

---

# **EM BUSCA DO EQUILÍBRIO FEDERATIVO: O TETO DE CRESCIMENTO DE GASTOS DA LC 156/2016 E A CRISE FISCAL DOS ESTADOS-MEMBROS**

*IN SEARCH OF THE FEDERATIVE BALANCE: THE GROWTH CEILING OF LC 156/2016 AND THE FISCAL CRISIS OF THE MEMBER STATES*

---

*Hilyn Hueb*  
*Procuradora da Fazenda Nacional*  
*Consultora da União*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A promulgação da Constituição de 1998 e a mudança do paradigma federativo; 2 A retomada da centralização e a Lei Complementar nº 156/2016 sob a perspectiva do federalismo fiscal; 3 O alcance do art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 e o respeito à autonomia financeira; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O pacto federativo delineado na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, com forte protagonismo do governo federal, foi relativizado com a promulgação da Constituição de 1988, que promoveu uma profunda transformação no quadro das relações federativas. Embora o federalismo de equilíbrio fosse um dos objetivos da Nova República, a experiência pós-1988 demonstrou que os impasses macroeconômicos e a dificuldade na gestão das contas públicas têm enfraquecido o processo de descentralização conduzido pelo poder constituinte. O Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar n.º 156/2016, prevê regra de teto de crescimento dos gastos desses entes que impede o aumento das despesas primárias correntes para além da variação do IPCA anual. Esse instrumento fiscal impõe um planejamento cuidadoso aos entes que aderirem ao Plano, estimula a construção de relações intergovernamentais mais equilibradas, reforça a autonomia financeira desses entes e reduz o grau de dependência dos governos subnacionais em relação à esfera federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pacto Federativo. Federalismo de Equilíbrio. Crise Fiscal dos Estados. Lei Complementar n.º 156/2016. Teto de Crescimento de Gastos.

**ABSTRACT:** The federative pact present in the 1967 Constitution and the Constitutional Amendment No. 1 of 1969, with a strong role of the federal government, was relativized with the promulgation of the 1988 Constitution, which promoted a profound transformation in the framework of federal relations. Although equilibrium federalism was one of the New Republic's objectives, post-1988 experience has shown that macroeconomic impasses and the difficulty in managing public accounts have weakened the process of decentralization led by the constituent power. The Plan of Assistance to the States and Federal District, instituted by Complementary Law No. 156/2016, establishes a ceiling rule for the growth of the expenses of these entities that prevents the increase of the current primary expenses beyond the annual IPCA. This fiscal instrument imposes careful planning on entities that adhere to the Plan, stimulates the construction of more balanced intergovernmental relations, enhances the financial autonomy of entities and reduces the degree of dependence of subnational governments on the federal level.

**KEYWORDS:** Federal Pact. Balance Federalism. Fiscal Crisis of the States. Complementary Law N. 156/2016. Ceiling of Expenditure Growth.

## INTRODUÇÃO

Os Estados brasileiros vivem um momento de grave crise financeira que se intensificou a partir de 2015. A *débâcle* das contas públicas impacta os serviços básicos e paralisa projetos de investimento. Faltam recursos para o custeio da saúde, educação e segurança pública, assim como para o pagamento da folha de salários.

Tratativas entre União e Estados-membros envolvendo renegociação de dívidas e outras medidas de apoio estão em evidência no momento após a edição da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

É de se notar, contudo, que parte dos benefícios fiscais ofertados pela União àqueles que aderirem ao Plano estão rigorosamente condicionados à implementação, pelos entes beneficiados, de um teto ao crescimento das despesas primárias correntes durante dois exercícios financeiros, teto esse vinculado à variação da inflação segundo o IPCA.

Nesse cenário, despontam vários questionamentos acerca da legitimidade da União para exigir essa espécie de contrapartida dos entes estaduais e distrital, bem como da própria constitucionalidade da medida, em razão de possível ofensa à autonomia financeira dos entes subnacionais, com repercussão negativa sobre o pacto federativo.

Por sua relevância e atualidade, o tema merece um estudo mais detalhado sob a perspectiva do contexto atual do federalismo brasileiro, destacando os motivos que levaram a criação do teto de crescimento de gastos estaduais e distritais e o alcance desse instrumento fiscal.

## 1 A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A MUDANÇA DO PARADIGMA FEDERATIVO

Após a proclamação da República, a forma federativa de Estado foi encampada no texto de todas as Constituições brasileiras. Embora o federalismo nacional esteja arraigado na história constitucional brasileira desde 1891, a evolução de sua trajetória não foi linear, tendo se ajustado às necessidades e à forma de governo de cada época.

Desde a institucionalização do regime federativo no Brasil, tem havido uma constante alternância entre períodos de maior centralização do poder político na esfera federal e outros de avanços da tendência descentralizadora, com a valorização das demais unidades da federação no âmbito da organização político-administrativa do Estado brasileiro. A história recente do país demonstra esse movimento de maior centralização

seguido de descentralização do poder, quando se observa o regime militar e o processo de transição para a democracia.

Associado ao autoritarismo do regime militar, o modelo federativo adotado na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, impôs uma centralização intensa do poder político e financeiro na esfera federal, a ponto de enfraquecer a própria concepção de federalismo e suas instituições.

Com capacidade tributária reduzida e desprovidos de recursos, os governos subnacionais passaram a depender dos repasses federais, bem assim da contratação de empréstimos externos e de operações de crédito interno com empresas e bancos estaduais para o custeio de suas despesas. Houve uma expansão significativa do endividamento do setor público, já que “O acesso aos financiamentos foi a saída dos estados e municípios para superar o limite fiscal imposto pelo arranjo tributário das Reformas de 1964 e potencializar o poder de gasto”, conforme explica LOPREATO (1997, p. 96).

A dependência de empréstimos externos e do acesso a recursos internos – originários, em grande medida, dos fluxos financeiros dos bancos, órgãos e agências oficiais federais – alterou significativamente a estrutura de financiamento estadual. O total dos gastos estaduais passou a ser definido não somente pelo montante dos recursos arrecadados, mas também pela capacidade de alavancar outras receitas por meio da cadeia de relações financeiras mantida com a esfera federal e no interior dos próprios governos estaduais. Assim, as articulações financeiras dos Estados com a União e com as empresas e bancos estaduais tornaram-se fator relevante no modelo adotado nas relações entre os entes federativos.

A partir de 1970, os efeitos do choque do petróleo atingiram diretamente a economia brasileira, resultando no aumento da inflação e na diminuição da taxa de crescimento. Essa situação foi agravada com a eclosão da crise mundial do petróleo em 1979 e com o aumento excessivo dos juros internacionais. Com isso, os entes passaram a ter dificuldades de acesso ao financiamento externo e o desajuste fiscal do regime militar ficou em evidência, sacrificando a economia brasileira com excesso de endividamento e hiperinflação. Ante tais circunstâncias, o papel do Estado e a centralização do poder passaram a ser questionados, aprofundando o anseio pela redistribuição do poder central.

Nos últimos anos do governo militar, teve início um processo de abertura política, intensificado no governo Geisel, que culminou na elevação do fundo de participação das unidades federativas e, posteriormente, na realização de eleições diretas para os governos estaduais em 1982.

Com o movimento de redemocratização, o fortalecimento das bases do federalismo e a descentralização do poder na nova Constituição passaram a ser tratados como instrumentos estratégicos e indispensáveis à consolidação da própria democracia.

A Constituição de 1988, atendendo os anseios democráticos de descentralização política e de recursos, promoveu uma profunda transformação no quadro das relações federativas, relativizando o protagonismo do governo federal e incrementando o poder dos governos subnacionais. Até então a tendência dominante de centralização do modelo federativo sempre fora tratada como consequência natural e inerente ao federalismo de segregação e centrífugo que deu origem ao Estado federal brasileiro, relativizada por certos avanços e recuos de descentralização ao longo da história.

Nesse ponto, a nova ordem constitucional inovou ao estabelecer o federalismo de equilíbrio como objetivo da República Federativa do Brasil no art. 3º da Constituição. Em linhas gerais, a repartição equitativa e equilibrada de poderes entre o governo central e os governos subnacionais é pressuposto do federalismo de equilíbrio, conforme bem observa Luiz Gonzaga Pereira Neto:

O equilíbrio federativo é o resultado de uma justa e igualitária divisão de competências e receitas a fim de que os entes estatais possam garantir seu próprio desenvolvimento. Para um completo entendimento de equilíbrio federativo, devemos ressaltar dois prismas distintos de verificação do problema: num primeiro plano, estaria a garantia de auto-organização, auto-governo e auto-administração, respeitados obviamente os princípios prescritos na Super lei, que dá legitimidade às demais normas jurídicas: num segundo plano, encontraríamos uma distribuição equitativa de competências e de receitas, tornando o modelo brasileiro mais coerente com os fins que se propõe.

Certo é que sob a influência do sentimento de redemocratização, o constituinte consolidou as estruturas do federalismo, assegurando capacidade de autoadministração, autogoverno e auto-organização e normatização própria a todos os entes federativos.

Os Estados, em especial, tiveram acréscimo significativo de seus poderes na Constituição. Sob o enfoque fiscal, expandiu-se a base de incidência do principal recurso estadual, o ICM, transformado em ICMS, ao incorporar vários tributos anteriormente de competência federal, tais como o imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, energia elétrica, minerais, serviços de comunicação e transporte rodoviário.

Com isso, o ICMS foi fortalecido, elevando seu peso na carga tributária brasileira. Além disso, aumentou-se a participação dos Estados no produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, por meio do Fundo de Participação dos Estados.

Reforçando a compreensão do redimensionamento fiscal concebido pela nova ordem constitucional, os dados trazidos por KUGELMAS E SOLA (1999, p. 69) assim dispõem sobre o tema:

Em consequência, a participação federal na receita disponível passa de 61% em 1989 para 56,4 % em 1996. A dos estados cresce de 25% a 27 % enquanto a parcela dos municípios sobe de 13,9% a 16,7% no mesmo período (Versano et alii, 1998). Segundo estimativas do Banco Mundial, a despesa estadual cresceu 33% entre 1986 e 1995, em termos reais, enquanto o crescimento do PIB foi de apenas 14% (cf. Dillinger & Webb, 1999, p.23)

É inquestionável que a Constituição de 1988 consolidou em nosso ordenamento jurídico a passagem de um federalismo extremamente centralizado – marca da Carta Política anterior – para a constitucionalização de diversas medidas de descentralização que buscam implantar o federalismo de equilíbrio almejado em seu artigo 3º.

Redistribuído o exercício do poder fiscal entre as unidades integrantes da Federação, não haveria, em tese, motivos para que as dificuldades e desequilíbrios fiscais dos entes subnacionais fossem suportados pela União por meio da federalização de dívidas ou da concessão de financiamentos, por exemplo. É de se ver, contudo, que a experiência pós-1988 demonstrou que os benefícios pretendidos pelas medidas de descentralização previstas na Constituição não se materializam de maneira automática.

## **2 A RETOMADA DA CENTRALIZAÇÃO E A LEI COMPLEMENTAR Nº 156/2016 SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO FISCAL**

Ao longo dos anos, o influxo das ideias de descentralização – que tanto influenciaram a Constituinte – tem perdido paulatinamente sua força à custa dos impasses macroeconômicos e da deficiente gestão das contas públicas levada a efeito pelos entes subnacionais.

A partir de 1990, o quadro fiscal agravou-se com a instabilidade econômica e a inflação galopante. Não havia equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas e o anterior padrão de endividamento dos governos subnacionais estava em colapso, o que gerou dificuldades para o cumprimento dos compromissos financeiros por parte dos entes subnacionais.

Como decorrência da escassez de recursos, houve a retomada do caminho da recentralização dos poderes políticos e financeiros em favor da União cumulada com o aumento da dependência dos governos subnacionais, conforme se extrai do trabalho publicado por SILVA (2000, p.33):

A dívida que representou uma gestão mais autônoma no passado questiona a autonomia proposta pela Constituição de 1988. Na década de 90, em alguns casos, a dívida contratada no passado reforça as relações de dependência para com o governo central. A forma de endividamento ocorreu (reflexo em última instância das alternativas de crédito disponível), associada ao processo de crescimento da dívida, determinarão a trajetória, nos anos 90, do estoque inicial da dívida. Esta trajetória tem implicações sobre a autonomia dos governos estaduais e sobre o processo de descentralização.

Embora tenha aumentado a receita dos entes subnacionais com a redistribuição do poder fiscal após 1988, a crise fiscal das unidades federadas não estava solucionada pois os encargos da dívida devidos eram muito elevados, o que gerava consequências nefastas às contas públicas estaduais. O desequilíbrio financeiro e a ausência de uma efetiva implementação de mecanismos institucionais que visassem a aprimorar as finanças públicas, além de fragilizarem o sistema econômico-financeiro como um todo, prejudicavam diretamente a população local, que se via privada do ótimo funcionamento dos serviços públicos e das demais atividades do Estado.

No cenário internacional, era necessário superar o modelo desenvolvimentista até então praticado e *“reorientar o desenvolvimento brasileiro para um modelo mais globalizado, aberto às correntes de comércio e investimento internacionais, mais apoiado pelo setor privado e com um papel menor e mais indireto do Estado”*, segundo a análise de NETO (1990, p. 17).

Nesse contexto, a federação tinha como desafios a superação do desequilíbrio econômico provocado pelo modelo econômico anterior e a promoção de um conjunto de reformas macroeconômicas que trouxessem estabilidade e condições para que o país se integrasse à economia globalizada.

Para a União, era imperiosa a redução do déficit público, o controle do endividamento dos entes subnacionais e a implantação do programa de estabilização econômica. Nesse jogo político, a União assumiu o papel de minimizar a crise financeira dos entes subnacionais e, como contrapartida, pôde impor aos Estados e Municípios regras para o ajuste das contas públicas por meio dos programas de apoio financeiro.

Na contramão do processo de descentralização iniciado na Constituição de 1988, coube à União prestar socorro financeiro aos

Estados e Municípios por meio do refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais em condições mais vantajosas. Com isso, buscou-se recuperar o equilíbrio das contas do setor público e diminuir o risco fiscal.

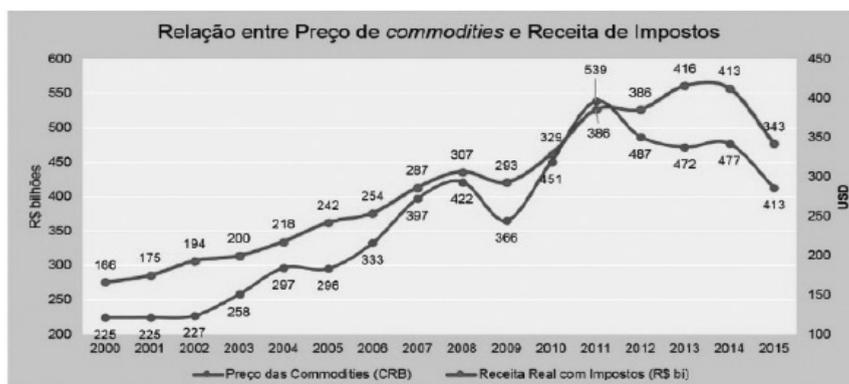
GIAMBIAGI E ALÉM (2000, p. 33) destacam, com propriedade, que “no Brasil a prática tradicional sempre foi a de tentar ‘empurrar’ a solução das dificuldades financeiras estaduais e municipais para a União, através de diferentes formas de ‘federalização’ do problema, o que nada mais é do que uma ‘socialização de perdas’”.

No período pós-1988, a União implementou alguns programas de saneamento financeiro dos Estados e Municípios, por meio da Lei nº 7.976, de 1989; Leis nº 8.388, de 1991, e nº 8.727, de 1993; Lei nº 9.496, de 1997; e Medida Provisória nº 2.118-31, de 2001. As condições financeiras e a abrangência das contrapartidas exigidas em cada um desses programas são bem distintas, mas a expectativa comum era a de que, a partir de sua execução, a União não seria mais demandada a auxiliar os entes subnacionais.

Todavia, novas tratativas entre a União e os Estados em relação à renegociação da dívida estadual e outras medidas de apoio se mostraram necessárias em razão da piora da situação fiscal dos entes subnacionais, depois de um período de relativa estabilidade econômica e alta taxa de crescimento.

Durante os anos 2000, as receitas provenientes dos impostos seguiram uma trajetória de crescimento vertiginosa, acompanhando a fase favorável do superciclo das commodities marcada pela aceleração do crescimento econômico dos países tradicionalmente exportadores de matérias primas e commodities internacionais, tais como o Brasil.

Nesse período, a arrecadação com impostos ascendeu de R\$ 116 bilhões em 2000 para R\$ 386 bilhões em 2011, mas esse fluxo positivo do preço das commodities e das receitas começou a esmorecer a partir de 2012, como se observa no quadro abaixo:

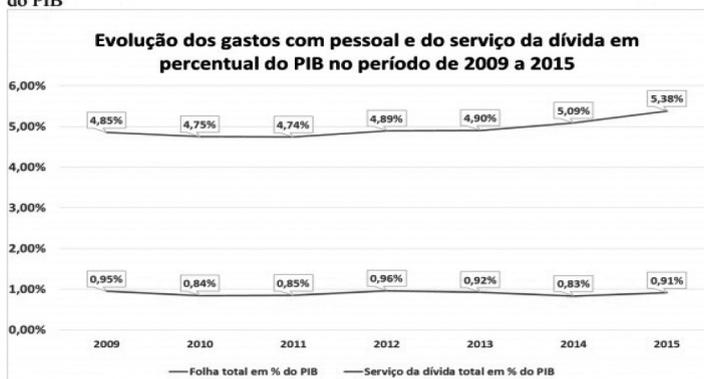


Fonte: Bloomberg e Receita Federal

Sucedee que, de forma concomitante ao crescimento das receitas públicas, os Estados aumentaram expressivamente suas despesas, notadamente os gastos com folha de pagamento de pessoal, conforme aponta a Secretaria do Tesouro Nacional em estudo referente ao período de 2009 a 2015 publicado na Nota Técnica de 27 de abril de 2016. Com a queda da arrecadação, os Estados e o Distrito Federal depararam-se com o desafio de lidar com os gastos públicos crescentes e o aumento do déficit público.

A análise da evolução das despesas dos Estados mostra forte aceleração dos gastos com folha de pagamento que se contrapõe à estabilidade da despesa com o serviço das dívidas, demonstrando que é a despesa com pessoal que contribui significativamente para a deterioração das contas públicas estaduais. O Gráfico 1 mostra o descolamento crescente do percentual do PIB gasto com pessoal e com o serviço das dívidas pelos Estados.

**Gráfico 1:** Despesas dos Estados com pessoal e com o serviço das dívidas em percentual do PIB



Fonte: STN

Releva notar que, ao analisar o desafio fiscal que o Brasil enfrenta atualmente, o Banco Mundial também aponta o rápido aumento das despesas correntes como causa para a atual insustentabilidade fiscal, conforme se extrai do Relatório lançado em 2017:

O Brasil enfrenta uma crise de sustentabilidade fiscal causada por uma tendência estrutural de aumentar as despesas correntes. Embora o aumento das despesas correntes tenha se mantido constante ao longo das duas últimas décadas, sua insustentabilidade foi ocultada pelo aumento contínuo das receitas durante o período de boom econômico entre 2004 e 2010. Contudo, fora desse período, o aumento das despesas

não foi acompanhado por um crescimento suficiente das receitas. Nos últimos anos, o déficit fiscal cresceu drasticamente como resultado da queda significativa das receitas causada pela recessão econômica.

Como resposta à crise financeira instaurada no âmbito estadual, foram editadas a Lei Complementar nº 148/2014, que altera a indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados com a União; a Lei Complementar nº 156/2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e a Lei Complementar nº 159/2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

Para restabelecer o equilíbrio fiscal, a Lei Complementar nº 156/2016 autoriza, entre outras medidas, a dilatação por até vinte anos do prazo para pagamento das dívidas estaduais e distrital refinanciadas com a União referentes à Lei nº 9.496/1997 e à Medida Provisória nº 2.192-70/2001, além das dívidas com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, bem como o diferimento, em vinte e quatro prestações, das parcelas vencidas e não pagas relativas aos meses de março a junho de 2016 e redução extraordinária de outras parcelas da dívida.

De modo a conter a elevação dos gastos públicos dos Estados e do Distrito Federal – um dos motivos apontados para a deterioração das contas públicas estaduais –, o art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 prevê a limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação segundo o IPCA durante dois exercícios financeiros, ressalvando dessa medida apenas as transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

A Lei Complementar nº 156/2016, em linhas gerais, oferece condições mais vantajosas para o refinanciamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal e, como contrapartida, apresenta instrumento capaz de limitar temporariamente o crescimento das despesas primárias correntes com o propósito de reequilibrar as finanças dos entes que, por vontade própria, celebrarem termo aditivo referente a essa renegociação.

Sem essa espécie de contrapartida, o apoio financeiro concedido pela União não seria suficiente para evitar o surgimento de novos quadros de desequilíbrio fiscal dos entes estaduais e distrital, tampouco para impedir que o desajuste das finanças locais seja mais uma vez custeado por toda a Federação.

Toda medida destinada a institucionalizar mecanismos de aprimoramento das finanças públicas tem como propósito reforçar a autonomia financeira dos entes federativos pois, em sua essência, auxilia na redução do grau de dependência dos governos subnacionais em relação

à esfera federal. É preciso ter em mente que o equilíbrio federativo almejado pela Constituição só será concretizado se for posto em prática um processo de amadurecimento institucional que envolva necessariamente a consolidação fiscal dos entes da Federação.

Por isso, deve ser rechaçada qualquer tentativa de flexibilização ou de ampliação/criação de exceções à regra do art. 4º da Lei Complementar 156/2016, pois tal pretensão está em desacordo com o espírito do referido preceito legal e não contribui para o fortalecimento do pacto federativo tampouco para a construção de relações intergovernamentais mais harmoniosas.

### **3 O ALCANCE DO ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 156/2016 E O RESPEITO À AUTONOMIA FINANCEIRA**

O limite para o crescimento das despesas primárias correntes previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 decorre do exercício da competência constitucional reservada a Lei Complementar nacional para dispor sobre finanças públicas, normas de gestão financeira e limites com gasto de pessoal, conforme preceituam os artigos 163, inciso I; 165, § 9º, II; e 169 da CRFB/1988.

Dentro desses limites constitucionais, o art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 estabelece, como já visto, que os entes estaduais e distrital celebrantes de termo aditivo para efeito de adesão ao Plano de Auxílio devem atender à limitação de crescimento das despesas primárias correntes aferida pelo IPCA durante dois exercícios financeiros para que lhes sejam assegurados os benefícios de dilação do prazo para pagamento das dívidas refinanciadas e de redução extraordinária da prestação mensal de que tratam os art. 1º e 3º.

A partir da leitura do texto legal é possível extrair que: i) a limitação de crescimento de gastos tratada no dispositivo incide, por apenas dois anos, sobre a categoria de despesas públicas classificadas como primárias correntes; e ii) as transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP não se submetem a esse limite.

Em termos genéricos, as despesas primárias correntes são todas as despesas que não se enquadram na definição de despesas financeiras e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Em outras palavras, são gastos públicos que pressionam ou aumentam o endividamento líquido do ente em termos de resultado primário no exercício financeiro correspondente, sem ganho de capital.

A categoria das despesas primárias correntes compreende vários grupos de despesas públicas com finalidades distintas, a exemplo das

despesas com ativos e inativos, material de consumo, serviços de terceiros etc. Nesse ponto, interessante notar que o art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 não impõe que o teto de crescimento de gastos recaia, de forma isolada, sobre cada um desses elementos de despesa que compõem a categoria dos gastos primários correntes. Daí resulta que, para efeito de aplicação desse limite, interessa apenas o montante global das despesas primárias correntes.

Como não se avalia o crescimento isolado de cada uma das despesas primárias correntes, o ente estadual ou distrital beneficiado pelas medidas do Plano de Auxílio dispõe de plena liberdade para definir o montante necessário ao atendimento das próprias despesas e, ao mesmo tempo, prestar a contrapartida exigida no art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016.

Dessa forma, preserva-se a autonomia financeira e política dos entes estaduais e distrital que, diante da variação do IPCA anual, podem gerir e alocar seus recursos segundo seus interesses e as necessidades locais. Não se concebe qualquer interferência da União nesse processo, eis que, como já assinalado, a base de cálculo para a incidência do referido limite é o gasto global do ente com as despesas primárias correntes.

Logo, nada obsta a que o ente estadual aumente os gastos com saúde e educação, segurança pública ou qualquer outra despesa primária corrente acima da variação do IPCA anual e, para fins de atendimento ao teto de gastos, reduza, por exemplo, os valores despendidos com diárias, aquisição de material de consumo ou qualquer outra despesa primária corrente.

Como se percebe, não é objetivo da contrapartida prevista no art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 reduzir ou limitar a capacidade de gestão e aplicação dos recursos orçamentários dos entes que, por vontade própria, celebram termo aditivo com a União. O teto de crescimento dos gastos estaduais e distrital não estabelece nenhuma diretriz a respeito de quais despesas primárias correntes devem ser reduzidas, de modo que o exercício de priorização das alocações de recursos compete exclusivamente aos entes estaduais e distrital.

Nesse processo, as escolhas do ente subnacional serão decisivas para a qualidade do ajuste fiscal e, por evidente, repercutirão na prestação dos serviços públicos à população local e no crescimento econômico. Por isso, é importante que se amplie o debate sobre as prioridades locais e os critérios para alocação das receitas estaduais e distrital no momento de elaboração dos orçamentos, reforçando assim as atividades de planejamento e a capacidade de induzir investimentos.

Note-se, por oportuno, que um dos atributos do teto de crescimento dos gastos é revelar os *trade-offs* existentes em matéria de despesa pública no âmbito dos entes que o adotaram, acrescentando notadamente à peça

orçamentária certo grau de realismo, com a limitação das despesas primárias correntes à variação da inflação.

É fato que o propósito do teto de gastos da Lei Complementar 156/2016 é incrementar a gestão das finanças públicas daqueles entes interessados nos benefícios do Plano de Auxílio, institucionalizando mecanismo de controle da trajetória de crescimento das despesas que, em certo grau, pressionam ou aumentam o endividamento líquido desses entes e não legam às futuras gerações qualquer ganho de capital. Essa regra fiscal contribui para o aperfeiçoamento da qualidade dos gastos públicos, além do controle do déficit financeiro dos entes.

Parece evidente que o cumprimento da aludida contrapartida exigirá dos entes estaduais e distrital cuidado maior na gestão das contas públicas, pois os recursos públicos – por óbvio – não são infinitos e a limitação do crescimento da categoria das despesas primárias correntes em questão demanda uma maior eficiência no gasto público para que, no mínimo durante dois exercícios financeiros, faça-se mais com menos como contrapartida aos benefícios disponibilizados no âmbito do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal.

Em que pese a redação peremptória do art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016, tramita no Supremo Tribunal Federal a ADI nº 5.807, proposta pelo Governador do Estado da Bahia, para que seja conferida a esse dispositivo interpretação conforme à Constituição no sentido de que não estão submetidos ao limite de crescimento das despesas correntes primárias – a par das exceções legalmente previstas – os gastos públicos relativos a: a) educação e saúde, no caso de aumento da receita; b) previdência; c) despesas dos outros Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública; d) segurança pública e as exceções previstas no art. 107, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e e) precatórios e cumprimento de decisões judiciais.

Sob o argumento principal que o teto de gastos da Lei Complementar nº 156/2016 restringe a autonomia financeira dos Estados-membros e compromete a estrutura do federalismo fiscal, busca-se assim um salvo-conduto para manter – no âmbito do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal – a trajetória de crescimento dessas despesas primárias correntes. Fato é que a possibilidade de flexibilização do teto de gastos estaduais não interessa apenas ao governo do Estado da Bahia. Até o momento, os Estados de Minas Gerais, Acre, Amazonas, Paraíba, Pernambuco, Tocantins e Maranhão já ingressaram na ADI 5.807 na qualidade de *amici curiæ*.

A ampliação das exceções ao teto de crescimentos dos gastos, nos moldes em que pleiteado na aludida ADI, poderia deturpar a razão de

existir desse preceito legal. Isso porque a extensão das exceções legais não se coaduna com a clara intenção do legislador, bem como compromete a eficácia desse instrumento fiscal de melhoria da gestão pública, tendo em vista que o Estado poderia manter a trajetória de crescimento dessas despesas primárias correntes.

Alinhado ao espírito da lei, o Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI 5.807, agiu com irrepreensível acerto técnico ao rejeitar o pedido de medida cautelar para flexibilização do teto tratado na Lei Complementar nº 156/2016. Pela pertinência, transcreve-se excerto do aludido voto:

[...] Em juízo de prelibação, não impressiona o argumento de violação da autonomia política, financeira e orçamentária do Estado da Bahia. De fato, a adesão às condições estabelecidas no Plano de Auxílio é voluntária e não compulsória. Assim, o ente federado deverá ponderar os possíveis benefícios gerados pela renegociação com os encargos correspondentes, optando, ao final dessa avaliação, pela adesão ou não aos termos previstos na Lei Complementar. Observo, ainda, que a referida lei foi editada com vistas a amenizar a grave crise fiscal que afetou os Estados a partir de 2015. Nesse contexto, considero essencial a limitação das despesas primárias para o ajuste estrutural das contas dos Estados, necessário para evitar novos quadros de desequilíbrio fiscal. Caso contrário, o alívio financeiro proporcionado pelos benefícios da Lei Complementar 156/2016 teria efeitos meramente temporários nas finanças do Estado.

Embora o teto de crescimento de gastos dos Estados e do Distrito Federal defina o volume do ajuste das despesas ao longo do tempo, ele não garante a concepção, a qualidade nem estabelece quais reformas fiscais e administrativas seriam necessárias para cumprir a trajetória de ajustes estabelecida pela regra.

Por isso, esse instrumento, apesar de essencial, não resolve por si só os problemas fiscais dos entes que aderirem ao Plano de Auxílio dos Estados e do Distrito Federal. Contudo, há que se reconhecer que, sem sombra de dúvidas, se trata de um instrumento - ainda que temporário - capaz de estimular a disciplina fiscal dos entes subnacionais em um contexto de grave crise financeira.

#### 4 CONCLUSÃO

Embora o federalismo de equilíbrio seja um dos objetivos da República, a experiência pós-1988 demonstrou que os impasses macroeconômicos e a dificuldade na gestão das contas públicas têm

enfraquecido o processo de descentralização conduzido pelo poder constituinte. Até os anos 2000, a União já havia implementado três programas de saneamento financeiro dos Estados e Municípios. Com essas medidas, esperava-se que ela não seria mais demandada a auxiliar os entes subnacionais.

Contudo, depois de um período de relativa estabilidade econômica e alta taxa de crescimento, houve uma piora do quadro fiscal dos Estados em razão do elevado crescimento das despesas correntes e da queda significativa da arrecadação em decorrência da recessão econômica. Para restabelecer o equilíbrio fiscal, instituiu-se o Plano de Auxílio aos Estados e Distrito Federal, que oferece condições mais vantajosas para o refinanciamento das dívidas dos entes que aderirem e, como contrapartida, impõe limite ao crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação segundo IPCA durante dois exercícios financeiros, ressaltando dessa medida apenas as transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

A regra do teto de crescimento dos gastos dos Estados e Distrito Federal estabelece, em poucas palavras, que as despesas primárias correntes não podem ultrapassar o limite global dessa categoria de gasto público diante da variação do IPCA anual. Daí resulta que os entes possuem ampla autonomia financeira e política para definir o montante necessário a atender cada tipo de despesa e, ao mesmo tempo, prestar essa contrapartida.

O teto de crescimento dos gastos estaduais e distrital aplicável apenas aos entes que aderirem ao Plano de Apoio aos Estados e Distrito Federal impõe um planejamento cuidadoso para garantir a sua qualidade e requer uma maior eficiência na gestão dos recursos. Todavia, há que se reconhecer que os problemas fiscais dos entes extrapolam aquilo que o teto de crescimento de gastos tem para oferecer.

É inquestionável, contudo, que esse instrumento fiscal reforça a disciplina fiscal e representa um passo crucial para ampliação do debate sobre as alocações das despesas públicas, a qualidade e eficiência dos gastos na esfera estadual e distrital e as reformas necessárias para superação da atual crise fiscal.

A construção de relações intergovernamentais mais equilibradas passa necessariamente pela institucionalização de mecanismos de aprimoramento das finanças públicas destinadas a reforçar a autonomia financeira dos entes federativos e, com isso, reduzir o grau de dependência dos governos subnacionais em relação à esfera federal.

**REFERÊNCIAS**

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *Finanças Públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *Um novo caminho do federalismo no Brasil?* Campinas: Economia e Sociedade, 1997.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; Ver. Sociol. USP, São Paulo, out. 1999, p. 69.

NETO, Aristides Monteiro. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual*. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1990. p. 17.

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. A teoria da federação e o estado federal brasileiro. *Revista Virtual da AGU*, a. IV, n. 53, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.agu.com.br/page/download/index/id/550982>>. Acesso em: 10 out. 2014.

SILVA, Monica Moura Y Araújo de Couto e. A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro. In: *Secretaria do Tesouro Nacional*. (Org.). V Prêmio do Tesouro Nacional de Monografias. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000. p. 33.

BANCO MUNDIAL. 2017. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* : v. I : síntese (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Nota Técnica Disponível em : <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/abril/notas-tecnicas-mostram-repercussao-financeira-da-lc-148-2014/nota-tecnica-2016-04-27-situacao-fiscal-dos-estados.pdf>>.