

Revista

Cadernos de Finanças Públicas

03 | 2024



TESOURONACIONAL

“GARANTIR O LEGADO”: ESTRATÉGICAS E PRÁTICAS PARA O EQUILÍBRIO FISCAL NO ESPÍRITO SANTO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Rogério Zanon da Silveira

Universidade Federal do Espírito Santo

Adriano Frossard Rasseli

Universidade Federal do Espírito Santo

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender fatores que mais concorreram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo no período de 2003 a 2023. O referencial é a teoria macroeconômica que fundamenta a política fiscal, associado às bases da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. Foi utilizada a técnica da análise de conteúdo em seu viés qualitativo para interpretar entrevistas a gestores públicos com protagonismo na condução da política fiscal capixaba. Os fatores principais identificados foram: influência política predominantemente favorável ao equilíbrio fiscal; cultura da responsabilidade fiscal; equipe técnica qualificada; cumprimento de regras fiscais; adoção de orçamento realista e equilibrado; medidas de controle e redução de gastos públicos; investimento em tecnologia da informação; e esforços para aumento de receitas tributárias. O trabalho contribui com reflexões teóricas sobre o tema equilíbrio fiscal e sobre o papel do Estado na política fiscal e na economia.

Palavras-Chave: Política Fiscal. Equilíbrio Fiscal. Finanças Públicas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5
3. METODOLOGIA	7
4. INTERPRETAÇÕES E RESULTADOS	9
4.1. “A LRF É UMA RECEITA DE BOLO”, MAS “A LIDERANÇA POLÍTICA É FUNDAMENTAL!”	10
4.2. “CULTURA DE EQUILÍBRIO FISCAL: PRINCÍPIOS, MÉTODOS E MEIOS”	12
4.3. “PESSOAS QUALIFICADAS: É MONTAR UMA EQUIPE”	14
4.4. “UMA RECEITA MODERNA: FICAMOS SEMPRE ENTRE OS PRIMEIROS”	15
4.5. “O QUE PODERIA TER SIDO FEITO E O QUE A FAZER: GARANTIR O LEGADO”	17
5. SÍNTESES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	18
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	22

1. INTRODUÇÃO

A política fiscal vem ganhando importância nas discussões sobre política econômica ao redor do mundo devido principalmente a desafios postos a partir da crise financeira de 2008. Os tópicos dessa agenda de discussões enfatizam o dilema entre o estímulo fiscal em um ambiente de forte desaceleração econômica global e a consolidação fiscal em um contexto de grave crise das finanças públicas nas principais economias desenvolvidas (Benício et. al, 2015). No caso do Brasil não tem sido diferente e esse debate vem se intensificando cada vez mais em meio a um cenário econômico desafiador, resultado de déficits sucessivos no setor público.

Ao longo dos últimos vinte anos, o Estado do Espírito Santo vem apresentando contas públicas organizadas e uma situação fiscal relativamente melhor que a maioria das unidades federadas, como mostra a classificação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre Capacidade de Pagamento do Estado (CAPAG), que visa concessão de aval e garantia para contratação de operações de crédito. Nessa classificação, o Espírito Santo vem recebendo “Nota A” desde 2012, seguidamente, o que indica avaliação de sua situação fiscal como excelente.

O problema desta pesquisa se insere nesse contexto e consiste na seguinte pergunta: que estratégias e práticas mais contribuem para o equilíbrio das finanças públicas? O objetivo é compreender fatores que mais concorreram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo nas últimas décadas, com ênfase no período de 2003 a 2023. O referencial teórico que baseia esta pesquisa é a teoria macroeconômica que fundamenta a política fiscal, associado à contextualização da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. A abordagem metodológica utilizada foi qualitativa, por meio de entrevistas a técnicos e gestores com protagonismo na condução da política fiscal capixaba no período pesquisado, e com o uso da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2008; Franco, 2021).

A pesquisa se justifica pela relevância desse tema para as Ciências Econômicas. A política fiscal e seus componentes como gastos, tributação, déficit, dívida pública, orçamento, entre outros, estão presentes em grande volume nas discussões sobre economia mundial e local. No caso do Brasil, a presença do tema também é marcante, e se destacam as análises conjunturais como o debate sobre o *déficit* público e a inflação na década de 1980 e sobre a dívida pública e sua sustentabilidade na década de 1990 (Giuberti, 2012), com outros desdobramentos ao longo do início deste século.

O recorte temporal aplicado na pesquisa se justifica pela introdução no federalismo fiscal brasileiro da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF). Implantada com o objetivo principal de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas nos diferentes níveis de governo, a LRF trouxe uma série de diretrizes gerais com o objetivo balizar as autoridades na administração das finanças públicas dos níveis central, estadual e municipal (Giambiagi e Além, 2011).

Para fins de alcance de seu objetivo, este artigo está dividido em cinco partes. A primeira é esta introdução. Na segunda parte é apresentado o referencial teórico. A terceira seção é dedicada à metodologia. Na quarta parte, são evidenciados os resultados da pesquisa e, na quinta seção, são apresentadas as conclusões do estudo, suas principais contribuições, limitações, e sugestões para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A maneira como a sociedade e os *policymakers* interpretam a noção de equilíbrio orçamentário tem sofrido algumas transformações ao longo dos tempos, mas a visão dominante entre os economistas ortodoxos é coerente com a ideia difundida ainda pelos liberais do século XIX de que o governo deve se comportar como uma família, não gastando mais do que arrecada (Gobetti, 2008). A maioria dos modelos atuais de equilíbrio fiscal está associada a uma concepção neoclássica que identifica a criação adicional de moeda para financiar os gastos públicos como sendo a causa principal da elevação da inflação. Esse diagnóstico está relacionado à crença na Lei de Say e na neutralidade da moeda, no curto ou longo prazo (Davidson, 1991). Grande parte das políticas fiscais expansionistas do período pós-guerra se inspirava na posição de Keynes (1933, 1982) sobre a necessidade de o governo intervir ativamente na economia para manter a demanda efetiva em períodos de maior incerteza, em que os agentes privados revelam maior preferência pela liquidez e retraem seus investimentos (Gobetti, 2008). Com base em questionamentos levantados por Keynes (1933, 1982), a teoria ortodoxa dominante chegou ao consenso neoclássico (síntese neoclássica) e incorporou a sua estrutura teórica a determinação do produto pela demanda, no curto prazo, quando não há ajustes no nível de preços (Giuberti, 2012).

Do pós-guerra ao início da década de 1970, o paradigma keynesiano expresso no modelo IS-LM dominou o cenário macroeconômico, atingindo o seu auge em meados da década de 1960. Com o tempo, veio a queda do paradigma keynesiano marcada por duas críticas. Uma de Milton Friedman, no final da década de 1960, e a outra de Robert Lucas Jr., no início da década de 1970. Ambos os autores apontaram para a ineficácia da política keynesiana de estímulo à de-

manda num momento em que as economias desenvolvidas vivenciavam um período de inflação alta conjugada com baixo crescimento econômico (De Vroey, 2010).

Apesar de a teoria heterodoxa sugerir outras possíveis explicações para esse fenômeno, como os choques de oferta e a falta de evidências convincentes sobre os efeitos inflacionários do *Welfare State*, nos anos 70, emergiu uma nova hegemonia no pensamento econômico, que identificava na discricionariedade das políticas monetária e fiscal um risco para o equilíbrio macroeconômico. Esse ponto de vista foi originalmente apresentado por Friedman (1953) e depois reciclado por Lucas (1972) e por autores da escola das expectativas racionais.

No que tange à política fiscal, os novos clássicos concluem que não há espaço para o seu uso como política de estabilização, uma vez que o objetivo da política deve ser o controle da inflação que, por sua vez, é vista como um fenômeno monetário. Entretanto, isso não significa que a política fiscal não afete as variáveis reais da economia, pois variações na tributação e no gasto podem afetar o consumo e o investimento, alterando assim o nível de emprego e produto no curto prazo, mas não necessariamente esses efeitos serão os mesmos descritos pela teoria keynesiana (Giuberti, 2012).

O regime de metas fiscais tem origem na teoria Novo-Clássica, emergente no cenário do debate macroeconômico mundial nos anos 1970, que radicalizou a crítica empenhada por Milton Friedman e pelo monetarismo ao papel da política fiscal na garantia do crescimento e do emprego. Essa teoria se assentou sobre uma série de novos pressupostos que levaram à conclusão de que não há espaço para o desemprego involuntário na economia e que os salários se ajustam de forma a garantir a taxa natural de desemprego (Rossi, 2015).

A recomendação política que deriva da teoria neoclássica é que o governo deve ficar sujeito a uma restrição orçamentária intertemporal de forma a perseguir um equilíbrio fiscal permanente. Adicionalmente, dada a importância das expectativas dos agentes e da sua capacidade preditiva, a transparência na definição e gestão do regime econômico é de crucial importância. As autoridades devem buscar conquistar a confiança dos agentes privados e evitar discontinuidades que causem distúrbios econômicos. O receituário dos novos clássicos coloca em pauta a questão da meta fiscal e da credibilidade como premissa fundamental da condução da política econômica (Lopreato, 2011).

Desde o início da década de 1990, muitos países têm adotado mecanismos de restrição fiscal para evitar a utilização irresponsável dos recursos públicos. O caso mais evidente foi o Tratado de Maastricht, assinado pelos países da União Europeia em 1992. Outros dois exemplos de regras fiscais de orçamento equilibrado são o *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990,⁶

adotado pelos Estados Unidos e o *Fiscal Responsibility Act* (FRA) de 1994, adotado pela Nova Zelândia. Enquanto o BEA focava em controlar os gastos e receitas públicas, ao invés de estabelecer metas de déficit e dívida, o FRA estabelecia normas de transparência. Assim, ambos os países lograram sucesso em promover a disciplina fiscal de formas diferentes da adotada pelos países da União Europeia (Gobetti, 2008; Menezes, 2006).

Essas três experiências, principalmente a neozelandesa, tiveram importante influência na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (LRF). Apesar das diferenças de enfoque, os proponentes de regras fiscais em geral reivindicam a relevância “normativa” do trabalho seminal de Barro (1979) e de Lucas e Stokey (1983) sobre o ciclo econômico e o equilíbrio intertemporal do orçamento de governo. No entanto, desenvolvem uma teoria “positiva” baseada na necessidade de impor limites e restrições institucionais para neutralizar um suposto viés gastador dos governantes. Essa necessidade existiria, segundo os defensores das regras fiscais, porque os déficits públicos estariam se perpetuando em diversos países mesmo nos momentos de paz e prosperidade, quando, pela lógica da teoria dos ciclos econômicos, deveria haver superávits (Gobetti, 2008). Lembrar nesse contexto a volta do pensamento keynesiano com a irrupção da crise financeira global de 2008 (Afonso, 2012).

No Brasil, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi introduzida no federalismo fiscal brasileiro a LRF com o objetivo maior de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas nos diferentes níveis de governo. Assim como a pioneira congêner neozelandesa (FRA), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi inicialmente adotada com fins de combate à inflação (Souza, 2007). A promulgação da LRF ocorreu logo após o episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, que resultou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25 dos 27 estados brasileiros pelo Governo Federal.

A LRF é bastante detalhada em termos de conteúdo, especificando a natureza das políticas fiscais a serem adotadas pelos governos e os procedimentos operacionais necessários à garantia do cumprimento da regra, além dos padrões de transparência e penalidades financeiras (Souza, 2007). A questão da transparência é contemplada com a obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) por todos os Poderes, bem como a entrega ao final de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal (Giuberti, 2006).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. Segundo Creswell (2010), nesse tipo de pesquisa pretende-se interpretar os acontecimentos e entender relações existentes entre os constructos sob a ótica do pesquisador. Para atender ao objetivo deste estudo, a técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista semiestruturada por pautas (Gil, 2008), que consistiram dos seguintes assuntos: práticas de política fiscal que contribuiriam para a situação atual de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo; visão sobre equilíbrio fiscal sob as óticas da receita e da despesa; a influência do fator chamado de política; a LRF e a importância das regras fiscais.

Os sujeitos de pesquisa entrevistados foram pessoas com conhecimento e atuação na área de finanças públicas estaduais, pessoas que fizeram ou fazem parte de equipes econômicas dos governos do período pesquisado, ou que tiveram relação de protagonismo com participação técnica e/ou política na condução da política fiscal capixaba, escolhidas a critério do pesquisador. Como técnica de pesquisa foi usada a análise de conteúdo (Franco, 2021; Bardin, 2008). Bardin (2008) a define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos objetivos de transcrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos a essas mensagens.

A análise de conteúdo típica é um processo de três etapas. A primeira fase é chamada de pré-análise e diz respeito à organização do material, escolha dos documentos e determinação de objetivos. A segunda etapa é a exploração do material, momento em que é realizado um estudo mais profundo da documentação e das informações obtidas via aplicação dos instrumentos de pesquisa. A terceira fase é a do tratamento das informações e dos resultados, com vistas a responder o problema de pesquisa Bardin (2008).

Segundo Bardin (2008) e Franco (2021), algumas regras devem ser obedecidas na aplicação da técnica para a obtenção de resultados. Nesse sentido, as categorias de análise definidas devem atender aos seguintes critérios: homogeneidade, exaustão, exclusividade, objetividade e pertinência. Nesta pesquisa, as categorias de análise foram definidas durante o processo de pesquisa. A pesquisa ocorreu em seis etapas: primeiramente, foi feita a seleção dos sujeitos de pesquisa; a segunda etapa consistiu da realização das entrevistas por pautas com as pessoas selecionadas; na terceira etapa foram transcritos os conteúdos das entrevistas realizadas; na quarta etapa foi feita a leitura e categorização das unidades de registro por meio da análise de conteúdo; na quinta etapa foi realizada a interpretação das informações obtidas e sua organização em categorias com vistas ao atendimento do objetivo da pesquisa.

Uma vez que as informações produzidas na pesquisa são tratadas de forma confidencial, visando garantir o anonimato de cada participante, seus nomes foram substituídos por pseudô-

nimos, com indicação de seus cargos. Nos entrevistados foram: Marcos, Secretário de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo e Auditor de carreira do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Ronaldo, Subsecretário de Estado de Orçamento da Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo e Analista de Planejamento e Orçamento de carreira do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Bianca, Assessora Especial da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo e servidora de carreira da Secretaria de Saúde do Espírito Santo.

Julieta, Economista, foi Subsecretária do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo e Consultora do Tesouro Estadual de carreira da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo. Zeca, Subsecretário do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo e Consultor do Tesouro Estadual. Arnaldo, Assessor Especial Fazendário da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo e Consultor do Tesouro Estadual. Oscar, foi Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo atuou como Professor e empresário no ramo de consultoria de negócios. Luiz Eduardo, Economista e Assessor Especial Fazendário da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo. Da Costa, atual Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo, servidor de carreira Auditor Fiscal da Receita Estadual e, por fim, Sara, servidora auditora fiscal de carreira da Secretaria de Estado da Fazenda.

4. INTERPRETAÇÕES E RESULTADOS

A primeira categoria apresentada está associada às regras fiscais. Nesse tópico é detalhado o papel desempenhado pelas normas fiscais, de maneira geral, e pela LRF, de maneira específica, na gestão das finanças públicas e na política fiscal. A segunda categoria é “a influência política”. Na seção, são discutidas impressões sobre como as relações políticas afetam a política fiscal. Em seguida aparecem outras categorias associadas a fatores e práticas de política fiscal que mais contribuíram e que menos contribuíram para o equilíbrio fiscal.

Uma outra categoria trata de perspectivas para o futuro da política fiscal no Estado do Espírito Santo, em que são tratadas melhorias que podem ser adotadas e correção de rumos. Mais ao final, aparecem aspectos importantes como transparência e participação da sociedade na gestão de finanças públicas que, ainda que previstos em normas, precisam ser efetivamente postos em prática na opinião dos entrevistados.

Durante a pesquisa, foi recorrentemente destacado por alguns o contexto histórico que antecede a implantação da LRF. Oscar, por exemplo, foi enfático ao tratar sobre o assunto. Para

ele, os ingredientes de controle que foram institucionalizados pela LRF tiveram suas bases lançadas anteriormente num processo de aprendizado evolutivo: “O mundo existia antes da Lei de Responsabilidade Fiscal! Então, todos os ingredientes de controle que a União impôs aos Estados já estavam presentes antes da Lei de Responsabilidade Fiscal! Isso é importante dizer”.

Ronaldo também realizou uma contextualização histórica do período anterior à implantação da LRF no Brasil, destacando, assim como Oscar o fez, o que ocorria antes da implantação do Plano Real em 1994, um grau de organização muito baixo na gestão das finanças públicas e a utilização da inflação como uma forma de equilibrar o caixa do governo: “a inflação ajudava e muito aqueles que nos precederam na tarefa de gerir as finanças públicas, seja pelo imposto inflacionário, seja pela postergação de cumprimento de compromissos”.

Ao evocar a importância da nova mentalidade surgida na condução da política fiscal com o Plano Real, Oscar destacou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), instituído pela Lei nº 9.496/1997. Em sua opinião, o PAF consistiu em componente essencial à implantação da LRF, ressaltando ainda a impossibilidade de compreensão da LRF sem antes entender particularmente o passado pós Plano Real.

4.1 “A LRF é uma receita de bolo”, mas “a liderança política é fundamental!”

Um dos aspectos mais importantes trazidos pela LRF enquanto contribuição para gestão das finanças públicas e condução da política fiscal nos Estados e Municípios na opinião dos entrevistados: o aspecto de que a lei continha critérios bastante objetivos: “A gente costumava dizer que a LRF é uma “receita de bolo”, diz Ronaldo. Ou seja, tem uma regra ali colocada, basta que o gestor se enquadre naquela regra”.

Uma abordagem bastante objetiva e igualmente interessante sobre a LRF foi a de Zeca. Ele considera que a lei é importante, mas uma gestão intensiva das finanças públicas do Estado é essencial. Marcos, por sua vez, ao abordar o tema da LRF, por mais que não tenha negado sua importância e as contribuições que foram trazidas pela lei, focou sua análise muito mais na insuficiência da lei para garantir o equilíbrio fiscal: “A Lei de Responsabilidade já deu mostra de esgotamento e de ser insuficiente em crises que tiveram um efeito nos estados de provocar situações fiscais de grande desequilíbrio”. Da Costa também considera a LRF fundamental para o equilíbrio fiscal nos dias de hoje: “hoje o gestor tem de atuar dentro de margens legais, se sair, por sofre sanções.

Em diversos depoimentos dos entrevistados ficou mostrado o quanto eles consideram

relevante a existência de regras fiscais para estabelecer metas, disciplinar a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal nos estados. Tal posicionamento evidencia alinhamento com elementos da teoria econômica ortodoxa não monetarista de Friedman (1953) e com a teoria Novo-Clássica de Lucas (1972) que introduziu o conceito do regime de metas fiscais. Algumas das sugestões para o aperfeiçoamento das regras fiscais tratam da busca pela sustentabilidade fiscal intertemporal, conceitos esses afirmados também na teoria econômica ortodoxa com a disciplina fiscal defendida pelos economistas da Síntese Neoclássica.

Durante a pesquisa, foi enfatizado o papel fundamental que “a influência política” tem sobre a gestão fiscal. Ronaldo chamou a atenção para a dificuldade que o “gestor público maior, presidente, governador ou prefeito” pode enfrentar ao adotar uma política fiscal responsável de ajuste, por exemplo. As decisões de gestão fiscal tomadas podem resultar em impopularidade: “A necessidade de você fazer um ajuste nas suas contas gera como consequência um impacto político negativo, a imagem política pode inclusive ficar comprometida”.

Julieta defendeu que qualquer elevação de despesa do Estado deve passar obrigatoriamente pela área técnica, caso contrário, “ele vai pro buraco”, uma vez que os políticos não suportam a pressão social e a possível impopularidade advinda da negação de um pleito da população”. “Os técnicos”, assim, em sua opinião, suportam decisões políticas impopulares, ao mesmo tempo em que sustentam “os argumentos do representante político para a sociedade de que determinada medida não pode ser levada a cabo em razão de lei não permitir”.

Oscar enfatizou a impopularidade que seria enfrentada por um governador que, num contexto de restrição fiscal e falta de recursos financeiros, fosse obrigado a paralisar obras de asfaltamento em um município do interior do Espírito Santo, por exemplo. Para ele, a forma de solucionar esse tipo de problema passa pelo trabalho de diálogo com a sociedade, um trabalho “chinês” de “pregação”, em suas palavras. “Eu acho que é a via da política mesmo, da “pregação”, é um trabalho “chinês”. Penso que é por aí, pois ainda que se tenha servidores e um corpo técnico qualificado, é fundamental a autonomia para se trabalhar e, nesse ponto, o estado não têm um histórico de ingerência de governo no trabalho da Fazenda”, diz Da Costa.

Arnaldo acredita que “talvez alguns Estados não façam uma boa gestão fiscal justamente pela atuação de algumas forças políticas, muitos poderes”. Bianca, com sua experiência de mais de 25 anos atuando na Subsecretaria de Orçamento do Espírito Santo, ressaltou a importância da liderança do Chefe do Poder Executivo frente aos demais Poderes (Legislativo e Judiciário) para que ele tenha governabilidade e possa desenvolver da melhor maneira a política fiscal e a política econômica. Na mesma linha foi Marcos: “Quem estabelece seu programa de governo,

coloca a meta, coloca os objetivos, é a liderança maior, é o Governador do Estado!”.

Julieta começa afirmando que o Espírito Santo sempre cumpriu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF): “Lá atrás, em 1997, quando se assinou o Programa de Ajuste Fiscal, isso mostrou pro Estado a necessidade de você ter um controle da dívida! E o estado nunca deixou de cumprir o Programa de Ajuste”. Oscar, ao analisar dados do resultado orçamentário do Estado do Espírito Santo de 1995 a 2002, concluiu que, mesmo durante o Governo de José Inácio (1999-2002), um “desastre administrativo” em sua opinião, já havia responsabilidade fiscal e o Estado buscava cumprir as regras fiscais do PAF de 1997.

Arnaldo foi categórico ao dizer que o Estado do Espírito Santo aplicou pragmaticamente os dispositivos constantes nas regras fiscais, em alguns governos de maneira mais intensa, em outros menos. Há consenso de que o cumprimento das regras fiscais nas últimas décadas foi aspecto fundamental ao equilíbrio fiscal. No período pesquisado, o Espírito Santo passou por seis governos: José Inácio, de 1999 a 2002 e depois pelos governos de Paulo Hartung e Renato Casagrande, que se revezaram por vinte anos, no período de 2002 até o ano atual de 2024, com Renato Casagrande no governo.

Entretanto, para contextualizar o cenário político desse período, Oscar achou importante realizar uma análise sobre governos antecedentes. Segundo ele, os problemas enfrentados no início dos anos 2000 no Governo José Inácio tiveram origem ainda na forma como o estado recepcionou a Constituição de 1988, e na sucessão de governadores politicamente fracos que abriram espaço para que os Poderes Legislativo e Judiciário ganhassem influência, o que acabou por fortalecer a má política.

4.2. “Cultura de equilíbrio fiscal: princípios, métodos e meios”

Durante as entrevistas, outro fator destacado foi a construção de uma cultura da responsabilidade fiscal na administração pública. Ronaldo, mencionando sua experiência no Ministério de Planejamento durante a implantação da LRF, destacou a dificuldade que foi fazer a administração pública compreender a mudança cultural que deveria ocorrer: “se a mudança cultural é algo difícil, nesse aspecto a gente teve uma dificuldade grande de fazer a administração pública compreender que o momento havia mudado”.

Luiz Eduardo ressaltou que o sucesso de uma instituição pública na busca do equilíbrio fiscal baseia-se, dentre outros fatores, na adoção de valores culturais, princípios que seriam aqueles mesmos que estão na própria Constituição brasileira: “o sucesso de ter o equilíbrio

fiscal, ele tem que estar baseado em um tripé: princípios, métodos e meios. Certo?” Menciona ainda a Constituição Federal: “Os princípios da administração pública: responsabilidade, economicidade, transparência. Então, esses são os princípios, certo? São os valores culturais”.

No caso específico do Espírito Santo, a cultura da responsabilidade fiscal foi colocada como um pilar da gestão, na opinião de Marcos. Para ele, o primeiro ponto foi a compreensão que “sem o equilíbrio fiscal, não há política de desenvolvimento possível. Não ter despesas acima de receitas. A regra de ouro da responsabilidade fiscal. Mais do que isso, Oscar salientou a essência de “estabelecimento de uma filosofia para a Política Fiscal no Espírito Santo”.

Julieta, remetendo ao período em que esteve à frente da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria da Fazenda, abordou a cultura da responsabilidade fiscal no estado demonstrando que sempre houve um bom relacionamento entre as diversas Secretarias do Estado no sentido de compreender a importância da manutenção do equilíbrio fiscal e aceitar, por exemplo, suspensão de um projeto importante quando da indisponibilidade de recursos financeiros: “E nós na Secretaria da Fazenda sempre tivemos uma boa relação com todas as Secretarias do Estado... não existiam aquelas “picuinhas”, brigas, entendeu?”. A fala de Julieta demonstra que as relações entre os “técnicos” e a cultura da responsabilidade fiscal foram se consolidando como um fator fundamental na construção de um cenário de equilíbrio fiscal no estado: “uns governos podem até terem sido mais “frouxos” que outros em termos fiscais, mas não conseguiram passar de certos limites pela vigília permanente dos técnicos”.

Outro destaque que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal no Espírito Santo foi a constituição de equipes técnicas qualificadas para exercer a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal do Estado. Julieta, referindo-se ao período em que ingressou na Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Fazenda no final da década de 1990, retratou a realidade que encontrou e as dificuldades iniciais enfrentadas, pois não contava com a estruturação de uma equipe técnica profissionalizada para gerenciar as finanças públicas do Estado: “Então, você tinha na Secretaria da Fazenda, você tinha a Receita mas não tinha um Tesouro. Você não tinha equipe, você tinha pessoas que eram nomeadas para cargos comissionados e que mudava a gestão, mudava o cargo, e as pessoas carregavam a história”.

Para ela, os principais responsáveis por essa realidade da época eram os gestores que passavam pela Secretaria da Fazenda e buscavam olhar muito pelo lado da Receita Estadual, deixando a gestão das finanças públicas e o Tesouro Estadual “esquecido”. Segundo ela, esse cenário começa a mudar na década de 2000 com a reestruturação do Tesouro Estadual, a entrada de novos servidores efetivos na carreira de Consultor do Tesouro Estadual e a constituição

de uma equipe técnica qualificada para exercer a gestão das finanças públicas e a condução da política fiscal do Espírito Santo: “Equipe e criar carreira. Os gestores iam passar, mas a equipe e o conhecimento estariam ali.

4.3. “Pessoas qualificadas: é montar uma equipe”

De maneira semelhante, Luiz Eduardo também enalteceu a “oxigenação” com a entrada de novos servidores na carreira de Consultor do Tesouro Estadual em 2008 e ressaltou a importância desses profissionais para a gestão profissionalizada das finanças públicas e como meio para o equilíbrio fiscal” Para se chegar ao equilíbrio fiscal você tem que ter os meios! Os meios são os recursos, esses recursos são o que? São os recursos humanos!”. Marcos exaltou o papel desempenhado pela equipe de servidores da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado e sua importância na “prática operacional do dia-a-dia” para garantir o equilíbrio fiscal.

De maneira similar, Bianca afirmou que o ajuste fiscal do Espírito Santo começou justamente com a adequação do orçamento. Segundo ela, a partir da LRF, o orçamento do Estado sofreu uma queda vertiginosa para se adequar à sua real capacidade de arrecadação de receitas: “O arrocho no orçamento, a forma de controlar o gasto dando foco no orçamento do Estado, prendendo ali as despesas, e isso faz com o quê? Se você prende no orçamento, não tem como você liberar a questão financeira”.

Outra prática de política fiscal que exige pessoal técnico muito preparado e que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal foi o controle e a redução dos gastos públicos. Julieta, por exemplo, enalteceu a relevância do controle intensivo do fluxo de caixa do Estado realizado pela Secretaria da Fazenda. Para ela, ter “olhado com lupa” o fluxo de caixa foi um dos aspectos mais positivos que contribuíram para o equilíbrio fiscal no Espírito Santo: “foi a gente ter olhado com “lupa” o fluxo de caixa do Estado”. Julieta exemplificou como esse controle intensivo do fluxo de caixa colaborava para a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado: “se houvesse uma frustração de receitas, as despesas eram reduzidas ou mesmo contingenciadas”.

Em sua reflexão, destacou que sempre existiu um Grupo de Acompanhamento da execução financeira do Estado justamente para exercer esse controle das despesas: “Aí vamos supor que você chegasse à conclusão de que aquela receita inicialmente prevista, não ia se realizar durante o ano, e você olhava aquele orçamento que já estava aberto, o que acontecia? Você via a necessidade de reduzir ou mesmo contingenciar alguma coisa, porque se você não contingenciasse alguma coisa daquilo ali, nós íamos ter déficit no final do ano”.

De maneira mais específica e de grande impacto, uma das medidas de controle dos gastos públicos citadas por alguns dos entrevistados foi a reestruturação do sistema previdenciário ocorrida em 2004 no Espírito Santo: “instituiu-se o Fundo Previdenciário para providenciar a aposentadoria dos servidores públicos que ingressaram no Estado a partir de 2004 e o Fundo Financeiro para os que ingressaram antes dessa data”. Luiz Eduardo considera também essa medida como um grande marco que contribuiu para o equilíbrio fiscal no Estado.

Da Costa salienta que “no dia-a-dia é preciso pensar em equilibrar um bom nível de investimento, arrecadação e despesa: “Hoje nosso estado é bem equilibrado, digo, principalmente, pela capacidade de nossos profissionais, na receita e na despesa. E isso aliado ao forte investimento em tecnologia de informação, faz uma gestão fiscal de qualidade”.

4.4. “Uma Receita Moderna: ficamos sempre entre os primeiros”

Uma prática de política fiscal que contribuiu para situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo foi o aumento da arrecadação de receitas por meio dos esforços de modernização na gestão tributária, encerramento de regimes fiscais especiais, investimento em pessoal, melhorias no ambiente de negócios para maior atração de investimentos e aperfeiçoamentos na relação com os contribuintes. Oscar abordou essa temática se referindo ao período em que esteve à frente da Secretaria da Fazenda a partir de 2003. Explicou que o cenário econômico no Brasil era favorável e as receitas da maioria dos Estados cresceram, entretanto, no Espírito Santo esse crescimento da arrecadação foi muito mais expressivo devido a “algumas coisas diferentes”: “a receita do Estado evoluiu muito bem, aqui é o governo Lula, é o “milagre” do Lula, aqui a receita cresceu um horror. Então, o ajuste fiscal do Espírito Santo como da maioria dos Estados, ele se beneficiou desse ciclo econômico favorável”.

Oscar relatou que a conjuntura econômica, de fato, ajudou naquele momento, entretanto, afirmou veementemente que o Espírito Santo poderia ter desperdiçado aquela oportunidade como vários outros Estados brasileiros e não o fez: “O Espírito Santo aproveitou e muito bem aquele momento”. Marcos também discutiu o esforço de ampliação da arrecadação com a eliminação de uma série de benefícios fiscais ocorrida em 2003. Ao tratar sobre o tema, Zeca focou sua análise na modernização da gestão tributária, iniciada ainda nos idos dos anos 1980. Houve, então, desburocratização e utilização intensiva de tecnologia pela Receita Estadual no Espírito Santo, o que tem se refletido na melhoria das relações com contribuinte e na arrecadação do Estado de maneira geral, algo que avança nos dias de hoje: “Foi e, já está sendo feito há

algum tempo, é a utilização intensiva de tecnologia”.

Outra medida não tomada foi a criação de um fundo soberano para os royalties de petróleo que vinculasse essas receitas voláteis e não permanentes, permitindo que elas fossem gastas apenas com investimentos em áreas estratégicas que propiciassem o desenvolvimento econômico e social do Espírito Santo, visando inclusive gerações futuras. Ronaldo também refletiu sobre a questão dos royalties. Arnaldo, entretanto, foi mais específico, demonstrando certo descontentamento e relatando que a hipótese de criação do fundo soberano para os royalties do petróleo surgiu entre 2013 e 2014, mas acabou sendo rejeitada por decisão do governante.

Apareceram também na pesquisa opiniões o que chamaram de “futuro da política fiscal” no Espírito Santo. Arnaldo defendeu que o Estado institucionalize uma reserva de recursos financeiros para gerar uma poupança obrigatória que, em períodos de bonança, possa servir para atravessar momentos econômicos mais restritivos de queda na arrecadação de receitas: “O que precisa ter no futuro é uma reserva justamente para isso. Um apelido de “Reserva Fiscal”, “Fundo Fiscal”, alguma coisa assim”. Ao que Luiz Eduardo acrescentou: “Uma grande ideia é você institucionalizar, dentro da execução, um fundo de reserva de recursos. Mas isso aí não é reserva de contingência! É a reserva financeira! Seria uma reserva fiscal”.

Outra ação recomendada por alguns dos entrevistados foi a institucionalização das boas práticas de política fiscal adotadas, na forma de normas e instruções dos órgãos centrais. Como a criação de uma lei de responsabilidade fiscal estadual para tratar de algumas especificidades fiscais do Espírito Santo, que a LRF Federal não consegue alcançar. Para Ronaldo, essa seria uma forma de “garantir o legado”. Lembrando esse legado, Da Costa resgatou que, culturalmente, “o nosso estado é um estado que sempre busca o desenvolvimento, trabalhando em parceria com várias instituições e buscando atrair empresas. Isso começou lá nos anos oitenta, com o Fundap e continua até hoje com outras iniciativas fiscais. Sara lembra a importância desse ambiente de governança, envolvendo setores públicos e privados, “empresas, assembleia, tribunal de contas etc. Lembram também que é uma cultura enraizada no estado a de estar sempre entre os primeiros lugares em receita, algo que já vem de décadas. “A tão comentada “nota A” é um exemplo disso, um resultado alcançado ao longo de décadas, mas fruto dessa cultura herdada de outras gerações que passaram pela Fazenda”.

A respeito de modernidade fazendária, Sara levanta a preocupação da instituição com o investimento na qualidade do serviço prestado à sociedade em geral. “No ano de 2023 foi lançada a nossa plataforma do “Fale Conosco” e a gente tá sempre aprimorando esse contato direto com o cidadão”. “Um indicador que temos é o percentual de perguntas atendidas em até cinco

dias e temos um indicador de 99 a 100 por cento” lembra Sara. Ou seja, o envolvimento da sociedade em geral também é elemento importante para o equilíbrio das contas públicas. Uma sociedade bem-informada é capaz de participar, de dar opinião, e mesmo de entender medidas amenas ou duras em curso, lembram Da Costa e Sara.

4.5. “O que poderia ter sido feito e o que a fazer: garantir o legado”

Zeca também ressaltou a importância de implantação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual no Espírito Santo: “A Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual é uma medida interessante, importante, porque é uma oportunidade de o Estado complementar a Lei de Responsabilidade federal naquilo que é peculiar ao Estado em termos de receitas, em termos de despesas, podendo também aperfeiçoar alguns instrumentos”.

Ronaldo apresentou outras ideias importantes, como melhorias em instrumentos de predição da situação fiscal futura no Estado do Espírito Santo, uma vez que, quando se trata de política fiscal, quanto antes são tomadas as medidas, menor é o impacto que as medidas têm sobre as políticas públicas: “Então, acho que isso é uma fragilidade do nosso sistema ainda, de não ter bons instrumentos para fazer a predição da situação fiscal futura”. Outras questões a serem pensadas para o futuro na opinião dos entrevistados foram buscar aperfeiçoar os mecanismos de transparência da situação fiscal e fomentar uma maior participação popular na fiscalização das ações do Estado. Bianca foi uma que demonstrou preocupação nesse sentido, criticando duramente a forma atual de transparência trazida por algumas das regras fiscais vigentes: “excesso de formalidade, burocracia na forma como isso é divulgado.

A respeito de transparência, Bianca é contundente: “dizem que é divulgado para a sociedade, para mim, não é pra sociedade! É pra quem entende do negócio! É uma transparência fechada! Um formalismo só, porque de transparente mesmo, não tem nada”. Para ela, a forma de participação da sociedade também deve ser revista, pois hoje não é nem um pouco efetiva: “Na questão orçamentária, eu acho que tem que ser revista a questão da forma de participação da sociedade. Porque não basta falar que “ah meu orçamento é participativo”. E complementa: “Faz uma lei ou uma regra com participação da sociedade de forma mais dinâmica: um 0800, orçamento online, aplicativo no celular, alguma coisa mais dinâmica que não se prenda tanto às regras formais dessa legislação atual.

De maneira semelhante, Oscar também defendeu que seja se busque intensificar a participação da sociedade nas decisões do Estado, porém, por uma via que não seja a de criação de

mais regras ou legislações. Para ele, já existem muitos documentos e leis, e o objetivo deve ser aumentar a participação popular e empresarial, “vender” a ideia de uma gestão pública responsável de outra forma: “Então, é muito mais do que documento, sabe? Eu sou meio descrente desses negócios de mais documentos e regras, eu acho que é a via da política mesmo, da pregação, é um trabalho “chinês”! Participação popular, empresarial, etc., Tá bom?”.

Ronaldo, focando sua análise no caso específico do Espírito Santo, também argumentou no sentido de buscar mecanismos que aperfeiçoem a participação da sociedade na gestão pública e na política fiscal, sugerindo a criação de um conselho ou *board* com representantes da população, do governo e da academia para discutir a política fiscal e validar informações fiscais do Estado. Uma espécie de instituição fiscal independente para blindar o Espírito Santo de possíveis decisões fiscais “irresponsáveis” de governos no futuro: “Então, assim, pensando a futuro, aqui no Estado, algo como uma instituição fiscal independente”.

5. SÍNTESES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo enfatiza estratégias e práticas contribuintes para o equilíbrio das finanças públicas no estado do Espírito Santo. Em suma, na opinião dos entrevistados, entre os fatores que mais concorreram para a situação de equilíbrio fiscal no Estado do Espírito Santo nas últimas décadas: a existência de lideranças políticas favoráveis ao equilíbrio fiscal no período pesquisado; a instituição de uma cultura da responsabilidade fiscal no Estado; o investimento em pessoal e a constituição de equipes técnicas qualificadas para gerir as finanças públicas e conduzir a política fiscal do Espírito Santo; o cumprimento das regras fiscais; a adoção de um orçamento realista e equilibrado; a aplicação de medidas de controle e redução de gastos.

No campo da Receita, houve igualmente ações de destaque, com o objetivo de aumentar os esforços para alcance de recursos que dessem conta das despesas. Houve destaque para um grande esforço de modernização da área da receita, desde os anos de 1980, que passaram por períodos de investimento intenso nos anos 1990 e 2000, com desdobramentos até os dias atuais. Investimentos em estrutura física e organizacional, em inteligência fiscal também foram ressaltados. Outros como investimentos em desburocratização, visando aproximar Receita Estadual e contribuintes, otimização de julgamentos de processos e busca por mais receita oriunda de débitos inscritos em dívida ativa. Foram destacados também o aprimoramento na administração e fiscalização dos impostos sobre veículos (IPVA) e ITCMD.

No que tange a regras em âmbito nacional que atingiram os estados, é destacada a Lei¹⁸

de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000) e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) (Lei nº 9.496/1997), esta última uma regra antecedente considerada importante à LRF no Brasil. Em suma, apareceu em destaque o equilíbrio fiscal como consequência do cumprimento rigoroso de regras fiscais, como o PAF e a LRF, instrumentos que orientaram o estabelecimento de metas e boa gestão das finanças públicas, e acabaram se institucionalizando e fazendo parte de uma cultura de responsabilidade fiscal no estado.

No campo teórico, o posicionamento seguido pelo Estado, em geral, mostra alinhamento à teoria econômica ortodoxa na visão monetarista de Friedman (1953) e à teoria Novo-Clássica de Lucas (1972), que introduziu o regime de metas fiscais. Algumas das sugestões para o aperfeiçoamento das regras fiscais tratam da busca pela sustentabilidade fiscal intertemporal, conceitos esses afirmados também na teoria econômica ortodoxa com a disciplina fiscal defendida pelos economistas da Síntese Neoclássica. Essas características aparecem por exemplo, em menções à adoção de um orçamento realista e equilibrado, ao controle e redução dos gastos públicos, ao cumprimento das regras fiscais, e dos esforços para o aumento da arrecadação. Trata-se, em geral, de visões às difundidas pelos liberais do século XIX, de que o governo deveria se comportar como uma família, não gastando mais do que arrecada, e que todo déficit governamental permanente é um mal a ser combatido.

As propostas de criação de uma Reserva Fiscal e implantação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Espírito Santo também são exemplos que demonstram a importância atribuída por alguns dos entrevistados às regras fiscais. Mesmo na especificação de práticas de política fiscal que menos contribuíram para a situação de equilíbrio fiscal atual no Espírito Santo, a maioria das apontadas estão relacionadas à não observância de princípios defendidos na teoria econômico-ortodoxa. Esse comprometimento com o equilíbrio fiscal, como salientado pelos entrevistados, depende muito das lideranças políticas em cada momento. Ou seja, o fator liderança política, nas pessoas especialmente dos representantes do Poder Executivo, mas também dos poderes Legislativo e Judiciário, é condição *sine qua non* à governabilidade e à garantia de execução de uma política fiscal e econômica eficaz. No caso específico do Espírito Santo, essa trajetória foi responsável ainda pela construção e desenvolvimento de uma cultura da responsabilidade fiscal. Como ressaltado por Marcos, necessária a compreensão de que, “sem o equilíbrio fiscal”, não há política de desenvolvimento possível. Ao que Oscar chama de “estabelecimento de uma filosofia para a Política Fiscal no Espírito Santo”.

As relações entre os “técnicos” e a cultura da responsabilidade fiscal, assim como as

boas relações entre os diferentes órgãos do governo envolvidos em planejamento e gestão de receitas e despesas, foram se consolidando, governo após governo, como fatores fundamentais à construção de um cenário de equilíbrio fiscal no estado. Uns governos podem até terem sido mais “frouxos” que outros em termos fiscais, mas não conseguiram passar de certos limites pela vigília permanente dos “técnicos”, como mencionado por Julieta.

Ações mais específicas foram destacadas, como a feitura de um orçamento adequado à realidade. Um orçamento que tenha liderança do Poder Executivo, mas em parceria com os Poderes Legislativo e Judiciário, construindo uma busca do equilíbrio fiscal em conjunto. Outra considerada muito importante foi a reestruturação do sistema previdenciário ocorrida em 2004.

Ainda que o estado tenha alcançado uma situação boa de equilíbrio fiscal, foram destacadas algumas lacunas, como não ter institucionalizado uma reserva fiscal, que pudesse gerar poupança em tempos melhores. A outra foi não ter criado um fundo soberano para os royalties, vinculando essas receitas apenas a investimentos em áreas estratégicas e voltadas às gerações futuras, como o investimento maciço em tecnologias. A criação de uma Lei de Responsabilidade Estadual é ressaltada como ação importante à institucionalização de uma cultura de equilíbrio fiscal. Uma forma de garantir o legado, como fala Ronaldo.

Mecanismos de transparência e de participação popular também são bastantes exemplificados como ações que ainda estão apenas no papel, mas que não se efetivaram ainda. A crítica de Bianca é bem firme, ao dizer que não adianta apenas prever transparência e participação em normas ou leis, mas que é preciso que isso seja efetivado na prática. Como frisou também Oscar, documentos e leis “já existem aos montes”, é preciso, no entanto, colocar em prática a participação da sociedade no tema do equilíbrio fiscal. Algumas formas de participação foram levantadas, como a criação de um conselho com representantes da população e do governo, ou outros, que podem aperfeiçoar participação da sociedade na gestão pública e na política fiscal.

Em síntese, nas mais variadas recomendações aparecem também elementos relacionados a ideias econômicas ortodoxas, como na implantação de um fundo ou de uma norma interna de responsabilidade fiscal. Recomendações que mostram a importância atribuída às regras fiscais, ao estabelecimento de metas e à garantia de um equilíbrio fiscal intertemporal, aspectos que são defendidos por economistas no campo ortodoxo da teoria econômica.

Considera-se que esta pesquisa constitui contribuição enquanto análise da história da política fiscal do Espírito Santo nas últimas décadas, que pode servir como reflexão sobre o tema gestão das finanças públicas para outras unidades da federação. No entanto, ressaltam-se como limitações algumas decorrentes da metodologia adotada, reconhecendo-se que os resultados

aqui apresentados constituem-se em aproximações da realidade e não necessariamente generalizações. Nesse sentido, entende-se que estudos contemplando dados fiscais quantitativos do período pesquisado, associado a este trabalho, poderão trazer importantes contribuições às discussões lançadas.

A expectativa é a de que os resultados desta pesquisa possam contribuir com estudiosos e profissionais servidores públicos em diferentes esferas de governo que buscam a boa administração pública. O compromisso com um Estado equilibrado em suas finanças em níveis nacional, estadual e municipal, com vistas ao alcance de estrutura econômica pública que dê contas de conduzir um Estado brasileiro orientado ao atendimento das necessidades coletivas e ao combate às desigualdades sociais. Expectativa, também, que, para além do foco no aperfeiçoamento de mecanismos legais com vistas ao equilíbrio das contas públicas, caminhe-se paralelamente em busca de desenvolvimento de participação e cultura de confiança: em cultura de confiança no ser humano!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAFONSO, J. R. R. **Série IDP : linha administração e políticas públicas - Keynes, crise e política fiscal, 1ª Edição**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. *E-book*. ISBN 9788502181953. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502181953/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2008.

BARRO, R. On the determination of the public debt. **Journal of Political Economy**, v.87, set-out. 1979.

BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F. M. A. e BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: BOUERI, Rogério, ROCHA, Fabiana e RODOPOULOS, Fabiana (orgs.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, p. 19-52, 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012**. Dispõe sobre a análise da capacidade de pagamento e de contrapartida para a concessão de aval e garantia a Estado, ao Distrito Federal e a Município.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DE VROEY, M. **Dead or alive?** The ebbs and flows of Keynesianism over the history of macroeconomics, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228430646_Dead_or_alive_The_ebbs_and_flows_of_Keynesianism_over_the_history_of_macroeconomics> Acesso em: 05 maio 2016.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2021. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 02 mai 2022.

FRIEDMAN, M. A monetary and fiscal framework for economic stability. **Essays in Positive Economics**, Chicago: The University of Chicago Press, 1953.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4. edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUBERTI, A. C. Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil Governo Federal - 1965 a 2010. São Paulo, 2012. **Tese** (Doutorado em Economia), Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal dos municípios brasileiros**. Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. *Coletânea de Monografias*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006, p. 803-841.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Tópicos sobre a política fiscal e o ajuste fiscal no Brasil. Brasília, 2008. **Tese** (Doutorado em Economia), Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília.

_____. Ajuste Fiscal nos Estados: Uma análise do período 1998-2006. **Revista Economia Contemporânea** v.14, n.01, p. 113-140, jan.-abr. 2010.

KEYNES, J.M. A Monetary Theory of Production. **The Collected Writings**, v.13, 1933.

_____. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

LUCAS Jr, R. E. Expectations and the Neutrality of Money. **Journal of Economic Theory**, p. 103-124, 1972.

LUCAS, R.; STOKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without Capital. **Journal of Monetary Economics**, n.12, p. 55-94,1983.

MENEZES, R. T. Impactos da **Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros**. Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. *Coletânea de Monografias*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006, p. 747-801.

ROSSI, P. Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista **IPEA Textos para Discussão**, v.2029, jan. 2015.

SOUZA, S.S. **Ambiente institucional e resultados fiscais**: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. *Coletânea de Monografias*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007, p. 833-886.