


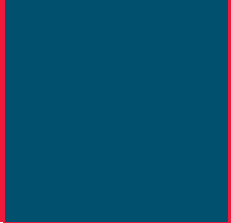

Autores

Huáscar Eguino

Axel Radics



Próximos pasos para a descentralização e os governos subnacionais na América Latina e Caribe

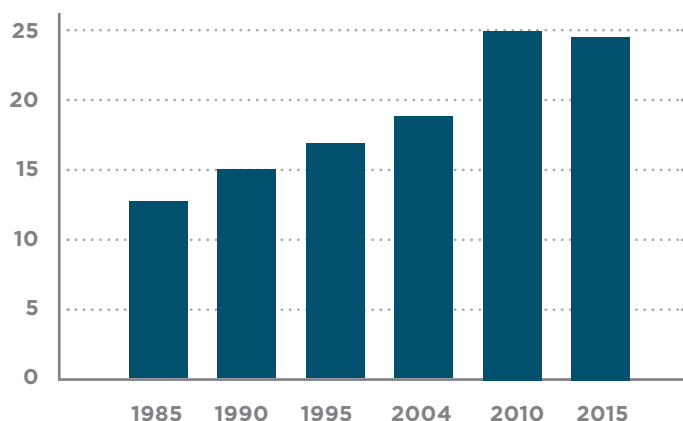


Áreas de
atuação para a
descentralização
e os governos
subnacionais na
América Latina e
no Caribe

A descentralização: conjunto de políticas que transferem responsabilidades, recursos e/ou poderes dos governos centrais para os governos subnacionais, traz a promessa de aproximar os governos aos cidadãos, facilitando uma alocação mais eficiente de recursos e aumentando a prestação de contas.

Na América Latina e no Caribe (ALC), desde os anos 1980, os governos subnacionais se tornaram cada vez mais importantes na provisão de bens e serviços públicos que são cruciais para o desenvolvimento econômico e social da região. Na verdade, a participação nos gastos públicos consolidados dos governos subnacionais quase dobrou entre 1985 e 2015, passando de 13% para 25%.

Gráfico 1. Despesas públicas na América Latina e Caribe: governos subnacionais como percentual do total governamental



Fonte: Informe de progreso económico y social (IPES): América Latina tras una década de reformas. BID. Daughters, R. y L. Harper. 2007. Fiscal and Political Decentralization Reforms, in: E. Lora (2007), The State of State Reform in Latin America, Stanford, CA: Imprenta de la Universidad de Stanford. Pesquisa de especialistas do BID, Estatísticas de Finanças Públicas do FMI, e Plataforma de Informação Fiscal Subnacional do BID.

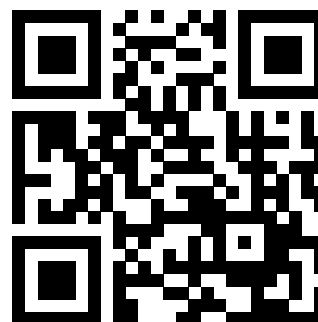
Atualmente, a região possui aproximadamente 17.500 governos subnacionais, dos quais 400 representam níveis governamentais intermediários. O restante desse total é composto por municípios. Nos maiores países da região, os governos subnacionais são responsáveis por fornecer serviços de educação e saúde, o que resulta em consequências importantes para o tamanho do setor público subnacional.

O BID presta muita atenção ao processo de descentralização da região, dado o seu potencial de contribuir ao desenvolvimento, e tem implementado diversos projetos e produzido produtos de conhecimento para ajudar a América Latina e Caribe a aproveitar melhor as vantagens de aproximar os governos com seus cidadãos, tomando em conta a mitigação de seus potenciais riscos.

Para maximizar o seu impacto no desenvolvimento, a cada três anos o BID prepara um documento estratégico sobre como apoiará os processos de descentralização na região e como pode contribuir ao fortalecimento das capacidades dos governos subnacionais. Este documento, denominado **Marco Setorial de Descentralização e Governos Subnacionais** (em inglês, Decentralization and Subnational Governments Sector Framework) resume a evidência internacional mais recente sobre o tema; faz uma análise das últimas tendências, avanços e desafios da descentralização na ALC; apresenta a experiência e o valor agregado do BID no setor; e descreve as principais áreas de trabalho do Banco para os próximos anos.

Este documento estratégico é uma referência importante para informar qualquer profissional de desenvolvimento sobre como a descentralização está avançando na ALC, e para conhecer onde é mais conveniente investir os recursos limitados para gerar um maior impacto. Nos seguintes parágrafos brindamos um resumo das principais mensagens deste documento.

Para mais informações sobre nosso Quadro Setorial de Descentralização e Governos Subnacionais, visite www.iadb.org/gestaofiscal



Evidências internacionais: o que é necessário saber

Qual é o impacto da descentralização para o desenvolvimento?

As evidências internacionais são escassas e seus resultados são heterogêneos. Os benefícios decorrentes da descentralização variam amplamente, uma vez que esse é um processo sujeito a circunstâncias históricas e a fatores relacionados à economia política de cada país. A atenção dada aos detalhes relacionados à implementação e ao escopo, ao sequenciamento das atividades e à velocidade das reformas, juntamente com os fatores vinculados ao planejamento institucional, é crucial para ajudar a melhorar a alocação de recursos e a transparência no nível subnacional.

Gráfico 2 (Infográfico): 6 lições sobre descentralização para os formuladores de políticas públicas.

No entanto, há lições importantes a serem aprendidas com as experiências de outros países e regiões para garantir que os governos ofereçam melhores serviços aos cidadãos e sejam mais eficientes e responsáveis por suas ações. Primeiramente, deve haver uma definição clara sobre as responsabilidades referentes às despesas e à prestação de serviços por parte de cada nível governamental. Em segundo lugar, os governos subnacionais devem possuir suas próprias fontes de receita para que possam cumprir suas responsabilidades. Em terceiro lugar, as transferências intergovernamentais devem ser coordenadas para eliminar adequadamente a lacuna entre as despesas e as receitas próprias em nível local, bem como para ajudar a compensar os governos subnacionais menos desenvolvidos. Em quarto lugar, os governos subnacionais devem desenvolver suas capacidades de gestão e serem capazes de utilizar a tecnologia da informação para cumprir suas responsabilidades. Em quinto lugar, há a necessidade de criar mecanismos que facilitem a transparência e a prestação de contas no nível subnacional. E por último, um marco de responsabilidade fiscal deve ser criado para promover a sustentabilidade das contas públicas entre os governos subnacionais.



Desafios e avanços na América Latina e no Caribe

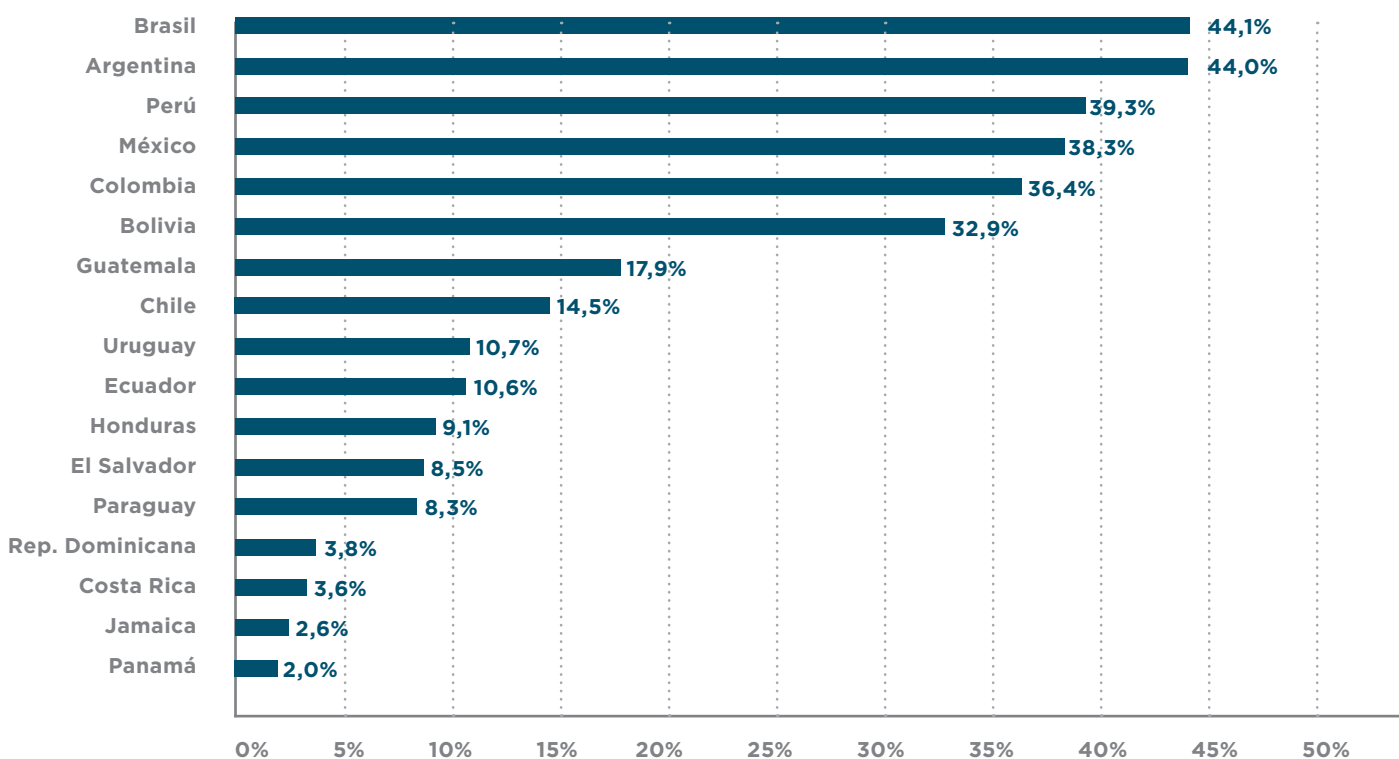
Nas últimas três décadas, praticamente todos os países da ALC fizeram esforços para aproximar seus governos dos cidadãos por meio de uma maior descentralização para governos subnacionais e/ou da desconcentração territorial do governo central.

Como parte desse progresso, nos últimos três anos o Chile e o Panamá deram início a seus esforços de descentralização. Em 2015, o Panamá promulgou uma lei que descentraliza a administração pública, enquanto o Chile reformou sua Constituição no final de 2016 para permitir a eleição democrática de governadores regionais a partir de 2020. O México e a Argentina

reforçaram as regulamentações para garantir um maior compromisso com a responsabilidade fiscal dos governos subnacionais. Enquanto isso, o crescimento do setor público subnacional da região andina se estagnou devido à redução nas transferências ligadas às indústrias extrativistas após o fim do boom das commodities.

O nível de descentralização varia enormemente na região. Enquanto mais de 40% dos gastos consolidados no Brasil e na Argentina foram registrados no nível subnacional em 2015, o total equivalente na Costa Rica e em Jamaica ficou abaixo de 5%.

Gráfico 3: Participação dos gastos dos governos subnacionais em 2015. (como % do gasto total do governo)



Fontes: pesquisa com especialistas do BID, Estatísticas de Finanças Governamentais do FMI e plataforma de informações fiscais dos governos subnacionais do BID.

Em geral, os países da região podem ser classificados em três grupos:

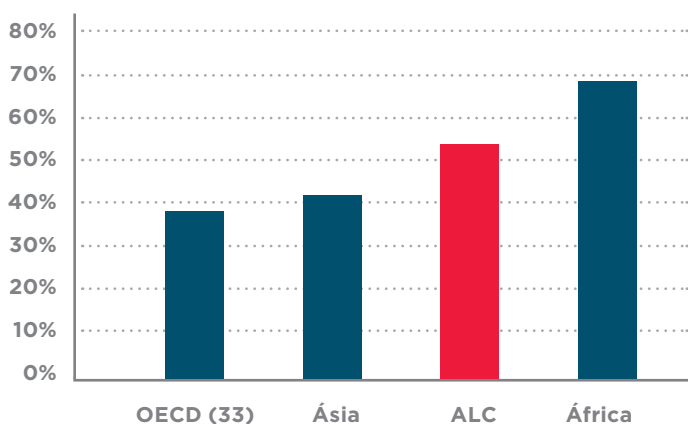
Federais, como Argentina, Brasil e México;

Unitários com alto nível de descentralização, como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru;

Unitários com menor nível de descentralização, como Chile, Paraguai, Uruguai e as nações da América Central e do Caribe.

Os governos subnacionais da região ainda têm uma alta dependência de transferências para financiar seus gastos, o que reduz os incentivos em prol da prestação de contas e da gestão eficiente. Além disso, eles estão sujeitos a arranjos intergovernamentais deficientes que carecem de definições adequadas quanto às responsabilidades relacionadas aos gastos e sobre como esses gastos serão custeados com as próprias fontes de receita. Os governos subnacionais também têm baixa capacidade institucional, o que afeta a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, bem como a transparência.

Gráfico 4: Transferências para governos subnacionais como percentual do financiamento para os gastos subnacionais nas diferentes regiões do mundo.



Fontes: Estatísticas de Finanças Governamentais do FMI, 2016.

Além desses problemas tradicionais, os governos subnacionais também enfrentam alguns desafios surgidos recentemente, como a adoção de novas tecnologias digitais para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços, o acesso a fontes de financiamento aliado à manutenção da responsabilidade fiscal, a abordagem das mudanças climáticas e um

melhor uso das transferências para promover um crescimento territorial equilibrado.

Oportunidades de intervenção

Dado este diagnóstico de descentralização na região, existem duas grandes oportunidades de intervenção:

Facilitar as condições para a melhora das capacidades institucionais e

Estruturar os incentivos para uma gestão subnacional mais eficiente e efetiva. Ambas medidas têm um grande potencial para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos da ALC.

Especificamente, devemos oferecer apoio a intervenções e mudanças que abordem sistematicamente as fragilidades institucionais do setor, que podem ser divididas em quatro áreas principais de atuação:

- 1 Fortalecer** as relações intergovernamentais;
- 2 Melhorar** a gestão de despesas e a prestação de serviços dos governos subnacionais;
- 3 Melhorar** a geração das fontes de receitas próprias e melhorar o acesso ao financiamento para governos subnacionais; e
- 4 Aumentar** a transparência e a prestação de contas.

Essas são as áreas em que o BID está concentrando suas intervenções no setor, de acordo com quatro princípios importantes.

O primeiro é focar no desenvolvimento das capacidades institucionais. O segundo: o Banco garante que suas intervenções reconheçam a natureza interdependente dos desafios do setor. Em terceiro lugar, é necessário considerar os incentivos de cada uma das partes interessadas. E quarto: os projetos do Banco serão implementados considerando o contexto local, como o grau de descentralização e as diferentes características dos governos subnacionais.





O que o BID
tem a oferecer?

O **Banco** vem mantendo uma posição privilegiada no apoio ao setor na região graças ao seu suporte contínuo e ao diálogo fluido com as autoridades nacionais e subnacionais, à ampla cobertura nacional, a um histórico de boas práticas e inovação e à alta capacidade técnica na área. Nas últimas três décadas, o setor respondeu por cerca de 10% de toda a carteira de empréstimos do Banco.

Entre 2015 e 2017, o Banco aprovou 12 empréstimos para descentralização e governos subnacionais, que totalizaram mais de US\$ 2 bilhões e destinaram-se a melhorar a gestão de gastos, os investimentos e a prestação de serviços, bem como a aprimorar a gestão dos impostos locais e o financiamento dos investimentos. O Banco também apoiou medidas para aperfeiçoar a gestão de dívidas, a transparência e a prestação de contas.

No mesmo período, o BID também aprovou 45 operações de cooperação técnica no valor aproximado de US\$ 30 milhões, que incluíram o apoio a reformas de descentralização no Chile, México e Panamá, bem como avaliações de diagnóstico e propostas para a melhoria da gestão financeira pública subnacional na Argentina, no México e na República Dominicana, além de inovações na gestão cadastral.

Gráfico 5: Apoio do BID a Governos Subnacionais (2015-2017)

Apoio do BID a Governos Subnacionais (2015-2017)

12 empréstimos que totalizaram mais de

US\$ 2 Bilhões

45 operações de cooperação técnica que totalizaram

US\$ 30 Milhões

O BID oferece uma equipe de especialistas altamente qualificados, com presença em campo e com profundo conhecimento das realidades locais. Como resultado, as intervenções do Banco são criadas sob medida para atender às necessidades específicas de cada país. Além disso, o Banco possui uma ampla gama de ferramentas que dão à instituição flexibilidade para apoiar diferentes tipos de intervenções no setor. Por exemplo: além de empréstimos para financiar projetos de larga escala, o Banco dispõe de recursos para financiar operações de cooperação técnica, para a criação de produtos para subsidiar a tomada de decisões políticas informadas e para a promoção do diálogo relacionado a políticas públicas para o intercâmbio de melhores práticas entre os tomadores de decisão.

Gráfico 6: (Infográfico): Vantagens Competitivas do BID no Setor.



Como o Banco mensura sua contribuição para o setor?

Para avaliar se nossos projetos ajudaram a promover os objetivos de descentralização na região, o BID leva em consideração quatro dimensões de sucesso:

- 1 Os arranjos intergovernamentais** devem melhorar a gestão pública subnacional.
- 2 Os governos subnacionais** aumentam a eficiência e a qualidade dos gastos e da prestação de serviços.
- 3 Os governos subnacionais** melhoram a coleta de receitas de fontes próprias e o acesso ao financiamento.
- 4 Os governos subnacionais** operam com maior transparência e responsabilidade de prestar contas.

Em resumo, no BID acreditamos que, para construir um melhor futuro para América Latina e Caribe, é fundamental administrar de maneira adequada o processo de descentralização e fortalecer os governos subnacionais da região. Bem administrada, a descentralização pode aproximar governos e cidadãos, e assim contribuir para a agenda de desenvolvimento da região e melhorar vidas.

Convidamos você a entrar para a nossa comunidade e compartilhar seus pensamentos sobre esse tópico. Inscreva-se em nosso blog :

[Blogs.iadb.org/recaudandobienestar](https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar)

Visite **www.iadb.org/gestaofiscal** para baixar o Marco Setorial de Descentralização e Governos Subnacionais do BID.



Mais informações

Huáscar Eguino,

Especialista Principal de Desenvolvimento Fiscal e Municipal
Coordenador do grupo de Descentralização e Governos Subnacionais

Axel Radics,

Especialista Sênior de Desenvolvimento Fiscal e Municipal

Romina Nicaretta,

Especialista Sênior de Comunicação

Andrés Cavelier,

Consultor em Comunicação

BIDFMM@iadb.org

Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C.
20577

www.iadb.org



www.iadb.org/gestaofiscal



Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.

