O JOGO DO RESGATE DA DÍVIDA PÚBLICA NO CANADÁ, NOS ESTADOS UNIDOS, NO MÉXICO E NA ALEMANHA

THE BAILOUT GAME OF THE PUBLIC DEBT IN CANADA, UNITED STATES, MEXICO, AND GERMANY

Arthur Basso Galli[1]

RESUMO: As relações fiscais dentro de um Estado Federado apresentam alto nível de complexidade, e a questão da dívida pública é ainda mais relevante, pois a liberdade alocativa dos entes subnacionais pode afetar a estabilidade macroeconômica. Com isso, esse artigo estudará se forma jurídica de limitação interfederativa estabelecida pelo governo central nas renegociações com os governos estaduais influencia na garantia de maiores disponibilidades financeiras para investimentos públicos pelos Estados-membros ao mesmo tempo em que permite maior estabilidade. A pesquisa terá como método a revisão bibliográfica e o estudo de casos específicos, sendo estes a crise de Bremen e Saarland na Alemanha, o Programa de Fortalecimento Financeiro dos Estados no México, a crise de Saskatchewan no Canadá e a crise de New York nos Estados Unidos. O objetivo desse artigo é verificar como a dívida interfederativa é regrada e se as políticas fiscais estabelecidas garantem maior ou menor autonomia financeira, utilizando-se como critério a forma jurídica pela qual essas relações são estabelecidas e as instituições estatais de relacionamento federativo. Concluiu-se que a forma jurídica pouco influencia na autonomia financeira após renegociações, sendo muito mais dependente o contexto político vigente e o poder federal de influência.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Dívida Pública. Regras Fiscais. Finanças Públicas.

ABSTRACT: Fiscal relations within a federated state are highly complex, and the issue of public debt is even more relevant since the allocative freedom of subnational entities can affect macroeconomic stability. Therefore, this article will study whether the legal form of interfederative limitation established by the central government in renegotiations with state governments influences the guarantee of greater financial availability for public investments by member states while also allowing greater stability. The research will use bibliographical review and the study of specific cases as methods, such as the Bremen and Saarland crisis in Germany, the Financial Strengthening Program of States in Mexico, the Saskatchewan crisis in Canada and the New York crisis in the United States. The objective of this article is to verify how interfederative debt is regulated and whether the established fiscal policies guarantee greater or lesser financial autonomy, using as criteria the legal form by which these relations are established and the state institutions of federative relationship. It was concluded that the legal form has little influence on financial autonomy after renegotiations, with the current political context and the federal power of influence being much more dependent.

KEYWORDS: National Development. Public debt. Fiscal Rules. Public finances.

[1] Universidade de São Paulo. Contato: abgalli@usp.br.

DATA DE RECEBIMENTO: 22/04/2024
DATA DE APROVAÇÃO: 10/05/2025

INTRODUÇÃO

As relações financeiras intergovernamentais sobre o endividamento público dentro de um Estado Federado mantêm-se em um alto nível de complexidade institucional: há um constante conflito entre os interesses dados pelo governo nacional, o qual visa à estabilização econômica, e os governos subnacionais, que podem autonomamente gerir e alocar seus recursos públicos. Não é incomum que, em face de endividamentos subnacionais relevantes, o governo federal seja obrigado a tomar decisões de assumir as dívidas subnacionais, para fins de estabilização fiscal.

A complexidade do sistema federativo vem em decorrência de um de seus pressupostos, qual seja, a autonomia política dos entes[2]. Não pode, assim, a União interferir diretamente no processo de endividamento público dos entes subnacionais, caso a Constituição não o tenha originariamente permitido. Regrar o endividamento subnacional por fora dos limites constitucionais seria atentar contra a Federação. Para evitar tal situação, ou todas as normas sobre o tema devem estar dispostas nas competências constitucionais da União ou deve existir uma colaboração entre os governos, caso em que os Estados aceitem autonomamente sua autocontenção.

É possível, portanto, com base na forma jurídica em que as negociações financeiras dadas entre a União e os Estados-membros são realizadas, diversificá-las em dois grupos: legalistas e contratualistas. O primeiro em que a negociação é dada majoritariamente sob a forma de uma norma legislativa e o segundo em que a preferência é realizada em convênios. Essa classificação é hipoteticamente criada, consoante arquétipos ideais propostos por essa pesquisa, sob o viés de compreensão da presença ou não de norma legal. Se a lei determina elementos econômicos e jurídicos básicos do que poder-se-ia esperar de uma negociação credor-devedor, será a negociação considerada legalista. Se esses elementos são dados em acordos interfederativos, será denominado contratualista o modelo de negociação entre entes.

Logo, o objetivo principal deste artigo é averiguar se os modelos legalistas e contratualistas podem ser usados para definirem o nível de adaptabilidade econômica

[2] OLIVEIRA, Régis de. **Curso de Direito Financeiro**. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 206.

dos empréstimos e o grau de participação dos entes subnacionais devedores nas negociações. Em outras palavras, quer-se verificar se, em países em que a lei assume papel mais relevante do que normas infralegais na condução dessas operações, há menor grau de adaptabilidade às circunstâncias sociais e econômicas dos Estados devedores, e vice-versa, se há maior adaptabilidade quando convênios predominam.

Para tanto, o método escolhido será o de revisão bibliográfica sobre as doutrinas de endividamento público subnacional de alguns países, em uma pesquisa dedutiva-exploratória que estudará o último caso relevante de resgate subnacional, testando, com estudo histórico e casuístico, a hipótese levantada, qual seja, se forma orgânica e subjetiva da função legislativa ou administrativa tem relevância negocial.

Nesse ponto específico, antes de adentrar nos estudos comparativos, valer-se-á a apresentação da estrutura de um resgate financeiro, dentro do denominado *bailout game*¸ conforme a aplicação de teoria de jogos proposta por Jonathan Rodden. A explicação sobre o funcionamento desse jogo auxilia na compreensão das necessidades e desafios envolvidos em um processo de resgate, explicando as razões pelas quais entes subnacionais aceitam ou não a realizar ajustes fiscais para evitarem crises financeiras, bem como as consequências e externalidades geradas.

Os Estados escolhidos para essa pesquisa exploratória foram a Alemanha, o México, o Canadá e os Estados Unidos, importantes Estados Federados da OCDE e com relevantes casos de resgate financeiro. O texto pretende dividir os Estados supracitados dentro da classificação proposta, para então poder considerar se há efetivamente uma alteração dos métodos de refinanciamento de acordo com as perspectivas adaptativas subnacionais e negociais e correlacionando-as à hipótese levantada. O Brasil não será objeto desta análise pela complexidade do desenvolvimento do programa de ajuste fiscal, feita a referência a outros estudos[3].

1 O CONTROLE INTERFEDERATIVO E O JOGO DO RESGATE

Para evitar que sistemas federativos sejam encontrados em níveis tão grandes de desorganização financeira, existem diversos modelos de controles do

[3] GALLI, Arthur Basso. **O Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF): Análise dos Fundamentos de Validade das Cláusulas dos Contratos de Renegociação de Dívidas Subnacionais**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca, v. 18, p. 271-299, 2024.

endividamento subnacional. A classificação de Teresa Ter-Minassian e Jon Craig[4], usada como base pelo FMI, é dada para esses métodos em cinco: cooperativo (*cooperative approach*), (ii) normativo (*ruled-based approach*), (iii) administrativo (*administrative approach*), (iv) dado pelo mercado (*market disciplinary approach*), e a interdição total à dívida (*borrowing prohibition approach*), rechaçado em federações[5].

A preferência aos métodos de controle interestatal[6], dos modelos supracitados por Ter-Minassian, deverá ser dada aos controles cooperativo e normativo. O primeiro, por envolver diretamente a participação dos entes subnacionais que, em conjunto, elaborarão um programa de estabilidade financeira. O segundo, por ser prévio, realizado sob o devido processo legislativo, pondera graus de autonomia e negociação, para fins de garantir a segurança jurídica, a transparência e a boa-fé[7].

Não é comum o estabelecimento de instituições de cooperação, haja vista nem sempre os entes públicos possuírem interesses diretamente correlacionáveis, afinal, os Estados e Municípios não têm um interesse eleitoral pela estabilização como a União, focando seu interesse imediato sobre gastos e obras sociais, de forma que o controle normativo é o mais encontrado. E, se de um lado é ele capaz de manter os benefícios supracitados, é também o método mais rígido e menos adaptável às circunstâncias, seja pela lentidão do processo legislativo, seja pela incapacidade de serem as leis aplicadas equanimemente aos contextos regionais de cada ente[8].

O controle administrativo, por seu lado, se é típico dos Estados Unitários por prever um controle direto e revisional do governo central sobre as operações de empréstimos públicos dos entes subnacionais, é também presente em Federações[9]. É um controle baseado em exames materiais (de conveniência e oportunidade) das

---

[4] TER-MINASSIAN, Teresa e CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997, p. 156.
[5] MORA, Mônica. A crise da dívida estadual. In: BIASOTO JÚNIOR, Geraldo; ALVES PINTO, Márcio Percival (orgs.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2006, p. 239.
[6] Embora método de controle pela disciplina de mercado seja considerado, enquanto um controle interinstitucional que dá preferência ao controle social, ao todo, a experiência internacional, como será evidenciada nesta pesquisa, vem provando que, à exceção do caso dos Estados Unidos, e mesmo assim com várias limitações, o controle de mercado não tem sido funcional para gerir o endividamento público ao limite do que se esperaria da própria falência. Em outras palavras, o mercado continuará emprestando até o limite que o Estado não seja mais capaz de pagar, ao invés de ir estabelecendo medidas de proteção ao seu próprio crédito, como seria esperado pelos economistas racionalistas.
[7] ASSONI FILHO, Sérgio; BLIACHERIENE, Ana Carla, ANDRADE, Cesar Augusto. Dívida Pública. In: OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 103.
[8] ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação.** Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012, p. 146.
[9] TER-MINASSIAN, Teresa e CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: IMF, 1997, p. 165.

operações realizadas, o que permite maior adaptabilidade socioeconômica. Todavia, tem a desvantagem de permitir maior ingerência federal sobre os entes federativos.

As disputas entre o governo central e os governos estaduais no que se refere às estratégias de controle podem ser descritas em uma estratégia denominada de jogo do resgate. Por definição, o jogo do resgate é um jogo de informação incompleta realizado entre dois agentes envolvidos no âmbito da interação estratégica: governo subnacional e o governo central, sendo que a decisão do primeiro é submetida à dominância da decisão do segundo, o qual pode agir dentro de uma estratégia irresoluta (concordar com o resgate) ou resoluta (manter a posição inicial e não realizar qualquer resgate). A cooperação é um incentivo majoritariamente presente em um sistema de partidos políticos fortes, quando os agentes envolvidos sejam do mesmo partido. Consequentemente, em um sistema de fragmentação político-partidária e fraqueza do Executivo Federal em negociar, a tendência é a não cooperação. Por resgate, entende-se a assunção de dívidas subnacionais pela União.

Ademais, como explica Murilo Vannucci[10], dois pressupostos devem ser levados em consideração para o jogo resgate, enquanto estratégia racional: (i) os agentes políticos visam a maximizar sua utilidade eleitoral, pois os eleitores obrigatoriamente realizarão a punição de gestões fiscais imprudentes e a recompensa de gestões fiscais responsáveis, (ii) a autonomia deve ser definida como expectativa de que os entes sejam capazes de honrar seus próprios compromissos, sendo o ajuste fiscal preferível ao resgate, por ser interpretado como ingerência federal indevida.

Na estrutura efetiva do jogo, Jonathan Rodden[11] defende que os entes subnacionais abusam das expectativas dos governos centrais de gerar estabilização, na medida em que não tem responsabilidades de manter a credibilidade dos credores sobre a economia geral. Ainda, aumentar a despesa social é incentivada, por gerar uma utilidade eleitoral. Porém, o excesso de endividamento só poderá ser resolvido com um ajuste fiscal, cuja consequência imediata é a queda da utilidade eleitoral (portanto, é um desincentivo), ou com um preferível resgate, já que há socialização das perdas com a União. Sem resgate, há o *default*: a máxima perda de utilidade.

[10] VANNUCCI, Murilo Nogueira. **Fundamentações na política e na teoria macroeconômica do regime jurídico de endividamento público subnacional.** Mestrado, FD-USP, São Paulo, 2023, p. 89.
[11] RODDEN, Jonathan. **Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 49 e ss.

Em um sistema em que há unidade na assunção de débitos subnacionais, a tendência é que os entes de elevado poder econômico (logo, com maior saldo devedor provável) usarão desta condição para manter vantagens fiscais sobre si em detrimento do governo central e dos entes mais pobres. Se o sistema é único, as condições de resgate deverão ser altamente subsidiadas pela União, na medida em que os entes mais pobres não teriam condições de honrar compromissos na mesma magnitude em que os mais ricos poderiam. A diferença é paga pela União, e denominada subsídio.

Surge, assim, o seguinte dilema da unidade: ou as condições são mais duras, na expectativa de que as dívidas maiores (dos entes mais ricos) sejam assumidas e idealmente pagas, prejudicando os menores, mas beneficiando o governo central e diminuindo a socialização das perdas gerais, ou as condições são mais leves, garantindo que os entes mais pobres possam pagar a dívida contraída, mas dando vantagens de solvência aos entes mais ricos, prejudicando financeiramente o governo central. Cria-se um sistema regressivo, ampliando desigualdades regionais[12].

Dessa consideração, já é possível averiguar que formas legislativas, exatamente por serem normas gerais e abstratas, têm uma tendência maior de uniformização do que formas administrativas, enquanto normas individuais e concretas. Modelos legalistas geram as consequências supracitadas quanto ao repasse de subsídios federais e à regressividade. Essa é uma parte do que se quer dizer com adaptabilidade socioeconômica, considerando seus aspectos econômicos.

Efetivamente, o jogo do resgate começa quando há uma recessão ou problema econômico que dificulte a arrecadação e o resultado fiscal, dificultando o arrolamento da dívida e arriscando *default*. A primeira decisão do ente subnacional será entre realizar um ajuste fiscal (e colocar fim ao jogo) ou arrolar mais a dívida. Essa decisão é baseada em uma situação anterior, na medida em que o governo central deverá deixar determinada uma política regulatória e de cofinanciamento institucional clara e transparente sobre sua conduta de ser ou não resoluto[13].

O governo central deverá decidir entre assumir as obrigações fiscais do ente ou permitir a continuidade de sua política. Essa não é uma decisão fácil, na medida em que a “falência” de um ente subnacional pode afetar o crédito de todos os demais.

---

[12] ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação.** Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012, p. 63-66.
[13] RODDEN, Jonathan; ESKELAND, Gunnar; LITVACK, Jennie. **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2003, p. 8-9.

No limite, o não resgate do governo federal significa colocar em risco a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado, o que pode gerar consequências sociais e econômicas à Federação. Portanto, a União decidirá por assumir a externalidade do ente em *default* se esta assunção gerar um custo menor do que o custo social. Do mesmo lado, todas essas informações podem ser analisadas pelo outro jogador: se houver certeza da política resoluta, o ente fará rapidamente o ajuste fiscal, gerando um dano menor. Caso não haja o ajuste fiscal antecipado, o jogo continua.

Ademais, mesmo no início do jogo, a proposta da assunção sempre será aceita, pois a socialização nacional dos prejuízos não gera custos eleitorais ao Estado-membro. Ocorre que, não feita a assunção, e em caso de crise da dívida (em que não há mais crédito para arrolamentos), o Estado-membro encontra-se na situação de realizar um ajuste fiscal extremamente agressivo, com perdas maiores de utilidades eleitorais, ou decretar "falência". Outro risco é a eventual melhora econômica, que extingue o jogo sem a necessidade de ajustes ou resgates.

O jogo efetivamente só termina com uma derrota para ambos os lados: a "falência" tem como resultado imediato o ajuste fiscal final, que provocará uma crise de legitimidade ao agente político subnacional, inviabilizando sua reeleição ou de seu grupo, com custos maiores do que quaisquer outros ajustes que poderiam ter sido feitos anteriormente. A "falência" sem resgate federal também gerará consequências extremamente negativas ao governo federal e aos demais entes federados, sendo o "pior de todos os mundos" tanto para o Estado-membro quanto para a União[14].

Como explica Andrea Siqueira Martins[15], a tendência é que, quanto maiores os riscos de um ajuste tardio, maiores também são as pressões para que o governo federal adote uma prática de resgate tardio. Explica a autora que há três tendência de utilidade no jogo: (i) a utilidade subnacional terá preferência por resgates, antecipados ou tardios, aos ajustes fiscais, antecipados ou tardios, mas o *default* sempre gerará a mínima utilidade, (ii) a utilidade nacional absolutamente resoluta dá preferência ao ajuste antecipado, ao ajuste tardio e até ao *default* do que aos resgates, mesmo que os iniciais sejam sempre melhores que os finais, (iii) a utilidade nacional

[14] RODDEN, Jonathan. **Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 62-64.
[15] MARTINS, Andrea. **O endividamento dos Estados-membros em face da União:** uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 225.

absolutamente irresoluta dará preferência ao resgate sobre *default*, mesmo que os ajustes fiscais, antecipados ou tardios, sejam preferíveis para a União.

É que a tendência da União será sempre negar resgates imediatos, tentando sinalizar aos Estados-membros como do tipo resoluto (forte na sua posição inicial de não conceder resgates), como método de indução à imediata realização dos ajustes fiscais necessários[16]. Ficando indubitável que o ente subnacional não demonstrará qualquer tendência à realização do ajuste fiscal, até pelo alto nível de seus custos eleitorais e ideológicos, a União preferirá uma prática irresoluta, em favor do resgate no início do jogo, pelo menor custo social envolvido.

Em que pese a situação gerada, a utilidade nacional resoluta não é de toda absurda. Como explica Rodden[17], não é incomum que o jogo se repita por diversas vezes dentro da história de um país, e com reiteradas jogadas, a tendência é que cada vez mais informações sobre o crédito da política federal fique simétrica em relação aos Estados-membros. Quanto mais ficar certo de que o governo central não realiza resgates e até permite que Estados-membros entrem em "falência", maior será a probabilidade de que a União cumpra as expectativas de não resgatar, fazendo com que o Estado-membro promova resultados fiscais esperados e, quando geradas dívidas altas, realize um ajuste fiscal inicial, finalizado o jogo antes de possíveis crises.

Explica o autor, nessa medida, que alterações no comando contínuo do agente nacional também gera flutuações na credibilidade e nas expectativas quanto às continuidades das políticas financeiras, fazendo com que as primeiras rodadas sejam relevantes. Deve-se considerar, ainda, que a tendência esperada da União com o passar do tempo demonstra se as instituições são capazes de suportar resgates ou até *defaults* subnacionais, dando informações sobre tradições políticas federais mesmo em caso de alterações dos gestores e políticos. É a União, em suas tendências, a responsável por estabelecer o modelo do jogo (por isso a dominância).

Explicitadas as perspectivas de cada uma das estratégias possíveis e as razões pelas quais os entes subnacionais e a União tomam esta ou aquela decisão dentro da teoria dos jogos, demarca-se que cada Estado-Nação pode determinar sua própria forma de conduzir os processos de resgate, baseados inclusive nas

[16] ECHEVERRIA, Andrea de Quadro Dantas; FERREIRA RIBEIRO, Gustavo. **O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate**. In: Revista de Estudos Institucionais (REI), v. 4, nº 2, 2018, p. 651.
[17] RODDEN, Jonathan. **Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 67.

prescrições normativas sobre a condução do endividamento ou sobre a dação de garantias dessas dívidas pela União. As assunções dos haveres subnacionais podem ser direcionadas a um Estado ou a todos, em decorrência de crises econômicas.

Por fim, desenvolvendo a hipótese da pesquisa, vale considerar que resgates generalizados (como programas para todos os entes em conjunto) têm tendência a uma maior unidade do que os resgates individualizados (elaborado para cada ente). Nesse primeiro caso, a tendência é de uma forma normativa, com as consequências supracitadas sobre o sistema de subsídios, o que poderá dificultar ainda mais o jogo, pela ampliação dos custos de resgates da União. No segundo caso, ao se esperar que a forma escolhida para tal prática seja a via dos atos administrativos, o custo do resgate decresce pela adaptação econômica.

2 CASO DA ALEMANHA

A Alemanha atua dentro de um tipo quase ideal de Federalismo Cooperativo, até por ter um sólido e complexo sistema de compensações financeiras interestaduais em diversos níveis e momentos. Não será objeto de revisão, neste estudo, os detalhes concernentes ao sistema de compensações e partilhas financeiras, nem as reformas constitucionais que promoveram novas regras de federalismo fiscal e autonomia financeira[18]. Cabe, no entanto, antes de adentrar à análise dos casos Bremen e Saarland, com ressalvas ao caso Berlim, ser analisada a estrutura jurídica do tema.

Como explica Andrea Siqueira Martins[19] e Cibele Franzese[20], a Alemanha possui o maior sistema cooperativo federal do mundo, sob um fundamento de igualdade entre os Estados-membros e a União, produzindo uma cooperação horizontal e vertical. A justificativa é dada na Lei Fundamental de 1949, consagrando a manifestação solidária pelo art. 106, §3º, item 2: "*As necessidades de cobertura da União e dos Estados devem ser harmonizadas entre si de tal forma, que se alcance*

[18] BLANKENAGEL, Alexander**. Federalismo fiscal alemão.** In: CAMPOS, Cesar Cunha, MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.) Federalismo Fiscal Brasil-Alemanha. In: FGV Projetos, IDP, vol. 4, 2016, p. 175 e ss e SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. "Germany" In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice.** Washington: IMF, 1997, p. 232. MARTINS, Andrea Siqueira**. O endividamento dos Estados-membros em face da União:** uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 111 e ss.

[19] MARTINS, Andrea**. O endividamento dos Estados-membros em face da União:** uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 103.

[20] FRANZESE, Cibele**. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2010, p. 68-69.

uma compensação equitativa, se evite uma sobrecarga dos contribuintes e se mantenha a uniformidade das condições de vida no território federal[21]". Obriga-se que a cooperação seja uma instituição formal permanente do sistema jurídico germânico[22]

Como explica Markus Heintzen[23], o objetivo geral do federalismo fiscal alemão é que Estados financeiramente fortes possam dar suporte a Estados financeiramente fracos, em regulamentação feita pela Lei Federal de Compensações Financeiras. Bem ainda, Lei Fundamental Alemã faz referência ao desenvolvimento, ao equilíbrio macroeconômico e à harmonia entre receitas e despesas. Com efeito, o regramento mais permissivo aos déficits, mesmo após as reformas neoliberais, se justifica na medida em que a pedra angular do sistema alemão é a uniformidade das condições de vida, podendo ser construída uma menor autonomia subnacional, inclusive no âmbito legislativo, para atender esses objetivos constitucionais impostos[24].

Porquanto, uma série de instrumentos para incentivo ao endividamento foram sendo implementados no país, tal como (i) a criação da possibilidade de endividamento extraordinário para combater perturbações do equilíbrio econômico geral, (ii) o aumento no número de parcerias público-privadas, pelas quais as empresas antecipam serviços e criam dívidas ao Estado, (iii) o aumento do número de bancos estatais estaduais (*Landesbanken*) responsáveis por emprestarem aos seus próprios controladores, (iv) a passagem da maioria do endividamento subnacional de mobiliário para contratual, dificultando o controle mercadológico.

A partir da década de 1980, a situação subnacional revela uma piora, levando à crise dos *länder* Bremen e Saarland. Explica Jürgen Von Hagen et al[25] que a crise de Saarland foi devida à decadência da secular mineração de carvão e da indústria siderúrgica da região associada, enquanto a situação de Bremen foi derivada da desaceleração da indústria de construção naval. Após a União negar-se a prestar

---

[21] Tradução da Lei Fundamental Alemã de 1949 disponível em: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf, p. 99.

[22] PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006, p. 71-72

[23] HEINTZEN, Makus. A distribuição de verbas públicas entre o governo federal, os estados e os municípios na República Federal da Alemanha. In: DERZI, Misabel, BATISTA JÚNIOR, Onofre, MOREIRA, André Mendes (org.) **Estado federal e guerra fiscal no direito comparado.** Belo Horizonte: Arraes Editora, 2015, p. 454-455.

[24] MARTINS, Andrea**. O endividamento dos Estados-membros em face da União:** uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 114.

[25] HAGEN, Jürgen Von; BORDIGNON, Massimo; DAHLBERG, Matz; GREWAL, Bhajan; PETTERSON, Per e SEITZ, Helmut. **Subnational government bailouts in OECD countries: four case studies**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Rede de Centros de Investigação. In: Research Network working paper, R-399, nov. 2000, p. 8.

auxílios financeiros, em 1986, uma decisão do Tribunal Constitucional Alemão determinou que os repasses financeiros ordinários também deveriam ser usados para sanear problemas de déficit fiscal. A justificativa era de que *"o pagamento de juros da dívida fez impossível o cumprimento dos deveres constitucionais de ambos os Estados, resultando em severas deteriorações da qualidade das prestações do serviço público"*[26] retirando estes Estados do padrão de qualidade de vida do país.

Em 1992, a Corte também decidiu que não era uma opção da União realizar essas compensações com fins de saneamento, mas uma obrigação constitucional decorrente da solidariedade imposta pelos arts. 104 e 107 da Lei Fundamental, pois o efetivo cumprimento das medidas de uniformidade de condições de vida demandava apoio mútuo entre os Estados e União. A Corte, então, condenou a União a disponibilizar, *ao menos*, 17 bilhões de marcos em auxílio financeiros para Bremen e Saarland no ano seguinte ao da decisão. Para evitar novas imposições judiciais, a União foi obrigada a iniciar negociações com os Estados, e em 1993 foram celebrados acordos administrativos, com a instituição de fundos especiais e a assunção de haveres estaduais pela União em cerca de 1/5 das despesas correntes estaduais[27].

Os Estados-membros teriam liberdade para organizar seus ajustes fiscais, não reembolsariam a União e tinham como única obrigação para com o governo federal a promessa de que suas despesas não cresceriam mais do que 3% a cada ano. Embora os custos passassem a ser previstos nas leis orçamentárias federais, não houve lei própria regulamentado os processos de ajuste fiscal ou de saneamento.

Alguns autores[28] avaliam que foi exatamente pela atuação da Corte naquele momento que diversos outros processos de Estados chegaram ao Tribunal Constitucional pedindo igual desfecho. Em 2006, o Tribunal julgou improcedente um pedido de Berlim para que a União fizesse um aporte tal como fizera com Bremen e Saarland. A cidade-estado enfrentava uma crise desde 2000, pelas demandas da parte oriental da cidade e do alto nível de investimentos em infraestrutura, e em 2003 requisitou junto à União um valor de 35 bilhões de euros, em comparação ao total de

[26] Tradução livre de trecho encontrado em HAGEN, Jürgen Von; BORDIGNON, Massimo; DAHLBERG, Matz; GREWAL, Bhajan; PETTERSON, Per e SEITZ, Helmut. Op. Cit. p. 17-18.
[27] RODDEN, Jonathan. **Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism**. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 190-195.
[28] STIFFLER, Myles Obadiah. **Fiscal federalism and insolvency: contrasting cases of the USA and Germany.** Case study: analysis of subnational debt framework and insolvency mechanisms. Instituto Barcelona de Estudos Internacionais – IBEI, 2015, p. 32 e MARTINS, Andrea**. O endividamento dos Estados-membros em face da União:** uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 245.

15 bilhões requisitados ao todo por Bremen e Saarland. O auxílio não foi integralmente dado, e em 2005 a dívida de Berlim era de 60 bilhões de euros, três vezes a média dos Estados[29]. Para tentar impedir certa insegurança jurídica criada nas contrariedades das decisões judiciais, as reformas constitucionais de 2009 determinaram a criação de um órgão federativo específico para julgar tais temas, o Conselho de Estabilidade (*Stabilitätsrat*). A emenda constitucional também determinou, pelo §2º do art. 143-D, que os *länder* de Berlim, Bremen, Saarland, poderiam receber, como auxílio para saneamento de dívidas, um valor de 800 milhões de euros anuais até a data de 2019, divididos não igualmente entre cada um. As ajudas seriam concedidas com base em acordo administrativo previsto na lei federal.

O Conselho de Estabilidade é verdadeiro órgão de controle cooperativo, pois composto de representantes da União e de cada um dos Estados-membros, necessitando seus projetos serem aprovados com pelo menos 2/3 dos votos estaduais e com os dois votos federais. Entre outras funções orçamentárias[30], uma responsabilidade essencial do Conselho de Estabilidade seria realizar as revisões quinquenais dos planos de ajuste fiscal e coordenar as negociações entre a União e os Estados que requisitassem recursos federais. Esses convênios administrativos, contudo, não têm natureza jurídica clara, de forma que precisam ser autorizados por lei tanto da União quanto do Estado negociante, a serem monitorados pelo conselho.

Como o Conselho não pode fazer nada senão observar, avaliar e aconselhar, suas decisões não podem impor obrigações, mesmo para suportar riscos negligentemente desconsiderados ou não estimados. E se até 2020 o Estado não tiver amortizado sua dívida, a possibilidade de que a União assuma esses riscos é grande, considerando a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o tema[31]. Muito demonstrativo é o caso do acordo de Bremen no julgamento de dezembro de 2013, quando o Estado-membro foi condenado pela ineficácia do ajuste fiscal que tinha adotado até aquele momento. Meses depois, em maio de 2014, o mesmo Conselho entendeu que a situação havia sido resolvida (mesmo que a única alteração tenha sido um aumento da arrecadação do imposto de renda estadual) e que Bremen estava

[29] STIFFLER, Myles Obadiah. **Fiscal federalism and insolvency: contrasting cases of the USA and Germany. Case study: analysis of subnational debt framework and insolvency mechanisms**. Instituto Barcelona de Estudos Internacionais – IBEI, 2015, p. 31.
[30] ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O Conselho de Gestão Fiscal e o Stabilitätsrat: contrastes e lições**. Brasília: Senado Federal. Consultoria Legislativa. In: Boletim Legislativo, nº 78, 2019, p. 2.
[31] KORIOTH, Stefan. **A path to balanced budgets of Bund and Länder? The new shape of the debt brake and the stability council**. In: Regional and Federal Studies, vol. 26, nº 5, 2016, p. 690 e 697.

de acordo com o esperado pelo plano de reestruturação e ajuste fiscal, elaborado por si próprio, mas dentro das diretrizes do acordo administrativo celebrado com a União.

3 CASO DO MÉXICO

Historicamente, o México tem centralizado as questões fiscais sob o governo federal, retirando lentamente o ideal descentralizador e federalista da Constituição Política de 1917, que até hoje rege o país[32]. As chamadas Convenções Fiscais (primeira de 1925, segunda de 1933 e terceira de 1947) foram responsáveis exatamente por redefinir regras de federalismo fiscal, colocando mais impostos sob a gestão da União e diminuindo progressivamente os repasses federais (*participaciones*). É só a partir de 1980 que o tema da descentralização cresce.

Assim, para a compreensão das políticas de endividamento subnacional e de assunções pela União, cabe um ressalve sobre a estrutura política do federalismo mexicano. É que a Constituição de 1917 é decorrente de uma guerra civil que instituiu o Partido Revolucionário Institucional (PRI), para incorporar os revolucionários e que desde então assumiu o controle do país em um quase partido único de 1932 a 2000[33]. Na medida em que o Presidente da República é também figura de relevância do Partido, o qual também é partido dos governadores, prefeitos, senadores e deputados, a centralização política e o projeto nacional impedem discordâncias para com a União.

O endividamento subnacional é autorizado em grau equivalente ao da União, excetuada somente a contração de dívida externa[34], celebrada por intermédio de um banco federal que serve de garantidor do endividamento externo. O Congresso Nacional tem o dever-poder de legislar sobre a dívida pública nacionalmente estipulada, abrangendo, portanto, os entes subnacionais. Isso não impede, consoante o art. 9º da Lei de Coordenação Fiscal, que cada Estado deva estabelecer uma lei própria regulando sua dívida e decretos legislativos autorizando operações de crédito.

Por consequência, o controle normativo da dívida pública subnacional é feito tanto por normas federais quanto por normas estaduais, que interpretam conceitos

[32] BASTOS, Thiago Guerreiro; VAL, Eduardo Manuel**.** Federalismo fiscal na América Latina: os casos de México, Argentina e Brasil. In: **Revista de Estudos Institucionais** (REI), vol. 2, n. 2, 2016, p. 940.
[33] RUBIATTI, Bruno de Castro. O federalismo mexicano: entre a centralização fiscal e a descentralização política. In: **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 5, nº1, 2014, p. 64.
[34] AMIEVA-HUERTA, Juan. "Mexico". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 591.

fundamentais[35] dados pela Constituição e pelas leis federais[36]. No sistema federal, a União estipula uma série de possibilidades de interação entre os Estados-membros e os credores privados, amenizando qualquer tipo de controle mercadológico real. Nos sistemas estaduais, cada Estado-membro estipula regras próprias para os limites de seus endividamentos, com várias metodologias de avaliação de receita e despesa[37].

Tanto o Senado Mexicano quanto a Câmara dos Deputados possuem poderes próprios de interesses específicos, por exemplo, a autorização para que a União se endivide é dada por decreto exclusivamente tramitado na Câmara dos Deputados, enquanto primeiro deve registrar convênios entre os Estados e a União. A maior parte do controle, contudo, é feito pelos Legislativos Estaduais, não havendo tanta participação do Federal. Em contraposição a outros Estados latino-americanos, porém, os débitos subnacionais no México não levaram a grandes problemas de estabilidade, exatamente pela baixa quantidade, conquanto tenha havido crescimento da proporção em relação ao PIB[38]. Para além da expansão das despesas dos Estados, teve-se depreciação do valor do câmbio e queda da arrecadação industrial e das produções com receitas originárias[39]. Foi após 1995, com o disparo da taxa de juros (de 13,8% a.a. para 74,8% a.a.)[40], que ocorreram as crises financeiras estaduais.

Para sanear o aumento da dívida subnacional, que chegou a crescer mais 60% em alguns meses (maior valor na série histórica com exceção da crise de 2008, em que o crescimento foi maior que 100%), o Governo Federal reformou o *Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (PFFE)*[41], para fins de realização de transferências federais extraordinárias. Existente desde 1992, foi só a partir da crise

[35] HURTADO, Carlos; ZAMARRIPA, Guillermo. **Deuda subnacional**: un análisis del caso mexicano. Cidade do México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, 2013, p. 70-71.
[36] Um exemplo é o caso da regra de ouro, que autoriza o endividamento apenas para financiar inversões produtivas. Nesse caso, cada Estado conceitua de maneira diferente o que significa inversão produtiva, fazendo com que certos Estados tenham maior possibilidade de endividamento que outros.
[37] HURTADO, Carlos; ZAMARRIPA, Guillermo. **Deuda subnacional**: un análisis del caso mexicano. Cidade do México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, 2013, p. 160 e ss.
[38] TRILLO, Fausto Hérnandez; CAYEROS, Alberto Díaz; GONZÁLEZ, Rafael Gamboa. **Determinants and Consequences of Bailing out States in Mexico**. Palgrave Macmillan Journals Editor: Eastern Economic Journal. Vol. 28, n. 3, 2002, p. 369.
[39] AMIEVA-HUERTA, Juan. "**Mexico**". In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 591.
[40] TRILLO, Fausto Hérnandez; CAYEROS, Alberto; GONZÁLEZ, Rafael. **Determinants and consequences of bailing out states in Mexico.** Eastern Economic Journal, vol. 28, n. 3, 2002, p. 370.
[41] TRILLO, Fausto Hérnandez; CAYEROS, Alberto Díaz; GONZÁLEZ, Rafael Gamboa**. Fiscal decentralization in Mexico**: **the Bailout Problem**. Washington: Inter-American Development Bank, Research Department (RES) 2002, p. 25-28.

de 1995 que os Estados passaram a participar ativamente desse programa, o qual recebeu, naquele ano, um adicional de investimentos de mais 7 bilhões de pesos.

A partir disso, para liberar valores de transferências extraordinárias, os Estados teriam de celebrar convênios administrativos com a União, especificando os recursos liberados a depender da capacidade fiscal dos Estados, mantendo processos típicos de saneamento fiscal dentro dos limites discricionários da União em liberar ou não aqueles recursos para o ano seguinte. Para impedir corrosão inflacionária, criou-se uma unidade monetária específica para os auxílios, as *unidades de inversión*.

Para receber os valores, os Estados-membros deveriam assinar cartas de intenções específicas (*Convénios de Desempeño*[42]), assegurando à União que realizariam ajustes fiscais, ao mesmo tempo que renegociariam com os respectivos credores para garantir aumento dos prazos de pagamento[43], estendidos para parcelamentos de 10 a 15 anos. Os acordos administrativos exigiriam, como ajuste fiscal para garantir os recursos federais via transferências, reformas administrativas, fiscais e econômicas que pudessem seguir o padrão estipulado pelo FMI, com privatizações, concessões, ampliação da financeirização e outros ajustes fiscais.

Assim, os Estados negociavam com os respectivos credores por conta própria, mas dentro de parâmetros federais previamente estipulados, na medida em que tanto os credores quanto os Estados queriam receber recursos federais por esses acordos. Assim, havia pressão de ambos os lados, já que o controle sobre os interesses das negociações estava em terceiro: se os credores impusessem condições desfavoráveis demais, corriam o risco de não terem seus créditos pagos, já que os próprios devedores não estavam em condição de fazê-lo sem apoio federal. O risco de crédito, contudo, permanecia com os Estados, pois se a discricionariedade federal desse fim às transferências, a União não teria qualquer custo financeiro.

Se, efetivamente, a União nunca assumiu diretamente a dívida dos entes subnacionais como credora[44], passou a garantir poderes para as instituições credores muito semelhantes aos de entes públicos, principalmente nas reformas das leis

[42] QUINTANILLA, Jaime Coronado. **Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales**. In: Debt Relief International Ltd, nº 12, p. 5-6

[43] HURTADO, Carlos; ZAMARRIPA, Guillermo. **Deuda subnacional**: un análisis del caso mexicano. Cidade do México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, 2013, p. 84.

[44] HURTADO, Carlos; ZAMARRIPA, Guillermo. **Deuda subnacional**: un análisis del caso mexicano. Cidade do México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, 2013, p. 17.

reguladoras da dívida[45]. Por fim, como explica Adrián Miranda Camarena[46], o PFFE e o sistema de transferências mexicano assumiram uma posição de homogeneização da diversidade do Federalismo Mexicano, principalmente pela influência partidária única que promove dispersão de interesses regionais em face do interesse federal.

4 CASO DO CANADÁ

A primeira análise que deve ser apresentada em qualquer estudo sobre o federalismo canadense partirá da falta de codificação de suas normas fundamentais, razão pela qual, explica Sérgio Prado[47], as relações federativas do Canadá têm baixo grau de institucionalização formal. Ou seja, a base da gestão canadense será sempre a base dos próprios costumes e da burocracia executiva de cada governo, com pouca prevalência dos corpos legislativos, em que pese a presença de diretrizes de ação do Estado Canadense, por exemplo, no art. 36 do *Constitution Act* de 1982, que prevê como norma-objetivo a equalização de disparidades regionais e a promoção conjunta da igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, independente de província.

É que, explica o autor, a cooperação federativa canadense se aglomera, no âmbito jurídico, apenas como um conjunto de relações técnico-burocráticas, cabendo à prática política, ou seja, cabendo à sociologia dos poderes constituídos, organizar a Federação. Historicamente, portanto, as questões financeiras têm sido resolvidas por um federalismo do Poder Executivo, em cooperação entre si, com pouca exigência de execução das normas constitucionais ou legais sobre o tema financeiro em geral[48].

Com efeito, explicam Isabelle Joumard e Per Mathias[49] que toda estrutura federativa sobre a dívida pública e outras questões fiscais é realizada por negociações políticas não vinculantes entre os próprios Ministros, provinciais e federais, em uma

[45] Ver regras de controle administrativo demarcados pela Lei de Disciplina Financeira dos Entes Federativos de 2016, HURTADO, Carlos; ZAMARRIPA, Guillermo. **Deuda subnacional**: un análisis del caso mexicano. Cidade do México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, 2013, p. 80 e ss.
[46] CAMARENA, Adrián Joaquín Miranda**. Análisis del Federalismo Hacendario Mexicano**. Tese de Doutorado em Direito Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2010, p. 213-216.
[47] PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006, p. 149.
[48] ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação.** Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012, p. 93.
[49] JOUMARD, Isabelle; KONGSRUD, Per Mathis. **Fiscal relations across government levels.** OECD Economic Studies, n. 36, 2003. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/public-finance/33638994.pdf. Acessado em 07/04/2023, p. 218.

ação cooperativa, sem imposição de sanções em casos de descumprimento dos convênios. São, nessa situação, meros acordos de cavalheiros entre autoridades.

Ademais, o Canadá apresenta outras características peculiares e singulares em sua composição fiscal e formas de financiamento do setor público[50]. Grandes valores que compõem a receita de diversos Estados são decorrentes da arrecadação de receitas originárias, principalmente relacionadas à exploração de bens naturais, e muitas vezes não incluídos nos sistemas de repasses horizontais ou recomposições federais para repasses verticais, causando grandes conflitos federativos[51]. Assim, explica Kyle Hanniman[52], muitas províncias têm alta dependência das receitas originárias da exploração de bens naturais, causando variabilidade indesejável na receita orçamentária, com balanços financeiros mais vulneráveis a endividamentos.

Nessa questão do endividamento, diferentemente do Brasil e de vários outros países, nenhuma das leis que compõem a Constituição Canadense, nem os costumes e práticas comuns, sejam federais ou provinciais, nem quaisquer outras normas infraconstitucionais ou instituições congêneres realizam qualquer tipo de controle sobre o endividamento público, nem controle sobre como as receitas decorrentes dos empréstimos devem ser tratadas ou sobre pagamento das parcelas das dívidas.

Como explicam Richard Bird e Almos Tassonyi[53], mesmo medidas de controle que vem sendo desenvolvidas são autoimpostas por órgãos diretamente vinculados aos gabinetes das autoridades políticas, causando uma pouca influência real na gestão e uma variabilidade que impede planejamento de regras fiscais a longo prazo. O controle é apenas simbólico, com sanções rasas, como corte de salários dos governadores e ministros estaduais caso as metas não sejam cumpridas[54].

---

[50] KRELOVE, Russell, STOTSKY, Janet, VEHORN, Charls. Canada. In: TER-MINASSIAN (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 215.

[51] ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Federalismo fiscal em perspectiva comparada**. In: Revista da AGU, ano XII, n. 38, out./dez. 2013, p. 398.

[52] HANNIMAN, Kyle. COVID-19, Fiscal federalism and provincial debt: have we reached a critical juncture? In: Cambridge University Press: Canadian Journal of Political Science, n. 19, 2020, p. 1–7.

[53] BIRD, Richard; TASSONYI, Almos. Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar results? In: RODDEN, Jonathan**. Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism.** New York: Cambridge University Press, 2006, p. 98.

[54] KENNEDY, Suzanne; ROBINS, Janine. **The role of fiscal rules in determining fiscal performance**. Department of Finance Working Paper from the Government of Canada, 2001-16. Disponível em: https://publications.gc.ca/Collection/F21-8-2001-16E.pdf. Visualizado em 07/04/2023, p. 13. Ontario determina a diminuição do salário do Executivo em 25% no primeiro ano de descumprimento e 50% nos anos subsequentes a cada descumprimento, Manitoba diminui em 20% para o primeiro ano e 40% para o segundo e o terceiro, Columbia Britânica determina a diminuição única de 20% em caso de descumprimento e Yukon provoca a antecipação das eleições para o ano seguinte se a meta de dívida não for cumprida. O termo Executivo, aqui, faz referência exclusivamente ao Primeiro-Ministro

O único controle real sobre o endividamento público, portanto, é o mercadológico, na classificação proposta no referencial deste trabalho. No entanto, Kyle Hanniman[55] também explica a inutilidade do mercado de crédito do Canadá, que, contrário às expectativas de *default*, permanecem refinanciando as dívidas subnacionais, por razões como (i) os juros historicamente baixos, (ii) níveis de crescimento estáveis, (iii) títulos refinanciados por curto prazo, fazendo com que os pagamentos não sofram rolamentos de juros muito maiores do que o esperado.

Ainda explica o autor que, nos últimos anos, o Banco do Canadá (*Bank of Canada*), empresa pública e banco central do país, também tem recorrentemente comprando títulos subnacionais e administrado as emissões de curto prazo em programas operados constantemente pela empresa (*Provincial Money Market Purchase*) e em títulos com prazo igual ou inferior a 10 anos, mas maior que um ano (*Provincial Bond Purchase Program*). Ambos os programas de administração do Banco do Canadá, sem interferência da União, mas em negociações entre as próprias províncias e a entidade, têm gerado estabilidade no mercado de crédito.

Resgates não são comuns na história do país, seja porque crises financeiras não se agravam a esse ponto, seja porque muitas províncias considerariam demandas de ajuste fiscal como ataques às autonomias subnacionais. Em 1936, o caso de Alberta seguiu esse padrão. Vale de análise, contudo, o caso de 1993. Naquele ano, a Saskatchewan flertou com uma falência, tendo acumulado uma dívida de 15 bilhões de dólares canadenses. Contudo, depois de rápidas negociações entre a Ministra das Finanças de Saskatchewan, Janice MacKinnon, e o Primeiro-Ministro Brian Mulroney, foi feita uma assistência financeira incondicional para aquele ano, permitindo que, em 1994, no ano seguinte, a província de Saskatchewan tivesse um superávit primário de 370 milhões de dólares canadenses[56]. Houve, de fato, um leve ajuste fiscal, com algumas revisões leves em programas sociais, mas a principal medida foi o aumento de impostos, somado ao aumento da demanda agregada e do consumo das famílias.

A assistência financeira foi sigilosa, sem necessidade de participação dos Legislativos Federal ou Provincial, levando em conta a presença quase que exclusiva

Provincial e aos seus Ministros de Província, não ao funcionalismo público vinculado ao Poder Executivo.

[55] HANNIMAN, Kyle. COVID-19, **Fiscal federalism and provincial debt: have we reached a critical juncture?** In: Cambridge University Press: Canadian Journal of Political Science, n. 19, 2020, p. 1–7.

[56] A Ministra explica esse evento em seu livro: MACKINNON, Janice. **Minding the Public Purse.** Montréal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003.

do Banco do Canadá, o qual, por sua própria conta, liberou recursos próprios para o pagamento do déficit estadual, sem utilizar o Tesouro Federal, e sem necessidade de devolução dos valores cedidos, inclusive sem o pagamento de juros ou encargos. A crise de credibilidade foi rapidamente resolvida e no ano seguinte a província rolou sua dívida normalmente, sem qualquer lei ou acordo administrativo formalmente feito.

5 CASO DOS ESTADOS UNIDOS

O tema financeiro é lentamente desenvolvido no federalismo fiscal dos Estados Unidos. Como explica José Maurício Conti[57], o sistema de federalismo fiscal desenvolvido nos Estados Unidos tem características mais flexíveis, exatamente pelo pouco regramento da Constituição Federal sobre o tema, alterando-se, de maneira normativa ou administrativa, ao longo do tempo. Criou-se, com o tempo, uma diversidade de sistemas de financiamento vertical e horizontal de acordo com os interesses momentâneos de personalidades políticas e governos, ainda mais pelo alto grau de autonomia subnacional dado pela Constituição Federal e a 11° Emenda[58].

Do âmbito político, explica Maria Rita Loureiro[59] que há um poderoso ativismo intergovernamental, exatamente decorrente da pressão política, por meio da qual comissões interpartites e entes gestores profissionalizam quadros burocráticos e modernizam procedimentos de fiscalização, além de um permanente e poderoso lobby na capital federal via associações representativas e organizações sindicais[60].

Se no campo da União, as restrições financeiras são pouco ou nada juridicizadas, mantendo um controle eminentemente mercadológico, as Constituições Estaduais são extremamente analíticas, incluindo restrições sobre a necessidade de orçamentos equilibrados e com sanções por acúmulos de déficits[61]. Explica Ivan Fecury Ferreira[62] que as Constituições Estaduais podem ser divididas em três tipos

---

[57] CONTI, José. **A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil**. São Paulo: MP, 2006, p. 43.
[58] STIFFLER, Myles Obadiah. **Fiscal federalism and insolvency: contrasting cases of the USA and Germany.** Case study: analysis of subnational debt framework and insolvency mechanisms. Instituto Barcelona de Estudos Internacionais – IBEI, 2015, p. 16-17.
[59] LOUREIRO, Maria Rita. **O controle do endividamento público no Brasil**: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II**.** EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa nº 6/2003, p. 6-7
[60] São exemplos a National Governor's Association, o Council of State Governments, a National Association of Counties, a United States Conference of Mayors.
[61] STOTSKY, Janet; SUNLEY, Emil. United States. In: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997, p. 362.
[62] FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião**. A economia política do endividamento público em uma federação:** um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. São Paulo: FGV, 1998, p. 24.

de acordo com os limites ao endividamento: (i) aqueles em que o endividamento deve ser autorizado em lei com quórum qualificado, normalmente de 3/4 ou 2/3 do Congresso, (ii) aqueles em que a dívida deve ser permitida via plebiscito ou referendo, (iv) aqueles em que a dívida é proibida ou só pode ser feita por emenda constitucional.

Esse cenário normativo-constitucional, que vem mudando em prol de certas flexibilizações, é consequência da grande crise da dívida estadual de 1843, quando diversos Estados-membros faliram sem qualquer resgate federal[63]. Desde então, permaneceu a tradição de um governo federal resoluto, isto é, que não faz resgates. Ocorre que as limitações são interpretadas restritivamente, e, como descreve Loureiro[64], os Estados usam uma série de estratégias para burlar a norma, fomentando a imprudência fiscal.

A fim de evitar crises constantes, é elaborado, em 1978 o novo Código de Falências dos Estados Unidos, o qual, em seu capítulo 9 (arts. 901 a 946), regula o processo de recuperação judicial de Municípios (já que os Estados-membros permaneceram imunes pela 11° Emenda). Com efeito, como explicam Michael De Angelis e Xiaowei Tian[65], antes da redação da lei, as únicas formas dos credores reaverem seu crédito, quando um Município se tornava insolvente, era por meio de uma ação ordinária, o que permitia ao Judiciário ordenar o aumento de impostos e a diminuição de salários. Em geral, porém, as Cortes não autorizavam a penhora da propriedade estatal dedicada à prestação de serviços públicos, nem de dinheiro.

Explicam os autores que o objetivo do capítulo 9 do código de falências era, em verdade, proteger o Judiciário de uma quantidade infinita de ações de credores. A lei impõe a criação de uma assembleia geral para coordenar o concurso de credores, formada por representantes do Município, do Estado-membro e dos credores, dando uma série de permissões aos Municípios para realizar ajustes fiscais de pagamento e financiamento dos serviços públicos, desde que continuassem a serem prestados.

---

[63] ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação.** Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012, p. 100.
[64] LOUREIRO, Maria Rita. **O controle do endividamento público no Brasil**: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II**.** EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa nº 6, 2003, p. 13 e ss.
[65] ANGELIS, Michael de; TIAN, Xiaowei. **United States: Chapter 9 Municipal Bankruptcy – utilization, avoidance and impact.** In: CANUTO, Otaviano, LIU, Lili (coord.), Until debt do us part**:** subnational debt, insolvency, and markets. Washinton DC: World Bank Publications, 2013, p. 312.

Ainda, o código não será funcional em Estados-membros que não o reconhecerem por lei, podendo inclusive fazer alterações procedimentais para a eficácia territorial[66].

Em que pese não tenha a União refinanciado obrigações dos Estados, é possível descrever a crise financeira do Município de New York em 1975, cujas dívidas foram em parte resgatadas pelo Estado de New York, quando também o governo federal dos Estados Unidos realizou aportes financeiros na cidade, para garantir liquidez imediata, e possibilitar a renegociação da dívida junto aos credores. Não foi, em efetivo, um resgate, mas um empréstimo-ponte, cuja relevância vale a análise.

A crise de março de 1975 foi decorrente do fechamento do mercado de crédito à Prefeitura de New York, que usava recursos das operações de crédito para bancar despesas correntes[67]. O déficit ultrapassava 600 milhões de dólares e a dívida era maior que 11 bilhões[68]. Em junho de 1975, o Congresso Estadual aprova o pedido de falência da cidade e cria uma autarquia para assumir o controle fiscal da cidade, denominada de *Municipal Assistance Corporation* (MAC), aconselhando a prefeitura[69].

O governo estadual assumiu 2 bilhões de dólares da dívida municipal em setembro daquele ano, pela lei *New York State Financial Emergency Act*, também criador do *Emergency Financial Control Board* (EFCB), autarquia que ficaria responsável pela negociação com os credores e funcionários da cidade, para gerir o ajuste fiscal municipal. A partir de então, as pressões múltiplas do Governador e do Prefeito começaram a recair sobre o governo federal. Desde maio daquele ano, pouco depois da decretação de falência, já havia ocorrido uma série de reuniões entre o Secretário do Tesouro e o Governador, embora o Presidente Gerald Ford já houvesse indicado que o Município era o único responsável, negando auxílio fiscal[70].

Após a apresentação e aprovação de um plano de ajuste fiscal pelo EFCB, que incluía aumento de impostos, cortes na educação e na gratuidade da universidade

---

[66] ANGELIS, Michael de; TIAN, Xiaowei. **United States: Chapter 9 Municipal Bankruptcy – utilization, avoidance and impact.** In: CANUTO, Otaviano, LIU, Lili (coord.), Until debt do us part**:** subnational debt, insolvency, and markets. Washinton DC: World Bank Publications, 2013, p. 317.

[67] LOUREIRO, Maria Rita. **O controle do endividamento público no Brasil**: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II**.** EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa nº 6, 2003, p. 24.

[68] Dados do Arquivo do Estado de New York, sobre o Municipal Assistance Corporation, disponível em: https://web.archive.org/web/20100612141837/http://newman.baruch.cuny.edu/digital/2003/amfl/mac/mac _finding_aid_index.htm acessado em: 14/05/2023

[69] Dados disponíveis em: https://archivesspace.baruch.cuny.edu/repositories/2/resources/1046, acessado em 14/05/2023.

[70] LOVERD, Richard. **Presidential decision making during the 1975 New York City financial crisis: a conceptual analysis.** Presidential Studies Quartely, vol. 21, n. 2, Measures of the Presidents: Hoover to Bush, 1991, http://www.jstor.org/stable/27550716, p. 255-256.

municipal, congelamento de salário e adiamento de pagamentos, taxação do transporte público e retirada compulsória de recursos dos fundos de pensão dos funcionários municipais, bem como demissões de grande escala e extinção de órgãos, aprovou-se um refinanciamento por três anos, prevendo superávit primário em 1978[71]. A autarquia, nessa medida, assumiu a total administração financeira do Município.

No mesmo mês, Ford considerou que o plano idealizado era realista e entendeu que este só poderia ser implementado se conseguisse promover um arrolamento imediato das dívidas, algo que não seria possível haja vista o fechamento dos mercados de crédito. O Governo Federal concordou em prover uma linha de crédito de curto prazo, cujo objetivo seria arrolar as dívidas do Município, com uma antecipação de receita orçamentária até superávit esperando em 1978.

Foi-se então aprovado, em 8 de dezembro, o *New York City Seasonal Financing Act* de 1975, lei esta que autorizou a Administração Ford a oferecer uma linha de crédito de até 2,3 bilhões de dólares, para serem pagos em até dois anos e meio (bem no ano de 1978), em uma antecipação de receita orçamentária de longo prazo (*seasonal financing*), sob o pagamento de juros de 1% a.a., capitalizado, a mais que taxa de juros média dos títulos federais negociados, aprovado pelo Secretário do Tesouro, supervisionado por comitê especialmente formado para o caso. Ademais, todos os débitos deveriam ser garantidos pelo Estado de New York[72]. Ao fim, o ajuste fiscal foi bem-sucedido, tendo sido o orçamento municipal estabilizado em 1981[73].

Consideração relevante é que a presença do Governo Federal dos Estados Unidos nos processos não significa que vieram deste as demandas de ajuste fiscal ou imposições fortes de restrições fiscais. Isso foi negociado conjuntamente entre o ente autônomo (Estado de New York), o ente endividado e o mercado, em posição junto aos principais credores. O governo federal, assim, só entrou como mais um credor para realização de empréstimo-ponte, solucionando questões financeiras imediatas.

---

[71] LOVERD, Richard**. Presidential decision making during the 1975 New York City financial crisis: a conceptual analysis**. Presidential Studies Quartely, vol. 21, n. 2, Measures of the Presidents: Hoover to Bush, 1991, http://www.jstor.org/stable/27550716, p. 259-290.

[72] Valor esse que variaria de 6% (+1%) a.a. a 9,5% (+1%) a.a., a depender do título, em uma análise dada em 1975. Ver: FERRETTI, Fred**. First U.S. Loan Heads to City as Ford Signs the Legislation.** Jornal New York Times, 19/12/1975, disponível em: https://www.nytimes.com/1975/12/19/archives/first-us-loan-heads-to-city-as-ford-signs-the-legislation.html, acessado em 11/04/2023

[73] LOUREIRO, Maria Rita. **O controle do endividamento público no Brasil**: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II**.** EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa nº 6, 2003, p. 26.

Assim, não houve qualquer participação negocial por parte do Governo dos Estados Unidos, que atuou apenas por meio de empréstimos previamente descritos em lei[74].

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados apresentados, é possível apresentar os seguintes resultados, somados a uma análise crítica que aplica, a cada caso avaliado, a hipótese da pesquisa. Para tanto, dividiu-se o método em legalista ou contratualista na forma (com ou sem a presença de atos intermediários) e legalista ou contratualista no consequente (com ou sem adaptabilidade socioeconômica para o caso concreto).

A Alemanha possui um federalismo cooperativo extremamente desenvolvido, e a questão do endividamento subnacional deixou esse tema bem demonstrado. Na Alemanha, a União fora autorizada a assumir dívidas subnacionais, podendo refinanciá-las, e tendo as transferências constitucionais como o principal instrumento para isso. O Poder Judiciário, nesse âmbito, tem como dever manter as condições de vida equivalentes, a harmonia financeira e a solidariedade em todo território nacional.

Tal como analisado no item 2, dos casos práticos de Bremen e Saarland, existiram normas de intermediação consideradas, os quais podem ser interpretados como acordos administrativos, que visavam, com bases nas leis, a estabelecer critérios gerais e metas de condução da política financeira. Era por meio desses acordos que os valores de estabilização financeira seriam definitivamente liberados. Se há reserva de poderes a leis federais diversas, não se pode, todavia, afirmar o que genericamente seria colocado pelo modelo legalista proposto pela introdução, em face exatamente da presença de acordos intergovernamentais concertando os interesses.

Ademais, a intervenção constante do Poder Judiciário nessas negociações, como supracitado, serviu como subtraendo da capacidade da União para interferir na condução política dos entes subnacionais. O Conselho de Estabilidade foi feito sob as bases do controle cooperativo, mas com pouca influência política, já que quase sem força normativa para alterar condições executivas dadas em lei e em acordos. A Suprema Corte obrigou a União a realização de acordos que garantissem refinanciamentos aos Estados, tirando desta um poder de barganha esperado para o

[74] MARTINS, Andrea**. O endividamento dos Estados-membros em face da União:** uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 247.

quadro dos jogos de resgate, como apresentado. Com isso, a União não poderia negar-se a firmar o acordo administrativo, não poderia negar-se a emprestar um valor minimamente suficiente para manter a qualidade do serviço público, tampouco poderia firmar a certeza de que os Estados realizariam as privatizações e reformas financeiras.

Também a participação do Legislativo para além da elaboração de leis gerais seria considerada desnecessária em casos de eventuais refinanciamentos. Como a determinação da Suprema Corte era de que a União usasse das transferências existentes para garantir capacidade fiscal equivalente aos demais *Länder* (decisão dada em 1986, como explicado), dentro dos termos das leis em vigor, é possível, dentro dessa categorização, dizer que há normas federais que regulamentem a matéria, nos termos das leis de equalização fiscal descritas nas reformas constitucionais de 2009. A questão é que essas normas não estabelecem a reserva de poderes, pois os critérios, condições e encargos das transferências, que serão dadas em normas de intermediação, em contraposição, valorizariam a autonomia.

Como o foco desse estudo é averiguar a defesa do grau de autonomia subnacional baseado no método normativo do refinanciamento, se por lei ou por ato secundário, pode-se dizer que a Alemanha encontra-se em um estado intermediário, pois é legalista no método (já que as leis intermediárias ainda dependem do regramento dado em lei que regulam transferências, das autorizações orçamentárias e do planejamento legislativo federal), mas, por consequências do federalismo cooperativo e da atuação do Judiciário, tem sido contratualista nas consequências. Isso significa que há maior preservação de autonomia do que no modelo legalista em abstrato, havendo oposição entre a hipótese de trabalho e o resultado da pesquisa.

No Canadá, a situação de classificação é mais simplificada. Há uma série de programas de transferências e repasses federais, e, quando houve possível default, o Governo, como já apresentado, concedeu um financiamento sob a forma de acordo administrativo informal. Como crises financeiras estaduais não são muito comuns no Canadá, pelas razões supracitadas, foi com pouca base empírica que se aplicou a hipótese desta pesquisa, motivo por que não há como se afetar uma certeza. Na análise da crise financeira de Saskatchewan em 1993, pôde-se ver, na prática, como o Estado Canadense resolveu o problema. Um acordo celebrado por fora do orçamento, usando recursos do *Bank of Canada*, fez com que a União concedesse, por um período, empréstimos incondicionais ao Estado, resolvendo a questão.

O caso Saskatchewan representa o cooperativismo e a solidariedade incrustados no federalismo canadense. Não parece difícil, com base nas informações colhidas e nos resultados apresentados, colocar o país em uma proposta totalmente contratualista, sem subdivisões como no caso alemão. Não há norma federal que regule a situação de negociações entre a União e as províncias. Não há órgão federal que supervisione a dívida subnacional e o controle administrativo e normativo é de pouca efetividade. Demarcar-se-ia, exclusivamente com base no casuístico apresentado, como um membro do modelo ideal totalmente contratualista, pela baixa presença legislativa e pela capacidade de adaptação econômica ao caso concreto.

No caso dos Estados Unidos, o controle é extremamente descentralizado quando não feito pelo mercado, e as questões normativas são majoritariamente feitas pelas Constituições e leis estaduais, com pouca capacidade de interferência da União. Não há órgão federal prévio capaz de exercer funções de supervisão para além do simples assessoramento e acompanhamento por parte do Departamento do Tesouro. A relação dos Municípios como devedores e Estados como coordenadores desse crédito, credores ou não, tem gerência mais fácil, pois regulada no *Bankruptcy Code* de 1978, que não apenas demanda sua regulamentação em cada unidade federal, mas obriga que o Estado-membro edite lei autorizando Municípios em crise financeira a pedir falência. Tais leis regularão o processo falimentar e de ajuste fiscal. Isso não ocorre no caso da relação Estados como devedores e União como coordenadores do crédito, pelo fato de que os Estados, diferente dos Municípios, têm autonomia constitucionalmente garantida e atuam com maiores poderes na Federação. Também não há qualquer histórico recente (pós 1900) que favoreça uma participação do Governo Federal no auxílio a Estados endividados. No caso da Crise de New York de 1975, após diversos debates, o Congresso Nacional, tal como apresentado no desenvolvimento, autorizou que a União realizasse uma operação de antecipação de receita orçamentária pela emissão de títulos da dívida pública federal a cada pedido, para serem pagos ao final de um período específico, com taxas de juros pré-fixadas delimitadas nas regras existentes para as emissões federais, já que seria igualmente por meio de dívidas que a União teria recursos para fazer os empréstimos à cidade.

A lei do caso (*New York City Seasonal Financing Act* de 1975) contrariou as expectativas ao instituir um órgão de acompanhamento da dívida, que liberaria, dentro de critérios dados em leis federais, valores para operações de crédito a depender das circunstâncias fáticas, e com condições e encargos pré-definidos em lei e inalteráveis

mesmo a depender do desenvolvimento positivo das negociações financeiras. Como apresentado previamente, esse órgão só seria responsável por decidir se ocorreria uma nova concessão de crédito ou não, dentro dos limites esperados da lei supracitada. A ação seria negociada entre os credores e o Departamento do Tesouro.

Revelou-se, com o caso, uma necessidade de influência legislativa na condução do refinanciamento feito pelo Governo Federal dos Estados Unidos. Seria cabível enquadrá-lo na categoria de legalista, até pela consequência prática que cassou autonomia municipal garantida pela Constituição Estadual e diminuiu diversos poderes do Estado de New York, mesmo que com consentimento deste, já que houve obrigação de garantias estaduais às operações e, ainda, cumprimento do ajuste fiscal prometido pelo EFCB. Como não é um caso de refinanciamento com entidades autônomas (o Município não é consagrado na Constituição Federal do país), fica-se em suspensa a categorização, mas reconhece a indicação para legalismo no modelo americano, visando as consequências próprias desse modelo, sem adaptabilidade.

No caso do México, tem-se uma situação diversa. Como visto, o Governo Federal mexicano nunca realizou uma assunção direta de dívidas dos Estados, embora não apenas possa, como também tem permissão constitucional expressa para regulamentação material do endividamento subnacional, inclusive com grandes concessões dadas a União para gerir o tema em prol da estabilização econômica.

A partir de 1995, a crise financeira mexicana fez com que os Estados-membros usassem do *Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (PFFE*), para que a União realizasse transferências extraordinárias para o pagamento das dívidas. Celebrada norma intermediária administrativa (*Convénio de Desempeño*), esta propugnará por ajusteis fiscais e critérios e condições da renegociação entre o Estado e a entidade financeira, pública ou privada, credora, para que só então seja liberado o valor. No âmbito estadual, a renegociação fora realizada por lei estadual e com celebração em contrato entre o ente público e o credor, desde que sob os termos específicos do *Convénio de Desempeño*. Como apresentado na descrição do caso, permaneceu um alto nível de discricionariedade do Executivo Federal na liberação de recursos dessas transferências extraordinárias. Assim, o poder de barganha federal é muito maior do que poder-se-ia esperar em uma situação de negociações individualizadas e capazes de adaptação via atos administrativos.

Com isso, tem-se a situação inversa à da Alemanha. No México, o modelo é contratualista no método e legalista nas consequências, pois a cassação das

autonomias subnacionais é feita pela alta permissibilidade dada ao Governo Federal em detrimento da autonomia subnacional, em um modelo que poderia, abstratamente, adaptar-se às realidades regionais, mas que proporciona mais insegurança jurídica quanto à sua atuação continuada na política financeira. É a insegurança jurídica e falta de regramento específico que gera limitação expressiva das autonomias subnacionais para decidir sua política financeira e a condução dos ajustes fiscais estaduais.

Ao fim e ao cabo, cumpre-se o objetivo desse artigo, ao verificar a inaplicabilidade da hipótese inicial. Não é possível delimitar práticas renegociativas entre os modelos legalistas e contratualistas, como forma de aferir o nível de adaptabilidade socioeconômica dos empréstimos e relações federativas e o grau de participação dos entes subnacionais devedores. Como no caso da Alemanha e do México, a prevalência de uma forma (legislativa e administrativa) não foi capaz de pré-determinar as consequências das negociações. No caso do primeiro, por questões de cooperativismo intrínseco ao sistema, no caso do segundo, por decorrência do contexto político centralizador dado pelo sistema de quase partido único da época.

No caso dos Estados Unidos e Canadá, em que pese poder-se pensar na relação entre a forma e a possibilidade adaptativa, os contextos divergiram por abranger a negociação apenas com uma entidade subnacional, comprometendo a análise geral desta pesquisa. E mesmo que o campo de estudo fosse mais abrangente, isso não significaria qualquer correlação necessária entre a escolha da forma jurídica e a prática realizada nesses países para adaptabilidade subnacional.

Assim sendo, Alemanha e Canadá, mesmo tendo formas jurídicas bem diferentes, garantiram maior disponibilidade financeira e maior chance para investimentos públicos em suas escolhas de auxílio interfederativo do que os Estados Unidos e o México, em que pese, igualmente nesse último caso, haver enorme diferença na forma jurídica das regras fiscais estabelecidas nesses países. Nos casos em que foi garantida maior adaptabilidade contextual, fosse ou não o objetivo originário (Canadá e Alemanha), houve uma maior disponibilidade financeira fática para realização de investimentos relevantes, conduzidos ou não pelos Estados.

O México teve uma centralização que impediu disponibilidades orçamentárias para investimentos que não fossem de interesse da União, limitando as políticas de desenvolvimento regional. No caso dos Estados Unidos, em que pese o programa inicial de ajuste fiscal da Cidade de New York ter cassado quase que integralmente a autonomia municipal (e, em última instância, a autonomia estadual para gerir seus

próprios Municípios), a situação foi resolvida em aproximadamente uma década, permitindo um retorno da autonomia federativa daqueles entes após o ajuste.

Por fim, é possível, ainda sim, defender a importância do contexto sociopolítico mais que a correlação entre a forma jurídica das renegociações. É que, durante os governos neoliberais que propuseram o ajuste fiscal, a expectativa de cumprimento era uma que não foi tocada adiante pelos governos mais desenvolvimentistas que os sucederam, razão pela qual o contexto socioeconômico subnacional passar a ter maior relevância, ainda mais considerando as pressões eleitorais de executar receitas públicas de um Estado já em situação financeira grave pelas crises antes do ajuste.

REFERÊNCIAS

AMIEVA-HUERTA, Juan. “Mexico”. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2012

ANGELIS, Michael de; TIAN, Xiaowei. *United States: Chapter 9 Municipal Bankruptcy – utilization, avoidance and impact*. *In*: CANUTO, Otaviano, LIU, Lili (coord.), Until debt do us part: subnational debt, insolvency, and markets. Washinton DC: World Bank Publications, 2013

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Federalismo fiscal em perspectiva comparada. *In:* Revista da AGU, ano XII, n. 38, out./dez. 2013

BASTOS, Thiago Guerreiro; VAL, Eduardo Manuel. Federalismo fiscal na América Latina: os casos de México, Argentina e Brasil. *In:* Revista de Estudos Institucionais (REI), vol. 2, n. 2, 2016

BIRD, Richard; TASSONYI, Almos. *Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar results? In*: RODDEN, Jonathan. Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism. New York: Cambridge University Press, 2006

BLANKENAGEL, Alexander. Federalismo fiscal alemão. *In*: CAMPOS, Cesar Cunha, MENDES, Gilmar Ferreira (orgs.) Federalismo Fiscal Brasil-Alemanha. *In:* FGV Projetos, IDP, vol. 4, 2016

BORGES, José Souto Maior. Introdução ao Direito Financeiro. São Paulo: Max Limonad, 1998

CAMARENA, Adrián Joaquín Miranda. Análisis del Federalismo Hacendario Mexicano. Tese de Doutorado em Direito Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2010

CONTI, José. A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil. São Paulo: MP, 2006

ECHEVERRIA, Andrea de Quadro Dantas; FERREIRA RIBEIRO, Gustavo. O Supremo Tribunal Federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos estados brasileiros e o jogo do resgate. *In:* Revista de Estudos Institucionais (REI), v. 4, nº 2, 2018

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. A economia política do endividamento público em uma federação: um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos. São Paulo: EAESP, FGV, 1998

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Natureza jurídica dos contratos administrativos de renegociação das dívidas dos estados-membros da União e seus reflexos na execução de política orçamentária. *In*: O Pacto Federativo e os Contratos de Renegociação de Dívidas entre a União e os Estados Federados. *In:* Direito Público: Revista da PGE-MG, v. 1, nº 1, jan./jun. 1999. Belo Horizonte: Editora Del Rey

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2010

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2016

GONET, Paulo; MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 16º, Saraiva, 2021

HAGEN, Jürgen Von; BORDIGNON, Massimo; DAHLBERG, Matz; GREWAL, Bhajan; PETTERSON, Per e SEITZ, Helmut. Subnational government bailouts in OECD countries: four case studies. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Rede de Centros de Investigação. *In:* Research Network working paper, R-399, nov. 2000

HANNIMAN, Kyle. COVID-19, *Fiscal federalism and provincial debt: have we reached a critical juncture? In:* Cambridge University Press: Canadian Journal of Political Science, n. 19, 2020

HEINTZEN, Makus. A distribuição de verbas públicas entre o governo federal, os estados e os municípios na República Federal da Alemanha. *In*: DERZI, Misabel, BATISTA JÚNIOR, Onofre, MOREIRA, André Mendes (org.) Estado federal e guerra fiscal no direito comparado. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2015

HURTADO, Carlos; ZAMARRIPA, Guillermo. Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano. Cidade do México: Fundación de Estudios Financieros-FUNDEF, 2013

JOUMARD, Isabelle; KONGSRUD, Per Mathis. *Fiscal relations across government levels. OECD Economic Studies,* n. 36, 2003. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/public-finance/33638994.pdf. Acessado em 07/04/2023

KENNEDY, Suzanne; ROBINS, Janine. *The role of fiscal rules in determining fiscal performance*. Department of Finance Working Paper from the Government of Canada, 2001-16. Disponível em: https://publications.gc.ca/Collection/F21-8-2001-16E.pdf. Visualizado em 07/04/2023

KORIOTH, Stefan. A path to balanced budgets of Bund and Länder? The new shape of the debt brake and the stability council. *In:* Regional and Federal Studies, vol. 26, nº 5, 2016

KRELOVE, Russell, STOTSKY, Janet, VEHORN, Charles. *Canada. In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice. Washington: International Monetary Fund, 1997

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *In:* Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, n. 47, 2001

LOUREIRO, Maria Rita. O controle do endividamento público no Brasil: uma perspectiva comparada com os Estados Unidos II. EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa nº 6, 2003

MARTINS, Andrea Siqueira. O endividamento dos Estados-membros em face da União: uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy Brewer. *Public finances in theory and practice*. New York: McGraw Hill Book Company, 1980

PRADO, Sérgio. Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006

QUINTANILLA, Jaime Coronado. *Sostenibilidad de las Finanzas en Gobiernos Subnacionales. In: Debt Relief International Ltd*, nº 12

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O Conselho de Gestão Fiscal e o Stabilitätsrat: contrastes e lições. Brasília: Senado Federal. Consultoria Legislativa do Senado. *In:* Boletim Legislativo, nº 78, 2019

RODDEN, Jonathan. *Hamilton 's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press, 2006

RODDEN, Jonathan; ESKELAND, Gunnar; LITVACK, Jennie. *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2003

RUBIATTI, Bruno de Castro. O federalismo mexicano: entre a centralização fiscal e a descentralização política. *In:* Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 5, nº1, 2014

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: coedição Editora Malheiros e Editora Juspodivm, 44ª ed, 2022

SPAHN, Paul Bernd. Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha. *In*: HOFMEISTER, Wilhelm, CARNEIRO, José Maurício Brasiliense (orgs.) Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001

SPAHN, Paul Bernd; FÖTTINGER, Wolfgang. "Germany" *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice. Washington: IMF, 1997

STIFFLER, Myles Obadiah. Fiscal federalism and insolvency: contrasting cases of the USA and Germany. Case study: analysis of subnational debt framework and insolvency mechanisms. Instituto Barcelona de Estudos Internacionais – IBEI, 2015

STOTSKY, Janet; SUNLEY, Emil. United States. *In*: TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice. Washington: International Monetary Fund, 1997

TER-MINASSIAN, Teresa e CRAIG, Jon. *Control of subnational government borrowing. In:* TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997

TRILLO, Fausto Hérnandez; CAYEROS, Alberto Díaz; GONZÁLEZ, Rafael Gamboa. Determinants and consequences of bailing out states in Mexico. *In:* Eastern Economic Journal, vol. 28, n. 3, 2002

TRILLO, Fausto Hérnandez; CAYEROS, Alberto Díaz; GONZÁLEZ, Rafael Gamboa. *Fiscal decentralization in Mexico: the Bailout Problem*. Washington: Inter-American Development Bank, Research Department (RES) 2002

VANNUCCI, Murilo Nogueira. Fundamentações na política e na teoria macroeconômica do regime jurídico de endividamento público subnacional. Mestrado, FD-USP, São Paulo, 2023