



Palácio Municipal de Quito, sede do Município do Distrito Metropolitano de Quito.

Em que e como os governos subnacionais gastam?



Nível e composição dos gastos dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe.



Rigidez orçamentária enfrentada pelos governos subnacionais.



Mecanismos para melhorar a qualidade dos gastos dos governos subnacionais.

3

Mensagens-chave

1

A descentralização na América Latina aumentou o gasto público administrado pelos governos subnacionais, embora ainda abaixo da média da OCDE. Países descentralizados, como Brasil e Argentina, têm uma alta proporção de gastos subnacionais, ao contrário de países centralizados, como Chile e Equador, onde o papel desses governos é mais limitado.

2

O nível de gastos per capita dos governos subnacionais é muito heterogêneo na região. Não obstante, em geral, os gastos per capita diminuem com o aumento da população, refletindo economias de escala.

3

Alguns países permitem que os governos subnacionais contraiam dívidas sem autorização ou garantia explícita do governo central, complementando essa opção com regras de sustentabilidade financeira. Essas regras incluem limites ao endividamento e à composição dos gastos, projeções financeiras validadas externamente para ações corretivas antecipadas e mecanismos de intervenção do governo central, incluindo controle de gastos, em caso de insolvência.

4

Os pisos de gastos em áreas-chave, como saúde e educação, podem melhorar a cobertura desses serviços básicos. No entanto, sua eficácia depende da qualidade da governança e da combinação de regulamentações com autonomia local no uso dos recursos.

5

As compras públicas representam uma parte importante dos gastos subnacionais e são vulneráveis a ineficiências e corrupção. Modalidades de compras competitivas, como acordos-referência e pregões, podem melhorar a eficiência reduzindo os custos excessivos e a discricionariedade. No entanto, também podem aumentar a rigidez administrativa, destacando a necessidade de um equilíbrio entre controle e flexibilidade, adaptado às capacidades locais.

6

As auditorias do governo central, especialmente quando realizadas de forma aleatória e independente, são ferramentas eficazes para reduzir a corrupção nos governos subnacionais. Os controles internos têm um potencial preventivo mais direto e podem ser eficazes se sua independência e profissionalização forem garantidas.

7

O financiamento baseado em resultados alinha os recursos com metas específicas, incentivando os governos subnacionais a maximizar a eficiência e o impacto de seus gastos públicos. Sua eficácia depende de fatores como autonomia para gerenciar fundos, suporte técnico para implementar políticas e definição clara de métricas de desempenho.

Em que e como os governos subnacionais gastam?¹

Introdução

O processo de descentralização na América Latina e no Caribe redefiniu o papel dos governos subnacionais, aumentando sua responsabilidade na prestação de serviços públicos e na gestão de recursos. Essa mudança levou a um aumento em sua participação no gasto público total, com variações importantes entre países e níveis de governo. Analisar como e em que esses governos gastam é fundamental para entender os avanços e desafios da descentralização, bem como suas implicações para o bem-estar da população e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Este capítulo explora a composição dos gastos subnacionais, destacando as diferenças entre países e níveis de governo. Os resultados obtidos devem ser interpretados no contexto das complexidades dos dados de finanças públicas subnacionais, que são descritos no quadro 3.1. O capítulo examina as prioridades dos governos regionais em setores como educação, saúde e proteção social, e as dos governos locais em áreas como gastos administrativos,

infraestrutura comunitária e habitação. Essas diferenças permitem identificar as atribuições e as prioridades associadas a cada nível de governo no âmbito da descentralização.

A autonomia na gestão do orçamento dos governos subnacionais é um aspecto fundamental da descentralização, pois permite que eles aloquem e gerenciem seus recursos de acordo com as prioridades locais. No entanto, também gera problemas de incentivo, uma vez que as autoridades subnacionais podem tomar decisões com foco no curto prazo, privilegiando sua popularidade e a possibilidade de serem reeleitas, acreditando que, se necessário, suas deficiências serão cobertas posteriormente pelo governo central. Isso pode se traduzir, por exemplo, em subinvestimento em infraestrutura, excesso de pessoal ou superendividamento.

¹ Este capítulo foi elaborado por Pablo Brassiolo e Rodrigo Cifuentes, com a assistência de Pedro Di Plácido e Rodrigo Fernández.

Quadro 3.1

Complexidades nos dados das finanças públicas subnacionais

As principais fontes de informação para analisar as finanças públicas subnacionais da América Latina e do Caribe são as execuções orçamentárias publicadas pelos governos nos sites dos ministérios das finanças ou de órgãos especializados. Por exemplo, no México, o Instituto Nacional de Estatística e Geografia, por meio do Sistema de Contas Nacionais, fornece dados fiscais dos estados e municípios. No Peru, o Ministério da Economia e Finanças publica informações detalhadas sobre a execução orçamentária dos governos regionais e locais. No Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional coleta dados fiscais dos estados e municípios e, em alguns casos, complementa com informações sobre a dívida pública, permitindo uma análise mais abrangente das finanças subnacionais. Essas fontes oferecem amplo acesso às informações fiscais, embora enfrentem limitações, como a falta de harmonização nas classificações orçamentárias entre os países, mudanças metodológicas dentro de um mesmo país e diferenças na cobertura temporal.

Essas limitações não apenas dificultam a interpretação dos dados disponíveis, mas também representam desafios significativos em termos de acesso e processamento. Há heterogeneidades importantes nas classificações utilizadas, pois cada país segue seus próprios critérios para registrar informações orçamentárias. Por exemplo, em alguns casos, os dados são organizados por objeto de gasto, o que exige a conversão para um sistema de catalogação econômica uniforme entre os países, por meio dos respectivos manuais de classificação orçamentária. Além disso, há desafios relacionados à configuração dos dados, pois alguns são apresentados em formatos menos favoráveis à manipulação e análise e, às vezes, é necessário combinar informações de diferentes bancos de dados.

Essa diversidade representa um obstáculo que complica a análise transversal das finanças públicas subnacionais na região. Para abordar esses desafios, neste relatório foram implementados processos de reclassificação e harmonização de dados. Isso possibilitou a comparação da magnitude e da composição das variáveis fiscais dos governos subnacionais, a identificação de padrões na região e a exploração de áreas-chaves, como gastos, investimentos públicos e receitas fiscais. Entender as limitações de cobertura, heterogeneidade e acesso às informações é essencial para interpretar adequadamente os achados e recomendações derivadas deste trabalho.

O exposto acima implica que, em geral, a autonomia é restrita de várias maneiras na maioria dos países da região. Uma limitação é dada por regulamentações que condicionam o uso de certos fundos, como aqueles transferidos do governo central, com alocação específica para determinados usos. Além disso, obrigações constitucionais ou legais estabelecem pisos de gastos em setores específicos em alguns países. Por outro lado, a possibilidade de endividamento dos governos subnacionais requer autorização do governo central na maioria dos países e, naqueles em que não é obrigatória, está sujeita a limitações quantitativas e de composição de gastos. Por fim, em casos de crise financeira, o apoio do governo central geralmente está condicionado a um programa de ajuste fiscal.

Dentre as ferramentas para promover o uso eficiente dos recursos públicos nos governos subnacionais, destacam-se as normas para compras públicas, mecanismos de controle e incentivos para gastar melhor. As compras públicas representam uma proporção significativa dos gastos subnacionais, variando de aquisições de rotina a projetos de infraestrutura de grande escala. Sua importância reside não apenas na magnitude dos recursos mobilizados, mas também nos desafios que enfrentam em termos de eficiência e transparência. Este capítulo examina ferramentas como as modalidades de compras competitivas e os acordos-referência, analisando seu potencial para reduzir o uso indevido de recursos, especialmente em contextos em que as capacidades institucionais são limitadas.

Em relação aos mecanismos de controle, o capítulo analisa tanto os controles externos, especificamente as auditorias realizadas por entidades governamentais de nível superior, quanto os controles internos, implementados pelas próprias entidades subnacionais. Esses mecanismos buscam evitar o uso indevido dos recursos públicos, fortalecer a prestação de contas e garantir a transparência na gestão. No entanto, seu projeto e implementação apresentam desafios importantes, como a necessidade de garantir a independência política, minimizar os efeitos indesejados e encontrar o equilíbrio certo entre controle e flexibilidade administrativa, particularmente nos processos de contratação pública.

Por fim, o capítulo analisa incentivos para melhorar a eficiência dos gastos subnacionais, como o financiamento baseado em resultados. Essa abordagem vincula a alocação de recursos ao cumprimento de objetivos específicos, criando incentivos para uma gestão pública mais eficiente e voltada para a realização. Tanto as oportunidades oferecidas por essa estratégia quanto os desafios que ela implica são abordados, inclusive a necessidade de sistemas robustos de monitoramento e avaliação que permitam medir o desempenho e vinculá-lo efetivamente à alocação orçamentária.

Nível e composição dos gastos

Magnitude dos gastos subnacionais

A participação dos gastos subnacionais no gasto público total da América Latina e do Caribe quase dobrou nos últimos 40 anos (Radics et al., 2022), enquanto a descentralização também avançava. Apesar desse aumento, os gastos subnacionais continuam baixos em comparação com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com uma variabilidade significativa entre os países da região.



Os gastos subnacionais continuam baixos em comparação com os países da OCDE, com uma variabilidade significativa entre os países da região

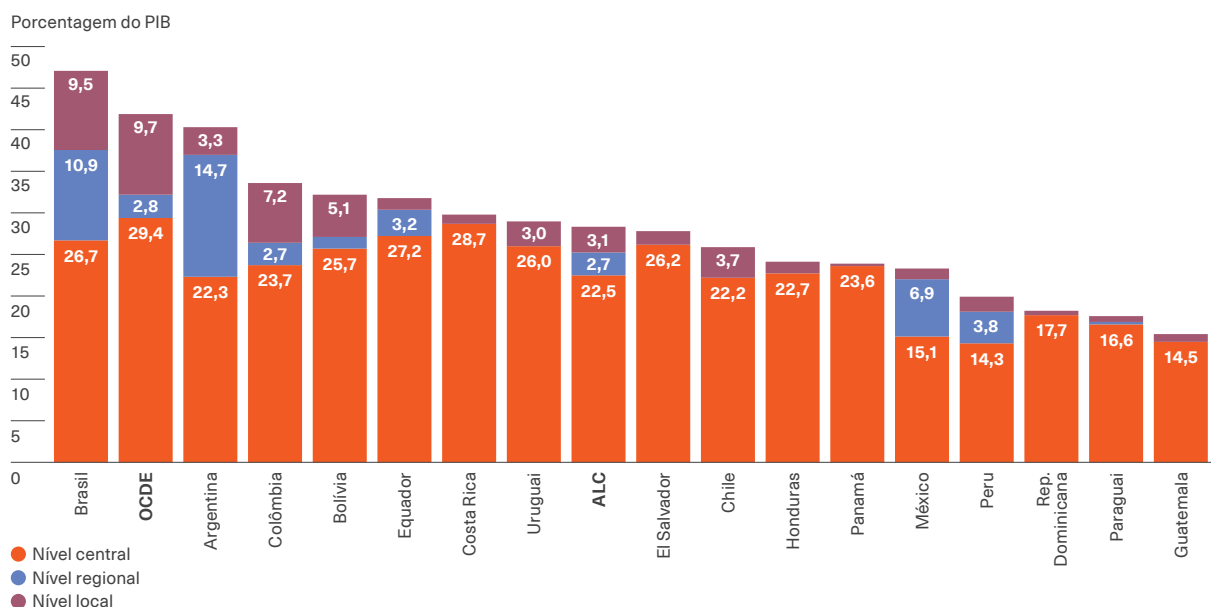
O gráfico 3.1 mostra o gasto público por nível de governo como porcentagem do PIB em países da América Latina e do Caribe. Em média, os governos subnacionais da região incluídos na amostra gastam 5,8% do PIB, significativamente menos que os 12,5% registrados nos países da OCDE.

A magnitude dos gastos subnacionais varia consideravelmente entre os países, refletindo os diferentes graus de descentralização. Isso pode ser observado na proporção do gasto público total executado pelos governos regionais e locais em cada país. Em países federativos, como Argentina, Brasil e México, os governos subnacionais executam uma proporção maior do gasto público total do que outros países da região. Em contraste, países unitários, como Chile, Equador e Uruguai, apresentam níveis mais baixos de descentralização e também uma menor proporção de gastos. Bolívia, Colômbia e Peru ocupam posições intermediárias, com uma participação subnacional maior do que outros países da região. Por sua vez, nos países da América Central e do Caribe, o gasto público está predominantemente concentrado no governo central.

Um aspecto adicional, não refletido no gráfico, é que a proporção do gasto total executado pelos níveis subnacionais permaneceu estável durante a última década. Isso sugere uma falta de progresso significativo no processo de descentralização nos últimos anos.

Gráfico 3.1

Gasto público por nível de governo em 2022



Nota: No Peru e no Panamá, considera-se o ano de 2021, enquanto em Honduras, considera-se 2020. Para a elaboração deste gráfico, foram utilizados dados do FMI para o nível central do Equador e da República Dominicana, enquanto para seus governos subnacionais foram utilizadas fontes nacionais. No Panamá, os dados do nível central são de uma fonte nacional, enquanto os dados do nível local são baseados em informações do FMI. No caso da Argentina, Bolívia e Uruguai, apenas fontes nacionais foram utilizadas em todos os níveis de governo.

Fonte: Elaboração própria com base em fontes nacionais para a Argentina (MECON, 2023b), Bolívia (UDAPE, 2023a), Equador (BCE, 2023), Panamá (INEC, 2023a) e República Dominicana (DIGEPRES, 2023), Uruguai (MEF do Uruguai, 2023; OTU, 2023a) e FMI (2024a) para os demais países.

A composição dos gastos

A análise dos gastos subnacionais por função econômica revela diferenças significativas entre os países e níveis de governo. Nos governos regionais, a educação é o principal setor de gastos na maioria dos países, com uma participação que varia de 15% no Brasil a 53% no Paraguai (painel A do gráfico 3.2). A saúde também tem um peso relevante, variando de 7% no Paraguai a 27% no Peru. A proteção social representa até 39% dos gastos no Paraguai e cerca de 20% na Argentina e no Brasil, e inclui transferências para as famílias, como aposentadorias de funcionários públicos, pensões por invalidez, subsídios para famílias com filhos dependentes e outros apoios para mitigar riscos econômicos e sociais. No Brasil e no México, cerca de um quarto do orçamento regional é destinado à categoria de serviços públicos gerais, que abrange gastos administrativos e de funcionamento

do Estado, incluindo os salários dos funcionários dos escritórios executivos e legislativos e a manutenção de prédios públicos.

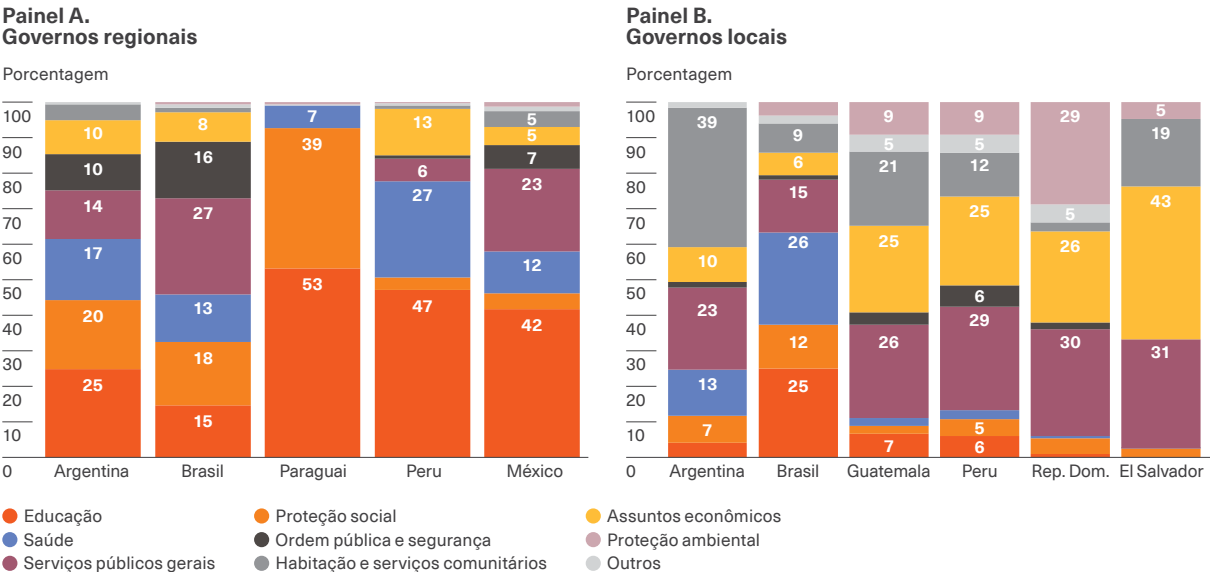
Quanto aos governos locais, observam-se diferentes padrões de gastos (painel B do gráfico 3.2). A maioria aloca uma fração considerável para a categoria de serviços públicos gerais, principalmente para cobrir salários administrativos e outros gastos de funcionamento governamental, com uma participação entre 15% e 31% do total. Os gastos com habitação e serviços comunitários também são importantes, embora variem significativamente entre os países: seu peso nos gastos varia de apenas 2% na República Dominicana a 39% na Argentina. Essa categoria inclui desenvolvimento urbano e comunitário, bem como o fornecimento de serviços essenciais, como água

potável e iluminação pública. A categoria de assuntos econômicos, que abrange setores produtivos como transporte, comunicações e energia, ultrapassa 25% dos gastos em quatro dos seis países, chegando a 43% em El Salvador. A proteção ambiental também representa uma parte significativa dos gastos, especialmente na República Dominicana (29%), e inclui funções como gestão de águas residuais, serviços de drenagem urbana e proteção da biodiversidade.

A comparação entre os níveis de governo mostra padrões claros que refletem diferentes atribuições e são consistentes com a descrição do capítulo anterior. Na Argentina e no Brasil, os governos regionais

e locais alocam orçamentos para educação e saúde; no entanto, no primeiro país, as províncias assumem uma proporção maior desses gastos, enquanto no segundo as prefeituras participam mais. No Peru, quase todos os gastos com educação e saúde recaem sobre os governos regionais, com baixa participação local. Algumas funções parecem exclusivas de um nível de governo: proteção ambiental, habitação e serviços comunitários são normalmente de responsabilidade dos governos locais. Os gastos subnacionais com ordem e segurança pública são geralmente baixos, exceto nos países federativos, onde representam entre 7% no México e 16% no Brasil.

Gráfico 3.2
Composição funcional dos gastos dos governos subnacionais



Nota: As funções de gastos correspondem às categorias de um dígito da Classificação das Funções do Governo das Nações Unidas (COFOG, na sigla em inglês), exceto "outros", que agrupa as categorias de "atividades recreativas, cultura e religião" e "defesa". Os dados correspondem ao ano mais recente com informações disponíveis. Os dados da Argentina não contêm a categoria "proteção ambiental".

Fonte: Elaboração própria com base no FMI (2022) para El Salvador e fontes nacionais para os demais países (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Uma maneira alternativa de decompor os gastos subnacionais é diferenciar entre despesas correntes, de capital e serviços da dívida. Essa desagregação é apresentada na tabela 3.1 para governos regionais (painel A) e locais (painel B) de oito países com informações

disponíveis. Nos primeiros, os gastos estão concentrados em atividades operacionais e administrativas, com mais de 80% destinados a despesas correntes nos casos da Argentina, Brasil, Colômbia, México e Uruguai. Nesses países, os gastos com pessoal são importantes,

juntamente com a previdência social e as transferências correntes². Em contraste, as despesas de capital representam uma proporção menor, indicando menos investimento direto em infraestrutura. A Bolívia é uma exceção, com 53% dos gastos regionais destinados ao capital. O serviço da dívida é moderado na maioria dos países, exceto no Brasil, onde atinge 6,9% do total.

Os governos locais apresentam um padrão semelhante na distribuição dos gastos, com predominância de despesas correntes, embora isso varie entre os

países. Por exemplo, no Peru, 55% dos gastos dos governos locais são destinados a investimentos em infraestrutura, o que contrasta com a tendência geral. Bolívia, Guatemala e Honduras também se destacam, onde as despesas de capital estão em torno ou ultrapassam um terço dos gastos totais. Dentro das despesas correntes, a maior parte é destinada a salários e à compra de bens e serviços. Em geral, os pagamentos de serviços da dívida em nível local são baixos, com exceções como El Salvador, onde representam cerca de 16% do gasto total.

Tabela 3.1
Classificação econômica dos gastos subnacionais

Painel A. Governos regionais								
	ARG	BOL	BRA	COL	MEX	PRY	PER	URY
Gastos correntes	84,3	45,3	84,8	87,3	90,6	68,7	73,8	83,0
Pessoal	40,4	16,7	31,5	31,8	20,5	12,5	45,3	51,5
Previdência Social	11,7		17,3				7,2	
Transferências correntes	21,6	6,2	17,6	33,2	65,0	47,2	0,04	
Outros gastos correntes	10,6	22,4	18,3	22,3	5,0	9,1	21,2	31,6
Gastos de capital	11,4	53,1	8,4	8,9	4,6	31,3	25,0	14,5
Serviço da dívida	4,3	1,6	6,9	3,8	4,8	0,0	1,2	2,5
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100

Painel B. Governos locais													
	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	SLV	GTM	HND	MEX	PRY	PER	DOM
Gastos correntes	82,1	64,3	89,5	93,0	85,9	70,6	59,8	62,7	54,6	71,2	74,1	43,8	67,7
Pessoal	44,7	20,8	43,2	48,5	18,9	37,2	34,9	29,4	29,5	35,9	20,6	8,7	35,0
Previdência Social			7,8	0,9									
Transferências correntes	6,2	5,6	0,4	21,2	9,0	10,6	0,7	2,1	2,2	8,2	14,8	0,9	4,0
Outros gastos correntes	31,1	37,9	38,1	22,4	58,0	22,8	24,2	31,2	22,9	27,1	38,6	34,2	28,7
Gastos de capital	18,1	34,3	9,6	5,1	11,2	25,9	23,7	33,4	42,1	26,1	23,8	55,1	25,7
Serviço da dívida		1,4	0,9	1,9	2,9	3,5	16,5	3,9	3,3	2,8	2,1	1,1	6,6
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Os valores correspondem ao ano de 2022. No caso dos governos regionais do Uruguai, não é possível distinguir as transferências correntes e de capital, que representam 5% do gasto total, por isso as porcentagens foram ajustadas omitindo esses itens.

Fonte: Elaboração própria com base em fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

2 Os gastos com pessoal geralmente incluem os salários dos funcionários do setor público, as contribuições do Estado para a previdência social como empregador e outros itens de remuneração. Os gastos com previdência social abrangem pagamentos a aposentados do setor público, juntamente com benefícios sociais como bônus e subsídios por invalidez, maternidade e apoio à população em risco social.



Com 10.149 habitantes, o município de Huasco, no Chile, tem uma população próxima à mediana entre os governos locais da região.

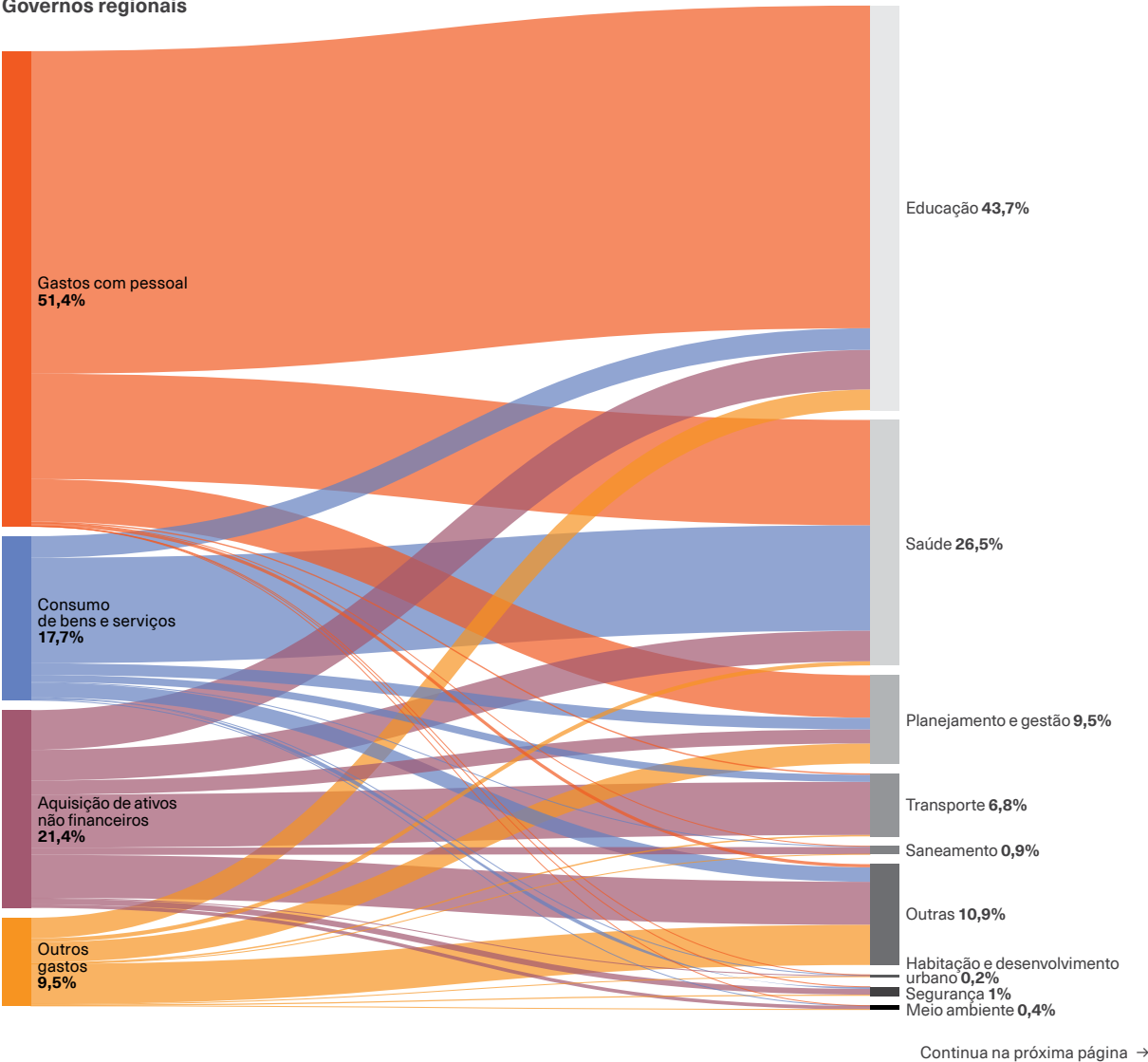
A combinação das classificações econômica e funcional dos gastos subnacionais oferece uma visão interessante da alocação de recursos nesses níveis de governo, por exemplo, como as despesas com pessoal são distribuídas entre os setores ou quais funções são priorizadas no investimento de capital (vide gráfico 3.3).

Os governos regionais do Peru destinam mais da metade de seu orçamento (51%) em despesas com

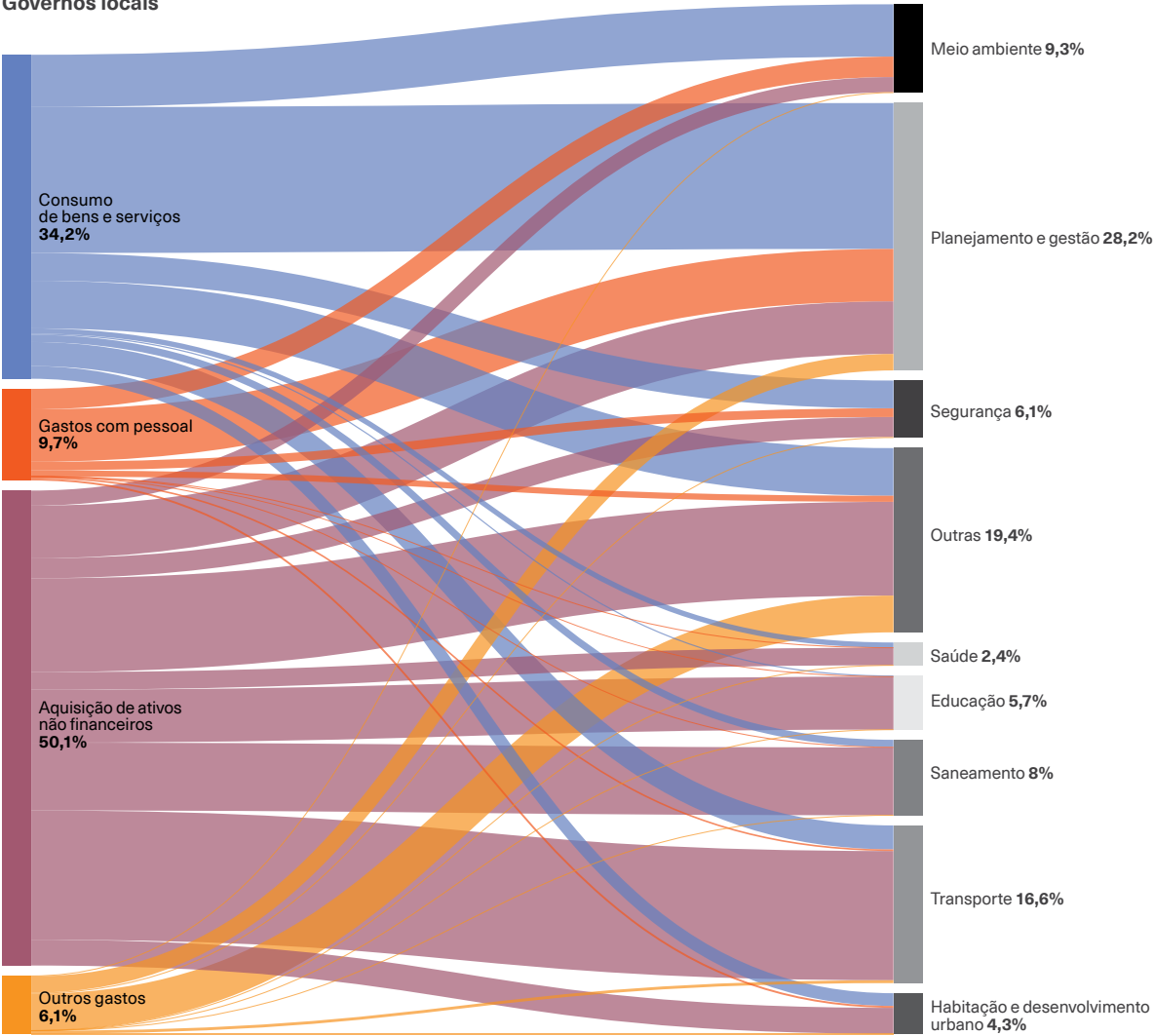
pessoal, principalmente no pagamento de salários nos setores de educação, saúde e planejamento e gestão, o que inclui funcionários da administração pública. O investimento público, ou aquisição de ativos não financeiros, representa 21% e é dividido entre educação, saúde, transporte e outros setores. O consumo de bens e serviços ocupa 18% do orçamento, principalmente voltado para o setor de saúde, e inclui insumos para hospitais, como equipamentos e produtos médicos, além de medicamentos.

Gráfico 3.3
Composição dos gastos no Peru por função e classificação econômica em 2023

Painel A.
Governos regionais



Painel B.
Governos locais



Nota: A classificação econômica é combinada com a classificação por finalidade e função para o ano de 2023.
Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEF do Peru (2024a).

Em contraste, no nível local do Peru, os gastos com pessoal são menores, não ultrapassando 10% do orçamento, e são destinados principalmente a planejamento e gestão (por exemplo, pagamento de salários de funcionários municipais). O investimento público é o principal componente dos gastos locais

(aproximadamente 50% do total) e é distribuído em setores como transporte, saneamento, educação e saúde (vide capítulo 4 deste relatório). O consumo de bens e serviços representa 34% do total e é direcionado principalmente a planejamento e gestão, incluindo insumos essenciais para o funcionamento do Estado.

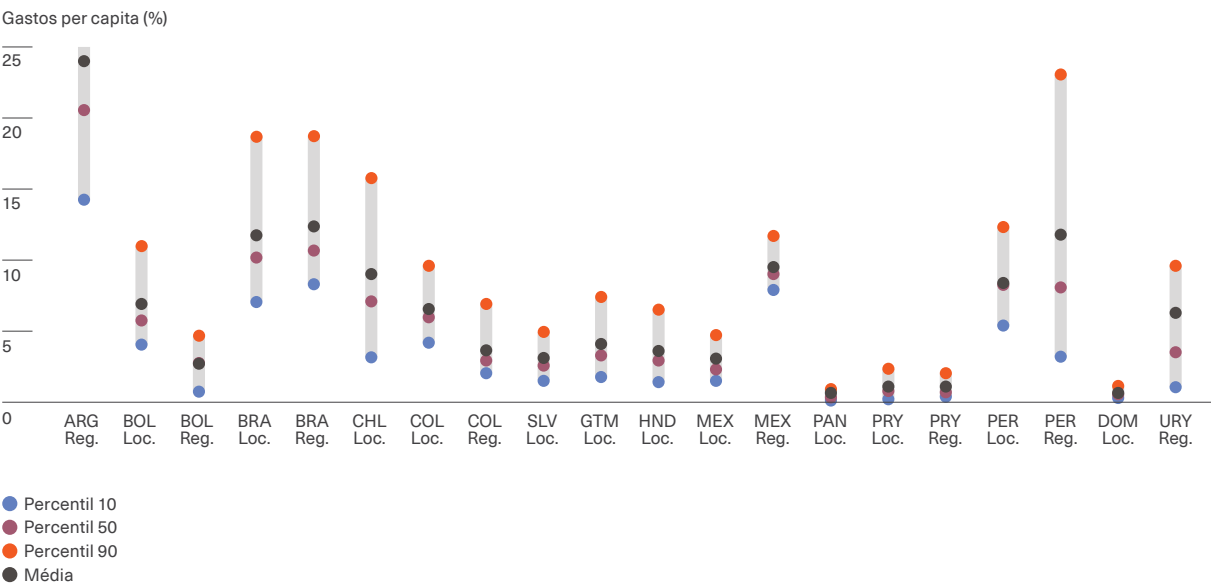
Heterogeneidade dos gastos

Os gastos per capita dos governos subnacionais mostram uma heterogeneidade significativa tanto entre os países quanto dentro deles (gráfico 3.4). Em relação ao primeiro, os gastos médios per capita dos governos regionais do Paraguai representam 1,1% do PIB per capita desse país, enquanto a mesma medida na Argentina é de 24%. Nos governos locais, essa faixa de variação é menor, indo de 0,7% no Panamá e na República Dominicana a 11,8% no Brasil. Em relação ao segundo, os gastos per capita também variam entre os governos subnacionais de um mesmo país. Essa variação pode ser baixa, como ocorre entre os

governos locais do Panamá e da República Dominicana, ou alta, como no caso dos governos regionais da Argentina e do Uruguai, ou dos governos locais do Peru e do Chile.

Os gastos per capita dos governos subnacionais mostram uma importante heterogeneidade tanto entre os países quanto dentro de cada um deles

Gráfico 3.4
Distribuição dos gastos per capita em nível regional e local



Nota: O gráfico mostra a média e os percentis 10, 50 e 90 da distribuição do gasto público per capita, expresso como porcentagem do PIB nacional per capita e ajustado pela paridade do poder de compra, dos governos regionais e locais de um grupo de países para os quais há informações disponíveis. Os dados são de 2022, o último ano disponível para todos, exceto Bolívia, cujos dados são de 2021. O eixo vertical está truncado por razões de visualização.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI (2024b, 2024d) e fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Esta seção avalia até que ponto a variação nos gastos em nível subnacional pode ser associada a dois fatores. O primeiro é o tamanho de cada jurisdição em termos de população. Essa associação pode ocorrer, entre outros motivos, pela presença de economias de escala nos serviços prestados pelos governos

subnacionais³. O segundo fator é o nível do PIB de cada jurisdição. A relação com essa variável indicará o grau em que os gastos de cada nível de governo subnacional são redistributivos dentro de cada país. As informações do PIB por jurisdição subnacional estão disponíveis apenas para um subconjunto de países.

Tabela 3.2
Elasticidade do gasto per capita em relação à população e ao PIB per capita de cada jurisdição

País	Nível de governo	Observações	População	PIB per capita
Argentina	Regional	24	-0,37***	0,50***
Bolívia	Regional	9	-0,63***	-0,48
Brasil	Regional	27	-0,23***	0,31**
Colômbia	Regional	32	-0,83***	-1,56***
México	Regional	32	-0,09**	0,18***
Paraguai	Regional	17	-0,78***	n.d.
Peru	Regional	25	-0,31***	-0,21
Uruguai	Regional	19	-0,25**	0,10
Bolívia	Local	336	0,12***	n.d.
Brasil	Local	5545	-0,20***	0,21***
Chile	Local	345	-0,36***	n.d.
Colômbia	Local	1102	-0,16***	0,09***
El Salvador	Local	237	-0,21***	n.d.
Guatemala	Local	340	-0,52***	n.d.
Honduras	Local	272	-0,50***	n.d.
México	Local	2385	-0,15***	n.d.
Panamá	Local	83	-0,28***	n.d.
Paraguai	Local	240	-0,71***	n.d.
Peru	Local	1890	-0,24***	n.d.
República Dominicana	Local	393	-0,34***	n.d.

Nota: A variável dependente é o gasto per capita em dólares, medido em paridade de poder de compra (PPC), dividido pelo PIB nacional per capita. As variáveis envolvidas na regressão são tomadas em logaritmo. Apresenta-se o número de observações da amostra completa. Para as regressões em nível local, os *outliers* foram removidos excluindo as observações que ficam abaixo do percentil 2 e acima do percentil 98 de ambas as variáveis. Para o nível regional, as jurisdições mais populosas da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai, Peru e Uruguai foram excluídas na regressão que possui população como variável independente, enquanto na regressão que possui PIB per capita como variável independente, foram excluídas as jurisdições com o menor PIB per capita do México e do Uruguai. A abreviatura "n.d." refere-se a dado não disponível. *** indica que a variável é estatisticamente significativa a 1%. ** indica que a variável é estatisticamente significativa a 5%. *indica que a variável é estatisticamente significativa a 10%.

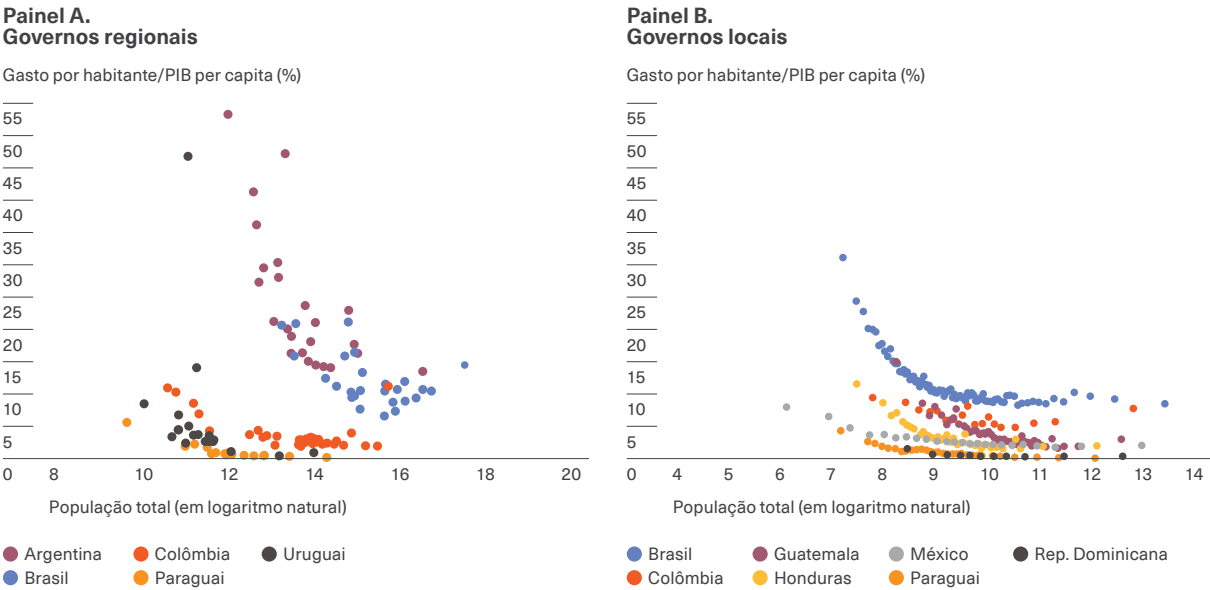
Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI (2024b, 2024d) e fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

3 Outra possibilidade de associar os gastos ao tamanho da população é vincular esse tamanho a uma terceira variável que seja um objetivo de política. Por exemplo, se localidades menos populosas tiverem níveis mais altos de pobreza, o gasto público per capita poderá ser maior para lidar com essa situação. Outra possibilidade é que haja um objetivo de aumentar a população de determinadas localidades, por exemplo, para fins de soberania. Um gasto público per capita elevado pode tentar atrair essa população adicional.

A elasticidade do gasto per capita em relação à população é negativa e significativa para os governos regionais dos oito países considerados. Um valor negativo é indicativo de economias de escala. O mesmo resultado é obtido para os governos locais de onze dos doze países com informações disponíveis (tabela 3.2), exceto um, onde o valor é positivo e significativo. O valor dessa elasticidade, no entanto, é amplo, abrangendo todo o intervalo entre -0,83 e 0,12, indicando que a intensidade das economias de escala varia entre os países. Uma regularidade observada nos dados é que o gasto per capita dos governos regionais cai com maior intensidade em face do aumento da população do que o dos governos locais. De fato, para os primeiros, a elasticidade média é de -0,34, enquanto para os segundos é de -0,30.

No entanto, a estimativa linear esconde uma relação interessante, ilustrada no gráfico 3.5, do qual alguns países foram excluídos para facilitar a visualização: em alguns casos, as economias de escala se esgotam claramente ao atingir um determinado nível de população, a partir do qual o gasto per capita é constante. Uma forma de interpretar esses resultados é que os governos precisam de uma certa estrutura mínima para funcionar (Martínez et al., 2024). Essa relação é observada em cinco dos oito governos regionais e em oito dos doze governos locais analisados. Quanto ao restante, em quatro casos a relação é sempre decrescente à medida que a população aumenta (governos regionais no Peru e na Bolívia e governos locais no Chile e no Peru), e em outros três a relação é constante (governos regionais no México e governos locais em El Salvador e no Panamá).

Gráfico 3.5
Gasto per capita e população



Nota: O gasto per capita é medido em dólares ajustados pela paridade do poder de compra (PPC) dividido pelo PIB nacional per capita. O painel B mostra a média dos agrupamentos de municípios gerados com o algoritmo *binscatter* de Cattaneo et al. (2024).

Fonte: Elaboração própria com base no FMI (2024b, 2024d) e fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

O segundo fator analisado é a elasticidade do gasto per capita em relação ao PIB per capita de cada jurisdição. Isso permite identificar o grau em que os gastos subnacionais, sejam regionais ou locais, em diferentes países são redistributivos ou não. As informações sobre o PIB por jurisdição estão disponíveis para sete dos oito países com dados sobre gastos dos governos regionais e apenas dois dos doze países com dados sobre governos locais.

No caso dos governos regionais, observa-se uma ampla gama de resultados. Na Colômbia, a elasticidade é negativa e significativa, indicando que, em localidades com PIB per capita mais elevado, o gasto per capita é menor. Isso sugere que os gastos subnacionais são progressivos em relação à distribuição do PIB per capita. Na Bolívia, Peru e Uruguai, essa elasticidade não é estatisticamente diferente

de zero, o que também é um sinal de gastos progressivos, pois todos os habitantes do país recebem gastos estatisticamente iguais de seu governo regional, independentemente do PIB de sua jurisdição. Nos governos regionais dos outros países (Argentina, Brasil e México), o gasto per capita dos governos regionais mostra elasticidades em relação ao PIB per capita que variam de 0,18 (México) a 0,5 (Argentina). Uma elasticidade abaixo de 1 é indicativa de algum grau de redistribuição de gastos, embora seja cada vez menor à medida que se aproxima desse nível.

Em relação aos governos locais, as informações são mais escassas. Na Colômbia e, em menor grau, no Brasil, o gasto per capita têm uma baixa correlação com o PIB da localidade, indicando um grau significativo de redistribuição.

Resultados fiscais

Os resultados fiscais dos governos subnacionais são um indicador essencial para entender sua capacidade de financiar serviços públicos, gerenciar responsabilidades descentralizadas e garantir a sustentabilidade financeira. A situação fiscal dos governos subnacionais varia muito na região, refletindo diferenças em seus marcos legais, que determinam os poderes que eles têm para arrecadar receitas e decidir sobre os gastos, suas capacidades administrativas e o acesso a transferências intergovernamentais.

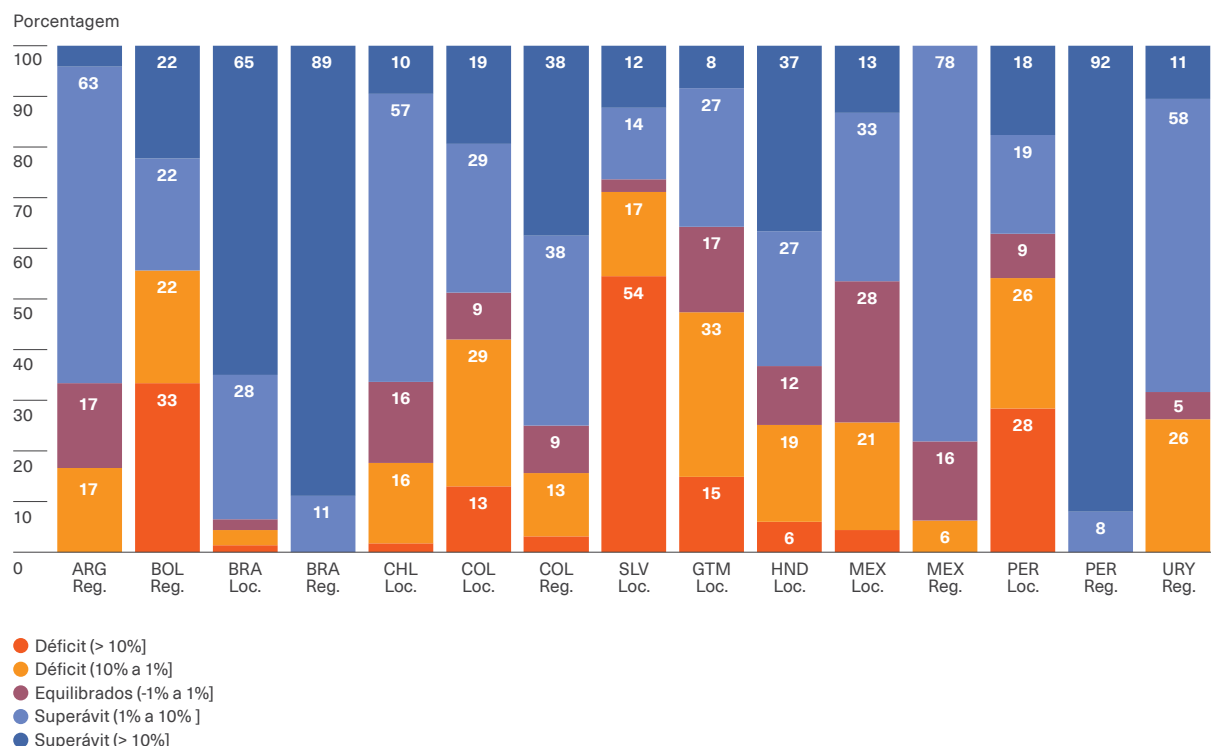
O gráfico 3.6 apresenta um quadro comparativo dos resultados fiscais em 2022 para vários países da América Latina e do Caribe, mostrando uma considerável variabilidade entre os países e dentro deles com relação à posição fiscal dos níveis subnacionais. Em alguns países, a situação fiscal em certas jurisdições subnacionais é relativamente confortável, como a dos governos regionais do Peru e dos governos estaduais e municipais do Brasil, onde mais

de 65% deles relataram superávits superiores a 10% de suas receitas. No outro extremo, em El Salvador, em nível local, a maioria dos governos apresentou um déficit em 2022. Nos países restantes, a situação fiscal em níveis subnacionais mostra grande diversidade, com governos distribuídos por todo o espectro de resultados fiscais.

É importante apontar que os resultados fiscais refletem tanto a capacidade dos governos subnacionais de administrar seus recursos quanto o cumprimento das regras fiscais que restringem os níveis de déficit ou promovem a geração de superávits. Embora a ausência de déficit em algumas entidades possa ser influenciada por essas normas, em muitos casos ela também indica uma situação fiscal confortável, o que lhes permite cumprir as obrigações sem recorrer a endividamento. Na seção seguinte, será aprofundado o papel dessas regras e seu impacto na sustentabilidade fiscal.

Gráfico 3.6

Porcentagem de governos subnacionais da América Latina e do Caribe com resultado fiscal deficitário, equilibrado e superavitário em 2022



Nota: Os dados da Bolívia são do ano de 2021. O resultado fiscal é apresentado como uma porcentagem das receitas totais de cada jurisdição.

Fonte: Elaboração própria com base nas execuções orçamentárias dos países (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Restrições orçamentárias e autonomia

A participação dos governos subnacionais nos gastos agregados é uma medida imperfeita de suas responsabilidades, pois não reflete adequadamente sua autonomia para decidir, planejar e executar o orçamento (Ter-Minassian, 2020). Há vários fatores que limitam essa autonomia para decidir sobre a alocação de recursos. Isso inclui, por um lado, rigidez orçamentária, que dificulta o ajuste dos gastos em componentes obrigatórios, como salários, pensões e dívida. Por outro lado, há regulamentações que condicionam o valor e o destino dos gastos, como transferências

com alocações específicas e pisos orçamentários que estabelecem mínimos de gastos em determinadas áreas prioritárias. Por fim, as restrições fiscais, como as leis de responsabilidade fiscal, buscam evitar um endividamento excessivo ou uma composição de gastos que dificulte o ajuste ao ciclo econômico, garantindo a sustentabilidade fiscal, mas também podem limitar a flexibilidade dos governos subnacionais para responder a contextos específicos.

Rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal

Alguns componentes do gasto público são difíceis de modificar ou ajustar devido a restrições institucionais, legais, contratuais ou outras que limitam a capacidade do governo de alterar o tamanho ou a estrutura do gasto, pelo menos no curto prazo. Entre as categorias de gastos mais inflexíveis estão os salários, as pensões e o serviço da dívida pública, cuja evolução geralmente depende da dinâmica macroeconômica e demográfica (Cetrángolo et al., 2009; Olaberria e Herrera, 2020).



A rigidez das despesas limita a autonomia dos governos subnacionais e representa desafios à sustentabilidade fiscal

Além de limitar a autonomia dos governos subnacionais para alocar recursos, a rigidez das despesas representa desafios em termos de sustentabilidade fiscal, especialmente em períodos recessivos. Nesses contextos, a queda nas receitas agrava as necessidades de financiamento devido à inflexibilidade de

determinados gastos obrigatórios, como salários e pensões. Para mitigar esse risco, alguns países estabeleceram limites em suas leis de responsabilidade fiscal. No Brasil, por exemplo, é estabelecido um limite máximo de 60% da receita corrente líquida para os gastos com pessoal nos estados e municípios (Bornhorst et al., 2019).

A proporção de despesas com pessoal, previdência social e serviço da dívida varia consideravelmente entre países e níveis de governo. Na amostra de países incluídos na tabela 3.1, as despesas com pessoal representam, em média, 31% dos gastos totais, tanto em nível regional quanto local. O peso dos gastos com previdência social é maior em países federativos, como Argentina e Brasil, onde os governos subnacionais geralmente têm seus próprios sistemas de previdência social. Os pagamentos dos serviços da dívida representam, em média, cerca de 3% dos gastos totais em nível regional e 4% em nível local. Juntos, esses componentes relativamente rígidos do gasto público subnacionais representam, em média, 43% e 36% dos gastos totais dos governos regionais e locais, respectivamente.

Condicionamentos ao valor e destino dos gastos

A autonomia de gastos pode ser limitada por regulamentações que condicionam o uso de determinados fundos, como os provenientes da exploração de recursos naturais não renováveis e transferências feitas por governos de nível superior para fins específicos. O gráfico 3.7 mostra que o peso dos recursos com alocação específica nos gastos subnacionais varia significativamente entre os países: desde níveis relativamente baixos em países como Argentina, Brasil e Uruguai, que têm mais autonomia para alocar recursos, até porcentagens mais altas em países como Chile, Colômbia, Guatemala e El Salvador. Destaca-se o caso dos governos regionais da Bolívia, onde 80% dos gastos são financiados com recursos de alocação específica, destinados principalmente a gastos

de investimento. O principal destino dos fundos com alocação específica é o investimento em infraestrutura, seguido pelos setores de educação e saúde (vide capítulo 5).

Outra restrição à autonomia de gastos são os pisos orçamentários, que estabelecem valores ou percentuais mínimos para determinadas áreas ou atividades, como educação e saúde. Essas regulamentações buscam garantir direitos e obrigações constitucionais ou legais e são justificadas pela natureza meritória desses setores ou como mecanismos para resolver problemas de inconsistência temporal (Cetrángolo et al., 2009)⁴. Embora essas medidas possam limitar a capacidade dos governos subnacionais de decidir sobre a distribuição

4 Bens públicos meritórios são aqueles cuja provisão gera benefícios sociais adicionais, nem sempre percebidos pelos indivíduos, o que justifica seu financiamento ou regulamentação pelo Estado para promover maior acesso, como ensino básico, saúde pública e outros gastos sociais.

dos gastos de acordo com suas necessidades locais, elas também garantem uma alocação mínima de recursos para áreas prioritárias, o que pode gerar benefícios significativos se implementadas corretamente.

● ●

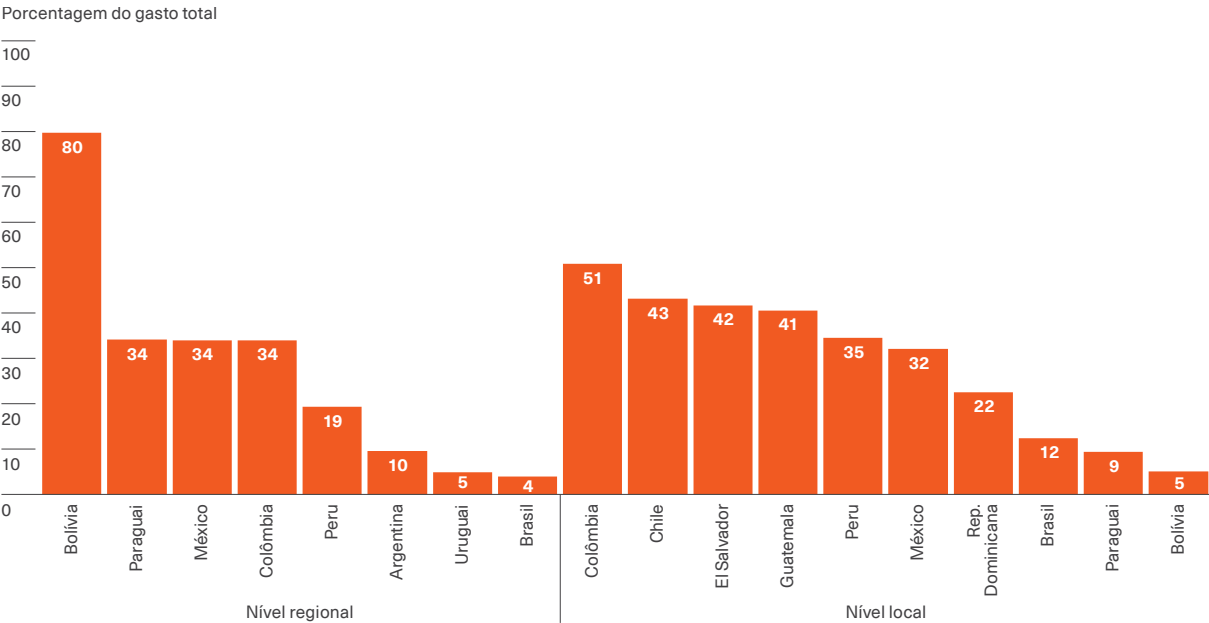
Os pisos orçamentários garantem uma alocação mínima de recursos para áreas prioritárias, o que pode gerar benefícios significativos se implementados corretamente

No Brasil, por exemplo, a Constituição estabelece mínimos orçamentários para os gastos dos governos subnacionais em saúde e educação, com o objetivo de garantir o investimento contínuo em áreas essenciais para o bem-estar social. No setor de saúde, os estados devem destinar 12% de suas receitas à atenção à saúde, enquanto as alocações dos municípios

devem atingir pelo menos 15% de suas receitas. Quanto à educação, ambos os níveis de governo são obrigados a investir 25% de suas receitas nesse setor.

Um estudo de Clarke et al. (2024), encomendado especialmente para este relatório, mostra que a introdução do piso orçamentário para saúde nos municípios brasileiros efetivamente gerou um aumento significativo nos gastos nesse setor, especialmente naquelas jurisdições que anteriormente destinavam uma porcentagem menor. Os recursos adicionais foram utilizados principalmente para infraestrutura de saúde, contratação de pessoal e custos administrativos, levando à expansão da cobertura da atenção primária e à disponibilidade de hospitais municipais. Um resultado importante desse aumento no investimento em saúde foi a diminuição da mortalidade infantil, especialmente a redução das mortes neonatais causadas por condições perinatais, demonstrando o impacto positivo dos gastos públicos direcionados a áreas prioritárias.

Gráfico 3.7
Receitas por transferências com alocação específica como porcentagem do gasto total em países da América Latina e do Caribe por volta de 2023



Nota: Considera-se o ano de 2019 para El Salvador, 2021 para a Bolívia, 2022 para o Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala e México, e 2023 para a Argentina, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

O estudo deixa duas lições importantes. A primeira é que, embora a mudança regulatória tenha estabelecido um piso orçamentário para gastos com saúde, os municípios mantiveram a autonomia para decidir o destino específico desses recursos dentro do setor, o que foi fundamental para o sucesso da medida. A segunda lição é que os resultados não foram homogêneos em todo o país. Em municípios com altos níveis de corrupção, os efeitos positivos do aumento dos gastos com saúde foram menos significativos. Em

contraste, os municípios com melhores práticas de gestão e maior capacidade institucional aproveitaram mais efetivamente o aumento dos gastos, alcançando resultados superiores em saúde. Em suma, o caso do Brasil demonstra que os pisos orçamentários, quando combinados com alguma flexibilidade para decidir o uso específico dos recursos e com um ambiente de governança sólido, podem melhorar o acesso a serviços essenciais e gerar impactos positivos no bem-estar social.

Regras para a sustentabilidade das finanças subnacionais

A tendência de conceder maior autonomia financeira aos governos subnacionais tem sido acompanhada de restrições que buscam resolver o desafio da disciplina fiscal nessas instâncias de governo. Esse desafio pode ser resumido como uma tendência ao superendividamento, com o entendimento de que a situação será resolvida com um resgate financeiro por um terceiro ou poderá ser transferida para outra autoridade no futuro. Esse problema foi amplamente estudado na instância dos governos centrais. No entanto, também existe na esfera subnacional e pode ser, conforme explicado abaixo, mais urgente do que na instância nacional.



A tendência de conceder maior autonomia financeira aos governos subnacionais tem sido acompanhada de restrições que buscam resolver o desafio da disciplina fiscal nessas instâncias de governo

Uma possibilidade explorada para resolver esse problema é impedir, por meio de legislação de alto nível (na Constituição, por exemplo), que o governo central forneça ajuda financeira aos governos subnacionais, para que evitem se endividar excessivamente. Contudo, em algumas situações, essa afirmação não é confiável por pelo menos dois motivos. O primeiro é que a inadimplência de um governo subnacional

pode afetar a qualidade de crédito do governo central. Rodden (2002) argumenta que isso pode ocorrer se o ente subnacional for financiado significativamente por transferências do governo central. Nesse caso, este último é visto como responsável por cobrir as contingências financeiras dos entes subnacionais que dependem financeiramente dele, e é por isso que não fazê-lo pode ser interpretado como uma fragilidade financeira da instância superior de governo⁵.

Um segundo motivo é que a população da jurisdição subnacional faz parte do eleitorado do governo central e, portanto, esse eleitorado recompensará os candidatos ao governo nacional que se oferecerem para aliviar suas dificuldades financeiras.

Por fim, destaca-se que a expectativa de um resgate aumenta o nível de superendividamento daqueles que contraem a dívida. Devido a esse problema, alguns países, independentemente de seu progresso na descentralização, mantiveram o controle sobre o endividamento subnacional, exigindo que qualquer dívida seja autorizada pelo governo central (vide capítulo 4). Outros países, particularmente, mas não apenas, aqueles com estrutura federal, permitiram o financiamento subnacional sujeito a determinadas regras.

Alguns desses países passaram por crises financeiras causadas pelo endividamento de jurisdições subnacionais. A seguir, são revisados três desses casos: Brasil, Colômbia e México, e as características das

5 Evidências empíricas são consistentes com a existência de regras que limitam o endividamento de governos subnacionais em países onde seu financiamento depende mais de transferências (von Hagen e Eichengreen, 1996; Rodden, 2002).

regras que adotaram. Antes de analisar cada caso em detalhes, é importante destacar as principais lições aprendidas com essas experiências. Em primeiro lugar, os conjuntos de regras que tiveram sucesso em conter o crescimento da dívida das jurisdições subnacionais (os da Colômbia e do México) podem ser resumidos em três componentes: 1) limites ao endividamento e à composição dos gastos; 2) um sistema de informações prospectivas que permita a tomada de ações corretivas antecipadas; e 3) um sistema de resolução (com aval do Estado), incluindo um programa de ajuste fiscal, caso o governo subnacional se encontre em uma situação de fragilidade financeira. Na avaliação de tais regras, o custo dos sistemas de informação e monitoramento não pode ser ignorado.

Alguns países passaram por crises financeiras causadas pelo endividamento de jurisdições subnacionais

Em segundo lugar, a experiência do Brasil destaca a importância da credibilidade das regras e a necessidade de avaliar seus efeitos em diferentes pontos do ciclo.

Regras para governos subnacionais no Brasil

No Brasil, o movimento descentralizador originado pela Constituição de 1988 desencadeou uma crise de dívida subnacional dez anos depois. A dívida dos governos subnacionais passou de 7% do PIB em 1991 para 20% em 2002 e se tornou insustentável para os emissores. O governo central teve que realizar resgates públicos entre 1998 e 2001. Ao mesmo tempo, em 2000, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu limites de gastos e endividamento tanto para o governo federal quanto para os governos subnacionais (estados e municípios).



No Brasil, a dívida dos governos subnacionais passou de 7% do PIB em 1991 para 20% em 2002, tornando-se insustentável para os emissores

A LRF originalmente se concentrava em estabelecer dois limites: 1) despesas com pessoal como porcentagem da receita corrente, e 2) o nível máximo de dívida que os governos subnacionais podem adquirir em relação à receita corrente líquida (Arreaza et al., 2022).

Embora o esquema tenha conseguido reduzir a dívida dos governos subnacionais na primeira década deste século, que foi um período de crescimento, não o fez na década seguinte, quando a economia passou por uma recessão em 2014 e 2016. A situação levou a uma nova crise financeira dos governos subnacionais nesse último ano e a uma nova intervenção de alto custo por parte do governo federal.

De acordo com Medas et al. (2019), isso ocorreu principalmente por dois motivos. O primeiro é que os controles sobre o cumprimento dos limites estabelecidos na regra não foram rigorosamente aplicados por aqueles que estavam encarregados de fazê-lo. Os autores mencionados e outros apontam que nunca foi convincente o fato de que o governo federal não viria em socorro de governos subnacionais que se tornassem insolventes.

O segundo motivo é que a criação da regra gera uma pró-ciclicidade nos gastos com pessoal que é difícil de administrar. Com efeito, o crescimento das receitas dos governos subnacionais na fase de expansão do ciclo, devido ao aumento das receitas tributárias em todos os níveis de governo, permite maiores despesas com pessoal. Quando o ciclo se inverte e as receitas caem, as despesas com pessoal devem diminuir; no entanto, a implementação dessa medida é difícil, pois outras leis restringem as causas de rescisão de contratos de trabalho⁶.

6 Uma solução para esse problema é que os mínimos de gastos sejam definidos em relação à receita de tendência e não à receita corrente, e que um fundo de estabilização seja criado para absorver as flutuações desses gastos no ciclo econômico. Apesar disso, há um consenso de que existem outros elementos na regra fiscal brasileira que precisam ser abordados, cuja discussão está além do escopo desta seção.

Quadro 3.2

Leis de reestruturação de passivos para governos subnacionais

A existência de um processo de falência conhecido, transparente e aplicável torna crível a promessa de que não haverá resgates e que os envolvidos em uma situação de insustentabilidade financeira sofrerão custos, o que proporciona incentivos *ex ante* adequados tanto para credores quanto para devedores.

Uma lei de falência para governos subnacionais não pode ser uma extensão de uma lei de falência de empresas comuns, pois os primeiros têm características particulares. Em especial, a maioria de seus ativos não é passível de penhora, e a entidade deve continuar a operar, uma vez que a prestação de serviços públicos essenciais não pode ser interrompida durante o período de recuperação financeira. Esse último aspecto impõe um desafio em termos de determinação dos recursos necessários para tal operação. Quanto mais recursos estiverem disponíveis para isso em detrimento do pagamento de passivos, maior será o período de ajuste.

Muitas das leis de reestruturação de passivos para administrações subnacionais foram criadas em resposta a situações de estresse financeiro (Canuto e Liu, 2013). A urgência de organizar uma saída para as crises faz com que essas leis sejam elaboradas de forma *ad hoc*, considerando os pontos fortes relativos das instituições de cada país em determinados momentos. A lei 550 da Colômbia, de 1999, por exemplo, estabelece que o processo de falência dos governos subnacionais seja organizado pela Superintendência de Sociedades, cuja jurisdição foi ampliada para incorporar esses governos e cumprir esse objetivo. Um exemplo diferente é a Hungria, cuja lei de falência municipal de 1996 transferiu a administração desses processos para o judiciário (Canuto e Liu, 2013). Ambos os países foram bem-sucedidos tanto na resolução da crise inicial quanto na geração de uma situação financeira sustentável nos governos subnacionais. Isso reforça o fato de que os projetos institucionais adequados dependem das características particulares de cada país.

Regras para governos subnacionais na Colômbia

A Constituição de 1991 promoveu a descentralização fiscal, por meio da qual as jurisdições subnacionais (departamentos e municípios) receberam mais recursos e maior autonomia para gastá-los. A ausência de incentivos para disciplina fiscal e acesso a empréstimos fez com que a dívida subnacional crescesse 320% entre 1992 e 1997, obrigando o governo central a um resgate dispendioso (Fedelino, 2010). A situação levou à adoção de medidas de disciplina fiscal, que foram bem-sucedidas na restauração da saúde econômica nos primeiros anos deste século (Pérez-Valbuena, Melo-Becerra et al., 2024).

O esquema de regras fiscais na Colômbia é composto por vários elementos. A chamada Lei dos Semáforos

(1997) estabelece limites para o endividamento com base em dois indicadores, um de solvência (relação entre os pagamentos de juros e o superávit operacional) e outro de sustentabilidade (relação entre o saldo total da dívida e as receitas correntes). Se o indicador de solvência estiver abaixo de 40% e o indicador de sustentabilidade for inferior a 80%, a entidade pode contratar novos créditos sem a autorização do Ministério da Fazenda. Em outros cenários, é necessário solicitar sua autorização⁷.

Outro elemento importante para sair de uma situação de alto endividamento são os acordos de reestruturação de passivos, previstos na Lei 550 de 1999. Quando departamentos e municípios se encontram em uma situação de inadimplência, eles podem aceitar voluntariamente esses acordos, sujeitos às restrições de gastos que eles impõem. As leis que regulam esses processos de reestruturação são um elemento indispensável em um esquema de incentivos para o

7 O limite do indicador de solvência para esses fins foi elevado para 60% em 2003.



O estado do Amazonas, no Brasil, é o governo regional com a maior área da América Latina e do Caribe.

bom funcionamento financeiro dos governos subnacionais (vide Quadro 3.2). Além disso, em 2000, foram estabelecidos limites para a relação entre os gastos operacionais e a receita corrente de livre disposição.

Por fim, desde 2003, os governos subnacionais são obrigados a apresentar um “marco fiscal de médio prazo”, que consiste em um planejamento financeiro. Esse planejamento precisa demonstrar a capacidade de pagamento da dívida, que deve ser credenciada por uma agência de classificação de risco. De acordo com a regulamentação, as jurisdições só podem contar com financiamento do governo central para liquidez de curto prazo e não podem assumir novas dívidas se tiverem empréstimos do Estado (ou com sua garantia) em atraso.

As evidências indicam que as regras descritas atingiram o objetivo de manter as finanças subnacionais sustentáveis (Chamorro e Urrea, 2016; Sánchez e Zenteno, 2011). Elas também garantiram que as regras que limitam os gastos operacionais reduzam a probabilidade de déficit sem cortar o fornecimento de bens públicos (Carreri e Martínez, 2024). No entanto, há espaço para evoluir para o que foi chamado de regras fiscais de “segunda geração”. Em particular, a incorporação de “cláusulas de escape” nas regras, que permitem lidar com colapsos. Isso ficou evidente em todo o mundo e em diferentes instâncias de governo no caso da pandemia da COVID-19, quando algumas restrições impostas pela regulamentação tiveram que ser suspensas. A ideia dessas cláusulas é fazer isso de forma ordenada e previsível.

● ●

Na Colômbia, as evidências indicam que as regras fiscais atingiram o objetivo de manter as finanças subnacionais sustentáveis, reduzindo a probabilidade de déficit sem cortar o fornecimento de bens públicos

Regras para governos subnacionais no México

Este país passou por um processo de descentralização fiscal nas décadas de 1990 e 2000. Inicialmente, o marco regulatório era baseado em mecanismos de

mercado. No entanto, em 1996, a dívida dos entes subnacionais atingiu 2,2% do PIB, e esses governos não tinham capacidade de pagá-la, de modo que o governo federal teve que fazer um resgate. Posteriormente, por ocasião da crise financeira global, o nível de endividamento dos governos subnacionais aumentou novamente, de 1,6% do PIB em 2007 para 2,9% em 2017.

Em 2016, foi aprovada a Lei de Disciplina Financeira dos Entes Federativos e dos Municípios (LDF), que estabeleceu o controle sobre o endividamento dos entes subnacionais. Isso exigiu uma reforma constitucional em 2013.

● ●

No México, em 2016, foi aprovada a Lei de Disciplina Financeira dos Entes Federativos e dos Municípios (LDF), que estabeleceu o controle sobre o endividamento dos entes subnacionais

O sistema inclui um esquema de limite de endividamento, baseado em indicadores de sustentabilidade da dívida, que determinam se o governo subnacional pode assumir tais obrigações financeiras ou não. Além disso, foram estabelecidos um registro de dívida e um mecanismo de contratação para garantir que a dívida seja contraída ao menor custo.

O marco fiscal também considera uma série de regras para os gastos: se for possível acessar a dívida, ela só poderá ser utilizada para investimento (“regra de ouro”), os gastos com pessoal estão sujeitos a uma taxa máxima de crescimento, os superávits correntes devem ser economizados e, em caso de déficits, os gastos não produtivos devem ser ajustados.

Semelhante à Colômbia, são estabelecidos padrões de informação que consideram projeções de cinco anos do marco fiscal para os estados e três anos para os municípios. Por fim, em caso de insolvência, é estabelecido um esquema de reestruturação da dívida com garantia do governo federal condicionada a um ajuste fiscal.

Assim, a regra fiscal mexicana contém elementos semelhantes aos da regra colombiana. Evidências empíricas mostram que a regra mexicana também tem sido eficaz para conter o endividamento dos governos subnacionais (Del Castillo e Cabral, 2024).

Compras públicas

As organizações do setor público usam as compras públicas para adquirir bens e serviços necessários para a prestação de serviços públicos. Essas compras abrangem desde a aquisição regular de suprimentos necessários para o funcionamento normal das organizações até a contratação de obras de infraestrutura de grande porte⁸.

As compras representam uma parte importante dos gastos dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe, como mostra o gráfico 3.8. Em média, cerca de metade dos gastos dos governos locais e cerca de um terço dos gastos dos governos regionais são destinados a essas operações. Em nível local, o Peru tem a maior porcentagem de gastos com compras públicas, atingindo 86% do gasto total, seguido pela Bolívia com mais de 70%. Em nível regional, a Bolívia também se destaca, destinando mais de 60% de seu orçamento às compras públicas⁹. A elevada proporção de compras na despesa total desses países deve-se principalmente ao elevado peso do investimento público, que está incluído nas despesas como compras.

A gestão de compras públicas é uma das áreas da administração pública mais suscetíveis ao desperdício. Isso pode ocorrer até mesmo em ações bem-intencionadas de funcionários públicos devido a diversas razões, como a falta de habilidades técnicas para negociar melhores condições, a ausência de incentivos para minimizar os custos ou a existência de encargos regulatórios excessivos que dificultam processos ágeis e eficientes. Essas condições podem levar à aquisição de insumos mais caros ou de qualidade inferior aos que realmente poderiam ser obtidos no mercado. Bandiera et al. (2009) mostram que cerca de 80% dos gastos excessivos em compras de produtos genéricos na Itália são devidos a esse tipo de ineficiência nos processos de compra. Nesses casos, a

qualidade dos serviços públicos prestados com esses insumos também pode ser afetada.

O desperdício também pode surgir da corrupção, quando funcionários públicos utilizam intencionalmente a discricionariedade na tomada de decisões para obter benefícios diretos, como rendas ilícitas. Em particular, a contratação de obras públicas é uma das áreas mais vulneráveis à corrupção. Isso se deve, entre outras razões, ao alto valor dos contratos, à dificuldade de verificar cada detalhe da qualidade das obras e sua especificidade, o que limita o número de fornecedores que podem executá-las (Fajardo et al., 2019). Essas condições criam incentivos e oportunidades de conluio entre funcionários públicos e empresas e podem resultar em aumento de gastos para o Estado. Um exemplo bem conhecido na região é o que aconteceu no caso Odebrecht. A empresa oferecia propina para obter contratos em licitações ou para renegociar os termos a seu favor uma vez adjudicados, o que resultou em um aumento de custos de até 40% do valor inicial dos projetos (Campos et al., 2021).



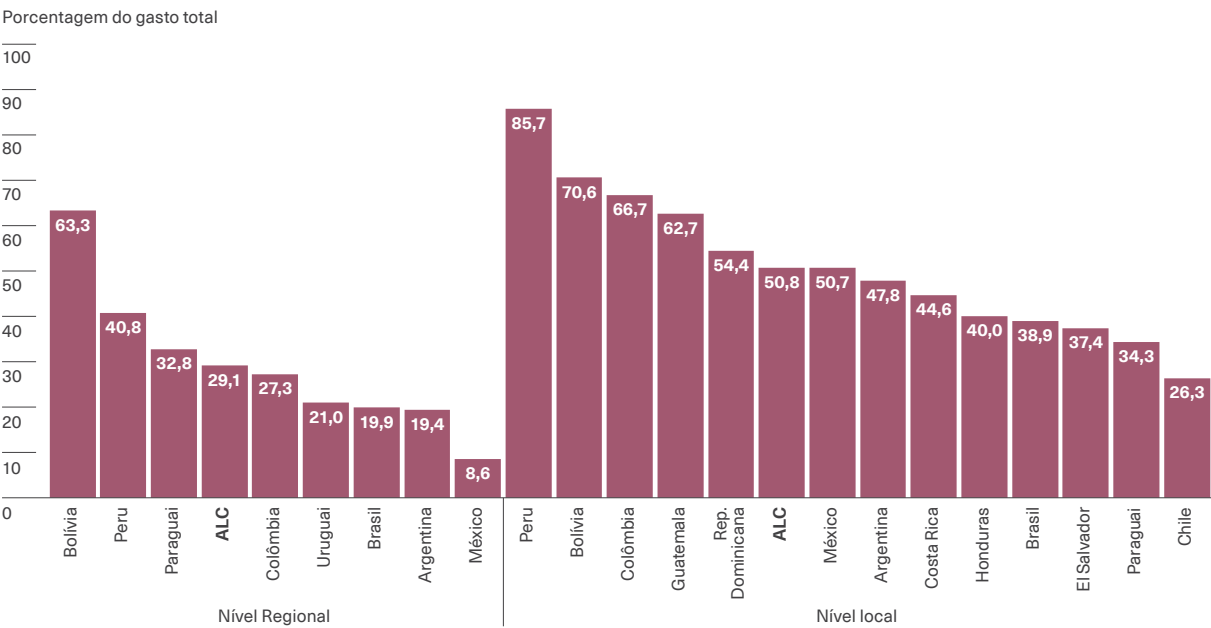
A contratação de obras públicas é uma das áreas mais vulneráveis à corrupção

Esse tipo de situação ressalta a importância de ter regras claras e eficazes para as contratações públicas, voltadas tanto para melhorar a eficiência dos processos quanto para reduzir as oportunidades de corrupção por meio de mecanismos de controle e transparência. Essas regras e mecanismos são especialmente relevantes para os governos subnacionais, onde as capacidades técnicas e os recursos disponíveis para gerenciar as compras podem ser limitados.

8 Neste capítulo, os termos compras e contratações são usados indistintamente para se referir a compras públicas, que abrangem tanto a aquisição de bens e serviços quanto a contratação de obras públicas.

9 Esses números são obtidos dos itens “consumo de bens e serviços” e “aquisição de ativos não financeiros (ou formação bruta de capital)” das execuções orçamentárias dos governos e não são diretamente comparáveis com os dados da OCDE baseados no Sistema de Contas Nacionais (SCN). Para mais detalhes sobre a metodologia de estimativa de gastos com compras públicas e as diferenças com o SCN, consultar a nota metodológica no gráfico 3.8.

Gráfico 3.8
 Compras públicas como porcentagem do gasto total dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: As compras públicas são estimadas como a soma do consumo de bens e serviços e das aquisições de ativos não financeiros (formação bruta de capital), de acordo com as execuções orçamentárias dos governos. Essa abordagem, alinhada com o critério da OCDE (2024) e com as Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (EFP-FMI), permite abranger um número maior de países do que aqueles disponíveis no banco de dados do FMI. A metodologia é baseada no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP), que fornece uma estrutura contábil para avaliar a política fiscal, embora seja diferente de outros sistemas, como o Sistema de Contas Nacionais (SCN). Diferentemente do MEFP, o SCN também inclui custos de bens e serviços financiados pelo governo, como subsídios ou transferências para bens e serviços consumidos por outros setores.

Fonte: Elaboração própria com base nas execuções orçamentárias dos países (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Dado que as compras públicas representam uma proporção significativa dos gastos subnacionais, qualquer melhoria em sua gestão pode ter impactos substanciais na qualidade dos gastos e na prestação de serviços públicos. Isso é particularmente verdadeiro em contextos em que os sistemas centralizados de regulação e apoio para aquisições podem oferecer ferramentas, como modalidades de compra ou plataformas digitais, que são de grande utilidade para os entes subnacionais. A implementação dessas práticas em níveis subnacionais pode não apenas otimizar custos, mas também reduzir os riscos de corrupção e melhorar a transparência nas transações.

Um elemento fundamental dos sistemas de compras públicas para aumentar a eficiência dos gastos é

a definição de diferentes modalidades de compra. Dessas, destacam-se duas: o acordos-referência e o pregão.

Acordos-referência. É uma das modalidades mais utilizadas e consiste em fazer acordos com fornecedores para oferecer produtos genéricos em condições preestabelecidas a qualquer entidade compradora do sistema. Seu objetivo é simplificar e agilizar compras repetitivas de bens ou serviços altamente padronizados. Os acordo-referência envolvem decisões mais automáticas, que deixam menos espaço para discricionariedade por parte das entidades compradoras, reduzindo tanto o desperdício de recursos quanto as oportunidades de corrupção.

A utilização de acordos-referência pode gerar importantes reduções nos custos de aquisição. O estudo de Bandiera et al. (2009) mostra que o uso desse instrumento pela agência central de compras do governo italiano para a aquisição de produtos genéricos reduziu significativamente as diferenças de preço para o mesmo produto e gerou grande economia de custos. Além disso, ao centralizar a negociação de preços, essa modalidade ajuda a reduzir o impacto das ineficiências decorrentes da falta de habilidades técnicas ou de incentivos para minimizar os custos em nível local, o que é especialmente relevante para governos subnacionais com capacidades limitadas. Esses resultados sugerem que estender a cobertura dos sistemas de compras públicas aos entes subnacionais e, em particular, oferecer acordos-referência que cubram a maior parte possível das compras de produtos genéricos, pode ser eficaz para melhorar a eficiência dos gastos subnacionais.

Os acordos-referência estão disponíveis nos sistemas de compras públicas da maioria dos países da América Latina e do Caribe, mas seu uso nem sempre é obrigatório. De acordo com uma pesquisa de 2018, as agências nacionais de contratação pública de dez dos quinze países da região incluídos no estudo oferecem acordos-referência celebrados em nível centralizado (vide gráfico 3.9)¹⁰. Desses, em dois países os acordos são obrigatórios em todos os níveis de governo (Equador e Guatemala), em seis são obrigatórios apenas no nível central (Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México e Paraguai) e nos dois restantes são voluntários (Brasil e Uruguai) (OCDE, 2024c)¹¹.

Apesar de sua disponibilidade, um desafio fundamental em muitos países é incentivar o uso mais amplo da ferramenta, especialmente em níveis subnacionais. No Peru, por exemplo, as compras públicas feitas por meio de acordos-referência representaram apenas 1% dos gastos nesse item dos governos locais e 5% no caso dos governos regionais. Esse baixo uso pode ser atribuído a fatores como a preferência por modalidades mais flexíveis (por exemplo, contratação direta se os

valores forem baixos) e limitações institucionais que dificultam o planejamento adequado para aproveitar os benefícios desses acordos (Controladoria-Geral da República, 2023).

Pregões. São mecanismos eficazes para promover a concorrência e obter melhores condições para a obtenção de bens e serviços que são adquiridos com menos frequência. Um tipo específico é o leilão reverso, no qual a entidade compradora especifica o bem ou serviço requerido e adjudica o contrato à oferta de menor preço. Essa modalidade é especialmente eficaz na redução de custos em contextos com muitos fornecedores. No entanto, um requisito essencial para maximizar seus benefícios é definir especificações precisas sobre as características dos bens e serviços, pois o foco exclusivo no preço pode levar a resultados abaixo do ideal se aspectos como qualidade não forem devidamente considerados (Lalive e Schmutzler, 2015).



Os acordos-referência e os pregões melhoram a eficiência das compras públicas e são potencializados por ferramentas digitais

Os acordos-referência e os pregões melhoram a eficiência das compras públicas e são potencializados por ferramentas digitais. Os acordos-referência servem de base para catálogos eletrônicos que permitem o acesso a bens e serviços padronizados com preços preestabelecidos, simplificando as aquisições e aumentando a transparência. Já os leilões reversos eletrônicos facilitam os processos competitivos on-line, otimizando a participação dos fornecedores e reduzindo custos. Ambas as ferramentas costumam ser integradas aos portais eletrônicos de compras públicas, que gerenciam todas as etapas de contratação, desde as chamadas públicas até as adjudicações e o acompanhamento dos contratos¹².

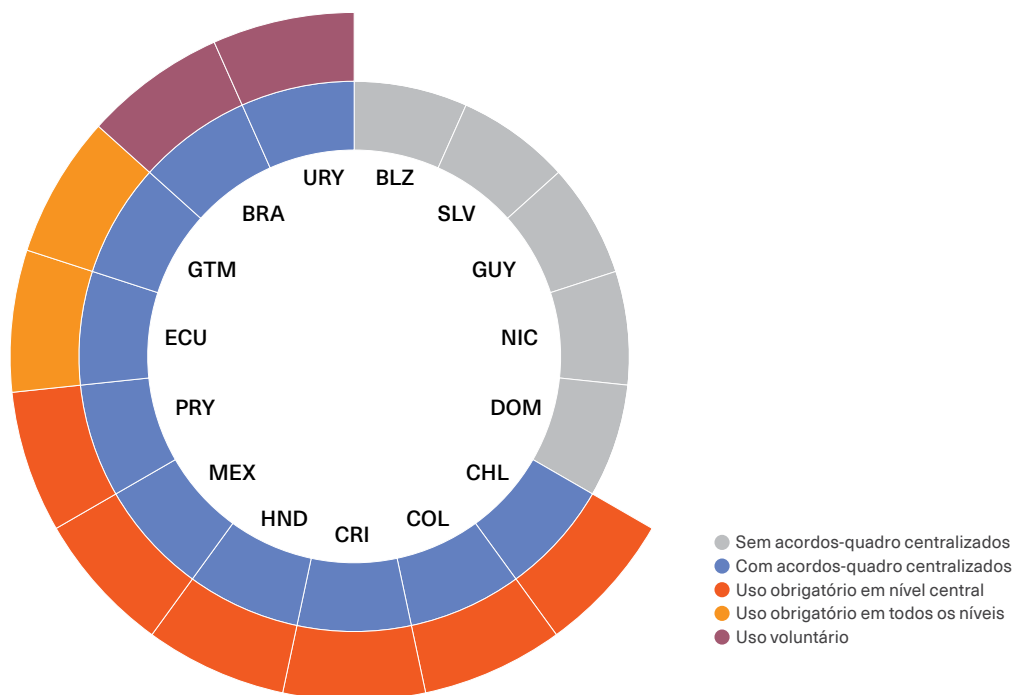
10 Os cinco países nos quais as agências centrais de compras públicas não concederam acordos-referência no momento da pesquisa são Belize, El Salvador, Guiana, Nicarágua e República Dominicana.

11 Embora seja desejável a obrigatoriedade dos acordos-referência para as compras dos entes subnacionais, a própria existência dos acordos, mesmo que seu uso seja voluntário, pode gerar economia de custos para as organizações do setor público que realizam essas transações de forma autônoma, devido a externalidades de informação (Lotti et al., 2024).

12 Para uma análise do impacto dessas ferramentas digitais nas compras subnacionais, vide o capítulo 8.

Gráfico 3.9

Existência e cobertura de acordos-referência centralizados na América Latina e no Caribe por nível de governo



Fonte: Elaboração própria com dados da OCDE (2020a).

Um aspecto muito importante no projeto de sistemas de compras públicas é o equilíbrio entre controle e flexibilidade. O uso de regras para aquisições tem o benefício de limitar a discricionariedade das entidades compradoras, mas pode resultar em custos em termos de agilidade administrativa se essas regras implicarem rigidez excessiva nos processos. Essa inflexibilidade pode gerar custos adicionais na prestação de serviços públicos ou incentivar o uso de mecanismos de exceção para evitar as regras. De fato, um dos desafios pendentes para melhorar as contratação pública na região é reduzir o uso excessivo de exceções, mantendo um equilíbrio adequado entre controle e flexibilidade (Izquierdo et al., 2018).

Um desafio frequente nos sistemas de compras é a aplicação uniforme de regras centralizadas a todos os entes subnacionais, sem considerar suas diferenças

em capacidades técnicas e administrativas. Essa abordagem, embora busque padronizar procedimentos e garantir o cumprimento, pode dificultar que governos subnacionais menores ou com recursos limitados cumpram os requisitos criados para entidades com maior capacidade institucional.

No Brasil, por exemplo, foi documentado que os governos com menos recursos enfrentam mais dificuldades para pagar os fornecedores dentro do prazo estabelecido na regulamentação. Esse problema está relacionado com as regras centralizadas que, quando aplicadas uniformemente, geram uma carga administrativa desproporcional nos municípios menores, que muitas vezes não têm capacidade técnica e operacional para gerenciar processos complexos de contratação pública (Dahis et al., 2023). A falta de flexibilidade na regulamentação dificulta que

esses municípios adaptem seus procedimentos às suas reais capacidades, o que pode levar a atrasos na execução orçamentária e, conseqüentemente, nos pagamentos aos fornecedores. Esses atrasos também desestimulam a participação de pequenos fornecedores, especialmente locais, para os quais os atrasos significam custos financeiros mais altos.

No Peru, a falta de flexibilidade das regulamentações também tem conseqüências significativas, como o uso frequente de exceções. De acordo com o estudo da Controladoria-Geral da República (2023), as contratações sem processo, definidas como aquisições diretas feitas por valores abaixo de determinados limites, representaram um terço das compras dos governos subnacionais em 2022. Esse mecanismo, criado para atender a situações excepcionais ou necessidades de baixo valor, tem sido amplamente utilizado, em parte devido à sua flexibilidade administrativa. No entanto, o estudo revela que essa modalidade foi desnaturalizada em muitos casos por meio do fracionamento de contratos, utilizado para evitar os processos regulares estabelecidos pela regulamentação.

Esses casos ilustram como o excesso de controle, combinado com a falta de flexibilidade nas

regulamentações, pode ter conseqüências negativas, especialmente para governos subnacionais menores ou com capacidades limitadas. Possíveis alternativas para melhor controle de equilíbrio e flexibilidade incluem simplificar os procedimentos para compras de baixo valor, reavaliar os limites para modalidades de contratação mais simples e introduzir processos mais ágeis para compras recorrentes. Essas medidas podem ajudar a reduzir ineficiências sem comprometer a transparência nas compras públicas.

Por fim, um dos resultados mais relevantes do estudo de Bandiera et al. (2009), acima mencionado, é que a maior parte dos sobrepreços nas contratações públicas de produtos genéricos na Itália se deve mais à ineficiência nos processos de compra do que à corrupção, e que o uso generalizado de acordos centralizados é eficaz para mitigar o primeiro problema, mas não o segundo. Isso significa que induzir os governos subnacionais a utilizar sistemas centralizados de compras públicas eliminaria uma parte substancial dos sobrepreços nas compras, mas essas regras precisam ser complementadas por controles *ex post*, como as auditorias externas discutidas na próxima seção.

Outros controles e incentivos: auditorias e financiamento baseado em resultados

Mecanismos de controle

As regras que limitam as atribuições dos funcionários no uso de recursos públicos podem ser insuficientes se não forem complementadas por controles eficazes, tanto corretivos quanto preventivos. Mesmo quando existem regras, os funcionários podem encontrar maneiras de contorná-las, como fracionar contratos para mantê-los abaixo do valor a partir do qual se exige processos de contratação mais rigorosos ou invocar condições de excepcionalidade que permitam decisões mais discricionárias. Os controles podem ser realizados por entidades internas do próprio governo ou por uma jurisdição de instância superior.

Auditorias externas

Uma ferramenta para fortalecer os controles sobre o uso de fundos em níveis subnacionais são as auditorias do governo central, cuja eficácia como mecanismo anticorrupção foi amplamente documentada.

Um dos casos mais conhecidos é o programa de auditorias no Brasil, lançado em 2003 e operado pela Controladoria-Geral da União (CGU) com o objetivo de detectar e reduzir a corrupção nos governos

municipais através de processos de verificação aleatórios. A CGU seleciona municípios por meio de sorteio público para examinar a gestão de fundos federais destinados a projetos locais. Os resultados das auditorias são publicados na mídia e compartilhados com as autoridades judiciais e policiais.

Esse programa provou ser um instrumento eficaz para reduzir a corrupção nos municípios auditados. Avis et al. (2018) mostram que a redução da corrupção ocorre principalmente devido ao aumento dos custos legais percebidos pelos funcionários, e não apenas devido à pressão eleitoral. Nos municípios auditados, a incidência de atos corruptos diminuiu em quase 8% em comparação com aqueles não auditados, com reduções ainda maiores nos municípios auditados mais frequentemente. Os principais mecanismos incluem a prestação judicial de contas, que expõe os funcionários a possíveis investigações e sanções legais, e a divulgação dos resultados na mídia local, o que reforça a pressão social e política contra a corrupção.



As auditorias do governo central são uma ferramenta eficaz para reduzir a corrupção em níveis subnacionais

Entre os fatores de sucesso do programa, os autores destacam a autonomia da CGU e a aleatoriedade na seleção dos municípios auditados, que limitam a possibilidade de interferência política e aumentam a credibilidade do processo. Além disso, a ampla cobertura da mídia sobre os resultados das auditorias, especialmente em áreas com acesso a rádio e televisão locais, tem sido crucial para maximizar o impacto, pois amplia a pressão sobre os funcionários corruptos. Adicionalmente, a presença de comarcas nos municípios auditados foi determinante para transformar os casos de corrupção detectados em ações legais. De acordo com Avis et al. (2018), em municípios com comarcas, a probabilidade de que os resultados das auditorias desencadeiem processos judiciais aumenta em 35%, reforçando o efeito dissuasivo do programa ao expor os funcionários corruptos a possíveis sanções legais.

A capacidade das auditorias externas de fortalecer outras áreas da gestão pública, como a programação

de recursos, a contabilidade e a transparência, é mais limitada. Isso se deve ao fato de que, embora detectem descumprimentos, as sanções decorrentes deles resultantes costumam ser leves em comparação com as associadas a casos de corrupção, o que reduz seu impacto dissuasivo. Isso se desprende do estudo de De La O et al. (2023), que avalia o impacto das auditorias nacionais e estaduais em municípios do México no cumprimento das normas relacionadas ao uso de recursos do Fundo para Infraestrutura Social Municipal (FISM). Apesar de terem poder discricionário no uso desse dinheiro, os municípios devem cumprir as normas programáticas (que definem os setores a priorizar), contábeis (por exemplo, documentar e justificar todos os gastos) e de transparência (como compartilhar o plano anual de projetos com o Ministério do Desenvolvimento Social e informar seus gastos ao Ministério das Finanças). Os autores não encontraram nenhum efeito das auditorias no cumprimento dessas diretrizes.

As auditorias externas também podem ter efeitos indesejados na gestão pública. Gerardino et al. (2024) mostram que, no Chile, as auditorias focadas em compras públicas desestimulam o uso de pregões competitivos, favorecendo contratos diretos menos regulamentados. Isso ocorre porque os pregões têm maior probabilidade de serem auditados e de que possíveis infrações sejam detectadas, o que reduz a disposição dos funcionários a utilizá-los. Essa constatação ressalta a necessidade de criar mecanismos de controle que promovam a transparência e a eficiência sem desestimular práticas competitivas, especialmente em níveis subnacionais com capacidades limitadas.

Controle interno

Diferentemente do controle externo, a supervisão interna tem o potencial de ser uma estratégia mais direta e, portanto, mais eficaz para evitar o uso indevido de recursos públicos. Em um estudo encomendado para este relatório, Toral (2024) documenta uma variação considerável na formalização e profissionalização dos sistemas de controle interno nos governos locais do Brasil. Embora a maioria dos municípios tenha unidades de controle interno, muitas carecem de independência política e funções

específicas de auditoria e anticorrupção, o que limita sua capacidade de impor sanções.

O estudo conclui que as reformas legislativas destinadas a fortalecer o controle interno levaram a um aumento no número de auditores, o que é significativo, uma vez que a falta de pessoal foi identificada como uma das principais fragilidades das unidades de controle interno dos municípios brasileiros¹³. Além disso, o estudo constata que essas reformas estão associadas a uma redução no número de trabalhadores municipais e a um aumento na proporção de servidores públicos (em vez de contratos temporários, que são mais vulneráveis à influência política), sugerindo que o controle interno pode desempenhar um papel na redução do uso clientelista do emprego público. Em conjunto, essas constatações destacam a importância de fortalecer os sistemas de controle interno na região para melhorar a prestação de contas e a eficiência na administração pública.

A independência política das unidades de controle interno é fundamental para evitar conflitos de interesse que podem surgir se os auditores dependerem das autoridades locais responsáveis pela supervisão. Quando os prefeitos têm autoridade para nomear seus auditores, eles podem se sentir pressionados a moderar suas avaliações para manter boas relações ou garantir sua permanência no cargo, comprometendo assim a objetividade e transparência do monitoramento. Para mitigar esse problema, a Itália

implementou uma reforma em 2011 que centralizou o processo de seleção dos auditores encarregados de supervisionar as finanças municipais, designando-os aleatoriamente por meio de um sistema gerenciado em nível nacional. Embora a reforma tenha aumentado a intervenção do governo central e reduzido a autonomia subnacional nessa área, Vannutelli (2022) mostra que a mudança melhorou significativamente o desempenho fiscal dos municípios, incluindo maior capacidade de arrecadação de impostos, obtenção de superávits orçamentários e aumentos do pagamento de dívidas, alinhando-se com as metas fiscais do governo nacional.

Esse exemplo ilustra como as relações entre os níveis de governo são fundamentais para o projeto de sistemas de controle. Em contextos em que os níveis subnacionais enfrentam limitações institucionais, os estudos de Avis et al. (2018) e Vannutelli (2022) destacam que o apoio centralizado pode ser eficaz para garantir a transparência e a prestação de contas. Por exemplo, no Brasil, a CGU opera de forma centralizada para auditar os municípios, obtendo uma redução significativa da corrupção. De modo semelhante, a reforma implementada na Itália, ao centralizar e aleatorizar a designação de auditores municipais, melhorou o desempenho fiscal local. Esses casos ressaltam como o governo central pode desempenhar um papel crucial nos sistemas de controle, embora também levem o desafio de equilibrar esse apoio com a autonomia subnacional.

Incentivos para gastar melhor: financiamento baseado em resultados

O financiamento baseado em resultados é uma ferramenta de gestão pública que busca melhorar a eficiência dos gastos. Essa abordagem aloca recursos com base em metas específicas de desempenho no fornecimento de bens e serviços, gerando assim incentivos para otimizar o uso de fundos públicos. Na América Latina e no Caribe, a adoção dessa estratégia tem sido significativa. De acordo com Pimenta et al. (2023), uma pesquisa em 24 países da região revela que 14 dos 17 países que responderam fazem

algum uso dessa estratégia, destacando avanços no estabelecimento de quadros de desempenho, sistemas de monitoramento e avaliação da qualidade dos gastos, estratégias de treinamento e melhorias na transparência das informações orçamentárias. Embora esses avanços reflitam o interesse em fortalecer a gestão pública por meio da incorporação de indicadores de resultados para orientar a alocação de recursos, ainda existem desafios importantes que limitam sua eficácia.

¹³ De acordo com uma avaliação do nível de estruturação das unidades de controle dos municípios brasileiros, 83% dessas unidades têm menos de cinco funcionários (Banco Mundial, 2022a).

Um dos principais obstáculos é a escassa integração entre os sistemas de monitoramento e avaliação e os processos orçamentários, o que dificulta o uso dos resultados obtidos para orientar a alocação de recursos. Além disso, as avaliações de desempenho geralmente são limitadas e carecem de institucionalização suficiente, reduzindo seu impacto nas decisões orçamentárias.

Embora o uso dessa estratégia seja generalizado, as evidências empíricas sobre sua eficácia são limitadas. Um caso de destaque é o do Estado do Ceará, no Brasil, onde, desde 2007, parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é distribuída aos municípios com base em seu desempenho em educação, saúde e meio ambiente, com ênfase nos indicadores educacionais¹⁴. De acordo com Loureiro et al. (2020), esse sistema incentivou as autoridades locais a priorizar melhorias na qualidade da educação, obtendo resultados significativos tanto no desempenho quanto na equidade. Desde sua implementação, o Ceará registrou o maior aumento no índice nacional de qualidade educacional entre os estados brasileiros, passando de ocupar as últimas posições para se posicionar entre os líderes. Além disso, foi observada uma redução nas disparidades educacionais entre as diferentes regiões e grupos socioeconômicos do Estado.

O estudo de Loureiro et al. (2020) atribui o sucesso do sistema do Ceará a três fatores-chave: a autonomia dos municípios para utilizar os fundos e administrar as escolas; a importância relativa dos fundos do ICMS nas receitas municipais, especialmente nos municípios mais pobres; e o apoio técnico do governo estadual, que fortaleceu as capacidades das secretarias municipais de educação para implementar políticas educacionais. Esses elementos sugerem que o modelo pode ser adaptado a outros contextos, desde que as métricas de desempenho sejam ajustadas, a capacidade técnica de monitoramento seja garantida e as particularidades locais sejam consideradas.

14 O Ceará distribui um quarto da arrecadação do imposto sobre consumo entre os municípios, alocando 72% com base em indicadores de educação, 20% com base em indicadores de saúde e 8% com base em indicadores ambientais.