de um mercado comum já em 1995, quando se prevê até mesmo a formação de um Parlamento multilateral.

O entusiasmo dos parceiros latino-americanos em relação ao Mercosul só é comparável à negligência afável dos brasileiros. O interesse do Uruguay e do Paraguay se explica facilmente: o intercâmbio

intraregional alcança quase 50% de suas trocas comerciais, na Argentina essa porcentagem cai para 15%, e no Brasil, para apenas 5%. Além do mais, sendo aquelas duas economias pequenas e abertas sentem, com rapidez e intensidade, os altos e baixos das políticas internas dos seus vizinhos maiores.

A Argentina aposta firme no Mercosul porque está na frente em termos de liberalização e estabilização. A força política de setores tradicionais — especialmente o agropecuário e o financeiro — ajudou a estabelecer, em pouco tempo, tarifas (médias) aduaneiras inferiores a 10% (no Brasil ainda ultrapassam a 40%) e a promover um rigoroso ajuste fiscal, monetário e cambial.

O Brasil é o menos comprometido com o Mercosul. Além de ter peso específico próprio (mercado consumidor e parque industrial), ser uma economia fechada (as importações não alcançam 5% do PIB) e permanecer elevada a proteção industrial, o governo não conseguiu controlar a sua caótica situação macroeconômica.

Voltar-se de costas ao Cone Sul só porque 80% dos seus parceiros comerciais estão acima do Equador seria um erro estratégico do Brasil. Em primeiros lugar, porque as nações desenvolvidas já se integraram econômica e, em alguns casos, politicamente, e qualquer concessão desses blocos virá agora a partir de pressões de blocos regionais. Portanto, é menos difícil para a América Latina reverter a queda de 8,5% para 3,5% da sua participação no comércio internacional se utilizar das vantagens de negociação em bloco da integração econômica. De fato, a diplomacia multilateral do GATT tem sido absolutamente incapaz de negociar pontos fundamentais que interessam, particularmente ao Brasil, como os subsídios aos produtos primários nos países industrializados.

A maior vantagem da integração, contudo, reside na necessidade de harmonizar políticas de estabilização para ingressar no mercado comum. Neste particular, o Brasil está atrasado, e corre o risco de deixar passar mais essa oportunidade para diminuir as suas incertezas macroeconômicas. Ao contrário dos demais países do Mercosul, o governo Brasileiro não tem ainda uma moeda confiável; tanto é verdade que nesses países a monetização do influxo de capitais brasileiros (especulativos ou não) é uma fonte não desprezível de inflação.

A harmonização das políticas fiscal, monetária e cambial exige uniformidade e estabilidade nas regras do jogo. Assim, antes de fixar uma agenda para estabelecer o livre trânsito de mercadorias, serviços e pessoas, uma tarifa externa comum, a padronização dos mercados de capital e a homogeneização dos serviços públicos, o governo precisa reduzir a inflação para níveis toleráveis. O Brasil, não só está em último lugar na fila, como não oferece, a curto prazo, esperança de nor-

malidade. Maior aproximação e comprometimento com o Mercosul pode ser a âncora que faltava para estabilizar os preços.

#### ABSTRACT

*Beginning with the historical panorama, this article studies economic shocks and stabilization programs, with an analysis of the "businessman" State, of the Collor Plans I and II and the questions surrounding "governability". It discusses the opening of the economy, its deregulation and consequent liberalization. It concludes with a positive expectation in terms of the "mercosul", although it recognizes the difficulty for Brazil to solve essential questions in the short run.*

**Key-words:** *Economy; stabilization plans; governability; inflation; macroeconomy; liberalization; Mercosul.*

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central, Diretoria de Mercado de Capitais. Projeto de Reformulação do Mercado de Capitais. Brasília, documento interno, maio 1989. PELAEZ, C. M. e SUZÍGAN, W. História Monetária do Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1976. pp.336-67. (Série Monográfica, 23)
- HEYMANN, D. e NAVAJAS, F.. Fiscal Policies in High Inflation Economies: a Macro Perspective. Paper presented at the Conference of the International Institute of Public Finance, Buenos Aires, agosto 1989.
- SIMON, H. C. Personal Income Taxation. The University of Chicago Press, Chicago, Midway Reprint, 1980.
- OLIVEIRA, J. T. e COSTA, I. Del Nero da. O Imposto Territorial Rural – Avaliação Econômica. Relatórios FIPE, 1979.
- LONGO, C. A. Considerações sobre a Autonomia dos Municípios. Revista Econômica do Nordeste, 11 (2), abr/jun. 1980.
- LONGO C. A. Brazil: monetary and financial system. The New Palgrave Dictionary of Money and Finance (no prelo).
- FRIEDMAN M. The Case for overhauling the Federal Reserve. Challenge, jul-agos/1985. pp. 4-12.
- SIMONSEN, M. H. Inflação: Gradualismo versus Tratamento de Choque. Rio de Janeiro, APEC, 1970. Revista Economist, nov. 7, a dez. 12, 1987. Revista Economist, "Liberating Central Bankers", fev. 1990, p. 86-88.
- RIBEIRO, C. J. Sistema da Administração de Terras no Brasil. INCRA. Documentos. Simpósio Internacional de Experiências Fundiária. Salvador, Bahia, agosto 1984. Siderbrás – Siderúrgica Brasileira S/A., Situação Econômica Financeira da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, jun/89, Brasília, DF (Documento de circulação interna). Siderbrás, ibid. pp.8-9.
- VARSANO, R. O. O Imposto Predial e Territorial Urbano: Receita e Equidade de Adequação aos Municípios. Pesquisa e Planejamento Econômica, 7 (3): 581-622, dez. 1977; e F. A. Rezende da Silva. Financiamento do Desenvolvimento Urbano. Pesquisa e Planejamento Econômico, 3 (3): 543-84, out/1973.
- ZANATTA, O. Titulação de terra Rural no Brasil. INCRA. Documentos Simpósio Internacional de Experiência Fundiária – Salvador, Bahia, ago/1984, 10-17. p.12.