

COORDENAÇÃO DE METAS DE DESEMPENHO NA RESPONSABILIDADE FISCAL

Historicamente, o Brasil já passou por dois modelos de responsabilidade fiscal que limitam o endividamento por governos estaduais: i) mercado de capitais (modelo vigente até a década de 1990); e ii) normas estatutárias de equilíbrio fiscal, podendo estar dispostas em constituições, legislação ordinária e decretos (da década de 1990 em diante).¹

No Brasil, predomina o modelo normativo estatutário de controle de endividamento subnacional em razão do amplo rol da competência privativa da União em matéria criminal (art. 22, I, da CF) e predominância desta nas competências concorrentes sobre orçamento público (inciso II do art. 24 da CF). Destacam-se as inúmeras restrições constitucionais (art. 52 da CF – autorização do Senado para endividamento interno e externo) e infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal) para o endividamento dos entes subnacionais.

A publicação da LRF, contudo, é resultado de um contexto específico de des- controle nas contas públicas nos entes federados brasileiros.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil enfrentou dois processos simultâneos: i) a redemocratização, culminada na promulgação da Constituição de 1988; e ii) a busca pela estabilização econômica, em meio à hiperinflação e a sucessivas crises fiscais. Entre 1986 e 1994, foram lançados sete planos econômicos até que o Plano Real, em 1994, conseguiu estabilizar a moeda.

¹ Sobre a competência para contrair empréstimos no âmbito do federalismo comparado, ver subtópico 2.5.2, “A competência para contrair empréstimos (operações de crédito)”, no Capítulo 2.

No âmbito econômico, buscaram-se incessantemente a estabilização monetária, o controle inflacionário e a inserção do Brasil na economia global. A crise hiperinflacionária atingiu níveis alarmantes, chegando a 82% ao mês na década de 1980. Entre 1986 e 1994, sucederam-se sete planos econômicos (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor, Collor II e Real). Em 1994, com o lançamento do Plano Real, foi possível finalmente controlar a inflação e estabilizar a moeda.

Diferentemente dos textos constitucionais anteriores, a Constituição de 1967 e sua posterior Emenda n. 1/69 adotaram um modelo permissivo em matéria fiscal, especialmente no que se refere à possibilidade de desequilíbrio orçamentário. O art. 66, § 1º, da Carta de 1967, por exemplo, admitia a dispensa do equilíbrio formal entre receitas e despesas, seja para viabilizar políticas de combate à recessão econômica, seja para custear despesas financiadas por meio de créditos extraordinários. Contudo, tal dispositivo vigorou por breve período, pois a EC n. 1/69 suprimiu expressamente as referências ao equilíbrio orçamentário, além de autorizar a emissão e o resgate de títulos do Tesouro Nacional sem necessidade de prévia autorização legislativa, promovendo, assim, uma completa desvinculação entre operações de crédito e despesas de capital.²

Durante o período do regime militar, também havia a figura do orçamento monetário. O orçamento monetário, introduzido no ordenamento brasileiro pela Lei n. 4.595/64, constituía um instrumento de programação financeira voltado ao controle da oferta monetária e dos meios de pagamento. Sua origem decorre da violação do princípio da universalidade orçamentário no âmbito da União, permitindo a realização de diversas operações financeiras fora do controle do Congresso Nacional, especialmente no âmbito do Tesouro Nacional e do Banco Central.³

A elaboração e execução desse orçamento cabiam ao Banco Central, enquanto sua aprovação competia privativamente ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Na prática, o orçamento monetário autorizava a emissão de moeda para financiamento de despesas, funcionando como um mecanismo institucionalizado de monetização de déficits públicos. Além de fixar limites operacionais para a autoridade

² BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

³ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.

monetária e para o sistema bancário, sua finalidade precípua era o controle da liquidez e dos agregados monetários.⁴

O modelo vigorou até a extinção da “conta movimento” do Banco do Brasil, que, até então, também exercia funções de autoridade monetária, permitindo, na prática, o financiamento de obrigações do Tesouro por meio de criação de moeda – uma fonte relevante de desequilíbrios fiscais e inflacionários durante o período.⁵

Essa lógica permissiva perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, que rompeu com tal paradigma ao estabelecer limites jurídicos claros ao endividamento público, buscando assegurar a sustentabilidade fiscal no tempo. Exemplo paradigmático dessa transformação normativa é a introdução da chamada “regra de ouro”, positivada no art. 167, III, da CF, a qual veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, ressalvadas as exceções autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade específica e aprovação por maioria absoluta do Poder Legislativo. Trata-se de um marco de transição no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que impõe, pela primeira vez, um limite constitucional explícito à contratação de dívidas, condicionando-a à realização de investimentos ou à amortização da própria dívida, em consonância com princípios de responsabilidade intergeracional e sustentabilidade fiscal.⁶

Esse debate esteve presente, inclusive, nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, quando se reconheceu, de forma crítica, que, à luz da então vigente Lei n. 4.320/64, o orçamento público no Brasil jamais apresentaria déficit formal, uma vez que considerava as operações de crédito como receitas orçamentárias ordinárias. Essa lógica permitia mascarar déficits estruturais, distorcendo a real situação fiscal do Estado e tornando imperativa a inclusão, no texto constitucional, de normas mais rígidas de controle do endividamento e de equilíbrio fiscal.⁷

⁴ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.

⁵ PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3 (31), p. 421-434, jul./set. 1988.

⁶ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017*. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

⁷ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira – CONOF; Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF*:

O baixo compromisso do governo federal pela disciplina fiscal e pelo controle dos déficits foi reproduzido pelos estados e municípios.

O Brasil enfrentou três grandes crises de endividamento dos estados desde o final da década de 1980. Em cada um desses episódios, os estados – já em situação fiscal precária, com elevados gastos com pessoal e níveis perigosos de endividamento – foram levados a crises de pagamento da dívida em decorrência de choques exógenos inesperados. A reação inicial, em todos os casos, foi a solicitação de socorro financeiro ao governo central, que respondeu adotando medidas para federalizar as dívidas estaduais. Nos meados da década de 1960, a dívida de todos os entes subnacionais correspondia a cerca de 1% do PIB; já em 1998, esse montante ultrapassava 14%.⁸

Segundo Jonathan Rodden, antes da onda de privatizações ocorrida na década de 1990, vinte estados brasileiros tinham pelo menos um banco público, os quais facilitavam o endividamento estadual por meio da subscrição de emissões de títulos públicos. Assim como as empresas estatais, esses bancos também acumulavam passivos fora do orçamento. Suas atividades de crédito eram altamente politizadas: os diretores eram nomeados politicamente e tinham mandatos curtos, os funcionários eram contratados por critérios políticos e os empréstimos frequentemente beneficiavam aliados políticos. Muitos desses bancos encontravam-se insolventes em meados da década de 1990. O estado de São Paulo, por exemplo, recorria diretamente ao seu banco comercial, o BANESPA, para contrair dívidas.⁹

Os estados também recorreram a empréstimos junto a instituições privadas internacionais, geralmente na forma de dívidas contratuais de médio prazo. Algumas unidades federativas e suas empresas conseguiram, com êxito, emitir *eurobonds* na década de 1990. Além disso, os estados se endividaram junto a instituições financeiras federais. Desde a década de 1960, o financiamento de longo prazo aos estados tem sido provido pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Paralelamente, o governo federal captava poupanças por meio de seus bancos comerciais que recebem depósitos, sobretudo o Banco do Brasil, e direcionava esses recursos em forma de crédito aos estados. O Tesouro Nacional e o Banco Central também passaram a

considerações históricas e doutrinárias. Estudo Técnico Conjunto n. 2/2017. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

⁸ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 213-230.

⁹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 222.

figurar como credores relevantes dos estados, em decorrência dos recentes acordos de reestruturação de dívidas.¹⁰

Os estados utilizavam ainda uma série de mecanismos informais de endividamento. Déficits estaduais de curto prazo foram frequentemente financiados por meio de atrasos no pagamento a fornecedores e servidores públicos. Além disso, os estados, por vezes, valeram-se dos prazos processuais no Judiciário para viabilizar uma forma peculiar de financiamento: a adoção de medidas de contenção de despesas – como a desapropriação de terras – que, embora com alta probabilidade de serem revertidas pelos tribunais, permitem postergar o pagamento até o trânsito em julgado. Mesmo quando há decisão judicial desfavorável, os estados podem, em certos casos, financiar os pagamentos mediante a emissão de precatórios. Na década de 1990, o governo federal adotou diversas medidas para conter o endividamento dos estados e, a princípio, dispunha de um conjunto robusto de instrumentos de controle hierárquico, fundamentados na Constituição, em legislações federais complementares e na atuação do Banco Central.¹¹

Transferências voluntárias configuravam benefícios eventuais e pontuais, negociados segundo uma lógica eminentemente política. Talvez um dos mecanismos mais eficazes disponíveis aos governos centrais em sistemas intergovernamentais hierárquicos seja a capacidade de impor restrições efetivas ao endividamento dos entes subnacionais. Contudo, em grande medida devido às dinâmicas políticas do federalismo, o governo federal brasileiro dispunha de instrumentos frágeis ou insuficientes para conter as práticas de endividamento dos estados. Um dos maiores obstáculos, possivelmente, residia na incapacidade do governo central – até a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso – de regular adequadamente os bancos comerciais estaduais.¹²

À medida que as crises fiscais estaduais se desenrolaram no Brasil, o governo federal reiteradamente confirmou a percepção pública de que, de forma implícita, oferecia respaldo às dívidas dos estados. Grande parte da dívida externa dos estados sempre contou com garantia explícita da União, e, durante a primeira grande crise fiscal em 1989, o Tesouro Nacional assumiu tais obrigações. Essa percepção

¹⁰ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 222.

¹¹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 222.

¹² RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 225.

de responsabilidade implícita do governo federal foi reforçada ao longo da década de 1990, quando a União assumiu outros passivos dos estados, chegando, inclusive, a tomar temporariamente o controle de alguns bancos comerciais estaduais. Diante da alta probabilidade de socorro financeiro por parte do governo federal, os eleitores tendem a ter incentivos limitados para responsabilizar politicamente os gestores locais pelos déficits. Ao contrário, podem, inclusive, ser levados a recompensá-los por transferirem os custos das despesas presentes para gerações futuras ou para outras jurisdições.¹³

Na visão de Rodden, a Constituição brasileira confere ao governo central um amplo conjunto de instrumentos para supervisionar, restringir e, inclusive, negar o acesso dos entes subnacionais ao crédito. Contudo, a maioria desses instrumentos revelou-se ineficaz no controle dos déficits e do endividamento excessivo dos estados na primeira década posterior à Constituição de 1988. Isso ocorre, em grande medida, porque o próprio governo federal está profundamente envolvido no financiamento, na concessão de crédito e na (ineficaz) regulação dos estados, o que acaba por gerar, tanto entre eleitores quanto entre credores, a expectativa de que as dívidas estaduais contam, implicitamente, com a garantia do governo central.¹⁴

Apesar de os estados brasileiros terem recorrido de forma significativa ao endividamento junto a bancos privados, suas práticas de gasto e financiamento não haviam sido devidamente disciplinadas pela necessidade de atrair capital no mercado privado. Enquanto a maioria dos investidores internacionais exige uma garantia federal explícita, os credores domésticos parecem operar sob a suposição de uma garantia implícita. Tal expectativa mostrou-se correta de forma recorrente ao longo das décadas de 1980 e 1990.¹⁵

A década de 1990 foi marcada por um expressivo processo de abertura comercial, inserido na consolidação da globalização econômica contemporânea, acompanhado pela liberalização dos fluxos financeiros e pelo aprofundamento das crises fiscais subnacionais, especialmente nos estados e nos bancos públicos estaduais, cuja insolvência demandou intervenções emergenciais e aportes financeiros por parte da União. O cenário econômico internacional do período foi igualmente

¹³ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 227.

¹⁴ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 228.

¹⁵ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 229.

impactado por sucessivas crises cambiais, com efeitos significativos sobre economias periféricas, destacando-se a crise do Sistema Monetário Europeu, em 1992; a crise mexicana, em 1994; a crise asiática, em 1997; e a crise russa, em 1998.

No Brasil, quinze estados e dois municípios emitiram títulos, enquanto todos os estados recorreram, na década de 1990, à Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) como forma de financiamento. Tradicionalmente, esses títulos eram garantidos pelos bancos comerciais estaduais e vendidos a bancos privados e investidores. Embora tivessem vencimentos de cinco anos, eram geralmente renovados no vencimento. À medida que as finanças estaduais se tornaram mais precárias no final da década de 1980, o mercado de crédito passou a exercer maior pressão sobre os estados: as taxas de juros exigidas pelos bancos privados aumentaram e os prazos de vencimento foram reduzidos. Eventualmente, os investidores privados se recusaram a adquirir dívida estadual, independentemente do preço.¹⁶

Essa pressão do mercado de crédito foi rapidamente convertida em pressão política sobre o governo federal, que, por fim, viu-se compelido a assumir a dívida dos estados quando estes entraram em inadimplência. Em 1989, o governo federal firmou um acordo com os estados para transformar o estoque remanescente da dívida externa garantida federalmente em uma dívida de longo prazo junto ao Tesouro Nacional. Tal medida confirmou a suposição implícita da responsabilidade última do governo federal pelas dívidas estaduais, a qual foi posteriormente reafirmada por diversas ocasiões. Uma das lições importantes do caso brasileiro é que, mesmo quando os entes subnacionais realizam uma quantidade substancial de empréstimos no mercado privado, o mercado de capitais não exercerá disciplina sobre os governos locais se os credores tiverem motivos para acreditar que a dívida dos governos locais conta com o respaldo do governo federal.¹⁷

Em cada caso, diante do crescimento de níveis insustentáveis de endividamento, os estados recusaram-se a arcar com os custos dos ajustes e exigiram que o governo federal assumisse suas dívidas de alguma forma. A primeira situação crítica, que teve origem durante a crise da dívida internacional na década de 1980, decorreu de empréstimos contraídos pelo setor privado. Os títulos estaduais e o mecanismo de Antecipação de Receita Orçamentária estavam em poder de bancos privados. Incapazes de rolar a dívida externa e enfrentando restrições cambiais, os estados não conseguiram honrar seus compromissos financeiros externos. Ao

¹⁶ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 229.

¹⁷ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 229.

longo da década de 1980, o governo federal honrou as obrigações garantidas federalmente pelos estados junto a seus respectivos credores. Em 1989, após longas negociações, o governo federal concordou em transformar os atrasados acumulados dos estados e o saldo remanescente do principal em uma dívida única junto ao Tesouro Nacional. A segunda crise envolveu dívidas dos estados para com os intermediários financeiros federais, principalmente a Caixa Econômica Federal (CEF). Em 1993, essa dívida também foi transferida para o Tesouro Nacional.¹⁸

Esses novos incentivos perversos, combinados com aqueles inerentes ao sistema intergovernamental brasileiro, precipitaram uma nova crise da dívida em meados da década de 1990. Os encargos da dívida continuaram a crescer ao longo dos anos 1990, não principalmente em razão de novos empréstimos, mas devido à capitalização dos juros sobre a dívida existente.¹⁹

Esse crescimento dos gastos mostrou-se sustentável enquanto a inflação se mantinha elevada. Com taxas inflacionárias altas, os estados conseguiam reduzir os custos com pessoal em termos reais simplesmente mantendo os salários nominais constantes. Contudo, com o êxito das medidas de combate à inflação na metade dos anos 1990 (notadamente com o Plano Real), a drástica queda da inflação reduziu significativamente a capacidade dos estados de evitar aumentos reais de salários e aposentadorias via inflação. Some-se a isso o fato de que, em certa medida, os estados tinham suas mãos atadas pela própria Constituição, podendo alegar que não dispunham de instrumentos legais para demitir servidores ou reduzir vencimentos. Como consequência, as despesas salariais reais dos estados dispararam.²⁰

Além disso, os estados enfrentaram desafios exógenos relacionados às taxas de juros, dado que grande parte de suas dívidas estava exposta à volatilidade dos juros de curto prazo. A política monetária restritiva adotada no âmbito do Plano Real manteve as taxas de juros em patamares elevados. Diante do crescimento dos custos com pessoal e das obrigações esmagadoras com o serviço da dívida, a resposta dos estados foi a inadimplência. Essa inadimplência se materializou de diversas formas: capitalização adicional de juros sobre os títulos, colapso dos bancos

¹⁸ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 230.

¹⁹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 231.

²⁰ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 232.

estaduais e calotes sobre operações de antecipação de receita e sobre pagamentos em atraso. O problema mais grave concentrou-se nos títulos estaduais, especialmente em quatro estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.²¹

Para enfrentar esse cenário, o governo federal implementou programas de saneamento financeiro. O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), apresentado em 1995, objetivou socorrer bancos privados insolventes, enquanto o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) incentivou a privatização ou transformação dos bancos estaduais, mediante renegociação de passivos.

Em 1998, foi lançado o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), estruturado em quatro pilares: i) privatizações, ii) acordos fiscais com estados, iii) saneamento dos bancos estaduais e iv) controle do endividamento público.

Esse processo culminou na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que regulamentou o art. 163 da CF e consolidou normas fiscais aplicáveis aos três níveis de governo. A LRF foi construída a partir de consulta pública e inspirada em boas práticas internacionais, como o Tratado de Maastricht de 1992 e a *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia de 1994, estabelecendo limites, metas e regras de transparência e controle para garantir o equilíbrio das finanças públicas no Brasil.

Após a promulgação da LRF, o governo central e os estados passaram a enfrentar um desafio econômico e político de enorme magnitude na busca por soluções de longo prazo para a redução desse endividamento. Assim como há muito ocorre na Índia e, mais recentemente, na Argentina, a dívida subnacional no Brasil tornou-se primordialmente uma questão a ser tratada entre os estados e o governo central, e não mais entre os estados e seus credores privados. Em setembro de 2001, 84% da dívida dos estados já estava nas mãos do Tesouro Nacional.²²

9.1 BASES CONSTITUCIONAIS E NORMATIVAS DA RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamenta dispositivos constitucionais incluídos na Seção “Normas Gerais”, do Capítulo “Das Finanças Públicas”, do

²¹ RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 232.

²² RODDEN, Jonathan. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, Jonathan; ESKELAND Gunnar; LITVACK, Jennie (ed.). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 213-248, p. 234.

Título “Da Tributação e dos Orçamentos”, da Constituição da República 1988. Em particular, atende a previsão dos arts. 163 e 169 da CF:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; [...].

[...].

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A apresentação do projeto de lei complementar foi inclusive uma determinação da Emenda da Reforma Administrativa (EC n. 19/98), que, em seu art. 30, determinou que o projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal “será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”.

As raízes normativas da LRF encontram-se no próprio texto originário da Constituição Federal de 1988, que consagrou, de forma pioneira no constitucionalismo brasileiro, um conjunto de instrumentos jurídicos voltados tanto à organização do planejamento quanto à preservação do equilíbrio fiscal.

A Constituição de 1988 avançou, ainda, na institucionalização do ciclo de planejamento e gestão fiscal, ao estabelecer, em seu art. 165, a obrigatoriedade da elaboração e aprovação de três instrumentos centrais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos passaram a desempenhar papel estruturante na governança fiscal, vinculando a programação de metas, objetivos e políticas públicas à disciplina orçamentária e à sustentabilidade financeira.

As vedações previstas na redação original art. 167 da CF estão diretamente associadas à preservação do equilíbrio orçamentário e à promoção de uma gestão fiscal responsável. Esse dispositivo estabelece um conjunto de limitações ao poder público no manejo das finanças, com o objetivo de assegurar que a execução orçamentária se mantenha dentro dos parâmetros autorizados pelo Poder Legislativo.

Tais restrições evitam práticas que possam comprometer a sustentabilidade fiscal, como: a realização de despesas sem previsão orçamentária (incisos I e II), a concessão de créditos ilimitados (VII), o uso de recursos para finalidades não autorizadas (VIII) ou a abertura de créditos suplementares e especiais sem indicação dos correspondentes recursos (V). Além disso, a vedação à vinculação irrestrita de receitas de impostos (IV) busca preservar a flexibilidade na alocação dos recursos, essencial para a gestão eficiente do orçamento.

Portanto, o art. 167, em sua integralidade, estrutura-se como um mecanismo de disciplina fiscal, assegurando que a atividade financeira do Estado se submeta a regras que protejam a estabilidade das contas públicas e fortaleçam a responsabilidade na condução da política orçamentária.

Em particular, a LDO foi concebida como instrumento de articulação entre o planejamento de médio prazo, refletido no PPA, e a execução orçamentária anual, conferindo diretrizes para a política fiscal e para a trajetória sustentável da dívida pública – função que foi significativamente reforçada pela EC n. 109/2021.

Portanto, a LRF não surge como um marco normativo autônomo ou desconectado, mas, ao contrário, como uma decorrência natural do próprio desenho fiscal introduzido pela Constituição de 1988. A Lei Complementar n. 101/2000 aprofunda e sistematiza os princípios, os deveres e as vedações constitucionais, conferindo-lhes densidade operacional por meio de regras fiscais mais precisas e exigíveis, especialmente no que tange ao controle do endividamento, da despesa pública e à exigência de transparência na gestão fiscal. Trata-se, portanto, de uma legislação de caráter infraconstitucional que realiza, concretiza e desenvolve os fundamentos jurídicos já presentes no texto constitucional originário.

Os princípios da LRF encontram no § 1º de seu art. 1º, segundo o qual:

Art. 1º. [...]. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Destacam-se, portanto, os princípios do planejamento, transparência e equilíbrio das contas estatais no exercício da gestão pública.

A LRF, além de regulamentar o art. 163 da CF, consolidou e aperfeiçoou marcos legais anteriores, como as chamadas Leis Camata I e II (Leis Complementares n. 82/95 e n. 96/99), regulamentando limites das despesas com pessoal em cumprimento ao art. 169 da CF. Nas palavras de Luis Felipe Vidal Arellano:

O principal objetivo declarado da concepção e da aprovação de uma lei voltada ao estabelecimento de boas práticas na gestão fiscal, no Brasil, foi a necessidade de influenciar positivamente no processo histórico de endividamento, assegurando a estabilização do montante da dívida pública em relação ao potencial de geração de riquezas no país, isto é, em relação à sua capacidade de pagamento.²³

Deve-se ressaltar que a LRF não se limitou a mero ajuste de tetos de dívida e de débito em geral, como ocorrido em outras legislações. Nas palavras de José Roberto Afonso:

²³ ARELLANO, Luis Felipe Vidal. *Teoria jurídica do crédito público e operações estruturadas: empréstimos públicos, securitizações, PPPs, garantias e outras operações estruturadas no direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 154.

Se a LRF fosse limitada ao ajuste fiscal, poderia ter se restringido a prever em seu próprio corpo a meta para resultados fiscais e de endividamento – a exemplo do padrão europeu do Tratado de Maastrich, em que a ênfase se dá ao percentual máximo de déficit aceitável, bem como ao limite de dívida (mas, na prática, quando superado, pelas nações mais poderosas do continente, as sanções foram suspensas). Se a lei tivesse seguido esse caminho, da opção por apenas limitar o déficit, pouco ou nada precisaria ter se importado em como prevenir e evitar que o déficit extrapolasse a meta; talvez, nem precisaria cuidar de como corrigir o resultado que ultrapasse a meta, porque, por princípio, o limite nunca poderia ser ultrapassado, mesmo em casos de anomalias econômicas (recessão) ou naturais (calamidades). Reduzir a LRF à mera fixação de um teto para déficit ou para dívida, no próprio corpo da lei, seria, a meu ver, a linha do menor esforço intelectual e legislativo, sem nenhuma garantia de eficácia. Basta lembrar que, pouco antes de o Brasil aprovar a LRF, a Argentina implantou lei semelhante, porém com arcabouço limitado apenas à fixação de um montante máximo de déficit público, que não permitiu seu controle e muito menos a falência do País.

Na época da preparação do projeto da LRF, como hoje, havia vasta literatura estrangeira, inclusive de dirigentes do FMI, mostrando que não havia uma solução ideal, muito menos simplista, nem para o ajuste fiscal imediato, nem para a sustentabilidade a médio e longo prazos no que tange ao controle da dívida.²⁴

Observa-se, nas últimas décadas, um movimento consistente de constitucionalização das normas de responsabilidade fiscal no ordenamento jurídico brasileiro. Esse processo reflete a incorporação de princípios macroeconômicos de equilíbrio fiscal diretamente no texto constitucional, consolidando a disciplina fiscal como fundamento estruturante da gestão pública.

No âmbito da União Federal, a partir de 2016, com a promulgação da EC n. 95, que instituiu o chamado “teto de gastos”, o controle do crescimento de despesas primárias ganhou novo patamar normativo, deixando de ser uma orientação de prudência fiscal para se afirmar como princípio de natureza constitucional. O teto de gastos federal configura-se, assim, como expressão normativa do princípio do equilíbrio fiscal, alinhado aos vetores macroeconômicos de estabilidade, previsibilidade e segurança para investimentos, bem como à necessidade de inserção coordenada no mercado internacional.

O advento da pandemia de Covid-19, em 2020, ensejou a adoção de medidas excepcionais por meio da EC n. 106, que flexibilizou temporariamente as regras fiscais, inclusive o teto de gastos, para permitir a realização de despesas emergenciais voltadas ao enfrentamento da crise sanitária e econômica.

²⁴ AFONSO, José Roberto. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. *Direito Público*, v. 13, p. 126-154, 2016, p. 135-136.

No contexto pós-pandemia, evidencia-se uma reconfiguração do debate sobre os marcos fiscais, tanto no âmbito interno quanto internacional. A EC n. 109/2021 alterou diversos dispositivos da Constituição Federal, com foco no regime fiscal e nas contas públicas. Essa emenda visa garantir a sustentabilidade das finanças públicas e implementar medidas de ajuste fiscal em um contexto de crise econômica, a exemplo do art. 167-A, que prevê medidas de controles de gastos quando há um crescimento insustentável das despesas correntes.

No Brasil, essa discussão culmina na formulação de um novo arcabouço fiscal, cuja proposta, em trâmite no Congresso Nacional, reflete não apenas a evolução histórica da disciplina fiscal no país, mas também uma convergência com as melhores práticas internacionais em matéria de finanças públicas, demonstrando a centralidade crescente da responsabilidade fiscal na própria dogmática constitucional contemporânea.

9.2 COMPETÊNCIAS DOS ENTES DA FEDERAÇÃO EM DIREITO FINANCEIRO

A Constituição Federal de 1988 estruturou o sistema normativo do Direito Financeiro brasileiro com base na repartição de competências legislativas entre os entes federativos. Nos termos do art. 24, compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro, Tributário e Orçamentário. A União exerce competência para editar normas gerais, enquanto aos estados cabe competência suplementar, aplicável na ausência ou para complementação da legislação federal.

Além disso, o art. 163 da CF exige que lei complementar discipline aspectos fundamentais das finanças públicas, como dívida pública, concessão de garantias, operações de crédito e câmbio, fiscalização financeira e funcionamento de instituições oficiais de crédito. O art. 165, § 9º, também atribui à lei complementar a organização dos instrumentos orçamentários – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual –, além de normas de gestão financeira e patrimonial.

Atualmente, as principais normas gerais vigentes são a Lei n. 4.320/64 e a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), aplicáveis a todos os entes federativos. A partir delas, cada ente da federação desenvolve sua legislação própria por meio de leis ordinárias. Essas leis regem arrecadação, execução orçamentária, criação de fundos, gestão dos recursos e despesas públicas.

O processo legislativo financeiro é necessariamente vinculado à iniciativa do Poder Executivo local. Os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA são elaborados pelos chefes dos Executivos (federal, estaduais e municipais) e submetidos à aprovação dos respectivos Legislativos.

Após aprovadas, essas leis condicionam toda a execução financeira do ente federado. Além das leis, a gestão orçamentária e financeira exige regulamentação por meio de decretos. Esses atos, editados pelos chefes do Executivo, devem estabelecer a programação financeira e o cronograma de desembolso, conforme exige o art. 8º da LC n. 101/2000.

Destacam-se ainda modelos estaduais de regulação de finanças públicas construídos a partir do princípio da simetria. Os modelos federais de teto de gastos e de execução orçamentária de emendas parlamentares têm sido replicados e adaptados na constituição de alguns estados da federação.²⁵

No âmbito do endividamento, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem competência para fiscalizar a dívida pública dos estados. O art. 32 da LRF (LCP 101/2000) define que: “O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente”. Esta função, a partir da edição da Resolução do Senado n. 43/2001 passou a ser realizada pela STN.

Nos termos do art. 52, VI, VII e IX da CF, compete privativamente ao Senado Federal: a) fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (inciso VI); b) dispor sobre limites globais e condições para operações de crédito, internas e externas, da União e dos demais entes federativos e suas entidades controladas (inciso VII); e c) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais (inciso IX).

Trata-se, portanto, de uma competência normativa central, com foco nos limites macroeconômicos nacionais, voltada à preservação do equilíbrio federativo e da sustentabilidade fiscal do setor público como um todo.

²⁵ Dentre os exemplos, destaca-se a adoção de regimes estaduais de teto de gastos, inspirado na EC n. 95/2016. No estado de Mato Grosso do Sul, a EC n. 77/2017 instituiu o Regime de Limitação de Gastos por dez anos, aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social, replicando, em âmbito estadual, o modelo de controle de despesas. No campo da execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, diversos estados também adotaram mecanismos semelhantes ao previsto na Constituição Federal. Em Mato Grosso do Sul, a EC n. 71/2016 tornou obrigatória a execução dos créditos oriundos de emendas individuais, financiadas pela chamada “reserva parlamentar”. No estado de São Paulo, a EC n. 52/2022 fixou que as emendas individuais correspondem a 0,45% da receita corrente líquida (RCL), com a obrigatoriedade de que, no mínimo, metade desse percentual seja destinado a ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, no estado de Santa Catarina, a EC n. 96/2024 determinou que as emendas parlamentares individuais poderão alcançar até 1,55% da RCL, reafirmando o fortalecimento da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Por outro lado, constituições estaduais conferem às respectivas assembleias legislativas, com sanção do governador, competência para legislar sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública estadual.²⁶

Essa competência estadual tem natureza infraconstitucional e específica, voltada à gestão da política fiscal do estado, compreendendo a autorização legislativa para a realização de operações de crédito, bem como o controle da execução orçamentária da dívida, sempre observados os limites e condições previamente estabelecidos pelo Senado Federal.

Assim, enquanto o Senado define limites gerais e uniformes de endividamento válidos para todos os entes federativos, os poderes legislativos estaduais e municipais atuam dentro do espaço normativo suplementar, disciplinando os aspectos concretos da gestão da dívida pública e da responsabilidade fiscal no âmbito do ente federado.

Nos termos do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos estados e Distrito Federal não poderá exceder o valor de “2 (duas) vezes a receita corrente líquida”. No caso dos Municípios, a dívida consolidada líquida não poderá exceder o valor de “1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida”.

Na mesma linha, o Banco Central executa função de supervisão sobre o endividamento dos entes subnacionais, no âmbito de sua competência de regulação do sistema bancário doméstico. Muitas regulações do Banco Central foram posteriormente incorporadas ao texto da LRF, a exemplo da proibição de que os entes subnacionais contraiam empréstimos diretamente junto aos seus próprios bancos comerciais (art. 36). Veda-se inclusive a realização de operações de crédito entre entes federativos e entre estes e suas entidades da administração indireta, admitidas algumas exceções (art. 35). O art. 37 da LRF amplia o conceito de operação de crédito, vedando práticas que pretendam dissimular o endividamento, tais como: i) antecipação de receitas de tributos ainda não lançados; ii) recebimento antecipado de valores de empresas estatais, exceto lucros e dividendos; iii) assunção de dívidas junto a fornecedores mediante títulos de crédito; e iv) contratação de obrigações sem autorização orçamentária, gerando pagamentos futuros sem respaldo legal.

Há previsão de conselhos interfederativo em matéria de responsabilidade fiscal. O art. 67 da LRF previu a criação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão de

²⁶ A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, em seu art. 62, II, confere à Assembleia Legislativa, com sanção do Governador, competência para legislar sobre: “Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública estadual”.

caráter permanente, composto por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade civil.

A finalidade do Conselho de Gestão Fiscal seria promover a harmonização e a coordenação fiscal entre os entes federativos, disseminar boas práticas na alocação de recursos públicos, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na promoção da transparência fiscal. Competiria, ainda, ao conselho a definição de normas para consolidação das contas públicas, padronização dos relatórios e prestações de contas, com especial atenção para simplificação de exigências aplicáveis aos pequenos municípios, além da divulgação de análises e diagnósticos sobre a gestão fiscal.²⁷

Não obstante sua relevância, passadas mais de duas décadas da promulgação da LRF, o referido Conselho jamais foi instituído em razão de falta de vontade política. Isso comprometeu a criação de um espaço federativo de governança fiscal previsto na legislação. Na lacuna deixada por esse órgão, a STN assumiu, na prática, a função de centralizar, padronizar e consolidar as informações contábeis, orçamentárias e fiscais dos entes da Federação.

Posteriormente, esse papel da a STN foi normativamente fortalecido, inicialmente com a inclusão do § 2º no art. 48 da LRF (pela LC n. 156/2016), que obrigou a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a disponibilizarem suas informações fiscais em formato, periodicidade e sistemas definidos pela STN, assegurando ampla publicidade por meio eletrônico. O próprio texto constitucional, com a EC n. 108/2020, passou a incorporar esse comando no art. 163-A da CF, conferindo natureza constitucional à obrigação dos entes federativos de disponibilizar

²⁷ Cita-se a norma: “Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos. § 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar. § 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho”.

dados contábeis, orçamentários e fiscais de forma padronizada, garantindo sua rastreabilidade, comparabilidade e publicidade.

O STF, em análise da constitucionalidade do art. 51 da LRF (ADI n. 2.250/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21.08.2019), validou a competência da União para promover a consolidação nacional das contas públicas, reconhecendo que essa prerrogativa não viola o princípio federativo, mas, ao contrário, reforça-o no âmbito da responsabilidade fiscal.

A consolidação técnica das contas públicas nacionais se materializa, entre outros instrumentos, no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), publicado anualmente desde 2010, refletindo o crescente alinhamento do Brasil às Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS). O BSPN de 2021, por exemplo, registrou o maior nível de adesão desde sua criação, evidenciando avanços na transparência e na governança fiscal da federação.

Ademais, o STF, no julgamento da ADPF n. 763/DF reconheceu expressamente, como *ratio decidendi*, a força normativa das normas contábeis expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, conferindo ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) caráter vinculante para todos os entes da Federação. O voto do relator citou de forma explícita tanto o MCASP quanto as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC-TSP) como parâmetros normativos válidos.²⁸

²⁸ Cita-se a ementa do julgado: “EMENTA: AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. TRANSPARÊNCIA FISCAL. DECRETO N. 10.540, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2020. PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE. REVOGAÇÃO DO ATO ANTERIOR E VACATIO LEGIS DO ATO REVOGADOR. CONSTITUCIONALIDADE. 1. É cabível arguição de descumprimento de preceito fundamental que impugne decreto regulamentador de lei, por ser este caracterizado como ato do Poder Público, quando, da leitura da petição inicial, for possível depreender controvérsia constitucional suscitada em abstrato, cuja ofensa se mostra direta à Constituição da República. 2. No caso dos autos, não há ofensa aos princípios da legalidade, da separação dos poderes ou da reserva de lei complementar. O Poder Legislativo da União exerceu legítima atuação legiferante no sentido da deslegalização da matéria atinente às normas gerais de contabilidade pública. Por se tratar de escolha informada e explícita do Congresso Nacional, não há vício de inconstitucionalidade nessa questão. Art. 48, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 163-A da CRFB. [...]. 4. Diante dos subsídios fáticos extraídos do Balanço do Setor Público Nacional referentes ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público, verifica-se que, ao longo do regime de transição do objeto atacado, não existiu descontinuidade nos padrões de transparência fiscal, mas, sim, aprofundamento desses. Para além do Decreto n. 10.540, de 2020, sobressai uma robusta base normativa atinente ao dever de prestação de contas de índole legal e infralegal, bem como padronizações editadas pelo Conselho Federal de

Diante desse quadro, conclui-se que o MCASP, um manual de procedimentos de contabilidade pública, tem força normativa no ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como instrumento de efetivação das normas constitucionais e infra-constitucionais em matéria fiscal, vinculando as normas e procedimentos contábeis de estados e municípios.

9.3 INSTITUIÇÕES DE FEDERALISMO DE DESEMPENHO NAS NORMAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL

As políticas de responsabilidade fiscal apresentam os seguintes elementos de *benchmarking* e Federalismo de Desempenho.

9.3.1 Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)

No desempenho de sua função de estabilização macroeconômica, a União exerce papel central na incorporação e imposição de metas fiscais à legislação nacional, com reflexos diretos sobre os entes subnacionais. Esse papel decorre do reconhecimento, no modelo federativo brasileiro, de uma atuação ativa do governo central na correção de falhas de mercado, na promoção de uma distribuição justa de renda e na estabilização da economia, buscando níveis elevados de emprego e controle da inflação.

Nesse contexto, os instrumentos de planejamento e orçamento no âmbito do governo federal – notadamente o Plano Plurianual (PPA)²⁹ e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³⁰ –, embora não tragam explicitamente metas de endividamento

Contabilidade, Secretaria do Tesouro Nacional e International Public Sector Accounting Standards Board. Portanto, a prognose realizada pelo autor não guarda compatibilidade com a realidade. Não há, na espécie, violação aos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade ou ao dever de publicidade e transparência. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e, no mérito, julgada improcedente.” (ADPF 763, Relator(a): André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 03-11-2022, processo eletrônico dje-233 divulg 17-11-2022 public 18-11-2022).

²⁹ O Plano Plurianual federal elenca como prioridades setores de competências comuns e concorrentes entre União e estados, como é o caso da educação e saúde. Cita-se o art. 3º do PPA Federal 2025 (Lei n. 14.802/2024): “Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024-2027: I – combate à fome e redução das desigualdades; II – educação básica; III – saúde: atenção primária e atenção especializada; IV – Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC; V – neointustrialização, trabalho, emprego e renda; e VI – combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática”.

³⁰ O § 3º do art. 2º da LDO Federal 2025 (Lei n. 15.080/2024), por exemplo, condiciona os limites de endividamento dos estados, Distrito Federal e municípios e a concessão de

mento e sustentabilidade fiscal para além do orçamento federal, exercem influência direta no perfil da dívida pública de estados e municípios. As leis orçamentárias federais são organizadas de forma intragovernamental, mas sua influência se concretiza pela organização das prioridades, alocação de recursos e parâmetros fiscais nacionais, que orientam as expectativas econômicas e as condições de financiamento no país – incluindo a situação econômica de estados e municípios.

Adicionalmente, o marco normativo fiscal, especialmente após a edição da LRF, reforçou esse papel ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais na LDO, além de prever mecanismos de controle e monitoramento de resultados fiscais. Complementam esse arcabouço leis ordinárias, resoluções do Senado Federal, decretos, portarias e emendas constitucionais, que estabelecem padrões, indicadores e parâmetros de sustentabilidade fiscal aplicáveis a toda a federação, reafirmando a centralidade da União na condução da política fiscal e na manutenção da estabilidade macroeconômica.

9.3.2 Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado

As transferências voluntárias configuram-se como importantes instrumentos de indução da responsabilidade fiscal no federalismo brasileiro, vinculando-se diretamente às regras e metas de endividamento, transparência e sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais. Definidas no art. 25 da LRF como a entrega de recursos correntes ou de capital entre entes federativos, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira – desde que não decorram de determinação constitucional, legal ou dos repasses vinculados ao Sistema Único de Saúde –, essas transferências estão submetidas a regras contratuais e condicionantes fiscais rigorosas.

No âmbito das políticas fiscais, a União se vale das transferências voluntárias como mecanismo de controle e supervisão sobre os entes subnacionais. O acesso a esses recursos depende do cumprimento de requisitos de boa gestão fiscal, incluindo a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federado (art. 25, §1º, IV, da LRF). Além disso, a superação dos limites

garantias pela União à projeção do resultado primário desses entes subnacionais. Cita-se a norma “Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei. [...] § 3º A projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV, a qual será referência para fins de fixação dos limites para contratação de operações de crédito pelos entes federativos e concessão de garantias da União a essas operações”.

legais de despesa com pessoal acarreta a vedação ao recebimento desses repasses (art. 23, §3º, da LRF).

Regulamentadas por um conjunto extenso de normas infralegais – que tratam de procedimentos, metas e indicadores para convênios, contratos de repasse, termos de parceria e outros ajustes –, as transferências voluntárias operam como instrumentos de governança fiscal intergovernamental. Por meio delas, a União exerce influência não apenas na coordenação de políticas públicas, mas também na imposição de práticas responsáveis de equilíbrio fiscal aos demais entes da federação, alinhando cooperação federativa e disciplina financeira.

As sanções aplicáveis no âmbito da LRF incluem, de forma expressa, restrições ao recebimento de transferências voluntárias, configurando-se como instrumentos de coerção fiscal. O art. 31, § 2º, estabelece que, ultrapassado o limite da dívida consolidada e não sanado no prazo de três quadrimestres, o ente federativo ficará impedido de receber transferências voluntárias da União ou dos estados enquanto persistir o excesso.

De forma complementar, o art. 51, § 2º, prevê sanção semelhante para o descumprimento dos prazos de envio das contas anuais pelos estados e municípios à União. Nessa hipótese, até a regularização, o ente inadimplente estará vedado de contratar operações de crédito – exceto para pagamento da dívida mobiliária – e de receber transferências voluntárias.

Esses dispositivos reforçam o caráter da LRF como um marco de disciplina fiscal, utilizando a restrição ao acesso a instrumentos de cooperação federativa como mecanismo de indução à responsabilidade fiscal, à transparência e ao equilíbrio das contas públicas.

9.3.3 Estabelecimento de padrões de desempenho

No âmbito das políticas fiscais, a Capacidade de Pagamento (Capag), calculada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constitui instrumento relevante de aferição da saúde fiscal dos entes subnacionais, impactando diretamente na autorização para a contratação de operações de crédito com garantia da União. Trata-se de mecanismo que busca aferir, de forma objetiva, se a assunção de novo endividamento por estados e municípios representa risco fiscal para o Tesouro Nacional.

A metodologia de cálculo da Capag, definida pela Portaria Normativa MF n. 1.583/2023, com alterações posteriores pela Portaria MF n. 1.764/2024, fundamenta-se na análise de três indicadores centrais: endividamento, poupança corrente e liquidez. Esses parâmetros permitem avaliar, respectivamente, o grau de solvência do ente federativo, a relação estrutural entre receitas e despesas correntes e a suficiência de caixa. A operacionalização da análise e o detalhamento dos

conceitos, variáveis e procedimentos aplicáveis estão disciplinados na Portaria STN n. 217/2024.

Complementarmente, destaca-se o papel do *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, ferramenta de governança fiscal que mensura a qualidade, a consistência e a tempestividade dos dados contábeis e fiscais enviados pelos entes subnacionais por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Tal *ranking* não apenas promove a transparência, mas também induz a melhoria contínua na qualidade dos registros fiscais, servindo como parâmetro para aferição da fidedignidade das informações utilizadas tanto na gestão fiscal quanto no monitoramento do equilíbrio federativo.

9.3.4 Estabelecimento de bancos de dados transparentes (*Big Data*)

O uso de plataformas de dados abertos é fundamental para viabilizar a avaliação comparativa (*benchmarking*) no Federalismo de Desempenho. Assim como já citado, no Brasil, diversas bases de dados públicas foram estruturadas digitalmente para garantir maior transparência e auxiliar a análise de desempenho dos entes federativos. Destacam-se, destarte, plataformas como o TransfereGov (antigo Siconv e +Brasil), o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Há ainda o CAUC, que configura um Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais gerenciado pelo Tesouro Nacional. O CAUC é um serviço informatizado, com atualização diária e de acesso público, que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de uma série de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal em favor dos estados, municípios, seus órgãos e entidades, consórcios públicos e pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Para tanto, o CAUC consolida em um documento único os dados recebidos de cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União.

9.3.5 Dispensas de requisitos e condições (*waivers*)

No contexto da emergência sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, a Lei Complementar n. 173/2020 promoveu alterações temporárias na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), suspendendo, durante o estado de calamidade pública, a obrigatoriedade de cumprimento de metas fiscais, de regras de crescimento de despesa com pessoal e de diversos limites e vedações fiscais. Foram dispensados, entre outros, os limites para operações de crédito, concessão de garantias e

recebimento de transferências voluntárias, desde que os recursos fossem destinados ao enfrentamento da calamidade.

O art. 65 da LRF, com a redação dada pela LC n. 173/2020, materializa esse regime jurídico excepcional, suspendendo sanções e restrições fiscais aplicáveis em condições normais, sem, contudo, afastar os deveres de transparência, controle e fiscalização. Esse arcabouço demonstra como a função de estabilização macroeconômica da União e a gestão federativa das crises demandam, em situações extremas, a temporária flexibilização dos princípios de disciplina fiscal, preservando a capacidade do Estado de agir frente a choques externos de grande magnitude.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, tem sido o maior instrumento dos estados para ultrapassar as restrições fiscais dispostas na legislação nacional. Segundo Echeverria, a jurisprudência do STF sobre a LRF permite destrancar o acesso às transferências voluntárias federais e o aval para as operações de créditos mesmo aos estados inadimplentes.³¹

9.4 *BENCHMARKING*, RESPONSABILIDADE FISCAL E FEDERALISMO EM PERSPECTIVA COMPARADA

O principal estilo de comparação (*benchmarking*) e desempenho na política fiscal brasileira segue os critérios de capacidade de solvência (notadamente o índice Capag) e de transparência nas informações fiscais dos entes subnacionais (*Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal). Os dois índices seguem a lógica da LRF.

Observa-se que o federalismo fiscal brasileiro adota uma postura *top-down* predominantemente repressiva em relação à má administração fiscal e ao desrespeito às normas financeiras constitucionais. Conforme o parágrafo único do art. 11 da LRF, os gestores são impedidos de receber transferências voluntárias caso não cumpram com a obrigação de instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional. Ademais, o não cumprimento de uma série de requisitos legais também resulta na impossibilidade de receber tais transferências, conforme estabelecido no inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF. Outra restrição à obtenção de transferências voluntárias é imposta caso os governantes ultrapassem os limites de gastos com despesas de pessoal, conforme disposto no § 3º do art. 23 da LRF. Além disso, se a dívida consolidada de um determinado ente federativo exceder os limites estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, o gestor fica proibido de realizar operações de crédito, exceto no caso de refinanciamento

³¹ ECHEVERRIA, Andrea de Quadros Dantas. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate?* O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros. São Paulo: D'Plácido Editora, 2020, p. 346.

do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme previsto no art. 31, § 1º, I, da LRF. No âmbito criminal, destaca-se a Lei Federal n. 10.028/2000, que prevê crimes contra as finanças públicas.

Resultados de leis de responsabilidade fiscal têm sido diversos na experiência internacional. Na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido, o desempenho fiscal – medido pelos resultados primário e nominal, bem como pelo nível da dívida pública – tem se mantido robusto desde a adoção das leis de responsabilidade fiscal. Contudo, a reversão dos desequilíbrios fiscais já havia ocorrido alguns anos antes da implementação dessas leis, o que sugere que sua adoção foi, na verdade, consequência de uma mudança nas preferências da sociedade por políticas fiscais mais rigorosas. Nesses países, as sanções por não cumprimento das regras de equilíbrio fiscal são meramente reputacionais (*naming and shaming*).³²

Conclusão semelhante pode ser extraída da experiência brasileira, que já havia alcançado um ajuste fiscal significativo antes da promulgação de sua lei de responsabilidade fiscal no ano 2000. No Brasil, contudo, as sanções por não cumprimento das regras de responsabilidade fiscal são notadamente mais severas que em outros países, implicando sanções econômicas para os entes federativos e sanções pessoais para as autoridades públicas responsáveis pelo descumprimento.³³

Essas legislações, em todos esses países, enfatizam fortemente as regras procedimentais e de transparência, sendo aplicáveis a todos os níveis de governo. Essas normas contam com o respaldo de sistemas bem desenvolvidos de gestão de despesas públicas e de contabilidade governamental.³⁴

Com exceção do Brasil, as leis de responsabilidade fiscal na América Latina tiveram, em geral, um início bastante problemático. Na Argentina, na Colômbia e no Peru, essas legislações foram modificadas repetidamente desde sua adoção inicial, enquanto o desempenho fiscal continuou a se deteriorar por um tempo considerável.³⁵

³² CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

³³ CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

³⁴ CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

³⁵ CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER-MINASSIAN S. Teresa (ed.). *Promoting fiscal discipline*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 2007. p. 58-105, p. 67-70.

Segundo Shah, a disciplina fiscal em federações maduras como EUA e Canadá decorre, fundamentalmente, de três incentivos distintos, oriundos das culturas política e de mercado. Em primeiro lugar, os eleitorados tendem a ser conservadores, elegendo candidatos comprometidos com a contenção dos gastos públicos. Em segundo lugar, a adoção de políticas fiscais percebidas como imprudentes reduz o valor dos ativos imobiliários, impactando negativamente a arrecadação pública. Por fim, os mercados de capitais impõem disciplina aos governos que gastam além de sua capacidade financeira.³⁶ Cita-se a comparação entre Estados Unidos e Brasil no Quadro 9.1.

Quadro 9.1 Comparação política de responsabilidade fiscal EUA x Brasil

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Nome da política	Responsabilidade fiscal	Responsabilidade fiscal
Tipo de monitoramento	<i>Benchmarking</i> externo da iniciativa do mercado de capitais.	<i>Benchmarking</i> interno de iniciativa da União Federal (<i>top-down</i>).
Organização externa ³⁷ responsável pelo monitoramento	Agências internacionais de classificação de risco como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service.	- No caso dos estados e municípios, monitoramento e gestão de desempenho de cima para baixo (<i>top-down</i>). - No caso da União, há o monitoramento realizado pelas agências internacionais de classificação de risco como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service.
Tipo de responsabilização	- Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. - Responsabilização econômico-privada.	- Responsabilização reputacional na esfera político-eleitoral. - Responsabilização administrativo-financeira.
Perfil da política pública	Legislação sobre responsabilidade fiscal esparsa e heterogênea no território nacional, sendo editada internamente no âmbito de cada estado.	Legislação uniforme sobre responsabilidade fiscal no território nacional.

³⁶ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

³⁷ Entende-se como uma "Organização externa responsável pelo monitoramento" aquela que não esteja dentro da estrutura político-administrativa do ente federado. Isso exclui, por exemplo, Tribunais de Contas, Poder Legislativo e demais órgãos de controle vinculados ao ente federado objeto de monitoramento.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Incorporação de metas de desempenho na legislação (regulação de resultados)	Cada estado detém competência legislativa própria para disciplinar aspectos essenciais de sua governança fiscal, dispondo sobre metas fiscais e proibição de déficits operacionais.	- No âmbito da legislação federal, Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), embora não tragam explicitamente metas de endividamento e sustentabilidade fiscal para além do orçamento federal, exercem influência direta no perfil da dívida pública de estados e municípios. - Legislação nacional que trata uniformemente de tetos de endividamento, organização do orçamento, limites de despesas correntes e limites de despesas de pessoal, organização do orçamento público mediante manuais de contabilidade pública etc.
Transferências intergovernamentais de desempenho e resultado	Não é usual a utilização de transferências intergovernamentais como mecanismos de coerção na área de responsabilidade fiscal.	Restrições estatutárias no recebimento de transferências voluntárias para entes subnacionais que não apresentam bons indicadores de gestão fiscal.
Regulação de empréstimos	- Prevalece o sistema de regulação privada de empréstimos pelos bancos comerciais. - Estados podem, contudo, estabelecer autorrestrições por suas constituições estaduais e demais legislações.	Restrições estatutárias nacionais na concessão de empréstimos para entes subnacionais que não apresentam bons indicadores de gestão fiscal, assim como na concessão de empréstimos com garantia da União.
Estabelecimento de padrões de desempenho	<i>Ranking</i> de risco de crédito elaborados pelas agências internacionais de classificação de risco.	- <i>Ranking</i> de Capacidade de Pagamento (Capag). - <i>Ranking</i> da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi.
Estabelecimento de bancos de dados transparentes (<i>Big Data</i>)	- <i>U.S. Treasury Fiscal Data</i>: plataforma oficial do Tesouro dos EUA com dados fiscais atuais e históricos. - <i>Annual Survey of State and Local Government Finances</i> - <i>Census Bureau</i>: pesquisa anual sobre as finanças dos governos estaduais e locais. - <i>USAspending</i> - <i>Government Spending Open Data</i>: dados abertos sobre os gastos do governo federal dos EUA. - <i>GDP by State</i> - <i>U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA)</i> - base de dados econômica que disponibiliza o PIB por estado.	- TransfereGov (antigo Siconv e +Brasil): gestão e acompanhamento de transferências voluntárias da União. - SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento: dados sobre planejamento, orçamento e execução orçamentária da União. - Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro: consolidação de dados contábeis e fiscais de todos os entes federativos. - CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais.

Características e instituições	Estados Unidos	Brasil
Consequências jurídicas e perfil do controle	– Autoridades que descumprem normas fiscais podem responder por processo de <i>impeachment</i> e outras sanções administrativas previstas na Constituição estadual e legislação local correlata. – Legislação sancionatória em matéria fiscal, seja em matéria criminal, administrativa ou política, fica no âmbito de competência dos estados.	– Autoridades que descumprem normas fiscais podem responder por processo de <i>impeachment</i>, processo criminal e outras sanções administrativas previstas na LRF, Lei Federal n. 10.028/2000, reprovação de contas e outras sanções legais. – Legislação sancionatória em matéria fiscal, seja em matéria criminal, administrativa ou política, com exceção de alguns estatutos de servidores públicos, fica no âmbito de competência da União. – Ampla gama de sanções de caráter institucional que afetam entes federados: restrições de recebimento de transferências voluntárias, restrições na contratação de empréstimos, restrições na contratação de pessoal etc.

Fonte: elaborado pelo autor.

No Brasil, o Tesouro Nacional tem utilizado estratégias de *benchmarking* para facilitar o controle sobre a gestão fiscal das entidades subnacionais. Na prática, o órgão da União utiliza práticas do mercado de capitais para efetivar as normas estatutárias de equilíbrio orçamentário dispostas na LRF. Deve-se ressaltar que dois eixos estruturantes da LRF convergem para a adoção de *benchmarking* de indicadores fiscais dos entes subnacionais: equilíbrio nas contas públicas e transparência. O primeiro pode ser monitorado por indicadores de Capacidade de Pagamento (Capag), enquanto o último pode ser monitorado pelo no âmbito do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A Capag analisa o equilíbrio fiscal e o nível de solvência dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. É um indicador utilizado pela União para avaliar a saúde fiscal dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que desejam obter garantia ou aval da União para a contratação de operações de crédito.

O escopo da Capag é apresentar de forma objetiva e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. Evidencia-se um instrumento federal de controle fiscal e de gestão de riscos, que permite ao governo central mensurar a capacidade dos estados e municípios de honrar seus compromissos financeiros presentes e futuros, além de mitigar riscos de inadimplência que possam recair sobre a União.

O Capag emula as agências internacionais de classificação de risco de crédito (*credit rating agencies*) como Standard & Poor's (S&P), Fitch Ratings (Fitch) e Moody's Investor Service, cujos critérios se inserem na lógica do livre mercado e da governança financeira internacional.

A metodologia do cálculo é composta por três indicadores principais: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do estado ou município. O Capag é regulamentado pela Portaria Normativa MF n. 1.583/2023 e pela Portaria STN n. 217/2024. A Tabela 9.1 apresenta a classificação dos Estados conforme o Capag no exercício financeiro de 2024.

Tabela 9.1 Ranking Capacidade de Pagamento – Capag, Tesouro Transparente – 2024

UF	Indicador 1	Nota 1	Indicador 2	Nota 2	Indicador 3	Nota 3	Classificação	Qualidade
AC	38,63%	A	92,15%	B	-0,43%	C	C	Bicf
AL	90,77%	B	90,28%	B	1,01%	B	B	Bicf
AM	40,72%	A	93,92%	B	0,82%	B	B+	Aicf
AP	66,46%	B	79,36%	A	0,11%	B	B	Eicf
BA	53,41%	A	86,97%	B	5,39%	A	A+	Aicf
CE	54,81%	A	90,06%	B	9,51%	A	A	Cicf
DF	27,37%	A	95,27%	C	0,90%	B	C	Bicf
ES	33,72%	A	81,72%	A	11,49%	A	A+	Aicf
GO	-	-	-	-	-	-	C	Aicf
MA	37,58%	A	89,02%	B	0,00%	B	B	Cicf
MG	178,05%	C	94,93%	B	-10,33%	C	C	Bicf
MS	45,03%	A	87,99%	B	7,91%	A	A+	Aicf
MT	12,61%	A	81,92%	A	11,91%	A	A+	Aicf
PA	19,55%	A	89,97%	B	1,40%	B	B	Bicf
PB	41,65%	A	85,27%	B	24,22%	A	A	Bicf
PE	44,54%	A	93,48%	B	0,77%	B	B+	Aicf
PI	68,56%	B	92,05%	B	1,39%	B	B+	Aicf
PR	49,07%	A	87,34%	B	23,68%	A	A+	Aicf
RJ	203,65%	C	94,42%	B	-11,24%	C	C	Bicf

UF	Indicador1	Nota 1	Indicador 2	Nota 2	Indicador 3	Nota 3	Classificação	Qualidade
RN	27,41%	A	95,23%	C	-13,91%	C	C	Aicf
RO	41,57%	A	86,88%	B	10,29%	A	A+	Aicf
RR	27,83%	A	91,35%	B	9,23%	A	A	Cicf
RS	218,58%	C	95,57%	C	-9,77%	C	C	Bicf
SC	54,23%	A	89,44%	B	8,58%	A	A+	Aicf
SE	39,49%	A	90,95%	B	6,47%	A	A	Bicf
SP	152,38%	C	89,64%	B	3,59%	B	B	Bicf
TO	25,87%	A	90,15%	B	4,66%	B	B+	Aicf

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Capacidade de Pagamento – Capag. *Tesouro Transparente*. s.d.

O *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (*Ranking* Siconfi) é uma publicação da STN cujo objetivo é avaliar a qualidade da informação e a consistência dos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais que o Tesouro Nacional recebe, por meio do Siconfi. O órgão não somente verifica critérios de transparência, mas igualmente a adequação das informações enviadas pelos entes subnacionais aos padrões contábeis e fiscais adotados no âmbito da União Federal, e no âmbito internacional.³⁸

A informação contábil e fiscal é organizada mediante relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais, de acordo com a legislação pertinente. No Siconfi, os entes enviam a Declaração de Contas Anuais (DCA), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a Matriz de Saldos Contábeis (MSC) – informações disponibilizadas para acesso público na página do Siconfi.³⁹

O *ranking* da qualidade da informação é dividido em dimensões de avaliação. Cada uma dessas dimensões reúne um conjunto de verificações que têm o mesmo objetivo ou são relacionadas às mesmas informações. Existem quatro dimensões de avaliação: i) gestão da informação; ii) informações contábeis; iii) informações fiscais; e iv) cruzamento entre os dados contábeis e fiscais.⁴⁰

³⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

³⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

O *ranking* estadual compara o desempenho dos estados e do Distrito Federal:Figura 9.1 *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal – Siconfi.*

2019 ICF		2020 ICF		2021 ICF		2022 ICF		2023 ICF			%	Pontos
B	PE	A	PE	A	TO	A	GO	A	GO	1º	99,81%	152.72
B	SC	A	MS	A	SC	A	RO	A	RO	2º	99,69%	152.52
B	PB	A	RO	A	AM	A	ES	A	TO	3º	99,54%	152.30
B	RO	B	ES	A	PE	A	SC	A	ES	4º	98,93%	151.36
B	PA	B	PR	A	GO	A	TO	A	MS	5º	98,32%	150.43
B	AM	B	PB	A	ES	A	PE	A	PR	6º	97,92%	149.81
B	MS	B	GO	A	BA	A	PR	A	SC	7º	97,46%	149.12
B	ES	B	TO	A	MS	A	PI	A	BA	8º	97,15%	148.65
B	MT	B	AM	A	PR	A	MS	A	AM	9º	96,97%	148.37
B	AC	B	SC	B	RJ	A	SE	A	PE	10º	96,17%	147.13
B	RS	B	RS	B	PB	A	AM	A	PI	11º	96,06%	146.97
B	BA	B	SE	B	SE	A	DF	A	RN	12º	95,95%	146.81
B	RN	B	PI	B	RS	B	MT	A	MT	13º	95,34%	145.87
B	PR	B	RN	B	PA	B	RJ	B	DF	14º	94,44%	144.50
B	DF	B	PA	B	RO	B	RN	B	RS	15º	95,19%	142.58
B	AL	B	BA	B	DF	B	MG	B	SP	16º	92,72%	141.86
B	CE	B	AC	B	RN	B	BA	B	MG	17º	92,70%	141.83
B	MG	B	AL	B	MT	B	AC	B	AC	18º	92,25%	141.15
B	GO	B	RJ	B	AL	B	PB	B	PA	19º	91,77%	140.41
C	PI	C	CE	B	PI	B	RS	B	SE	20º	91,32%	139.72
C	TO	C	MT	B	CE	B	AL	B	RJ	21º	90,40%	138.31
C	RJ	C	DF	B	AC	B	PA	B	PB	22º	89,91%	137.56
C	SE	C	MG	B	SP	C	MA	B	AL	23º	87,24%	133.47
C	SP	D	SP	B	MA	C	CE	B	CE	24º	86,16%	131.83
C	MA	D	MA	B	MG	C	AP	C	MA	25º	82,72%	126.57
D	AP	D	RR	C	AP	C	SP	C	RR	26º	76,41%	116.91
E	RR	D	AP	D	RR	E	RR	E	AP	27º	62,50%	95.63

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal* – Metodologia. Tesouro Nacional. s.d.

A comparação entre sistemas de *benchmarking* federativo na área da responsabilidade fiscal não é algo simples, com mais distinções a serem consideradas do que comparações na gestão de políticas públicas sociais.

No caso dos Estados Unidos, não é a constituição nacional, mas muitas constituições estaduais que contêm autolimitações como procedimentos complexos de endividamento ou um teto estrito para empréstimos.⁴¹ Nos EUA, não há coordenação geral entre o governo federal e os estados em política fiscal nem há restrições constitucionais ao endividamento dos estados, mas as próprias disposições constitucionais dos estados proíbem déficits operacionais.⁴²

Nesse contexto, é possível observar que os estados estabelecem, de forma autônoma, regras específicas sobre equilíbrio orçamentário (*budgetary balance controls*), limites e restrições à contratação de dívidas (*debt restrictions*), controle sobre a criação de tributos e sobre o crescimento de despesas públicas, bem como mecanismos voltados à constituição de fundos de estabilização fiscal (*tax or expenditure controls and establishment of stabilization funds*). Adicionalmente, em diversos entes subnacionais, a instituição de novos tributos ou a ampliação de despesas está condicionada à aprovação popular mediante referendo (*referendum for new taxes and expenditures*), reforçando o controle social sobre a gestão fiscal. Por fim, os ordenamentos estaduais também preveem sanções e penalidades específicas aplicáveis em casos de descumprimento das normas fiscais (*penalties for noncompliance*), compondo um arcabouço jurídico rigoroso voltado à disciplina fiscal no âmbito subnacional. A coordenação intergovernamental frequentemente ocorre por meio do estabelecimento de regras fiscais estabelecidas por atos do Congresso Nacional, como a Lei Gramm-Rudman⁴³ e a *Budget Enforcement Act of 1990*.

Além da arquitetura constitucional dos países, o desequilíbrio fiscal vertical mantém forte correlação com o grau de coerção que o governo central pode impor mediante o sistema de transferências intergovernamentais. No caso brasileiro, a União detém forte posição de predominância fiscal, tanto pela concentração da arrecadação direta (67,27% das receitas públicas totais antes das transferências) quanto pela consequente dependência financeira de estados (22,68%) e, sobretudo, municípios (10,05%). Ainda que as transferências intergovernamentais alterem

⁴¹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁴² SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

⁴³ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

parcialmente esse cenário, a estrutura revela um acentuado desequilíbrio fiscal vertical, com forte capacidade da União de condicionar políticas locais por meio de recursos e normas.

Nos Estados Unidos, o desequilíbrio fiscal vertical é menos acentuado. Antes das transferências, o governo federal arrecada 54,65% das receitas, os estados 25,07% e os governos locais 20,27%. Após os repasses, essas proporções se tornam mais equilibradas (45,32% federal, 29,63% estadual e 25,04% local), aproximando-se da respectiva carga de gastos dos entes. Isso confere maior autonomia aos governos subnacionais norte-americanos, limitando a capacidade coercitiva do governo federal.⁴⁴

9.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: FEDERALISMO DE DESEMPENHO E RESPONSABILIDADE FISCAL NO BRASIL

No domínio da responsabilidade fiscal, observa-se que o *benchmarking* é estruturado em função da capacidade de pagamento (Capag) e da qualidade das informações contábil e fiscal produzidas pelos entes subnacionais, elementos que se orientam pelas diretrizes estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Tomou-se como referência comparativa o arcabouço normativo e fiscal dos Estados Unidos, cuja conformação institucional fornece parâmetros úteis para evidenciar as diferenças estruturais entre os modelos federativos.

Ao proceder à comparação entre os sistemas federativos de *benchmarking* fiscal, verificam-se desafios específicos que se afastam daqueles tradicionalmente identificados nas políticas sociais. Nos Estados Unidos, as restrições ao endividamento dos entes subnacionais derivam, em grande parte, de mecanismos de auto-limitação inscritos nas constituições estaduais – sejam eles procedimentos mais rígidos para a contratação de dívidas, sejam tetos específicos de endividamento. Inexiste, contudo, coordenação fiscal centralizada ou qualquer vedação constitucional federal que impeça déficits subnacionais; cada estado, por iniciativa própria, estabelece seus limites e, por regra geral, proíbe a geração de déficits operacionais.

No contexto brasileiro, entretanto, a conformação constitucional, somada ao elevado desequilíbrio fiscal vertical, confere à União ampla capacidade de intervenção nas políticas fiscais estaduais e municipais mediante a edição de normas gerais de finanças públicas, emendas constitucionais, resoluções do Senado Federal e atos infralegais emanados do Tesouro Nacional. A centralização da arrecadação – concentrada em aproximadamente 67,27% das receitas totais antes das

⁴⁴ Sobre as características institucionais no sistema federativo estadunidense, ver subtópico 5.8.2, “Estados Unidos da América”, no Capítulo 5.

transferências – e a consequente dependência financeira de estados (22,68%) e municípios (10,05%) ampliam a possibilidade de imposição, pela União, de regras fiscais e condicionantes para repasses intergovernamentais. Em sentido oposto, o modelo norte-americano, caracterizado por baixa centralização fiscal, assegura maior autonomia aos entes subnacionais e reduz substancialmente a capacidade coercitiva do governo federal.