

ORÇAMENTO E SUSTENTABILIDADE FISCAL NO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS¹

BUDGET INSTITUTIONS AND FISCAL SUSTAINABILITY IN U.S. STATE GOVERNMENTS

Katherine Willoughby²

Resumo: Este artigo é voltado à experiência institucional estadunidense relativa ao orçamento público em nível estadual, certo da influência exercida sobre a sustentabilidade fiscal, também nessa esfera governamental, pelas variadas instituições orçamentárias atinentes à tributação e à despesa pública. Após uma breve revisão do federalismo conforme estabelecido nos Estados Unidos, o capítulo explicará várias leis e regras orçamentárias e fiscais que estruturam os fluxos de fundos do governo estadual. O artigo descreve o orçamento de desempenho (performance budget), uma reforma orçamentária popular para melhorar o desempenho, a transparência e a responsabilidade de governo que muitos estados tentaram. Ao final, promove-se uma descrição de várias restrições sobre os estados que podem afetar seus orçamentos e processos orçamentários.

Palavras-chave: Federalismo; Orçamento público estadual; Regras orçamentárias; Estados Unidos da América.

¹ Este artigo foi inicialmente publicado em inglês na Revista Estado Finanças e Tributação, do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Estado, Finanças e Tributação (GEIEFT), ISSN 2595-5209, também da Universidade Federal Fluminense (UFF). A revista, inclusive por conta da pandemia da Covid-19, acabou institucionalmente descontinuada e agora o artigo, com versão traduzida inédita em português, segue na prestigiada Revista Culturas Jurídicas. A tradução, no âmbito do GEIEFT, foi levada a cabo por: (i) Matheus Rodrigues Silva de Castro: Mestrando em Direito Constitucional pelo Programa de Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense – PPGDC/UFF. Pós-Graduado pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ. Membro do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Estado, Finanças e Tributação - GEIEFT. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5339-7772>; (ii) Paulo Roberto dos Santos Corval: Doutor em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense - UFF. Mestre em Ciências Jurídicas na Pontifícia Universidade Católica – PUC/RJ. Graduado em Direito na Pontifícia Universidade Católica – PUC/RJ. Professor de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da UFF, no Município de Niterói, Estado Rio de Janeiro. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense - PPGDCUFF. Coordenador do Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Estado, Finanças e Tributação – GEIEFT. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9210-1375>; e (iii) Leonardo Seiichi Sasada Sato Advogado. Doutor em Ciências Políticas pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGHIS/UFRJ). Pesquisador vinculado ao GEIEFT. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9596-806X>.

² Professora Golembiewski de Administração Pública, no Departamento de Administração Pública e Política da *School of Public and International Affairs*, na Universidade da Geórgia, Athens, Geórgia, Estados Unidos da América (EUA). E-mail: kwilloughby@uga.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4789-5000>.

Abstract: This article is focused on the US institutional experience regarding the public budget at the state level, certain of the influence exerted on fiscal sustainability, also at this governmental level, by the various budgetary institutions related to taxation and public expenditure. After a brief review of federalism as established in the United States, the chapter will explain various budgetary and fiscal laws and rules that structure state government fund flows. The article describes the performance budget, a popular budget reform to improve government performance, transparency, and accountability that many states have attempted. At the end, a description of various constraints on states that may affect their budgets and budget processes is provided.

Keywords: Federalism; State public budget; Budget rules; USA.

Introdução

Dois pontos dizem respeito ao federalismo fiscal e à estrutura de governança nos Estados Unidos. O primeiro ponto é que a estrutura governamental dos Estados Unidos é apenas isso, um grupo unido de governos subnacionais autônomos. De fato, as primeiras palavras da Constituição dos EUA depois de “*We the People of the United States*”³, afirmam: “*in Order to form a more perfect Union...*”⁴. Depois de estabelecer uma estrutura federal de freios e contrapesos, a Décima Emenda da Constituição lembra que “[*t*]he powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States, respectively, or to the people”⁵. Isso enfatiza que os estados estabeleceram e capacitaram o governo federal dos EUA, mas mantiveram a sua soberania. O segundo ponto diz respeito ao fato de que os governos locais não são mencionados na Constituição dos EUA. Aronson e Hilley (1986, p. 10) pontuam que, “[*in the United States*], the state-local relationship is not one between sovereign governments. The states are by law the masters of these local governments [*and*] the relationship is unitary.”⁶

Dito isto, os governos subnacionais dos Estados Unidos têm habilidades bastante significativas de arrecadação de receita, não encontradas em muitos outros governos subnacionais em outros países. Como entidades autogovernadas, os estados podem desenvolver e implementar seus próprios orçamentos ao aumentarem suas próprias receitas e incluírem empréstimos para pagar por serviços, programas e infraestrutura de capital. Os estados também

³ Nós, o Povo dos Estados Unidos.

⁴ A fim de formar uma União mais perfeita...

⁵ “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados, respectivamente, ou ao povo.”

⁶ “[nos Estados Unidos], a relação estado-local não é uma relação entre governos soberanos. Os estados são, por lei, os mestres desses governos locais [e] a relação é unitária.”

dão aos seus governos locais a capacidade de existir e arrecadar receitas – embora alguns estados forneçam aos seus governos locais mais autonomia do que outros. A relação dos governos federal, estadual e local nos Estados Unidos mudou drasticamente nos últimos 226 anos. Hoje, apesar da força e influência muito reais do governo federal, os estados evoluíram como James Madison (2012, p. 461) previu nos Artigos Federalistas, Número XLV – "*the powers reserved to the several States will extends to all the objects which, in the ordinary course of affairs, concern the lives, liberties, and properties of the People.*"⁷

1. Federalismo fiscal nos Estados Unidos

Examinar a história do federalismo fiscal nos Estados Unidos indica o poder dos estados em relação ao governo nacional. No início do século XIX, as receitas federais dos Estados Unidos (per capita, em dólares correntes) superavam as dos estados em quatro a cinco vezes, com as receitas estaduais representando apenas dez por cento das receitas totais do governo em 1830 (WALLIS, 2000). A participação dos Estados saltou para 24,4% das receitas totais do governo em 1840, mas caiu para 13,7% em 1900. Em 1900, as receitas locais compreenderam 49,9% das receitas totais do governo e as receitas estaduais e locais combinadas somaram 63,7% das receitas totais do governo. Os gastos do Estado no início do século XIX fomentaram a rede de transportes do país, incluindo hidrovias, rodovias e ferrovias. Tais projetos eram frequentemente financiados por Estados com investimento privado significativo e por meio de trabalho contratado (SAMUEL; SEGAL, 2007, p. 3). As duas principais categorias de gastos dos estados em 1800 incluíam educação e "manicômios" (ZOLT, 2009, p. 447).

O federalismo fiscal nos EUA ao longo do século XIX e início do século XX foi marcado pela proeminência dos impostos locais sobre a propriedade para financiar funções básicas do governo - educação, estradas e serviços públicos (WALLIS, 2000). As receitas do Estado, principalmente os impostos, taxas e encargos relacionados com o comércio, representaram uma percentagem menor do total das receitas públicas. Durante esse período, o governo federal manteve uma presença relativamente pequena na economia nacional, com dependência primária, como os estados, das receitas provenientes do comércio. Essas receitas

⁷ "os poderes reservados aos vários Estados se estenderão a todos os objetos que, no curso normal das coisas, dizem respeito às vidas, liberdades e propriedades do povo."

sustentavam a administração do governo federal com relativamente pouco financiamento na forma de subsídios, transferências ou similares para governos subnacionais.

A 16ª Emenda à Constituição dos EUA que autoriza o Congresso a tributar a renda (1913) e a legislação que estabelece um banco central (1913), bem como a relativa a empréstimos em dinheiro (1917), servem como bases para uma crescente influência federal nos Estados Unidos que continua através dos anos 1900. As receitas próprias dos governos estaduais e locais também aumentaram constantemente ao longo deste século. Em 1948, as receitas dos governos estaduais e locais representaram 25% das receitas totais do governo (em dólares correntes) em comparação com 75% das receitas federais, uma mudança notável em relação ao século anterior. Em 1968, as receitas estaduais e locais compreenderam 33% das receitas totais do governo. Hoje, as receitas subnacionais dos EUA representam 35% das receitas totais do governo, com a participação federal de 65%.⁸

Wallis (2000, p. 72) aponta que:

(...) national grants now account for roughly a third of state and local revenues. A system of central revenue collection and decentralized expenditure and administration became the standard model for administering programs in education, highways, water and sewage systems, and public welfare.⁹

A Tabela 1 apresenta os subsídios federais dos EUA aos governos estaduais e locais de 1940 até a estimativa de 2022. Esses subsídios, como uma porcentagem do PIB, quadruplicaram de 1940 a 2010, mas estima-se que sejam reduzidas em quase 20% até o ano de 2022. Embora caiam como porcentagem do PIB, espera-se que esses subsídios mantenham uma porcentagem estável de gastos federais na década de 2020, flutuando entre 16% e 17%. No entanto, os fundos federais como parte dos orçamentos estaduais variam consideravelmente de acordo com o estado. Por exemplo, a Tabela 2 mostra que, no ano fiscal de 2016, as receitas federais representaram 21% do total de fundos governamentais em Wyoming, mas mais do que o dobro dessa porcentagem (46%) do total de fundos governamentais no Mississippi (ver tabelas 1 e 2).

⁸ Cf. Orçamento Federal dos EUA, Tabelas Históricas, Tabela 14.1: Receitas Totais do Governo em Montantes Absolutos e como Porcentagens do PIB, 1948 a 2016. Acesso em 30 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>.

⁹ "os subsídios nacionais representam hoje cerca de um terço das receitas estaduais e locais. Um sistema de coleta de receita central e despesas e administração descentralizadas tornou-se o modelo padrão para administrar programas em educação, rodovias, sistemas de água e esgoto e bem-estar público".

Tabela 1: Subsídios Federais dos EUA para Governos Estaduais e Locais, 1940 a 2022 (estimativa)

Exercício	Em milhões de dólares				Em Bilhões de Dólares Constantes (Ano Fiscal de 2009)				Como porcentagens de gastos federais				Em percentagem do PIB			
	Total	Pgtos. para Pessoas Físicas	Investimento de Capital	Restante	Total	Pgtos. para Pessoas Físicas	Investimento de Capital	Restante	Total	Pgtos. para Pessoas Físicas	Investimento de Capital	Restante	Total	Pagamentos para Pessoas Físicas	Investimento de Capital	Restante
1940	872	298	442	132	15.4	3.8	7.3	4.4	9.2	3.1	4.7	1.4	0.9	0.3	0.5	0.1
1980	91,385	33,052	22,570	35,764	264.6	76.8	54.7	133.1	15.5	5.6	3.8	6.1	3.3	1.2	0.8	1.3
1990	135,325	77,431	27,185	30,708	224.5	116.1	45.7	62.7	10.8	6.2	2.2	2.5	2.3	1.3	0.5	0.5
2000	285,874	186,534	48,655	50,685	366.4	225.9	68.6	71.9	16.0	10.4	2.7	2.8	2.8	1.8	0.5	0.5
2010	608,390	391,427	93,274	123,689	599.1	385.3	93.7	120.1	17.6	11.3	2.7	3.6	4.1	2.6	0.6	0.8
2011	606,766	392,713	96,546	117,507	583.7	378.6	94.9	110.3	16.8	10.9	2.7	3.3	3.9	2.6	0.6	0.8
2012	544,569	364,095	85,212	95,262	512.4	343.6	81.0	87.8	15.4	10.3	2.4	2.7	3.4	2.3	0.5	0.6
2013	546,171	379,008	78,431	88,732	505.6	352.5	73.2	79.9	15.8	11.0	2.3	2.6	3.3	2.3	0.5	0.5
2014	576,967	412,466	78,938	85,563	525.4	377.9	72.1	75.3	16.5	11.8	2.3	2.4	3.4	2.4	0.5	0.5
2015	624,354	463,392	77,244	83,718	565.1	422.2	69.7	73.1	16.9	12.6	2.1	2.3	3.5	2.6	0.4	0.5
2016	660,818	495,711	79,698	85,409	593.5	447.9	71.6	73.9	17.2	12.9	2.1	2.2	3.6	2.7	0.4	0.5
2017 est.	686,303	515,688	79,829	90,786	601.7	455.1	70.0	76.7	16.9	12.7	2.0	2.2	3.6	2.7	0.4	0.5
2018 est.	703,392	533,515	82,506	87,371	601.9	460.2	70.2	71.6	17.2	13.0	2.0	2.1	3.5	2.7	0.4	0.4
2019 est.	741,670	552,073	100,098	89,499	619.2	465.5	82.6	71.1	17.1	12.7	2.3	2.1	3.5	2.6	0.5	0.4
2020 est.	777,472	569,317	110,529	97,626	633.0	469.3	88.4	75.3	17.4	12.7	2.5	2.2	3.5	2.6	0.5	0.4
2021 est.	800,862	585,652	119,233	95,977	636.2	471.9	92.5	71.8	17.3	12.7	2.6	2.1	3.5	2.5	0.5	0.4
2022 est.	793,538	594,298	103,888	95,352	615.5	468.1	78.2	69.2	16.4	12.3	2.2	2.0	3.3	2.4	0.4	0.4

NOTA: Os gastos totais incluem gastos fora do orçamento; no entanto, todas as despesas com subsídios provêm de contas orçamentárias. As subvenções que são simultaneamente pagamentos para indivíduos e investimento de capital são mostradas como investimento de capital. Nesta tabela, o investimento de capital é usado como abreviação de Grande Investimento Público de Capital Físico, conforme mostrado na Tabela 9.2. FONTE: U.S. Office of Management and Budget, Historical Tables, Table 12.1 – Summary Comparison of Total Outpenss for Grants to State and Local Government: 1940-2022 (em dólares correntes, como porcentagens dos gastos totais, como porcentagens do PIB e em dólares constantes (FY2009). Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>

Tabela 2. Impostos Estaduais e Receita Federal como % do Total de Fundos Governamentais Estaduais, Ano Fiscal de 2016 em Estados Selecionados

Estado	Total de Fundos Governamentais (FY2016) a partir de		Total de Fundos Governamentais (\$ em bilhões)
	Receitas Fiscais Estaduais (\$ em bilhões)	Subsídios Federais (\$ em bilhões)	
Wyoming	(\$ 1.5) 38%	(\$ 0.8) 21%	\$ 3.9
Kansas	(\$ 7.4) 59%	(\$ 3.9) 31%	\$12.6
Wisconsin	(\$16.3) 57%	(\$ 9.4) 33%	\$28.5
Illinois	(\$35.5) 57%	(\$21.8) 35%	\$62.3
Maine	(\$ 3.8) 51%	(\$ 2.9) 39%	\$7.4
Georgia	(\$20.7) 51%	(\$15.9) 39%	\$40.4
Texas	(\$47.9) 43%	(\$44.3) 40%	\$111.3
Rhode Island	(\$ 3.3) 48%	(\$ 2.9) 42%	\$6.9
California	(\$115.8) 56%	(\$88.1) 43%	\$205.7
Mississippi	(\$ 6.9) 42%	(\$ 7.5) 46%	\$16.4

Fonte: Relatórios Financeiros Anuais Abrangentes do Estado, para o exercício encerrado em 30 de junho de 2016, Demonstração de Receitas, Despesas e Mudanças nos Saldos de Fundos para cada estado, veja abaixo.

* Estado da Califórnia, Relatório Financeiro Anual Abrangente, Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pelo Escritório do Controlador do Estado, página 42. Disponível em: [<https://www.sco.ca.gov/Files-ARD/CAFR/cafr16web.pdf>];

* Estado da Geórgia, Relatório Financeiro Anual Abrangente, Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pelo Escritório de Contabilidade do Estado, página 32. Disponível em: [https://sao.georgia.gov/sites/sao.georgia.gov/files/related_files/site_page/sao-16-cafr.pdf];

* Estado de Illinois, Relatório Financeiro Anual Abrangente para o Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pela Controladoria, página 38. Disponível em: [http://illinoiscomptroller.gov/ioc-pdf/CAFR_2016.pdf];

* Estado do Kansas, Relatório Financeiro Anual Abrangente, de 1º de julho de 2015 a 30 de junho de 2016, preparado pelo Escritório do Diretor Financeiro, página 27. Disponível em: [<http://admin.ks.gov/docs/default-source/cfo/cafr/2016-cafr.pdf?sfvrsn=12>] (Nota: Incluir como subsídios federais tanto operacionais quanto de capital);

* Estado do Maine, Relatório Financeiro Anual Abrangente para o Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pelo Escritório do Controlador do Estado, página 26. Disponível em: [<http://www.maine.gov/osc/finanrept/cafr.shtml>];

* Estado do Mississippi, Relatório Financeiro Anual Abrangente para o Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pelo Departamento de Finanças e Administração, página 34. Disponível em: [<http://www.osa.ms.gov/documents/agencies/2016cafr.pdf>];

* Estado de Rhode Island, Relatório Financeiro Anual Abrangente, Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pelo Departamento de Administração, Escritório de Contas e Controle, página 42. Disponível em: [http://controller.admin.ri.gov/documents/Financial%20Reports/118_Comprehensive%20Annual%20Financial%20Report_06-30-2016.pdf];

* Estado do Texas, Relatório Financeiro Anual Abrangente, Ano Fiscal Encerrado em 31 de agosto de 2016, preparado pela Controladoria de Contas Públicas do Texas, página 40. Disponível em: [<https://comptroller.texas.gov/transparency/reports/comprehensive-annual-financial/2016/>];

* Relatório Financeiro Anual Abrangente do Estado de Wisconsin para o Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pelo Escritório do Controlador do Estado, página 44. Disponível em: [<http://doa.wi.gov/Documents/DEBF/Finacial%20Reporting/CAFR/CAFR2016%20Links.pdf>];

* Relatório Financeiro Anual Abrangente do Estado de Wyoming para o Ano Fiscal Encerrado em 30 de junho de 2016, preparado pela Divisão CAFR do Escritório do Auditor do Estado, página 42. Disponível em: [<https://sites.google.com/a/wyo.gov/sao/publications>].

2. Instituições orçamentárias dos governos estaduais dos EUA

Cada governo estadual dos EUA tem sua própria constituição, cada uma representando uma tradição, cultura e interpretação específica da democracia. Menos da metade dos estados (19) tiveram apenas uma constituição; 25 estados tiveram de dois a cinco. Alabama, Flórida e Virgínia tiveram seis constituições cada. Carolina do Sul, sete, Geórgia dez e Louisiana atualmente opera sob sua 11ª constituição. A única constituição de Massachusetts foi adotada em 1780 e é a mais antiga constituição estadual americana. Rhode Island tem a constituição "mais jovem" – o estado adotou sua segunda constituição em 1986 na única convenção constitucional estadual a ser realizada nas últimas três décadas. Uma contagem de palavras em computador indica que a constituição do Alabama é a mais longa, com mais de 376.000 palavras. Isso porque o Estado permite emendas locais à Constituição (DINAN, 2013, p. 3). Por outro lado, a Constituição de Vermont é a mais curta, com apenas 8.565 palavras.

Os Estados oferecem vários métodos pelos quais suas constituições podem ser alteradas para acomodar o clamor público atual. Os processos de emenda são diferenciados pelo nível de "democracia direta" ou de contribuição pública permitida, embora vários caminhos para mudar as constituições estaduais não sejam tão limitantes quanto o de mudar a Constituição dos EUA. A variedade de opções que os Estados fornecem aos seus cidadãos para fazer mudanças constitucionais (e estatutárias) abrange desde aquelas iniciadas diretamente pelo público, com pouco ou nenhum papel legislativo, até as mudanças apresentadas pelas legislaturas para o público aprovar ou rejeitar (KRISLOVE; KATZ, 2008, p. 298). Os métodos de iniciativa cidadã variam entre os Estados conforme o número e a especificidade dos votos necessários para serem bem-sucedidos. Das medidas de votação direta apresentadas aos cidadãos em 49 estados de 1977 a 2006, os referendos legislativos constitucionais são o método predominante de mudança na lei (KRISLOVE; KATZ, 2008, p. 306). Independentemente do método de mudança, os eleitores de todo o estado têm a palavra final sobre qualquer emenda à constituição de seus respectivos estados. Questões populares abordadas por meio de emendas constitucionais estaduais no passado recente incluem finanças e tributação, bem como direitos individuais relacionados a ações afirmativas, casamento entre pessoas do mesmo sexo, liberdade de religião e direito de portar armas, entre outros (DINAN, 2013, p. 3-6).

Regras e instituições orçamentárias importantes nos estados podem ser encontradas em constituições ou estatutos estaduais, como requisitos de um orçamento equilibrado, limitações de dívida, limitações fiscais e de despesas e os requisitos de votação por maioria qualificada relacionados a impostos e finanças estaduais. É irrealista, no entanto, fornecer uma lista definitiva de estados que têm e empregam toda e qualquer regra de forma consistente. Um fato da vida relacionado ao direito é que geralmente é difícil entender seu verdadeiro significado – disposições constitucionais e estatutos são muitas vezes propositadamente escritos em termos amplos, até mesmo ambíguos, que tendem à margem de interpretação. A Conferência Nacional de Legislaturas Estaduais (NCSL 2010) explica que as instituições orçamentárias de um estado e como as regras são empregadas dependem da história e tradição do estado, de com quem você fala, dos precedentes judiciais e da interpretação individual. Por exemplo, é provável que você obtenha respostas diferentes sobre as fundamentos legais para o orçamento do governo estadual se conversar com aqueles que praticam na área, como o governador e a equipe executiva de orçamento, funcionários de agências estaduais, legisladores estaduais e seus funcionários em relação àqueles que estudam esses sistemas e estruturas, como acadêmicos e pesquisadores em agências de avaliação como o Escritório de Responsabilidade do Governo dos EUA (*Government Accountability Office - GAO*), bem como a Associação Nacional dos Oficiais de Orçamento do Estado (*National Association of State Budget Officers - NASBO*) e a NCSL (*National Conference of State Legislatures*). NCSL (2010, p. 5) explica que em Dakota do Norte, por exemplo, a equipe do orçamento executivo e a equipe fiscal legislativa apontam para requisitos constitucionais de equilíbrio orçamentário aos quais o estado deve cumprir, enquanto os estudiosos não elencam tais requisitos, embora confirmem que o estado tem uma restrição legal da dívida (HOU; SMITH, 2006).

Instituições orçamentárias específicas também podem variar muito entre os estados. Por exemplo, a maioria das disposições relativas ao saldo do Estado dizem respeito apenas a uma parte de todo o orçamento do Estado, o fundo geral. Este fundo é um fundo governamental sustentado predominantemente por impostos estaduais para pagar as operações gerais do governo. Os requisitos gerais de saldo apenas para fundos deixam de fora vários outros componentes de todo o orçamento do Estado. Os requisitos de um orçamento equilibrado variam em severidade, sendo o mais rigoroso composto por quatro componentes: 1) que o governador apresente um orçamento equilibrado ao Legislativo, 2) o legislativo aprove um orçamento equilibrado (o projeto de lei de

dotações orçamentárias), 3) o governador aprove o orçamento equilibrado em lei e 4) o Estado encerra o exercício fiscal "em equilíbrio". Os Estados podem ser obrigados a qualquer combinação destes requisitos. Ou seja, a lei pode estipular que o governador apresente um orçamento equilibrado (apenas sobre o fundo geral), mas não exige que o Legislativo apresente um orçamento equilibrado ou que o orçamento seja equilibrado no final do ano fiscal. A maioria dos Estados (44) tem disposições legais para a restrição orçamentária mais fraca, que o governador apresente um orçamento equilibrado à legislatura estadual, enquanto menos (41) exigem que a legislatura aprove um orçamento equilibrado e, menos ainda (40) exigem que o governador assine um orçamento equilibrado em lei. Trinta e nove estados não têm nenhuma previsão legal que permita o encaminhamento de um déficit orçamentário para o próximo ano fiscal (NASBO, 2015, p. 50-54). De acordo com a NASBO (2015, p. 52), pouco mais da metade dos estados (26) têm disposições constitucionais, estatutárias e/ou políticas que obrigam o governo a cumprir todos os quatro componentes orçamentários equilibrados – a maior restrição.

Os estados emitem dívida (vendem títulos) principalmente para financiar projetos de capital caros que proporcionarão benefícios aos residentes e a outros no longo prazo, em vez de financiar despesas contínuas. NASBO (2015, p. 55-56) constata que dez estados não têm nenhuma política para limitar a dívida autorizada, embora esses estados possam ter uma política para limitar o serviço da dívida. Sete estados (Arkansas, Califórnia, Montana, New Hampshire, Novo México, Oklahoma e Oregon) não têm políticas específicas em relação à dívida ou ao serviço da dívida. O Alasca é único a ter um "Fundo Permanente" constitucionalmente estabelecido, que obtém receitas das reservas de petróleo de mineração. As receitas deste fundo são investidas com os rendimentos dos investimentos disponíveis para a legislatura se apropriar e os dividendos da conta são pagos aos residentes do estado anualmente.¹⁰ A política do Alasca que limita o serviço da dívida é determinada pelas receitas do petróleo percebidas (NASBO, 2015, p. 55). Os empréstimos do governo estadual podem ser limitados no valor em dólares, podem estar vinculados a uma proporção específica das receitas gerais do fundo, exigir aprovação do legislativo ou dos eleitores e/ou podem estar sujeitos à revisão por um comitê ou comissão de gerenciamento de dívidas. Vinte

¹⁰ Informações sobre o Fundo Permanente do Alasca estão disponíveis em: <https://apfc.org/who-we-are/history-of-the-alaska-permanent-fund/>

e três estados não indicam nenhuma política que limite o serviço da dívida ou os custos associados ao empréstimo (NASBO, 2015, p. 55-56).

NASBO (2015, p. 61-62) indica que 28 estados têm limitações fiscais e de despesas (*Tax and Expenditure Limitations* - TELs). Waisanen (2010) constata que a maioria dos TELs estaduais são limites de gastos, embora os estados possam ter apenas limites de tributação ou ambos os limites de impostos e gastos. Vários estados exigem a aprovação dos eleitores de aumentos de impostos, enquanto a maioria (15) exige a votação por maioria qualificada de ambas as câmaras da legislatura estadual para aumentos de impostos. Os requisitos de votação por maioria qualificada das legislaturas estaduais para a aprovação de leis sobre novos impostos ou aumentos de impostos são de três quintos, dois terços ou três quartos, em vez de maioria simples. A NCSL (2010) conta 15 estados com requisitos de votação qualificada para aprovar aumentos de impostos e três estados adotam o requisito mais rigoroso de aprovação dos eleitores para aumentos de impostos – Colorado, Missouri e Washington. Alguns estados também exigem que os legisladores votem em maioria qualificada para aprovar projetos de lei de apropriação, em parte ou no todo. De acordo com a NCSL (2008), nove estados possuem tais exigências relacionadas ao orçamento. Arkansas, Califórnia e Rhode Island exigem uma votação qualificada para aprovar projetos de lei de apropriação a cada ano fiscal; Connecticut, Havaí, Illinois, Maine, Mississippi e Nebraska estipulam o voto qualificado "sob certas condições" que podem estar relacionadas a certas funções do Estado, com a consideração de interesses locais, como exceções quando o orçamento não é aprovado no prazo ou se existir uma lacuna orçamentária (NCSL, 2008). Em relação às limitações de gastos, a maioria é encontrada no código estadual (15); sete estados fornecem tais limites em sua constituição e cinco têm limites de gastos constitucionais e estatutários (KIOKO, 2011). Os Estados podem vincular seus TELs a algum tipo de índice econômico, como inflação, renda pessoal ou população.

É relevante notar que não há consenso sobre os efeitos das regras orçamentárias e das instituições acima explicadas. Embora os estados sirvam como "laboratórios" no sentido de que oferecem uma rica variedade de estruturas e processos orçamentários, essa variedade tem sido problemática para determinar exatamente qual disposição ou arranjo de disposições constitucionais, leis ou políticas levarão consistentemente a uma forte saúde fiscal, uma economia próspera e residentes felizes. *"Few generalities can be drawn from [the research about TELs*

because no two are exactly the same”¹¹ (STALLMAN; DELLER, 2011, p. 113). Como sugerido acima, a percepção comum é que as restrições à tributação e aos gastos do governo ajudarão a impor restrições fiscais por parte dos estados para equilibrar seus orçamentos, conduzir o trabalho de forma eficiente e promover um forte clima de negócios.

Certamente, esses tipos de regras orçamentárias servem como uma primeira barreira que orienta os tomadores de decisão a estarem atentos à redução do déficit e ao conservadorismo fiscal. Os limites de dívida podem manter baixos os impostos e empréstimos estatais, além de pressionarem os estados a extrair continuamente outras receitas para financiar programas, projetos e infraestruturas (POTERBA, 1996, p. 38-40). Poterba (1996) acrescenta que a mobilidade dos eleitores pode funcionar em conjunto com essas regras para pressionar os estados a se engajarem na disciplina fiscal. Ou seja, os eleitores podem se mudar para estados que fornecem o arranjo de serviços que desejam, além de terem uma cobrança de impostos, taxas e outros encargos que estão dispostos a pagar. Um conjunto de regras tem a melhor chance de impor um maior controle do déficit em um estado. Por exemplo, Inman (1996, p. 4) considera que as regras de equilíbrio orçamentário têm a melhor chance de eficiência se forem adotadas coletivamente, incluindo: a disposição constitucional para a regra (tornando-a mais difícil de emendar), uma exigência de equilíbrio no final do ano fiscal (a cláusula "sem transição" que proíbe que um déficit seja transferido para o próximo ano fiscal), aplicação transparente da regra por uma agência independente (tribunais estaduais) e atribuição por esta agência de penalidades significativas (como o controle judicial sobre o orçamento da agência) caso a regra seja quebrada.

Em um estudo que examina as relações entre TELs, o ambiente de negócios estatais e desempenho econômico, Stallman e Deller (2011) medem as limitações ao longo de um continuum do mais restritivo ao inexistente. O modelo também inclui inúmeras medidas de desempenho econômico, força do ambiente de negócios e capacidade de desenvolvimento. Eles argumentam que não existem diferenças reais entre os Estados, dados os diferentes níveis de restrição impostos pelos TELs. Segundo eles, os TELs mais restritivos não estão relacionados com um melhor ambiente empresarial e um melhor desempenho econômico. *“From a policy perspective, the results suggest that TELs by themselves are not associated with higher levels of business climate and*

¹¹ Poucas generalidades podem ser extraídas [da pesquisa sobre TELs] porque não há duas exatamente iguais.

economic performance by states."¹² (STALLMAN; DELLER, 2011, p. 134-135). Os TELs têm o efeito de tirar a tomada de decisões sobre as finanças do Estado das mãos dos funcionários eleitos e talvez restringir a capacidade de um Estado de administrar bem (ou mesmo marginalmente) durante uma recessão econômica. Durante uma recessão, as receitas do Estado diminuem à medida que os impostos sobre renda, vendas e outras receitas caem, e as despesas aumentam com a expansão da demanda pública por serviços e assistência (WAISANEN, 2010). Uma pesquisa recente da Moody's Analytics explica que a maioria os Estados dos EUA de hoje não seria capaz de resistir muito bem mesmo a uma recessão moderada nos próximos anos, o que significa que os TELs podem contribuir para ainda mais estresse fiscal no futuro. Especificamente, "*16 states have the funds they need for the next recession, 19 states have most of the funds they need for the next recession, and 15 states have significantly less funds than they need for the next recession*"¹³ (WHITE; YAROS; MEROLLO, 2017, p. 1).

3. Orçamento de Desempenho

O orçamento de desempenho é uma reforma que requer o desenvolvimento, o uso e o relatório de medidas de desempenho da agência e dos resultados de programas ao longo do processo orçamentário. Acredita-se que essas informações adicionadas ao processo de orçamento público possam aumentar a atenção dos tomadores de decisão para o retorno do investimento relacionado a programas, serviços e projetos governamentais. Espera-se que a exigência de dados de desempenho ao longo do processo orçamentário aumente a transparência das operações do governo, bem como melhore a prestação de contas daqueles que conduzem o trabalho.

Lu, Willoughby e Arnett (2009, p. 270) apresentam uma lista abrangente de leis orçamentárias de desempenho nos estados, definindo, em linhas gerais, tal código de desempenho como "*that which stipulates measurement of government performance and the application of such measurement to the budgeting process.*"¹⁴. Esta lista foi atualizada por Lu e Willoughby em 2012,

¹² Do ponto de vista político, os resultados sugerem que as TELs por si só não estão associadas a níveis mais altos de clima de negócios e desempenho econômico por parte dos estados.

¹³ "16 estados têm os fundos de que precisam para a próxima recessão, 19 estados têm a maioria dos fundos de que precisam para a próxima recessão e 15 estados têm significativamente menos fundos do que precisam para a próxima recessão."

¹⁴ "aquele que estipula a medição do desempenho do governo e a aplicação de tal medida ao processo orçamentário".

com a adição de uma nova legislação da Pensilvânia (2011), e indicou na época que 40 estados tinham algum tipo de lei de orçamento de desempenho. O código da Pensilvânia (Título 71, Capítulo 41, §4104) é ilustrativo de como o orçamento de desempenho pode ser amplamente definido. Neste caso, a lei enumera as responsabilidades de um escritório fiscal independente para incluir o desenvolvimento e a avaliação de:

performance measures for executive programs and departments and evaluation of performance measures and results, including measures that are outcome based, including activity cost analysis, measures of status improvement of recipient populations, economic outcomes and performance benchmarks against similar state programs....[as well as] analysis of the executive budget, including budgetary projections, economic outlook and economic impact that can include performance recommendations to secure greater efficiency and economy¹⁵.

A Tabela 3 apresenta a evolução das leis orçamentárias de desempenho nos estados. Essas leis indicam uma ampla gama de componentes aplicáveis a um sistema de orçamento; possíveis requisitos podem incluir: a atribuição de responsabilidades em relação ao desenvolvimento da medição de desempenho e/ou a crítica e revisão das metas e objetivos do programa; o estabelecimento de *benchmarks* e/ou planos estratégicos de longo prazo e outros planos; avaliação de custos; a condução de análise de tendências; avaliação de alternativas; consideração do uso eficiente e eficaz dos recursos; avaliação periódica; auditoria de resultados e/ou relatórios de medição e resultados. É importante ressaltar que apenas porque um estado pode ter algum tipo de orçamento de desempenho "nos livros" (na lei) isso não significa necessariamente que o estado aplica bem a reforma ou sequer a aplica. Além disso, dos oito estados que atualmente não possuem lei que exija o orçamento de desempenho, cada um ainda pode exigi-lo sob mandado executivo. Ainda, os estados podem ter legislado a reforma no passado, mas a lei já foi revogada. Finalmente, alguns estados podem ter uma tradição de usar medidas de desempenho para o orçamento, mesmo que tal uso não seja exigido por lei, mandado executivo ou política informal.

¹⁵ "medidas de desempenho para programas e departamentos executivos e avaliação de medidas e resultados de desempenho, incluindo medidas baseadas em resultados, análise de custos de atividades, medidas de melhoria de status de populações beneficiárias, resultados econômicos e *benchmarks* de desempenho em relação a programas estaduais similares ... [bem como] a análise do orçamento executivo, incluindo projeções orçamentárias, perspectivas econômicas e impacto econômico que podem incluir recomendações de desempenho para garantir maior eficiência e economia".

Tabela 3: Estados com Lei Orçamentária de Desempenho, por Ano

1998	2008	2012	2016
n=33	n=39	n=40	n=43
Alabama	Alabama	Alabama	Alabama
Arizona	Alaska	Alaska	Alaska
California	Arizona	Arizona	Arizona
Connecticut	California	California	California
Delaware	Colorado	Colorado	Colorado
Florida	Connecticut	Connecticut	Connecticut
Georgia	Delaware	Delaware	Delaware
Hawaii	Florida	Florida	Florida
Idaho	Georgia	Georgia	Georgia
Illinois	Hawaii	Hawaii	Hawaii
Iowa	Idaho	Idaho	Idaho
Kentucky	Illinois	Illinois	Illinois
Louisiana	Indiana	Indiana	Indiana
Maine	Iowa	Iowa	Iowa
Michigan	Kentucky	Kentucky	Kansas
Minnesota	Louisiana	Louisiana	Kentucky
Mississippi	Maryland	Maryland	Louisiana
Montana	Michigan	Michigan	Maryland
Nebraska	Minnesota	Minnesota	Michigan
Nevada	Mississippi	Mississippi	Minnesota
North Carolina	Missouri	Missouri	Mississippi
Ohio	Montana	Montana	Missouri
Oklahoma	Nebraska	Nebraska	Montana
Oregon	Nevada	Nevada	Nebraska
Rhode Island	New Jersey	New Jersey	Nevada
South Carolina	New Mexico	New Mexico	New Hampshire
South Dakota	Ohio	Ohio	New Jersey
Texas	Oklahoma	Oklahoma	New Mexico
Utah	Oregon	Oregon	North Carolina
Vermont	Rhode Island	Pennsylvania	Ohio
Washington	South Carolina	Rhode Island	Oklahoma
Wisconsin	Tennessee	South Carolina	Oregon
Wyoming	Texas	Tennessee	Pennsylvania
	Utah	Texas	Rhode Island
	Vermont	Utah	South Carolina
	Virginia	Vermont	Tennessee
	Washington	Virginia	Texas
	Wisconsin	Washington	Utah
	Wyoming	Wisconsin	Vermont
		Wyoming	Virginia
			Washington
			Wisconsin
			Wyoming

NOTA: Lista de estados de 2016 compilada pela MPA/GRA Anna Sexton da *Georgia State University* na primavera de 2016, revisando o conjunto de dados anterior e conduzindo uma nova pesquisa de leis estaduais. Esta lista foi

revisada por Yi Lu e Katherine Willoughby. Listas estaduais de 1998-2012 desenvolvidas a partir de pesquisas publicadas anteriormente:

LU, Y.; WILLOUGHBY, K. Performance budgeting in the states: An assessment. *IBM The Business of Government* (Fall/Winter), 2012, 71-75.

LU, Y.; WILLOUGHBY, K.; ARNETT, S. Performance budgeting in the American states: What's law got to do with it? *State and Local Government Review*, 43 (2), 79-94, 2011.

LU, Y., WILLOUGHBY, K. and ARNETT, S. Legislating results: Examining the legal foundations of PBB systems in the states. *Public Performance and Management Review*, 33 (2), 266-287, 2009.

MELKERS, J.; WILLOUGHBY, K. The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58 (1), 66-73, 1998.

Pode não ser uma surpresa, portanto, que a pesquisa sobre o orçamento de desempenho e seu impacto nos orçamentos do Estado, como o dos TELs e outras regras e instituições semelhantes, seja inconclusiva. Por exemplo, há pouca evidência de que os funcionários públicos estabeleçam orçamentos e aprovem projetos de lei de apropriação com base estritamente em medidas de desempenho de agências ou programas ou ainda em indicações de desempenho que melhoram ou declinam. Lu, Willoughby e Arnett (2009) examinaram as leis orçamentárias de desempenho e a prática da reforma nos governos estaduais e defenderam que os estados com leis mais específicas sobre como a medição deve ser usada e integrada ao processo orçamentário têm maior probabilidade de fazer forte uso de informações de desempenho para decisões de alocação de recursos. Estados com fortes sistemas de "orçamento por desempenho" têm leis "mais abrangentes" que exigem responsabilidades compartilhadas (entre os poderes executivo e legislativo) relacionadas ao uso de medidas de desempenho no processo orçamentário (LU; WILLOUGHBY; ARNETT, 2009). Em pesquisas seguintes, comparando estados que têm e estados que não têm leis de orçamento de desempenho, Lu, Willoughby e Arnett (2011, p. 91) concluíram que os estados com sistemas robustos de orçamento de desempenho “*are more likely to have legal foundations that incorporate a broader array of performance measurement development, protocols and oversight*”¹⁶ para a tomada de decisões orçamentárias. Esses estados também são mais propensos a ter leis que exigem o desenvolvimento de um plano estratégico para todo o governo e a participação dos cidadãos no processo orçamentário. Essa pesquisa fornece um bom caso para o desenvolvimento de leis que sejam específicas (por exemplo, atribuindo responsabilidade pelo desenvolvimento, revisão e relatórios de medição), bem como abrangentes (exigindo relatórios e avaliações de medição de desempenho em todo o processo orçamentário). Lu e Willoughby (2015)

¹⁶ "são mais propensos a ter fundamentos legais que incorporam uma gama mais ampla de desenvolvimento, protocolos e supervisão de medição de desempenho"

desenvolveram um modelo referente à prática estatal de orçamento de desempenho. As variáveis independentes incluíram a existência e a abrangência da lei orçamentária de desempenho, evidências de gestão de desempenho e medidas de natureza política, econômica e demográfica dos estados. Um modelo dessas variáveis e sua influência na variável dependente, força da prática do orçamento de desempenho, indica que a existência e o conteúdo da lei são importantes para a prática da reforma. Além disso, uma cultura de gerenciamento de desempenho aumenta ainda mais a força da prática de orçamento de desempenho.

Lu e Willoughby (2012) também verificaram os fatores políticos, sociais e econômicos em todos os estados com leis orçamentárias de desempenho e descobriram que:

- ✓ Estados com um histórico mais longo de leis de orçamento de desempenho indicam índices correntes mais altos (liquidez) e gastos per capita mais baixos (solvência em nível de serviço).
- ✓ Os Estados com os sistemas de orçamento de desempenho mais fortes (como analisado) indicam índices de responsabilidade a longo prazo mais baixos.

Coletivamente, tais achados sugerem alguns benefícios de longo prazo para a saúde fiscal do estado, dada a prática consistente de orçamento de desempenho. Scott Pattison (2011), ex-diretor executivo da NASBO e agora CEO e diretor executivo da Associação Nacional de Governadores, comentou que o orçamento de desempenho nos estados agrega valor à arena de decisão. As informações de desempenho diferenciam mais plenamente entre operações, programas e serviços governamentais eficazes e não eficazes e podem fornecer uma justificativa mais forte para os funcionários públicos que fazem concessões orçamentárias. NASBO (2014) investigou o sistema de orçamento de desempenho da Virgínia e explica que os líderes daquele estado reconhecem que o orçamento de desempenho certamente não é uma *“cure-all for making hard budget decisions...it’s informative rather than determinative in making budget decisions.”*¹⁷

¹⁷ "cura para tudo para tomar decisões orçamentárias difíceis ... é mais informativo do que determinante na tomada de decisões orçamentárias."

4. Outras restrições e influências no orçamento do Estado

Além das leis, regras e instituições que vinculam os estados em sua elaboração orçamentária e flexibilidade fiscal conforme descrito acima, outros fatores estruturam os sistemas e práticas orçamentárias estaduais. As agências de avaliação de crédito gerenciam o risco de investir em estados que contraem empréstimos pela infraestrutura e outras razões. O Conselho de Padrões de Contabilidade Governamental (*Governmental Accounting Standards Board - GASB*) fornece padrões para contabilidade financeira e relatórios que os estados (e os governos locais dos EUA) devem seguir para justificar sua adesão a uma forte responsabilidade e transparência – considerações das agências de classificação de crédito ao avaliar o risco de crédito do governo. Além disso, inúmeras organizações profissionais fornecem "melhores práticas" que podem ajudar os estados a fortalecer seu orçamento e gestão financeira. A evidência da execução de tais práticas pode ajudar os estados quando vão ao mercado para obter financiamento, além de avançar em seus orçamentos de maneira mais geral. Cada um desses fatores é explicado a seguir.

5. Avaliações de Crédito

Conforme observado anteriormente, os governos estaduais geralmente tomam empréstimos para pagar por projetos de capital. Ao contrário do governo federal dos EUA, que tem responsabilidades de política fiscal nacional (estabilização econômica e crescimento) as quais exigem o uso da dívida principalmente para financiar déficits orçamentários, os governos subnacionais dos Estados Unidos consideram o crédito e usam o débito de forma diferente. Quando os governos estaduais precisam pedir dinheiro emprestado, eles emitem títulos de dívida que devem ser classificados quanto ao risco de crédito; a avaliação de crédito de um Estado ou a avaliação de uma determinada emissão que determinará a taxa de juros paga – quanto mais elevada for a avaliação de crédito, menor será o custo dos empréstimos. Por conseguinte, as avaliações de crédito são muito importantes para quem toma decisões sobre os orçamentos do Estado.

As agências de classificação de crédito realizam análises desse risco, determinando a probabilidade de que o governo seja fiscalmente saudável o suficiente para pagar a dívida com juros e ao longo do tempo. Os analistas dessas agências examinam as características dos governos

por uma série de fatores, incluindo estrutura política e estabilidade; aspectos econômicos, como leis tributárias, bases e taxas, perspectivas atuais e futuras de fontes de receita e disponibilidade; características populacionais e riqueza; gestão orçamentária e saúde; total da dívida; e as políticas e práticas de gestão. Alguns sites publicam dados comparativos ao longo dos anos, como a Ballotpedia¹⁸. Os dados acessados recentemente indicam as classificações de crédito do estado pela Standard & Poor's de 2004 a 2017 (BALLOTPEDIA, 2017). Os dados indicam 14 estados com a classificação mais alta, AAA; 14 com a próxima classificação mais alta, AA+. Treze estados atingem AA, seis são classificados com AA-, Kentucky atinge um A+ e Nova Jersey, um A-. Os problemas orçamentários de longa data de Illinois são evidenciados por sua classificação BBB- pela Standard & Poor's em 2017 (BALLOTPEDIA, 2017). Uma dúzia de estados têm a cobiçada classificação de crédito "Triple-Triple" – Aaa da Moody's e AAA da Standard & Poor's e da Fitch. Esses estados incluem Delaware, Georgia, Indiana, Iowa, Maryland, Missouri, Carolina do Norte, Dakota do Sul, Tennessee, Texas, Utah e Virgínia (THE PEW TRUSTS, 2017). Muitos desses estados mantiveram o "padrão ouro" das classificações de crédito por várias décadas.

6. Padrão GASB e Diretrizes Profissionais

Governos nos EUA e ao redor do mundo estão sujeitos a vários padrões de relatórios de contabilidade, de gestão financeira e de desempenho que afetam seus orçamentos e processos orçamentários. As normas de contabilidade privada são estabelecidas pelo *International Accounting Standards Board* (IASB), que publica as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros (*International Financial Reporting Standards* - IFRS), anteriormente chamadas de Normas Internacionais de Contabilidade (*International Accounting Standards* - IAS). As normas de contabilidade pública são desenvolvidas pelo Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (*Public Sector Committee of the International Federation of Accountants* - IFAC PSC) em Nova York, que produz as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards* - IPSAS). Mundialmente, os governos têm várias instituições de pesquisa, fundações e associações profissionais que também fornecem diretrizes orçamentárias, de gestão financeira e contábeis. Estes incluem a *International*

¹⁸ Disponível em: https://ballotpedia.org/State_credit_ratings.

Budget Partnership, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Grupo Europeu para a Administração Pública, para mencionar alguns. Os governos que emitem dívida, evidentemente, estão sujeitos à avaliação de crédito pelas agências de classificação de crédito, como as mencionadas acima.

Existem inúmeras organizações de definição de padrões e supervisão dos governos federais e subnacionais dos EUA. Essas instituições, circulares, escritórios e empresas fornecem um gerenciamento contábil e financeiro (e, em alguns casos, de desempenho) para relatórios de requerimentos, pronunciamentos, diretrizes e "melhores práticas" que afetam a forma como o orçamento é conduzido. As normas contábeis dizem respeito a como o fluxo de dinheiro para dentro e para fora dos órgãos públicos é reconhecido e registrado. O governo federal dos Estados Unidos recebe sua orientação de vários escritórios - incluindo o Escritório de Gestão e Orçamento (*Office of Management and Budget - OMB*), o Escritório de Gestão Financeira Federal, o Escritório de Prestação de Contas do Governo (*Government Accountability Office - GAO*), o Escritório de Integração de Sistemas Financeiros (*Financial Systems Integration Office - FSIO*, que foi encerrado e era o antigo Programa Conjunto de Melhoria da Gestão Financeira - JFMIP) e o Conselho Consultivo de Padrões Contábeis Federais (*Federal Accounting Standards Advisory Board - FASAB*) - e leis como a Lei de Integridade Financeira dos Gerentes Federais e o Lei dos Diretores Financeiros e numerosas circulares que fornecem requisitos muito específicos para contabilidade financeira, gestão, auditoria e relatórios. O sistema federal de contabilidade financeira dos EUA é extremamente complexo, envolvendo a interseção da história, das leis, das políticas, das práticas e das tecnologias.

Os governos locais e de estaduais dos EUA recorrem ao *Governmental Accounting Standards Board (GASB)* para obter declarações de conceitos e diretrizes sobre contabilidade financeira e relatórios de desempenho financeiro. O GASB contribui para os princípios contábeis geralmente aceitos (GAAP) que esses governos usam ao contabilizar e gerenciar fluxos de fundos. Mudanças importantes na forma como esses governos subnacionais contabilizam e relatam seus recursos incluem a Demonstração GASB nº 34, que introduziu demonstrações financeiras básicas em vez das de uso geral, enfatizou fundos importantes ao invés de fundos não importantes e a apresentação de demonstrações financeiras de fundos governamentais em todo o governo em formatos contábeis modificados e completos. Em 2012, o GASB aprovou as Declarações 67 e 68

para atualizar as práticas de relatórios financeiros relacionadas aos planos de pensão dos governos estaduais e locais. Os governos estaduais e locais estão agora trabalhando para atender a essas diretrizes que foram desenvolvidas para promover maior clareza das obrigações previdenciárias públicas e uma mensuração mais precisa dessas responsabilidades (e, portanto, das obrigações futuras dos governos).

O orçamento do Estado também é impactado pelos pronunciamentos de associações profissionais como a Associação de Oficiais de Finanças do Governo (*Government Finance Officers Association - GFOA*), que desenvolvem pesquisas, treinamentos e conferências sobre os diversos subtemas do orçamento público e da gestão financeira. As declarações políticas, por si só, que são produzidas por esta associação abrangem:

- ✓ Contabilidade, auditoria e relatórios financeiros
- ✓ Obtenção de orçamentos e gestão financeira
- ✓ Relações intergovernamentais e política fiscal federal
- ✓ Administração de pensões e benefícios dos funcionários públicos
- ✓ Financiamento isento de impostos e o mercado de títulos locais
- ✓ Gestão de tesouraria e investimentos

Além disso, essa associação produz relatórios de pesquisa, conduz treinamentos e realiza conferências para disseminar informações aos responsáveis pelo orçamento e finanças públicas sobre o estado da prática e as inovações na área.

Conclusão

Embora os governos estaduais dos EUA tenham poderes de governança relativamente amplos, especificamente para aumentar as receitas e determinar as despesas, eles operam dentro de uma complexa rede de restrições. Os Estados estão obrigados a uma infinidade de regras e instituições orçamentárias – nenhum dos 50 são iguais em termos de leis e disposições que estruturam o processo orçamentário de cada estado. É importante ressaltar que os estados devem ser fiéis à Constituição dos EUA e, historicamente, o governo federal forneceu fluxos significativos

de receita aos estados na forma de subsídios. Por outro lado, nas últimas décadas, os estados estão cautelosos em depender desses subsídios, dados os crescentes níveis de dívida federal e outras obrigações que empurram o financiamento para governos de nível inferior.

Constituições e estatutos estaduais que exigem equilíbrio orçamentário, limitam a tributação, empréstimos e gastos, ou exigem mais do que uma aprovação por maioria simples para mudanças de receita, podem contribuir para governos enxutos, mas também restringir escolhas. As reformas que exigem o uso e o relatório de medidas de desempenho de agências e programas também contribuem para a estrutura das relações orçamentárias e podem agregar valor aos processos orçamentários - fornecendo informações que podem esclarecer os custos e os resultados das operações e atividades do governo para funcionários eleitos, gestores públicos e cidadãos. Mas, tais reformas não são isentas de custos. Qualquer tipo de nova estrutura requer aprendizado, treinamento e prática de execução para funcionar, a fim de funcionar bem ou pelo menos obter os resultados dela prometidos e/ou esperados. Os estados dos Estados Unidos estão ainda mais vinculados em termos de gerenciamento de seu risco de crédito para alcançar e manter uma forte saúde fiscal – seus custos de empréstimos estão diretamente relacionados a esse risco. Finalmente, as agências de definição de padrões, como a GASB e a GFOA, fornecem "melhores práticas" e diretrizes para o orçamento público e a gestão financeira que estruturam e restringem ainda mais a forma como o orçamento e a gestão financeira são conduzidos nos governos estaduais dos EUA.

Referências

ARONSON, J. R.; HILLEY, J. L. *Financing State and Local Governments*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 4ª ed., 1986.

BALLOTPEDIA. *State Credit Ratings*. Disponível em: https://ballotpedia.org/State_credit_ratings. Acesso em: 1 dez. 2017

DINAN, J. “State Constitutional Developments in 2012.” In: *The Book of the States*, Audrey Wall Ed., 2013.

HOLCOMBE, R. G.; SOBEL, R. S. *Growth and Variability in State Tax Revenue: An Anatomy of State Fiscal Crises*. Westport, CT: Greenwood Press, 1997.

HOU, Y.; SMITH, D. L. A Framework for Understanding State Balanced Budget Requirement Systems: Reexamining Distinctive Features and an Operational Definition. *Public Budgeting & Finance*, v. 26, n. 3, 2006.

INMAN, R. P. Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU. NBER Working Paper Series, n. 5838, nov., 1996. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w5838.pdf?new_window=1.

KIOKO, S. N. The Structure of State-Level Tax and Expenditure Limits. *Public Budgeting & Finance*, v. 31, n. 2, 2011.

KRISLOV, M.; KATZ, D. Taking State Constitutions Seriously. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, v. 17, 2008.

LU, Y.; WILLOUGHBY, K.; ARNETT, S. Legislating Results: Examining the Legal Foundations of PBB Systems in the States. *Public Performance and Management Review*, v. 33, n. 2, 2009.

LU, Y.; WILLOUGHBY, K.; ARNETT, S. Performance Budgeting in the American States: What's Law Got to Do with It? *State and Local Government Review*, v. 43, n. 2, 2011.

LU, Y.; WILLOUGHBY, K. Performance Budgeting in the States: An Assessment. *IBM The Business of Government*, Fall/Winter, 2012.

MADISON, J. The Federalist Papers, Number XLV. In: *The Constitution of the United States of America and Selected Writings of the Founding Fathers*. Compilation by Barnes & Noble, 2012.

NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BUDGET OFFICERS (NASBO). *Budget Processes in the States*. Spring, 2012. Disponível em: <https://www.nasbo.org/reports-data/budget-processes-in-the-states>.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (NCSL). *NCSL Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions*, out., 2010. Disponível em: <http://www.ncsl.org/documents/fiscal/StateBalancedBudgetProvisions2010.pdf>.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (NCSL). *A Legisbrief: Supermajority Vote Requirements to Pass the Budget*, nov./dez., 1998. Atualizado em: out. 2008, v. 6, n. 48. Disponível em: <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/supermajority-vote-requirements-to-pass-the-budget.aspx>.

NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (NBER). *U.S. Business Cycle Expansions and Contractions*, abr., 2012. Recuperado em: set., 2012. Disponível em: http://www.nber.org/cycles/US_Business_Cycle_Expansions_and_Contractions_20120423.pdf.

NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (NBER). *Business Cycle Dating Committee Report*, set., 2010. Recuperado em: fev. 2012. Disponível em: <http://www.nber.org/cycles/sept2010.pdf>.

POTERBA, J. State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *The Journal of Political Economy*, v. 102, n. 4, p. 799-821, 1994.

POTERBA, J. *Do Budget Rules Work?* NBER Working Paper Series, n. 5550, abr., 1996. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w5550.pdf?new_window=1.

POTERBA, J.; RUEBEN, K. The Effect of Property Tax Limits on Wage and Employment in the Local Public Sector. *American Economic Review*, v. 85, n. 2, p. 384-389, 1995.

SAMUEL, P.; SEGAL, G. F. Leasing the Pennsylvania Turnpike: A Response to Critics of Gov. Rendell's Plans. Los Angeles, CA: *The Reason Foundation*, jun., 2007.

STALLMANN, J. I.; DELLER, S. State Tax and Expenditure Limitations, Business Climate, and Economic Performance. *Public Budgeting & Finance*, v. 31, n. 4, p. 109-135, 2011.

THE BOOK OF THE STATES. *State Constitutions, Table 1.1. General Information on State Constitutions*. Lexington, KY: Council of State Governments, Jul. 1. Recuperado em: 10 Ago. 2013. Disponível em: <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/book-states-2013-chapter-1-state-constitutions>.

THE BOOK OF THE STATES *State Constitutions, Table 1.3. Constitutional Amendment Procedure: By Initiative (Constitutional Provisions)*. Lexington, KY: Council of State Governments, jul., 2013. Recuperado em: 10 Ago. 2013. Disponível em: <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/book-states-2013-chapter-1-state-constitutions>.

THE BOOK OF THE STATES *Federalism and Intergovernmental Relations, Table 2.5. State Intergovernmental Revenue from Federal and Local Governments: 2011*. Lexington, KY: Council of State Governments, jul. 2013. Recuperado em: 10 Ago. 2013. Disponível em: <http://knowledgecenter.csg.org/kc/content/book-states-2013-chapter-2-federalism-and-intergovernmental-relations>.

THE PEW CHARITABLE TRUSTS. *Rainy Day Funds and State Credit Ratings*, maio, 2017.

Disponível em: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2017/05/rainy-day-funds-and-state-credit-ratings>. Acesso em: dez. 2017.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Grants to State and Local Governments: An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges*. Washington, D.C. GAO-12-016, set., 2012.

WAISANEN, B. State Tax and Expenditure Limits – 2010. *National Conference of State Legislatures*, 2010. Disponível em: <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx#typesoflimits>.

WALLIS, J.J. American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 14, n. 1, p. 61-82, 2000.

WHITE, D., YAROS, B.; MEROLLO, B. Stress-Testing States. *Moody's Analytics*, out., 2017, p. 1-11. Disponível em: <https://www.economy.com/getlocal?q=91a42834-85af-4773-b408-5da811028c00&app=eccafile>. Acesso em: 3 nov. 2017.

ZOLT, E. M. Inequality, Collective Action, and Taxing and Spending Patterns of State and Local Governments. *Tax Law Review*, v. 62, n. 445, 2008-2009.

Como citar este artigo: WILLOUGHBY, Katherine. Orçamento e sustentabilidade fiscal no governo dos Estados Unidos. **Revista Culturas Jurídicas**, Ahead of Print, Vol. 10, 2023. Available for access: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/>.

WILLOUGHBY, Katherine. Orçamento e sustentabilidade fiscal no governo dos Estados Unidos. **Revista Culturas Jurídicas**, Ahead of Print, Vol. 10, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/>.

WILLOUGHBY, Katherine. Orçamento e sustentabilidade fiscal no governo dos Estados Unidos. **Revista Culturas Jurídicas**, *Ahead of Print*, Vol. 10, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/>.