

PANORAMA DAS RELAÇÕES FISCAIS ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE



2022



Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Este trabalho está sujeito a uma licença Creative Commons IGO 3.0 Reconhecimento-Não Comercial-Compartilhar Igualmente (CC- IGO 3.0 BY-NC- SA) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzido para qualquer finalidade não comercial, seja como trabalho original ou como qualquer trabalho derivado, desde que o respectivo reconhecimento seja concedido ao BID e à CEPAL e que os trabalhos derivados estejam sujeitos a uma licença que preveja os mesmos termos e condições da licença aplicável ao trabalho original. O BID e a CEPAL não são responsáveis por erros e omissões contidos em trabalhos derivados e não garantem que tais trabalhos derivados não infrinjam direitos de terceiros.

Qualquer controvérsia relativa ao uso de obras do BID e da CEPAL que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso dos nomes do BID e da CEPAL para qualquer finalidade que não seja para a atribuição e uso dos logotipos do BID e da CEPAL estará sujeito a um contrato de licença separado e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente o ponto de vista da CEPAL e do BID, da sua Diretoria e dos países que representam.

A Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (AECID) colaborou no financiamento deste trabalho.

Código CEPAL: LC/TS.2022/4



Conteúdo

Agradecimentos	04
-----------------------	----

Apresentação	05
---------------------	----

Capítulo 01

Relações fiscais entre níveis de governo em países da América Latina e do Caribe: tendências regionais	07
---	----

· Mensagens estratégicas	08
· Alta heterogeneidade subnacional na América Latina e no Caribe	10
· Principais questões nas relações fiscais entre os níveis de governo na América Latina	16
· Despesas dos governos subnacionais	20
· Receitas subnacionais	28
· Dívida dos governos subnacionais latino-americanos	38
· Entidades gestoras das relações fiscais entre os governos nacionais e governos subnacionais	40

Capítulo 02

Os efeitos da COVID-19 nas finanças públicas subnacionais da América Latina e do Caribe	42
--	----

· Mensagens estratégicas	43
· Destaques	44
· Efeitos da pandemia nas finanças públicas subnacionais da América Latina	45
· Efeitos da pandemia nas despesas públicas	48
· Efeitos da pandemia nas receitas subnacionais	50
· A dívida subnacional em face da emergência e do relaxamento das regras fiscais	54
· A transparência das medidas de apoio à população	55
· Resultados preliminares 2021	56
· O futuro das finanças públicas subnacionais na pós-pandemia: eixos de ação	57

Referências	60
--------------------	----

Agradecimentos

A publicação *Panorama das relações fiscais entre os níveis de governo nos países da América Latina e do Caribe* foi elaborada em conjunto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o apoio financeiro da Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (AECID).

Esta publicação foi elaborada pelas equipes do BID e da CEPAL. O BID contou com a presença de Axel Radics, um dos principais especialistas em Gestão Fiscal e Municipal, e de Francisco Vázquez Ahued, na qualidade de consultor, sob a supervisão do chefe da Divisão de Gestão Fiscal, Emilio Pineda. Da CEPAL, participaram Noel Pérez Benítez, coordenador da Unidade de Assuntos Fiscais da Divisão de Desenvolvimento Econômico, e Ignacio Ruelas, na qualidade de consultor, sob a supervisão de Daniel Titelman, diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico. Alberto Porto, na qualidade de consultor, contribuiu para a elaboração das primeiras versões dos arquivos da América Central e do Caribe. Um comitê consultivo externo, composto por María Dolores Almeida Sánchez (ex-vice-ministra da fazenda do Equador), Vicente Fretes Cibils (ex-chefa da Divisão de Gestão Fiscal e Municipal do BID), Jorge Martínez Vázquez (professor emérito da Georgia State University) e Teresa Ter-Minassian (ex-chefe do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI), revisaram a minuta e proporcionaram comentários que enriqueceram a publicação.

Os autores gostariam de agradecer a outras pessoas do BID e da CEPAL por sua contribuição inestimável para a melhoria e conclusão da edição de 2022 desta publicação. Em relação ao BID, os autores expressam sua gratidão aos especialistas da Divisão de Gestão Fiscal que colaboraram na elaboração dos dossiês dos países e fizeram comentários à publicação, bem como aos economistas dos países, chefes de operações e representantes da instituição que comentaram sobre os dossiês; aos funcionários vinculados aos governos dos países, muitos deles membros da Rede de Descentralização e Gestão Fiscal Subnacional da América Latina e do Caribe, e Philip Keefer, assessor econômico setorial sênior da Gerência do Setor de Instituições para o Desenvolvimento. No caso da CEPAL, o agradecimento se estende à equipe da Unidade de Assuntos Fiscais da Divisão de Desenvolvimento Econômico, especialmente a Michael Hanni, por seu apoio estatístico e comentários, e a Manuela Robba, por seu apoio na elaboração do dossiê argentino.

Apresentação

O *Panorama das relações fiscais entre os níveis de governo nos países da América Latina e do Caribe* é uma publicação conjunta elaborada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com o objetivo de apresentar uma análise regional e nacional das finanças públicas subnacionais dos países da região. Estas páginas apresentam estatísticas detalhadas e internacionalmente comparáveis sobre as finanças públicas subnacionais de 26 países da América Latina e do Caribe mutuários do BID, inclusive informações inéditas sobre alguns países do Caribe. Também estão incluídas análises de temas da Visão 2025 — Reinvestir nas Américas do BID, como a contribuição das finanças subnacionais para a igualdade de gênero e as mudanças climáticas.

O capítulo 1 sistematiza as principais tendências regionais e identifica progressos e desafios nas relações fiscais entre os diferentes níveis de governo. O capítulo 2 é dedicado ao desenvolvimento de um tema especial, que nesta primeira edição corresponde ao impacto da crise causada pela pandemia da doença por coronavírus (COVID-19) nas finanças públicas subnacionais. Essa crise, que agrava problemas históricos e coloca novos desafios, é uma das razões para a renovação da agenda de trabalho no setor.

Dada a importância dos desenvolvimentos históricos na definição das relações fiscais entre os níveis de governo de cada país, o capítulo 3 apresenta uma compilação inédita de dossiês de países, que fornecem um panorama resumido, mas ao mesmo tempo completo e didático, dos principais aspectos das relações fiscais entre os níveis de governo de 26 países da região. Os temas apresentados sintetizam as características mais relevantes das relações fiscais entre os níveis de governo em seis áreas, a saber:

i) Organização do setor público subnacional: são descritas as características básicas desse setor em cada país, inclusive os principais aspectos da eleição das autoridades subnacionais.

ii) Principais temas das finanças subnacionais em cada país: um resumo da evolução histórica do processo de descentralização, da situação atual e das tendências recentes.

iii) São analisados os gastos públicos dos governos subnacionais: os níveis e a composição dos gastos subnacionais dos governos, dos investimentos e das despesas funcionais.

iv) São examinadas as receitas públicas dos governos subnacionais: as principais receitas próprias, as características mais proeminentes da arrecadação e dos repasses recebidos pelos governos subnacionais.

v) Dívida pública dos governos subnacionais: são analisadas as características

do endividamento subnacional, inclusive o marco legal e, se aplicável, as regras de responsabilidade fiscal subnacional.

vi) São apresentadas entidades responsáveis pela gestão da relação entre o governo central e os governos subnacionais: os órgãos governamentais, os fóruns de coordenação entre os níveis de governo, as associações de entidades subnacionais e as fontes de informações fiscais, com suas principais características.

Esta publicação tem caráter analítico e suas conclusões e recomendações decorrem da revisão bibliográfica e das informações apresentadas. *O panorama das relações fiscais entre os níveis de governo nos países da América Latina e do Caribe* busca ser referência para a análise das principais características e tendências das finanças públicas subnacionais de 26 países da região e contribuir para a concepção e implementação de políticas públicas que fortaleçam o setor.

Capítulo

01

- **Relações fiscais entre níveis de governo em países da América Latina e do Caribe: tendências regionais**

Relações fiscais entre níveis de governo nos países da América Latina e do Caribe: tendências regionais

Mensagens estratégicas

Nos últimos 40 anos, a participação dos governos subnacionais nos gastos públicos agregados dos países latino-americanos e caribenhos aumentou.¹ Após um rápido crescimento de 13% a 25% entre 1985 e 2010, estabilizou-se em 26%, em 2019. Para referência, a participação dos governos subnacionais nos gastos públicos nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) alcançou uma média de 32% em 2019 (OCDE, 2021c). No entanto, o tamanho do setor público subnacional na América Latina e no Caribe varia muito de país para país, devido às suas respectivas trajetórias históricas e tamanho geográfico e populacional. Na dimensão política, quase todos os países da região elegem seus prefeitos em eleições populares há mais de 20 anos, em comparação com apenas seis países em 1980.² No caso dos governos intermediários, o número de países com autoridades eleitas popularmente aumentou de 1 em 1980 para 11 em 2021. Deve-se notar que no Chile as primeiras eleições de autoridades para governos regionais ocorreram em 2021. Em termos de gênero, a proporção de prefeitadas na América Latina e no Caribe aumentou de 6,2% para 12,4% dos governantes municipais entre 1998 e 2018, número que, embora tenha dobrado em 20 anos, continua baixo.

A América Latina e o Caribe são uma região cada vez mais urbana, com oito em cada dez habitantes vivendo em cidades. Muitos países da região têm altos níveis de concentração populacional ao redor da capital. No outro extremo, Brasil, México e Colômbia se destacam por terem um número relativamente alto de grandes cidades (mais de 500 mil habitantes) distribuídas por todo o território. Alguns países têm atomização em nível municipal, medida pelo número médio de habitantes por município, o que pode resultar em custos mais elevados de prestação de serviços para governos subnacionais com poucos habitantes. A região também se caracteriza pela grande desigualdade econômica no nível territorial. Isso leva a disparidades na geração de receitas próprias, que não podem ser suficientemente cobertas por sistemas de transferência.

No plano fiscal, a estrutura de financiamento altamente dependente das transferências é um desafio tradicional para o setor subnacional da região, destacando-se de outras regiões e reduzindo os incentivos para que os governos subnacionais gerenciem de forma eficiente, prestem contas e sejam fiscalmente responsáveis. Por outro lado, a região apresentou avanços em termos de sustentabilidade fiscal subnacional graças à implementação de quadros de responsabilidade fiscal subnacional. Reformas subnacionais recentes incluem as realizadas no Panamá, onde em 2015 os recursos arrecadados com o imposto imobiliário foram descentralizados para os municípios, e no Chile, onde desde 2018 está sendo implementado um processo de descentralização gradual de funções de gastos para os governos regionais. Como observado no capítulo 2,

¹ A série abrange 12 países da região e refere-se ao peso dos governos subnacionais em relação ao governo geral ou ao setor público não financeiro, como o caso pode ser. Isso se decorre de Fretes et al. (2018) e dos dossiês dos países nesta publicação para 2019.

² A exceção no nível municipal é Barbados.

embora a crise da pandemia da doença coronavírus (COVID-19) esteja tendo um impacto profundo nas finanças subnacionais da região, ela também oferece uma oportunidade para melhorar os mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo e fortalecer as capacidades dos governos subnacionais.

Em termos de despesas, os governos subnacionais da região oferecem serviços que afetam o bem-estar diário da população e incluem, no âmbito municipal, melhoria do espaço público, coleta de lixo, varrição e limpeza, transporte local, iluminação pública e emissão de licenças de construção e funcionamento. Os governos subnacionais da Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru caracterizam-se por terem a responsabilidade primária pelas funções de educação e saúde no nível intermediário do governo e, no caso do Brasil e da Colômbia, também no nível local. O peso das despesas com pessoal nessas funções explica a participação relativamente alta dos governos subnacionais das despesas do governo geral nesses países. A função de segurança e ordem pública também é relevante em nível subnacional em muitos países. Por outro lado, os governos subnacionais da região investem em serviços essenciais, como transporte e água e saneamento, o que pode ajudar a impulsionar as economias locais. Em média, os governos subnacionais gastam cerca de 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em investimentos públicos. Argentina, Colômbia, Equador e Peru se destacam, onde o investimento público subnacional é responsável por mais da metade do investimento público agregado. No caso dos países andinos isso se deve, em grande parte, ao crescimento das transferências vinculadas aos recursos naturais condicionadas às despesas de capital. Embora esse aspecto não seja detalhado nesta publicação, a capacidade administrativa dos governos subnacionais, inclusive os seus serviços de pessoal, compras e investimento público, entre outros, constitui um ponto fundamental da agenda para a melhoria da gestão das despesas subnacionais.

Em relação às receitas, os poderes tributários dos governos subnacionais são geralmente limitados e seu uso é insuficiente. No nível intermediário, destacam-se as províncias da Argentina e os estados do Brasil, aplicando impostos sobre o consumo com alto potencial de arrecadação, embora em ambos os casos apresentem alguns problemas de concepção. No nível local, quase um terço da receita tributária vem do imposto sobre a propriedade, cujo desempenho de arrecadação ainda está longe do seu potencial. Em cinco países da região esse imposto é recolhido no nível central e na Argentina principalmente no nível provincial.

A concepção dos sistemas de transferência apresenta oportunidades de melhoria. As transferências representam 56% das receitas subnacionais. A maioria dos países tem sistemas de coparticipação de impostos que incorporam critérios redistributivos, como população, pobreza e território. No entanto, ao contrário de muitos países da OCDE, nenhum país da região tem transferências de equalização, que são usadas para diminuir a diferença estimada entre as necessidades de despesas e capacidade fiscal. Em vários países os recursos são transferidos condicionados a determinadas funções, inclusive a cobertura de lacunas de infraestrutura. Nesse sentido, vale destacar o caso da Colômbia, onde quase todas as transferências são condicionais. Nas últimas décadas as transferências ligadas aos recursos naturais aumentaram, especialmente nos países andinos. As transferências discricionárias ainda são elevadas em vários países, as quais são menos transparentes e muitas vezes são usadas para fins políticos.

No que diz respeito ao endividamento, foram dados passos importantes na região em termos de sustentabilidade fiscal subnacional. Os quadros de responsabilidade fiscal têm contribuído para esse objetivo. O endividamento médio dos governos subnacionais nos países da América Latina e do Caribe chega a 3% do PIB, contra 12% nos países da OCDE (OCDE, 2020a). As pressões fiscais causadas pela crise do COVID-19 provavelmente levarão a uma reformulação dos marcos regulatórios existentes, com vistas a promover um monitoramento mais abrangente e oportuno dos passivos subnacionais, não apenas para o seu controle efetivo, mas também para explorar melhor o potencial do endividamento responsável como ferramenta de desenvolvimento dos governos subnacionais.

A transparência fiscal ainda é um desafio para os países da região. Embora alguns deles, como Brasil e Peru, tenham criado sistemas integrados de gestão financeira subnacional e disseminado as informações que estes contêm sobre todos os governos subnacionais, alguns problemas permanecem relacionados à pontualidade, qualidade e completude das informações apresentadas. Isso inclui a forma como as despesas de investimento são classificadas, a falta de dados detalhados de despesas por classificação funcional e a inadequação das informações sobre a situação de acervo e dívida dos governos subnacionais da região. O fortalecimento dos órgãos de fiscalização governamental e o maior envolvimento da sociedade civil podem levar a uma maior transparência das finanças públicas e, assim, melhorar a prestação de contas.

Alta heterogeneidade subnacional na América Latina e no Caribe

Nos 26 países da América Latina e Caribe analisados existem mais de 17 mil governos subnacionais que oferecem bens e serviços públicos essenciais para o bem-estar da população e uma ampla variedade de experiências de gestão. Destes, 270 (2%) são governos intermediários e 17.012 (98%) são governos locais (ver a Tabela 1.1). Entre muitas outras experiências estão a descentralização insular das Bahamas e Trinidad e Tobago (neste último país por meio da alocação assimétrica de funções e recursos entre as duas ilhas), os diferentes tipos de municípios em Belize e na Guiana, a criação de um nível de governo municipal no Uruguai em 2009 e a recente reforma constitucional que, pela primeira vez em 2021, estabeleceu a eleição popular dos governos regionais no Chile.

TABELA 1.1 - América Latina e Caribe (26 países): número de governos subnacionais por país

	NÚMERO DE GOVERNOS INTERMEDIÁRIOS	NÚMERO DE GOVERNOS LOCAIS	TOTAL DE GOVERNOS SUBNACIONAIS	REELEIÇÃO IMEDIATA DO PODER EXECUTIVO	
				Nível intermediário	Nível local
Argentina	24	2.327	2.351	Sim	Sim
Bahamas	N.A.	32	32	N.A.	Não
Barbados	N.A.	41	41	N.A.	N.A.
Belize	N.A.	202	202	N.A.	Não
Bolívia (Estado Plurinacional da)	9	339	348	Sim	Sim

(continua na página seguinte)

TABELA 1.1 (continuação)

Brasil	27	5.570	5.597	Sim	Sim
Chile	16	346	362	Sim	Sim
Colômbia	33	1.101	1.134	Não	Não
Costa Rica	N.A.	82	82	N.A.	Sim
El Salvador	N.A.	262	262	N.A.	Sim
Equador	23	221	248	Sim	Sim
Guatemala	N.A.	340	340	N.A.	Sim
Guiana	10	178	188	Não	Não
Haiti	10	186	196	Não	Sim
Honduras	N.A.	298	298	N.A.	Sim
Jamaica	N.A.	14	14	N.A.	Não
México	32	2.470	2.502	Sim	Sim
Nicarágua	N.A.	153	153	N.A.	Não
Panamá	N.A.	78	78	N.A.	Não
Paraguai	18	254	272	Não	Não
Peru	26	1.874	1.900	Não	Não
República Dominicana	N.A.	391	423	N.A.	Sim
Suriname	N.A.	10	10	N.A.	Sim
Trinidad e Tobago	N.A.	15	15	N.A.	Não
Uruguai	19	112	131	Sim	Sim
Venezuela (República Bolivariana da)	23	337	360	Sim	Sim
Total	270	17.012	17.282		

Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

Nota: N.A.: não se aplica.

Em todos os países analisados a população elege seus governantes ou representantes no nível local, com exceção de Barbados, onde ainda são nomeados pelo governo central. Em 15 desses 25 países, a reeleição em nível municipal é permitida. Em 11 dos 13 países que têm governos intermediários, as autoridades também são eleitas por meio de eleições populares e em oito deles é permitida a reeleição no nível intermediário. Embora tenha havido progressos na eleição de mulheres para governar entidades subnacionais, ainda há um longo caminho a percorrer em termos de equidade de gênero em cargos executivos: entre 1998 e 2018, prefeitas (ou equivalentes) na América Latina e no Caribe passaram de 6,2% para 12,4% dos governos locais, nível semelhante ao registrado em 2012 (ver o Gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1 - América Latina e Caribe (22 países): média regional de prefeitias, 1998-2018^a (como percentual do total)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2018 [online] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1617&idioma=e>.

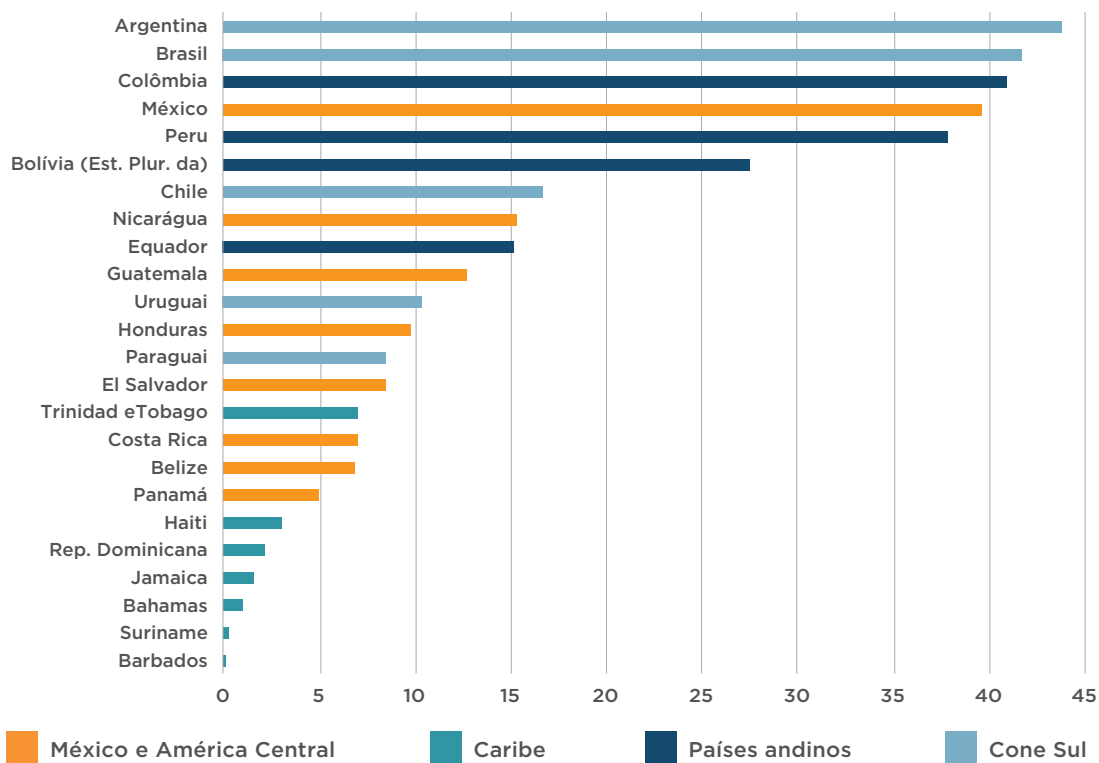
Nota: os departamentos do Uruguai são considerados governos locais porque suas funções de gastos são típicas desse nível de governo.

^a O gráfico refere-se aos seguintes países: Argentina, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

De acordo com o grau de autonomia dos governos subnacionais, os países são classificados em federais — onde a Constituição garante a permanência e a independência dos governos subnacionais, que têm sua própria divisão de poderes — e unitários, onde os governos subnacionais geralmente não têm soberania constitucional e o governo central determina as funções de gastos que lhes retorna. A região pode ser dividida em quatro grupos: i) grandes federações (Argentina, Brasil e México); ii) países unitários com maior descentralização (Bolívia [Estado Plurinacional da], Colômbia, Equador e Peru); iii) países unitários com menor descentralização (Chile, Paraguai, Uruguai e vários países da América Central); e iv) países unitários com descentralização incipiente, grupo que inclui os países caribenhos (Fretes et al., 2018).

O tamanho do setor público subnacional, medido como o percentual de gastos executados pelos governos subnacionais em relação ao gasto público agregado, também mostra grande heterogeneidade, ligada à evolução histórica do país e ao seu tamanho geográfico e populacional (ver o Gráfico 1.2).

GRÁFICO 1.2 - América Latina e Caribe (24 países): gasto público de governos subnacionais, 2019 ou o ano mais recente (como percentual dos gastos governamentais agregados)



Fonte: elaboração própria, com base em informações oficiais dos países e V. Fretes et al., "Documento de estrutura setorial de descentralização e governos subnacionais", Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018 [online] <https://1library.co/document/yjregg2z-documento-de-marco-sectorial-de-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales.html>.

Quanto à distribuição da população no território, como já mencionado, a América Latina e o Caribe são uma região cada vez mais urbana, com oito em cada dez habitantes vivendo em cidades. Prova disso é que, nos municípios urbanos da região, apenas 10%, mais de dois terços da população estão concentrados, enquanto cerca de metade das entidades locais tem menos de dez mil habitantes cada. Muitos países da região têm altos níveis de concentração populacional ao redor da capital: é o caso da Argentina, Chile, Paraguai, Peru, República Bolivariana da Venezuela e República Dominicana, entre outros, onde mais de um terço da população está concentrada nas regiões metropolitanas das capitais. Na Costa Rica, Panamá, Suriname e Uruguai essa proporção ultrapassa 50%. No outro extremo, Brasil, México e Colômbia (nessa ordem) se destacam por terem um número relativamente alto de grandes cidades (mais de 500 mil habitantes) distribuídas por todo o território: 50, 42 e 12, respectivamente (ver a Tabela 1.2).

TABELA 1.2 - América Latina e Caribe (26 países): cidades com mais de 500 mil habitantes e população urbana (em número e percentuais)

	CIDADES COM MAIS DE 500 MIL HABITANTES	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO URBANA
Cone Sul	65	84,6
Argentina	10	91,9
Brasil	50	86,6
Uruguai	1	95,3
Paraguai	1	61,6
Chile	3	87,6
Países andinos	33	76,0
Bolívia (Estado Plurinacional da)	3	69,4
Colômbia	12	80,8
Equador	2	63,8
Peru	7	77,9
Venezuela (República Bolivariana da)	9	88,2
México e América Central	51	68,4
México	42	80,2
Costa Rica	1	79,3
El Salvador	1	72,0
Guatemala	1	51,1
Honduras	2	57,1
Nicarágua	1	58,5
Panamá	1	67,7
República Dominicana	2	81,1
Caribe	3	52,1
Bahamas	...	83,0
Barbados	...	31,1
Belize	...	45,7
Guiana	...	26,6
Haiti	1	55,3
Jamaica	1	55,7
Suriname	...	66,1
Trinidad e Tobago	1	53,2

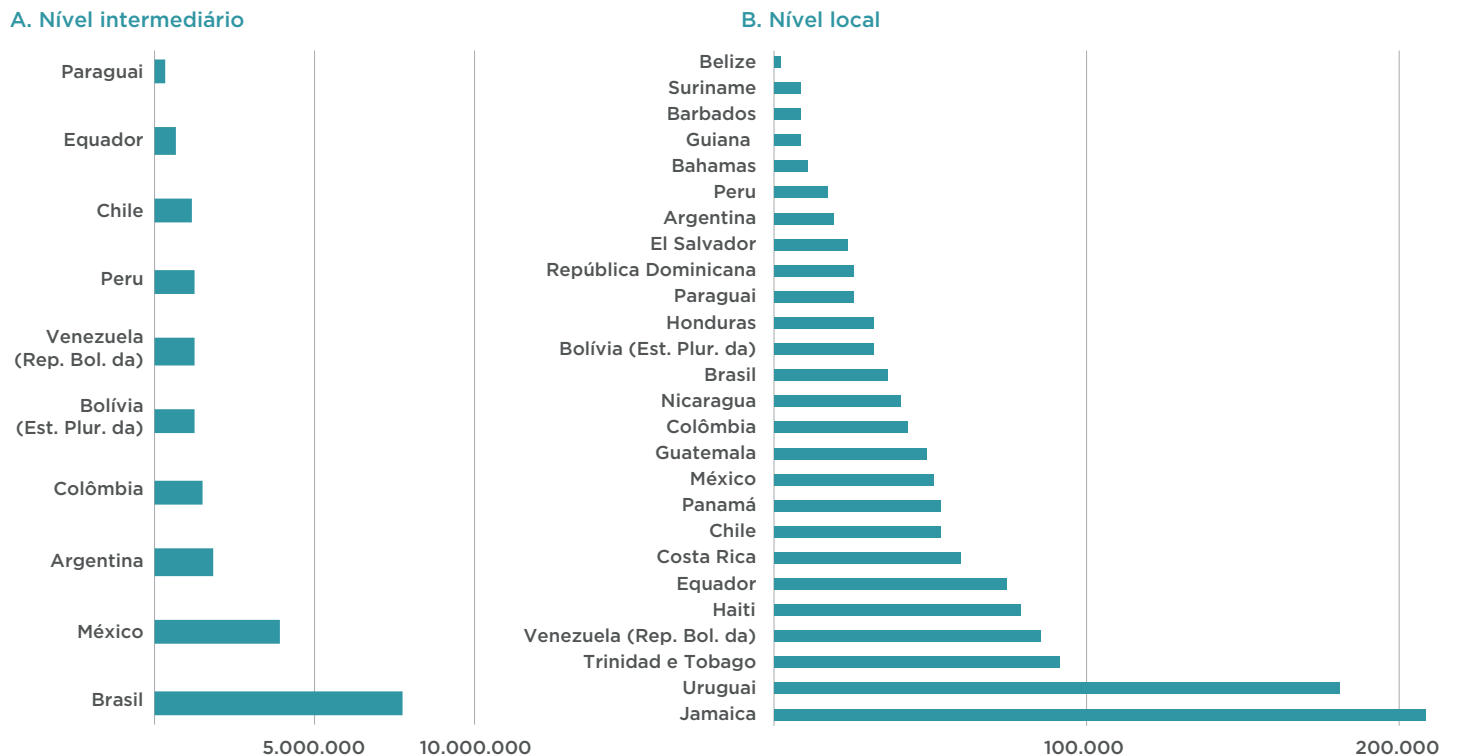
Fonte: elaboração própria, com base em informações oficiais de países e da Organização das Nações Unidas, *Perspectivas Mundiais de Urbanização: a Revisão 2018* (ST/ESA/SER. A/420), Nova York, 2019.

Nota: Cidades conceitualmente consideradas como aglomerações urbanas pela Organização das Nações Unidas.

A "atomização", medida pelo número médio de habitantes por ente, ajuda a calibrar a escala de eficiência na prestação de serviços. No nível de entidades intermediárias, a população média varia entre um milhão e três milhões de habitantes por demarcação territorial. Os valores extremos correspondem, respectivamente, ao Paraguai e ao Brasil. No nível local, a dispersão é muito maior: enquanto a população média por município varia entre 30 mil e 70 mil habitantes na maior parte dos países, há casos como o Peru,

que é o mais atomizado entre os grandes países, onde em média há cerca de 17 mil habitantes por município e mais de 70% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes (ver o Gráfico 1.3). Em geral, o custo de prestação de serviços subnacionais per capita é maior em municípios pequenos com baixa densidade populacional. A criação de novos municípios tem aumentado a atomização em diversos países: esse tem sido o caso no Brasil até 1996 e na República Dominicana até 2010 e continua sendo o do Paraguai em 2021. Essa proliferação responde, em alguns casos, aos incentivos dos sistemas de transferência, que em determinados países incluem a distribuição de uma parcela de recursos em partes iguais entre todos os municípios, o que pode estimular a criação de entidades para receber o montante mínimo garantido. Em geral, a legislação latino-americana permite a criação de consórcios, associações ou diferentes mecanismos de cooperação intermunicipal com o objetivo de gerar economias de escala na prestação de serviços. No entanto, são mecanismos que ainda são pouco utilizados, em parte devido à falta de incentivos: sua criação implica uma transferência de funções pelos governos subnacionais envolvidos e seus poderes são limitados, entre outras razões (Carrión, 2016).

GRÁFICO 1.3 - América Latina e Caribe (26 países): população média por nível de governo, em torno de 2019^a (em número de habitantes)



Fonte: elaboração própria, com base em informações oficiais dos países e Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial, 2021 [online] <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Nota: os departamentos do Uruguai são considerados governos locais, pois suas funções de gastos são típicas desse nível de governo.

^a Relação entre população e número de governos subnacionais, locais ou intermediários, conforme o caso.

Por fim, a América Latina e o Caribe também se caracterizam pela grande desigualdade econômica no nível territorial: a razão entre a renda per capita das regiões mais ricas e a das mais pobres é, em média, o dobro dos países da OCDE. Essa maior desigualdade econômica também se reflete na capacidade de gerar receitas fiscais. Em média, a diferença entre os 10% dos governos intermediários da América Latina e do Caribe com a maior arrecadação de impostos per capita e os 10% com a menor arrecadação é quatro vezes maior do que a observada nos países da OCDE, uma diferença que, como explicado abaixo, é apenas parcialmente compensada por transferências intergovernamentais (Jiménez, Muñoz e Radics, 2021).

—O Principais questões nas relações fiscais entre os níveis de governo na América Latina

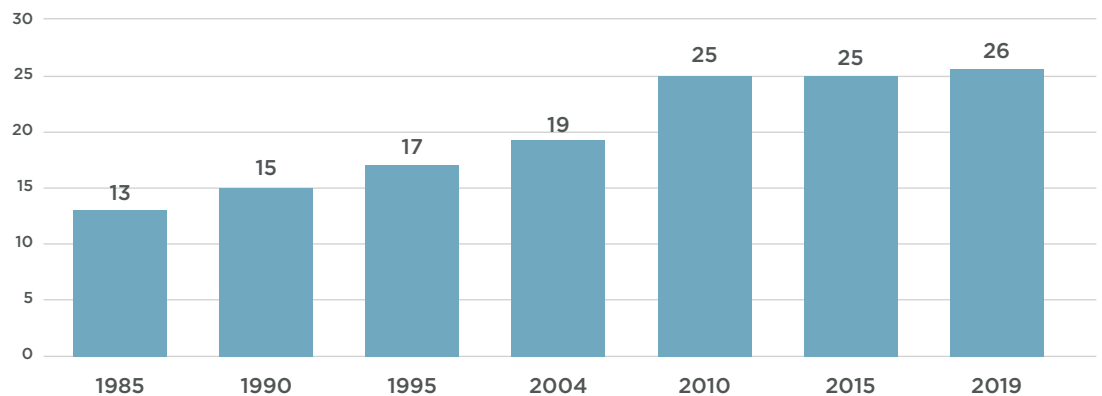
ÚLTIMAS GRANDES MUDANÇAS HISTÓRICAS

Desde a década de 1980, quase todos os países da região têm empreendido processos de descentralização e atribuído aos governos subnacionais a crescente responsabilidade pela prestação de bens e serviços públicos. Isso levou a que a parcela de governos subnacionais no gasto público agregado quase dobrasse entre 1985 e 2010, de uma média de 13% para 25%, estabilizando-se em 26% em 2019 (ver o Gráfico 1.4). Para referência, nos países da OCDE essa participação é de 32% (OCDE, 2021c). As razões para a descentralização incluem a abertura democrática, que gerou demandas por maior autonomia política e fiscal no nível subnacional (Arzaghi e Henderson, citados em Fretes et al., 2018); crises econômicas, que levaram alguns países a transferir funções de gastos para governos subnacionais em um contexto de ajuste estrutural (Rezende e Veloso, citados em Fretes et al., 2018); e as reformas institucionais do final da década de 1990, pelas quais foram transferidas responsabilidades aos governos subnacionais, a fim de aumentar a eficiência do setor público (Lora, citado em Fretes et al., 2018). Um dos principais fatores que contribuíram para o crescimento dos gastos subnacionais na década de 2000 foi o boom dos setores extrativistas, principalmente mineração e hidrocarbonetos, o que aumentou as transferências para governos subnacionais relacionadas com as receitas fiscais desses setores, especialmente nos países andinos (CEPAL, citados em Fretes et al., 2018), e que se caracterizam por um alto nível de volatilidade, associado diretamente a mudanças nos preços internacionais dos recursos naturais (Fretes et al., 2018).

A região tem mostrado progressos na melhoria da sustentabilidade fiscal dos governos subnacionais, em grande parte graças à implementação de marcos legais de responsabilidade fiscal, especialmente na Argentina, Brasil e Colômbia, onde no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 o endividamento subnacional contribuiu para gerar episódios de instabilidade macrofiscal que levaram ao resgate financeiro pelas administrações nacionais (ver o Gráfico 1.5). A criação desses marcos legais busca atenuar o risco de sobrecarga da dívida subnacional, de modo que os governos subnacionais sejam fiscalmente sustentáveis e não representem um contingenciamento para os respectivos governos nacionais. O caso da Colômbia destaca-se pelo monitoramento completo e oportuno realizado pela Subdireção de Análise Fiscal do Ministério da Fazenda e Crédito Público (MINHACIENDA), que inclui um sistema de alerta antecipado que permite que medidas corretivas sejam tomadas contra riscos fiscais de governos subnacionais específicos. No Peru, a legislação sobre disciplina fiscal subnacional foi implementada preventivamente desde o início do processo de descentralização,

com sucessivas modificações que aperfeiçoaram as regras fiscais. No Equador, foram estabelecidos limites para o volume e o serviço da dívida pública e, se forem ultrapassados, é obrigatória a adoção de planos de fortalecimento e sustentabilidade fiscal, que devem ser aprovados pelo Ministério da Economia e Finanças. Em 2016, após alguns episódios específicos de superendividamento, foi aprovada no México a Lei da Disciplina Financeira das Entidades Federativas e Municípios, que inclui requisitos para fortalecer a transparência contábil e orçamentária dos governos subnacionais.

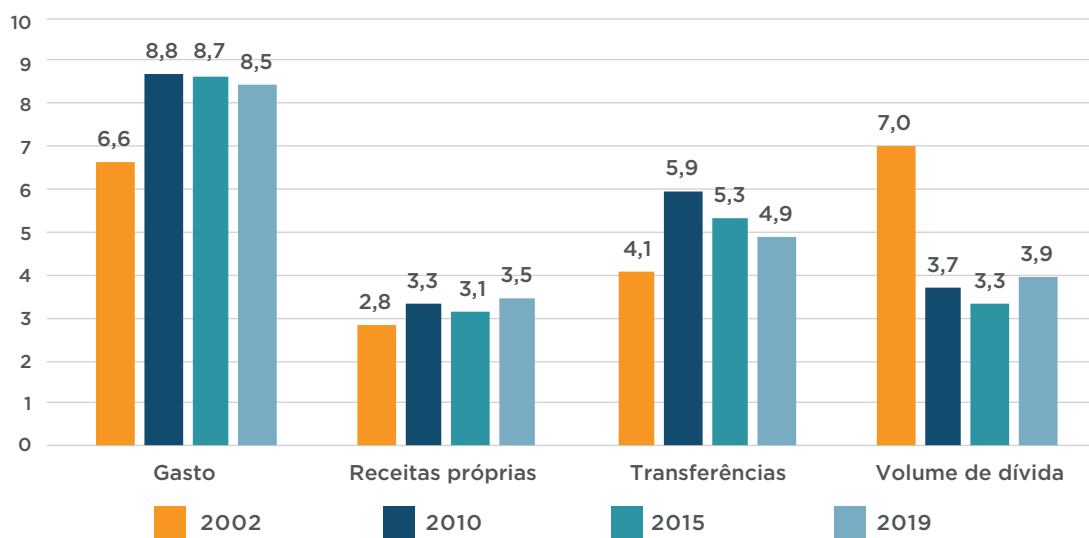
GRÁFICO 1.4 - América Latina (12 países): gasto público de governos subnacionais como percentual dos gastos governamentais aprovados, 1985-2019^a



Fonte: elaboração própria, com base em informações oficiais dos países; V. Fretes et al., "Documento-Quadro Setorial de Descentralização e Governos Subnacionais", Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018 [online] <https://library.co/document/yjregg2z-documento-de-marco-sectorial-de-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales.html>; E. Talvi et al., *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 1997, e R. Daughters e L. Harper, "Fiscal and political decentralization reforms", *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, D.C., Stanford University Press/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2007.

^a A amostra deste gráfico compreende os seguintes países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

GRÁFICO 1.5 - América Latina (12 países): tamanho e financiamento dos gastos subnacionais, 2000-2019a (médias simples como percentual do PIB)



Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

a A amostra deste gráfico compreende os seguintes países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

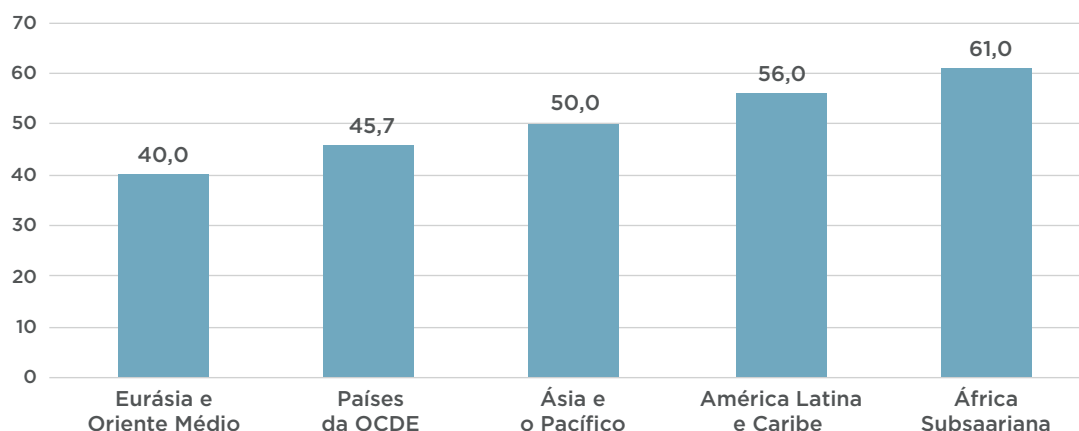
SITUAÇÃO ATUAL³

Um desafio tradicional do setor é que a estrutura de financiamento dos governos subnacionais se traduz em uma alta dependência das transferências (ver o Gráfico 1.5). Entre 2002 e 2019, a despesa média dos governos subnacionais como percentual do PIB aumentou mais de dois pontos percentuais, devido principalmente a maiores transferências e, em menor medida, às receitas próprias dos governos subnacionais. As transferências cresceram acentuadamente nos anos 2000, especialmente nos países andinos, vinculadas à exploração dos recursos naturais, com alocação específica para despesas de capital. Essa alta dependência das transferências leva os governos subnacionais a financiar uma fração significativa das suas despesas sem incorrer em esforço fiscal próprio, reduzindo seus incentivos para gerenciar de forma eficiente, prestar contas e ser fiscalmente responsável (Weingast, 2009; Ardanaz e Tolsá, 2016; Stein, 1998).

A dependência de transferências dos governos subnacionais da região (56%) é maior do que a registrada nos países da OCDE (46%) e em outras regiões em desenvolvimento, com exceção da África. Embora pelo menos 10 dos 16 países latino-americanos e caribenhos analisados apresentem desequilíbrios superiores a 50%, isso só ocorre em quatro dos 38 países da OCDE (ver o Gráfico 1.6).

³ A amostra de governos subnacionais inclui os seguintes países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai. As médias dos elementos gráficos podem não coincidir devido a diferenças entre as amostras.

GRÁFICO 1.6 – Transferências para governos subnacionais, por região do mundo (como percentual de financiamento das despesas subnacionais)



Fonte: elaboração própria, com base em dados das autoridades; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), "OECD Fiscal Decentralisation Database", 2021 [online] <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>, e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) "World Observatory on Subnational Government Finance and Investment", 2019 [online] <https://www.sng-wofi.org/>.

Nota: os dados para a América Latina e o Caribe e a OCDE correspondem a 2019, os dados das demais regiões a 2016. Em alguns países, os dados da OCDE podem subestimar a dependência fiscal, pois consideram que algumas receitas de coparticipação são próprias dos governos subnacionais.

TENDÊNCIAS RECENTES

Após o impulso descentralizador dos países com maior população e território da região até 2010, a participação dos gastos dos governos subnacionais como percentual dos gastos gerais do governo se estabilizou. No plano institucional, porém, reformas ligadas às relações entre os níveis de governo têm sido realizadas em vários países. Nesse sentido, destacam-se os casos do Uruguai, onde foi criado o nível do governo municipal, com funções de gastos ainda incipientes (2009); Equador e Paraguai, onde os sistemas de transferência foram reformados (2010); Panamá, onde os recursos do imposto sobre a propriedade recolhidos no nível central (2015) foram destinados aos municípios, e Chile, que está em processo de descentralização das funções de gastos para as regiões (nível intermediário). Em relação ao Caribe, uma série de leis foram implementadas na Jamaica com o objetivo de melhorar o quadro institucional que regula as funções de receita e despesa dos governos municipais.

O maior desafio recente para as finanças subnacionais tem sido abordar o impacto da crise da COVID-19, tema desenvolvido no Capítulo 2. Embora as informações sejam preliminares, a crise piorou o desempenho fiscal subnacional, exigindo maiores gastos correntes por parte dos governos subnacionais em um momento em que suas próprias receitas caíram substancialmente, em muitos casos mais do que para o governo central. Enquanto nos países maiores as transferências foram mantidas e até aumentaram, justamente para sustentar os gastos subnacionais vinculados à emergência, em outros foram reduzidas ou feitas com atrasos significativos, colocando em risco o financiamento de serviços essenciais prestados pelos governos subnacionais. Ao mesmo tempo, o adiamento geral dos investimentos dos governos subnacionais para

redirecionar esses recursos para o atendimento da pandemia implica um custo em termos de reativação econômica e redução das lacunas de desenvolvimento.

Despesas dos governos subnacionais

DESPEZA AGREGADA

Os governos subnacionais da região oferecem bens e serviços que contribuem para o bem-estar diário da população. No âmbito municipal, incluem melhoria do espaço público, coleta de lixo, varrição e limpeza, transporte local, iluminação pública e emissão de licenças de construção e funcionamento. No nível intermediário, incluem serviços de educação, saúde e segurança cidadã, entre outros. As despesas públicas dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe são altamente heterogêneas entre os países, variando de menos de 1% do PIB em alguns países do Caribe a mais de 20% do PIB na Argentina e no Brasil.

Em países com nível intermediário de governo que tem autonomia política e funções de despesas, a maior proporção como percentual do PIB corresponde à Argentina e a mais baixa ao Uruguai, embora neste último o nível intermediário seja mais semelhante ao nível municipal, devido às funções atribuídas. No nível das administrações locais observa-se também uma grande variação, com países como Panamá e República Dominicana (cujas administrações locais executam menos de um ponto do PIB como despesa total), enquanto, no outro extremo, o Brasil (com o maior setor público local da região), o Estado Plurinacional da Bolívia e a Colômbia executam mais de 6% do PIB (ver a Tabela 1.3).

TABELA 1.3 - América Latina (16 países): composição da despesa pública subnacional, média em 2015-2019a (como percentual do PIB)

A. Governos intermediários

PAÍS	DESPEAS TOTAIS	ORDENADOS E SALÁRIOS	OUTRAS DESPEAS CORRENTES	DESPESA DE CAPITAL	JUROS
Argentina	17,3	8,1	6,6	2,1	0,5
Bolívia (Estado Plurinacional da)		0,3	0,4	1,7	0,0
Brasil	12,4	5,9	5,2	0,7	0,6
Colômbia	5,0	0,3	3,4	1,3	0,0
México	9,5	2,1	6,8	0,5	0,2
Peru	4,2	2,2	1,1	0,9	0,0
Uruguai	3,8	1,5	1,7	0,6	0,0
Média	7,8	2,9	3,6	1,1	0,2
Máximo	17,3	8,1	6,8	2,1	0,6

(continua na página seguinte)

TABELA 1.3 (continuação)

Mediana	5,0	2,1	3,4	0,9	0,0
Mínimo	2,5	0,3	0,4	0,5	0,0

B. Governos locais

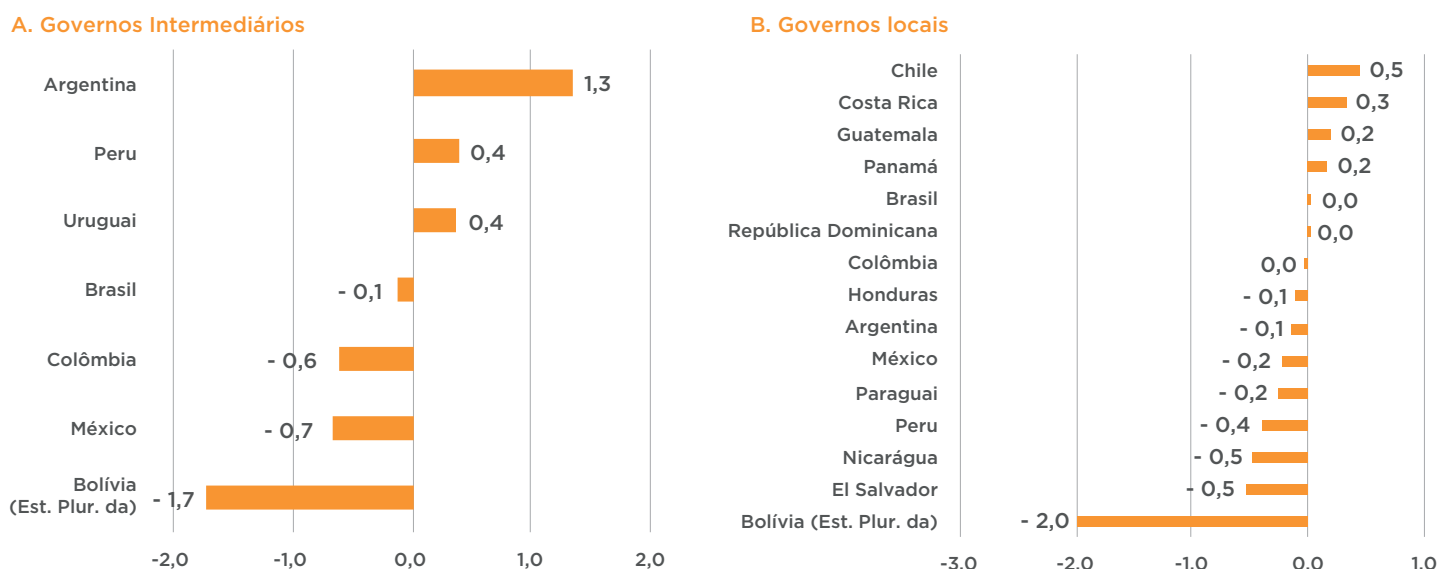
PAÍS	DESPESAS TOTAIS	ORDENADOS E SALÁRIOS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	DESPESA DE CAPITAL	JUROS
Argentina	3,5	1,8	1,1	0,6	0,0
Bolívia (Estado Plurinacional da)		1,2	3,2	2,8	0,0
Brasil	8,5	4,3	3,6	0,5	0,1
Chile	3,7	2,0	1,4	0,3	0,0
Colômbia	6,5	0,5	4,4	1,5	0,1
Costa Rica	1,6	0,5	0,5	0,6	0,0
El Salvador	3,1	1,0	0,9	1,0	0,2
Guatemala	2,3	0,5	0,4	1,4	0,0
Honduras	2,8	...	1,1	1,8	0,0
México	1,9	0,7	0,7	0,5	0,0
Nicarágua	3,2	0,7	0,8	1,7	0,0
Panamá	0,5	0,2	0,2	0,1	0,0
Paraguai	1,5	0,5	0,5	0,4	0,1
Peru	3,6	0,4	1,3	1,9	0,0
República Dominicana	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
Média	3,4	1,0	1,3	1,0	0,0
Máximo	8,5	4,3	4,4	2,8	0,2
Mediana	3,1	0,6	0,9	0,6	0,0
Mínimo	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0

Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

Nota: O nível médio, máximo, mediana e mínimo foram calculados sem incluir Honduras, por falta de informações. Dados detalhados para cada um dos níveis subnacionais de governo do Equador não são mostrados, uma vez que a discriminação por nível de governo não está disponível publicamente.

O maior aumento de despesas do nível intermediário de governo foi registrado na Argentina, enquanto a maior queda em termos relativos corresponde ao Estado Plurinacional da Bolívia. Nos governos locais, a maior variação positiva foi registrada nos municípios do Chile, com aumento de 0,5 ponto do PIB entre 2015 e 2019, enquanto a maior redução corresponde mais uma vez ao Estado Plurinacional da Bolívia, afetado pela redução das transferências de recursos naturais (ver o Gráfico 1.7).

GRÁFICO 1.7 - América Latina (16 países): variação da despesa pública, 2015-2019 (em pontos percentuais do PIB)



Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

COMPOSIÇÃO DA DESPESA DE ACORDO COM A SUA CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

A composição da despesa de acordo com a sua classificação econômica reflete, em grande parte, as funções atribuídas aos diferentes níveis de governo em cada país. Assim, na Argentina, México e Peru (nível intermediário), e no Brasil e Colômbia (nível intermediário e local) a despesa com pessoal é particularmente relevante, uma vez que nesses países os governos subnacionais são os principais responsáveis pelas funções de educação e saúde. Em média, o investimento público subnacional equivale a 1,5% do PIB, o equivalente a 31% da despesa total dos governos subnacionais ou um terço do investimento público agregado. Em contrapartida, o investimento público dos governos subnacionais nos países da OCDE equivale a 3% do PIB, equivalente a 53% do investimento público agregado (Allain-Dupré, Hulbert e Vincent, 2017; OCDE, 2018a). Como percentual do PIB, a participação do investimento público é maior na Argentina e nos países andinos. Nestes últimos, isso se deve às transferências de recursos naturais, que geralmente são condicionais às despesas de capital (ver a Tabela 1.4). Da mesma forma, o peso das despesas de capital como porcentagem das despesas totais subnacionais é de grande relevância em países da América Central, como Guatemala, Honduras e Nicarágua, países onde a distribuição de transferências intergovernamentais está condicionada a esse tipo de despesa. Por fim, como percentual das despesas de capital agregadas, destacam-se os maiores países da região (Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru), juntamente com o Estado Plurinacional da Bolívia e o Equador, no qual o investimento público subnacional excede 40% das despesas totais de investimento.

TABELA 1.4 - América Latina (17 países): implementação de despesas no nível agregado, 2015-2019^a (em percentuais)

País	PERCENTUAL DO PIB			PERCENTUAL DA DESPESA SUBNACIONAL TOTAL			DESPESA DE CAPITAL
	Corrente	Capital	Total	Corrente	Capital	Total	Como porcentagem das despesas de capital agregado do governo
Argentina	18,1	2,7	20,8	87,0	13,0	100,0	67,5
Bolívia (Estado Plurinacional da)	5,2	4,6	9,7	52,9	47,1	100,0	46,2
Brasil	19,7	1,2	20,9	94,3	5,7	100,0	42,9
Chile	3,4	0,3	3,7	91,9	8,1	100,0	7,1
Colômbia	8,7	2,8	11,5	75,7	24,3	100,0	60,9
Costa Rica	1,0	0,6	1,6	62,5	37,5	100,0	31,6
El Salvador	2,1	1,0	3,1	67,7	32,3	100,0	25,0
Equador	2,6	2,6	5,3	50,2	49,8	100,0	50,5
Guatemala	0,9	1,4	2,3	39,1	60,9	100,0	29,8
Honduras	1,1	1,8	2,8	37,2	62,8	100,0	28,1
México	10,5	1,0	11,4	91,5	8,5	100,0	24,4
Nicarágua	1,5	1,7	3,2	46,9	53,1	100,0	37,8
Panamá	0,4	0,1	0,5	80,0	20,0	100,0	1,9
Paraguai	1,1	0,4	1,5	73,3	26,7	100,0	21,0
Peru	5,0	2,8	7,8	64,1	35,9	100,0	60,9
República Dominicana	0,3	0,1	0,4	75,0	25,0	100,0	3,1
Uruguai	3,2	0,6	3,8	84,2	15,8	100,0	27,3
Média	5,0	1,5	6,5	69,0	31,0	100,0	33,3
Máximo	19,7	4,6	20,9	94,3	62,8	100,0	67,5
Mediana	2,6	1,2	3,7	73,3	26,7	100,0	29,8
Mínimo	0,3	0,1	0,4	37,2	5,7	100,0	1,9

Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

^a Para fins comparativos, a despesa de capital do Estado Plurinacional da Bolívia não inclui o investimento social. Na contabilidade desse país, o investimento social faz parte da despesa de capital.

DESPESA PÚBLICA SUBNACIONAL DE UMA PERSPECTIVA FUNCIONAL

Ao contrário da classificação econômica das despesas, os países da região publicam menos informações sobre as despesas subnacionais de uma perspectiva funcional. No entanto, dadas as competências atribuídas aos governos subnacionais nos diferentes países, destacam-se as despesas sociais nos países maiores.⁴ Em um nível mais

⁴ Com base nas normas internacionais, é possível obter a despesa social somando as seguintes seis funções: proteção ambiental, habitação, saúde, recreação e cultura, educação e proteção social (Comissão Europeia et al., 2016; FMI, 2014).

detalhado, deve-se notar que uma parte significativa da despesa é destinada às funções de educação e saúde. Por exemplo, os governos provinciais argentinos destinam mais de 40% das despesas a essas funções; os governos estaduais do Brasil, cerca de 50%; os governos subnacionais da Colômbia, mais de 50%; os governos estaduais do México, mais de 70%; e os governos regionais do Peru, mais de 76% das despesas totais (ver a Tabela 1.5). Na mesma despesa social, os governos municipais da Guatemala destinam mais de 30% para funções de proteção ambiental. Além dos cinco maiores países da região, o Estado Plurinacional da Bolívia e a Guatemala têm funções simultâneas em saúde e educação em nível subnacional, enquanto no Chile a função de educação básica é executada no nível municipal. Vários países da região avançaram na integração de uma perspectiva de gênero nas finanças públicas subnacionais (ver o Quadro 1.1). Em relação a outras despesas, vale ressaltar as despesas com ordem pública e segurança nos governos intermediários do Brasil (17,5%), nas províncias da Argentina (10,9%) e nos estados e municípios do México (8,9% e 19,7% das despesas totais, respectivamente), seguidas pelas despesas com a função de desenvolvimento urbano em nível local, que inclui proteção ambiental (ver o Quadro 1.2) e previdência social (função de proteção social), especialmente no Brasil.

TABELA 1.5 - América Latina (5 países): composição das despesas funcionais subnacionais (sociais e outras) (em percentuais)

	ARGENTINA (GI)	ARGENTINA (GL)	BRASIL (GI)	BRASIL (GL)	PERU (GI)	PERU (GL)	MÉXICO (GI)	MÉXICO (GL)	COLÔMBIA
Educação	28,4	5,6	14,0	26,0	49,4	6,1	53,4	1,0	29,0
Saúde	17,3	12,4	12,3	24,5	27,2	1,2	16,7	1,0	22,0
Desenvolvimento urbano	5,9	37,9	1,0	12,5	1,2	15,1	0,0	31,8	4,0
Proteção social	15,4	10,5	22,5	11,6	5,7	4,9	0,0	0,0	7,0
Segurança	10,9	1,1	17,5	1,4	0,8	5,3	8,9	19,7	2,0
Serviços públicos em geral	9,7	23,8	27,3	17,2	5,0	29,3	0,0	19,5	13,0
Outras despesas	12,5	8,7	5,4	6,6	10,8	38,0	21,0	27,0	23,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

Nota: GI: governo intermediário; GL: governo local.

QUADRO 1.1 - América Latina: progresso na integração da perspectiva de gênero nas finanças públicas dos governos subnacionais

Nos últimos anos, tem sido amplamente reconhecido que a política fiscal não é neutra em termos de gênero. Essa conscientização resultou na adoção de compromissos internacionais em prol dos direitos das mulheres e na construção de estruturas de políticas públicas para promover a igualdade de gênero, dentre as quais destacam-se as ações derivadas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e da Conferência Regional Sobre a Mulher da América Latina e do Caribe.

(continua na página seguinte)

As iniciativas para adotar medidas orçamentárias de gênero são muitas vezes nacionais, embora alguns governos subnacionais também tenham feito progressos nesse sentido. Especificamente, está sendo feito progresso nos orçamentos sensíveis a gênero, um instrumento que leva em conta diferenças nas necessidades, direitos e obrigações de mulheres e homens, considera o impacto diferenciado das despesas e busca soluções para reduzir desigualdades. Os principais objetivos do orçamento sensível a gênero são aumentar a transparência e monitorar a alocação de despesas para implementar políticas sensíveis a gênero, melhorar a qualidade das despesas para promover a igualdade de gênero e analisar o impacto dos orçamentos nas disparidades de gênero.

O orçamento sensível a gênero foi institucionalizado em oito países da região (Bolívia [Estado Plurinacional da], El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Peru), incorporando mandatos legais que regulam processos orçamentários. Destaca-se o caso do Estado Plurinacional da Bolívia, onde as mudanças operam diretamente no âmbito subnacional e cuja Lei-Quadro de Autonomia e Descentralização "Andrés Báñez" insta as entidades a alcançar a igualdade de gênero, incorporar categorias de gênero no processo orçamentário e contemplar políticas, programas e projetos de investimento em equidade social e de gênero. Especificamente, essa lei estabelece que até 5% das transferências intergovernamentais podem ser alocadas a programas não recorrentes para apoiar a equidade de gênero.

Em relação ao sistema de transferência destaca-se também a República Dominicana, cujo sistema de transferência condicional estabelece um percentual específico (4% do total) a ser utilizado em programas governamentais com perspectiva de gênero.

Quanto aos orçamentos dos governos subnacionais, vale destacar o governo do estado de Guanajuato (México), que incorporou conceitos de gênero nos relatórios públicos e na estrutura programática do orçamento e elaborou um guia para definir programas orçamentários com foco de gênero nos níveis municipal e estadual. Deve-se notar o mandato que estabelece que as unidades e entidades que tenham programas no campo das mulheres e igualdade de oportunidades devem administrar listas de beneficiários, apresentar relatórios trimestrais com os resultados alcançados e cumprir o acompanhamento, monitoramento e avaliações de desempenho. Destaca-se também a Cidade do México, que tem diretrizes para avaliação e prestação de contas com perspectiva de gênero.

Em relação às compras públicas, há um conjunto de políticas subnacionais voltadas para a inclusão e autonomia econômica das mulheres. Deve ser feita menção especial à Cidade Autônoma de Buenos Aires, onde há processos de planejamento voltados para mulheres, como o Selo Empresa Mulher ou a implantação de oficinas de criação de redes de contatos para mulheres. Da mesma forma, em Cali (Colômbia), são consideradas cláusulas sociais para a inclusão de mulheres nos processos de planejamento, licitação, concessão e execução dos contratos de compras públicas.

QUADRO 1.1 (continuação)

Devido à necessidade de acelerar o progresso na igualdade de gênero na área das relações fiscais intergovernamentais, é importante levar em conta as seguintes recomendações baseadas nas diversas experiências da região:

- Aumentar o número de estudos e análises com perspectiva de gênero no nível dos governos subnacionais.
- Promover análises de incidência da política fiscal subnacional, a fim de ter evidências sobre os efeitos diferenciados dos sistemas tributários e das políticas de despesas públicas entre homens e mulheres.
- Gerar estatísticas fiscais desagregadas por sexo nos níveis regional e local.
- Incorporar a perspectiva de gênero nas diferentes etapas do orçamento: formulação, implementação, monitoramento e avaliação e liquidação.
- Gerar informações sobre os gastos públicos com perspectiva de gênero.
- Incluir a perspectiva de gênero nos processos de compras públicas.
- Fortalecer a capacidade das entidades de controle de analisar o orçamento com foco de gênero.
- Promover o uso de fontes inovadoras de financiamento público relacionadas à redução das disparidades de gênero nos níveis regional e local.
- Promover a redução e eventual eliminação de vieses de gênero nas receitas públicas, tanto na concepção quanto na implementação da política de arrecadação.^a

Fontes: elaboração própria, com base em ECLAC (2021a) e Fretes, Pessino e Rossignolo (2021).

^a Sobre vieses de gênero nos sistemas tributários latino-americanos e caribenhos em geral, ver Fretes, Pessino e Rossignolo (2021).

QUADRO 1.2 - Mudanças climáticas e descentralização fiscal: a experiência dos países latino-americanos e caribenhos

Os países da América Latina e do Caribe assumiram vários compromissos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (Contribuições Nacionalmente Determinadas [NDCs], Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável [ODS]). Para cumpri-los efetivamente, são necessárias ações coordenadas entre diferentes níveis de governo. Por essa razão, é necessário aprofundar a análise da relação entre mudanças climáticas e descentralização fiscal.

Governos subnacionais têm competências que afetam a atenuação e adaptação das mudanças climáticas, bem como a gestão de efeitos climáticos adversos. As principais competências relacionadas à atenuação são: planejamento e ordenamento territorial, abastecimento de água potável, gestão de resíduos sólidos e trânsito e transporte. As responsabilidades de despesas associadas à adaptação são: ordenamento territorial (códigos de construção e uso do solo), investimentos públicos resilientes e recuperação adaptativa. A competência em matéria de gestão de efeitos adversos é geralmente compartilhada com outros níveis de governo.

(continua na página seguinte)

QUADRO 1.2 (continuação)

Apesar dessas competências, os governos subnacionais têm poucos poderes fiscais ambientais atribuídos. Os principais impostos ambientais que cobram, tanto nos níveis intermediário quanto local, dizem respeito à propriedade e ao uso dos veículos. Alguns governos subnacionais aplicam impostos à energia, como o imposto sobre combustíveis à base de petróleo na Argentina e o imposto sobre o impacto ambiental dos veículos automotores no Estado Plurinacional da Bolívia. A maioria dos governos subnacionais cobra tarifas ou taxas pela prestação de serviços públicos com impacto climático (taxas pelo uso de água potável e gestão de resíduos sólidos). Por fim, os estados brasileiros cobram uma taxa de controle e fiscalização ambiental e os governos locais da Colômbia podem fixar sobretaxas sobre gravames da propriedade imobiliária, uma porcentagem das quais vai para a conservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis.

No que diz respeito às transferências intergovernamentais, destaca-se o caso da Nicarágua, onde os municípios devem destinar pelo menos 5% dos recursos recebidos ao meio ambiente. O uso de transferências de recursos naturais não renováveis não está condicionado a fins ambientais, embora sua justificativa econômica seja compensar os governos subnacionais pelas externalidades ambientais e sociais negativas causadas pela extração de recursos em seus territórios.

Em relação ao acesso ao financiamento climático pelos governos subnacionais, há alguns exemplos de emissões de títulos verdes subnacionais, como as feitas pelas províncias de Jujuy e La Rioja, na Argentina,^a e pela Cidade do México. Em 2017, a província de Jujuy arrecadou US\$ 210 milhões para financiar parcialmente o Parque Solar de Caucharí. No mesmo ano, a província de La Rioja alocou 200 milhões de dólares para financiar a expansão do Parque Eólico Arauco. O governo da Cidade do México fez duas emissões desse tipo de títulos, de 49,3 milhões de dólares (2016) e 112,6 milhões de dólares (2017), que incluíram categorias relacionadas a água (atenuação de enchentes), eficiência energética e transporte limpo, entre outras.^b

Nesse contexto, há desafios significativos para que as relações fiscais entre diferentes níveis de governo contribuam para a transição para uma economia de baixas emissões de carbono e resiliente ao clima. Os principais incluem:

- Fortalecer os níveis de coordenação intergovernamental de políticas e competências relacionadas às mudanças climáticas e aos compromissos estabelecidos nos CDNs.
- Aumentar a qualidade das despesas por meio de investimentos públicos subnacionais resilientes.
- Implementar um classificador funcional ampliado que permita determinar as despesas públicas subnacionais com impacto climático, monitorar e tornar visível sua alocação.
- Incorporar critérios climáticos aos planos de desenvolvimento e ordenamento territorial.
- Melhorar as regulamentações subnacionais sobre os códigos de construção e uso do solo.

(continua na página seguinte)

QUADRO 1.2 (continuação)

- Incentivar os governos subnacionais a garantir que seus próprios sistemas de arrecadação de recursos sirvam ao duplo propósito de gerar suas próprias receitas e incentivar mudanças para padrões sustentáveis e de baixo consumo e produção de carbono.
- Adequar os quadros de financiamento locais para que os governos subnacionais tenham acesso responsável aos mercados de capitais por meio de mecanismos como títulos sustentáveis, títulos verdes ou parcerias público-privadas com critérios ambientalmente sustentáveis.

Fonte: elaboração própria, com base em *Rioja Virtual* (2021); BID (2021a)

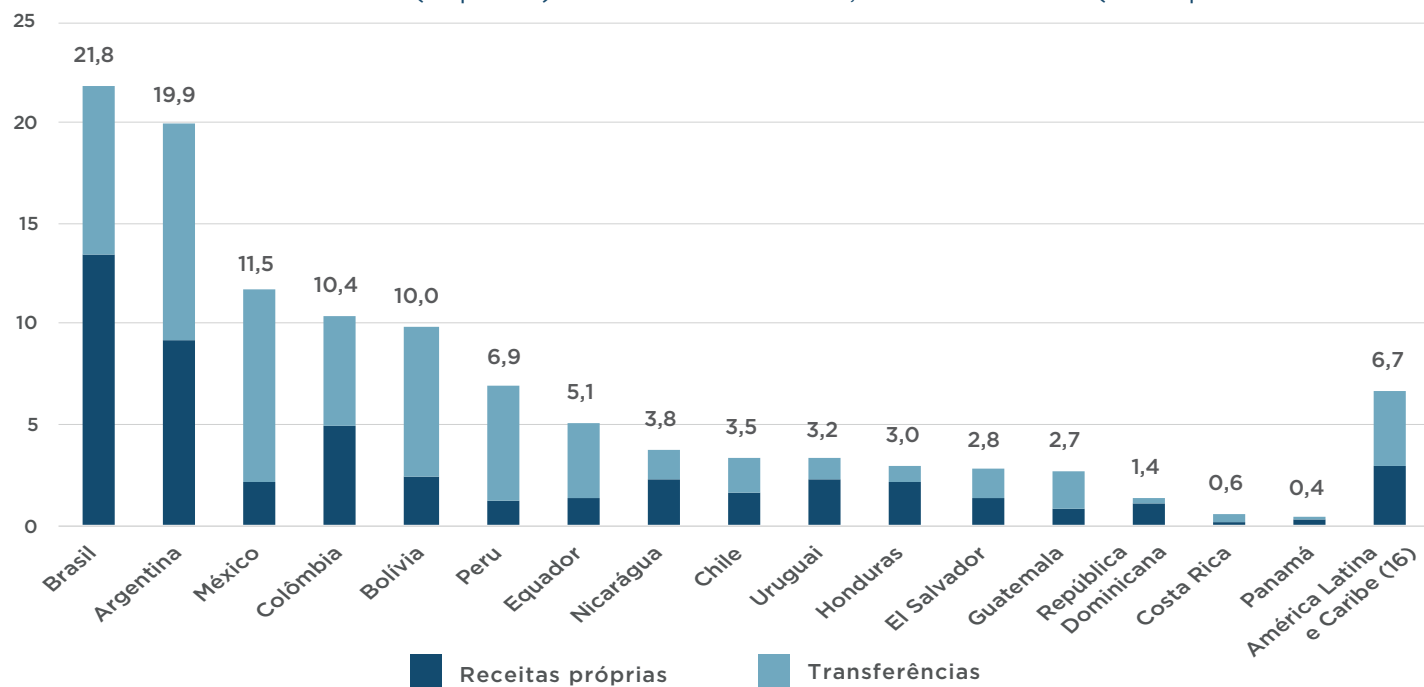
^a Ver *Rioja Virtual* (2021).

^b Ver BID (2021a).

Receitas subnacionais

Na forma agregada, as receitas subnacionais dos países estudados somaram, em média, 6,7% do PIB entre 2015 e 2019. Em relação à sua estrutura, 56% dessa receita correspondem a transferências e os 44% restantes, a receitas próprias (tributárias e não tributárias) (ver o Gráfico 1.8). As receitas próprias permaneceram em torno de 2,9% do PIB, número inferior ao registrado nos países da OCDE, onde os governos subnacionais arrecadam mais de 5% do PIB (CEPAL, 2021a; Gómez-Sabaini e Jiménez, 2017). No nível regional, observam-se os maiores níveis de receita nos governos subnacionais brasileiros, representando 21,8% do PIB (Gráfico 1.8).

GRÁFICO 1.8 - América Latina (16 países): receitas subnacionais, média 2015-2019 (como percentual do PIB)



Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

A estrutura de receitas dos governos intermediários da região apresenta uma grande heterogeneidade. Nos governos regionais do Peru e nos governos autônomos departamentais do Estado Plurinacional da Bolívia quase todas as receitas (97,4% e 94,5%, respectivamente) vêm de transferências. Os governos estaduais do México e os governos autônomos descentralizados do Equador também contam com 83,9% e 70,1% das transferências, respectivamente. Em termos de receitas tributárias, destacam-se os governos estaduais do Brasil e os governos departamentais do Uruguai, com proporção de 62,6% e 48,9% em relação à receita total (neste último caso aumenta para 68% se as receitas não tributárias forem incluídas). Da mesma forma, nos governos provinciais da Argentina e nos governos departamentais da Colômbia mais de um terço das receitas vem da arrecadação de impostos (para financiar funções de despesas mais amplas no caso da Argentina). Os maiores níveis de receitas tributárias são observados nos governos estaduais do Brasil, com 8,0% do PIB, seguidos pelas províncias da Argentina, cuja arrecadação foi de 5,2% do PIB no período analisado.

Entre 2015 e 2019, os governos locais atingiram um nível médio de receita de 3,4% do PIB. As transferências constituíram 1,9% do PIB, representando 57,0% das receitas totais. Em média, as receitas tributárias atingiram 0,8% do PIB, equivalente a 24,1% das receitas. O restante das receitas não tributárias e de capital representou 0,7% do PIB, equivalente a 19,2% das receitas. Os governos locais do Brasil têm os maiores níveis de receitas, com 9,0% do PIB. Também no mesmo país observa-se a maior proporção de transferências em nível local, o que representa 5,5% do PIB. Quanto à arrecadação das receitas fiscais destacam-se os governos municipais da Colômbia, que totalizam 2,4% do PIB. O peso das transferências é de mais de 60% das receitas totais nos governos municipais da Argentina, nos governos municipais autônomos do Estado Plurinacional da Bolívia, nos governos municipais do Brasil, nos governos autônomos municipais descentralizados do Equador, nos municípios da Guatemala, nos municípios do México, nos governos locais do Peru e nos municípios da República Dominicana. Em relação às receitas fiscais destacam-se os casos em que essa fonte de receitas representa mais de um terço das receitas totais, ou seja: os municípios do Chile, os municípios da Colômbia, os governos locais da Costa Rica, os municípios da Nicarágua e os municípios do Panamá (ver a Tabela 1.6).

TABELA 1.6 - América Latina (15 países): composição da receita subnacional, média 2015-2019 (como percentual do PIB)

A. Governos intermediários

PAÍS	RECEITAS TOTAIS	RECEITAS PRÓPRIAS		TRANSFERÊNCIAS
		Tributárias	Não-tributárias	
Argentina	16,5	5,2	2,7	8,6
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2,6	0,0	0,1	2,5
Brasil	12,8	8,0	2,0	2,8
Colômbia	4,7	0,8	1,8	2,1
México	9,6	0,7	0,9	8,1

(continua na página seguinte)

TABELA 1.6 (continuação)

Peru	4,0	0,0	0,1	3,9
Uruguai	3,2	1,6	0,7	1,0
Média	7,6	2,3	1,2	4,1
Máximo	16,5	8,0	2,7	8,6
Mediana	4,7	0,8	0,9	2,8
Mínimo	2,6	0,0	0,1	1,0

B. Governos locais

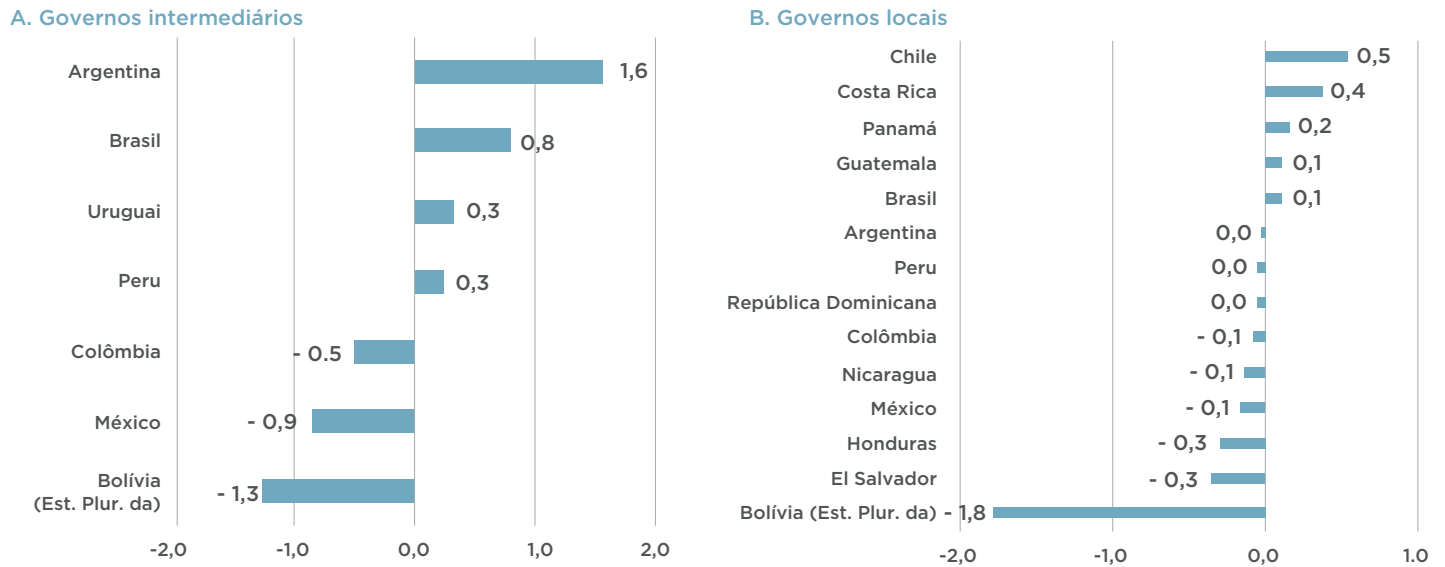
PAÍS	RECEITAS TOTAIS	RECEITAS PRÓPRIAS		TRANSFERÊNCIAS
		Tributárias	Não-tributárias	
Argentina	3,4	0,1	1,2	2,1
Bolívia (Estado Plurinacional da)	7,4	1,3	1,0	5,0
Brasil	9,0	1,9	1,6	5,5
Chile	3,8	1,6	0,7	1,5
Colômbia	5,7	2,4	0,0	3,3
Costa Rica	1,5	0,7	0,4	0,3
El Salvador	2,7	0,4	1,0	1,4
Guatemala	2,4	0,3	0,5	1,6
Honduras	3,0	0,6	1,5	0,9
México	1,9	0,3	0,2	1,5
Nicarágua	3,5	1,3	0,3	1,8
Panamá	0,5	0,2	0,1	0,1
Peru	2,9	0,5	0,6	1,8
República Dominicana	0,5	0,1	0,1	0,4
Média	3,4	0,8	0,7	1,9
Máximo	9,0	2,4	1,6	5,5
Mediana	2,9	0,6	0,6	1,6
Mínimo	0,5	0,1	0,0	0,1

Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

O país em que se registrou o maior aumento nas receitas dos governos intermediários foi a Argentina, com variação positiva de 1,6 ponto do PIB entre 2015 e 2019. Esse aumento corresponde às receitas não tributárias, cuja magnitude compensou a redução das receitas e transferências tributárias no período em análise. As reduções mais acentuadas foram registradas nos governos autônomos departamentais do Estado Plurinacional da Bolívia e nos estados do México, com -1,3 e -0,9 pontos do PIB, respectivamente. No nível local, o aumento das receitas foi liderado pelos municípios do Chile, com aumento de 0,5 ponto do PIB, seguido pelos municípios da Costa Rica,

com aumento de 0,4 ponto do PIB no período analisado. O declínio mais acentuado foi observado nos governos autônomos municipais do Estado Plurinacional da Bolívia, com -1,8 pontos do PIB (ver o Gráfico 1,9). Isso é explicado pela redução das receitas de coparticipação, imposto direto sobre hidrocarbonetos (IDH) e royalties.

GRÁFICO 1.9 - América Latina (15 países): variação da receita dos governos subnacionais, 2015-2019 (em pontos percentuais do PIB)



Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

RECEITAS PRÓPRIAS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

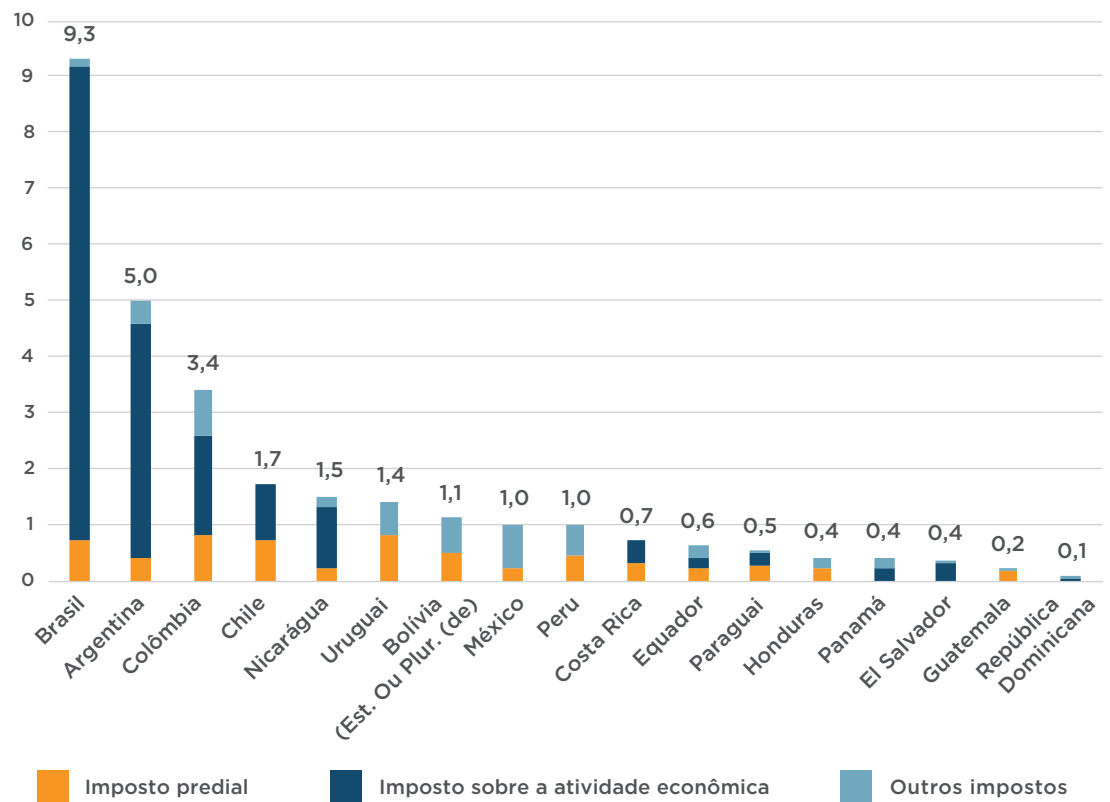
Nos países da região, os poderes fiscais dos governos subnacionais em nível intermediário são geralmente limitadas, com exceção da Argentina e do Brasil, onde os governos intermediários tributam o consumo. Os governos locais geralmente têm poderes fiscais sobre a atividade econômica e o patrimônio (prédios e veículos). Na Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru, a capital nacional combina os poderes arrecadatórios dos níveis intermediário e local. No caso específico da Argentina, devido ao tamanho populacional, à riqueza e ao tipo de impostos que arrecada, a Cidade Autônoma de Buenos Aires se destaca entre as capitais da América Latina e do Caribe por sua capacidade arrecadatória.

No Brasil, cerca de 92% das receitas tributárias no âmbito estadual correspondem ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), imposto semelhante ao imposto sobre valor agregado (IVA), com alíquotas diferentes dependendo da origem e destinação da transação. Na Argentina, mais de 80% da estrutura tributária dos governos provinciais vem da cobrança do imposto sobre as receitas brutas, um imposto distorcido cobrado sobre as atividades econômicas em cada etapa da produção. No México, as receitas fiscais dos governos estaduais vêm principalmente da arrecadação do imposto sobre a folha de pagamento, que tributa os pagamentos pelo trabalho

formal. Por fim, na Colômbia, os departamentos cobram impostos seletivos sobre o consumo de cerveja, destilados, cigarros e tabaco, além de veículos automotores e selos: esses impostos são considerados "receitas cedidas" e, ao contrário do que acontece em outros países, devem ser destinados a funções específicas como saúde, esportes, municípios e assistência social, entre outras.

No nível agregado, quase um terço das receitas tributárias dos governos locais vem do imposto sobre a propriedade imobiliária. Nos municípios da Guatemala esse imposto representa mais de 80% das receitas fiscais locais. Seguem-se em ordem de importância os governos locais do Peru, onde esse tipo de imposto representa mais de 55% dos tributos. Quanto aos impostos cobrados sobre a atividade econômica, destacam-se os casos da Nicarágua e do Panamá, onde todas as receitas fiscais municipais vêm desse tipo de imposto, Chile (patentes comerciais) e Costa Rica (impostos sobre bens e serviços), onde esses impostos representam quase dois terços das receitas fiscais, e a Colômbia, onde o imposto sobre a indústria e o comércio representa 8% das receitas municipais e equivale a 22% em Bogotá, Distrito da Capital. No Panamá predominam os impostos sobre atividades comerciais e serviços, assim como os impostos sobre as atividades industriais (ver o Gráfico 1.10).

GRÁFICO 1.10 - América Latina (17 países): composição das receitas fiscais, média 2015-2019 (como percentual do total)



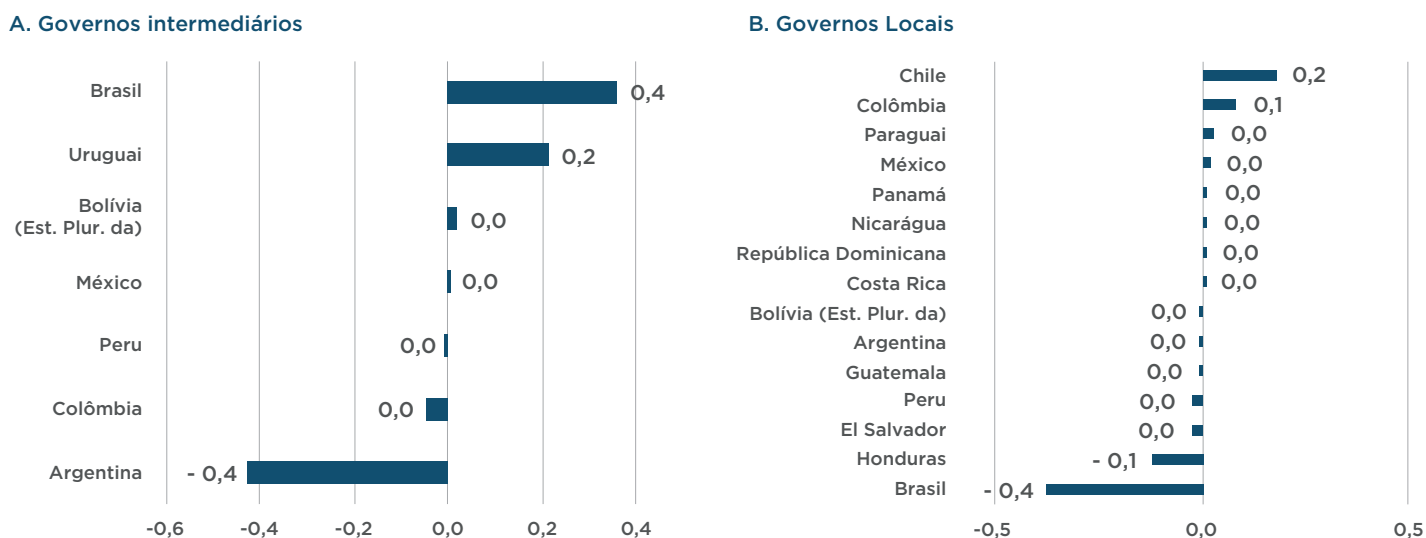
Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

Embora na maioria dos países da região a gestão do imposto sobre a propriedade ou equivalente seja delegada aos governos locais, a cobrança desse imposto permanece centralizada no Chile, Guiana, Haiti, Panamá e República Dominicana. Nos casos do Chile e do Panamá, existem mecanismos para distribuir esse imposto entre os diferentes municípios. No caso da Argentina, ele é arrecadado no nível provincial em quase todo o país, bem como o imposto automotivo (os chamados impostos patrimoniais).

Vale ressaltar alguns mecanismos inovadores da administração tributária subnacional, como o sistema dual de cobrança de impostos sobre a propriedade implementado na Guatemala. Os municípios podem escolher entre recolher esse imposto em si ou aderir a um mecanismo oferecido pelo governo central para que este recolha o imposto em seu nome e, posteriormente, entregue os recursos arrecadados menos uma taxa de serviço. Municípios menores com menor capacidade institucional são os que mais se beneficiam desse mecanismo. No Uruguai, para resolver o problema da erosão da base tributária do imposto sobre automóveis devido à concorrência entre os departamentos para atrair contribuintes, foi criado um Sistema Único de Cobrança de Receitas Veiculares (SUCIVE), por meio do qual a definição da base tributária e a cobrança do referido imposto foram centralizados em um fundo, melhorando substancialmente a sua arrecadação. Em 1997 foram criados dez Serviços de Administração Tributária (SAT) no Peru, que constituem entidades de arrecadação de impostos semiautônomas em nível municipal. Os resultados iniciais indicam melhor arrecadação em relação aos municípios sem SAT. Vale ressaltar também a existência de mecanismos horizontais de redistribuição intermunicipal no Chile, Panamá e Paraguai, onde parte das receitas obtidas por meio do imposto sobre a propriedade é dividido entre os diferentes governos locais (e no caso do Paraguai também com os governos intermediários).

Com relação à evolução dos últimos anos, o maior crescimento dos governos intermediários foi registrado nos governos estaduais do Brasil, onde a receita tributária aumentou quase 0,4 ponto do PIB entre 2015 e 2019, um aumento atribuível a melhorias na administração tributária. A redução mais acentuada, cuja magnitude foi de 0,4 ponto do PIB, foi observada nos governos provinciais da Argentina. Nos governos estaduais do México e nos governos departamentais da Colômbia não houve variações consideráveis durante esse período. Nos governos locais, a variação média entre os países apresenta um ligeiro aumento, totalizando apenas 0,01 ponto do PIB, entre 2015 e 2019. Destaca-se o aumento registrado nos governos locais do Chile, que equivale a 0,2 ponto do PIB. Por outro lado, a maior queda ocorreu nos governos municipais brasileiros, com redução de 0,4 ponto no PIB (ver o Gráfico 1.11).

GRÁFICO 1.11 - América Latina (15 países): variação das receitas tributárias, 2015-2019 (em pontos percentuais do PIB)



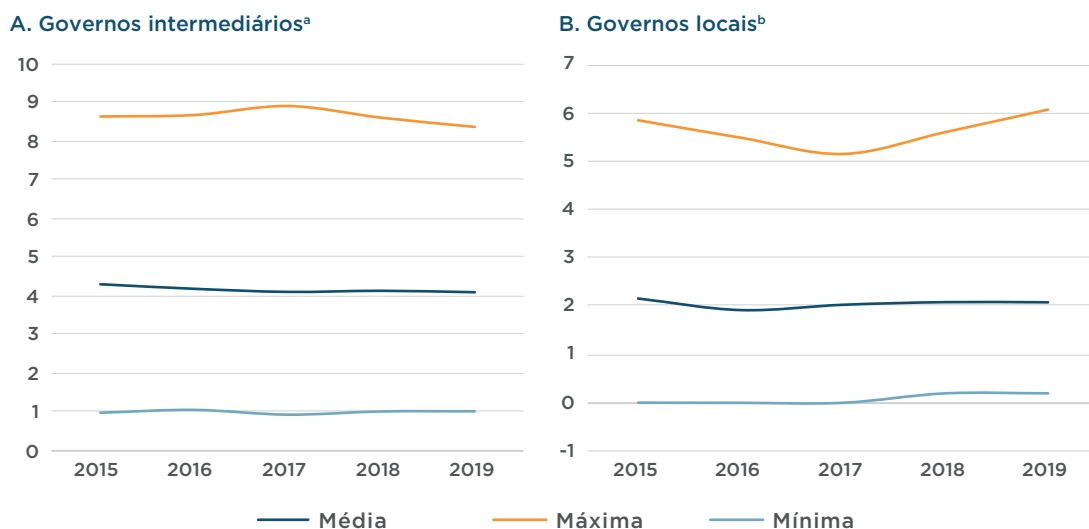
Fonte: elaboração própria, com base em informações oficiais dos países e da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e outros (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, Paris; *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016*, Paris.

TRANSFERÊNCIAS PARA GOVERNOS SUBNACIONAIS LATINO-AMERICANOS

As transferências para os governos subnacionais dos países estudados equivalem a 3,7% do PIB, o equivalente a 56% de suas receitas totais. Em governos intermediários, as transferências tiveram uma média de 4,0% do PIB. Esse valor permaneceu constante durante o período em análise. Os níveis máximos foram registrados nas províncias da Argentina, cujas transferências totalizaram, em média, 8,6% do PIB no período 2015-2019. Nos governos locais, as transferências tiveram uma média de 2,1% do PIB, número que se manteve constante no período de análise. O maior nível de transferências foi de 5,5% do PIB e foi registrado nos governos municipais do Brasil. Vale ressaltar também o nível alcançado nos governos municipais autônomos do Estado Plurinacional da Bolívia, cujas receitas com as transferências atingiram cerca de 5,0% do PIB. Essas receitas incluem sistemas de royalties e coparticipação de impostos (ver o Gráfico 1.12).

A boa prática assume o princípio de que o financiamento segue a função, ou seja, que as transferências abrangem a estimativa do chamado hiato fiscal, definido como a diferença entre o custo de prestação de serviços (necessidades de despesas) e o potencial de arrecadação de governos subnacionais (capacidade fiscal), compensando os governos subnacionais com base nessa diferença. Da mesma forma, há transferências condicionadas aos governos subnacionais que implementam objetivos nacionais e cumprem normas de serviços e infraestrutura setorial e transferências compensatórias para cobrir, por exemplo, os custos de atividades extrativistas (custos sociais, ambientais e necessários para facilitar tal atividade).

GRÁFICO 1.12 - América Latina (15 países): evolução das transferências para os governos subnacionais, 2015-2019 (como percentual do PIB)



Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

^a No nível intermediário, os países são: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Colômbia, México, Peru e Uruguai.

^b No nível local, os países são: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru e República Dominicana.

Na prática, os sistemas de transferências da América Latina e do Caribe muitas vezes não se baseiam em uma estimativa do déficit fiscal, nem no custo da cobertura de serviços, e muitas vezes carecem de mecanismos regulares de estimativa e atualização, o que reduz sua eficácia. A maioria dos países tem sistemas de coparticipação de impostos, com base em uma porcentagem das receitas arrecadadas no nível central: é o caso de quase todos os países da América Central (10% das receitas), Equador (o modelo de equidade territorial prevê a coparticipação em relação a 21% das receitas permanentes e 10% das receitas não permanentes), Uruguai (3,33% do orçamento de cinco anos), Argentina (a coparticipação das províncias é baseada em percentuais dos principais impostos nacionais), Brasil (para a definição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal [FPE] e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Peru (o Fundo de Compensação Municipal [FONCOMUN] baseia-se em dois pontos de arrecadação do Imposto Geral de Vendas (IGV) e México (o Fundo Geral de Participação recebe um percentual da arrecadação de diferentes tributos federais), entre outros. Por muitos anos, a Colômbia separou sua principal transferência (Sistema Geral de Participações de Departamentos, Distritos e Municípios) das receitas correntes, por meio de uma fórmula de crescimento dessa massa de recursos. Chile, Panamá e Paraguai são caracterizados por um sistema de solidariedade, pelo qual uma fração do imposto sobre a propriedade é dividida entre todos os municípios. No caso do Paraguai, onde a cobrança desse imposto é descentralizada (no Chile e no Panamá é recolhida no nível central), uma fração dos municípios também é transferida para os departamentos (coparticipação "ascendente"). O Paraguai também é o único país onde os principais sistemas de coparticipação são baseados nas receitas fiscais das empresas hidrelétricas (um recurso natural).

Em nenhum país da região a distribuição de transferências, que busca compensar

as desigualdades fiscais subnacionais, baseia-se na estimativa explícita do "hiato fiscal", que é a diferença entre as necessidades de despesas e a capacidade fiscal subnacional. Em outras palavras, não existem sistemas explícitos de transferências de equalização na América Latina e no Caribe, predominantes nos países da OCDE. O Equador é o único país onde esse tipo de sistema está disponível para a transferência de novas competências.⁵ Assim, em países como Argentina (províncias) e Uruguai (departamentos), a distribuição das transferências é baseada em coeficientes fixos para cada governo subnacional, negociados politicamente. Embora esses coeficientes, que datam de 1988 na Argentina e 2005 no Uruguai, estejam relacionados a indicadores históricos baseados em critérios objetivos e redistributivos, tornaram-se obsoletos. Na maioria dos países da região, as fórmulas de distribuição territorial dos sistemas de coparticipação incluem indicadores sociodemográficos como população, pobreza ou área, que possibilitam compensar, pelo menos parcialmente, as disparidades fiscais existentes. No entanto, um dos critérios aplicados em vários países (Guatemala, Guiana, Honduras, Paraguai e República Dominicana) prevê a distribuição dos recursos igualmente entre todos os municípios, o que não é uma boa prática, pois não leva em conta a heterogeneidade entre os governos subnacionais e incentiva a criação de novos municípios para receber a receita mínima garantida.

Em muitos países, o uso de sistemas de coparticipação está condicionado a funções de despesas específicas. Na Colômbia, quase todas as transferências são condicionais. No Peru, os "recursos regulares" estão condicionados a certas funções e projetos e, principalmente, financiam as despesas com saúde e educação dos governos regionais. No México, as "contribuições federais", que constituem o segundo maior item de transferências para governos subnacionais, devem ser usadas principalmente para educação, segurança e infraestrutura. Inclusive no Brasil, no âmbito estadual, há transferências condicionais para a educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [FUNDEB]) e saúde. No Equador, no máximo 30% das transferências do modelo de equidade territorial podem ser destinadas a despesas permanentes, uma vez que um mínimo de 70% deve ser destinado às despesas de investimento. Algumas transferências estão condicionadas ao investimento público com a finalidade de convergência ou compensação territorial e, em muitos casos, são a principal fonte de recursos subnacionais para infraestrutura. Entre eles estão o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional do Chile (FNDR), o Fundo de Desenvolvimento Interior do Uruguai (FDI), o Fundo de Compensação Regional do Peru (FONCOR) e o Fundo de Contribuição para a Infraestrutura Social (FAIS) do México. Nem todas essas transferências contribuem para a redução das desigualdades inter-regionais (Muñoz, Pineda e Radics, 2017).

Nas últimas duas décadas, as transferências vinculadas aos recursos naturais, principalmente minerais e hidrocarbonetos, ganharam importância em vários países da região como resultado da alta das matérias-primas. Em 2019, elas representaram 22% da receita subnacional total do Estado Plurinacional da Bolívia e atingiram 57% no caso dos departamentos. No mesmo ano, no Peru, constituíram 17% das receitas subnacionais e atingiram um terço do total no caso dos municípios. No Paraguai, as transferências vinculadas às receitas fiscais de empresas hidrelétricas representam 65% do total das transferências. No Equador entrega-se a todos os governos subnacionais

⁵ Artigo 206 do Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (Equador, 2010a).

10% das transferências por recursos não renováveis. Em geral, esses recursos são de natureza devolutiva (são alocados aos governos subnacionais dos locais onde o recurso é extraído) e seu uso geralmente está condicionado à realização de investimentos públicos. A alta volatilidade dos preços das matérias-primas, sua concentração geográfica e o fato de induzirem a desigualdade em termos de recursos per capita representam desafios para a gestão desses recursos.

Finalmente, muitos países da região alocam transferências de maneira discricionária, tanto para as despesas correntes como de investimentos. Essa não é uma boa prática, pois prejudica a transparência e a previsibilidade, pode ser usada politicamente e pode desencorajar o próprio esforço fiscal. Outros exemplos dessas transferências incluem os "Convênios" no México, que respondem por 18% do total de transferências (com tendência de queda); transferências não automáticas da Argentina (19% do total de transferências); e recursos regulares para governos regionais e locais no Peru (além de transferências para financiar despesas sociais). Em alguns países do Caribe há também uma prevalência de transferências discricionárias do nível central.

Como outros aspectos das finanças intergovernamentais, a reforma dos sistemas de transferência é politicamente difícil, devido à existência de vencedores e perdedores, tanto entre os níveis de governo quanto entre os próprios governos subnacionais. No entanto, vale ressaltar o caso do Equador, onde em 2010 foi possível reformar todo o sistema de transferências, eliminando cerca de 19 leis que estabeleceram a coparticipação em relação às receitas do governo central, e estabelecer um sistema com três tipos de transferências: um modelo de equidade territorial para as competências atuais, um sistema para novas competências e transferências para a exploração de recursos não renováveis (Almeida e Burgos, 2016).

Em alguns casos, a descentralização tem sido confundida com o aumento das transferências, sem respeitar o princípio de que os recursos seguem a função. Em muitos países, isso ajuda a explicar os altos níveis de dependência das transferências de governos subnacionais, situação que é então muito difícil de reverter (Fretes et al., 2018). Essa dependência gera problemas de eficiência das despesas (Ardanaz e Tolsá, 2016; Gadenne, 2017), prestação de contas (Martinez, 2019; Brollo, et al., 2013) e sustentabilidade fiscal (Stein, 1998; Rodden, 2002 e 2003), uma vez que a principal fonte de recursos subnacionais não vem do esforço fiscal local, mas do esforço fiscal do resto do país por meio de impostos nacionais.

No que diz respeito ao desempenho redistributivo das transferências na América Latina e no Caribe, os sistemas de coparticipação geralmente tendem a reduzir as disparidades fiscais nas receitas próprias entre os governos subnacionais, mas fazem isso de maneira incompleta, pois distribuem recursos em igual proporção a entidades com alta e baixa capacidade fiscal, sem levar em conta medidas de capacidade fiscal. Ao contrário, outros sistemas, como os de transferência de capital e recursos naturais, tendem a ampliar essas disparidades, pois não levam em conta a capacidade fiscal das entidades que recebem os repasses. Nos países da OCDE, por outro lado, a prevalência de sistemas de transferência de equalização contribui para reduzir ainda mais as disparidades fiscais subnacionais em relação à América Latina e ao Caribe, a partir de uma linha de base mais baixa. Isso sugere a conveniência de promover reformas e aumentar as capacidades técnicas dos países da região para estimar e melhorar os

sistemas de transferência, a fim de aumentar sua capacidade de distribuição entre os governos subnacionais (Muñoz, Pineda e Radics, 2017) e criar espaços de diálogo político com os responsáveis pela tomada de decisões, inclusive o Poder Legislativo, que é onde as reformas legais são definidas.

○ Dívida dos governos subnacionais latino-americanos

Na maioria dos países o endividamento em nível subnacional é permitido, com diferentes graus de autonomia com relação ao governo nacional. Como resultado da adoção das leis de responsabilidade fiscal na região, a vigilância e a fiscalização das autoridades centrais aumentaram nos últimos anos. Legalmente, o endividamento com organizações multilaterais de desenvolvimento é permitido com o aval do governo nacional, em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, com exceção do México, onde todo financiamento externo é proibido. No período recente, a dívida média dos governos subnacionais foi de cerca de 3% do PIB. Para referência, a dívida subnacional nos países da OCDE equivale, em média, a 12% do PIB (OCDE, 2020a).

Os governos estaduais brasileiros têm os maiores níveis de endividamento (11,1% do PIB), número nove vezes maior do que o registrado nos governos locais do mesmo país (1,2% do PIB). São seguidos, por ordem de importância, pela Argentina, com uma carga de dívida provincial de 6,3% do PIB, e pela Colômbia, onde a dívida agregada dos governos subnacionais foi de 3,7% do PIB em 2019 (ver a Tabela 1.7).

TABELA 1.7 - América Latina e Caribe (12 países): dívida pública dos governos subnacionais, 2015-2019 (como percentual do PIB)

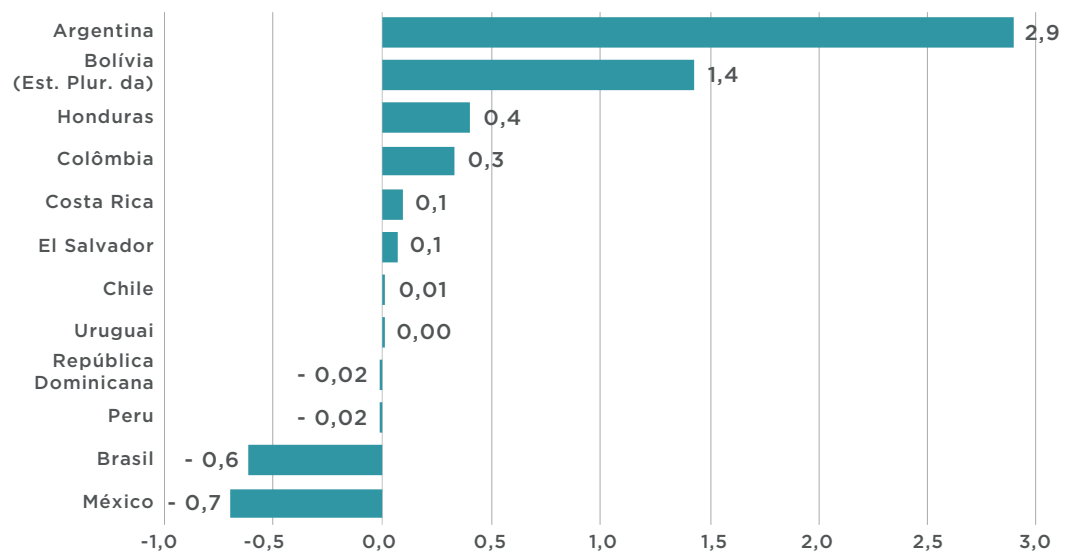
PAÍS	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	4,5	5,5	6,3	7,6	7,4
Bolívia (Estado Plurinacional da)	3,2	3,5	3,7	4,2	4,6
Brasil	12,9	11,9	12,0	12,4	12,3
Chile	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03
Colômbia	3,4	3,1	3,1	3,3	3,7
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
El Salvador	2,1	2,1	2,1	2,0	2,2
Honduras	2,0	1,8	2,2	2,4	2,9
México	3,1	2,8	2,6	2,5	2,4
Peru	0,5	0,6	0,3	0,5	0,5
República Dominicana	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02
Uruguai	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Média	2,7	2,6	2,7	3,0	3,0
Mediana	2,1	2,0	2,1	2,2	2,3
Máximo	12,9	11,9	12,0	12,4	12,3
Mínimo	0,02	0,02	0,02	0,02	0,0

Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

Destaca-se também a heterogeneidade das fontes de financiamento dos governos subnacionais latino-americanos. No caso do México, Colômbia, Peru e nações da América Central, a maior fonte de financiamento é o setor bancário. No caso específico do México, vale mencionar sobretudo o papel do banco nacional de desenvolvimento, que representa aproximadamente 30% do crédito para o setor subnacional. No caso da Argentina, a principal fonte de financiamento é o mercado de títulos, nacional e internacional. Os bancos multilaterais de desenvolvimento têm uma presença importante no Brasil, onde são o maior credor ativo, dadas as restrições ao financiamento subnacional decorrentes dos resgates financeiros de 1997-2003.

Entre 2015 e 2019 o maior aumento no volume de dívida foi registrado nas províncias argentinas (quase três pontos percentuais do PIB). Essa evolução deve-se à abertura de mercados nacionais e internacionais para a dívida argentina durante esse período. No outro extremo estão México e Brasil, com reduções de 0,7 e 0,6 pontos percentuais, respectivamente. No caso do México, a redução se deve à implementação da Lei da Disciplina Financeira das Entidades Federativas e Municípios aprovada em 2016, que resultou em controles administrativos e monitoramento de métricas de crédito. No caso do Brasil, a redução se deve ao pagamento gradual dos passivos ao governo central (ver o Gráfico 1.13).

GRÁFICO 1.13 - América Latina (12 países): variação da dívida subnacional, 2015-2019 (em pontos percentuais do PIB)



Fonte: elaboração própria com base em informações oficiais dos países.

Nos cinco países mais descentralizados da região — Argentina, Brasil, Colômbia, México e Peru — foram implementadas leis de responsabilidade fiscal para governos subnacionais. Todas as legislações buscam limitar o endividamento como proporção das receitas, embora também monitorem métricas peculiares de cada país. Por exemplo, no caso do Brasil, a lei de responsabilidade fiscal limita as despesas com pessoal e o nível

de endividamento, enquanto no México o crédito sem garantia é monitorado no curto prazo, pois foi nesse segmento do mercado que houve episódios de inadimplência na década de 2010. No Brasil, Colômbia, México e Peru a legislação inclui o monitoramento pontual por meio de sistemas de alerta. Uma tendência a ser observada na região é a penhora ou garantia de transferências do governo nacional como fonte de pagamento da dívida. No caso do México, o mercado de dívida subnacional opera principalmente por meio dessa penhora de transferências federais: aproximadamente 90% dos créditos dos governos subnacionais mexicanos são respaldados por esse fluxo. Outros países onde os mercados de crédito evoluíram nesse sentido são o Uruguai, onde o mercado opera por meio da penhora do SUCIVE (imposto sobre a propriedade de veículos); Guatemala, embora em escala muito pequena, dado que o mercado de dívida continua a ser de curto prazo e por meio de créditos sem uma fonte específica de pagamento; e El Salvador, onde recentemente houve um crescente endividamento municipal contra recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios (FODES), que é a principal transferência naquele país. No entanto, não há informações detalhadas sobre o status das fontes de pagamento de financiamento desses países.

—O Entidades gestoras das relações fiscais entre os governos nacionais e governos subnacionais

A América Latina e o Caribe apresentam muitas experiências na gestão da relação fiscal com governos subnacionais. Embora os ministérios das finanças desempenhem um papel importante em quase todos os países, muitas vezes há outras entidades com responsabilidades relevantes na definição de políticas subnacionais e funções de assistência técnica aos governos subnacionais. Entre eles estão o Ministério do Interior da Argentina; a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo (Subdere) do Ministério do Interior e Segurança Pública do Chile; o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) da Colômbia; o Ministério do Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN) da Costa Rica; o Ministério do Desenvolvimento Local (MINDEL) de El Salvador; a Autoridade Nacional de Descentralização (AND) do Ministério da Presidência do Panamá; e o Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) do Uruguai.

Quase todos os países da América Central têm entidades responsáveis pela capacitação e assistência técnica subnacional, inclusive o Instituto de Fomento e Assessoria Municipal (IFAM) da Costa Rica; o Instituto Salvadorenho de Desenvolvimento Municipal (ISDEM), que também administra a principal transferência naquele país; o Instituto de Desenvolvimento Municipal (INFOM) da Guatemala; o Instituto de Desenvolvimento Municipal (IDEMS) de Honduras; o Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM); a Liga Municipal Dominicana (LMD); e o Instituto para o Desenvolvimento Técnico das Fazendas Públicas (INDETEC) do México. No caso das nações do Caribe, além dos ministérios da fazenda, geralmente há um ministério de governos locais que gerencia a prestação de serviços públicos em conjunto com os governos locais. O caso do Brasil merece uma menção à parte, uma vez que existem diferentes entidades no nível do governo central com uma lógica setorial e uma "rede" colaborativa entre todos os níveis de governo.

Todos os países da América Latina e a maioria dos países do Caribe têm algum tipo de agrupamento ou associação de governos subnacionais que gerencia os interesses do setor perante os respectivos governos nacionais e exerce outras funções, como

assistência técnica. Entre outros, vale mencionar o Congresso de Prefeitos do Uruguai, que tem status constitucional e articula o diálogo entre o governo nacional e os governos departamentais; a Conferência Nacional de Governadores (CONAGO) e a Federação Nacional dos Municípios do México (FENAMM); o Conselho Federal de Investimentos (CFI) em nível provincial na Argentina; a Associação dos Municípios Equatorianos (AME) e o Consórcio de Governos Autônomos Provinciais do Equador (CONGOPE). Por sua vez, no Brasil existem redes subnacionais ativas que reúnem estados e municípios, inclusive no nível temático, em termos de administração financeira e tributária, entre outros.


INFORMAÇÕES FISCAIS E TRANSPARÊNCIA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Na América Latina e no Caribe foram feitos progressos na apresentação de dados de contas públicas de governos subnacionais, processo no qual a implementação de sistemas integrados de gestão financeira tem sido essencial. Nesse sentido, destacam-se os casos do Brasil e do Peru, que têm informações completas e oportunas de seus governos subnacionais. No Chile, Colômbia, El Salvador e Guatemala, as informações também são disseminadas no nível da linha orçamentária para governos subnacionais, tanto no nível de governos intermediários quanto locais. No entanto, desafios significativos permanecem no que diz respeito à qualidade das informações: na maioria dos países os dados permanecem incompletos e, sobretudo, são apresentados no momento errado, às vezes com opacidade e atrasos de até um ano na publicação de informações. Da mesma forma, poucas nações relatam o desempenho do orçamento de acordo com uma classificação funcional ou de finalidade. Há uma ampla gama de critérios no que diz respeito à classificação contábil das despesas de investimento, e poucos países fornecem informações completas e oportunas sobre os ativos e passivos de seus governos subnacionais.

Capítulo

02

- **Os efeitos da COVID-19 nas finanças públicas subnacionais da América Latina e do Caribe**



Os efeitos da COVID-19 nas finanças públicas subnacionais da América Latina e do Caribe



Mensagens estratégicas

A pandemia da doença por coronavírus (COVID-19) teve efeitos significativos na América Latina e no Caribe em termos de perda de vidas, contração econômica e aumento da pobreza e deterioração das finanças públicas, tanto nacional quanto subnacionalmente. Em particular, os governos subnacionais foram forçados a aumentar suas despesas correntes, especialmente para prover serviços de emergência vinculados à pandemia e para realocar as despesas de capital em um contexto de redução das receitas próprias devido, em parte, a programas de desoneração fiscal para famílias e empresas.

Em muitos países da região, particularmente os de maior porte, onde algumas funções sociais críticas foram descentralizadas, o fluxo de transferências para governos subnacionais foi mantido e até mesmo aumentado. Isso transferiu parte do custo fiscal da crise para o governo central e aumentou a já elevada dependência de transferências dos governos subnacionais. Sempre que possível, os governos subnacionais aumentaram seus níveis de dívida. Além disso, as regras fiscais subnacionais foram relaxadas em vários países para dar aos governos subnacionais mais oportunidades de responder às necessidades de despesas da pandemia.

Muitos governos subnacionais da região implementaram medidas de apoio para os setores mais vulneráveis. Por conta própria, ou como agentes do governo central, eles criaram e expandiram programas de transferências, apoio econômico, assistência alimentar e distribuição de produtos básicos para as famílias mais vulneráveis. Em menor grau, também foram tomadas medidas para prover facilidades para o pagamento de serviços básicos e para a concessão de crédito a pequenas e médias empresas.

A crise da COVID-19 agravou os problemas tradicionais do setor e revelou novos, inclusive debilidades na coordenação intergovernamental da resposta à pandemia, que mostram a necessidade de uma nova agenda de reformas das relações fiscais intergovernamentais. Para os governos subnacionais, a pandemia resultou na deterioração das finanças públicas, no aumento da dependência das transferências e na redução do espaço fiscal para empréstimos, em um contexto de crescentes desigualdades territoriais. Além disso, destacou a necessidade de fortalecer mecanismos de coordenação intergovernamentais para responder com maior eficiência e clareza das funções a futuras emergências. Isso requer o fortalecimento das finanças públicas subnacionais no período pós-pandemia e o aumento da capacidade de equalização fiscal dos sistemas de transferência. Os órgãos governamentais, tanto no governo central quanto em associações governamentais subnacionais, também devem ser reforçados para preparar planos de resposta para crises futuras e para projetar e implementar uma agenda de reformas intergovernamentais nas relações fiscais, inclusive medidas para melhorar as capacidades dos governos subnacionais.

Destques

A emergência sanitária causada pela COVID-19 teve impacto imediato sem precedentes nas economias da América Latina e do Caribe. De acordo com vários relatórios (ECLAC, 2021b; BID, 2021(b), a região foi a mais atingida no mundo em termos de mortes e retrocessos sociais e econômicos. O crescimento econômico da região já era baixo antes da pandemia, com média anual de 2% em termos reais entre 2014 e 2019. A chegada da COVID-19 levou a medidas como confinamento, distanciamento físico e fechamento de muitas atividades econômicas, às quais foram adicionados os choques externos e internos de oferta e demanda. Tudo isso levou a uma contração econômica de cerca de 6,8%, em média, na região em 2020 (CEPAL, 2021b), e à perda de cerca de 26 milhões de empregos (BID, 2021b).

O complexo cenário econômico aumentou a pressão sobre as finanças públicas. Na maioria dos países da região, os governos nacionais implementaram importantes pacotes de medidas fiscais para conter os efeitos da pandemia, principalmente do lado das despesas públicas (CEPAL, 2020; BID, 2021(b)). Dados recentes dos governos centrais de 16 países latino-americanos mostram que, em média, os gastos somaram 24,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2020, após um aumento de 3,2 pontos percentuais em relação a 2019. O Caribe também registrou um aumento geral das despesas (CEPAL, 2021b).¹

Esses aumentos das despesas não foram acompanhados por um aumento das receitas. Pelo contrário, as receitas fiscais dos países latino-americanos e caribenhos foram reduzidas devido ao declínio da atividade produtiva e às medidas de alívio fiscal. Segundo dados recentes da América Latina, a redução média das receitas totais foi de 0,7 ponto do PIB, passando de 18,5% do PIB em 2019 para 17,8% do PIB em 2020. De fato, a receita tributária diminuiu de 15,3% do PIB em 2019 para 14,7% do PIB em 2020. Como resultado, a dívida dos países latino-americanos aumentou, em média, de 58% do PIB no final de 2019 para 72% do PIB um ano depois (BID, 2021b). Na maioria dos países do Caribe, houve redução das receitas, o que é explicado pelo declínio do turismo e o efeito da contração do preço do petróleo sobre as receitas (CEPAL, 2021a).

A pandemia teve impacto direto nos governos subnacionais da região. Devido ao alto nível de dependência das transferências intergovernamentais, à capacidade limitada de gerar receitas próprias e à limitada margem adicional de endividamento, esses níveis de governo enfrentaram dificuldades para fazer face às demandas de recuperação social e econômica derivadas da pandemia. Os governos subnacionais tiveram que atender às demandas urgentes em um contexto de redução das receitas próprias, em parte devido a programas de alívio fiscal para famílias e empresas. Ao mesmo tempo, a reorientação do orçamento para atender às necessidades urgentes criadas pela pandemia levou à negligência de outros aspectos orçamentários. Por um lado, isso levou a um aumento ou sustentação das transferências intergovernamentais em vários países da região, transferindo parcialmente o custo fiscal da resposta pandêmica dos governos subnacionais para o governo central. Por outro lado, agravou os desafios tradicionais do setor, aumentando a dependência das transferências do governo central e, em alguns casos, dos níveis de dívida dos governos subnacionais, bem como da flexibilização de regras fiscais subnacionais para aumentar as despesas públicas ou o endividamento. A pressão adicional sobre os sistemas de saúde e assistência social

¹ O Suriname, para o qual os dados não estavam disponíveis no momento da elaboração deste documento, está excluído.

causada pela pandemia limitou a prestação de serviços públicos locais. Diante desse cenário complexo, as desigualdades territoriais existentes pioraram (Jiménez, Muñoz e Radics, 2021; Bello-Gómez e Sanabria-Pulido, 2021).

A situação atual exige maior coordenação entre os governos nacionais e subnacionais da região em todas as fases da pandemia: resposta imediata à emergência, resolução (com base nas atividades de vacinação) e, no futuro, o necessário ajuste das relações fiscais intergovernamentais para enfrentar os desafios tradicionais exacerbados pela crise e os novos desafios. As diversas respostas em aspectos como a implantação de quarentenas, mobilidade regional, provisão de produtos de saúde, a adoção de medidas de apoio à renda das famílias e empresas, e até mesmo o planejamento da recuperação econômica e fiscal pós-pandemia sugerem que a coordenação intergovernamental é crucial em uma crise sem precedentes como a da COVID-19, que requer ação de diferentes níveis de governo. As evidências internacionais indicam que a qualidade da resposta à crise não depende necessariamente do grau de descentralização, pois existem boas práticas em países centralizados e descentralizados. O que parece fazer diferença é a existência prévia de mecanismos de coordenação intergovernamental que permitam processos ágeis, mas também consensuais, de tomada de decisão entre os diversos níveis de governo (OCDE, 2021a).

Além dos mecanismos de coordenação intergovernamental, os governos subnacionais foram colocados na linha de frente de contenção da pandemia (CEPAL, 2020; Radics e Rodríguez Ramírez, 2020), tomando decisões inovadoras, estabelecendo diálogos permanentes com as autoridades nacionais e adaptando a forma como os serviços públicos são prestados.

—○ Efeitos da pandemia nas finanças públicas subnacionais da América Latina²

COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA ATENUAR OS EFEITOS DA PANDEMIA

A pandemia testou a coordenação intergovernamental e evidenciou a necessidade de melhorá-la para atender às necessidades da população de forma abrangente (CEPAL, 2020).

Experiências recentemente documentadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que a coordenação intergovernamental durante a emergência foi fundamental para: i) aumentar os recursos disponíveis para lidar com a crise, que teve efeitos assimétricos nas diferentes regiões de cada país; ii) criar economias de escala na aquisição de insumos e equipamentos de saúde; iii) comunicar-se de forma coerente com o público; iv) promover a disseminação de políticas e procedimentos de forma eficiente; e v) fortalecer a capacidade de resposta, especialmente em grandes cidades (OCDE, 2020b) (ver resumo das medidas de coordenação nos países da OCDE no Quadro 2.1).

² Esta seção enfoca a análise das finanças públicas dos governos subnacionais da região em quatro dimensões: i) coordenação intergovernamental; ii) despesas; iii) receitas (próprias e por transferências dos governos nacionais de cada país) e iv) níveis de dívida.

Na América Latina e no Caribe evidências incipientes sugerem que a coordenação percorreu dois canais paralelos: o da política fiscal e o da política setorial. Do lado da política fiscal, a pandemia forçou todos os níveis de governo a realizar atividades de coordenação, a fim de fornecer recursos adequados para enfrentar a pandemia. Destacam-se os casos da Argentina, onde a coordenação visava garantir o fornecimento de bens básicos nas províncias e municípios, e do México, onde a distribuição de ações, que flutuam com a atividade econômica, foi assegurada por meio do Fundo de Estabilização de Renda das Entidades Federadas (FEIEF), fundo de contingência estatal em caso de diminuição das participações em relação ao nível programado no orçamento único da região. No Chile, os municípios integraram diferentes mesas redondas de coordenação de medidas de saúde implementadas no nível central (por exemplo, a Mesa Redonda Social COVID-19). A partir de maio de 2020, os governos autônomos municipais descentralizados do Equador têm a competência de adotar medidas de confinamento de acordo com um sistema de semáforos, reportando-se ao Comitê Nacional de Operações de Emergência (COE-N). No Peru e na República Dominicana, os governos centrais criaram comitês *ad hoc* para coordenar com governos subnacionais. No Uruguai, fóruns de coordenação entre o governo central e governos subnacionais estabelecidos antes da crise, como o Congresso dos Prefeitos, foram usados para discutir e implementar ações em face da pandemia.

QUADRO 2.1 - Coordenação intergovernamental para enfrentar a COVID-19 nos países da OCDE

Na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foram aproveitadas instituições existentes para fortalecer a coordenação intergovernamental, enquanto em outros foram criadas instituições novas para esse propósito. O sucesso dessas entidades variou dependendo do grau de institucionalização, peso político e capacidade de coordenar a resposta. Na Austrália, país cujo território está dividido em relativamente poucos estados e que tem uma longa história de mecanismos de cooperação intergovernamental, foi criado um gabinete nacional composto por representantes do governo central e dos governos subnacionais. Na Áustria, foi implementada a Gestão Nacional de Crises e Desastres, um instrumento que envolveu as principais autoridades do governo federal e das províncias, a fim de coordenar as respostas. No Canadá, um comitê de vice-ministros da saúde dos níveis federal, provincial e territorial realizou reuniões periódicas para abordar os desafios da pandemia e compartilhar práticas recomendadas. Ademais, sistematizou-se o intercâmbio de informações sobre os casos de COVID-19 entre níveis de governo, a fim de aumentar a eficiência da comunicação social sobre a situação da saúde pública e orientar a tomada de decisões sobre as ações de resposta. Na Espanha existem duas comissões que possibilitaram articular a resposta à pandemia: a Conferência dos Presidentes, integrada pelo Presidente do Governo e pelos Presidentes das Comunidades Autônomas, e o Conselho Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde, constituído pelo Ministro da Saúde e do Consumo e pelos conselheiros competentes em matéria de saúde das Comunidades Autônomas e Cidades com Estatuto de Autonomia. Por fim, deve-se notar que, em geral, as principais atividades para lidar com a pandemia foram realizadas de forma coordenada entre o governo central e os governos

QUADRO 2.1 (continuação)

subnacionais, a saber: a gestão de produtos de saúde, detecção de casos de COVID-19 e medidas de confinamento (OCDE, 2020a e 2021a).

No plano urbano, relatórios recentes ressaltam a importância da coordenação intergovernamental como instrumento de coerência e uniformidade das ações para enfrentar a emergência e o processo de urbanização que cada país enfrenta (OCDE/ONU-Habitat/UNOPS, 2021). Ressalta-se que o diálogo entre os diferentes níveis de governo é essencial para a gestão da capacidade hospitalar dos municípios, o entendimento de suas necessidades e, conseqüentemente, a concepção de instrumentos jurídicos e financeiros adequados. No Reino Unido, o resultado mais visível da coordenação é o conjunto de esquemas de financiamento para ajudar as pequenas empresas, canalizando o fluxo de recursos por meio das autoridades locais. Na Espanha, destacam-se o papel da Federação Espanhola de Municípios e Províncias (FEMP) na gestão da crise e os acordos alcançados para ações de recuperação pós-pandemia. Na Turquia, foram criados organismos em cada cidade para monitorar as medidas tomadas e, se necessário, tomar medidas adicionais para garantir a continuidade do serviço público local (OCDE, 2020b).

Fonte: OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2021a), "Intergovernmental relations and the COVID-19 crisis: early lessons", Paris, no prelo; "COVID-19 and fiscal relations across levels of government", *Medidas de Política da OCDE ao Coronavírus (COVID-19)*, 31 de julho [on-line] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>; "Cities policy responses", *Medidas de Política da OCDE ao Coronavírus (COVID-19)*, 23 de julho [on-line] https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/cities-policy-responses_fd1053ff-en; e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico/Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos/Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (OCDE/ONU-Habitat/UNOPS), *Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, Paris, 2021.

No nível das políticas setoriais, a pandemia evidenciou importantes desafios que os países da região enfrentam na coordenação de ações e medidas políticas, especialmente nas áreas de saúde pública e desenvolvimento econômico. No México, as medidas tomadas no nível central (por meio do Conselho Geral de Saúde) foram adotadas em diferentes momentos e com diferentes níveis de intensidade pelos governos estaduais. Da mesma forma, foram evidenciadas contradições no fluxo de informações para a tomada de decisões e na concessão de benefícios sociais para neutralizar os efeitos econômicos da pandemia (Trujillo, Bravo e Romo, 2020; Cejudo et al., 2020). Na Colômbia, a chegada da COVID-19 causou tensões relacionadas às competências dos governos subnacionais (especialmente municípios) e, em alguns casos, a falta de acordo entre as ações dos governos subnacionais e do governo nacional resultou em respostas ineficazes para aliviar o aprofundamento das desigualdades territoriais (Bello-Gómez e Sanabria-Pulido, 2021). Por outro lado, a situação forçou a realização de ações de coordenação entre os diferentes níveis de governo para atender às demandas do setor da saúde e ao tratamento de refugiados temporários e permanentes (LaForge, 2021).

—○ Efeitos da pandemia nas despesas públicas

Para responder à crise de acordo com suas capacidades financeiras, a maioria dos governos subnacionais da região tomou medidas do lado das despesas, que implicaram uma redução das despesas em outras áreas, sobretudo do investimento público. Isso se deve, especialmente nos maiores países da região, a medidas para manter as despesas com funções e responsabilidades sociais, inclusive respostas a emergências sanitárias e despesas recorrentes em educação, saúde e segurança. Na Argentina, os gastos provinciais diminuíram 7,4% em termos reais em relação a 2019, número que, desagregado por tipo de despesa, mostra uma maior redução do lado do investimento público. No Brasil, os governos estaduais e municipais juntos registraram um aumento de 3,1% em relação a 2019. A despesa total dos estados diminuiu 2,2%, enquanto a dos municípios aumentou 11,3%, impulsionada pelos gastos de capital destinados à execução de projetos previamente programados (Frente Nacional de Prefeitos, 2021), assim como para o ciclo eleitoral do país, especificamente as eleições municipais realizadas em novembro de 2020. Essa diferença de desempenho é explicada pela complexa situação fiscal dos estados, cujas receitas próprias foram reduzidas, enquanto as despesas adicionais com saúde determinaram o remanejamento e redução de despesas em outras áreas e os municípios aumentaram as suas despesas totais. Ambos os níveis de governo têm funções simultâneas para a prestação de serviços de saúde, o que levou a um aumento de suas despesas nessa área, particularmente no que diz respeito ao pagamento de pessoal e à compra de produtos de saúde. Segundo dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI), sistema de dados fiscais do Tesouro Nacional, o aumento dos gastos dos estados com saúde foi de 16%, enquanto o dos municípios foi de 8,6%.

Equador e Chile também registraram reduções nos gastos de 14,3% e 5,2%, respectivamente, que se manifestaram em maior medida no lado das despesas de capital. Na forma agregada, os governos subnacionais do Peru registraram um aumento de 8,5% em termos reais, número que reflete principalmente o aumento das despesas correntes sobre as despesas de capital. Na Colômbia, os gastos diminuíram 9,3%, influenciados principalmente pelos gastos de capital dos dois níveis de governo subnacional.

Na América Central, os municípios da Guatemala apresentaram queda nos gastos totais, de 12,7% em relação ao final de 2019. A redução foi apresentada em maior medida nas despesas de capital, com queda de 19,5%, enquanto as despesas correntes se contraíram 1,4%. No entanto, os municípios daquele país registraram um aumento significativo dos gastos destinados a conter o impacto da pandemia por meio de programas de proteção social (ver a Tabela 2.1). Da mesma forma, os governos subnacionais da Costa Rica reduziram suas despesas em cerca de 7,7% e os da República Dominicana as aumentaram em 4,6%, respectivamente, ajustando principalmente suas despesas de capital.

TABELA 2.1 – América Latina (12 países): variação real das despesas dos governos subnacionais, 2019-2020 (em percentuais)

PAÍS	VARIAÇÃO REAL DAS DESPESAS TOTAIS	VARIAÇÃO REAL DAS DESPESAS CORRENTES	VARIAÇÃO REAL DAS DESPESAS DE CAPITAL
Argentina (províncias)	-7,4	-5,6	-23,3
Bolívia (Estado Plurinacional da)	-21,9
Governos autônomos departamentais	-21,9
Governos autônomos municipais	21,9
Brasil	3,1	1,8	25,8
Estados	-2,2	-2,9	12,7
Municípios	11,3	9,2	38,1
Chile	-5,2	-4,9	-10,7
Colômbia	-9,3	0,4	-32,1
Departamentos	-8,7	-1,3	-29,6
Municípios	-9,8	4,2	-38,3
Costa Rica	-7,7	-3,9	-14,4
El Salvador	1,5	-4,1	12,1
Equador	-14,3	-3,6	-26,2
Guatemala	-12,7	1,4	-19,5
Paraguai	-19,5	-12,2	-33,6
Peru	8,5	16,1	-7,3
Governos locais	8,8	27,1	-9,3
Governos regionais	8,3	11,2	-3,6
República Dominicana	4,6	27,5	-31,4
Média^{para}	-6,7	0,9	-16,4
Máximo	8,5	27,5	25,8
Mediana	-7,6	-2,9	-21,4
Mínimo	-21,9	-12,2	-36,3

Fonte: elaboração própria com base em números oficiais dos países e FMI (2021).

Nota: os dados de inflação para o cálculo das variações reais vêm do banco de dados do FMI (2021).

^a Se houver dois níveis de governo, as medidas de dispersão central (média, mediana, mínima, máxima) são calculadas utilizando-se níveis consolidados nacionais. No caso do Estado Plurinacional da Bolívia, não foram encontradas informações oficiais desagregadas por tipo de despesa no momento da consulta.

RESPOSTAS DOS GOVERNOS INTERMEDIÁRIOS E LOCAIS À PANDEMIA DO LADO DAS DESPESAS PÚBLICAS

As principais medidas tomadas pelos governos intermediários e locais da região para lidar com os efeitos da pandemia estão relacionadas às responsabilidades assumidas para cuidar dos grupos mais vulneráveis. Informações detalhadas sobre as ações realizadas

mostram que os governos subnacionais criaram programas de transferência ou apoio econômico para as famílias mais pobres ou expandiram os existentes. Destacam-se também a assistência alimentar e a distribuição de produtos básicos. Em menor medida, há ações destinadas a adiar ou aliviar temporariamente o pagamento da prestação de serviços básicos (água, eletricidade, habitação) e a concessão de empréstimos a pequenas e médias empresas, a fim de reativar as economias locais.

Os governos subnacionais da Argentina, Brasil e Chile prestaram assistência alimentar e apoio a idosos, pessoas com deficiência e crianças. Medidas abrangentes também foram tomadas para distribuir produtos básicos e alimentos. No Chile, os municípios também ofereceram apoio por meio da distribuição de produtos de saúde, prestação de serviços de acomodação, prestação de serviços funerários e pagamento de serviços básicos. Os governos subnacionais do México tomaram medidas semelhantes e, além de proporcionar apoio monetário direto e alimentos para populações vulneráveis, gestantes e lactantes, concederam crédito e microcrédito para pequenas e médias empresas, apoio para a aquisição de equipamentos e bolsas de capacitação.

Na Colômbia, a fim de dar apoio às famílias, foi decretada a possibilidade de que as entidades territoriais assumam parcial ou totalmente o pagamento do serviço de limpeza pública, levando em conta a disponibilidade de recursos para esse fim e a necessidade de priorizar alocações para pessoas de menor renda (Colômbia, 2020b). No Peru, os governos locais foram autorizados a realizar a aquisição e distribuição de gêneros de primeira necessidade da cesta básica familiar em favor da população em situação de vulnerabilidade (MEF, 2020d). Os gastos com saúde também foram aumentados por meio de doações aos governos regionais e a realocação das despesas para atendimento de emergência foi facilitada.

Na área de compras públicas, os estados brasileiros intensificaram o uso de transações on-line para aumentar a eficiência e transparência dos gastos e implementaram ações que facilitaram a comparação dos preços dos produtos essenciais.

Finalmente, no Caribe, o Banco de Desenvolvimento do Caribe (CARIBANK) concordou em proporcionar apoio para melhorar a capacidade dos governos locais de gerenciar e administrar recursos para enfrentar a pandemia.³

—○ Efeitos da pandemia nas receitas subnacionais

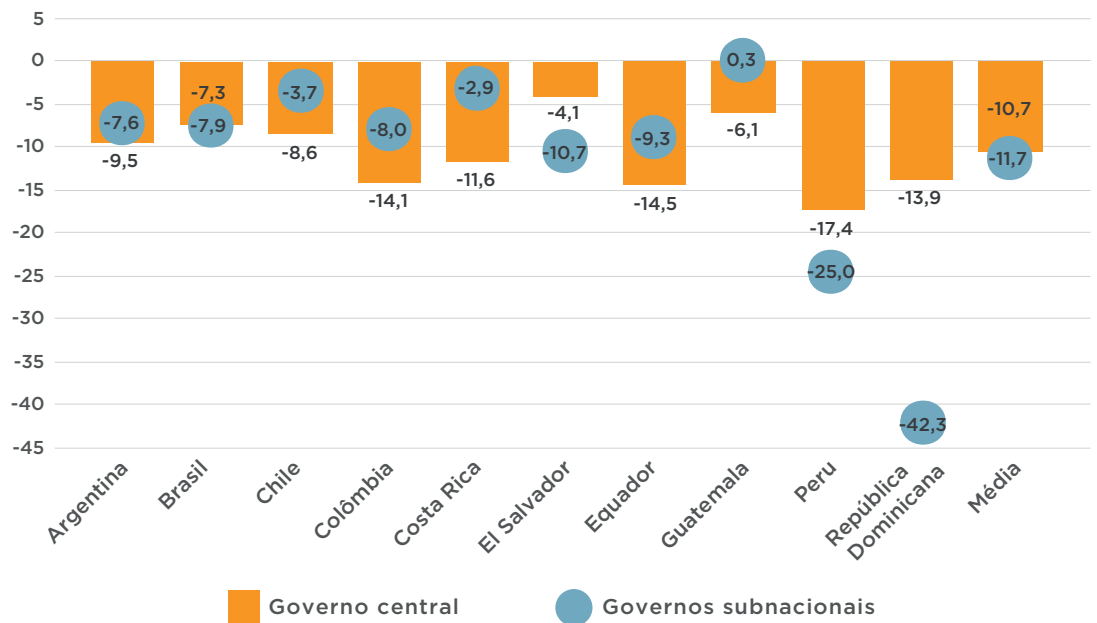
Outro efeito importante da pandemia tem sido a redução generalizada das receitas fiscais, tanto de governos centrais quanto subnacionais. No geral, as receitas fiscais dos governos centrais diminuíram ligeiramente menos do que as dos governos subnacionais (10,7% vs. 11,7%), embora com grandes diferenças entre os países e diferentes níveis de governo, dependendo de suas diferentes bases fiscais e capacidades de arrecadação, entre outros fatores (ver o Gráfico 2.1).

Na América Central, os municípios de El Salvador (que cobram principalmente taxas de serviços) registraram uma redução das receitas tributárias de cerca de 10,7% em relação a 2019. Por outro lado, os municípios da Guatemala apresentaram um leve

³ Ver o Fórum das Administrações Locais da Commonwealth (2020a).

aumento de 0,3% em termos reais. Em relação aos países andinos, os governos autônomos descentralizados do Equador apresentaram uma redução de 9,3%, enquanto as receitas fiscais dos governos locais do Peru foram reduzidas em 25%, tanto devido ao perdão dos impostos para parte das autoridades como a um menor cumprimento pelos contribuintes.

GRÁFICO 2.1 - América Latina (10 países): variação real das receitas fiscais dos governos nacionais e subnacionais, 2019-2020 (em percentuais)



Fonte: elaboração própria com base em números oficiais dos países e FMI (2021).

Nota: os dados de inflação para o cálculo das variações reais vêm do banco de dados do FMI (2021).

Nos países do Cone Sul, as receitas próprias das províncias da Argentina diminuíram mais de 7% em relação a 2019. No Brasil, os governos subnacionais registraram queda de 8%. Destaca-se o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), cuja arrecadação foi reduzida em 5,4%, enquanto as demais receitas fiscais estaduais, assim como as municipais, o fizeram em maior proporção. A redução relativamente moderada do ICMS deve-se à proliferação do comércio digital decorrente da pandemia. A receita tributária dos municípios chilenos diminuiu 3,7%. Com relação ao imposto sobre a propriedade, evidências preliminares sugerem que em vários países os municípios foram menos afetados do que o governo central devido aos mecanismos de pagamento antecipado desse imposto. Isso permitiu que os municípios recolhessem os valores previstos nos dois primeiros meses do ano, antes que as medidas de quarentena e confinamento comessem a ser decretadas em março de 2020. Em geral, foram observados efeitos diferenciados entre as receitas tributárias e não tributárias, com maior redução destas últimas.

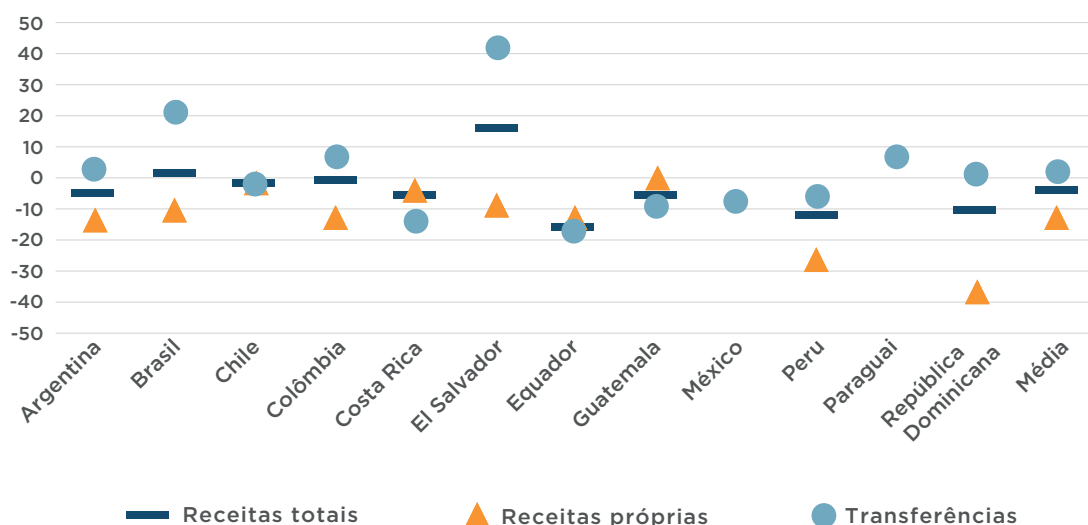
O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS DOS GOVERNOS NACIONAIS

Nesse cenário complexo, as transferências do governo central contribuíram em muitos países para a manutenção do nível de receita necessário para conter os efeitos socioeconômicos da pandemia e reativar as economias locais. As ações dos governos centrais para manter volumes programados de transferências para governos subnacionais incluem a realocação de despesas do governo central no Brasil, Chile e Honduras; a flexibilização dos critérios para o uso de royalties em investimentos para enfrentar a emergência na Colômbia, e o uso de instrumentos de estabilização de receita para manter o fluxo de transferências para governos subnacionais, como foi feito no México por meio do Fundo de Estabilização da Receita das Entidades Federativas (FEIEF) (OCDE, 2020a; Radics e Rodríguez Ramírez, 2020).

Em geral, os governos nacionais tomaram medidas para preservar o fluxo de transferências para os governos subnacionais com base em suas capacidades fiscais. No entanto, as transferências diminuíram em alguns países da região em relação a 2019. No Equador e na Costa Rica as transferências para governos subnacionais caíram 17,2% e 13,7%, respectivamente. Na Guatemala, México e Chile, essa fonte de receitas contraiu-se em menor grau, ou seja, 8,9%, 7,7% e 1,7%, nessa ordem.

Em contrapartida, devido à recuperação das receitas fiscais no segundo semestre de 2020, no Uruguai e na República Dominicana foi possível manter o fluxo de transferências em termos reais e o mesmo aconteceu na Argentina, onde as transferências de origem nacional aumentaram 2,6% em termos reais. As maiores variações foram observadas na Colômbia, Paraguai, Brasil e El Salvador, onde as transferências do governo central registraram aumentos reais de 6,5%, 6,8%, 21,2% e 42,3%, respectivamente. No caso específico do Paraguai o aumento deveu-se, em parte, à aprovação da Lei nº 6.641, que autorizou transferências especiais para os departamentos (nível intermediário) (Paraguai, 2020). No caso do Brasil, o aumento deveu-se à necessidade de financiar os gastos com saúde por parte dos governos subnacionais. Na Colômbia, o aumento deveu-se principalmente às transferências de capital para os governos municipais (ver o Gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2 - América Latina (12 países): variação real das receitas totais, receitas próprias e transferências dos governos subnacionais, 2019-2020 (em percentuais)



Fonte: elaboração própria com base em FMI (2021).

Nota: os dados de inflação para o cálculo das variações reais vêm do banco de dados do FMI (2021).

RESPOSTAS DOS GOVERNOS INTERMEDIÁRIOS E LOCAIS À PANDEMIA DO LADO DAS RECEITAS PÚBLICAS

As medidas mais frequentes adotadas pelos governos subnacionais baseiam-se na facilitação do cumprimento do pagamento de impostos, taxas e serviços públicos por meio de parcelamento, prorrogação de prazos e moratórias, entre outros. Em relação aos benefícios destinados às famílias, no Chile foram prorrogados os prazos para a renovação das licenças de circulação. No Brasil, os governos estaduais e municipais concederam diversas prorrogações e isenções relativas ao pagamento de alguns impostos e serviços públicos a grupos vulneráveis, como a isenção da cobrança do ICMS sobre a conta de energia elétrica e a suspensão – e até mesmo proibição – do corte do fornecimento de água tratada e energia elétrica. No Equador, empresas de água potável e energia elétrica suspenderam os cortes por falta de pagamento durante o estado de emergência. Na maioria dos estados do México, foram implementadas medidas para perdoar e adiar o pagamento do imposto sobre o controle de veículos e, como nos municípios, foram suspensas ou concedidas facilidades para o pagamento de imposto sobre a propriedade ou serviços públicos, como água potável.

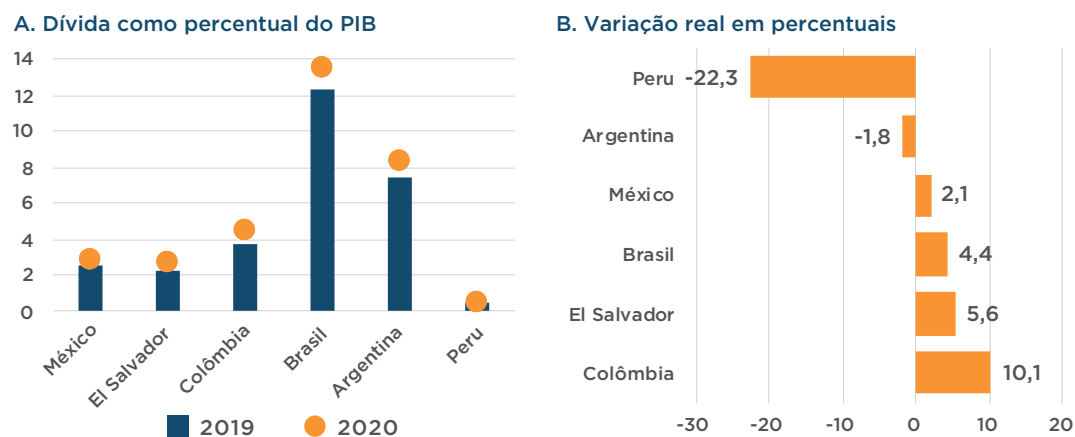
No caso das empresas, a maioria dos estados brasileiros aplicou medidas de apoio financeiro, entre as quais destacam-se a prorrogação, o perdão e o desconto do pagamento do ICMS. No México, os governos estaduais ofereceram isenções e prorrogações às micro, pequenas e médias empresas para o pagamento de impostos subnacionais, principalmente o imposto sobre a folha de pagamento. Créditos de baixo custo também foram oferecidos para a reativação produtiva.

A dívida subnacional em face da emergência e do relaxamento das regras fiscais

De acordo com as informações disponíveis, os níveis de endividamento dos governos subnacionais da região apresentaram um aumento generalizado em relação a 2019. Isso se explica, em parte, pelo relaxamento das regras fiscais subnacionais (Peru, Brasil), pela necessidade de ampliação da capacidade hospitalar (México) ou pelo ciclo eleitoral (Brasil).

As maiores variações foram registradas no Brasil e na Colômbia, onde a dívida de 2020 aumentou 1,1 e 0,7 pontos percentuais do PIB, números que em termos reais representaram, respectivamente, um aumento de 4,4% e 10,1% em relação a 2019. Em El Salvador a dívida dos municípios subiu 0,4 ponto do PIB, equivalente a um aumento de 5,6% em termos reais. Esse aumento deveu-se, em grande parte, à consolidação e reestruturação dos passivos (refinanciamento da dívida com fornecedores e obtenção de períodos de carência acompanhados de aumentos nos níveis de endividamento) e, em menor grau, a projetos de infraestrutura (Ministério da Fazenda de El Salvador, 2021). Na Argentina, os níveis de endividamento das províncias aumentaram 0,8 ponto do PIB em relação a 2019, o que em termos reais corresponde a uma redução de 1,8% (considerando a forte contração do PIB em 2020). No México, a dívida subnacional (estados e municípios) aumentou 0,3 ponto do PIB, com variação real de 2,1% em relação a 2019. Por fim, a dívida dos governos regionais e locais do Peru diminuiu consideravelmente 22,3% em termos reais, o que é explicado principalmente pela redução do volume de endividamento do Município de Lima (ver o Gráfico 2.3).

GRÁFICO 2.3 - América Latina (seis países): dívida e variação real, 2019-2020 (como percentual do PIB e em percentuais)



Fonte: elaboração própria com base em números oficiais dos países e FMI (2021).
Nota: os valores do PIB são a preços atuais.

Diversas ações também têm sido observadas na área de flexibilização das regras fiscais vigentes em nível subnacional. No Peru, o Decreto de Urgência nº 024-2021 suspende as disposições contidas no Quadro de Responsabilidade Fiscal e Transparência dos Governos Regionais e Locais no que diz respeito a medidas corretivas do descumprimento das normas fiscais, bem como a disposição complementar que

estabelece o cumprimento das regras fiscais como exigência para a celebração de contratos de parceria público-privada ou convênios de obras por impostos. Ao mesmo tempo, foi estabelecida uma exceção ao limite máximo determinado para a incorporação de receitas públicas mais elevadas a partir de fontes de financiamento que não sejam os recursos regulares, como os royalties de mineração, para que esses recursos sejam destinados à prevenção, controle, diagnóstico e tratamento da doença por coronavírus. (Peru, 2021). O artigo 21 da Lei nº 27.591 do orçamento de 2021 da Argentina suspende os limites estabelecidos no Regime Federal de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito à utilização do produto da venda de ativos fixos nas despesas correntes e endividamento (Argentina, 2020). No Brasil, medidas foram tomadas para suspender os pagamentos de serviços da dívida dos governos subnacionais com o governo central e analisar a possibilidade de esses governos renegociarem o pagamento da dívida com os bancos. No Equador, a Lei Orgânica de Apoio Humanitário para combater a crise sanitária derivada da COVID-19 estabelece a possibilidade de aumentar os limites de endividamento dos governos subnacionais para projetos de gestão de água potável, esgotos e resíduos sólidos integrais e projetos de desenvolvimento rural, no prazo de três anos após o fim do estado de exceção devido à COVID-19 (Equador, 2020c).

—○ A transparência das medidas de apoio à população

Esta seção considera diversas experiências em termos de compilação e divulgação das diferentes ações que os governos subnacionais da região realizaram ao longo de 2020. Destacam-se os casos do Brasil, Peru, Guatemala e México.

No Brasil, o Tesouro Nacional compila as medidas de gastos que os governos subnacionais têm implementado para atenuar os efeitos da pandemia sobre a população. Além disso, a equipe de finanças públicas da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) realizou levantamentos entre a população para examinar as ações dos governos estaduais e federal diante da emergência sanitária no âmbito do projeto Observatório da Política Fiscal. As ações implementadas vão desde o confinamento e assistência financeira às empresas até a distribuição de cestas básicas, prorrogação do pagamento de serviços públicos, compra de materiais médicos e contratação de pessoal de saúde, entre outras medidas pertinentes.⁴

No Peru, o Ministério da Economia e Finanças apresenta informações orçamentárias relacionadas à COVID-19 no módulo de Consulta Amigável do Portal da Transparência Econômica, no qual, há 15 anos, o governo peruano apresenta informações em tempo real sobre a execução orçamentária detalhada em nível de rubrica orçamentária. O site dedicado à COVID-19 inclui um painel de acompanhamento orçamentário que vincula todos os decretos de emergência, decretos supremos e o orçamento reorientado às instituições, com seu respectivo impacto orçamentário. Entre outras classificações, é possível analisar o orçamento por instituição executora, governo regional, município, distrito de execução, programa, classificação econômica e classificação funcional.

No Portal da Transparência Orçamentária da Guatemala, a Diretoria de Assistência à Administração Financeira Municipal (DAAFIM) apresenta informações em tempo real sobre despesas municipais por departamento, objeto de despesa, classificação

⁴ Veja <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/> [online].

funcional, projeto, programa e atividade. No contexto atual, isso possibilita analisar as mudanças em relação ao orçamento e as novas medidas que os governos locais adotaram para conter os efeitos da pandemia.⁵

Por fim, no México, o Laboratório Nacional de Políticas Públicas (LNPP), iniciativa do Centro de Pesquisa e Ensino Econômico (CIDE) e do Conselho Nacional de Políticas Públicas, Ciência e Tecnologia (CONACYT), desenvolveu o Projeto Federalismo na COVID, que coleta, analisa e facilita a compreensão das informações sobre saúde, medidas fiscais, trabalhistas, econômicas e sociais implementadas pelos governos estaduais para lidar com a pandemia. Esse projeto compreende uma plataforma interativa sobre políticas estatais, inclusive uma análise de medidas sociais, econômicas e regulatórias. Também foi publicada uma série de trabalhos que expõem o conjunto de medidas de política econômica e social anunciadas pelos 32 estados do México desde o início da pandemia. Outro produto relevante do Federalismo na COVID são mapas interativos para a localização de programas por estado.

—○ Resultados preliminares 2021

No fechamento desta publicação (março de 2022), dois países - Chile e Peru - foram identificados com informações sobre os fluxos fiscais dos governos subnacionais para todo o exercício de 2021. No caso do Chile, foi possível apreciar um crescimento em termos reais de 2,2% das despesas totais, impulsionadas principalmente pelas despesas de capital (7,1%), e um aumento de 3,9% nas receitas, principalmente devido ao aumento de 6,5% nas receitas próprias, o que representa um retorno aos níveis pré-pandemia. No caso do Peru, as despesas aumentaram 7,9% em termos reais, impulsionadas principalmente pelo aumento das despesas de capital (27,4%), enquanto o das receitas foi de 7,6%, induzido pela recuperação das receitas próprias (27,4%). As taxas de crescimento dessas variáveis observadas em 2021 são proporcionais às quedas observadas no exercício de 2020, sugerindo que os fluxos estão voltando aos níveis pré-pandemia.

Além do Chile e do Peru, foram identificadas informações sobre transferências de governos nacionais para seus governos subnacionais em outros cinco países (Quadro 2.2). Nesses países, as transferências para governos subnacionais em 2021 voltaram aos níveis pré-pandemia. Nesse sentido, em países como Chile, Costa Rica, México e Peru, onde as transferências foram reduzidas em 2020, observou-se uma recuperação desses recursos durante 2021. Por outro lado, no Brasil, onde as transferências tiveram um aumento acentuado em 2020, observou-se uma ligeira redução em 2021. Finalmente, os casos da Argentina, que apresenta um crescimento em termos reais em 2020 e, em maior medida, em 2021, e do Equador, que apresenta uma redução significativa em termos reais em 2020 e uma queda menor em 2021.

⁵ Veja <https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/gobiernos-locales/> [online].

TABELA 2.2 - Taxas de variação real nas transferências para governos subnacionais, 2019-2020 e 2020-2021 (em percentuais)

PAÍS	2019-20	2020-21
Argentina	2,6	12,0
Brasil	21,2	-2,0
Costa Rica	-13,7	8,0
Chile	-1,7	1,0
Equador	-17,2	-1,9
México	-7,7	0,1
Peru	-5,6	5,0

Fonte: cálculos próprios baseados em fontes nacionais.

Nos casos da Argentina e do Equador, foram identificadas informações consolidadas dos fluxos fiscais subnacionais para o terceiro trimestre de 2021. Em relação ao mesmo período de 2020, a Argentina apresentou aumento de despesas e receitas de 5,8% e 10,3%, respectivamente, enquanto no caso do Equador as despesas e receitas aumentaram 9,3% e 2,1%, respectivamente.

O futuro das finanças públicas subnacionais na pós-pandemia: eixos de ação

A pandemia está tendo um forte impacto nas finanças subnacionais da América Latina e do Caribe. Por causa de seus efeitos, os governos subnacionais da região sairão dessa crise com maiores necessidades de gastos e dependência de transferências (que já era alta antes da pandemia), uma baixa alocação de recursos para o investimento público (diante das crescentes necessidades de infraestrutura) e uma necessidade maior de melhorar a eficiência dos gastos e redobrar esforços para mobilizar receitas próprias, especialmente à medida que os governos centrais retiram seus estímulos transitórios. Nesse sentido, eles terão menos espaço fiscal para tomar empréstimos, o que tornará necessário fortalecer alguns quadros de responsabilidade fiscal, segundo o país. Como efeito adicional da pandemia, as disparidades econômicas e fiscais entre os governos subnacionais estariam aumentando em alguns países, de modo que há espaço para criar ou fortalecer mecanismos de coordenação intergovernamental e fortalecer a natureza redistributiva dos sistemas de transferência com o objetivo de equalização fiscal. Além disso, permanecerão os desafios tradicionais do setor subnacional da região, vinculados a baixos níveis de capacidade, transparência e prestação de contas. Tudo isso cria motivação para enfrentar uma reforma estratégica das relações fiscais intergovernamentais, que inclui as seguintes linhas de ação:

i) Priorização das despesas. A deterioração dos resultados fiscais nos níveis nacional e subnacional em toda a região exigirá melhor priorização dos gastos em duas dimensões. Por um lado, a anunciada redução gradual das transferências recebidas por muitos governos subnacionais no contexto da resposta a emergências, bem como as medidas de estímulo dos próprios governos subnacionais, aponta para a necessidade de melhorar a eficiência técnica das despesas (melhor aproveitamento dos recursos disponíveis). Por outro lado, dada a redução geral do investimento público subnacional, a eficiência da alocação de despesas torna-se relevante,

referindo-se precisamente à preservação da alocação de itens das despesas, como infraestrutura ambientalmente sustentável que contribui para o crescimento econômico e redução das lacunas de desenvolvimento socioeconômico.

ii) Fortalecimento da mobilização de recursos próprios dos governos subnacionais.

A consolidação fiscal subnacional exigirá maiores iniciativas de mobilização de receitas próprias. Os governos subnacionais da América Latina e do Caribe arrecadam pouco, especialmente em impostos tipicamente subnacionais, como o imposto sobre a propriedade, cuja média regional é de pouco mais de um terço em relação aos países da OCDE (0,4% vs. 1,1% do PIB) (Fretes et al., 2018). Para isso, acrescentam-se as medidas de estímulo fiscal adotadas por muitos governos subnacionais, que também afetaram a arrecadação e terão que ser retiradas gradualmente. Além das iniciativas tradicionais, ligadas à melhoria das capacidades da administração tributária subnacional, surgem oportunidades vinculadas ao aumento de incentivos para que as autoridades subnacionais mobilizem receitas próprias, à redução da distorção de impostos e despesas e à consideração de novas fontes de receita subnacional, como impostos sobre o congestionamento urbano, considerando seu impacto na reativação econômica.

iii) Reforma dos sistemas de transferência para governos subnacionais com vistas à redução das desigualdades territoriais.

A pandemia está ampliando a desigualdade territorial na região e destacando o potencial redistributivo das transferências que, como observado no Capítulo 1, é limitado. A agenda de reformas dos sistemas de transferência inclui a introdução progressiva de transferências de equalização, a melhoria das transferências condicionais, o uso de transferências vinculadas aos recursos naturais para compensar os custos da atividade extrativista e a redução gradual das transferências discricionárias. Isso deve ser acompanhado pelo desenvolvimento da capacidade técnica no nível central do governo para a concepção e implementação de melhores sistemas de transferência, bem como no nível dos governos subnacionais, para o uso eficiente e transparente desses recursos. Ao mesmo tempo, devem ser criados espaços de diálogo e estratégias de comunicação com os diferentes atores relacionados a esse tipo de reformas, que são politicamente complexas.

iv) Acesso responsável aos mercados de financiamento.

Embora o endividamento total médio dos governos subnacionais da região seja, em termos gerais, relativamente baixo na comparação internacional, a pandemia reduzirá o espaço fiscal para empréstimos e vários governos subnacionais com problemas crônicos de dívida precisarão reestruturar seus passivos. No entanto, a recuperação oferece a oportunidade de melhorar, com base em boas práticas, a regulação e o monitoramento do endividamento subnacional. Por um lado, haverá espaço para a reforma dos quadros de responsabilidade fiscal subnacionais, com vistas à proteção do investimento público, incorporação de fundos de estabilização subnacional e redução dos limites vinculados às despesas correntes e ao volume e serviço de dívida. Por outro lado, o governo central pode criar ou reformar, conforme apropriado, o marco regulatório adequado para que os governos subnacionais tenham acesso responsável aos mercados de financiamento. Para isso, é essencial continuar melhorando a transparência financeira subnacional de modo a permitir o monitoramento completo, confiável e oportuno. Os marcos regulatórios devem

incentivar os governos subnacionais a acessar financiamentos competitivos com base no seu próprio risco de crédito, com sistemas eficazes de alerta antecipado que salvaguardem a responsabilidade fiscal subnacional. A inclusão de cláusulas de escape automáticas diante de choques externos imprevisíveis também pode ser considerada para reduzir a discricionariedade dos quadros de responsabilidade fiscal subnacional.

v) Fortalecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental e capacidades institucionais nos níveis central e subnacional. A pandemia destacou a necessidade de fortalecer mecanismos de coordenação intergovernamental e, por sua vez, definir claramente a divisão das competências entre os níveis de governo. Isso será necessário para desenvolver planos de ação de resposta articulados para futuras pandemias, semelhantes aos mecanismos de coordenação que já existem em muitos países para desastres naturais. Por outro lado, oferece a oportunidade de fortalecer tanto os órgãos de governo no nível central, quanto os próprios governos subnacionais e as entidades que os agrupam, para melhorar a sua capacidade de propor, analisar e implementar, de forma coordenada, medidas em áreas relevantes para a agenda de reformas das relações fiscais intergovernamentais. Além das linhas de ação anteriores, essa agenda inclui o fortalecimento das capacidades dos governos subnacionais de gerir seus serviços, sistemas administrativos, receitas e endividamento, bem como a sua transparência e capacidade de prestar contas.

Referências

- Abrucio, F. e outros (2020), "Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental", *Revista de Administração Pública (RAP)*, vol. 54, N° 4.
- Allain-Dupré, D., C. Hulbert e M. Vincent (2017), "Subnational infrastructure investment in OECD countries: trends and key governance levers", *OECD Regional Development Working Papers*, N° 5 Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).
- Almeida, M. e S. Burgos (2016), "El sistema de transferencias intergubernamentales y el ciclo económico ante la volatilidad de los ingresos petroleros en el Ecuador", documento apresentado nas V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Compostela, 5 e 6 de outubro.
- Ardanaz, M. e N. Tolsá (2016), "A subnational resource curse? Revenue windfalls and the quality of public spending in Colombian municipalities", documento apresentado nas V Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Santiago de Compostela, 5 e 6 de outubro.
- Argentina (2020), "Ley N.º 27.591", *Boletín Oficial de la República Argentina*, N° 34.540, Buenos Aires, 14 de dezembro.
- Bello-Gómez, R. e P. Sanabria-Pulido (2021), "The costs and benefits of duality: Colombia's decentralization and the response to the COVID-19 pandemic", *Revista de Administración Pública (RAP)*, vol. 55, N° 1.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2021a), "Green Bond Transparency Platform", 2021a [on-line] <https://www.greenbondtransparency.com/issuer-profile/?handle=41a17d74786c4652b5af2302192dc159>.
- _____ (2021b), "Informe macroeconómico del BID: reformas fiscales clave para recuperación post pandemia", 20 de março [on-line] <https://www.iadb.org/es/noticias/informe-macroeconomico-bid-reformas-fiscales-clave-para-recuperacion-post-pandemia>.
- Brollo, F. e outros (2013), "The political resource curse", *The American Economic Review*, vol. 103, N° 5.
- Carrión, F. (2016), "La ciudad y su gobierno en América Latina", *Procesos urbanos en acción: ¿desarrollo de ciudades para todos?, Volumen III*, P. Abramo, M. Rodríguez e J. Erazo (coords.), Quito, Ediciones Abya-Yala/Universidade Federal do Rio de Janeiro/Universidad Politécnica Salesiana/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Cejudo, G. e outros (2020), "Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?", Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP), 8 de outubro [on-line] <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____ (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, 8 de julho.
- _____ (2020), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/ PUB.2020/6-P), Santiago.
- Colômbia (2020a), "Ley N.º 2.056 de 2020", *Diario Oficial*, N° 51.453, Bogotá, 30 de setembro.
- Colômbia _____ (2020b), "Decreto Legislativo N.º819 de 2020", *Diario Oficial*, N° 51.335, Bogotá, 4 de junho.
- Equador (2020), "Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19", *Registro Oficial*, N° 229, suplemento, Quito, 22 de junho.
- _____ (2010a), "Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización", *Registro Oficial*, N° 303, suplemento, Quito, 19 de outubro.
- Filhas, R. e L. Harper (2007), "Reformas de descentralização fiscal e política", *O Estado da Reforma do Estado na América Latina*, E. Lora (ed.), Washington, D.C., Stanford University Press/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2021), World Economic Outlook Database, abril [on-line] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.
- Fórum das Administrações Locais da Common wealth (2021), "Jamaica" [on-line] <https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/jamaica/>.
- Frente Nacional de Prefeitos (2021), *Anuário Multicidades: Finanças dos Municípios do Brasil*, Brasília.
- Fretes, V., C. Pessino e D. Rossignolo (2021), *Gender Equality in Latin America and the Caribbean: What Do Taxes Have to Do with It?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no prelo.
- Fretes, V. e outros (2018), "Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales", Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) [on-line] <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1695735402-16>.
- Gadenne, L. (2017), "Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 9, N° 1, janeiro.
- Gómez Sabaini, J. e J. Jiménez (2017), "La tributación en los gobiernos subnacionales", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, J. Gómez Sabaini, J. Jiménez e R. Martner (eds.), Libros de la CEPAL, N°142(LC/PUB.2017/5-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).
- Jiménez, J., A. Muñoz e A. Radics (2021), "Desigualdad regional, recursos naturales e igualación fiscal subnacional en América Latina", no prelo.
- LaForge, G. (2021), "The needs of the many: Colombia responds to COVID-19, 2020", *Global Challenges COVID-19*, Trustees of Princeton University [on-line] https://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/Colombia_Covid%20Final.pdf.
- Martínez, L. (2019), "Sources of revenue and government performance: evidence from Colombia" [on-line] <https://app.scholarsite.io/luis-martinez/articles/sources-of-revenue-and-government-performance-evidence-from-colombia>.
- MEF (2020), "Lineamientos en materia presupuestal en el marco de la emergencia COVID-19" [on-line] https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/lineamiento_covid.pdf.
- Ministério da Fazenda de El Salvador (2021), *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal al 31 de dezembro de 2020* [on-line] <https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-.pdf>.

- Muñoz, A., E. Pineda e A. Radics (eds.) (2017), *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2021a), "Intergovernmental relations and the COVID-19 crisis: early lessons", Paris, no prelo.
- _____ (2021b), OECD. Stat [banco de dados on-line] <https://stats.oecd.org/>.
- _____ (2021c), Banco de dados de descentralização fiscal da OCDE [on-line] <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>.
- _____ (2020a), "COVID-19 and fiscal relations across levels of government", *Medidas Políticas Clave de la OCDE ante el Coronavirus (COVID-19)*, 31 de julho [on-line] <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-fiscal-relations-across-levels-of-government-ab438b9f/>.
- _____ (2020b), "Cities policy responses", *Medidas Políticas Clave de la OCDE ante el Coronavirus (COVID-19)*, 23 de julho [on-line] https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/cities-policy-responses_fd1053ff-en.
- _____ (2018a), "Subnational governments in OECD countries: key data", Paris [on-line] <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e outros (2020), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*, Paris.
- _____ (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2016*, Paris.
- Organização das Nações Unidas (2019), *World Urbanization Prospects: the 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420), Nova York.
- Paraguai (2020), "Ley N.º 6.641 de apoyo financiero a los gobiernos departamentales para la reactivación económica y la ejecución de obras de infraestructura que generen fuentes de trabajo durante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del COVID-19", *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, Assunção, 18 de novembro [on-line] <http://silpy.congreso.gov.py/ley/143413>.
- Peru (2021), "Decreto de Emergência nº 024-2021", *El Peruano*, nº 159.114, Lima, 4 de março.
- Radics, A. e A. Rodríguez Ramírez (2020), "Gobiernos subnacionales y coronavirus: acciones y lecciones aprendidas de la región", *Recaudando Bienestar*, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) [texto de blog on-line] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/gobiernos-subnacionales-y-coronavirus-acciones-y-lecciones-aprendidas-de-la-region/>.
- Rioja Virtual*, "La Rioja y su bono verde, premiados a nivel internacional", 16 de abril de 2018 [on-line] <https://riojavirtual.com.ar/la-toma-del-bono-verde-riojano-premiado-a-nivel-internacional/>.
- Rodden, J. (2003), "Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government", *International Organization*, vol. 57, Nº 4.
- _____ (2002), "The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world", *American Journal of Political Science*, vol. 46, Nº 3, julho.
- Stein, E. (1998), "Fiscal decentralization and government size in Latin America", *Série Documentos de Trabajo* Nº 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Talvi, E. e outros (1997), *América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Trujillo, H., M. Bravo e P. Romo (2020), "(Des)coordinación en tiempos de pandemia", *Nexos*, 3 de abril [on-line] <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/descoordinacion-en-tiempos-de-pandemia/>.
- Weingast, B. (2009), "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, vol. 65, Nº 3.

