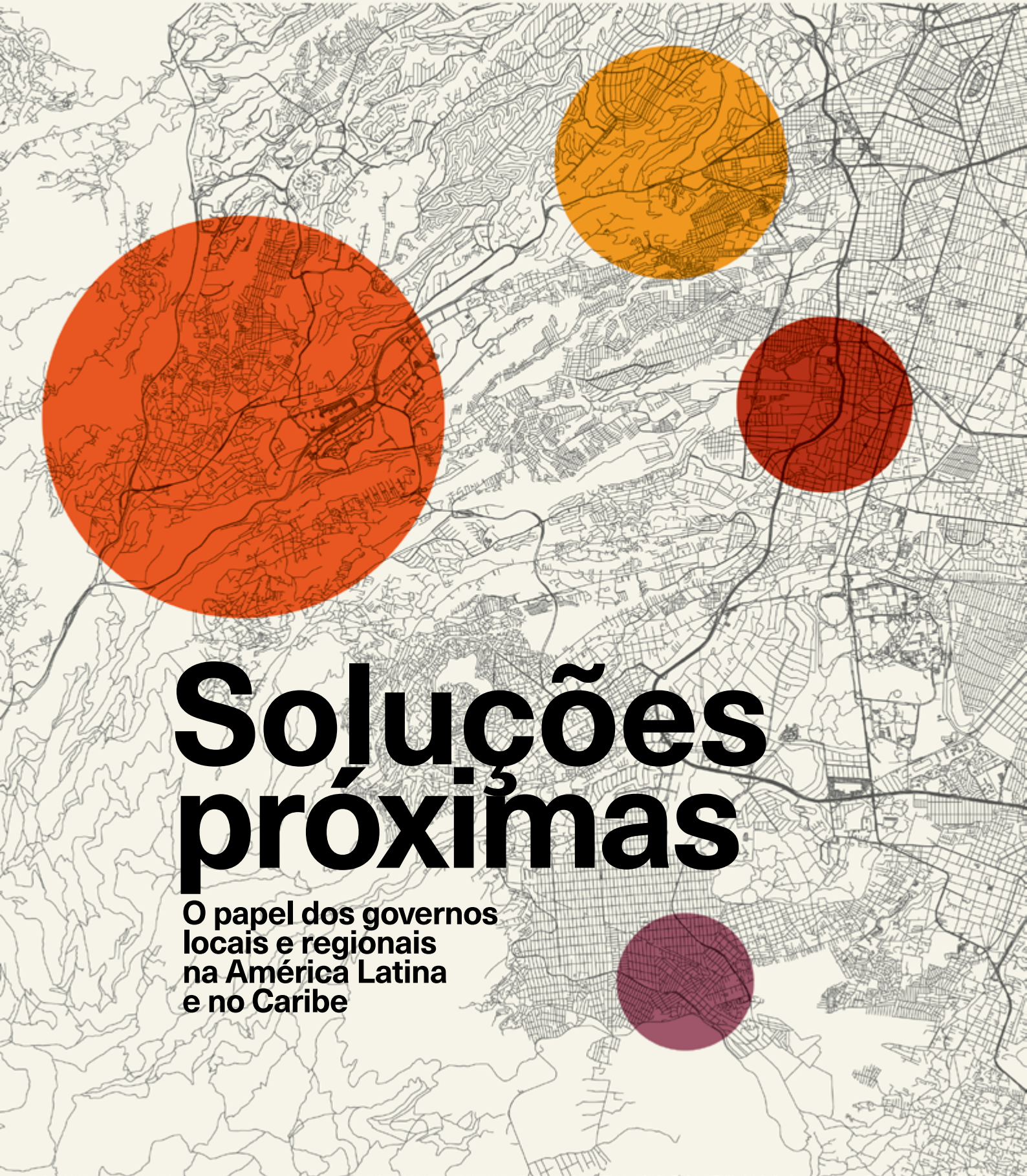
Relatório de Economia
e Desenvolvimento

BANCO DE DESENVOLVIMENTO
DA AMÉRICA LATINA
E CARIBE



Soluções próximas

O papel dos governos locais e regionais na América Latina e no Caribe

Soluções próximas

O papel dos governos locais e regionais na América Latina e no Caribe

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

RED Relatório de Economia e Desenvolvimento

Título
Relatório de Economia e Desenvolvimento
Soluções próximas: O papel dos governos locais e regionais na América Latina e no Caribe

Depósito Legal: DC2025000350
ISBN: 978-980-422-330-3

Editor CAF
Diretoria de Pesquisa Socioeconômica - Gerência de Conhecimento
Diretoria de Comunicação Estratégica

Design gráfico
Estudio Bilder / Buenos Aires

Fotografias
Carlos Kenobi (p. 72), Gustavo Nacht (p. 98), Daniela Cuevas (p. 108).
As demais fotografias são do banco de imagens do CAF.

Esta e outras publicações digitais estão disponíveis em scioteca.caf.com

© CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — 2025

As ideias e abordagens contidas nesta edição são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não comprometem a posição oficial da CAF.
Os termos utilizados e a apresentação dos dados não implicam a expressão de qualquer posição por parte do CAF em relação ao estatuto jurídico de países, territórios, cidades ou regiões ou de suas autoridades, fronteiras ou limites.

Acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para visualizar uma cópia desta licença, acesse https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/



Prefácio

A descentralização do governo em nossos territórios é um desafio complexo, sem respostas definitivas e com diversos dilemas. É um processo em constante evolução, refletido nas reformas das últimas décadas, a maioria das quais buscou fortalecer as competências das autoridades subnacionais. É também uma dinâmica profundamente ligada às ações de desenvolvimento sustentável. O caminho percorrido reflete os esforços de nossos países para avançar no fechamento de lacunas e impulsionar o crescimento.

A busca por um modelo de descentralização eficaz não ocorre em um vácuo. Cada país da América Latina e do Caribe enfrenta realidades únicas, marcadas por sua história, geografia e diversidade socioeconômica. Em nossa região, países com grandes extensões territoriais coexistem com outros de menor superfície e população, o que deu origem a diversos sistemas de governo, adaptados às suas particularidades. Apesar dessas diferenças, os governos locais e regionais desempenham um papel crucial na prestação de serviços públicos essenciais e na implementação de políticas de desenvolvimento. Seu papel é decisivo para melhorar a qualidade de vida da população e é uma ferramenta poderosa para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O conhecimento profundo dos governos subnacionais sobre seus territórios é um de seus principais pontos fortes. Essa proximidade com a realidade local permite que eles identifiquem com mais precisão as necessidades, oportunidades e desafios específicos de cada comunidade. Assim, a descentralização se apresenta como uma oportunidade de aproveitar esse conhecimento e aprimorá-lo por meio da troca de experiências e boas práticas. Com mais de 18.000 governos autônomos na região, cada um deles representa um espaço de experimentação e inovação em políticas públicas. No entanto, para que esse potencial se traduza em resultados efetivos, é essencial fortalecer suas capacidades institucionais e operacionais, dotando-os das ferramentas e recursos necessários para cumprir suas responsabilidades com eficácia.

Conscientes dessa necessidade, no CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — assumimos o compromisso de nos tornarmos um aliado estratégico dos governos subnacionais. Isso implica colocar à sua disposição uma sólida força financeira para a execução de projetos de infraestrutura e desenvolvimento, bem como gerar e disseminar conhecimentos relevantes sobre seu funcionamento. Atualmente, as informações sistematizadas sobre a gestão subnacional são limitadas, o que dificulta a tomada de decisões informadas e a implementação de políticas eficazes. A falta de dados e análises sobre suas capacidades, recursos e atribuições é uma barreira significativa para o progresso da descentralização e a melhoria da governança.

Este relatório foi elaborado com o objetivo de contribuir para preencher essa lacuna de informação, proporcionando uma visão geral abrangente da governança subnacional na região. Seu objetivo é servir como uma ferramenta de consulta e reflexão para os governos e outros atores-chave do desenvolvimento. Esta publicação representa um convite para repensar o papel dos governos locais e regionais como motores do desenvolvimento sustentável, promovendo uma maior articulação entre os diferentes níveis de governo e o setor privado.

No CAF, reafirmamos nosso compromisso de trabalhar ao lado dos governos subnacionais, fornecendo apoio técnico e financeiro para que possam cumprir seu papel de forma eficiente e eficaz. Fortalecer a descentralização é fundamental para a construção de sociedades mais equitativas, resilientes e inclusivas. É também o caminho para superar com sucesso a tripla transição — verde, digital e energética, com forte ênfase no desenvolvimento humano — que enfrentamos como região e como humanidade.

Convidamos todos os atores envolvidos — autoridades nacionais e subnacionais, sociedade civil, academia e setor privado – a participar desse esforço conjunto para impulsionar o desenvolvimento territorial e melhorar a qualidade de vida na América Latina e no Caribe.

Sergio Díaz-Granados
Presidente Executivo do CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe —

Agradecimentos

A elaboração do Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) é de responsabilidade do Departamento de Pesquisas Socioeconômicas (DIS) da Gerência de Conhecimento do CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe —. A edição e a coordenação geral desta edição ficaram a cargo de Guillermo Alves e Gustavo Fajardo, com o apoio de Carla Calá e a assessoria acadêmica de Claudia Avellaneda e Claudio Ferraz. O relatório foi elaborado sob a supervisão de Walter Cont e Ernesto Schargrodsky, que foram diretores do DIS em diferentes etapas da produção do relatório, e de Verónica Frisancho, Gerente de Conhecimento.

A redação do relatório foi de responsabilidade dos seguintes pesquisadores:

Capítulos 1 e **2** Guillermo Alves e Gustavo Fajardo

Capítulo 3 Pablo Brassiolo e Rodrigo Cifuentes

Capítulo 4 Pablo Brassiolo

Capítulo 5 Carolina Camacho e Ricardo Estrada

Capítulo 6 Guillermo Alves e Gustavo Fajardo

Capítulo 7 Ricardo Estrada

Capítulo 8 Florencia Buccari e Gustavo Fajardo

A equipe de assistentes de pesquisa foi composta por Carla Calá, Daniela Goyheix, Facundo Lurgo, Mateo Fernández, Pilar Toyos, Pedro Di Plácido, Rodrigo Fernández, Sofía Caballero e Sofía Gallego. Ana Gerez realizou a revisão editorial e a correção de estilo.

Os capítulos se beneficiaram de trabalhos de pesquisa elaborados especificamente para esta publicação por Carlos Felipe Pardo, Christiane Szerman, Damian Clarke, Emilio Depetris-Chauvin, Emilio Gutiérrez, Emmanuel Chávez, Erik Snowberg, Elizabeth Pérez-Chiqués, Guillermo Toral, Guillermo Woo-Mora, Luis Martínez, Marcelo Capello, María Montoya-Aguirre, Michael Ting, Michel Szklo, Ricardo Dahis, Rudi Rocha, Ruben Durante e Leopoldo Tornarolli.

O relatório foi enriquecido com as sugestões e o apoio contínuo de Elizabeth Arciniegas e Nicolás Mendioroz, ambos da Gerência de Desenvolvimento Urbano, Água e Economias Criativas do CAF. Também foram muito valiosos os comentários feitos sobre as versões preliminares dos capítulos por Cyntia Goythia, Florencia Baudino, Juan Pablo Jiménez, Lorena Moscovich, Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti, Mercedes Iacoviello, Noel Pérez Benítez, Ricardo Bello-Gómez e Santiago Urbiztondo, bem como dos seguintes funcionários do CAF: Agustín Alonso, Camilo Cetina, Carlos Orellana, Cecilia Llambi, Diego Barril, Dolores de la Mata, Eddy Bermúdez, Eliana Uesu, Federico Juncosa, Fernando Álvarez, Franz Rojas, Guadalupe Aguirre, Guillermo Cabral, Guillermo Díaz, Juan Odriozola, Juan Romero, Lian Allub, Luciana Armijos, Marcelo Facchina, Martín Finkelstein, Martín Olmos, Miriam Preckler, Nathalie Gerbasi, Nicole Perelmuter, Oswaldo López, Pablo López, Reinier Schliesser, Sergio Guerra, Soledad Gómez e Verónica Guaján.

Índice geral

Abreviações —— 16
Introdução —— 18

1

A organização territorial dos países e os desafios para os governos locais e regionais —— 21

Introdução —— 25
Organização territorial dos governos da ALC —— 26
A atual organização territorial —— 26
Arranjos especiais dentro da organização territorial subnacional —— 31
Diferentes tipos de jurisdições no mesmo nível de governo —— 33
Origens e evolução recente da organização territorial —— 34
Mudança demográfica e ordenamento territorial —— 35
Desafios do território e tendências globais —— 37
Desafios da alta urbanização e das megacidades —— 39
Os desafios das disparidades de desenvolvimento dentro dos países —— 42
Desafios das tendências globais —— 45

2

As funções dos governos locais e regionais —— 49

Introdução —— 53

A autonomia dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe —— 54

A autonomia dos governos regionais —— 54

Autonomia dos governos locais —— 58

As funções dos governos locais e regionais —— 60

Planejamento urbano como integrador das funções dos governos locais urbanos —— 62

Três funções principais dos governos locais e regionais: educação, saúde e segurança —— 65

O papel dos governos locais e regionais no fornecimento de educação pública —— 65

O papel dos governos locais e regionais na prestação de serviços de saúde —— 69

O papel dos governos locais e regionais na gestão das forças policiais —— 70

Capacidades dos governos locais e regionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável —— 73

3

Em que e como os governos subnacionais gastam? —— 75

Introdução —— 79

Nível e composição dos gastos —— 81

Magnitude dos gastos subnacionais —— 81

A composição dos gastos —— 82

Heterogeneidade dos gastos —— 88

Resultados fiscais —— 91

Restrições orçamentárias e autonomia —— 92

Rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal —— 93

Condicionamentos ao valor e destino dos gastos —— 93

Regras para a sustentabilidade das finanças subnacionais —— 95

Compras públicas —— 100

Outros controles e incentivos: auditorias e financiamento baseado em resultados —— 104

Mecanismos de controle —— 104

Incentivos para gastar melhor: financiamento baseado em resultados —— 106

4

Como os governos subnacionais investem e financiam seus investimentos —— 109

Introdução —— 113

Nível e composição do investimento público subnacional —— 114

Quanto e em que os governos subnacionais investem? —— 114

A distribuição do investimento subnacional no território —— 117

Eficiência do investimento público subnacional: determinantes institucionais e mecanismos de melhoria —— 121

Eficiência do investimento subnacional na América Latina e no Caribe —— 121

Arranjos institucionais e gestão do ciclo de investimento subnacional —— 123

Financiamento do investimento e endividamento subnacional —— 130

Transferências de capital como fonte de financiamento do investimento —— 131

Características e regulamentação do endividamento subnacional —— 133

Busca do equilíbrio entre o controle do endividamento subnacional e a sustentabilidade do investimento público —— 140

5

Receitas dos governos subnacionais: o papel dos impostos e das transferências —— 143

Introdução —— 147

Receitas dos governos subnacionais —— 148

A estrutura das receitas próprias —— 152

Oportunidades de melhoria na estrutura tributária dos governos subnacionais —— 154

Redução da carga tributária bruta sobre as vendas —— 154

Aumento da arrecadação do imposto predial —— 155

Um papel maior para novos impostos —— 157

Uso de novas ferramentas para promover o pagamento voluntário —— 158

Coordenação e cooperação com as autoridades nacionais em matéria de política tributária —— 160

Qual é a estrutura dos sistemas de transferências? —— 161

Transferências sem restrições e condicionadas —— 163

Transferências baseadas em regras e discricionárias —— 164

As transferências são equalizadoras? —— 165

Royalties e transferências para governos subnacionais pela exploração de recursos naturais não renováveis —— 168

Como melhorar os sistemas de transferências? —— 171

6

Gestão de serviços tarifados e cooperação interjurisdicional —— 175

Introdução —— 179

O papel dos governos subnacionais no fornecimento de água e saneamento e transporte público urbano —— 180

Capacidades para o planejamento e regulação dos sistemas de ônibus —— 183

O uso da tecnologia para a modernização —— 185

Política tarifária no transporte —— 187

A organização dos governos subnacionais para o fornecimento de água e saneamento —— 189

A importância da clareza regulatória —— 189

A relação entre escala, tipos de prestador e eficiência —— 190

A aplicação de subsídios em água e saneamento —— 193

Política tarifária e adaptação às mudanças climáticas —— 195

Coordenação e cooperação interjurisdicional —— 195

Coordenar para reduzir externalidades —— 196

Governança metropolitana —— 196

Associatividade além da governança formal —— 202

7

Quem são os funcionários dos governos subnacionais? —— 205

Burocracias de qualidade e desenvolvimento: a dimensão subnacional —— 209

Diagnóstico das burocracias subnacionais —— 210

Magnitude —— 210

Perfil e condições de trabalho dos funcionários públicos —— 212

Disparidades de gênero e etnia nas burocracias subnacionais —— 214

Disparidades de gênero e etnia em cargos eletivos —— 218

Desafios para alcançar burocracias subnacionais de qualidade —— 220

O uso político do emprego público e a qualidade das instituições locais —— 220

Dificuldades para contratar trabalhadores qualificados em nível subnacional —— 222

Áreas de ação —— 223

Marco regulatório —— 223

Prêmio salarial —— 229

Treinamento —— 231

Sistemas eleitorais locais —— 234

8

Digitalização e capacidades de gestão —— 237

Introdução —— 241

Incorporação de tecnologias na administração interna —— 242

Digitalização de cadastros imobiliários —— 242

Sistemas de compras eletrônicas —— 244

Sistemas de gestão administrativa e financeira —— 246

Modernização de procedimentos e serviços para cidadãos e empresas —— 249

Serviços horizontais para a digitalização de procedimentos: o papel dos governos centrais —— 252

Adoção de tecnologias para a gestão das cidades —— 255

Capacidades e fatores que viabilizam a modernização —— 257

Lacunas digitais: infraestrutura e competências da cidadania —— 258

Capacidades burocráticas para digitalização —— 261

Interação com governos nacionais —— 265

Inovações em colaboração com o setor privado —— 267

Referências —— 269

Apêndices —— 307

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Relação entre o número de governos regionais e locais e a extensão territorial dos países ——29
Gráfico 1.2 Proporção de municípios atuais criados nas últimas quatro décadas ——34
Gráfico 1.3 Evolução da taxa de urbanização por regiões ——40
Gráfico 1.4 Incidência de pobreza e renda média familiar per capita nos territórios dos governos regionais ——43
Gráfico 2.1 Evolução do componente de autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) ——55
Gráfico 2.2 Dimensões da autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) em 2018 por região ——56
Gráfico 2.3 Componente de autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) e população dos países em 2018 ——57
Gráfico 2.4 Quantidade de municípios brasileiros por ano de criação de seu plano diretor ——64
Gráfico 2.5 Responsabilidades de gestão do ensino médio segundo dados do PISA 2022 ——68
Gráfico 2.6 Proporção de governos locais do Brasil, Costa Rica, México e Peru com forças policiais por população ——71
Gráfico 3.1 Gasto público por nível de governo em 2022 ——82
Gráfico 3.2 Composição funcional dos gastos dos governos subnacionais ——83
Gráfico 3.3 Composição dos gastos no Peru por função e classificação econômica em 2023 ——86
Gráfico 3.4 Distribuição dos gastos per capita em nível regional e local ——88
Gráfico 3.5 Gasto per capita e população ——90
Gráfico 3.6 Porcentagem de governos subnacionais da América Latina e do Caribe com resultado fiscal deficitário, equilibrado e superavitário em 2022 ——92
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 ——94
Gráfico 3.8 Compras públicas como porcentagem do gasto total dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022 ——101
Gráfico 3.9 Existência e cobertura de acordos-referência centralizados na América Latina e no Caribe por nível de governo ——103
Gráfico 4.1 Execução do investimento público por nível de governo ——115
Gráfico 4.2 Investimento público por setor em países selecionados e por nível de governo ——116
Gráfico 4.3 Composição do gasto com obras públicas no Peru por tamanho dos municípios em 2022 ——117
Gráfico 4.4 Variação do investimento público per capita em governos subnacionais ——118
Gráfico 4.5 Correlação do investimento público com o PIB per capita e o acesso a esgoto nos governos locais ——119
Gráfico 4.6 Eficiência relativa dos projetos executados por governos subnacionais ——122
Gráfico 4.7 Porcentagem de execução dos gastos de investimento público orçados ——127
Gráfico 4.8 Transferências de capital (líquidas) como porcentagem do investimento público ——132
Gráfico 4.9 Dívida pública subnacional por nível de governo ——136
Gráfico 4.10 Composição da dívida pública subnacional por origem e por tipo de credor ——137
Gráfico 5.1 Receitas fiscais dos governos subnacionais nos países da América Latina e do Caribe em 2022 ——149
Gráfico 5.2 Receitas próprias e PIB per capita das jurisdições locais do Brasil e da Colômbia em 2022 ——150
Gráfico 5.3 Transferências como porcentagem das receitas totais dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022 ——151
Gráfico 5.4 Proporção dos principais itens de receita tributária na receita tributária total em 2022 ——153
Gráfico 5.5 Características dos principais programas de transferências para governos subnacionais ——161
Gráfico 5.6 Transferências para governos subnacionais de acordo com os principais condicionantes de gasto nos países da América Latina e do Caribe ——164
Gráfico 5.7 Esquemas de transferências baseados em regras por critério de alocação ——166
Gráfico 5.8 Coeficiente de Gini da receita tributária per capita de governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022 ——167

Gráfico 5.9 Receitas provenientes da exploração de recursos naturais não renováveis como porcentagem das receitas totais obtidas pelos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022 —— 168
Gráfico 6.1 Distribuição de modos de transporte em cidades selecionadas —— 182
Gráfico 6.2 Tipo predominante de operador por modo de transporte nas grandes cidades da região —— 182
Gráfico 6.3 Presença de ônibus e uso de GPS para rastreamento nos municípios do Brasil por tamanho da população —— 186
Gráfico 6.4 Subsídios operacionais para o sistema de ônibus em cidades selecionadas em 2019 —— 187
Gráfico 6.5 Tipo jurídico dos prestadores de saneamento por categoria de população —— 190
Gráfico 6.6 Diferença nos indicadores de desempenho entre os tipos de prestadores de água —— 191
Gráfico 6.7 Porcentagem de municípios provinciais peruanos com participação em empresas públicas de água e saneamento (EPS) de acordo com sua população —— 192
Gráfico 6.8 Concentração de serviços e dispersão de tarifas por estado em 2021 no Brasil —— 194
Gráfico 6.9 Fluxos de viagens entre jurisdições da área metropolitana de Buenos Aires —— 201
Gráfico 7.1 Funcionários públicos por nível de governo em países da América Latina e do Caribe —— 211
Gráfico 7.2 Participação no emprego e em cargos gerenciais nos setores público e privado por gênero e etnia do funcionário —— 215
Gráfico 7.3 Diferença salarial por gênero e etnia —— 216
Gráfico 7.4 Prefeitos, vereadores e gênero —— 219
Gráfico 7.5 Mudança na porcentagem de novos funcionários por níveis de governo em torno do ciclo eleitoral no Brasil —— 221
Gráfico 7.6 População adulta com ensino superior em jurisdições locais em países da América Latina e do Caribe —— 223
Gráfico 7.7 Diferença remuneratória e prêmio salarial da administração pública nacional e subnacional em relação ao emprego privado formal —— 230
Gráfico 8.1 Proporção de governos locais no México e no Brasil com cadastro digitalizado por categoria de população —— 243
Gráfico 8.2 Uso de catálogos eletrônicos para compras públicas por governos subnacionais no Peru, medidas em termos de transações e valores —— 245
Gráfico 8.3 Porcentagem de governos locais no Peru que implementam seus próprios sistemas orçamentários para gestão por quartil de receitas tributárias per capita —— 248
Gráfico 8.4 Número de procedimentos e dias de espera para a abertura de empresas e a obtenção de alvarás de construção —— 250
Gráfico 8.5 Proporção de governos locais do Brasil que utilizaram ferramentas de monitoramento em tempo real em 2019 —— 256
Gráfico 8.6 Relação entre o nível de escolaridade e as competências digitais básicas em jurisdições do México e do Peru —— 260
Gráfico 8.7 Ações de inclusão digital em governos locais do Brasil em 2019 por categoria de população —— 261
Gráfico 8.8 Proporção de governos locais do Equador com unidades de TIC no período 2018-2023 —— 262
Gráfico 8.9 Inclusão dos governos regionais e locais nas estratégias nacionais de governo digital —— 266

Índice de tabelas

Tabela 1.1 Número e nome dos governos subnacionais por país e seu nível ——28
Tabela 2.1 Distribuição de funções por níveis de governo de acordo com sua responsabilidade típica ——61
Tabela 2.2 Principal responsabilidade na prestação de educação, saúde e segurança ——67
Tabela 3.1 Classificação econômica dos gastos subnacionais ——84
Tabela 3.2 Elasticidade do gasto per capita em relação à população e ao PIB per capita de cada jurisdição ——89
Tabela 4.1 Características da organização do investimento público subnacional em países selecionados ——124
Tabela 4.2 Regulamentações sobre o endividamento dos governos subnacionais ——134
Tabela 6.1 Disponibilidade de meios de pagamento eletrônico por modo de transporte ——186
Tabela 7.1 Características dos funcionários da administração pública nacional e subnacional ——213
Tabela 7.2 Disposições relacionadas ao mérito na legislação de emprego público subnacional ——226
Tabela 7.3 Mecanismos de ingresso no serviço público subnacional para cargos não gerenciais de contratação permanente ——227
Tabela 7.4 Regulamentações sobre massa salarial em governos subnacionais ——228
Tabela 7.5 Regulamentação sobre a eleição de prefeitos em países da América Latina e do Caribe ——234
Tabela 8.1 Adoção da identidade e assinatura digitais em nível nacional nos países da América Latina e do Caribe ——253

Índice de figuras

Figura 1.1 Dados e indicadores disponíveis no novo banco de dados de governos subnacionais ——27
Figura 1.2 Densidade populacional na ALC ——38
Figura 1.3 Proporção de domicílios com acesso a saneamento melhorado, água e eletricidade ——44
Figura 1.4 Leito do rio Lerma através dos municípios mexicanos ——46
Figura 6.1 Sobreposição do tecido urbano e limites administrativos em uma amostra de cidades ——199
Figura 8.1 Velocidade média de download da conectividade fixa em 2023 para governos locais e regionais da América Latina e do Caribe ——259

Índice de quadros

Quadro 1.1 Distribuição das populações afrodescendentes e indígenas no território ——32
Quadro 3.1 Complexidades nos dados das finanças públicas subnacionais ——80
Quadro 3.2 Leis de reestruturação de passivos para governos subnacionais ——97
Quadro 4.1 Ações do CAF para melhorar a qualidade do investimento em infraestrutura rodoviária ——130
Quadro 4.2 Sistema de alerta precoce para a dívida subnacional no México ——135
Quadro 4.3 Convênios de obras por impostos ——139
Quadro 5.1 Receitas por captura do valor do solo urbano ——156
Quadro 5.2 Transferências entre governos subnacionais ——162
Quadro 6.1 Eficácia dos BRTs ——184
Quadro 7.1 Programas de treinamento do CAF para funcionários públicos de governos subnacionais ——232
Quadro 8.1 Relação entre a digitalização dos procedimentos dos cidadãos e os sistemas internos de gestão ——251
Quadro 8.2 Balcões únicos digitais ——252
Quadro 8.3 Cooperação com o setor privado para a coleta de dados ——257
Quadro 8.4 Coleta tradicional de estatísticas ——264

Abreviações

AGESIC	Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação e do Conhecimento
AIG	Autoridade Nacional para Inovação Governamental
AIOC	Autonomia Indígena Originária Camponesa
ALC	América Latina e o Caribe
Art.	Artigo
BCE	Banco Central do Equador
BCR	Banco Central da Reserva
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRT	Ônibus de trânsito rápido
CABA	Cidade Autônoma de Buenos Aires
CEFP	Centro de Estudos de Finanças Públicas
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETIC	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CGR	Controladoria-Geral da República
CGU	Controladoria-Geral da União
CIEP	Centro de Pesquisa Econômica e Orçamentária
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CLGF	Fórum de Governos Locais da Commonwealth
COP	Conferências das Partes
COR	Centro de Operações do Rio de Janeiro
COSEP	Conselho Superior de Emprego Público
CPMV	Comprovação prévia de meios de vida
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estatística
DGCG	Direção Geral de Contabilidade Governamental
DGIP	Direção Geral de Investimento Público
DIGEPRES	Direção Geral do Orçamento
DIPRES	Direção de Orçamentos
DNAP	Direção Nacional de Assuntos Provinciais
DNIP	Direção Nacional de Investimento Público
DNP	Departamento Nacional de Planejamento
DNSC	Direção Nacional do Serviço Civil
Depto.	Departamento
DTU	Unidade de Transformação Digital
ECE	Pesquisa contínua de emprego
ECH	Pesquisa domiciliar contínua
EMSA	*Electrificadora del Meta* (Eletrificadora da Meta)
ENAHO	Pesquisa Nacional de Domicílios
ENGD	Estratégias nacionais de governo digital
ENOE	Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego
EPS	Entidades prestadoras de serviços de saneamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONACIDE	Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento
FONCOMUN	Fundo de Compensação Municipal
FONCOR	Fundo de Compensação Regional
FONDEN	Fundo de Desastres Naturais
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPS	Sistema de Posicionamento Global
IAL	Índice de Autonomia Local
IAR	Índice de Autoridade Regional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEC	Instituto Nacional de Estatística e Censos

INEGI	Instituto Nacional de Estatística e Geografia
INEI	Instituto Nacional de Estatística e Informática
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPUMS	Série integrada de microdados de uso público
ISAGS	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde
ISR	Imposto Sobre a Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA	Imposto Sobre o Valor Agregado
IWGIA	Grupo de Trabalho Internacional para Assuntos Indígenas
Mbps	Megabits por segundo
MECON	Ministério da Economia
MEF	Ministério da Economia e das Finanças
MEFP	Ministério da Economia e das Finanças Públicas
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MICITT	Ministério da Ciência, Inovação, Tecnologia e Telecomunicações
MINFIN	Ministério das Finanças Públicas
MITECO	Ministério para a Transição Ecológica e o Desafio Demográfico
MOOC	Cursos on-line abertos e massivos
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
N°	Número
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEI	Escritório Central de Estatística e Informática
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMU	Observatório de Mobilidade Urbana
ONE	Escritório Nacional de Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Escritório de Orçamento do Congresso
OSCE	Organismo Supervisor das Contratações do Estado
OTU	Observatório Território Uruguai
p.p.	pontos percentuais
PIB	Produto Interno Bruto
PIMI	Índice de Gestão do Investimento Público
PISA	Programa de Avaliação Internacional de Alunos
PNAD-C	Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	paridade do poder de compra
PTF	Portal de Transparência Fiscal
QR	Código de resposta rápida
RED	Relatório de Economia e Desenvolvimento
REDATAM	Recuperação de Dados para Áreas Pequenas por Microcomputador
RNNR	Recursos Naturais Não Renováveis
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SEA	Serviço Estatal de Autonomias
SEFIN	Secretaria das Finanças
SENARECOM	Serviço Nacional de Registro e Controle da Comercialização de Minerais e Metais
SFP	Secretaria da Função Pública
SGD	Secretaria de Governo Digital
SHCP	Secretaria da Fazenda e Crédito Público
SIAF	Sistemas de informação da administração financeira
SNIP	Sistema Nacional de Investimentos Públicos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SSPD	Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUNASS	Superintendência Nacional de Serviços de Saneamento
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDAPE	Unidade de Análise de Políticas Sociais e Econômicas
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNGL	União Nacional de Governos Locais
USD	Dólar americano

Introdução

Nas últimas quatro décadas, muitos países da América Latina e do Caribe passaram por uma forte descentralização. Durante esse processo, os governos locais e regionais aumentaram em número, fortaleceram sua autonomia política e assumiram novas atribuições. Atualmente, mais de 18.000 governos subnacionais realizam tarefas em áreas tão diversas e essenciais como educação, saúde, segurança cidadã e fornecimento de infraestrutura rodoviária e de água e saneamento.

Essas unidades de governo subnacional, muitas delas criadas recentemente ou com trajetórias ainda muito curtas como entidades autônomas, estão em um processo contínuo de aprendizado e desenvolvimento, assumindo novas funções e enfrentando novos desafios. Embora representem um campo fértil para a inovação e o fortalecimento institucional, até agora foram relativamente pouco estudadas. Este Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) tem como objetivo obter uma compreensão aprofundada dos governos subnacionais da região, documentando suas responsabilidades, estudando seus territórios e investigando os recursos de que dispõem. As camadas de análise do livro vão além da descrição e buscam delinear uma agenda para o desenvolvimento de capacidades de governo em nível local.

O RED destaca como os governos subnacionais da América Latina e do Caribe operam em um contexto de desafios e oportunidades únicos. Uma característica fundamental desse cenário é a predominância urbana. A grande maioria dos habitantes da região reside em cidades, o que enfatiza a importância do trabalho dos governos responsáveis pela gestão desses territórios. O planejamento urbano, como atividade que ordena o uso do solo, é uma capacidade estatal crucial em sociedades altamente urbanizadas. Além disso, as grandes áreas metropolitanas abrangem múltiplas jurisdições locais, o que representa o desafio de coordenar suas ações.

Uma segunda característica da região que marca a agenda da descentralização é a existência de enormes desigualdades territoriais dentro dos países. O fechamento dessas lacunas requer esquemas de transferências que redistribuam recursos entre as regiões, mas também ações de fortalecimento institucional que priorizem os governos das áreas menos favorecidas.

No contexto global, há dois fenômenos de grande relevância para esses governos. A crise climática e a mudança tecnológica acelerada. Em relação ao primeiro, esta nova edição do RED enfatiza como algumas das principais alavancas de mitigação, adaptação e preservação da biodiversidade são ativadas especificamente em nível subnacional. E quanto à mudança tecnológica, o desafio está em facilitar a adoção de novas ferramentas de gestão para que a transformação digital possa fechar lacunas em vez de ampliá-las.

Como uma organização de desenvolvimento, o CAF está comprometido com a agenda de fortalecimento das capacidades dos governos locais e regionais apresentada nesta publicação. Além de facilitar o acesso ao crédito, o apoio do CAF ao setor público subnacional visa contribuir para o fornecimento de fundos não reembolsáveis e assessoria às suas equipes para a elaboração de projetos. A instituição também atua na formação de capacidades governamentais, oferecendo cursos especializados e aulas on-line abertas a funcionários de diferentes níveis de governo. Além disso, promove a articulação e o aprendizado ao conectar governos locais e regionais, como a rede de BiodiverCidades, que até o final de 2024 conta com 192 governos locais de 17 países. A rede tem entre seus principais objetivos a harmonização entre o planejamento e o ordenamento urbanos e seu entorno natural para promover a resiliência e o cuidado ambiental e a criação de soluções locais baseadas na natureza.

Dedicar o principal produto de conhecimento do CAF aos governos subnacionais é mais uma demonstração do compromisso do organismo multilateral com esses governos. Este Relatório de Economia e Desenvolvimento contribui para uma melhor compreensão dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe, ao mesmo tempo que fornece um conjunto de lições necessárias para o aprimoramento de suas capacidades. Agradeço à equipe da Diretoria de Pesquisas Socioeconômicas que elaborou este relatório sob a supervisão da Gerência de Conhecimento, e a todos os funcionários do CAF que prestaram apoio nas diferentes etapas de sua produção e divulgação. Gostaria também de expressar minha gratidão aos colaboradores externos do setor público, universidades e outras instituições multilaterais que contribuíram para esta publicação. Tenho certeza de que esta nova edição do RED contribuirá para promover a relevância dos governos locais e regionais como agentes de desenvolvimento e transformação da América Latina e do Caribe, pois são eles que estão mais próximos das pessoas e que trabalham todos os dias para fechar as lacunas de desigualdade que ainda persistem em nossa região.

Christian Asinelli
Vice-Presidente Corporativo de Programação Estratégica
do CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe —



Sede do governo do
Estado de São Paulo, Brasil.

A organização territorial dos países e os desafios para os governos locais e regionais

- Organização territorial dos governos da ALC
- Origens e evolução recente da organização territorial
- Desafios do território: urbanização e disparidades de desenvolvimento
- Desafios das tendências globais: mudanças climáticas e digitalização

1

Mensagens-chave

1 Há pouco conhecimento acumulado sobre a realidade dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe. Para ajudar a preencher esse déficit, foi criado, juntamente com este relatório, um banco de dados público com informações de todas as jurisdições, sua população, superfície e uma série de indicadores relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2 O ordenamento territorial dos países da região é heterogêneo e muito correlacionado com a extensão territorial: 13 países, incluindo todos os da América do Sul, têm dois níveis de governo subnacional; outros 16 têm apenas um nível; e quatro países caribenhos não têm governos subnacionais.

3 Nas últimas quatro décadas, foram criados muitos novos governos locais, enquanto o número de governos regionais permaneceu relativamente estável. A criação de jurisdições locais foi particularmente intensa durante as décadas de 1980 e 1990.

4 Alguns poucos governos locais representam muitos habitantes: um quinto desses governos atende a dois terços da população.

5 Dois fenômenos que caracterizam a região são a alta taxa de urbanização e as grandes disparidades de desenvolvimento territorial. Consequentemente, a gestão urbana e as políticas destinadas a eliminar essas disparidades são desafios centrais para os governos subnacionais.

6 Os fenômenos globais também trazem desafios à governança subnacional. Por um lado, há a necessidade de responder às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade a partir dos territórios. Por outro lado, é preciso aproveitar a digitalização e o surgimento de novas tecnologias para desenvolver capacidades nas administrações locais e regionais.

A organização territorial dos países e os desafios para os governos locais e regionais[1]

Introdução

Os governos locais e regionais da América Latina e do Caribe desempenham um papel fundamental no bem-estar e na qualidade de vida dos habitantes da região. Sua importância tem aumentado com o processo de descentralização, que se acentuou durante as décadas de 1980 e 1990 e que, desde então, avança de forma mais gradual. Esse processo de descentralização levou não apenas a um aumento no número de governos subnacionais como resultado de reformas de planejamento territorial, mas, em muitos casos, eles também ganharam autonomia política e responsabilidades funcionais.

Atualmente, as responsabilidades desses governos são múltiplas. Eles são responsáveis pelo planejamento territorial e pelo ordenamento das cidades, gerenciam e regulam os serviços públicos, arrecadam impostos e executam obras de investimento. Tudo isso significa que eles têm um grande impacto sobre a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Alguns ODSs estão intimamente ligados a mandatos de governos subnacionais em setores como o fornecimento de água e saneamento, educação, saúde e segurança. Outros, como os associados a objetivos ambientais ou de igualdade de gênero, são afetados de forma mais transversal pelas ações desses governos.

A descentralização traz vantagens que, se aproveitadas, podem melhorar a gestão pública. Primeiro, a proximidade entre as instâncias de decisão e os cidadãos melhora a capacidade de identificar as necessidades específicas de cada local e de adaptar os serviços a elas. Segundo, um monitoramento mais próximo dos cidadãos promove uma gestão estatal mais eficiente. E terceiro, um maior número e diversidade de governos subnacionais possibilita a aprendizagem e a colaboração mútua entre essas unidades.

1 Este capítulo foi elaborado por Guillermo Alves e Gustavo Fajardo, com a assistência de Facundo Lurgo.

A materialização ou não dessas vantagens depende de como os desafios da descentralização, que também são vários, serão gerenciados. Um dos principais é que a menor escala de produção de serviços governamentais pode implicar custos mais elevados para fornecê-los. Além disso, a desigualdade de recursos entre as regiões de um mesmo país significa que a descentralização pode ampliar as diferenças de bem-estar entre as regiões. Por fim, ao levar as decisões para o nível local, há o risco de que as externalidades interjurisdicionais sejam ampliadas.

Dentre esses desafios, destaca-se na ALC aquele associado às disparidades entre as regiões. Como será visto neste capítulo e no relatório em geral, os países da região são caracterizados por grandes desigualdades territoriais. Elas incluem o aspecto demográfico, com uma grande concentração da população em poucos lugares, e o aspecto econômico, já que as atividades produtivas também estão altamente concentradas. Essas desigualdades condicionam o acesso dos governos das áreas mais pobres e remotas aos recursos materiais e humanos.

Antes de iniciar o conteúdo do relatório, é importante destacar a escassez de informações na região sobre os governos subnacionais e sua atuação. O conhecimento acumulado sobre aspectos como sua governança, atribuições, finanças, funcionários públicos ou equipamentos é muito pequeno, especialmente quando comparado com a disponibilidade de estudos sobre o nível nacional de governo. Esse déficit de conhecimento pode ser explicado pela natureza relativamente recente de muitos desses governos e pela tradição centralista da região, o que dificulta a análise de seu funcionamento e a extração de lições. Este Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) contribui para preencher essa lacuna por meio da sistematização de dados, da compilação de evidências existentes e da produção de conhecimento original.

Organização territorial dos governos da ALC

A atual organização territorial

A definição de governos subnacionais adotada neste relatório segue a do relatório conjunto da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da aliança global Cidades e Governos Locais Unidos (OCDE e CGLU, 2016). Essa definição inclui duas condições. Primeiro, são entidades com competências gerais sobre seu território e autonomia sobre seu pessoal, orçamento e patrimônio. Segundo, suas autoridades são eleitas pelos residentes de sua jurisdição.

Essa definição exclui uma série de entidades, e listá-las ajuda a esclarecer o universo do estudo do relatório. Em primeiro lugar, as agências desconcentradas do governo nacional que não possuem autoridades eleitas localmente não são governos subnacionais. Esse é o caso, por exemplo, dos departamentos na Guatemala, cuja autoridade é nomeada pelo governo nacional. Entidades com finalidades específicas, como distritos escolares, também não são consideradas governos subnacionais, pois, por definição, não possuem competências gerais. Da mesma forma, excluem-se as entidades submunicipais, que em alguns países têm autoridades eleitas localmente, mas não gozam de autonomia, nem assumem competências gerais sobre seu território. Esse é o caso, por exemplo, dos *corregimientos* no Panamá.

●●

29 países da América Latina e do Caribe têm governos locais e 13 têm governos regionais

Em resposta ao déficit de conhecimento mencionado na seção anterior, este relatório desenvolveu um banco de dados sobre as jurisdições subnacionais dos 33 países da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A figura 1.1 descreve as variáveis incluídas nesse banco de dados, que integra informações demográficas e indicadores alinhados com os ODSs. Além disso, incorpora dados geográficos que permitem a representação visual em mapas.

Tanto o banco de dados quanto os mapas estão disponíveis em uma plataforma de visualização interativa de acesso público, facilitando a consulta e a análise das informações pelos diversos usuários.

Figura 1.1
Dados e indicadores disponíveis no novo banco de dados de governos subnacionais



A tabela 1.1 apresenta o nome e o número de governos subnacionais existentes nos países da CELAC, de acordo com a definição adotada neste relatório. Detalhes sobre a aplicação da definição a cada país são fornecidos em um documento metodológico que acompanha este relatório (Alves et al., 2025).

Esses governos subnacionais são divididos em dois níveis, local e regional. No total, 29 países têm governos locais, totalizando 18.236 unidades, que geralmente são chamadas de municípios. O nível regional situa-se entre o nível local e o nacional e, por isso, também é chamado de nível intermediário. Esse nível está presente em 13 países. Eles incluem, é claro, os federativos, que são Argentina, Brasil, México e Venezuela, mas também os unitários maiores. A denominação mais comum dos territórios sob a responsabilidade dos governos regionais é departamento, seguido por estado. Dos 33 países da CELAC, apenas 4 (Barbados, Granada, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas) não aparecem na tabela 1.1 porque não possuem governos subnacionais.

Ação CAF.
Escaneie o QR para acessar a plataforma de visualização interativa.

Tabela 1.1
Número e nome dos governos subnacionais por país e seu nível

País	Regionais		Locais	
	Número	Nome	Número	Nome
Antígua e Barbuda	-	-	1	Concelho
Argentina	24	Província	2.320	Município, comuna ou junta de governo
Bahamas	-	-	32	Distrito
Belize	-	-	217	Concelho ou câmara municipal
Bolívia	10	Departamento ou região autônoma	341	Município
Brasil	27	Estado	5.569	Município
Chile	16	Região	345	Município
Colômbia	33	Departamento	1.104	Município
Costa Rica	-	-	84	Cantão
Cuba	-	-	168	Município
Dominica	-	-	42	Concelho
Equador	24	Província	221	Cantão
El Salvador	-	-	306	Município ou distrito
Guatemala	-	-	340	Município
Guiana	10	Conselho democrático regional	185	Município ou concelho
Haiti	-	-	710	Comuna ou seção
Honduras	-	-	298	Município
Jamaica	-	-	14	Paróquia
México	32	Estado	2.475	Município
Nicarágua	2	Região autônoma	153	Município
Panamá	-	-	82	Distrito
Paraguai	17	Departamento	263	Município
Peru	25	Departamento	2.087	Província ou distrito
República Dominicana	-	-	393	Município ou distrito
São Cristóvão e Neves	-	-	1	Assembleia
Suriname	-	-	10	Distrito
Trindade e Tobago	-	-	15	Assembleia ou corporação municipal
Uruguai	19	Departamento	125	Município
Venezuela	23	Estado	335	Município
Total	**262**		**18.236**	

Nota: A tabela mostra o número de governos subnacionais e seu nome mais comum para 29 países da ALC, distinguindo entre governos locais e regionais. Haiti, El Salvador, Peru e República Dominicana têm dois subníveis dentro do nível local de governo e o número apresentado é a soma de ambos.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

Diferentemente do que acontece na ALC, vários dos países mais populosos do mundo têm mais de dois níveis de governo subnacional[2]. De acordo com um estudo de mais de 100 países realizado pela CGLU (OCDE e CGLU, 2016), dentre os 15 países com maior população, os Estados Unidos, as Filipinas, a Índia e o Vietnã têm

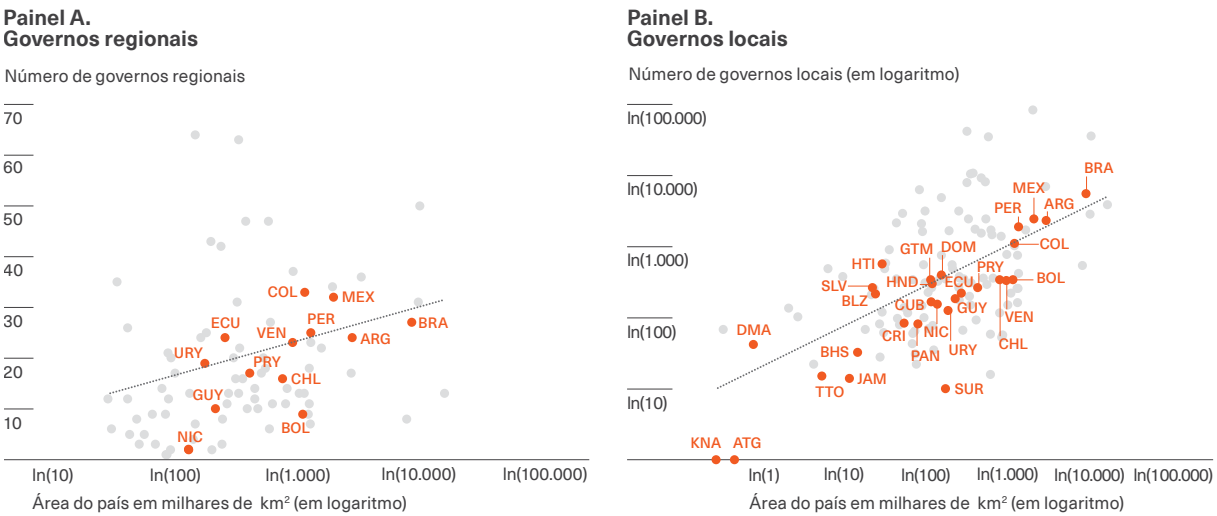
2 A Bolívia pode ser considerada um caso de ordenamento em três níveis de governo, desde o estabelecimento do Governo Regional do Gran Chaco, que está localizado entre o departamento e os municípios. Isso é discutido em mais detalhes na seção a seguir.

três níveis de governo. Isso também ocorre nos países mais populosos da Europa Ocidental, incluindo Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido.

O mesmo estudo da CGLU mostra que, quando há apenas um nível de governo subnacional, ele é sempre o local. Todos os países da América Central e do Caribe com governos subnacionais têm apenas o nível local, exceto a Nicarágua, que também tem o nível regional. Por sua vez, o México e quase todos os países da América do Sul, exceto o Suriname, têm dois níveis de governo. Essa classificação de países sugere que a extensão territorial e o tamanho da população são fatores importantes para explicar se um país tem um nível regional de governo. Por um lado, em países maiores, o governo central está muito distante de grandes partes do território. Por outro lado, dada uma determinada extensão territorial, quanto maior a população, maior a escala que viabiliza um nível regional ou intermediário.

O papel do tamanho dos países em sua estrutura de governo subnacional também se manifesta em uma forte correlação entre o número de governos regionais e locais na ALC e a extensão territorial nacional (gráfico 1.1). Essa correlação se mantém quando se controla o nível populacional e o PIB per capita dos países, e é muito mais forte na ALC do que no resto do mundo[3]. Esse fato pode estar relacionado à influência colonial na estrutura dos governos subnacionais da ALC. Nessa região, os colonizadores europeus, principalmente da Espanha, dividiram o território para fins de controle funcional, o que favoreceu as divisões em seções mais ou menos homogêneas em termos de extensão. Isso contrasta com outras regiões do mundo, onde outros fatores, como as identidades históricas locais, tiveram mais peso na formação dos territórios.

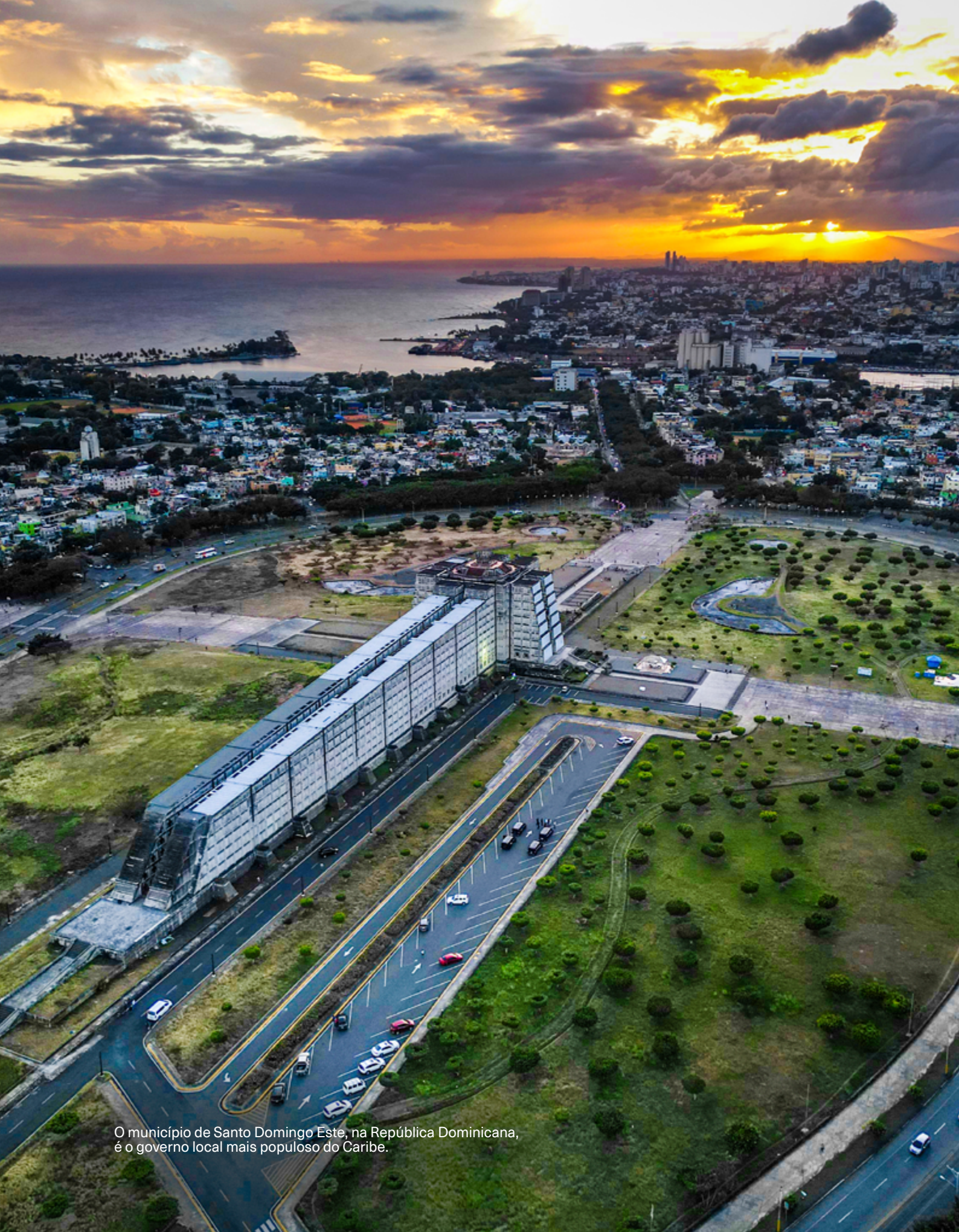
Gráfico 1.1
Relação entre o número de governos regionais e locais e a extensão territorial dos países



Nota: O gráfico apresenta um diagrama de dispersão que relaciona o número de governos locais e regionais (este último expresso em logaritmo natural) com o logaritmo da área total dos países, apresentados nos painéis A e B, respectivamente. O primeiro painel inclui 86 países, dos quais 13 fazem parte da ALC. No segundo painel, são analisados 129 países (29 da ALC). O Kosovo não foi incluído devido à falta de dados sobre a área. Para El Salvador, Haiti, Peru e República Dominicana, que possuem dois tipos de governos locais, foi considerado o inferior. No painel A, o coeficiente de correlação entre as duas variáveis é de 0,24, e o R2 da estimativa da reta de regressão, representada por uma linha pontilhada (somente para os países da América Latina e do Caribe), resulta em um valor de 0,06. No painel B, esses valores são 0,57 e 0,32, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial (2024d), CAF (2025) e OCDE e CGLU (2016).

3 As diferenças podem ser vistas nas tabelas A.1.1 e A.1.2 do apêndice do capítulo, incluído na edição do RED disponível on-line.



O município de Santo Domingo Este, na República Dominicana, é o governo local mais populoso do Caribe.

Arranjos especiais dentro da organização territorial subnacional

Autonomias indígenas

Em geral, todos os países da ALC têm população indígena e afrodescendente (De la Mata et al., 2022). Os países andinos, os da América Central e o México têm a maior proporção de população indígena, enquanto a população afrodescendente tem maior presença no Brasil, Cuba, Colômbia, Panamá, Trinidade e Tobago e Suriname. O quadro 1.1 mostra a alta concentração ou segregação espacial de ambos os grupos (Albina et al., 2024).

Pelo menos sete países da região têm arranjos institucionais que contemplam graus específicos de autonomia das populações indígenas sobre seus territórios. Em alguns casos, esses arranjos estipulam que as autoridades sejam eleitas por seus residentes sem a participação do governo nacional e, portanto, são consideradas governos autônomos neste relatório, enquanto em outros casos não contemplam essa possibilidade. Geralmente, em todos os casos, as autonomias indígenas são acompanhadas de direitos especiais sobre a gestão de seu território, inclusive direitos de propriedade de terras.

Pelo menos sete países da região possuem arranjos institucionais que garantem diferentes níveis de autonomia aos povos indígenas em seus territórios

A Bolívia, Dominica, Guiana e Nicarágua têm governos autônomos indígenas que fazem parte de alguns dos níveis básicos da organização territorial descrita na seção anterior. O primeiro país desenvolveu o nível mais importante de autonomia indígena da região com a introdução, pela reforma constitucional de 2009, da Autonomia Indígena Originária Camponesa (AIOC). Essa reforma estabeleceu que os municípios podem se transformar em uma dessas autonomias, modificando suas autoridades e forma de governo de acordo com seu próprio estatuto, que deve ser aprovado em um plebiscito por seus residentes (Constituição Política do Estado, 2009). Desde a implementação das AIOCs, três foram constituídas: Charagua Iyambae, no departamento de Santa Cruz; Uru Chipaya, em Oruro; e Raqaypampa, em Cochabamba (Niedzwiecki e Pietro, 2020). Quanto à Dominica e à Guiana, as autonomias indígenas são governos locais. No primeiro país, há um único governo indígena, o Carib Council (CLGF, 2018). Os 75 concelhos de aldeias ameríndias na Guiana representam mais da metade dos governos locais do país. Por fim, na Nicarágua, os dois únicos governos de nível regional são autonomias indígenas, reconhecidas como tais em 1988: as Regiões Autônomas da Costa Caribe Sul e Norte (CGLU, s.d. b).

No Chile, Colômbia e Panamá também existem arranjos de autonomia indígena, mas não são considerados governos autônomos, conforme definido neste relatório. Nos dois primeiros países, há comunidades indígenas sob regimes especiais, como o povo Rapa Nui no município chileno da Ilha de Páscoa e os mais de 180 *resguardos* (territórios de propriedade coletiva) indígenas Emberá na Colômbia (IWGIA, 2019). Quanto ao Panamá, há 6 comarcas indígenas, 4 das quais coincidem com a divisão administrativa de uma província e 2 com a de um *corregimiento*. No governo das comarcas provinciais, uma autoridade indígena eleita localmente coexiste com outra nomeada pelo governo nacional.

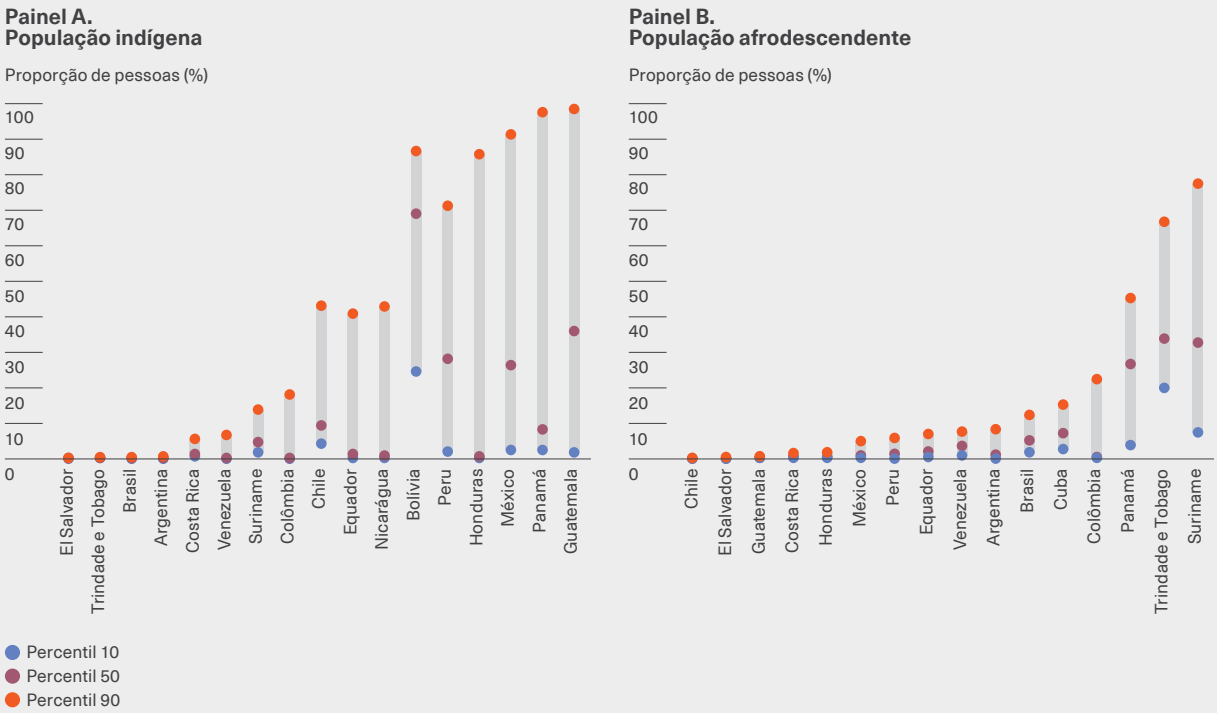
Territórios das capitais nacionais

Na região, há uma grande variedade de arranjos institucionais para os territórios onde residem as autoridades nacionais. Além de sua relevância como sede do governo nacional, as capitais geralmente concentram, em muitos países, uma parte significativa da população e uma proporção ainda maior da atividade econômica, como será visto mais adiante.

Quadro 1.1
Distribuição das populações afrodescendentes e indígenas no território

Na América Latina e no Caribe, observa-se uma alta concentração ou segregação espacial das populações afrodescendentes e indígenas (Albina et al., 2024). O gráfico 1 mostra que, na Guatemala e no Panamá, 10% dos municípios têm mais de 95% de população indígena; no outro extremo, em 10% dos municípios essa proporção é inferior a 5%. Padrões semelhantes de forte segregação espacial ocorrem, embora em menor grau, na Bolívia, Chile, Equador, Nicarágua e Peru. O Suriname é um exemplo claro de forte segregação da população afrodescendente entre seus governos locais, pois 10% de seus distritos abrigam quase 80% ou mais da população afrodescendente e 10% de seus distritos têm menos de 7% de afrodescendentes.

Gráfico 1
Proporção da população indígena e afrodescendente nos territórios dos governos locais



Nota: O gráfico mostra percentis selecionados para a distribuição da proporção de pessoas de etnia indígena (painel A) e afrodescendente (painel B) nos governos locais de 17 países da ALC. Foram calculados os percentis 10, 50 (mediana) e 90. Adicionalmente, é destacada a distância entre os percentis 10 e 90 para cada país, e os países são ordenados de acordo com esse valor. Para o Peru, são considerados os dois subníveis de governo local (províncias e municípios), enquanto em El Salvador apenas o nível inferior foi considerado.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

Um arranjo clássico nos países federativos é definir uma jurisdição especial para a capital, com um nível constitucional e competências comparáveis aos dos governos regionais, mas com uma extensão territorial semelhante à de um governo local. Esse é o caso da Cidade Autônoma de Buenos Aires, da Cidade do México, do Distrito da Capital na Venezuela e do Distrito Federal no Brasil. A esses países federativos soma-se a Colômbia, cujo Distrito Capital também tem um status especial com competências comparáveis às dos departamentos. No caso da Venezuela, a autoridade do Distrito Capital é designada pelo presidente e, portanto, não é considerada neste relatório. Porém, leva-se em consideração o município de Libertador, cujo território coincide com o distrito da capital e tem um prefeito eleito por seus residentes.

As capitais do Paraguai, Peru e República Dominicana também contam com arranjos especiais, mas eles se assemelham mais aos governos locais do que aos governos regionais em suas atribuições. Nos três casos, os distritos especiais que abrigam a autoridade nacional não têm nenhum governo regional acima deles.

●●

Nos países federais, os territórios das capitais frequentemente possuem arranjos institucionais especiais, como os distritos das capitais

Em Antígua e Barbuda e nas Bahamas, as capitais são controladas diretamente pelo governo nacional e, portanto, não têm entidades locais ou regionais. Nos restantes países, os territórios que abrigam as capitais não têm status especial.

Diferentes tipos de jurisdições no mesmo nível de governo

Em quatro países da região, o governo local é subdividido em dois tipos de jurisdições no mesmo nível. Esse é o caso da República Dominicana, onde os distritos municipais surgem como subdivisões de parte do território de alguns municípios. No Peru, todo o território dos municípios provinciais é subdividido em municípios distritais. O mesmo ocorre no Haiti, onde as comunas agrupam suas respectivas seções comunais, e em El Salvador, com a recente criação de municípios compostos por distritos municipais. Em outros quatro países – Argentina, Belize, Guiana e Trindade e Tobago – existem diferentes tipos de governos em nível local, sem estarem conectados uns aos outros.

A Bolívia introduziu inovações em suas normas de ordenamento territorial nas décadas recentes. Além da criação das AIOCs, uma dessas inovações é a figura dos governos autônomos regionais, dos quais apenas um foi constituído: o Governo Autônomo Regional do Gran Chaco. Essa entidade, que tem autoridades eleitas por seus residentes e atribuições substantivas, poderia ser considerada um nível adicional de governo, que estaria localizado entre os níveis local e regional. No entanto, na classificação deste relatório, ela é considerada dentro do nível regional, porque suas principais atribuições são as mesmas estabelecidas na Constituição para os departamentos: ao criar uma região autônoma, os departamentos transferem parte de suas próprias atribuições para essa entidade.

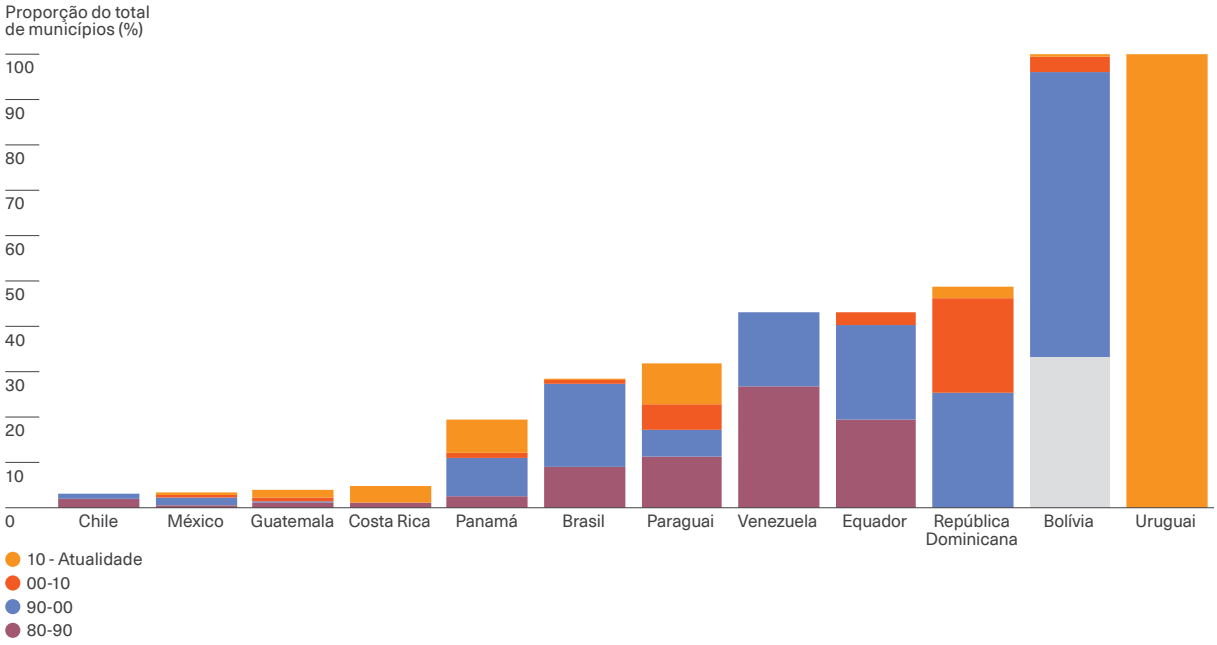
Origens e evolução recente da organização territorial[4]

Na maioria dos países da América Central e do Sul, que conquistaram sua independência da Espanha ou de Portugal no século XIX, o número de níveis de governo teve origem nesse século e foi estabelecido nas primeiras constituições nacionais. Diferente é o caso de vários países do Caribe e de Belize, que se tornaram independentes na segunda metade do século XX e estabeleceram suas estruturas de governo subnacionais nesse período.

A principal mudança na organização territorial durante o século XX, e até agora no século XXI, foi a criação de novas jurisdições. Essa evolução não tem sido uniforme ao longo do tempo, nem entre os níveis de governo nem entre os países. Em termos temporais, a criação de novas unidades teve marcos específicos, especialmente ligados a reformas constitucionais. Em termos de níveis, essa reorganização tem sido muito mais dinâmica localmente do que regionalmente.

Em nível regional, o número de unidades e seus limites assemelham-se muito aos do século XIX. Por exemplo, a maioria dos governos regionais nos quatro países federativos foi criada naquele século. A Colômbia, a nação com o maior número de governos regionais atualmente, é uma exceção, com 5 de seus 33 departamentos criados durante a década de 1960 e 9 na década de 1990 (Constituição Política da Colômbia, 1991).

Gráfico 1.2
Proporção de municípios atuais criados nas últimas quatro décadas



Nota: O gráfico mostra a proporção dos atuais governos locais criados nos períodos 1980-1990, 1990-2000, 2000-2010 e de 2010 em diante. Na Bolívia, não foi possível identificar a data de criação de seus 113 municípios mais antigos (representados em cinza na barra correspondente ao referido país). As fontes consultadas para a elaboração deste gráfico podem ser encontradas no apêndice, incluído na edição RED disponível on-line.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de documentos técnicos e metodológicos dos censos nacionais de população.

4 Na elaboração desta seção foi consultado um grande número de fontes bibliográficas que estão detalhadas no apêndice, incluído na edição on-line do RED.

O aumento no número de governos locais foi especialmente dinâmico durante as décadas de 1980 e 1990, em linha com o processo geral de descentralização que, como será visto no próximo capítulo, também implicou maior autonomia. O gráfico 1.2 mostra, para 12 países, a proporção dos atuais governos locais criados nas décadas de 1980, 1990 e 2000, e de 2010 a 2024. Em alguns países, como o Chile, Costa Rica, Guatemala e México, o número de governos locais permaneceu muito estável, enquanto em outros, aumentou significativamente. A intensidade do processo de criação de municípios no segundo grupo merece mais detalhes, que serão abordados a seguir.

Na República Dominicana, foram criados cerca de 80 governos locais durante a década de 1990, incluindo municípios e distritos municipais. Esse processo foi ainda mais intenso durante a década seguinte, e o número de governos locais dominicanos estabilizou-se após 2010. A Venezuela é outro caso de criação muito intensa de unidades locais durante as duas últimas décadas do século XX. Isso ocorreu especialmente na década de 1980, quando cerca de 40% dos 335 municípios atuais foram constituídos.

Outros dois países destacam-se especialmente pela formação de novas unidades locais após 1990. Na Bolívia, a Lei de Descentralização Popular de 1994 estabeleceu que todo o território nacional devia ser distribuído em municípios, que até então eram 168 e se limitavam às áreas urbanas. Como consequência, surgiram naquele ano 198 novas jurisdições (Faguet, 2003). Tanto o Panamá quanto o Paraguai criaram novos municípios em todas as décadas desde 1980 e se destacam por terem a proporção mais importante de entidades locais formadas após 2010, sem considerar o Uruguai. Esse último país é um caso particular, pois o nível municipal foi criado pela Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã de 2014. Originalmente eram 89 municípios e, até 2023, outros 38 aderiram (Lei n.° 18653 de 2010).

Alguns países que não estão representados no gráfico 1.2 também tiveram um aumento significativo no número de governos locais no último século. Aproximadamente um quinto dos atuais municípios da Colômbia foi criado nesse período (DANE, 2012). Uma proporção semelhante se aplica à soma dos municípios distritais e provinciais no Peru de 1961 a 2024 (INEI, 2018; PNUD, 2006). Ambos os países compartilham a tendência acima mencionada de relativa estabilidade no número de unidades no século XXI.

Mudança demográfica e ordenamento territorial

O crescimento populacional é um dos fatores que contribuiu para a tendência de criação de novas entidades locais. Na ALC, a população cresceu a taxas superiores à média mundial até o final do século passado e acumulou uma expansão de 80% entre 1980 e 2023 (Nações Unidas, 2024). Essa dinâmica demográfica exigiu maior capilaridade das estruturas de governo. No entanto, esse fator perderá força em um futuro próximo, pois a região passou por uma transição demográfica acelerada nas últimas décadas e o ritmo de crescimento populacional já está moderado e diminuindo.

A esse respeito, a experiência dos países desenvolvidos que vivenciaram a transição demográfica antes da ALC pode fornecer algumas lições. Nesses países, o esvaziamento de certas áreas e a falta de crescimento populacional impulsionaram processos de consolidação do governo local na última metade do século. No Japão, a chamada "grande consolidação Heisei" fez com que as jurisdições locais diminuíssem de 3.232 para 1.727 entre 1999 e 2010. Processos semelhantes ocorreram em países como Dinamarca, França, Grécia, Suécia e Reino Unido, onde mais da metade dos municípios de cada país desapareceram ao se fundirem com outros (Bideau, 2020; Fox e Gurley, 2006).

O único caso notável de consolidação na ALC é muito recente e ocorreu em El Salvador, com a aprovação da Lei Especial de Reestruturação Municipal em 2023. Por meio dessa reforma, as 262 entidades locais até então existentes passaram a chamar-se distritos e foram agrupadas em 44 novas unidades, denominadas de municípios (Decreto Legislativo n.o 762 de 2023).



A comissão municipal de Uquía, na província de Jujuy, Argentina, foi criada em 2021 e é um dos governos locais criados mais recentemente na região.

Esse processo de consolidação nos países da OCDE resultou em um aumento no tamanho de seus municípios. No entanto, quando consideramos apenas os países federativos, eles ainda são, em média, menores do que os da ALC. Já entre os países unitários, os tamanhos são semelhantes em ambas as regiões (OCDE e CGLU, 2016). A população do município médio da média dos países federativos da OCDE é de apenas 4.119 pessoas, enquanto nos quatro países federativos da ALC esse número sobe para 15.244. Entre eles, a Argentina tem municípios de tamanho semelhante à média da OCDE, enquanto a Venezuela é um caso atípico, com mais de 34.000 habitantes no município médio. Ou seja, independentemente dos efeitos que a transição demográfica tenha no ordenamento territorial nas próximas décadas, as jurisdições de alguns países da ALC já são significativamente maiores do que as da OCDE.

Dada a intensa criação de municípios na região, cabe perguntar sobre seus efeitos. Dahis e Szerman (2024) estudaram o forte processo de criação de municípios no Brasil, ocorrido principalmente entre 1988 e 1996 por meio da subdivisão das jurisdições existentes. Os autores demonstram que esse processo melhorou a prestação de serviços locais nos novos municípios. Essa evidência para o Brasil é consistente com um estudo recente sobre a Índia, que mostrou como governos locais menores facilitam o acesso aos serviços públicos (Narasimhan e Weaver, 2024). Em contrapartida, as avaliações das experiências de subdivisão na Indonésia e em Uganda levam a uma visão menos otimista dos efeitos desses processos (Cassidy e Velayudhan, 2024; Cohen, 2024). Os estudos acima mencionados enfatizam o papel crítico das capacidades dos novos governos e que os impactos variam entre as diferentes dimensões do desenvolvimento.

A intensa criação de novos municípios na América Latina e no Caribe durante as últimas décadas contrasta com o processo de consolidação observado em vários países da OCDE

Desafios do território e tendências globais

Este RED analisa uma série de desafios dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe que são marcados por características particulares do território da região e por tendências globais contemporâneas. Esta seção enfatiza os desafios associados a duas dessas características do território, que são as grandes disparidades de desenvolvimento e a concentração populacional nas cidades, juntamente com duas tendências globais, que são, por um lado, as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade e, por outro, a transformação digital. A revisão desses desafios nos permitirá abordar os temas transversais do relatório e apresentar seus capítulos.

Tanto as grandes disparidades de desenvolvimento existentes nos países quanto a concentração demográfica nas cidades estão ligadas à distribuição espacial da população no território. Essa distribuição responde às características físicas de cada país, como clima ou altitude, e a fatores históricos, por exemplo, a localização de cidades e estradas na época pré-colombiana e durante o período colonial, e é caracterizada por grandes espaços com muito pouca população e áreas relativamente pequenas com alta concentração populacional (ver figura 1.2)[5].

5 A concentração populacional em pequenas áreas tem sua manifestação extrema nas megacidades, mas é mais geral. A figura 1.2 ilustra as principais áreas onde ocorre essa concentração: a costa atlântica brasileira, a região andina na Colômbia e no Equador, o Pampa úmido da Argentina e o vale central do México.

Figura 1.2
Densidade populacional na ALC



Nota: A figura mostra a densidade populacional (habitantes/km²) em territórios com governos locais da ALC. Para a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, foram utilizados dados em nível de governo regional, enquanto Belize, Guatemala e Suriname são representados por divisões administrativas que não constituem governos. As Bahamas e o Haiti não têm dados disponíveis sobre população ou área em nível subnacional.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025).

As grandes áreas com pequena população são inóspitas, remotas ou consistem em matas de difícil acesso ou com proteção ambiental que limita sua ocupação. As de maior extensão territorial na América do Sul são a Terra do Fogo (Argentina e Chile), a Amazônia (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e o Gran Chaco (Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai). Na América Central, destaca-se a região da selva de Mosquitia (Honduras e Nicarágua), embora a maioria dos países tenha florestas tropicais de difícil acesso e com baixa densidade populacional, como Darién, no Panamá, e a Reserva da Biosfera Maia, na Guatemala. No México, destacam-se os vastos desertos no norte do país, nos estados de Sonora e Chihuahua.

Essas grandes áreas pouco povoadas contribuem para o fenômeno mais geral da baixa densidade populacional na região. Com apenas 32 habitantes por quilômetro quadrado (hab/km^2), a densidade da ALC representa dois terços da registrada na África, um terço da registrada na Europa (sem considerar a Rússia) e pouco mais de um quinto da registrada na Ásia. Dentro da região, a menor densidade é observada na América do Sul, com 25 habitantes/km^2, enquanto a densidade da América Central é semelhante à da Europa, e a do Caribe à da Ásia. O México está em uma posição intermediária, com 65 habitantes/km^2. Essa baixa densidade populacional reforça o desafio previamente mencionado: os maiores custos enfrentados pelos governos subnacionais para atender a essa população dispersa.

A organização subnacional dos governos na América Latina e no Caribe ocorre em um território caracterizado por extensas áreas com densidade populacional muito baixa, e uma alta concentração de habitantes em grandes cidades

Desafios da alta urbanização e das megacidades

A ALC está em segundo lugar entre as regiões do mundo em termos de grau de urbanização, um pouco abaixo da América do Norte e acima da Europa, Ásia, África e Oceania (Ch et al., 2021; Moreno-Monroy et al., 2021; Nações Unidas, 2018). A taxa de urbanização da região aumentou significativamente na segunda metade do século XX e continuou a aumentar no século atual, mas em um ritmo muito mais moderado (vide gráfico 1.3). Cerca de 82% da população latino-americana e caribenha, ou seja, aproximadamente 560 milhões de pessoas, viverão em áreas urbanas em 2025. Em 2050, essa taxa pode atingir 88%, o que implicaria cerca de 680 milhões de pessoas residindo nas cidades.

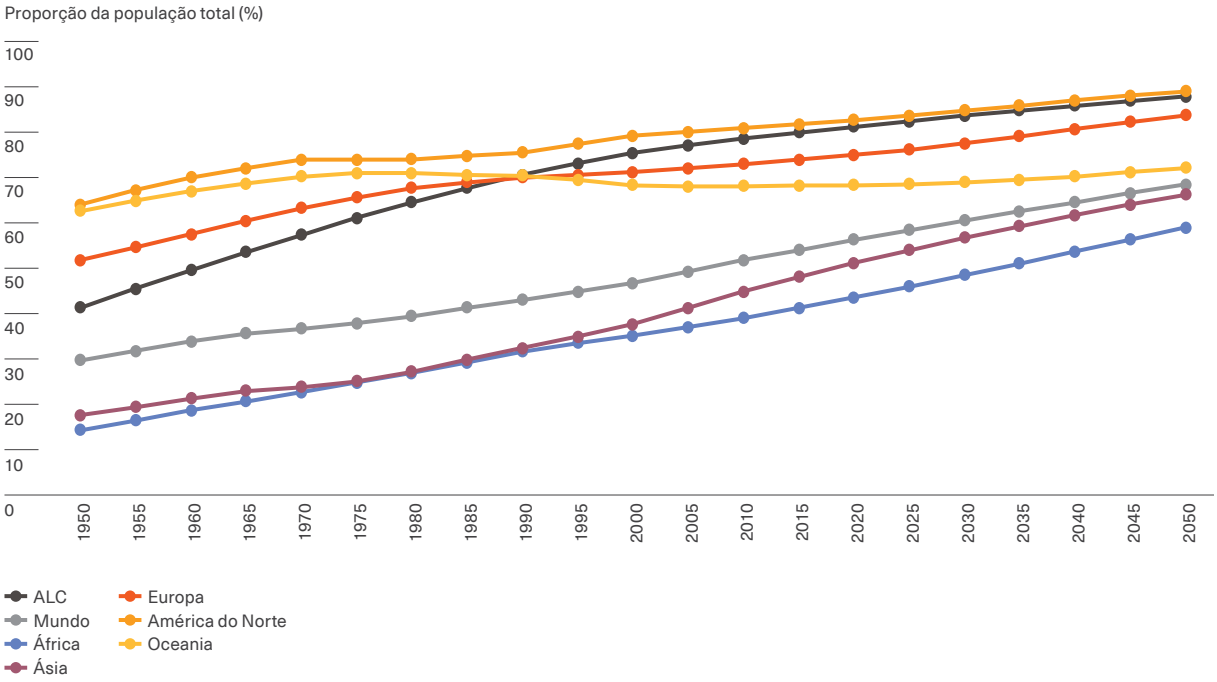
Como resultado da alta taxa de urbanização, os governos locais urbanos precisam atender a uma proporção significativa da população de seus países. Cerca de 3.476 governos locais têm uma cidade de 50.000 habitantes em seu território (Schiavina et al., 2019). Esses governos representam apenas um quinto do total em nível local e têm responsabilidades que afetam aproximadamente dois terços da população de seus países. A projeção ascendente da taxa de urbanização e da população nacional implica que o número de habitantes sob a responsabilidade desses governos crescerá ao longo do tempo.

A contrapartida dessa concentração demográfica em algumas jurisdições urbanas é a existência de uma grande maioria de governos locais que atende a um número muito pequeno de residentes. Se os municípios forem ordenados de acordo com o tamanho da população, a unidade central nessa ordenação tem apenas 10.000 habitantes. Em outras palavras, metade dos governos locais da ALC tem uma população inferior a esse número.

Conforme exposto no RED 2017, o desafio da gestão urbana pode ser expresso como a busca de maximizar os benefícios da densidade e minimizar seus custos (Daude et al., 2017). Os benefícios estão associados a uma maior produtividade do trabalho e ao acesso facilitado a bens e serviços que permitem o aumento da escala de produção e a redução nas distâncias (Alves e López, 2021a, 2021b). Os principais

custos estão relacionados ao congestionamento no transporte urbano, com seus maiores tempos de deslocamento, a poluição sonora e do ar, os acidentes e o aumento dos preços do solo, que tornam a habitação inacessível e fazem crescer os assentamentos informais (Alves, 2021b). Essa busca por maximizar os benefícios e minimizar os custos da densidade tem no planejamento urbano uma ferramenta fundamental, tema que será abordado no próximo capítulo.

Gráfico 1.3
Evolução da taxa de urbanização por regiões



Nota: O gráfico mostra a evolução da taxa de urbanização para as regiões da ALC, África, Ásia, Europa, América do Norte, Oceania e a média global entre 1950 e 2050. A taxa de urbanização da ALC inclui apenas os 33 países membros da CELAC.

Fonte: Elaboração própria com base em dados das Nações Unidas (2018).

A população está concentrada nos municípios urbanos, com predominância de poucas cidades muito grandes

Uma dimensão adicional da concentração espacial da população tem implicações especiais para os desafios de alguns governos locais. Essa dimensão refere-se ao fato de que a concentração populacional não ocorre apenas em alguns municípios urbanos, mas que dentro desse universo há uma predominância de poucas cidades muito grandes. Em média, a maior cidade de cada país da ALC concentra quase um terço da população nacional. Essa concentração atinge máximos em torno de 40% em Assunção (Paraguai), Santiago (Chile), San Salvador (El Salvador) e Santo Domingo (República Dominicana), e ultrapassa 50% em Montevidéu (Uruguai), Paramaribo (Suriname) e San José (Costa Rica). Em países maiores, essa concentração não



O cantão de Samborondón, no Equador, pertence à área metropolitana de Guayaquil, uma das maiores aglomerações urbanas da região.

ocorre em uma única cidade, mas em algumas grandes cidades[6],[7].

As implicações dessa concentração da população urbana em poucas cidades muito grandes são duplas. Por um lado, os territórios dessas cidades sofrem uma importante fragmentação administrativa: muitos governos locais coincidem em uma única cidade, o que representa um desafio de coordenação, que será abordado no capítulo 6 do relatório. Por outro lado, esse tamanho implica que alguns desses governos locais atendem a milhões de pessoas, o que torna ainda mais difícil a gestão dos custos de aglomeração mencionados acima. Por exemplo, a mobilidade eficiente nas megacidades exige a gestão de sistemas de transporte público de massa, com grandes investimentos de capital e desafios de gestão e financiamento. O capítulo 6 abordará a gestão do transporte urbano pelos governos locais. Por sua vez, o capítulo 5 abordará questões de investimento e financiamento, que são essenciais para viabilizar as infraestruturas de transporte de massa.

Os desafios das disparidades de desenvolvimento dentro dos países

Na ALC, há enormes disparidades de desenvolvimento entre jurisdições de um mesmo país (Alves, 2021a; De la Mata et al., 2022; Moscovich, 2015). O banco de dados com o universo de governos subnacionais que acompanha este relatório, descrito na figura 1.1, é uma excelente ferramenta para documentar essas disparidades, que serão analisadas ao longo do relatório. Esta seção examina algumas delas e se concentra nos principais desafios que elas implicam para a gestão dos governos locais e regionais.

O painel A do gráfico 1.4 mostra que, em vários países, a renda média per capita nos territórios dos governos regionais mais ricos é pelo menos o dobro da registrada nos mais pobres. Por exemplo, no Peru, a renda ultrapassa US$ 480 no departamento de Callao e não chega a US$ 220 em Ucayali. O Painel B concentra-se na incidência de pobreza e mostra que há diferenças de mais de 30 pontos nesse indicador entre diferentes governos regionais de um mesmo país[8]. Algumas das jurisdições com a maior incidência de pobreza (acima de 45%) são Chiapas, no México, Maranhão, no Brasil, San Martín e Ucayali, no Peru, e Chocó e La Guajira, na Colômbia.

●●

As enormes desigualdades territoriais estão associadas a uma disponibilidade de recursos e capacidades altamente assimétrica entre os governos subnacionais

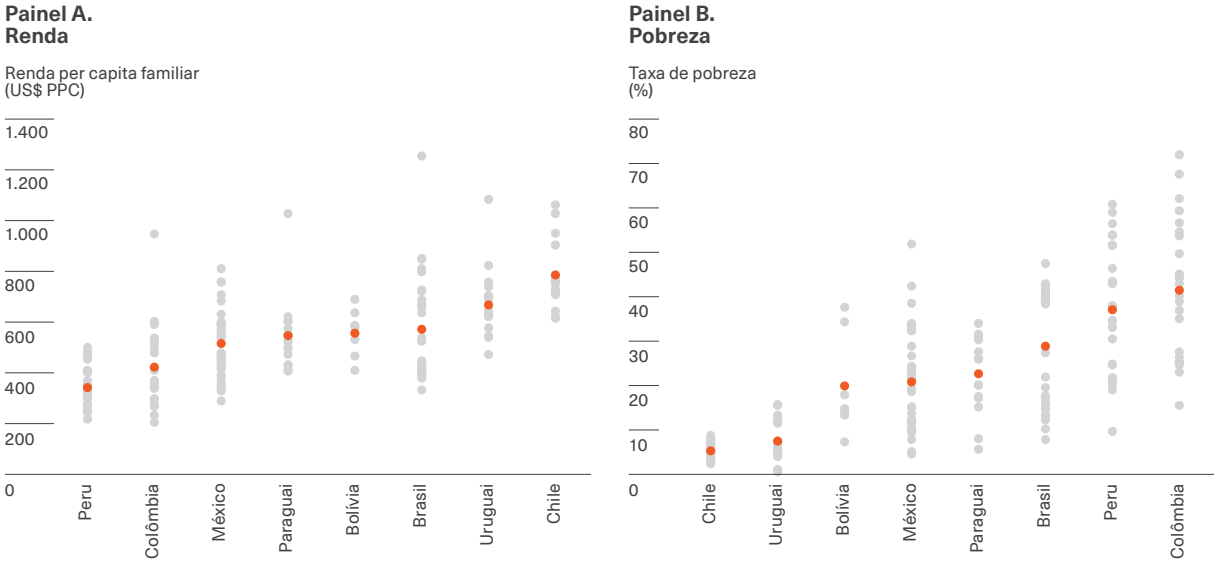
No Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai, a jurisdição com maior nível de renda é aquela que contém a capital nacional. Em todos esses países, exceto no Brasil, essa jurisdição também é a mais populosa do país, o que implica um grau de concentração da massa de renda nacional que excede a altíssima concentração populacional já descrita.

6 A concentração da população em poucas grandes cidades na ALC é maior do que em outras regiões do mundo, seja considerando uma, duas ou até cinco das maiores cidades de cada país. A proporção da população acumulada pelas principais cidades da ALC supera a média mundial entre 6 e 8 pontos percentuais, dependendo do número de cidades consideradas. Essa diferença também é robusta quando se controla o tamanho da população e a extensão territorial dos países.

7 Para calcular estes indicadores, a população residente nas cidades com mais de 50 mil habitantes, identificada por Schiavina et al (2019), foi dividida pela população total do país em 2015, utilizando dados do Banco Mundial (2024b).

8 Esse valor de US$ 6,85 por dia é a mediana das linhas de pobreza nacionais dos países de renda média alta, de acordo com a classificação do Banco Mundial (2024c). Todos os países da tabela 1.2 atingem pelo menos o nível médio alto, exceto a Bolívia, que tem nível médio baixo (Banco Mundial, 2024c).

Gráfico 1.4
Incidência de pobreza e renda média familiar per capita nos territórios dos governos regionais



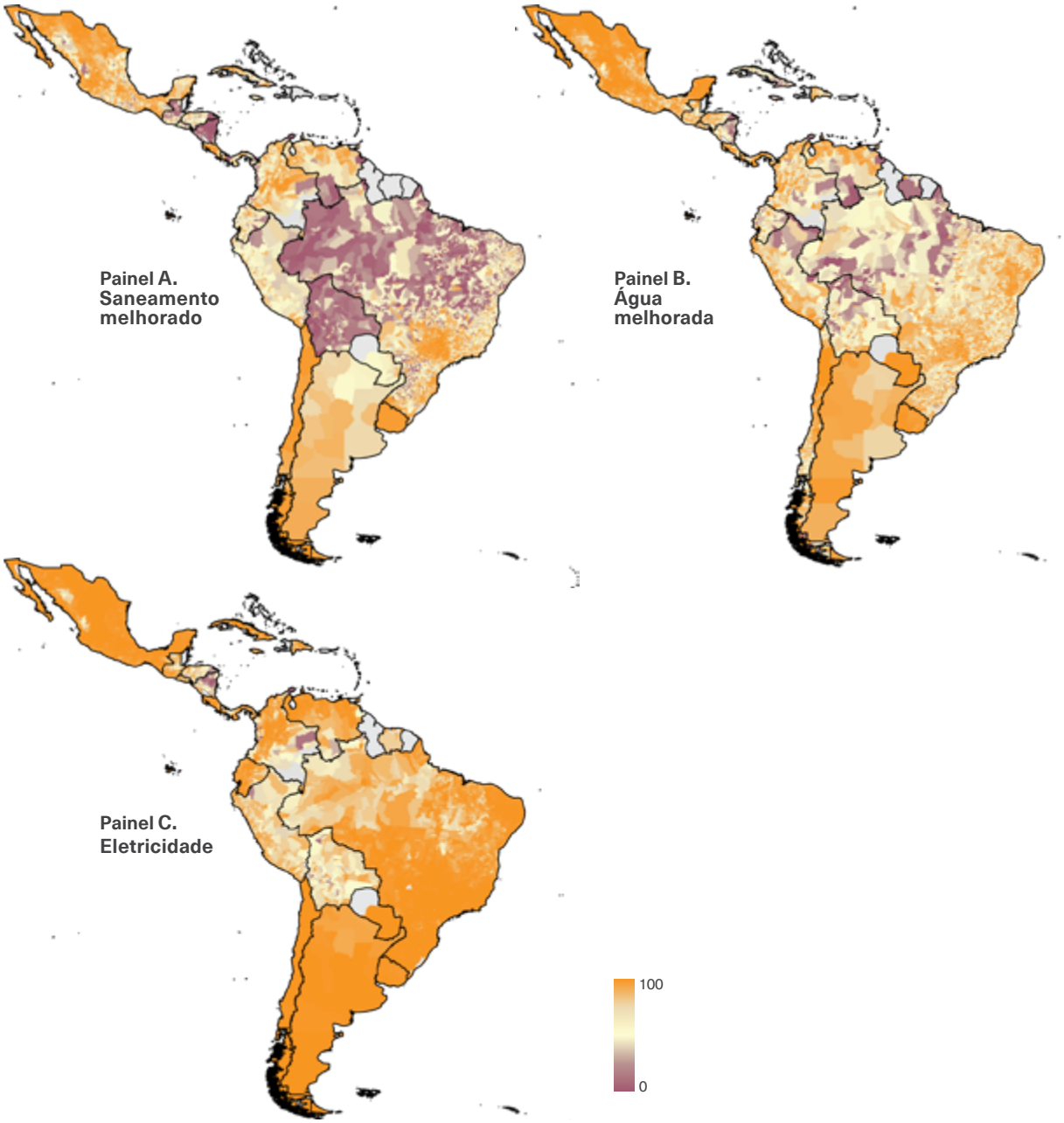
Nota: O gráfico mostra, em nível de governo regional, a renda média familiar per capita (painel A) e a incidência da pobreza (painel B) com rendas comparáveis, ajustadas pelas diferenças de preços entre países, utilizando um índice de paridade do poder de compra (PPC) e um limiar de US$ 6,85 por dia. Os dados são do processamento de pesquisas domiciliares para o ano de 2022, o último disponível, com exceção da Bolívia (2021) e do Paraguai (2023). Em laranja, destaca-se a média a nível nacional. Os dados não estão disponíveis para todas as entidades regionais na Bolívia (há 7 de 9), na Colômbia (24 de 33) e no Paraguai (16 de 18).

Fonte: Elaboração própria com base em dados de pesquisas domiciliares.

Os mapas na figura 1.3 mostram enormes disparidades também no acesso adequado à água, eletricidade e saneamento, três variáveis fundamentais para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Essas disparidades são menores na eletricidade, que é o serviço com acesso mais generalizado, seguido da água e, depois, do saneamento. Os mapas permitem visualizar regiões onde a privação nessas dimensões é maior e, em alguns casos, transcendem as fronteiras nacionais. Por exemplo, os mapas de acesso à água e ao saneamento mostram claramente essa situação para a região amazônica, que inclui os municípios do estado Amazonas no Brasil, mas também os do sul da Venezuela, o extremo norte da Bolívia e os da Amazônia peruana. Um padrão semelhante de déficits de acesso em uma área de mata que transcende as fronteiras nacionais é observado em Mosquitia, uma região compartilhada pelo leste de Honduras e pelo norte da Nicarágua.

Essas enormes desigualdades territoriais dentro dos países da região implicam que a disponibilidade de recursos e capacidades é muito assimétrica entre os governos subnacionais (Moscovich, 2015). Essas assimetrias entre os governos na obtenção dos recursos materiais necessários para o cumprimento de suas funções devem-se tanto às diferenças na produtividade e na riqueza natural de seus territórios quanto à sua capacidade de arrecadação. Esses dois fatores, somados à vantagem de escala do governo nacional na arrecadação de impostos, explicam por que existem mecanismos de transferência de recursos para governos subnacionais em todo o mundo, especialmente aqueles com territórios mais pobres. Essas transferências geram uma diferença entre os gastos e a arrecadação dos governos subnacionais que é chamada de “desequilíbrio vertical”. Esses desafios fiscais serão abordados nos capítulos 3 a 5.

Figura 1.3
Proporção de domicílios com acesso a saneamento melhorado, água e eletricidade



Nota: A figura representa geograficamente a proporção de domicílios que possuem serviços de saneamento melhorados (definidos como conexão com a rede pública de esgoto, fossa séptica ou latrinas suspensas ventiladas), utilizam fontes de água melhoradas (da rede pública, poços ou nascentes protegidas, engarrafadas ou de veículo de distribuição) e têm acesso à eletricidade (por conexão à rede geral ou a outras fontes, como gerador próprio ou painéis solares). Com exceção da Argentina, Paraguai e Uruguai, para os quais os dados são representados em nível de governo regional, em todos os casos são governos locais. Em cinza, destacam-se aqueles territórios de países para os quais não há dados disponíveis, não foram analisados ou não possuem governo subnacional. As informações são provenientes do processamento do último censo populacional e habitacional disponível em cada país, com exceção da variável de saneamento no Paraguai, que foi obtida de pesquisas domiciliares.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025) e pesquisas domiciliares.

Outra forma de atenuar o efeito das desigualdades territoriais na prestação de serviços públicos é conceder mais atribuições e autonomia aos governos subnacionais com maiores capacidades, enquanto o governo nacional presta serviços em territórios com menor desenvolvimento institucional. Essa forma de descentralização assimétrica pode ser implementada progressivamente ao longo do tempo, começando pelos governos com mais recursos e depois se estendendo aos demais, de modo que os últimos possam se beneficiar do aprendizado gerado nos primeiros. O avanço da descentralização assimétrica na região será explorado no capítulo 2, que descreve as funções e o nível de autonomia dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe.

Desafios das tendências globais

Alguns fenômenos globais também apresentam desafios para os governos subnacionais. Entre eles destacam-se o aquecimento global e a perda de biodiversidade, bem como a necessidade de aproveitar a transformação digital para fortalecer as capacidades desses governos.

No caso dos desafios ambientais, embora seja verdade que muitas das políticas associadas às mudanças climáticas e à conservação dos ecossistemas sejam definidas em nível de país em fóruns de coordenação internacional, também é verdade que as consequências desses fenômenos se materializam nos territórios e, portanto, impactam diretamente o trabalho dos governos regionais e locais (Brassiolo et al., 2023).

As consequências do aquecimento global se materializam nos territórios subnacionais e impactam diretamente o trabalho dos governos regionais e locais

Há três áreas de ação em que a interação entre o ambiental e o subnacional é particularmente forte. A primeira é o planejamento territorial. Aumentar a resiliência das cidades a eventos cuja frequência e magnitude podem aumentar no futuro, como enchentes, tempestades e ondas de calor, exige cada vez mais a incorporação no planejamento urbano de critérios de adaptação e soluções baseadas na natureza. Da mesma forma, o planejamento desempenha um papel fundamental na proteção da biodiversidade. As políticas de zoneamento e ordenamento territorial afetam fenômenos como o desmatamento e a degradação dos ecossistemas.

A gestão de recursos naturais e, em particular da água, é o segundo espaço onde as mudanças climáticas interagem com a governança subnacional. As projeções indicam que, nas próximas décadas, muitas áreas da região verão uma diminuição na precipitação e um aumento na aridez e no risco de desertificação, especialmente no norte da América do Sul, na América Central, no México e no Caribe. Isso representa uma ameaça à disponibilidade de água doce e envolve os governos subnacionais que têm responsabilidades pelo fornecimento do recurso em vários países (vide capítulo 6). O estresse hídrico também exige o fortalecimento da gestão de bacias hidrográficas, uma tarefa complexa que depende da cooperação interjurisdicional, pois os cursos de água são compartilhados e utilizados por muitas localidades. A figura 1.4 ilustra isso com um mapa do rio Lerma do México. Seu curso percorre o território de 45 municípios em cinco estados, e sua bacia hidrográfica abrange, no total, mais de 150 municípios em seis estados.

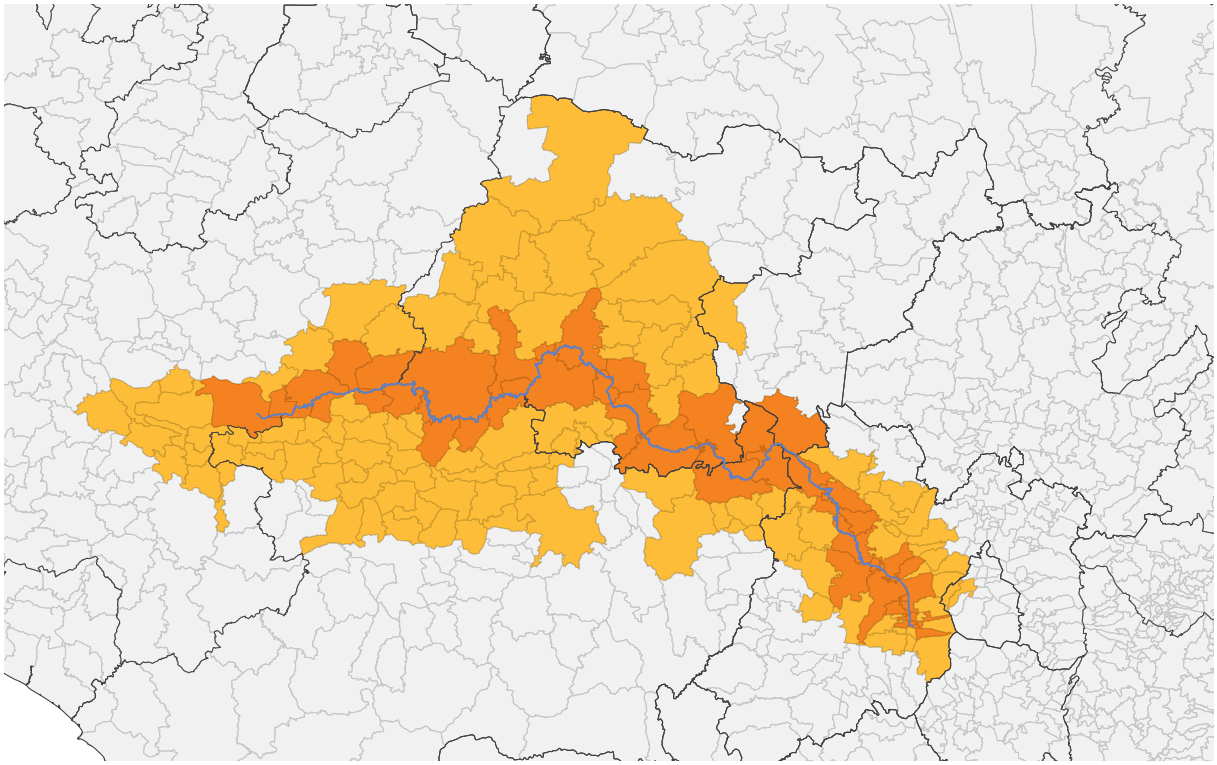
Para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela perda de biodiversidade, os governos subnacionais precisam, entre outras coisas, de recursos financeiros. A boa notícia, documentada neste relatório, é que os municípios e estados da região já começaram a usar instrumentos inovadores, como títulos verdes e sociais, para financiar projetos de impacto ambiental.

Uma terceira e última área de ação para os governos subnacionais em face da crise climática diz respeito ao seu papel na transição energética. Conforme detalhado no RED 2024, a eletrificação das frotas de transporte público urbano é uma das formas mais eficientes de reduzir as emissões de dióxido de carbono (CO_2) e tem vantagens em termos de

poluição sonora e de outros gases e micropartículas. O capítulo 6 mostrará como os governos locais são os principais atores na gestão do transporte urbano. A promoção do transporte urbano sustentável, incluindo o transporte público e formas de mobilidade ativa em detrimento do carro, é outra maneira de reduzir as emissões, com benefícios sociais adicionais. Por fim, as regulamentações de construção, que muitas vezes também são influenciadas pelos governos locais, podem contribuir para a redução das emissões por meio da implementação de padrões que contenham o consumo de energia dos edifícios (Álvarez et al., 2024)

Outro desafio associado aos fenômenos globais é ter as competências necessárias para adotar a transformação digital e, assim, fortalecer as capacidades dos governos subnacionais. Esse desafio será abordado no capítulo 8 do relatório. Nele será visto que a implementação de ferramentas informáticas tem o potencial de acelerar e melhorar os processos administrativos da função pública, como a gestão orçamentária, a gestão de registros administrativos ou as compras públicas. A principal dificuldade é que as condições básicas para a adoção dessas ferramentas são muito heterogêneas. Os municípios e estados mais ricos tendem a adotar mais rapidamente, e essa assimetria de velocidades pode resultar em sistemas incompatíveis entre si. Portanto, essa é uma área em que os governos nacionais podem desempenhar um papel importante, criando padrões e plataformas que garantam a interoperabilidade, ao mesmo tempo que reduzem os custos de entrada para locais com menos recursos.

Figura 1.4
Leito do rio Lerma através dos municípios mexicanos



Nota: A linha azul mostra o leito do rio Lerma. Os 45 municípios por onde passa o rio estão destacados em laranja e outros 112 municípios abrangidos pelas bacias hidrográficas adjacentes estão destacados em amarelo. As linhas pretas mais espessas mostram os limites dos estados.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do CAF (2025) e do INEGI (2006, 2010).

Os governos subnacionais enfrentam o desafio de desenvolver as competências necessárias para adotar a digitalização e, assim, fortalecer suas capacidades de gestão

A transformação digital não consiste apenas em melhorar os processos tradicionais do setor público, mas também em desenvolver aplicativos inovadores para melhorar as interações com os cidadãos e a gestão do território. Os governos subnacionais, especialmente os locais, estão em uma posição privilegiada para isso, devido à sua proximidade com o público. A inovação nessa dimensão pode assumir muitas formas, como a criação de canais eletrônicos para a resolução de trâmites, o desenvolvimento de aplicativos de informações e transações para os cidadãos ou o estabelecimento de centros de monitoramento para questões de segurança do cidadão, tráfego ou gestão de eventos naturais.

O conceito de transformação digital é frequentemente de interesse dos governos em todos os níveis. Porém, alguns aspectos dessa transformação são mais complexos do que outros. Embora cara, a parte mais simples é o investimento inicial na infraestrutura física e digital: computadores, centros de armazenamento e computação de dados, equipamentos de GPS, sensores etc. O desafio mais profundo é conseguir mudanças na governança e na cultura organizacional para utilizar os produtos dessa infraestrutura de forma proativa, por exemplo, incorporando a análise de dados ao planejamento urbano, à gestão de recursos ou à avaliação de políticas. Isso remete à questão transversal das capacidades organizacionais dos governos subnacionais.



Prefeitura Metropolitana
de Lima, Peru.

As funções dos governos locais e regionais

- Nível e evolução da autonomia dos governos locais e regionais
- Padrões de atribuição de funções nos diferentes níveis de governo
- Planejamento urbano e as funções dos governos locais
- Responsabilidades em educação, saúde e segurança
- Funções dos governos subnacionais e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

2

Mensagens-chave

1 A autonomia dos governos regionais da América Latina e do Caribe aumentou na década de 1980, quando mais deles passaram a contar com autoridades eleitas pelo voto popular, e na década de 1990, com a assunção de novas funções, mas ainda é menor do que a de seus pares da OCDE, especialmente em termos de arrecadação de impostos e endividamento.

2 Os governos locais têm um núcleo básico de atribuições, tais como a construção e manutenção da infraestrutura local e dos espaços públicos, a gestão de transportes ou a coleta de resíduos sólidos. Essas tarefas são particularmente relevantes nas cidades e têm um eixo integrador no planejamento urbano.

3 Nos países do Caribe e da América Central, no Paraguai e no Uruguai, as atribuições dos governos locais não ultrapassam o núcleo básico de funções. Por sua vez, no Brasil, Chile, Colômbia e Peru, eles têm poderes mais amplos, incluindo responsabilidades no nível primário de educação e saúde.

4 As atribuições dos governos regionais variam mais entre os países do que as dos governos locais. Os governos regionais da Argentina, Brasil e México são os que assumem maiores responsabilidades, com mandatos significativos em educação, saúde e segurança.

5 As evidências mostram que o nível de capacidade dos governos locais e regionais determina se a descentralização tem impactos positivos ou negativos. Existe o risco de que a descentralização resulte na deterioração das políticas públicas em locais com menor capacidade de governança.

6 A descentralização assimétrica pode favorecer o fechamento de lacunas e o aprendizado entre jurisdições ao conceder mais atribuições a governos com maiores capacidades. Apesar de seus potenciais benefícios, esse tipo de descentralização é raro na região, com exceção da Colômbia.

As funções dos governos locais e regionais[1]

Introdução

O primeiro capítulo deste relatório apresentou os governos locais e regionais e seu lugar na estrutura governamental da América Latina e do Caribe (ALC). Este segundo capítulo analisa o nível de autonomia e as atribuições desses governos.

Descrever a autonomia dos governos subnacionais é uma tarefa complexa por duas razões. Em primeiro lugar, as funções dos Estados contemporâneos são múltiplas e diversificadas, e o nível de autonomia dos governos subnacionais muda de acordo com sua função e até mesmo dentro de cada função. Por exemplo, em vários países, os governos regionais são responsáveis pelo ensino fundamental, mas não pelo ensino superior; no nível de ensino fundamental, eles gerenciam a infraestrutura e o pessoal docente, mas não definem o conteúdo e os currículos. Em segundo lugar, é comum que haja uma sobreposição de atribuições entre níveis de governo e discrepâncias entre atribuições *de jure* ou legais versus atribuições *de fato* ou efetivas (Allain-Dupré, 2018).

Os mecanismos teóricos que explicam os diferentes níveis de autonomia dos governos locais e regionais entre os diferentes países são semelhantes aos apresentados no capítulo 1. Nele, a tensão fundamental entre economias de escala e distância foi levantada para explicar os níveis de descentralização. Foi também descrita a vantagem fundamental do governo descentralizado em termos de acesso às informações locais e à voz do cidadão como fonte de melhoria dos serviços públicos. Além de explicar esses mecanismos teóricos, o capítulo 1 enfatizou o desafio da descentralização de atribuições no contexto de enormes desigualdades territoriais nos países da região. Essas forças que explicam os níveis de descentralização observados e alguns de seus principais desafios também estarão presentes ao longo deste capítulo, que dá especial atenção a três funções fundamentais: educação, saúde e segurança.

1 Este capítulo foi elaborado por Guillermo Alves e Gustavo Fajardo, com a assistência de Facundo Lurgo.

A autonomia dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe

Esta seção avalia o nível de autonomia dos governos locais e regionais usando dois índices sintéticos, um para cada nível. O uso desses índices tem duas vantagens. A primeira é que eles fornecem uma descrição geral dos níveis de autonomia, reduzindo a já mencionada complexidade envolvida em múltiplas funções, subfunções e tarefas. A segunda vantagem é que ambos os índices permitem comparar os níveis atuais de autonomia nos países da América Latina e do Caribe com os de outras regiões e caracterizar sua evolução nas últimas décadas.

A autonomia dos governos regionais

O Índice de Autoridade Regional (IAR) caracteriza o nível de autonomia *de jure* das jurisdições de nível regional ou intermediário em 81 países entre 1950 e 2018 (Hooghe et al., 2016; Hooghe e Marks, 2016). Essa ampla amostra de países inclui alguns onde as autoridades regionais são eleitas (ou seja, são governos autônomos, conforme definido neste relatório) e outros onde não são. O índice é calculado para cada um dos governos regionais, pois permite documentar as diferenças nos níveis de autonomia dentro de um mesmo país, o que é conhecido como descentralização assimétrica.

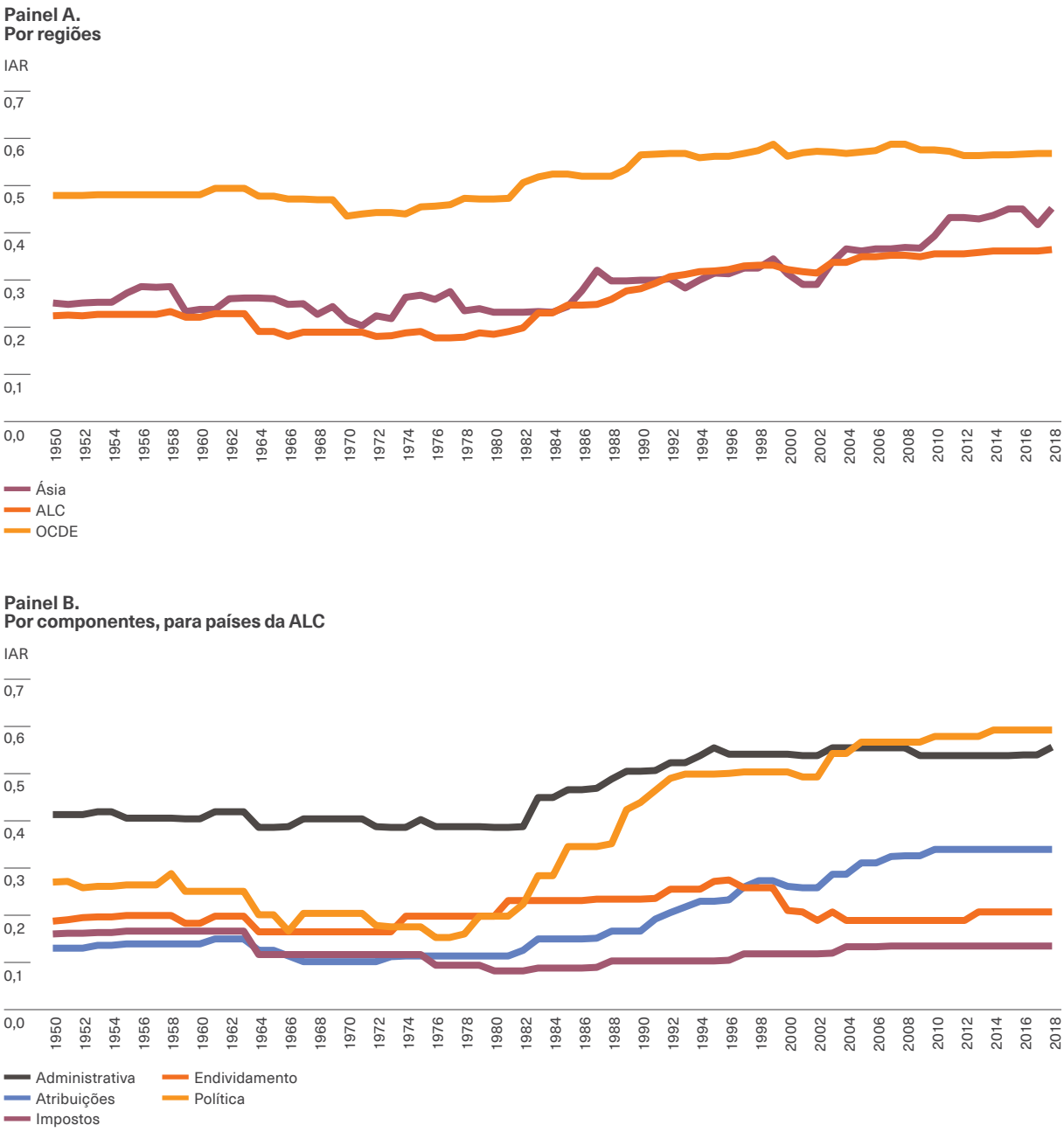
A análise a seguir considera o componente do referido índice que mede a autonomia (o que em inglês é chamado de *self-rule*) e não aquele que mede a participação na gestão do governo nacional (*shared rule*). Esse componente de autonomia do IAR considera cinco dimensões. São elas: o grau em que as jurisdições têm sua própria administração de propósito geral livre do veto do governo central (administrativa), a gama de políticas pelas quais são responsáveis (atribuições), sua capacidade de decidir sobre questões tributárias (impostos), sua capacidade de obter empréstimos sem restrições do governo nacional (endividamento) e se têm autoridades legislativas e executivas eleitas pelos habitantes de seus territórios (política).

O painel A do gráfico 2.1 apresenta a evolução do IAR entre 1950 e 2018 para a média dos países da América Latina e do Caribe, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), excluindo os da América Latina e do Caribe, e da Ásia, excluindo os membros da OCDE . A autonomia das autoridades regionais da América Latina e do Caribe diminuiu na segunda metade da década de 1960, atingindo seu mínimo durante a década de 1970. Desde o início dos anos oitenta, houve uma clara tendência de aumento, que continuou forte durante a década seguinte e se moderou a partir de 2000. Ao longo do período analisado, as jurisdições regionais da América Latina e do Caribe tiveram uma autonomia substancialmente menor do que as da OCDE. A comparação com a Ásia mostra uma evolução muito semelhante até o final dos anos 2000, mas depois a diferença em relação à OCDE diminuiu drasticamente.

A autonomia dos governos regionais da América Latina e do Caribe aumentou acentuadamente durante as décadas de 1980 e 1990

O IAR mostra que há uma menor incidência de descentralização assimétrica na América Latina e no Caribe do que nos países desenvolvidos. As diferenças de autonomia regional nesses últimos estão ligadas a dois motivos. Na Bélgica, Espanha e Itália, a descentralização assimétrica corresponde a fortes identidades regionais, incluindo até diferenças linguísticas. Em outros países, vários casos de autonomias regionais correspondem a territórios insulares distantes, como a Groenlândia, na Dinamarca, ou Porto Rico, nos Estados Unidos. O caso mais notório de descentralização assimétrica em nível regional na ALC, de acordo com o IAR, é o de Bogotá, na Colômbia, e se deve à sua maior autonomia na arrecadação de impostos.

Gráfico 2.1
Evolução do componente de autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR)



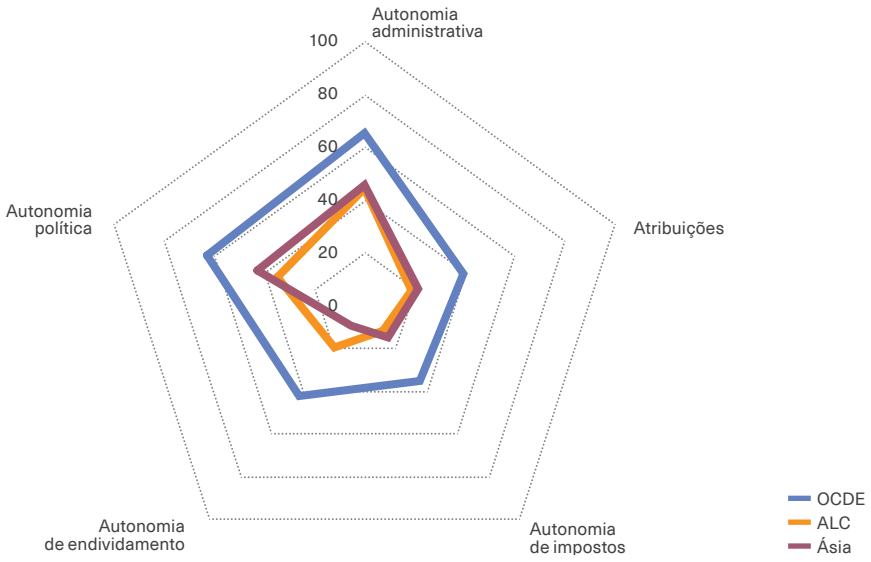
Nota: O gráfico mostra, no painel A, a evolução do componente de autonomia (*self-rule*) do índice IAR para a média da ALC (considerando 20 países), Ásia (11 países) e OCDE (20 países) no período de 1950-2018. O painel B concentra-se nas dimensões que compõem o valor do índice para o grupo de países da ALC. A escala dos valores foi ajustada para ficar entre 0 e 1. Foram incluídos apenas países com dados completos para toda a série. Para calcular o índice, foi utilizado o primeiro nível de governo regional (tier 1 no banco de dados original), exceto no caso do Equador em 2018, para o qual foi utilizado o segundo nível (tier 2) a fim de manter a comparabilidade. Isso ocorreu porque, naquele ano, "províncias" (*provincias*) e "Galápagos" passaram para o segundo nível, enquanto o primeiro foi ocupado exclusivamente por uma nova divisão administrativa: a Circunscrição Territorial Especial Amazônica (*Circunscripción Territorial Especial Amazónica*).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

O painel B do gráfico 2.1 apresenta a evolução das cinco dimensões do índice. As razões por trás do aumento da autonomia das jurisdições regionais da ALC foram muito diferentes quando comparamos as décadas de 1980 e 1990. Na década de 1980, o aumento se explica principalmente por uma melhoria na dimensão da representação política devido ao fato de que as jurisdições regionais passaram a ter autoridades democraticamente eleitas. Na década de 1990, por outro lado, o aumento observado no IAR deve-se principalmente ao fato de os governos regionais terem assumido novas atribuições e, em menor medida, a uma maior autonomia administrativa.

O gráfico 2.2 compara as cinco dimensões utilizando as médias de 21 países da América Latina e do Caribe, 31 da OCDE e 17 da Ásia em 2018. O nível atual das dimensões em que as autoridades regionais da ALC ganharam autonomia durante as décadas de 1980 e 1990 – administrativa, em atribuições e política – é semelhante ao da Ásia, mas ainda está longe do nível da OCDE. A maior distância em relação à OCDE está na capacidade de decidir sobre impostos e endividamento. Enquanto a autonomia sobre impostos permaneceu estagnada na ALC, a autonomia de endividamento aumentou ligeiramente, mas de forma constante, desde a década de 1970 até meados da década de 1990, quando sofreu um declínio acentuado em poucos anos. O capítulo 4 mostrará como essa reversão ocorreu em resposta às crises da dívida subnacional que afetaram a Argentina, o Brasil e o México durante a década de 1990 (Waibel e Liu, 2010).

Gráfico 2.2
Dimensões da autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) em 2018 por região



Nota: O gráfico mostra a pontuação obtida nas dimensões do componente de autonomia do índice IAR para a média da OCDE (31 países), ALC (21 países) e Ásia (17 países) em 2018. A escala de pontuação de cada categoria foi ajustada para que os valores mínimo e máximo sejam 0 e 100.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Hooghe et al (2016) e Hooghe e Marks (2016).

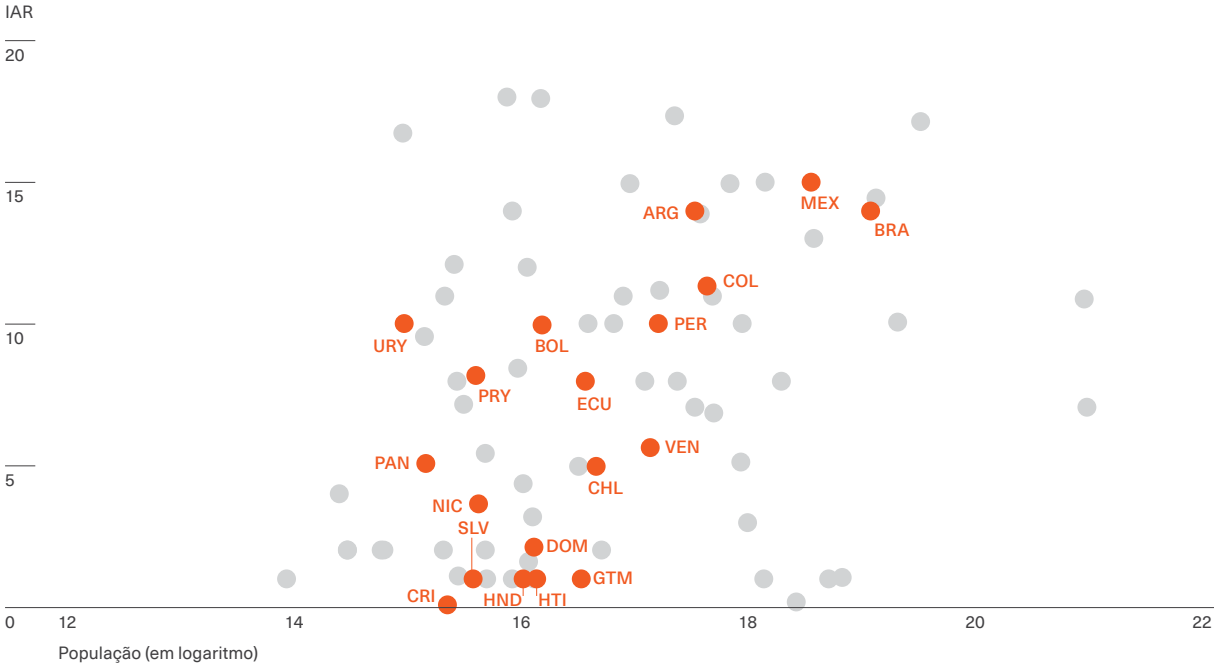
O gráfico 2.3 mostra que há grandes diferenças de autonomia das autoridades regionais nos países da América Latina e do Caribe. Argentina, Brasil e México, três dos quatro países federais, apresentam os valores mais altos. Os governos regionais desses países não atingem os máximos globais, observados na Bélgica, no Canadá e na Suíça, porque não têm autoridade sobre questões de migração e cidadania e estão sujeitos às restrições dos governos nacionais para se endividar. O outro país federal da América Latina e do Caribe

é a Venezuela. Seus governos regionais, chamados governações, têm níveis de autonomia significativamente mais baixos do que seus pares de outros países federais e até mesmo abaixo de vários países unitários.

Um segundo grupo de países, em termos de autonomia de seus governos regionais, é formado pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai. Segue-se um terceiro grupo composto pelo Chile, Nicarágua, Panamá e Venezuela, com autoridades regionais que gozam de autonomia muito reduzida. A Nicarágua merece uma menção especial, pois seus dois governos regionais, as Regiões Autônomas da Costa Caribe Sul e Norte, possuem um nível de autonomia semelhante aos do segundo grupo. No entanto, o IAR calculado para toda a Nicarágua é inferior porque o índice pondera as jurisdições regionais de acordo com sua população e essas duas regiões concentram menos de 10%, enquanto o restante do país não tem autoridades regionais eleitas. Por fim, os seis países restantes da América Central e do Caribe para os quais o IAR é calculado têm autoridades regionais com autonomia mínima ou nenhuma.

O gráfico 2.3 também mostra uma relação positiva entre o IAR e a população dos países. Essa associação reafirma o papel fundamental da escala na descentralização, analisado em profundidade no capítulo 1. Há também uma relação forte e positiva entre o IAR e a extensão territorial do país (ver tabela A.2.1 no apêndice on-line). No primeiro capítulo, foi visto que as maiores distâncias decorrentes de um território mais extenso fazem com que a estrutura do governo exija a existência de um nível regional. Aqui vemos que o território mais extenso traz consigo outra necessidade: proporcionar maior autonomia às entidades regionais. Por fim, a relação entre a autonomia regional e o PIB per capita do país também é positiva (ver tabela A.1). Historicamente, o aumento da renda nacional per capita dos países coincidiu com o aumento dos gastos em funções mais propensas à descentralização, como educação e saúde (Hooghe e Marks, 2016).

Gráfico 2.3
Componente de autonomia do Índice de Autoridade Regional (IAR) e população dos países em 2018



Nota: O gráfico mostra a relação entre o componente de autonomia do índice IAR e o logaritmo natural da população de cada país, incluindo um total de 77 países (19 da ALC).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2024b), Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

Essas correlações do IAR com a população, tamanho e riqueza dos países são muito mais fortes da América Latina e do Caribe do que no restante do mundo. Isso também foi observado no capítulo 1, no caso das unidades subnacionais, e reafirma a hipótese ali levantada sobre uma descentralização mais funcionalista da América Latina e do Caribe do que em outras regiões. Esse termo refere-se ao fato de que a descentralização observada responde mais a princípios de eficiência nas tarefas do governo e no exercício da autoridade, como a influência da escala e da distância, e menos a fatores ligados à identidade das comunidades (Hooghe e Marks, 2016). Conforme antecipado no primeiro capítulo, esse padrão pode ser associado ao papel que o processo de conquista e colonização desempenhou na configuração da estrutura territorial de governo nos países caribenhos e latino-americanos. Esse processo delineou estruturas subnacionais com uma lógica de eficiência governamental e de enfraquecimento da autonomia das populações originais.

Autonomia dos governos locais

Para o nível de governo local é considerado o Índice de Autonomia Local (IAL) desenvolvido por Ladner et al. (2023). Esse índice é semelhante ao IAR em sua metodologia e acrescenta algumas dimensões que são mais relevantes para os governos locais. Por exemplo, considera até que ponto as transferências recebidas são de livre utilização pelo governo local e qual é o grau de relevância desses fundos no seu orçamento. Assim como no IAR, a análise se concentra no componente de autonomia do índice (*self-rule*). O potencial informativo do IAL é menor do que o de sua contraparte regional porque só está disponível para quatro países da ALC (Argentina, Chile, Colômbia e México) e em um período mais curto, entre 1990 e 2020.

A autonomia dos governos locais, de acordo com o IAL, aumentou em média no mundo durante as décadas de 1990 e 2000, e teve uma evolução positiva, porém mais moderada, na década seguinte (Ladner et al., 2023). Embora o IAL não tenha aumentado significativamente nesse período nos quatro países da América Latina e do Caribe considerados, pelo menos quatro outros países, Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, implementaram fortes processos de descentralização que aumentaram a autonomia de seus governos locais (Faguet, 2004; Moscovich, 2015).

O IAL é maior nos países com um PIB per capita mais elevado, mas não naqueles com maior extensão territorial ou população (ver tabela A.2.2 no apêndice on-line). Como visto no índice sintético regional, os níveis de autonomia de acordo com o IAL são mais altos na OCDE do que na ALC, devido ao maior poder sobre impostos e endividamento nas regiões da OCDE. No entanto, não há diferenças substanciais no leque de políticas pelas quais são responsáveis ou em seu poder discricionário efetivo sobre essas políticas.

Os governos subnacionais da América Latina e do Caribe têm menos autonomia do que os da OCDE, especialmente na definição de impostos e na capacidade de endividamento

A análise do IAL por país revela dois pontos a destacar. Primeiro, as comunas do Chile e os municípios do México apresentam níveis muito baixos de autonomia. Esses governos locais desempenham poucas funções, que são especificadas de forma exaustiva, e não têm controle sobre a taxa dos impostos que arrecadam (Carrera, 2021; Cravacuore, 2021). Segundo, os governos locais argentinos apresentam níveis muito diferentes de autonomia, dependendo de sua província. Essa assimetria na descentralização se deve ao fato de que o caráter fortemente federativo da Argentina confere às províncias poder de decisão sobre a descentralização do governo em seus territórios.

Entre os países unitários da região, a Colômbia é um caso emblemático de descentralização assimétrica em nível local. A possibilidade de implementar esse tipo de descentralização está prevista na própria Constituição e, como será visto mais adiante na descrição da descentralização em educação e saúde, os municípios desse país têm responsabilidades muito diferentes nessas duas áreas de política pública, de acordo com sua capacidade institucional.



O município de San Pablo la Laguna, Guatemala, é uma das jurisdições locais con maior proporção da população indígena na região.

As funções dos governos locais e regionais

Por trás das complexidades da atribuição de múltiplas funções entre os níveis de governo, há também fortes regularidades. A tabela 2.1 mostra uma seleção não exaustiva de funções governamentais de acordo com o nível ao qual elas são normalmente atribuídas. A primeira linha apresenta aquelas que são assumidas exclusivamente pelos governos nacionais. À medida que se avança nas linhas, observa-se um aumento no nível de participação dos governos regionais, primeiro, e, locais, em seguida.

●●

Os governos regionais têm atribuições importantes nas áreas de educação, infraestrutura viária, saúde e segurança

As duas linhas centrais da tabela correspondem às funções que apresentam a maior variação em termos do nível de governo que as controla. Nas extremidades superior e inferior da tabela, contudo, essa variação é mínima e constitui mais a exceção do que a regra. As atribuições dos governos regionais estão no centro, onde se observa a maior variação na descentralização entre os países, enquanto os governos locais têm um núcleo básico de tarefas típicas, concentradas nas duas linhas inferiores. Isso confirma um padrão de maior heterogeneidade entre os países em termos de atribuições dos governos regionais, em comparação com as dos governos locais.

As funções que são de responsabilidade exclusiva dos governos nacionais, como defesa ou comércio internacional e migração, dificilmente podem ser descentralizadas porque sua escala de prestação é nacional. Nas atribuições da segunda linha, o papel dos governos nacionais é dominante e a participação dos governos locais ou regionais é rara. Por exemplo, o sistema público de ensino superior no Brasil possui uma ampla rede de universidades federais, mas há algumas estaduais, especialmente nos estados mais ricos. Entre elas, a Universidade de São Paulo (USP) se destaca como uma das líderes da região em termos de produção científica (Scimago, 2024).

A distribuição de eletricidade é outra função em que o governo nacional tem um papel dominante e a participação dos entes subnacionais é limitada. A função regulatória é geralmente exercida em nível nacional, e as empresas públicas com as quais os governos desempenham a função de fornecimento também são, predominantemente, nacionais. No entanto, há governos locais e regionais que têm participação na gestão de algumas empresas públicas ou cooperativas de distribuição de eletricidade. Por exemplo, na Colômbia, a empresa distribuidora do Departamento de Meta conta com participação acionária do governo regional e de alguns governos locais dessa jurisdição (EMSA, s.d.).

Os governos regionais desempenham papéis muito importantes na prestação de serviços de educação, saúde e segurança pública em vários países. A relevância dessas funções para o bem-estar e a grande variação no seu grau de descentralização entre os países justificam sua análise em seções específicas deste capítulo. Esses governos também desempenham papéis importantes, especialmente nos países federais e unitários de maior dimensão, na gestão da infraestrutura viária, como as rodovias. Por exemplo, 58% da rede rodoviária do México está sob a jurisdição dos estados (Instituto Mexicano do Transporte, 2023).

Educação, saúde, segurança, água e saneamento são as funções com maior variação no nível de alocação entre os países, pois podem ser fornecidas por qualquer um dos três níveis de governo. Assim como a educação, a saúde e a segurança, o fornecimento de água e saneamento é altamente relevante para o bem-estar e tem um elevado nível de envolvimento dos governos locais, razão pela qual será analisado em detalhes no capítulo 6.

As duas últimas linhas da tabela apresentam as funções que normalmente são desempenhadas pelos governos locais. Conforme exposto no capítulo 6, os governos regionais ou nacionais estão envolvidos apenas ocasionalmente na gestão do transporte urbano. Além disso, eles podem colaborar no estágio de descarte da gestão de resíduos sólidos, na medida em que sua escala pode ultrapassar o nível local.

Tabela 2.1
Distribuição de funções por níveis de governo de acordo com sua responsabilidade típica

Sempre nacional	Defesa e relações exteriores	Comércio internacional Migrações
Predominantemente nacional	Ensino técnico e superior	Assistência e proteção social Transmissão de eletricidade
Predominantemente regional ou nacional	Ensino médio Infraestrutura viária regional	Saúde além da atenção primária
Local, regional ou nacional	Pré-escola e ensino fundamental Água e saneamento	Segurança Atenção primária à saúde
Predominantemente local	Transporte urbano	Descarte de resíduos sólidos
Sempre local	Planejamento urbano e ordenamento territorial Licenças ou permissões para atividades econômicas Cultura, esportes e eventos locais	Limpeza de espaços públicos Coleta de resíduos sólidos Infraestrutura urbana: estradas, iluminação, parques

Nota: Educação e saúde referem-se ao fornecimento público desses serviços.

As funções de participação exclusiva dos governos locais incluem o planejamento territorial local, a manutenção dos espaços públicos, o fornecimento e manutenção de estradas locais e infraestrutura urbana, e a coleta de resíduos sólidos. Essas funções constituem a essência dos governos locais urbanos, que, como visto no primeiro capítulo, concentram a maior parte da população da região. Devido à sua relevância, são discutidas em mais detalhes em uma seção específica deste capítulo.

Outra função exclusiva dos governos locais é a concessão de permissões, licenças e autorizações para atividades econômicas em suas jurisdições. Essas licenças afetam os custos de abertura e operação de empresas, o que é um determinante do nível de produtividade dos territórios (Álvarez et al., 2018; Alves e López, 2021a). Exemplos típicos são as autorizações que exigem o cumprimento de normas de saúde e higiene, como as bromatológicas, para empresas que preparam alimentos. Também são importantes as permissões de construção e funcionamento de mercados ou feiras instaladas em vias públicas.

As atribuições dos governos subnacionais aumentam com o tamanho do país e diminuem nas funções de governo mais complexas

As linhas centrais da tabela 2.1 deixam muitas funções não atribuídas a um determinado nível de governo. A análise detalhada da descentralização em educação, saúde e segurança apresentada abaixo mostra que há duas regularidades fundamentais que regem essa alocação: o nível de descentralização das funções aumenta com o tamanho do país e diminui com a escala ou complexidade da função.

Planejamento urbano como integrador das funções dos governos locais urbanos

Planejamento urbano é o processo de projetar e regular o uso do solo e dos edifícios em uma cidade. O solo e as construções incluem edifícios destinados à habitação, mas também ao uso comercial e industrial, bem como infraestrutura de transporte, recreação e serviços públicos básicos, como água, energia e saneamento. Dessa forma, o planejamento urbano desempenha um papel integrador das diferentes funções que constituem o núcleo básico das atribuições dos governos locais urbanos, detalhadas nas duas linhas inferiores da tabela 2.1.

Um instrumento fundamental do planejamento urbano são os planos diretores ou de ordenamento territorial. Esses planos definem o tipo de uso que os diferentes lotes de solo urbano podem ter (residencial, comercial ou industrial) e o tamanho dos edifícios, incluindo sua altura. Determinam, ainda, o tamanho da área urbana, definindo seu perímetro, com especial atenção à preservação de áreas com valor ecológico ou patrimonial, bem como a delimitação de áreas de risco de fenômenos naturais, como inundações ou sismos.

Uma boa política urbana, incluindo o planejamento, pode ser concebida com base no objetivo de maximizar os benefícios e minimizar os custos da concentração de um grande número de pessoas nas cidades (Daude et al., 2017). Os benefícios incluem o aumento da produtividade gerado pelas economias de aglomeração, bem como o acesso a oportunidades de emprego, educação, saúde, cultura e lazer (Alves e López, 2021b). Os dois principais custos são os tempos de deslocamento mais longos e o alto preço da habitação.

O planejamento urbano tem três papéis fundamentais a desempenhar na minimização desses efeitos negativos da densidade populacional nos tempos de transporte e na acessibilidade de habitação, além de maximizar o acesso às oportunidades de bem-estar e produtividade oferecidas pela cidade.

O primeiro papel essencial do planejamento urbano é promover a produção abundante de habitação. Conforme visto no capítulo 1, as cidades da região enfrentarão uma demanda crescente por novas habitações devido ao crescimento populacional e à taxa de urbanização. A redução no tamanho das famílias e a depreciação natural do estoque também contribuirão para esse aumento da demanda.

Para que a habitação acessível seja produzida em abundância é fundamental que a regulação do uso do solo que define o tamanho e a altura dos edifícios, entre outros aspectos da morfologia dos edifícios, permita isso (Baum-Snow e Han, 2024; Saiz, 2010). Os planos de revitalização de áreas centrais também são fundamentais, na medida em que aumentam a oferta de habitação aproveitando a infraestrutura existente, sem a expansão do alastramento urbano. Além disso, como será visto em mais detalhes no capítulo 8, os governos locais impõem uma série de procedimentos e permissões que afetam os tempos e os custos de produção. Essa é outra maneira pela qual eles influenciam a acessibilidade da habitação e os custos de produção das atividades econômicas urbanas.

O segundo papel é garantir que as localizações dos edifícios residenciais estabelecidas no plano diretor tenham serviços públicos (água, saneamento, etc.) e estejam próximos de instituições de ensino e de saúde e de espaços recreativos, como parques e praças. Se poucas localizações da cidade tiverem esses atributos, tanto o tempo de deslocamento quanto a acessibilidade da habitação serão afetados negativamente. Os primeiros porque as pessoas terão que viajar mais tempo para aceder às oportunidades e a segunda porque a habitação com serviços será um bem escasso e, portanto, caro. Além da relevância do plano diretor, a coordenação entre o plano diretor e os investimentos em infraestrutura, tanto em água e saneamento como em escolas, hospitais, parques e praças, é essencial para esse segundo papel do planejamento urbano.

O terceiro papel fundamental do planejamento urbano está na integração dos planos diretores com a infraestrutura de transporte. Nas grandes cidades, nem todas as oportunidades econômicas e sociais estão a uma curta distância das residências. Isso é especialmente relevante para o acesso a empregos, bem como a infraestruturas sociais mais complexas, como universidades e hospitais. Portanto, o acesso a essas oportunidades requer um sistema de transporte urbano que permita alcançá-las em tempos reduzidos (Vanoli e Anapolsky, 2023). O capítulo 6 desenvolve os desafios específicos do setor de transporte urbano e enfatiza sua coordenação com o planejamento territorial.

O planejamento urbano bem-sucedido é aquele que garante a abundância de habitação acessível, equipada com serviços públicos, incluindo transporte

Uma forma particularmente relevante de ilustrar essa integração necessária entre transporte e planejamento territorial é por meio do desenvolvimento de edifícios orientados ao transporte (*transit-oriented development*). Esse conceito se refere à necessidade de que a regulação do uso do solo promova maior densidade em áreas com acesso ao transporte público de massa. Essa densidade inclui não apenas edifícios residenciais, mas também edifícios comerciais e aqueles situados em setores econômicos de alta concentração de empregos.

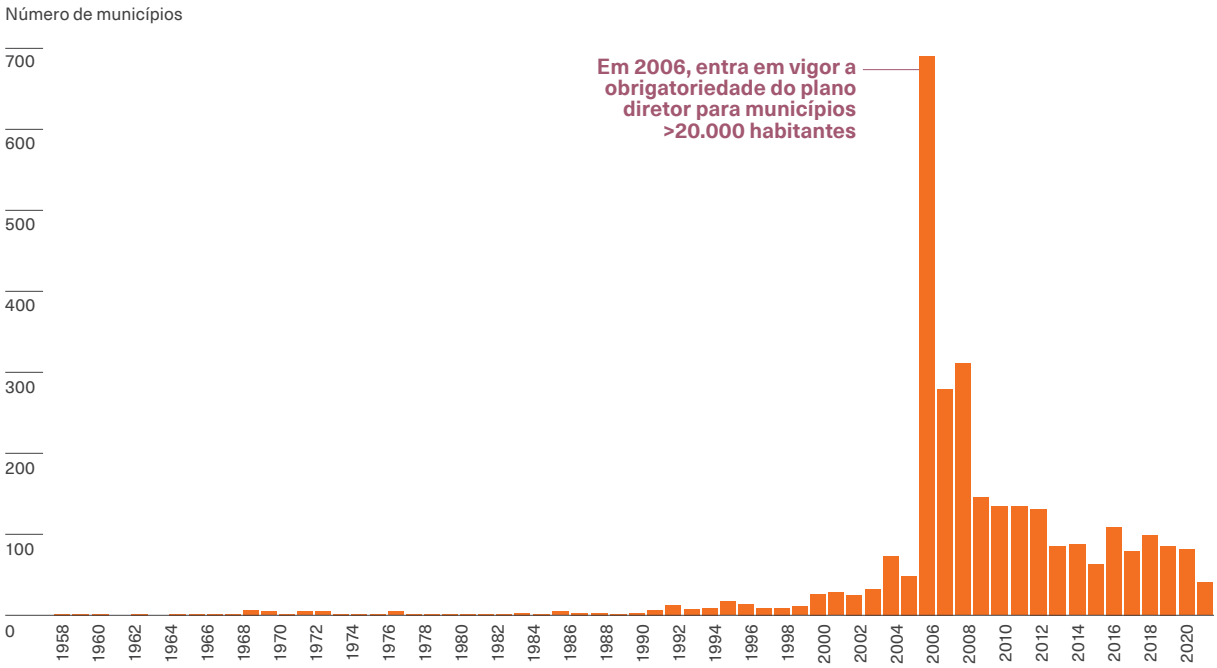
Há estimativas dos ganhos de bem-estar resultantes da implementação dessa abordagem em um dos projetos de transporte mais emblemáticos da região: o sistema de ônibus rápido TransMilenio em Bogotá. Como será visto em mais detalhes no capítulo 6, esse projeto obteve sucesso tanto na melhoria do bem-estar quanto no estímulo à atividade econômica. No entanto, estima-se que esses ganhos de bem-estar teriam sido 44% maiores se o governo tivesse vendido direitos de adensamento nas proximidades dos pontos de ônibus (Tsivanidis, 2023). Essa estratégia de adensamento e captura de valor também teria recuperado até um quinto do investimento inicial.

Juntamente com essas três funções centrais do planejamento, conforme apontado no capítulo 5, as regulações incluídas nos planos urbanos têm implicações em termos de arrecadação (OCDE e Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center, 2022). Tal como ilustrado no exemplo do TransMilenio, a infraestrutura urbana tem um potencial de arrecadação que requer regulamentações adequadas de uso do solo para sua implementação. Outra oportunidade típica de arrecadação associada ao planejamento do uso do solo ocorre quando um incorporador imobiliário busca construir com um limite de altura superior ao previsto na regulamentação ou edificar habitações em um terreno rural. Nesses casos, o governo local pode conceder essa exceção em troca de um pagamento. O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) no Brasil é um dos exemplos mais evidentes no mundo do uso desse tipo de instrumento.

Dada a relevância que o planejamento urbano tem como orientador das principais políticas dos governos locais das cidades, cabe questionar a qualidade de sua implementação na região. Os poucos dados disponíveis indicam que essa qualidade é limitada e que muitos governos locais da região nem sequer possuem um plano diretor ou de ordenamento territorial.

No caso do Brasil, em 2006, entrou em vigor a obrigatoriedade de que os municípios com mais de 20.000 habitantes elaborassem um plano diretor. Como resultado, a proporção de municípios com um plano passou de apenas 14% em 2005 para 53% em 2021, chegando a quase 90% nesse último ano entre aqueles com mais de 20.000 habitantes. O gráfico 2.4 apresenta o ano de aprovação dos planos diretores dos municípios e mostra como, em 2006, quase 700 municípios criaram seu plano diretor. Esse é um exemplo mais geral de como o governo nacional desempenha um papel na capacitação dos governos locais. Além de impor a obrigatoriedade por meio de lei, o governo federal implementou, por meio de seu Ministério das Cidades, uma série de ferramentas para apoiar os governos locais na formulação de planos diretores, incluindo um guia para sua elaboração e revisão (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022).

Gráfico 2.4
Quantidade de municípios brasileiros por ano de criação de seu plano diretor



Nota: O gráfico mostra a evolução anual do número de municípios brasileiros que elaboraram seu plano diretor no período 1958-2021. Os dados decorrem do processamento do módulo sobre legislação e instrumentos de planejamento da pesquisa MUNIC 2021.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2021).

No México, também estão disponíveis informações sistemáticas sobre o número de municípios com planos urbanos por meio do Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais, realizado em 2023 (INEGI, 2023a). Pouco menos da metade dos 2.469 municípios existentes na época do censo possuía algum tipo de plano de desenvolvimento urbano[2]. Essa proporção é mais elevada entre os municípios com maior população, que têm um caráter mais urbano que justifica a elaboração de um plano. Entre os municípios mexicanos com mais de 50.000 habitantes, 17% ainda não possuem um plano de desenvolvimento urbano. Embora essa proporção seja relativamente pequena, ela pode ser reduzida se o plano diretor se tornar um requisito mínimo para a implementação de um planejamento urbano que atenda às funções estabelecidas acima.

Ação CAF.
Escaneie o QR para ver os projetos do CAF em planejamento urbano.

2 Para o cálculo desses valores, foram consideradas as entidades locais que possuíam planos ou programas de desenvolvimento urbano ou de ordenamento ecológico, seja para aplicação no município, na demarcação territorial ou na cidade. Também foram considerados planos parciais, planos especiais e projetos.

Três funções principais dos governos locais e regionais: educação, saúde e segurança

O foco em educação, saúde e segurança permite descrever a que nível de governo essas funções são atribuídas em cada um dos países da América Latina e do Caribe[3]. A escolha dessas funções entre as muitas que os governos possuem justifica-se por duas razões. Primeiro, conforme mostra a tabela 2.1, são funções nas quais os governos locais e regionais têm participação, mas isso varia substancialmente entre os países. Isso faz com que a descrição detalhada de seus padrões de descentralização seja mais informativa para a compreensão das atribuições dos governos locais e regionais na ALC. Em segundo lugar, as três funções são algumas das mais fundamentais para o bem-estar, cada uma com um ODS específico atribuído, e representam alguns dos maiores desafios na região (Álvarez et al., 2020; Berniell et al., 2016; De la Mata et al., 2022; Nações Unidas, s.d.; Nussbaum, 2013). Além disso, em parte como corolário dessas duas razões, como será visto no capítulo 3, a educação, a saúde e a segurança ocupam uma parte importante dos orçamentos dos governos subnacionais.

O papel dos governos locais e regionais no fornecimento de educação pública

A primeira coluna da tabela 2.2 apresenta qual nível de governo tem a responsabilidade principal *de jure* pela gestão do ensino fundamental público em 15 países da região. Conforme mencionado acima, o tamanho do país é um determinante fundamental da descentralização nessa área. Nos países pequenos, o fornecimento de ensino fundamental é de exclusiva responsabilidade do governo nacional. Esse é o caso de todos os países da América Central e do Caribe, além do Equador, Paraguai e Uruguai. Nos demais países, que são os maiores, há vários níveis de descentralização. É importante observar que, mesmo nos países maiores e descentralizados , o estado nacional mantém um papel regulador e influencia especialmente o conteúdo.

●●

A sobreposição de funções entre os níveis de governo e as diferenças entre as responsabilidades legais e reais podem afetar a qualidade da educação

Nos países em que os governos subnacionais são responsáveis pelo fornecimento de ensino fundamental público, a forma como essas responsabilidades são distribuídas é muito complexa e heterogênea. A descentralização diferencial ou parcial é comum, com algumas tarefas sendo descentralizadas e outras não. Na Bolívia, a Lei de Participação Popular, aprovada em 1994, transferiu a infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino para os governos municipais, mas manteve a gestão do pessoal docente, administrativo e técnico, bem como a definição dos conteúdos, nas mãos do governo nacional (Gorostiaga, s.d.; Rivas e Scasso, 2020). Em outros países, a alocação de funções não é clara e há sobreposição. Esse é o caso do Peru, onde o processo de descentralização atribuiu funções aos governos locais e regionais na gestão do ensino fundamental com um grau significativo de sobreposição e diferenças entre a gestão *de jure* e *de fato* (Apostolou et al., 2010). A falta de clareza em relação à autoridade responsável pode ser prejudicial à qualidade.

3 As referências acadêmicas e documentos oficiais consultados para a elaboração desta seção podem ser vistos no apêndice disponível na edição online do RED.



O município de Santiago, no Chile, é um dos governos locais com maior densidade populacional na região.

A descentralização também pode ser assimétrica, como ilustra o caso da educação pública na Colômbia, onde a responsabilidade recai sobre alguns governos locais, mas não sobre todos. Nesse país, o fornecimento de ensino fundamental público é responsabilidade das Entidades Territoriais Certificadas (ETCs), que são todos os departamentos, os municípios com mais de 100.000 habitantes e os municípios que tenham demonstrado capacidade técnica, administrativa e financeira para assumir essa responsabilidade.

Esse desenho assimétrico da descentralização educacional colombiana tornou possível avaliar seus efeitos comparando a evolução de municípios com menos e mais de 100.000 habitantes. Elacqua et al. (2021) constatam que os municípios que receberam mais autonomia obtiveram melhores resultados ao contratar professores mais qualificados. No entanto, Brutti (2020) mostra que, dentro desse grupo, o efeito não foi homogêneo e que se abriu uma lacuna na qualidade educacional entre aqueles com maior e menor nível de desenvolvimento de base. As conclusões de ambos os estudos são consistentes com a hipótese de que as capacidades dos governos locais determinam se a descentralização tem efeitos negativos ou positivos sobre os resultados das políticas públicas. Além disso, essas evidências reforçam o desafio, discutido no primeiro capítulo, do efeito potencial da descentralização na ampliação das lacunas de bem-estar na região.

Em outros quatro países, as responsabilidades são claramente atribuídas, seja localmente (no Brasil e no Chile) ou regionalmente (na Argentina e no México). O caso do Chile requer dois esclarecimentos. Por um lado, os municípios são responsáveis pelo subsetor de prestadores públicos, mas o fornecimento de educação com financiamento público por prestadores privados é muito importante no sistema. Por outro lado, o país está em um processo de reforma que regride no grau de descentralização do fornecimento público de ensino fundamental. Nesse processo, os municípios são substituídos por entidades desconcentradas, chamadas de Serviços Locais de Educação Pública (SLEP), que operam em uma escala geográfica maior. Os SLEPs são um exemplo de entidade governamental desconcentrada e não descentralizada, uma vez que possuem uma certa autonomia, mas dependem administrativamente do Ministério da Educação Nacional (Rivas e Scasso, 2020).

Tabela 2.2
Principal responsabilidade na prestação de educação, saúde e segurança

Responsabilidade	Ensino fundamental	Ensino médio	Atenção primária à saúde	Hospitais	Polícia
Nacional	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, R. Dominicana e Uruguai				
Nacional com participação local	Bolívia				Bolívia, Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela
Regional	Argentina e México	Argentina, Brasil e México	México e Peru	Argentina, Colômbia, México e Peru	
Regional com participação local	Colômbia e Peru	Colômbia e Peru	Argentina e Colômbia		Argentina, Brasil e México
Local	Brasil e Chile*	Chile*	Bolívia, Brasil e Chile	Brasil	

Nota: *O Chile está em processo de reforma.

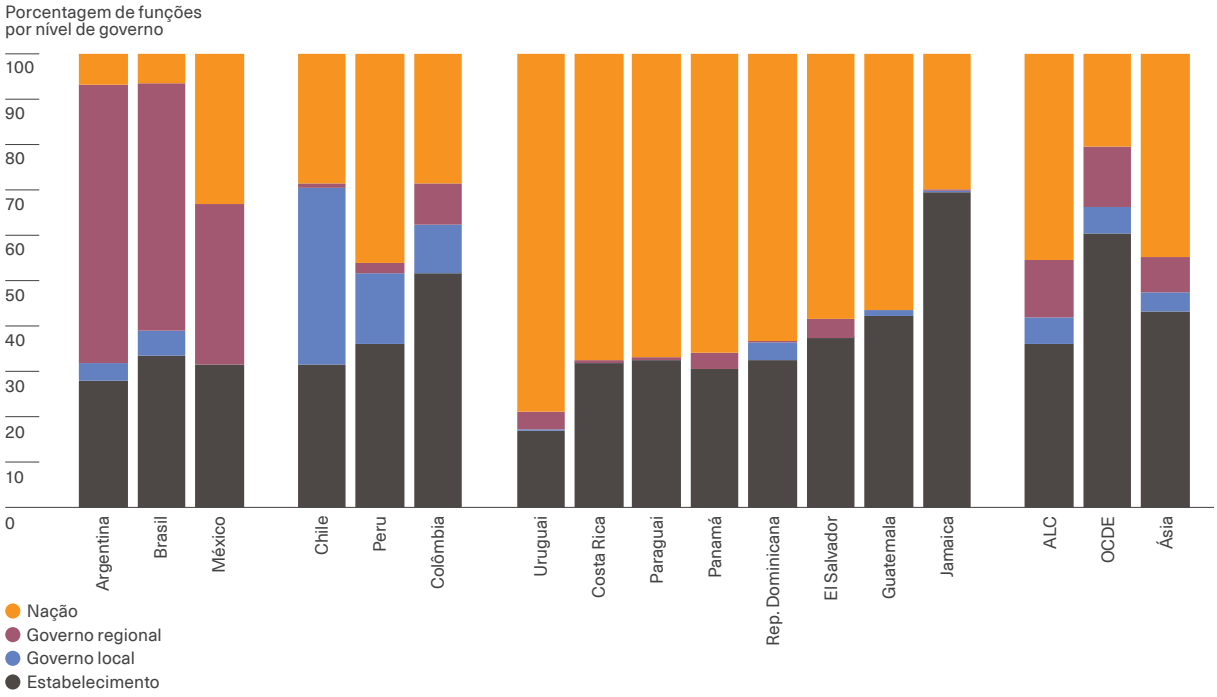
Fonte: Elaboração própria a partir das referências apresentadas no apêndice do capítulo disponível on-line.

Para analisar a descentralização no ensino médio, foi utilizada a pesquisa com diretores de escolas incluída no Programa de Avaliação Internacional de Alunos (PISA) de 2022. Trata-se de uma avaliação padronizada que pergunta quem assume a responsabilidade pelas decisões de gestão educacional em cada uma das doze dimensões principais (OCDE, 2022). Essas dimensões incluem, por exemplo, a contratação de professores, a avaliação dos alunos e a decisão sobre quais cursos são oferecidos. Os diretores informaram, para cada uma das doze dimensões, se a responsabilidade recai sobre uma autoridade local, regional ou nacional, sobre os professores de escola, sobre o próprio diretor ou sobre uma entidade do governo do estabelecimento de ensino. Embora o PISA realize a pesquisa tanto em instituições públicas quanto privadas, a análise aqui se concentra nas primeiras.

Uma vantagem dessa pesquisa é que permite abordar a dimensão *de fato* da autonomia, em oposição à perspectiva *de jure*, resumida na tabela 2.2.

O gráfico 2.5 apresenta, para cada país, a porcentagem de respostas que atribuem responsabilidade ao estabelecimento, ao governo local, regional ou nacional, considerando as doze dimensões obtidas no PISA. Nesse gráfico, a categoria estabelecimento acrescenta as respostas que atribuem essa responsabilidade aos professores, ao diretor e à entidade de governo da instituição de ensino. A distribuição de tarefas na média dos países da América Latina e do Caribe entre esses quatro níveis é muito semelhante à de 19 países da Ásia que não fazem parte da OCDE. A grande diferença entre essas duas regiões e a OCDE é que nesta última o papel dos estabelecimentos de ensino é muito maior.

Gráfico 2.5
Responsabilidades de gestão do ensino médio segundo dados do PISA 2022



Nota: O gráfico mostra, para 14 países da ALC e a média dos grupos da OCDE (28 países) e da Ásia (19 países) em 2022, a porcentagem de alunos de 15 anos que frequentam escolas públicas onde as responsabilidades de gestão recaem sobre as autoridades do governo em nível local, regional ou nacional ou sobre os próprios estabelecimentos. Os valores resultam da média de 12 categorias de funções. No caso da Guatemala, as respostas para a categoria de governo regional são atribuídas ao governo nacional porque a entidade regional nesse país é de caráter desconcentrado.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PISA 2022 (OCDE, 2022).

A média para a América Latina e o Caribe esconde enormes diferenças entre os países, podendo ser distinguidos três grupos. No primeiro, formado por Argentina, Brasil e México, a proporção de tarefas atribuídas aos governos regionais excede a dos outros três atores. O papel dos governos regionais é muito forte na Argentina e no Brasil, onde apenas 6% das tarefas são geridas em nível nacional, e menos dominante no México, onde o governo federal assume quase um terço das tarefas.

O forte papel das províncias argentinas na gestão da educação pública resultou do processo de descentralização ocorrido entre 1992 e 1994, quando instituições antes controladas pelo governo nacional foram transferidas para a administração provincial. Essas instituições representavam 55% do corpo discente do país. Galiani et al. (2008) analisaram os efeitos desse processo, comparando a evolução ao longo do tempo dos resultados educacionais das instituições recentemente transferidas com aquelas que já estavam sob responsabilidade das províncias antes desse processo. Os autores constataram que a descentralização melhorou os resultados médios em testes padronizados de matemática e língua no país. No entanto, como visto na reforma da Colômbia em nível local, essa descentralização em nível regional teve efeitos negativos sobre aqueles municípios mais pobres e com menos capacidades.

No Chile, Colômbia e Peru, a proporção de tarefas atribuídas aos governos locais é maior do que nos demais países. Contudo, o papel desses governos nesse segundo grupo é mais moderado do que o dos governos regionais no primeiro grupo, e somente no Chile eles superam os outros três atores. Na Colômbia predominam os estabelecimentos e, no Peru, o governo nacional. Nesse último país, os dados do PISA indicam que as atribuições *de fato* estariam contrariando, pelo menos para o ensino médio, o papel dominante que os governos regionais têm *de jure*, conforme apresentado na tabela 2.2.

Em um terceiro grupo, composto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai, a soma da proporção de tarefas que é de responsabilidade dos governos locais e regionais nunca excede 5%. Portanto, nesses países, o governo nacional domina a gestão do ensino médio público, com bem mais de 50% das tarefas em todos os países. A única exceção é a Jamaica, onde os estabelecimentos têm a maior proporção de tarefas a cargo, considerando todos os países da região.

O papel dos governos locais e regionais na prestação de serviços de saúde

Em linha com o padrão já verificado entre descentralização e tamanho do país, os governos locais e regionais no Paraguai e na maioria dos países da América Central e do Caribe têm muita pouca ou nenhuma participação na prestação de serviços de saúde pública[4]. Nesses países, existem níveis variados de desconcentração desses serviços e isso ocorre em espaços geográficos mais amplos do que os dos governos subnacionais (como em Belize, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Nicarágua, Trindade e Tobago), no mesmo espaço, mas com estruturas paralelas (como em Honduras e no Paraguai) ou, às vezes, no nível do estabelecimento de saúde, como no Suriname.

Alguns cantões do Equador e departamentos do Uruguai administram estabelecimentos de atenção primária em sobreposição com os nacionais. Diferentemente da sobreposição com responsabilidades mal definidas ilustrada com o ensino fundamental no Peru, essa sobreposição ocorre porque dois níveis diferentes de governo prestam o mesmo serviço no mesmo território. Os desafios da descentralização com sobreposição também são diferentes daqueles das responsabilidades insuficientemente definidas. Aqui, a coordenação e as potenciais deseconomias de escala de múltiplas unidades surgem como desafios.

4 O setor público também tem um papel fundamental no financiamento e na regulação dos serviços de saúde, incluindo os sistemas de seguridade social (Álvarez et al., 2020). Os governos locais e regionais têm pouca ou nenhuma participação nessas tarefas.

Na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, os governos subnacionais têm importantes funções na gestão da saúde pública

Na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, os governos locais e regionais desempenham importantes funções de gestão da saúde pública, embora com uma grande variação entre os países e os níveis de prestação. Nos primeiros quatro países, os governos locais são responsáveis pela atenção primária e outros níveis de governo assumem a prestação de serviços secundários e terciários. Na Colômbia, em nível local, há um esquema de descentralização assimétrica semelhante ao de educação, e apenas os municípios certificados são responsáveis pela atenção primária em seus territórios. Os serviços mais complexos estão a cargo dos governos regionais na Argentina e Colômbia e dos nacionais na Bolívia e no Chile. No México e no Peru, os governos regionais são responsáveis pela atenção em todos os níveis de saúde.

Assim como na educação, o Brasil apresenta os mais altos níveis de descentralização na saúde pública. Os municípios brasileiros não são apenas responsáveis pela atenção primária, mas também administram hospitais com o apoio do nível regional. Em 2015, 4% dos hospitais públicos brasileiros eram federais, 25% estaduais e 70% municipais (Tikkanen et al., 2020). Quando uma emenda constitucional obrigou os municípios a destinarem pelo menos 15% de seu orçamento à área da saúde, observou-se um aumento nos investimentos em infraestrutura e na contratação de pessoal, o que resultou em uma redução significativa na mortalidade infantil. Os autores também encontram evidências de que as capacidades dos municípios são relevantes para os resultados dessa reforma (Clarke et al., 2024).

O papel dos governos locais e regionais na gestão das forças policiais

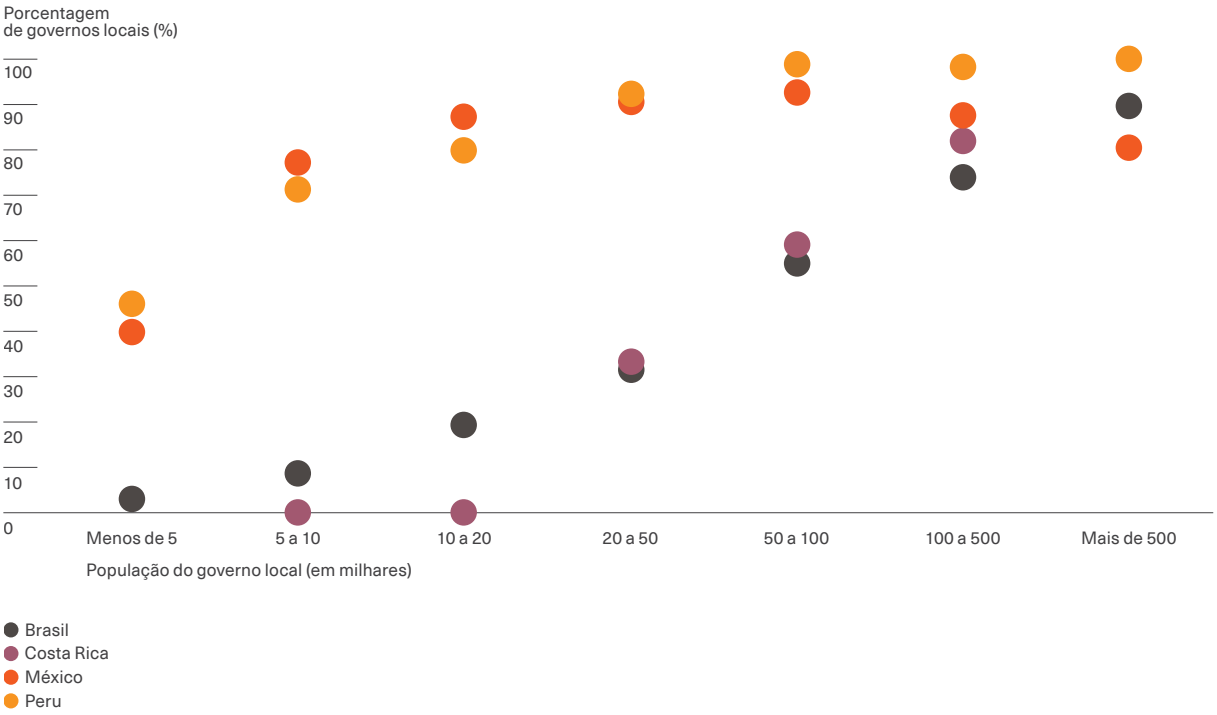
O grau de descentralização das forças policiais é inferior ao da educação e saúde. Entre os 32 países da América Latina e do Caribe analisados, apenas na Argentina, Brasil e México a polícia não é responsabilidade do governo nacional. De acordo com seu caráter federal, nesses três países, os governos regionais controlam as principais forças policiais. Já na Bolívia, Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela, a responsabilidade principal é nacional, embora haja forças policiais locais, com menor poder, sob o controle dos governos locais. Além disso, em alguns territórios da Argentina, Brasil e México, também existem forças policiais de menor poder, sob responsabilidade dos governos locais.

A existência de polícias locais é outro caso de descentralização assimétrica, uma vez que nem todos os municípios são responsáveis por essas instituições. Dos quatro países para os quais há dados disponíveis, o México e o Peru têm a maior proporção de governos locais com uma força policial sob seu controle. No México, 1.805 dos 2.455 municípios tinham sua própria polícia em 2019, chamada Polícia Preventiva Municipal (INEGI, 2023a). No Peru, 1.153 de 1.891 munícipios contavam com o serviço de *serenazgo*[5] em 2023 (INEI, 2023b). A proporção de governos locais com forças policiais é um pouco menor na Costa Rica, atingindo 34 de seus 82 cantões (UNGL, s.d.), e no Brasil, onde pouco mais de 1.000 municípios, ou seja, cerca de um quinto do total, têm guardas municipais (IBGE, 2021).

O gráfico 2.6 mostra como a existência de forças de segurança municipais nesses quatro países é mais comum nos municípios mais populosos. No Brasil, a polícia local existia em mais da metade dos municípios com mais de 50.000 habitantes e em 90% daqueles com mais de 500.000. Na Costa Rica, não há forças policiais municipais em nenhum dos 13 cantões com população inferior a 20.000 habitantes, mas elas existem em 13 dos 22 com entre 50.000 e 100.000 habitantes e em 9 dos 11 que ultrapassam essa população.

5 Nome dado aos serviços de vigilância e segurança pública.

Gráfico 2.6
Proporção de governos locais do Brasil, Costa Rica, México e Peru com forças policiais por população



Nota: O gráfico mostra a porcentagem de governos locais que possuem forças policiais (também chamadas de guardas civis ou urbanas), de acordo com as categorias de tamanho da população.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do CAF (2025), IBGE (2021), INEGI (2023a), INEI (2023b) e UNGL (s.d.).

As forças policiais locais têm um âmbito de atuação restrito em comparação com seus pares de nível superior. Sua ação costuma ter um foco maior em tarefas de prevenção e vigilância e um papel menos repressivo, o que corresponde aos limites de porte de armas. Por exemplo, os membros das patrulhas ou guardas urbanos dos municípios que possuem esses órgãos nas províncias de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé não podem portar armas de fogo. O mesmo ocorre no Equador, onde as forças policiais municipais, denominadas Corpos de Controle, só podem usar cassetetes, irritantes químicos e dispositivos de energia conduzida (*taser*). O porte de armas de fogo pelas forças policiais municipais é permitido na Costa Rica e é comum nos maiores municípios do Brasil. Neste país, dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) indicam que, em 2019, o uso de armas de fogo foi autorizado em 45% dos municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, bem como em 70% daqueles que ultrapassam esse último número.



O município de São Paulo, no Brasil, é o governo local com a maior população da América Latina e do Caribe.

Capacidades dos governos locais e regionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável

O capítulo mostrou que os governos locais e regionais da América Latina e do Caribe têm atribuições em setores-chave para o bem-estar da população. A descrição feita das atribuições desses níveis de governo em cada país revela uma forte correspondência com vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável setoriais e com outros mais transversais.

Em um continente altamente urbanizado, melhorar a qualidade de vida nas cidades é um dos principais desafios de desenvolvimento. Esse desafio está incluído no ODS 11: "tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis". Em todos os países, os governos locais são responsáveis por um núcleo de tarefas urbanas, que inclui a gestão do transporte urbano, com o planejamento territorial como eixo integrador. Portanto, esses governos assumem o papel principal em relação a esse ODS. Conforme explicado em mais detalhes no capítulo 6, em alguns países, esses governos assumem também a prestação de serviços de água e saneamento, um serviço que corresponde igualmente a um ODS específico (ODS 6).

Além disso, há ODSs específicos para os setores de educação, saúde e segurança (4, 3 e 16, respectivamente). Conforme mostrado nas seções anteriores, essas são áreas em que os governos locais e regionais de alguns países assumem um papel importante.

Essas são as correspondências mais diretas entre os ODSs e as atribuições setoriais dos governos locais e regionais analisadas no capítulo. No entanto, a discussão neste capítulo, quanto no restante do relatório, mostra que as tarefas desses governos também estão ligadas a outros ODSs. Por exemplo, a tabela 2.1 apresenta importantes funções dos subnacionais nos investimentos em infraestrutura (ODS 9) e nas regulamentações e permissões que afetam o crescimento econômico (ODS 8). Da mesma forma, o planejamento territorial e os investimentos em infraestrutura são fundamentais para a adaptação às mudanças climáticas (ODS 13) e a proteção dos ecossistemas terrestres (ODS 15). Por fim, os governos locais e regionais podem tomar medidas para buscar maior equilíbrio de gênero (ODS 5) entre seus funcionários e autoridades eleitas, conforme estabelecido no capítulo 7.

O progresso da região em vários dos ODSs depende, portanto, essencialmente dos resultados das políticas que estão a cargo dos governos locais e regionais. Por sua vez, uma série de estudos mencionados no capítulo demonstram que esses resultados dependem das capacidades institucionais desses governos (Brutti, 2020; Clarke et al., 2024; Elacqua et al., 2021; Galiani et al., 2008). Também apontam para uma implicação adicional: as diferenças de capacidades dentro dos países podem fazer com que a descentralização de responsabilidades aumente ainda mais as lacunas de bem-estar existentes, em alguns casos diminuindo a qualidade dos serviços públicos nos territórios mais desfavorecidos. A possibilidade de que isso aconteça também reforça o apelo para o fortalecimento das capacidades das entidades subnacionais.



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.

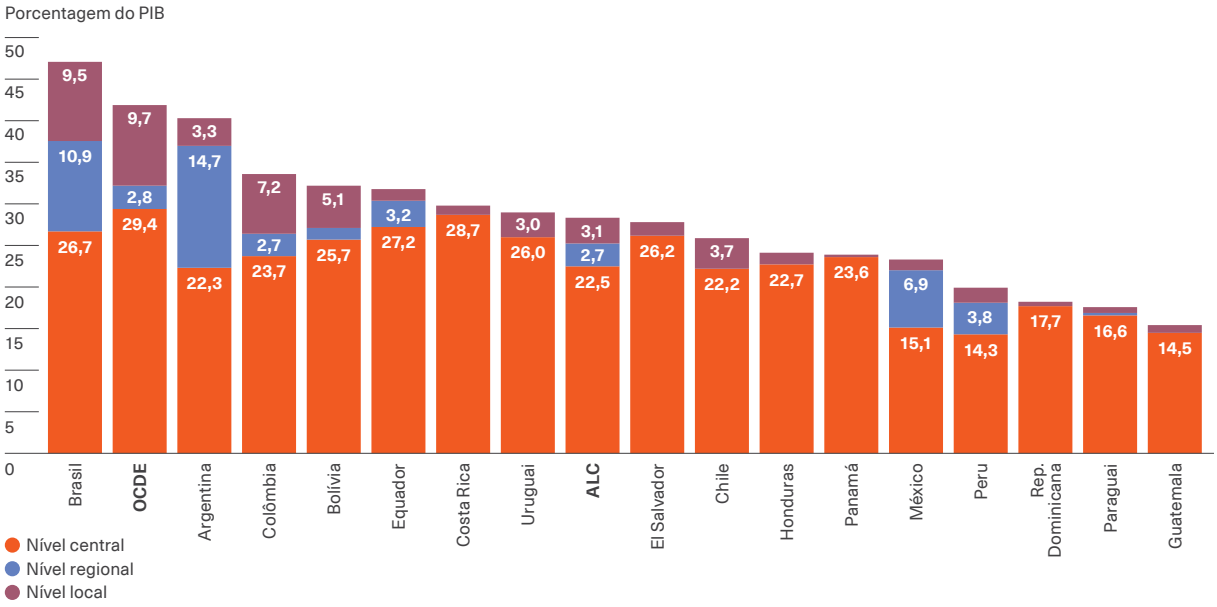
Os gastos subnacionais continuam baixos em comparação com os países da OCDE, com uma variabilidade significativa entre os países da região

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

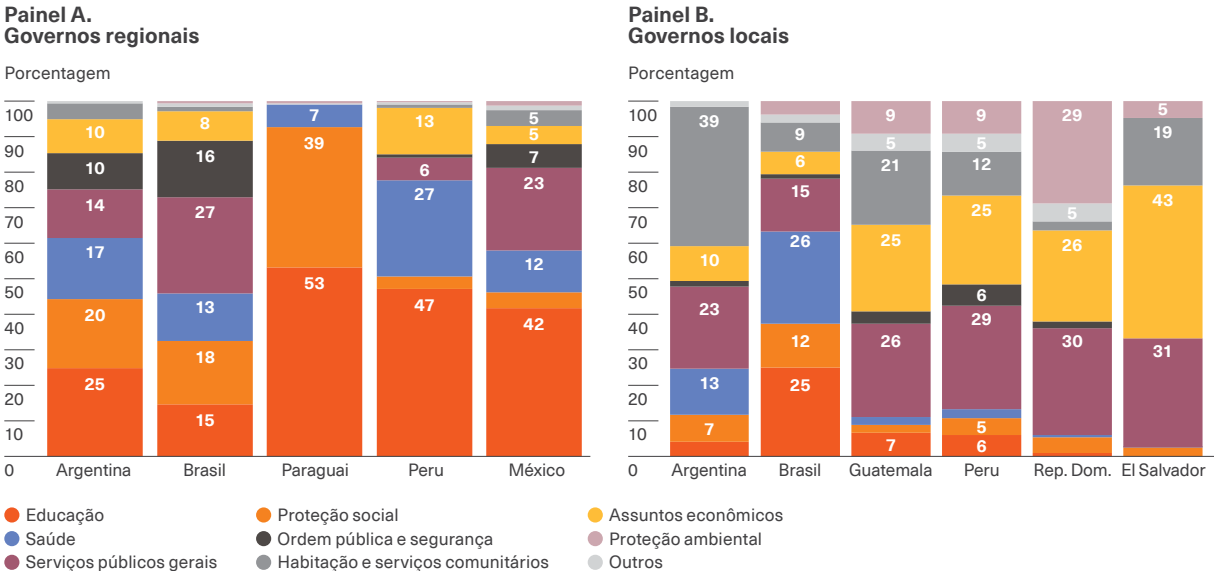
A análise dos gastos subnacionais por função econômica revela diferenças significativas entre os países e níveis de governo. Nos governos regionais, a educação é o principal setor de gastos na maioria dos países, com uma participação que varia de 15% no Brasil a 53% no Paraguai (painel A do gráfico 3.2). 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 correntes[2]. 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.



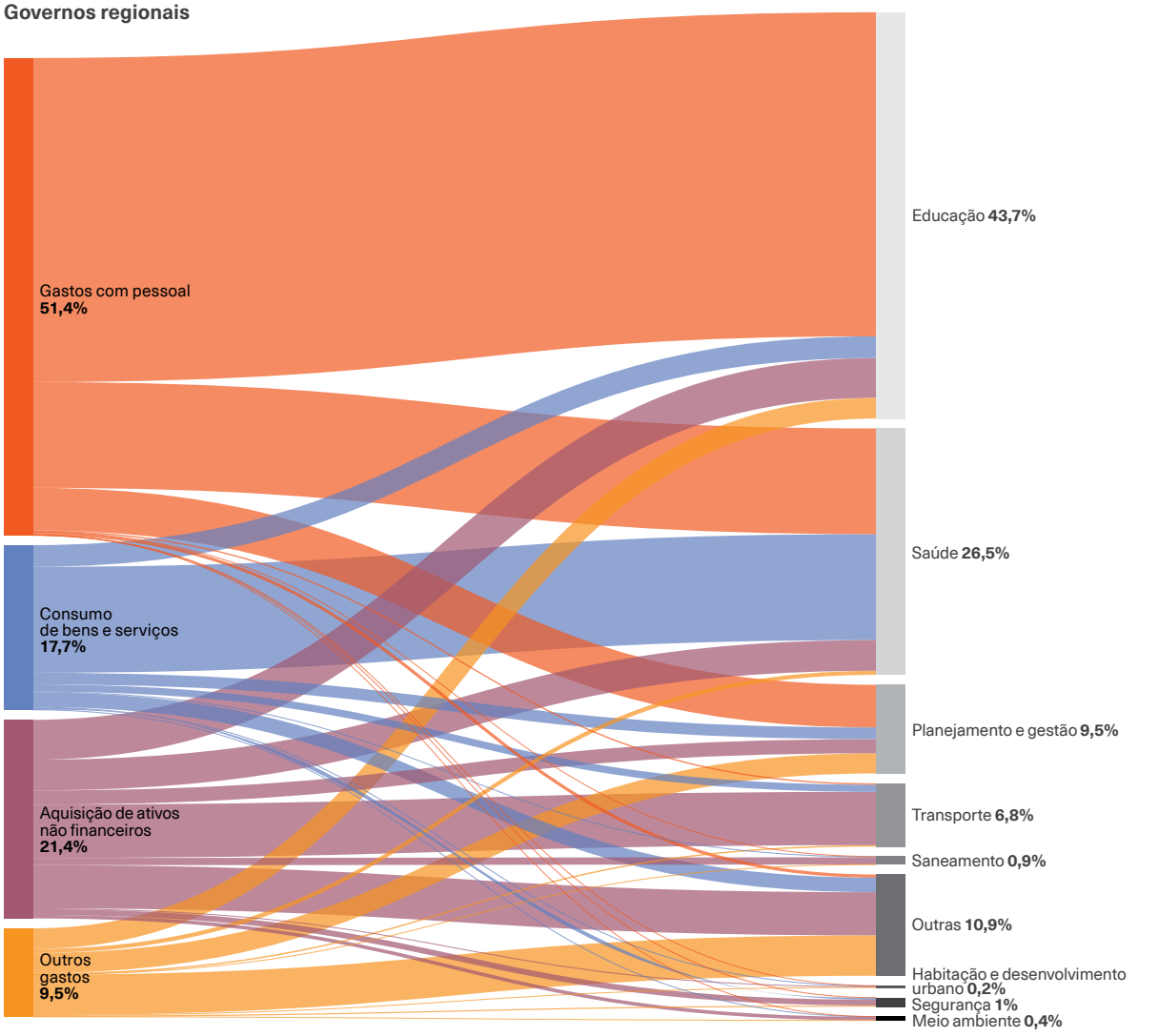
Com 10.149 habitantes, o município de Huasco, no Chile, tem uma população próxima à mediana entre os governos locais da região.

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.

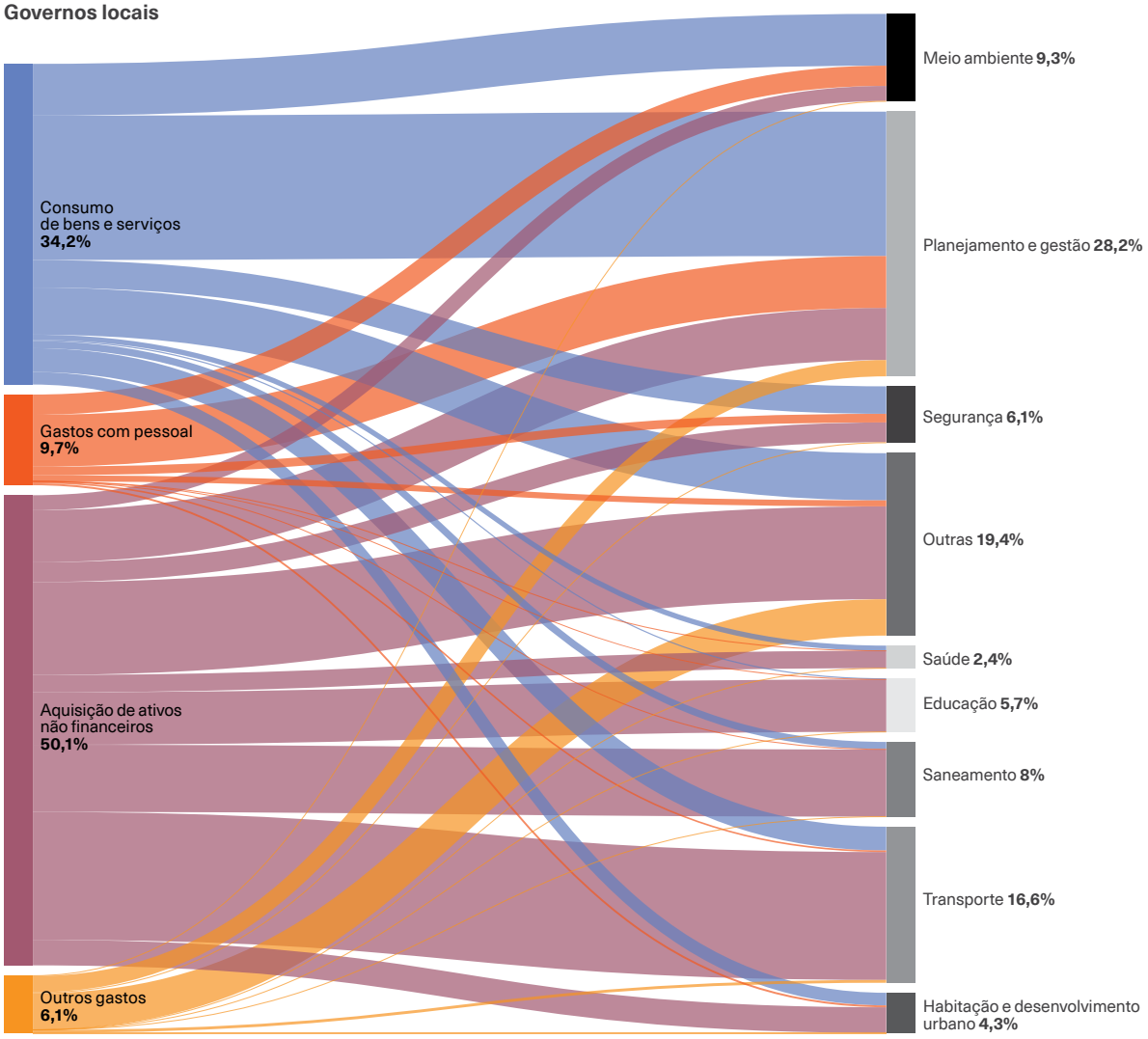
Gráfico 3.3
Composição dos gastos no Peru por função e classificação econômica em 2023

Painel A.
Governos regionais



Continua na próxima página →

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).

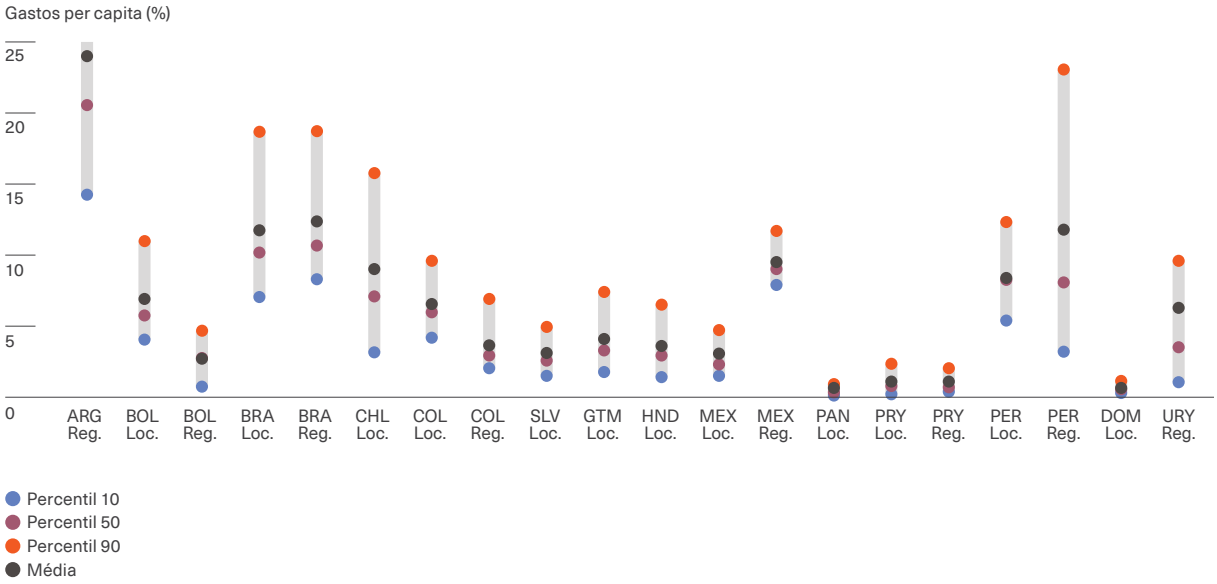
Em contraste, no nível local do Peru, os gastos com pessoal são menores, não ultrapassando 10% do orçamento, e são destinados principalmente a planejamento e gestão (por exemplo, pagamento de salários de funcionários municipais). O investimento público é o principal componente dos gastos locais (aproximadamente 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 subnacionais[3]. 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%.

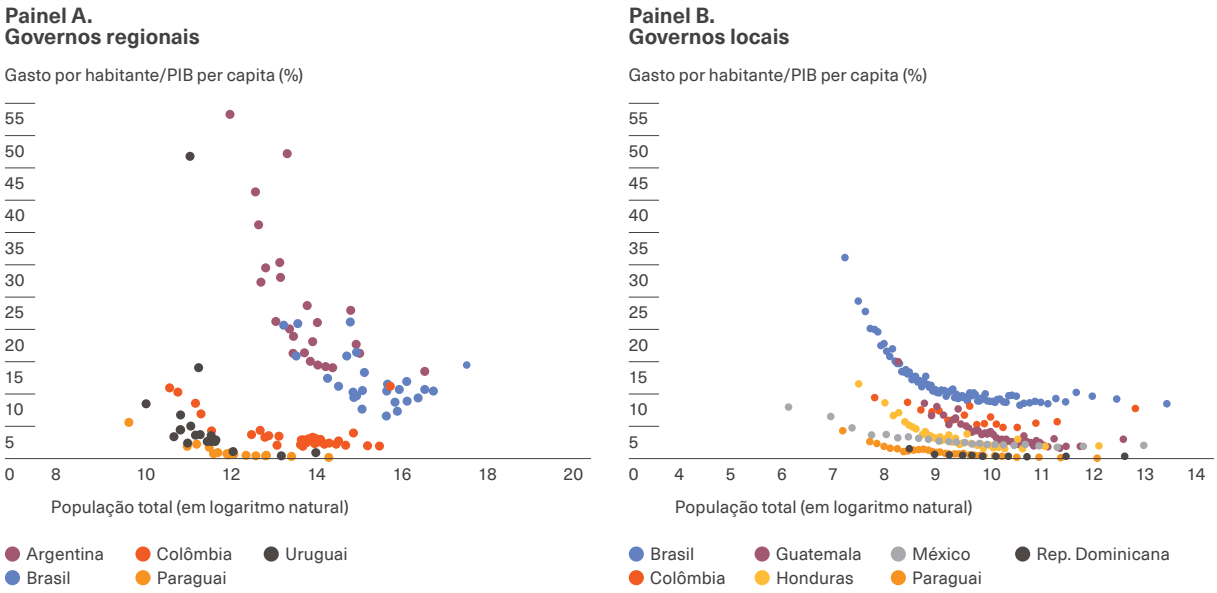
Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI (2024b, 2024d) e fontes nacionais (ver os detalhes na tabela A.3.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

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.

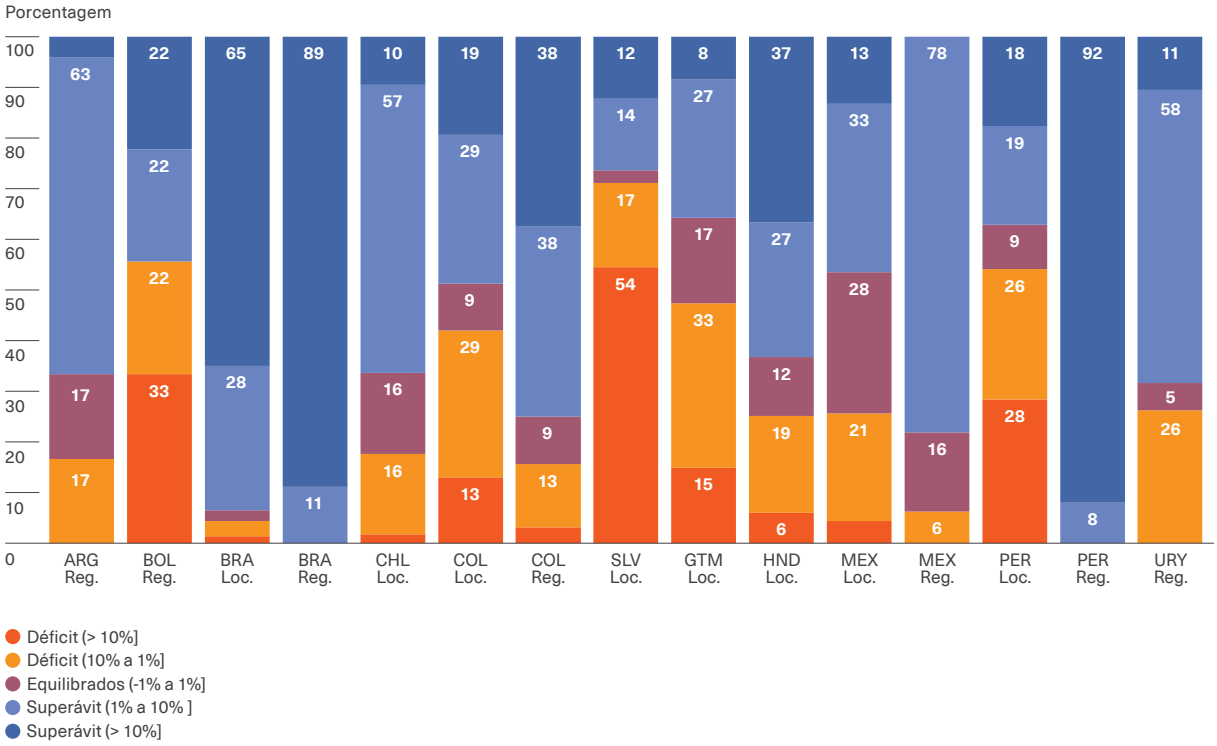
Resultados fiscais

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.

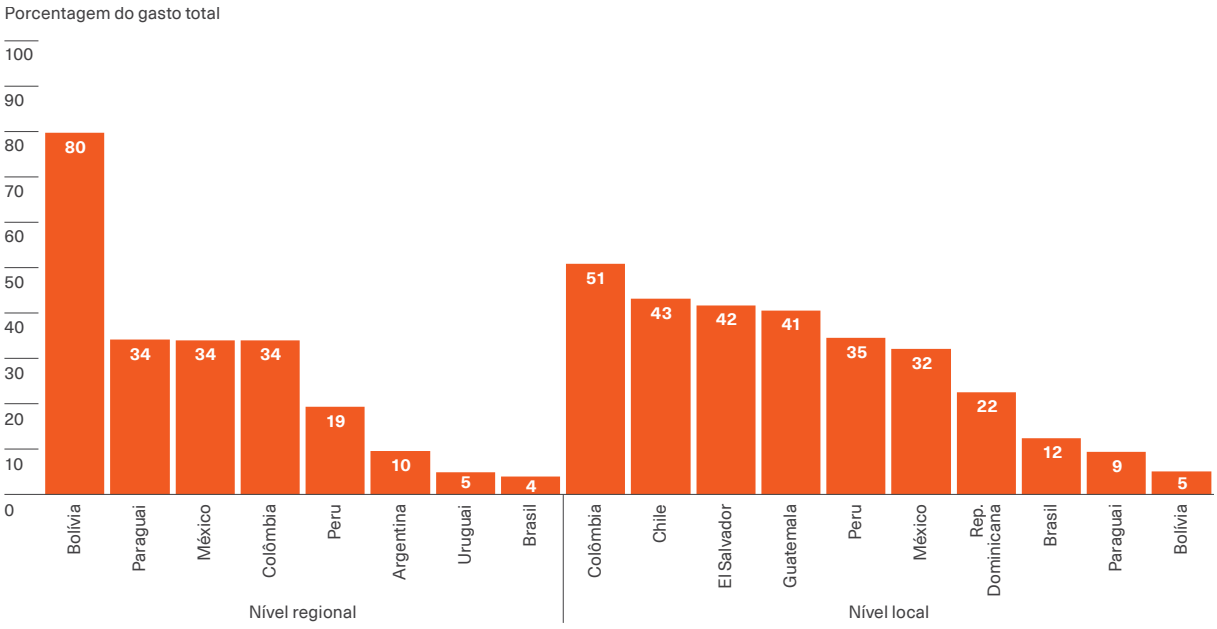
dos gastos de acordo com suas necessidades locais, elas também garantem uma alocação mínima de recursos para áreas prioritárias, o que pode gerar benefícios significativos se implementadas corretamente.

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 governo[5].

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 trabalho[6].

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 períodzo 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 autorização[7].

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 porte[8].

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 públicas[9]. 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).

●●

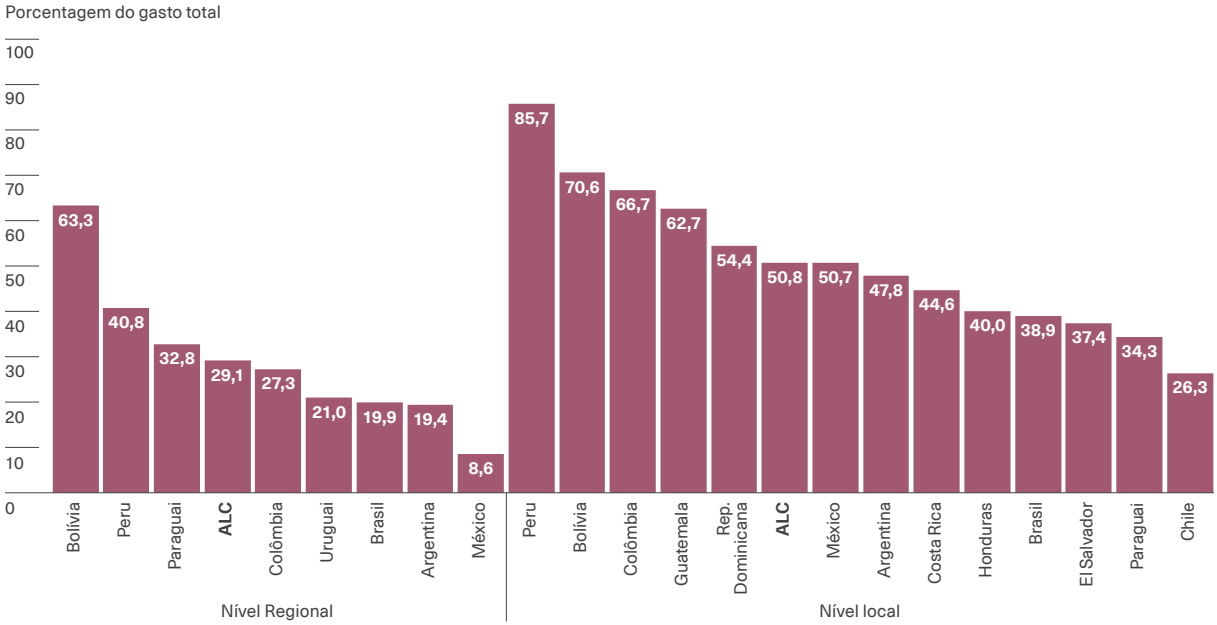
A contratação de obras públicas é uma das áreas mais vulneráveis à corrupção

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

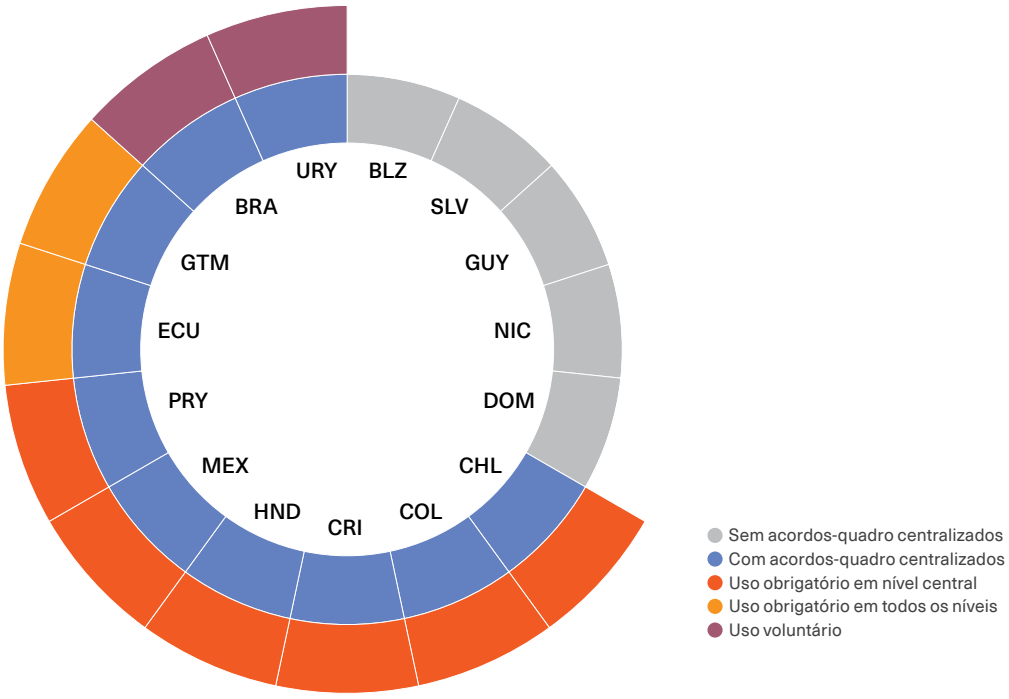
Os acordos-referência e os pregões melhoram a eficiência das compras públicas e são potencializados por ferramentas digitais. Os acordos-referência servem de base para catálogos eletrônicos que permitem o acesso a bens e serviços padronizados com preços preestabelecidos, simplificando as aquisições e 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 contratos[12].

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, consequentemente, 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 consequências 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 consequências 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 brasileiros[13]. 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 levantem 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 educacionais[14]. 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.



Sede do governo do município de La Plata,
Buenos Aires, Argentina.

Como os governos subnacionais investem e financiam seus investimentos

- Nível e composição do investimento público subnacional na América Latina e no Caribe.
- Desafios na eficiência do planejamento e da execução de projetos subnacionais.
- Mecanismos de financiamento e regulamentação do endividamento subnacional.
- Estratégias para melhorar a coordenação intergovernamental e fortalecer as capacidades institucionais.

4

Mensagens-chave

1 O investimento público na América Latina e no Caribe difere entre os países e dentro deles. Os federativos, como a Argentina e o Brasil, tendem a descentralizar seus investimentos públicos mais do que os unitários. Além disso, há grandes contrastes territoriais nos níveis de investimento per capita.

2 O investimento público subnacional apresenta disparidades significativas, influenciadas por economias de escala, riqueza local e lacunas de infraestrutura. Os municípios maiores distribuem os custos de investimento entre mais habitantes, enquanto os municípios menores têm altos custos per capita. Além disso, o investimento parece estar alinhado tanto com a capacidade econômica quanto com vistas à redução das privações básicas.

3 A coordenação intergovernamental é essencial para garantir que o investimento subnacional esteja alinhado com as estratégias nacionais e para evitar ineficiências e duplicações. A existência de mecanismos formais de articulação, transferências para fins específicos e cofinanciamento são estratégias utilizadas para alcançar a coordenação, mas ela continua sendo um desafio.

4 A eficiência do investimento subnacional enfrenta limitações devido a capacidades institucionais reduzidas no planejamento e na execução de projetos. Para superá-las, são utilizadas estratégias como treinamento contínuo de pessoal, assistência técnica e assessoria aos governos e profissionalização da gestão de investimentos.

5 O investimento público subnacional é financiado com transferências, recursos próprios e dívida. O endividamento mobiliza capital e distribui custos, mas seu uso inadequado pode causar insolvência fiscal. Uma estrutura institucional robusta é essencial para um endividamento responsável e a sustentabilidade fiscal.

6 O projeto de transferências de capital deve equilibrar flexibilidade, previsibilidade e estabilidade para alinhar as prioridades, evitar custos excessivos e distorções políticas e reduzir a volatilidade, facilitando o planejamento eficaz para melhorar a eficiência do investimento.

7 A regulamentação do endividamento subnacional enfrenta um dilema entre a sustentabilidade fiscal e a promoção do investimento público. Regras rígidas garantem a disciplina, mas também restringem os investimentos; maior flexibilidade regulatória, por sua vez, permite a adaptabilidade, embora com riscos de dívida e abuso. O equilíbrio exige regras contextuais, transparência e controles eficazes.

Como os governos subnacionais investem e financiam seus investimentos[1]

Introdução

O investimento público é fundamental para impulsionar o crescimento econômico e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No entanto, seu impacto depende não apenas de quanto é investido, mas também da rentabilidade e eficiência desse investimento. Ineficiências na execução de projetos podem gerar custos excessivos, atrasos e obras de qualidade abaixo do ideal. Por outro lado, uma seleção inadequada das iniciativas pode limitar sua contribuição para o crescimento e a equidade. As evidências mostram que, em países com baixa eficiência na gestão de projetos, o impacto do investimento público é significativamente reduzido (Cavallo e Daude, 2011; Furceri e Li, 2017; Gupta et al., 2014; Izquierdo et al., 2018).

Nesse contexto, melhorar a eficiência do investimento público é um desafio prioritário. Para isso, é essencial ter arranjos institucionais que permitam a seleção, avaliação e implementação adequadas dos projetos.

Com o avanço da descentralização na América Latina e no Caribe nas últimas décadas, uma proporção crescente do investimento público é planejada e executada nos níveis subnacionais de governo. A descentralização do investimento público pode trazer benefícios, mas também acarreta riscos. Os benefícios potenciais incluem melhor adequação dos recursos às necessidades e preferências locais, redução das disparidades territoriais e maior responsabilidade.

No entanto, a descentralização do investimento público também apresenta vários desafios. Primeiro, o tamanho reduzido de muitos governos subnacionais na região pode fazer com que a escala dos projetos fique abaixo do ideal. Segundo, a menor capacidade técnica das jurisdições subnacionais em relação ao governo central para gerir o ciclo dos projetos pode limitar seu impacto. Terceiro, a falta de coordenação entre os governos subnacionais, bem como com o governo central, pode gerar externalidades e duplicação de gastos. Por fim, a capacidade fiscal limitada

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

dos governos subnacionais pode restringir o nível de investimento e aumentar a dependência das transferências do governo central. Embora o endividamento possa aliviar essas restrições fiscais, também introduz o risco de insolvência, pelo que requer uma regulamentação cuidadosa.

Nível e composição do investimento público subnacional

Esta seção explora tanto a magnitude do investimento gerido pelos governos subnacionais da América Latina e do Caribe quanto os setores aos quais alocam seus recursos. A análise abrange desde a variabilidade na participação subnacional por país até as mudanças nas prioridades setoriais provocadas pela descentralização.

Quanto e em que os governos subnacionais investem?

A participação dos governos subnacionais nos gastos de investimento público na América Latina e no Caribe varia muito de acordo com o país e o sistema de governo, como mostra o gráfico 4.1. Dos países federativos, a Argentina e o Brasil apresentam os níveis mais elevados de investimento público subnacional, com 62% e 69% do total, respectivamente. O México, que também é federativo, é menos descentralizado, com 33% do total a cargo de governos subnacionais. Nesses países, os níveis regionais de governo costumam liderar o investimento subnacional.

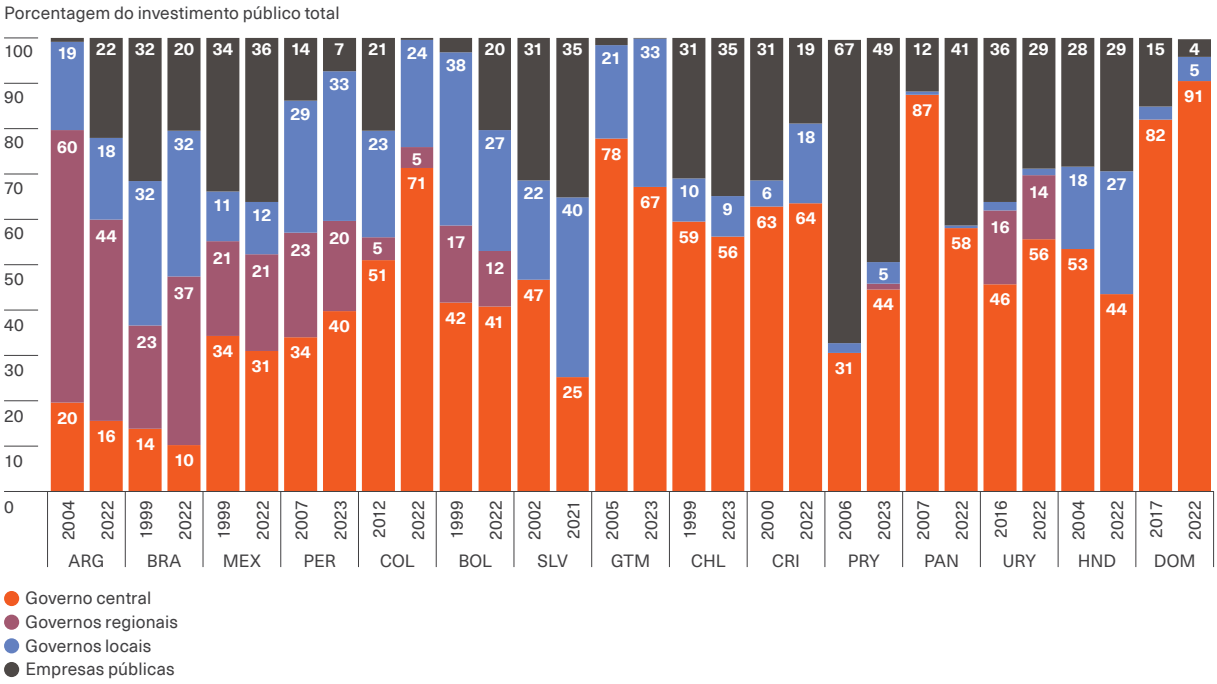
Em países unitários com alto grau de descentralização, como Bolívia, Colômbia e Peru, o investimento subnacional representa 39%, 29% e 53%, respectivamente. Nesses casos, os governos locais realizam a maioria dos investimentos. Enquanto o Peru e a Colômbia aumentaram a delegação de competências nas últimas duas décadas, na Bolívia, a participação dos governos subnacionais diminuiu. No Paraguai e no Uruguai, também países unitários, mas menos descentralizados, apenas 6% e 15% do investimento são executados por governos subnacionais, respectivamente.

Em países com apenas dois níveis de governo, como Costa Rica, Guatemala, El Salvador e Honduras, os governos locais participam significativamente do investimento público, com percentuais que variam entre 18% e 40%. Além disso, esses países registraram aumentos na participação do investimento público local, entre 9 pontos percentuais (p.p.) em Honduras e 18 p.p. em El Salvador. Em contraste, outros países com dois níveis de governo, como Chile, Panamá e República Dominicana, mantêm o investimento público fortemente concentrado em nível nacional.

Por fim, as empresas públicas também desempenham um papel importante no investimento público, com uma participação média de 23%[2]. Sua relevância varia, e na Colômbia, por exemplo, é mínima, enquanto no Paraguai atinge 49%. No Panamá e na Bolívia, as empresas públicas absorveram uma proporção significativa do investimento, enquanto no Brasil e no Paraguai, sua participação diminuiu, ao mesmo tempo em que a responsabilidade dos governos regionais brasileiros e do governo central paraguaio se expandiu.

2 Na maioria dos países, os dados de investimento público das empresas estatais não especificam o nível de governo ao qual pertencem, por isso, elas permanecem como uma categoria separada. Além do mais, em muitos países, o investimento público é canalizado por meio de entidades públicas, que são órgãos descentralizados do poder executivo, que cumprem funções administrativas ou de prestação de serviços públicos e que, diferentemente das empresas públicas, não produzem bens de mercado e não são instituições financeiras (Armendáriz et al., 2019). O investimento de entidades públicas está incluído no governo central.

Gráfico 4.1
Execução do investimento público por nível de governo



Nota: O gráfico mostra a composição percentual do investimento público por nível de governo para o primeiro e último ano disponível em diferentes países da América Latina e do Caribe. O eixo Y refere-se ao investimento público não financeiro do setor público composto por governo central, regional, local e empresas públicas. A categoria "governo central" inclui a administração central e entidades públicas. No caso da Costa Rica, o investimento público dos governos locais é a soma da formação de capital e de máquinas e equipamentos. Na Guatemala, o setor de empresas públicas inclui empresas nacionais e municipais. El Salvador, Peru e República Dominicana têm dois níveis de governo local. Para os dois primeiros, os dados referem-se ao nível inferior, enquanto para o último foram considerados ambos os níveis.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Armendariz et al. (2019) e fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).

A descentralização do investimento público para níveis subnacionais pode alterar sua composição setorial, pois as prioridades de investimento variam entre os níveis de governo. Faguet (2008) mostra, por exemplo, como a composição do investimento público na Bolívia mudou substancialmente com a descentralização de meados da década de 1990. Antes da reforma, o governo central concentrava-se sobretudo em projetos de transporte, hidrocarbonetos e energia. Após a reforma, o investimento foi mais voltado para setores como educação, água e saneamento e desenvolvimento urbano, cuja responsabilidade recaiu principalmente sobre os governos departamentais e municipais.

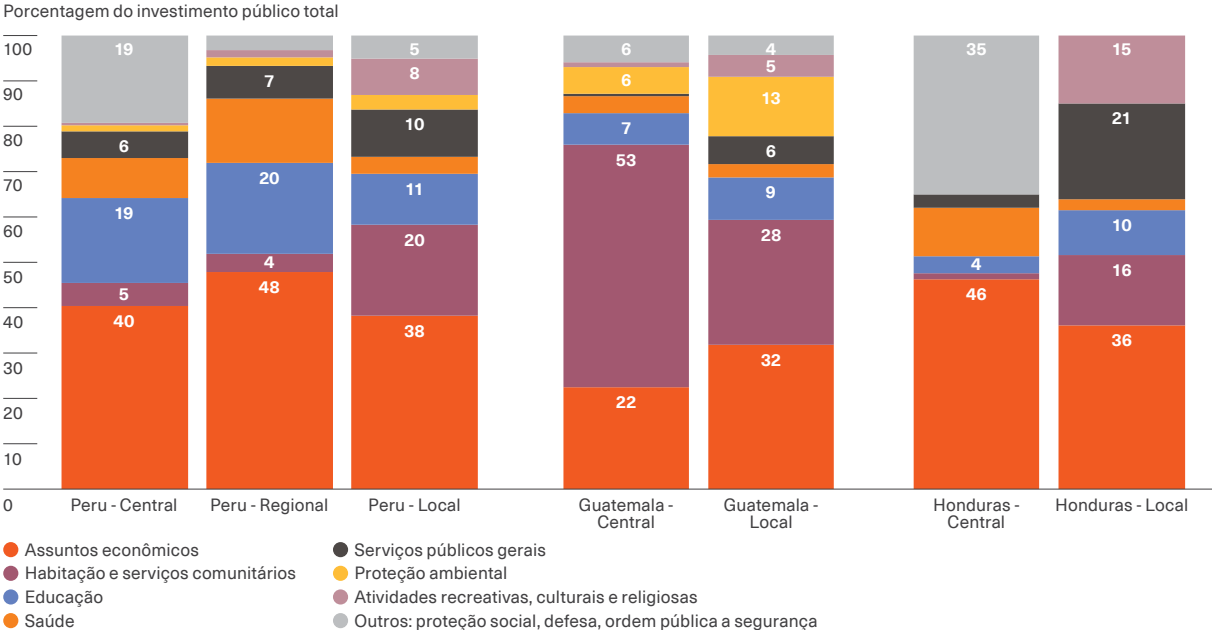
O gráfico 4.2 mostra a composição setorial do investimento público em Honduras, Guatemala e Peru[3]. Nesses países, a categoria "assuntos econômicos", que inclui projetos de infraestrutura produtiva em setores como transporte, energia e comunicações, representa uma parte considerável do investimento tanto no nível nacional quanto subnacional, atingindo ou ultrapassando 40% em alguns casos. A exceção é o governo central da Guatemala, que aloca a maior parte de seus investimentos em habitação e serviços comunitários, como projetos habitacionais e obras de água e saneamento. Esse setor também é importante

3 Esses são os únicos países para os quais foi possível obter informações sobre o investimento subnacional por setor. No Paraguai, os dados estão disponíveis somente para os governos regionais, que representam apenas 1% do investimento total, por isso não foram incluídos.

para os governos locais, com participações que variam de 16% em Honduras a 28% na Guatemala.

O investimento em educação e saúde, que inclui a construção e o equipamento de escolas e hospitais, é feito em todos os níveis. No âmbito subnacional, o Peru se destaca por investir nesses setores, especialmente em nível regional, com 34% de seu investimento total. Outros destinos de investimento subnacional incluem atividades recreativas, culturais e religiosas, como a construção de praças e parques, que são mais relevantes em nível local, e serviços públicos gerais, como a construção e manutenção de prédios públicos. O investimento em proteção ambiental é relevante apenas na Guatemala, onde os governos locais alocam 13% para esse item.

Gráfico 4.2
Investimento público por setor em países selecionados e por nível de governo



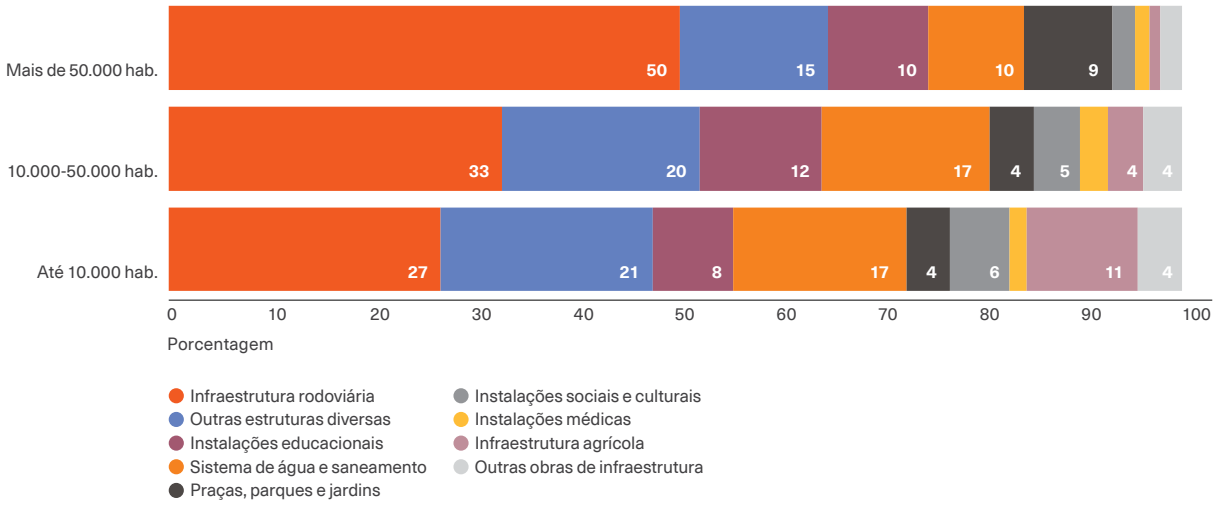
Nota: As funções consideradas no investimento público correspondem às categorias de um dígito da Classificação das Funções do Governo das Nações Unidas (COFOG, na sigla em inglês), exceto "outros", que agrupa as categorias de "proteção social", "defesa" e "ordem pública e segurança". Os dados são de 2023 para Peru e Guatemala, enquanto para Honduras foram utilizados dados de 2022.

Fonte: Elaboração própria com dados de execuções do MEF do Peru (2024e), MINFIN (2023a) e SEFIN (2023).

O tipo de projetos de investimento público realizados por governos subnacionais concentra-se principalmente em obras públicas. No Peru, por exemplo, mais de 80% do investimento feito por entidades municipais é alocado para a construção e melhoria da infraestrutura em vários setores econômicos[4]. Os municípios grandes e urbanos priorizam a infraestrutura rodoviária, enquanto nos municípios menores e rurais, embora isso continue sendo importante, destina-se uma proporção relativamente maior a outras áreas, como sistemas de água e saneamento e infraestrutura agrícola (vide gráfico 4.3).

4 Os 20% restantes correspondem a diversos tipos de aquisições, incluindo edifícios, veículos, máquinas e outros ativos não financeiros.

Gráfico 4.3
Composição do gasto com obras públicas no Peru por tamanho dos municípios em 2022



Nota: As porcentagens representam a participação de cada tipo de infraestrutura no investimento público total.
Fonte: Elaboração própria com base no INEI (2023b).

A distribuição do investimento subnacional no território

Uma característica do investimento público subnacional é a grande heterogeneidade nos valores de investimento dentro dos países, tanto em nível regional quanto local. Esse resultado fica evidente no gráfico 4.4, que mostra a média e os percentis 10, 50 e 90 da distribuição do investimento público per capita de governos do mesmo nível e país. O valor do investimento de cada governo é obtido a partir de sua execução orçamentária e se refere aos gastos incorridos com a aquisição de ativos não financeiros. Para facilitar a comparação entre países, o investimento per capita é expresso como porcentagem do PIB per capita de cada um deles.

Em alguns países, as diferenças no esforço de investimento entre os governos são notáveis. Por exemplo, ao comparar o investimento público em nível regional em dois países com alto grau de descentralização, como a Argentina e o Brasil, observa-se uma maior dispersão no primeiro. Na Argentina, o investimento per capita em um governo localizado no percentil 90 da distribuição é cinco vezes maior do que em um governo localizado no percentil 10, enquanto no Brasil essa diferença é apenas o triplo.

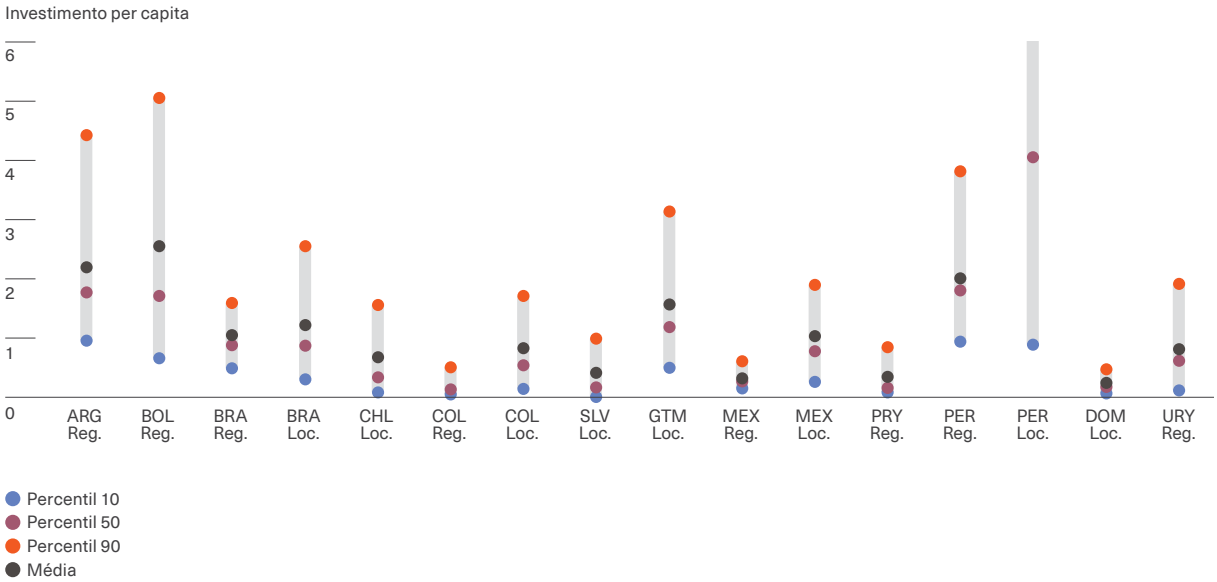
Em nível local, destaca-se o caso do Peru, um país com alto nível de investimento executado pelos municípios. Aqui também se observa uma grande disparidade entre o que uns e outros investem: a diferença entre um município localizado no percentil 90 e outro no percentil 10 é de 20 vezes. Na Colômbia, onde os governos locais também executam uma parte considerável do investimento total, essa diferença é um pouco menor: 12 vezes.

Outro aspecto da distribuição territorial do investimento subnacional é que alguns governos têm níveis de investimento per capita muito mais elevados do que a maioria. Em quase todos os países, o investimento médio per capita excede a mediana (percentil 50), indicando que alguns governos com investimentos muito elevados aumentam a média

geral. Isso tende a ocorrer em governos com populações pequenas, onde os custos fixos de determinados projetos resultam em maior investimento per capita.

O papel das economias de escala na disparidade territorial do investimento subnacional se reflete na forma como os maiores municípios, embora concentrem uma proporção significativa da população, não executam uma parte equivalente do investimento público. Por exemplo, na Colômbia, Medellín e Cali, cujas populações representam 11% do total nacional, concentram apenas 7,5% do investimento local. De forma semelhante, no México, Tijuana e León, com 3,2% da população mexicana, recebem apenas 1,7% dos investimentos. Esse padrão, comum na região, mostra que os grandes municípios conseguem aproveitar as economias de escala distribuindo os custos do projeto entre um maior número de habitantes.

Gráfico 4.4
Variação do investimento público per capita em governos subnacionais



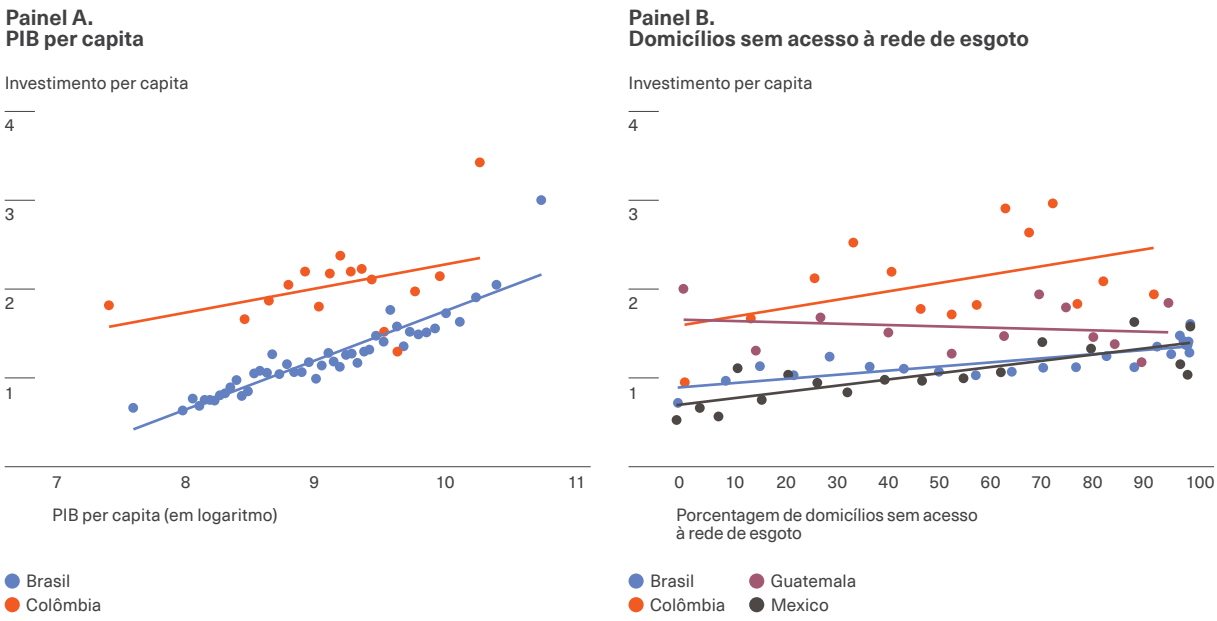
Nota: O gráfico mostra a média e os percentis 10, 50 e 90 da distribuição do investimento público per capita, expresso em porcentagem do PIB nacional per capita e ajustado pela paridade do poder de compra dos governos regionais e locais de um grupo de países para os quais há informações disponíveis. Os dados são de 2022, o último ano disponível para todos os países, exceto a Bolívia, para a qual foram utilizados dados de 2018.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI (2024b, 2024d) e fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).

Outras variáveis associadas à distribuição do investimento público subnacional são a riqueza territorial e as deficiências de infraestrutura. O gráfico 4.5 mostra que o investimento per capita está positivamente associado ao PIB per capita nos governos locais do Brasil e da Colômbia (painel A) e à porcentagem de domicílios sem acesso à rede de esgoto nos governos locais do Brasil, Colômbia e México, mas não da Guatemala (painel B).

A correlação positiva com o nível de receitas locais pode ser explicada por várias razões, como a maior capacidade fiscal dos municípios mais ricos, a possibilidade de executar maiores projetos de infraestrutura ou a maior eficiência na captação de financiamento. Além disso, a associação positiva entre o investimento público e o percentual da população sem acesso a esgoto é compatível com a ideia de que o investimento local visa fechar as lacunas de infraestrutura básica. Os governos locais com maiores déficits em serviços essenciais, como acesso a esgoto, parecem receber ou alocar maiores recursos para atender a essas necessidades. Em conjunto, essas evidências sugerem que os níveis de investimento local per capita podem ser influenciados tanto pela capacidade econômica quanto pelo grau de privação, refletindo um possível foco no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades.

Gráfico 4.5
Correlação do investimento público com o PIB per capita e o acesso a esgoto nos governos locais



Nota: A variável de investimento per capita é expressa como uma porcentagem do PIB nacional per capita e ajustada pela paridade do poder de compra. As correlações do investimento público per capita com o PIB per capita no painel A e com a porcentagem de domicílios sem acesso à rede de esgoto no painel B são representadas em escala logarítmica. Cada ponto representa um conjunto de governos locais agrupados de acordo com a metodologia proposta por Cattaneo et al. (2024).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do FMI (2024b, 2024d) e fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).



No distrito de Miraflores, no Peru, todas as residências têm acesso a fontes de saneamento melhoradas.

Eficiência do investimento público subnacional: determinantes institucionais e mecanismos de melhoria

Um dos aspectos mais críticos para maximizar o impacto do investimento público é a eficiência com que as diferentes fases do ciclo dos projetos são geridas. No entanto, medir essa eficiência é complexo, e a maioria dos estudos disponíveis concentra-se no nível nacional. Nas seções a seguir, examinamos primeiro a eficiência do investimento público subnacional em países da América Latina e do Caribe, utilizando as medidas atualmente disponíveis. Posteriormente, são analisados os principais aspectos dos arranjos institucionais que regem o ciclo dos projetos de investimento público subnacional, destacando os pontos fortes e fracos para identificar oportunidades de melhoria.

Eficiência do investimento subnacional na América Latina e no Caribe

A eficiência do investimento público está intimamente ligada à qualidade das instituições que gerem seu ciclo, do planejamento à implementação. Vários índices tentaram medir essa eficiência, enfatizando diferentes aspectos das estruturas institucionais. Um dos primeiros foi o Índice de Gestão do Investimento Público (PIMI, na sigla em inglês), desenvolvido por Dabla-Norris et al. (2012). Esse índice avaliou a eficácia dos processos de gestão em 71 economias em desenvolvimento, documentando diferenças importantes entre os países. Na América Latina e no Caribe, destacaram-se o Brasil (segundo lugar na classificação geral), a Colômbia (terceiro), o Peru (sexto) e a Bolívia (sétimo)[5].

Mais recentemente, Armendáriz e Contreras (2016) aplicaram o PIMI a 16 países da região, chegando a conclusões semelhantes sobre as disparidades de eficiência. Bolívia, Chile, Peru e República Dominicana foram classificados como os países com melhores resultados. No entanto, assim como no estudo original, essa análise limitou-se ao nível nacional, deixando de fora uma avaliação da gestão subnacional.

O único estudo que aplica o PIMI em nível subnacional é Aguilar et al. (2020), que examina governos regionais na Argentina e no México. Esse trabalho conclui que a gestão de investimento subnacional é ineficiente em todas as fases do ciclo dos projetos, com fragilidades particularmente marcadas no planejamento, avaliação e auditoria. Além disso, mostra uma alta variabilidade na eficiência entre unidades subnacionais de um mesmo país. Dentre os principais fatores que explicam essa ineficiência estão a falta de coordenação intergovernamental e as capacidades limitadas dos governos subnacionais.

Em resumo, embora ocorram avanços importantes na medição da eficiência do investimento público, ter indicadores consistentes e abrangentes, especialmente em nível subnacional, continua sendo um desafio.

Outra forma de medir a eficiência do investimento público subnacional é avaliar o desempenho real dos projetos implementados. Isso tem a vantagem de focar no impacto do investimento, em vez de medir as características dos processos que levam a esses resultados[6]. Uma fonte útil para isso são as avaliações realizadas pelo Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial, que analisa os resultados dos projetos financiados por essa instituição. Cada projeto é classificado em uma escala qualitativa de

5 Os outros países da região incluídos no estudo são Barbados, Belize, El Salvador, Haiti, Jamaica e Trindade e Tobago, todos com pontuação abaixo da média em termos de eficiência do investimento público.

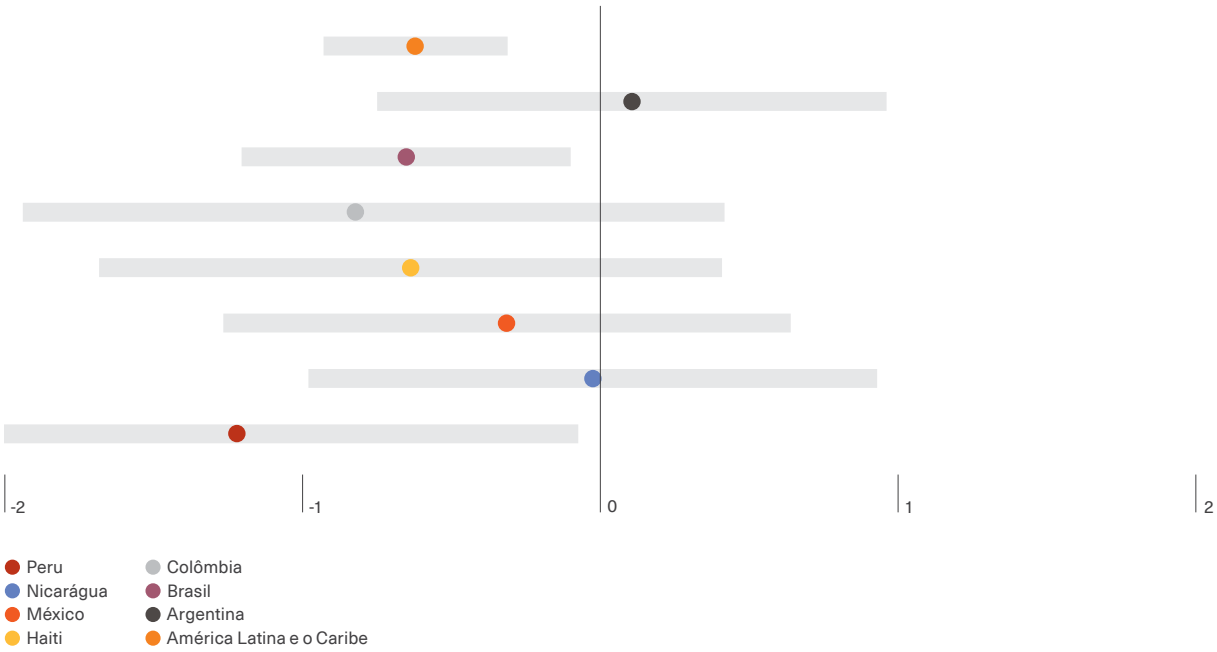
6 Entre as desvantagens estão a possível falta de representatividade dos projetos para os quais essa medida está disponível e o fato de que o foco no desempenho real dos investimentos pode não ser suficientemente informativo sobre as causas desses resultados.

seis categorias, de “altamente insatisfatório” a “altamente satisfatório”[7].

De acordo com essa medida, a qualidade do investimento público subnacional na América Latina e no Caribe é inferior à dos projetos executados pelos governos centrais. O gráfico 4.6 mostra que, ao controlar pelas características dos projetos, as pontuações mais baixas são encontradas nos projetos subnacionais. Eles tendem a obter resultados piores do que os projetos nacionais em países com pelo menos 20 projetos avaliados, embora as diferenças sejam significativas apenas no Brasil e no Peru. Duas exceções são a Argentina, onde os projetos subnacionais apresentam um desempenho ligeiramente superior, e a Nicarágua, onde não se observam divergências.

Os projetos subnacionais não estão bem planejados, apresentam menor alinhamento estratégico e estudos de viabilidade mais fracos

Gráfico 4.6
Eficiência relativa dos projetos executados por governos subnacionais



Nota: O gráfico apresenta os coeficientes (com intervalos de confiança de 90%) de uma variável binária que indica se um projeto foi executado por um governo subnacional (valor 1) ou pelo governo central (valor 0). Os coeficientes são obtidos por meio de regressões de mínimos quadrados ordinários, tanto para a amostra completa de países da América Latina e do Caribe quanto para aqueles países individualmente que possuem pelo menos 20 projetos avaliados. O número de projetos por país varia entre 24 (na Nicarágua) e 84 (no Brasil). A análise se restringe a projetos de infraestrutura física e social para o desenvolvimento econômico, com um total de 431 projetos na região, incluindo 173 executados por governos subnacionais. Embora o banco de dados não identifique diretamente o nível de governo que executa os projetos, essa informação foi derivada de suas descrições. A variável dependente mede o desempenho dos projetos em uma escala de 1 a 6, em que 1 corresponde a “altamente insatisfatório” e 6 a “altamente satisfatório”. Em todas as regressões, o volume de projetos e o tipo de acordo legal associado são controlados. Na análise para todos os países, também são incluídas variáveis binárias para cada país.

Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2023).

7 Essa pontuação decorre da avaliação de aspectos como a relevância da elaboração e dos objetivos do projeto, dos resultados obtidos em relação aos objetivos estabelecidos e a eficiência no uso de recursos para atingir tais objetivos.

Possíveis explicações para essas lacunas são que os projetos subnacionais não estão bem planejados, apresentam menor alinhamento estratégico e estudos de viabilidade mais fracos. Isso é observado ao incorporar a avaliação do projeto na fase de concepção, uma medida que avalia a probabilidade de alcançar os resultados de desenvolvimento planejados. Ao manter estável essa avaliação, a lacuna de eficiência entre os níveis de governo diminui, embora não desapareça, sugerindo que os problemas de planejamento em projetos subnacionais são um fator-chave que afeta sua eficiência desde o início do ciclo de investimento público.

Arranjos institucionais e gestão do ciclo de investimento subnacional

A eficiência do investimento público descentralizado é influenciada por três fatores principais: 1) a autonomia dos governos subnacionais para executar gastos de investimento; 2) a eficácia da coordenação intergovernamental; e 3) a capacidade dos governos subnacionais para gerir recursos e projetos. Esta seção analisa esses aspectos com base nos arranjos institucionais que regulam o investimento público subnacional em sete países da região: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e República Dominicana. A análise é baseada em estudos como o de Capello e Caullo (2024), encomendado especialmente para este relatório.

Diferentes graus de autonomia subnacional

Há grandes diferenças no grau de autonomia com que os governos subnacionais gerem o investimento público (painel A da tabela 4.1). A autonomia tende a ser elevada em países federativos, onde os governos subnacionais executam a maior parte do investimento público. Na Argentina, as províncias podem criar seus próprios sistemas de investimento público, permitindo-lhes planejar, avaliar e coordenar projetos de forma independente.

No Brasil, os estados têm ampla autonomia para planejar e executar seus investimentos, que são articulados por meio de diversas instituições. Por exemplo, em São Paulo, a Secretaria da Fazenda e Planejamento define prioridades estratégicas através do plano plurianual, aloca recursos e supervisiona a implementação de projetos. No entanto, essa autonomia fica condicionada quando os investimentos são financiados com recursos federais, pois os estados devem alinhar seus projetos com as prioridades nacionais, cumprir requisitos específicos e submeter-se a mecanismos de supervisão do governo central.

A autonomia tende a ser elevada em países federativos, onde os governos subnacionais executam a maior parte do investimento público

No México, os governos estaduais e municipais são responsáveis pela formulação, avaliação, execução e operação de projetos de investimento. Nos estados, a Secretaria de Finanças coordena a carteira de projetos e seu acompanhamento. No entanto, sua autonomia é limitada por sua pouca independência financeira. A maioria dos entes federativos depende de recursos federais para executar obras de infraestrutura, com exceções como a Cidade do México e alguns estados. As transferências de fundos restringem a autonomia por estarem vinculadas a finalidades específicas, como o financiamento exclusivo de infraestrutura básica para populações em extrema pobreza, ou por exigem acordos específicos, como convênios, cujo financiamento é menos permanente e responde a objetivos federais e demandas específicas.

Em países com sistemas unitários, o investimento público é mais centralizado, com menos participação subnacional na tomada de decisões. No Chile e na República Dominicana, essa influência é limitada principalmente a pequenos projetos e à manutenção de obras de nível central. No Chile, as iniciativas regionais e municipais são avaliadas e supervisionadas pelas Secretarias Regionais Ministeriais; no entanto, o investimento público local é quase inexistente. Na

República Dominicana, os municípios geralmente possuem áreas de planejamento, como em Santo Domingo, onde o Escritório Municipal de Planejamento e Programação é responsável pelos planos municipais e projetos locais. Em ambos os países, o papel subnacional é restringido por sua limitada autonomia financeira, derivada de uma baixa capacidade de arrecadação e de restrições no acesso ao financiamento.

Tabela 4.1
Características da organização do investimento público subnacional em países selecionados

Dimensão/País	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	República Dominicana
Painel A. Autonomia subnacional							
Órgão regulador do investimento público em nível nacional	Direção Nacional de Investimento Público (DNIP)	Várias instituições	Ministério de Desenvolvimento Social e Família (MDSF)	Departamento Nacional de Planejamento (DNP)	Secretaria da Fazenda e Crédito Público (SHCP)	Direção Geral de Investimento Público (DGIP)	Direção Nacional de Investimento Público (DNIP)
Órgão regulador do investimento público em nível subnacional	Direções provinciais de investimento público*	Várias instituições	Secretaria Regional Ministerial de Desenvolvimento Social e Família	Secretaria de Planejamento	Secretarias de Finanças*	Não	Escritórios municipais de planejamento e programação*
Autonomia subnacional	Alta	Alta	Baixa	Média	Média	Média	Baixa
Painel B. Coordenação intergovernamental							
Mecanismos formais para a articulação do investimento público	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Transferências com destinação específica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Plano de investimento público centralizado de longo prazo	Não	Plano Plurianual 2024-2027	Não	Visão Colômbia 2050	Plano Nacional de Desenvolvimento 2019-2024	Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional para 2050	Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2030
Painel C. Fortalecimento das capacidades subnacionais							
Treinamento para governos subnacionais	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Programas nacionais para fortalecer a gestão do investimento público subnacional	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim

Nota: O asterisco (*) indica que pode variar entre unidades subnacionais.

Fonte: Elaboração própria com base em Capello e Caullo (2024).

O Peru apresenta um quadro diferente. Desde 2007, os governos subnacionais gerenciam uma parcela significativa dos gastos com investimentos públicos e possuem maior autonomia para elaborar, avaliar e implementar projetos no âmbito do Sistema Nacional de Investimentos Públicos (SNIP). Com a implementação da plataforma Invierte.pe em 2016, o objetivo tem sido orientar melhor o investimento para fechar as lacunas sociais, afastando-se do foco na rentabilidade social que caracterizava o SNIP anterior. Embora os governos subnacionais mantenham autonomia para gerenciar projetos e orçamentos alocados, sua capacidade de tomada de decisão é limitada por políticas e diretrizes nacionais, o que reduz sua flexibilidade para atender às necessidades locais de forma totalmente independente (Alcázar e Jaramillo, 2022).

Na Colômbia, os departamentos e municípios gozam de certa autonomia para gerir o investimento público, especialmente desde a descentralização da década de 1990. No entanto, essa autonomia é condicionada pelas metodologias e diretrizes estabelecidas em nível nacional, bem como pela dependência de recursos transferidos do governo central, especialmente nos municípios menores. Um exemplo disso é o Sistema Geral de Participações, que aloca recursos nacionais aos governos subnacionais, mas impõe cotas mínimas de gastos em setores sociais como educação, saúde e saneamento, limitando sua capacidade de decidir em quais setores priorizar o investimento (Alcázar e Jaramillo, 2022).

Em suma, a autonomia subnacional no investimento público varia consideravelmente entre os países, dependendo do contexto institucional e regulatório. Os casos analisados mostram uma tensão recorrente entre a capacidade dos níveis subnacionais de definir projetos de investimento e a necessidade de alinhamento com critérios e prioridades nacionais. Essa tensão é regulada por fatores como a dependência financeira de transferências nacionais e diretrizes centrais que limitam a flexibilidade para atender às necessidades locais.

Mecanismos para a coordenação intergovernamental do investimento público

A coordenação intergovernamental é fundamental para alinhar esforços entre os níveis de governo e maximizar o impacto dos gastos de investimentos, evitando fragmentação, ineficiências e duplicações que comprometem a eficácia do investimento público. Esse desafio é especialmente crítico em países onde os governos subnacionais possuem maior autonomia, mas também está presente em contextos mais centralizados. Para enfrentá-lo, os países implementaram vários mecanismos formais de coordenação, como transferências com destinação específica, estruturas institucionais para a articulação do investimento público e planos nacionais de infraestrutura a longo prazo, que fornecem diretrizes estratégicas para a integração das prioridades locais e nacionais (painel B da tabela 4.1).

Na Argentina, o SNIP estabelece mecanismos de coordenação para promover a integração dos sistemas provinciais em uma estrutura nacional. A Direção Nacional de Investimentos Públicos (DNIP), como órgão diretor, promove essa integração por meio de apoio técnico, acordos específicos e o convite às províncias e ao Governo da Cidade de Buenos Aires para aderirem ao SNIP e implementarem sistemas compatíveis em suas jurisdições[8]. Além disso, possui uma área dedicada à gestão do relacionamento com as províncias, buscando unificar o planejamento do investimento público em todo o país. Apesar desses esforços, muitas jurisdições subnacionais não aderiram ao sistema nacional e mantêm seus próprios planos de investimento e bancos de projetos.

No Brasil, um dos países com a execução mais descentralizada do investimento público na região, a coordenação entre os níveis de governo enfrenta desafios significativos devido à fragmentação do sistema. O governo federal desempenha um papel fundamental por meio de transferências discricionárias, como subvenções ou convênios, que financiam projetos individuais em colaboração com estados e municípios. Essas subvenções são administradas principalmente pela Caixa Econômica Federal e

8 Segundo dados oficiais, 17 províncias incorporaram iniciativas ao Banco de Projetos de Investimento Público, que faz parte do SNIP. Além disso, 230 municípios e comunas adotaram sistemas provinciais de investimento público (DNIP, 2018).

formalizadas por meio de acordos entre os ministérios e os governos subnacionais. No entanto, a fragmentação dessas transferências e a limitada capacidade técnica local reduziram sua eficácia, gerando sobrecarga administrativa ao envolver os ministérios na gestão de inúmeros pequenos projetos, priorizando a conformidade regulatória em detrimento da eficiência e dos resultados[9]. Além disso, a ausência de diretrizes centrais para a seleção e avaliação de projetos leva a investimentos de baixa qualidade, custos excessivos e atrasos. Para resolver esses problemas, o Brasil iniciou reformas destinadas a centralizar a seleção de projetos, criar um plano nacional de investimentos de longo prazo e estabelecer um banco nacional de projetos (FMI, 2018).

No México, a coordenação do investimento público entre os níveis de governo enfrenta desafios significativos, apesar de possuir uma estrutura formal que regula as relações fiscais, como a Lei de Coordenação Fiscal. Essa lei estabelece as regras para a distribuição de transferências federais para os governos subnacionais, incluindo aquelas destinadas a financiar investimentos em setores específicos e acordos negociados caso a caso. No entanto, embora essa estrutura forneça diretrizes gerais, ela não se traduz em mecanismos eficazes de planejamento e articulação estratégica do investimento público. As transferências com destinação específica e os convênios são frequentemente atrasados por processos complexos, como a aprovação de projetos pela SHCP, deixando os governos locais com menos da metade do ano para executar seus projetos. Além disso, não há instrumentos formais que permitam a coordenação dos planos de investimento entre o governo federal e os governos subnacionais, o que gera duplicação de esforços e ineficiências (Curristine et al., 2019).

A coordenação entre os níveis de governo também apresenta desafios em países com um nível intermediário de descentralização do investimento público. No Peru e na Colômbia, iniciativas como os Pactos Territoriais e os Conselhos de Coordenação Intergovernamental buscaram fortalecer essa colaboração, mas a implementação tem sido desigual. As transferências de recursos nacionais também tentam alinhar os projetos subnacionais com as prioridades nacionais. Na Colômbia, parte dos recursos do Sistema Geral de Participações deve ser destinada a setores prioritários, como água potável e saneamento, enquanto no Peru, fundos competitivos, como o Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Territorial, cofinanciam projetos destinados a reduzir as disparidades de infraestrutura.

Em países com investimento público mais centralizado, como o Chile, os Conselhos Regionais desempenham um papel fundamental na aprovação e supervisão de planos e programas de desenvolvimento regional, garantindo que as decisões de investimento reflitam tanto as prioridades locais quanto os objetivos nacionais. Além disso, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional funciona como um mecanismo essencial para canalizar recursos do governo central para projetos regionais, promovendo a coordenação entre os níveis de governo e melhorando a eficácia dos gastos públicos.

Em países com investimento público mais centralizado, como o Chile, os Conselhos Regionais desempenham um papel fundamental na aprovação e supervisão de planos e programas de desenvolvimento regional

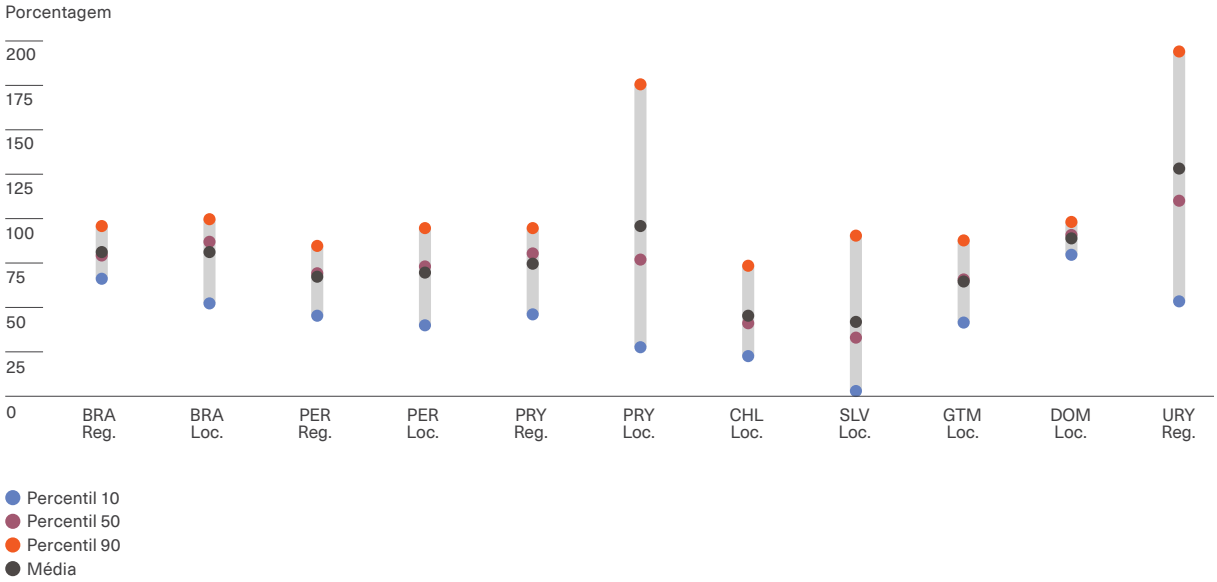
Por fim, um elemento que favorece a coordenação intergovernamental é a existência de uma estrutura comum para o planejamento, execução e supervisão dos investimentos públicos. Dos sete países analisados, cinco possuem planos nacionais de infraestrutura a longo prazo que orientam o investimento em setores-chave e promovem a colaboração entre os níveis de governo. Em contrapartida, países como a Argentina e o Chile não possuem planos desse tipo. No primeiro, o planejamento é limitado a um horizonte de três anos, enquanto no segundo é descentralizado em diferentes ministérios, refletindo abordagens mais fragmentadas em comparação com as estratégias abrangentes observadas nos outros países.

9 Um exemplo dessa fragmentação é o Ministério da Saúde, responsável atualmente pela gestão de mais de 38.000 pequenos projetos em estados e municípios. Essa situação limita a capacidade dos ministérios de se concentrarem em programas estratégicos ou iniciativas de maior escala (FMI, 2018).

Capacidades institucionais para a gestão do investimento público subnacional

Uma manifestação da baixa capacidade dos governos subnacionais de gerenciar investimentos é a dificuldade de executar os gastos orçados, como mostra o gráfico 4.7[10]. Em todos os países incluídos na amostra, observa-se uma grande variação na porcentagem de investimento executado durante o ano orçamentário. Casos como o do Chile e El Salvador se destacam pelo baixo desempenho, pois a metade dos governos locais mal consegue executar cerca de 40% do que foi planejado. Além disso, em países com dados para os níveis local e regional, é evidente uma maior heterogeneidade na execução orçamentária em nível local em comparação com o nível regional.

Gráfico 4.7
Porcentagem de execução dos gastos de investimento público orçados



Nota: O gráfico mostra a porcentagem de execução dos gastos de investimento público orçados em diferentes países da América Latina e do Caribe. Os dados são desagregados, de modo que cada ponto representa diferentes percentis (P10, P50, P90) e o valor médio da porcentagem para os níveis de governo regional e local, representados por pontos de cores diferentes. Os dados de 2022 são utilizados para todos os países.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).

10 A baixa capacidade de planejamento e execução de investimentos ficou evidente no caso dos países andinos, como a Bolívia e o Peru, com o aumento dos fundos de investimento obtidos com a exploração de recursos naturais (Frank, 2013).

Outra manifestação da fraqueza das capacidades subnacionais é a baixa qualidade técnica das propostas de investimento apresentadas pelos governos regionais e locais, muitas das quais não atendem aos padrões mínimos exigidos. No Peru, uma avaliação das declarações de viabilidade dos projetos revela deficiências significativas em sua formulação, particularmente na qualidade das informações técnicas apresentadas. Esses resultados destacam a necessidade de fortalecer as capacidades técnicas dos governos subnacionais, especialmente na elaboração de estudos prévios e na apresentação de informações relevantes, para melhorar a viabilidade e a qualidade de seus projetos de investimento (MEF do Peru, 2021).

Diante dessa situação, os países têm várias iniciativas destinadas a fortalecer as capacidades dos governos subnacionais (painel C da tabela 4.1). Uma primeira linha de ação é o treinamento contínuo de pessoal, que busca dotar os funcionários responsáveis pela gestão de projetos de investimento público com as competências e conhecimentos necessários. Na maioria dos países analisados, os governos nacionais oferecem programas de treinamento para funcionários subnacionais, embora com diferenças na cobertura e abordagem. No Brasil, Chile, Colômbia, Peru e República Dominicana, as instituições nacionais oferecem regularmente treinamento em formulação e avaliação de projetos, utilizando plataformas virtuais e diversas modalidades. Pelo contrário, na Argentina, o treinamento é direcionado exclusivamente a funcionários públicos nacionais, enquanto no México, o programa do Centro de Estudos para a Preparação e Avaliação Socioeconômica de Projetos da SHCP não apresentou atividade recente.

Outra linha de ação é a assistência técnica e assessoria contínua aos governos subnacionais. Esse apoio inclui a identificação de projetos, a elaboração de estudos de viabilidade e a gestão e supervisão de sua execução. Tanto as instituições nacionais quanto os organismos internacionais desempenham um papel fundamental na prestação desse apoio, promovendo a adoção de melhores práticas em nível local. O quadro 4.1 destaca diversas iniciativas do CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — para melhorar a qualidade do investimento em infraestrutura rodoviária, desde a seleção de projetos e apoio técnico no planejamento e execução até a promoção de práticas sustentáveis.

Alguns países possuem programas nacionais destinados a fortalecer a gestão do investimento público subnacional. O Chile desenvolveu um Sistema de Melhoria Contínua, que promove a excelência na gestão regional, enquanto a Colômbia adotou o Esquema Associativo para gerar sinergias entre entidades territoriais. O Peru se destaca com seu programa Ejecuthon, que oferece assistência técnica com foco na melhoria da execução de investimentos prioritários. Na República Dominicana, o Ministério da Economia apoia a criação de estruturas participativas e planos de desenvolvimento municipais e regionais.

●●

O Peru lançou o programa *Con Punche Gerentes* em 2023 para melhorar os níveis de execução dos gastos de investimentos nos governos regionais e locais

Na mesma linha, o Peru lançou o programa *Con Punche Gerentes* em 2023 para melhorar os níveis de execução dos gastos de investimentos nos governos regionais e locais. Com o objetivo de profissionalizar a gestão, a iniciativa prevê a contratação de gestores especializados no ciclo de investimento e sua designação para governos regionais e locais com alto orçamento de investimento. Esses gestores são responsáveis por atingir metas específicas ligadas à execução de projetos para permanecer no cargo. O programa reforça a meritocracia e estabelece um mecanismo de avaliação gerenciado pela autoridade nacional do serviço civil, a fim de garantir maior dinamismo na execução dos gastos públicos e contribuir para a reativação econômica em nível regional e local[11].

11 Extraído da Subchefia de Comunicações e Imagem Institucional (2024).



O município de Medellín, na Colômbia, pertence à área metropolitana homônima, uma das maiores aglomerações urbanas da região.

Quadro 4.1
Ações do CAF para melhorar a qualidade do investimento em infraestrutura rodoviária

A qualidade do investimento em infraestrutura rodoviária depende de uma seleção adequada de projetos, o que é fundamental para maximizar os benefícios sociais e econômicos. O CAF desenvolveu um índice que prioriza os projetos rodoviários de acordo com seu impacto na redução da pobreza, na integração regional e em sua capacidade de adaptação às inovações tecnológicas. Esse índice, quando aplicado por governos subnacionais, pode ajudar a fortalecer suas capacidades para priorizar investimentos estratégicos que atendam às necessidades locais.

Além disso, o planejamento e a execução eficientes são essenciais para minimizar as perdas associadas a atrasos ou imprevistos. O CAF implementou o Programa de Pré-investimento em Infraestrutura de Integração Regional, que apoia o planejamento e a gestão da infraestrutura rodoviária, com assistência técnica e quase US$ 10 milhões em cooperação, e ajuda os países a fortalecer suas capacidades para gerenciar projetos de infraestrutura de maior qualidade.

Quanto à dimensão ambiental, o CAF adotou uma abordagem proativa ao promover práticas sustentáveis na construção e manutenção da infraestrutura rodoviária. Isso inclui a publicação do Guia de Boas Práticas para a Adaptação das Estradas ao Clima e o desenvolvimento de um índice de qualidade de infraestrutura rodoviária para medir sua contribuição para o desenvolvimento sustentável. Essas ações visam não apenas reduzir os impactos ambientais, mas também gerar capacidades nos países para implementar tecnologias mais eficientes e sustentáveis.

Fonte: Maris (2023).

Ação CAF.
Escaneie o QR para ver o impacto do CAF na infraestrutura rodoviária.

Financiamento do investimento e endividamento subnacional

De forma simplificada, os governos subnacionais possuem três fontes principais de financiamento para o investimento público: transferências específicas de governos de instância superior, recursos próprios e endividamento[12]. As transferências são geralmente a principal fonte, pois os recursos próprios são limitado-s[13]. O endividamento, por sua vez, permite a mobilização de recursos adicionais para financiar a infraestrutura necessária, embora esteja sujeito a regulamentações destinadas a garantir a sustentabilidade fiscal.

O financiamento por meio de endividamento oferece duas vantagens principais. Em primeiro lugar, permite o acesso a grandes somas de capital necessárias para projetos de infraestrutura que, de outra forma, seriam inacessíveis para os governos subnacionais.

12 No Capítulo 5 são analisados detalhadamente os instrumentos à disposição dos governos subnacionais para obter recursos próprios.

13 Por exemplo, apenas 5% do investimento público local no Peru é financiado com recursos arrecadados pelos próprios municípios (Jiménez et al., 2020).

Em segundo lugar, distribui o custo das referidas obras ao longo de sua vida útil, permitindo que as gerações futuras, também beneficiárias, contribuam para seu financiamento. No entanto, o uso irresponsável da dívida pode levar à insolvência fiscal, com implicações tanto para os governos subnacionais quanto para a estabilidade macroeconômica do país. Por isso, é fundamental uma estrutura institucional robusta que incentive o endividamento responsável e mantenha a dívida em níveis sustentáveis.

Transferências de capital como fonte de financiamento do investimento

As transferências do governo central representam uma fonte essencial de financiamento para os governos subnacionais da América Latina e do Caribe, como mostra o capítulo 5. Algumas são especificamente destinadas a gastos de capital, seja por meio de receitas de royalties, taxas e impostos sobre hidrocarbonetos, seja por meio de fundos específicos destinados a financiar projetos de investimento. Esses recursos permitem que os governos subnacionais impulsionem o desenvolvimento local e preencham as lacunas de infraestrutura.

O gráfico 4.8 mostra a distribuição das transferências líquidas de capital como porcentagem do investimento público em governos subnacionais de um grupo de países. Essas transferências excluem os valores enviados para outras entidades públicas ou para o setor privado sob o mesmo conceito. Essa abordagem é particularmente relevante para os governos regionais, pois, embora recebam transferências de capital do governo nacional, também alocam recursos para financiar os gastos de capital dos governos locais em sua jurisdição.

No caso dos governos regionais (painel A do gráfico), a importância das transferências de capital como fonte de financiamento de investimentos varia significativamente entre os países. Na Argentina e no Brasil, a maioria dos governos regionais não consegue cobrir todo o seu investimento público com transferências líquidas de capital e, em muitos casos, elas são até negativas, pois enviam mais recursos do que recebem. O México está em uma posição intermediária, com mais da metade dos governos regionais financiando totalmente seu investimento público com transferências de capital.

Em nível local (painel B do gráfico), as transferências líquidas são sempre positivas, mas sua relevância como fonte de financiamento dos gastos de investimento varia muito entre os países. No Brasil, a maioria dos municípios recebe transferências de capital que não são suficientes para cobrir todos os seus gastos de investimento; em contrapartida, na Colômbia, Guatemala e Honduras, a maioria dos governos locais recebe transferências que ultrapassam esse valor. O Chile e o Peru ocupam uma posição intermediária: cerca de metade dos governos locais recebe transferências de capital inferiores ao valor de seu investimento.

Dada a importância das transferências de capital como principal fonte de financiamento do investimento público subnacional em muitos países, sua criação é essencial para garantir a eficiência no uso desses recursos. Três aspectos se destacam nesse sentido: condicionalidade, discricionariedade e volatilidade.

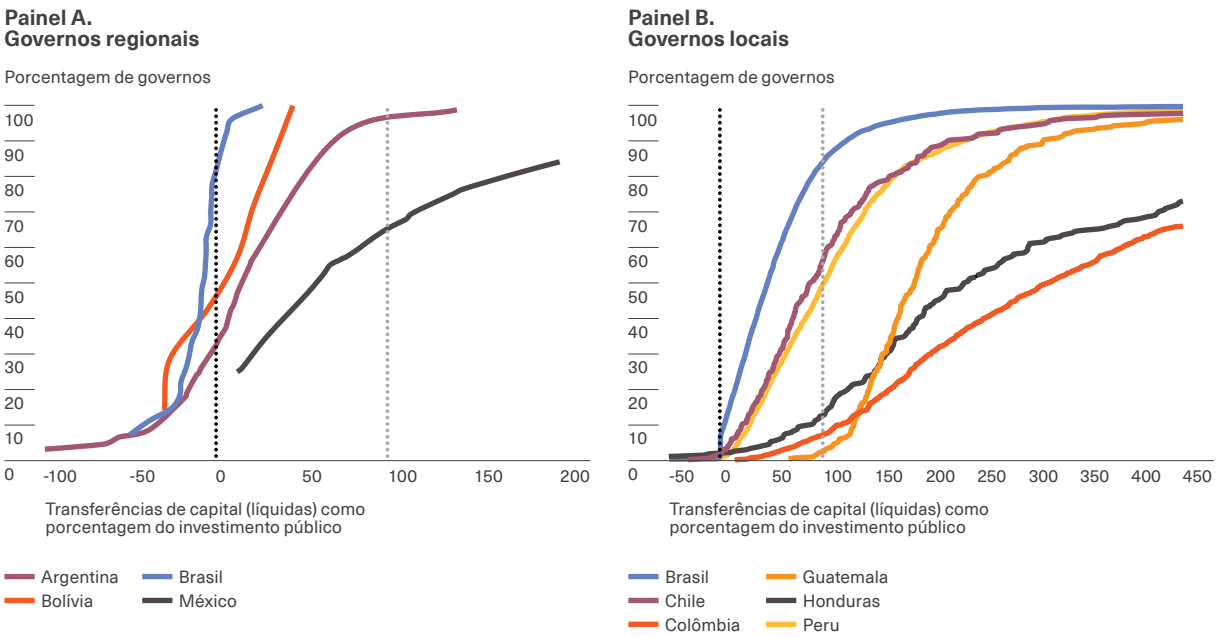
Conforme discutido na seção anterior, vincular as transferências de capital a finalidades específicas pode ser um mecanismo fundamental para alinhar as prioridades nacionais e locais. No entanto, esse condicionamento pode limitar a autonomia dos governos subnacionais e, em alguns casos, afetar a eficiência do investimento público. Quando as transferências são excessivamente restritas ou acompanhadas de processos administrativos complexos, como no México e no Brasil, isso gera custos excessivos, atrasos e uma menor capacidade de adaptação às necessidades locais. Encontrar um equilíbrio entre o alinhamento dos objetivos nacionais e a preservação da flexibilidade dos governos subnacionais é essencial para melhorar a qualidade e a eficiência do investimento público.

Por outro lado, o caráter discricionário de uma proporção significativa dessas transferências, como no caso da Argentina, onde 61% das transferências de capital para os governos regionais entre 2005 e 2023 foram desse tipo, pode reduzir a capacidade das

jurisdições subnacionais de planejar a longo prazo e promover um uso estratégico dos recursos, bem como abrir a porta para potenciais distorções devido a critérios políticos em sua alocação (Capello et al., 2024). No Brasil, como mencionado acima, as transferências discricionárias, geridas por meio de convênios e subvenções federais, enfrentam problemas semelhantes, contribuindo para uma maior incerteza na alocação de recursos e limitações à eficiência no investimento público.

Por fim, a falta de estabilidade nas transferências dificulta o planejamento e a execução de projetos de investimento, especialmente quando não é possível prever variações nos valores recebidos. Essa incerteza pode surgir mesmo quando as transferências são regidas por regras preestabelecidas se os recursos forem provenientes de fontes com flutuações significativas, como receitas relacionadas a recursos naturais ou ciclos econômicos. Jiménez et al. (2020) mostram que a volatilidade das transferências de recursos naturais no Peru é uma das principais causas da alta variabilidade do investimento público local nesse país. Embora não sejam projetados exclusivamente para o investimento público, mecanismos de estabilização, como o Fundo de Poupança e Estabilização na Colômbia e o Fundo de Estabilização das Receitas das Entidades Federativas no México, podem ajudar a mitigar essa volatilidade, favorecendo um planejamento mais estável.

Gráfico 4.8
Transferências de capital (líquidas) como porcentagem do investimento público



Nota: O gráfico mostra a distribuição das transferências líquidas de capital como uma porcentagem dos gastos de investimento público executado no mesmo período fiscal. As informações correspondem ao ano de 2022, exceto na Bolívia, onde se referem ao ano de 2018. As transferências líquidas de capital são calculadas como a diferença entre os valores recebidos, por esse conceito, do governo de instância superior e os valores enviados, pelo mesmo conceito, a governos de instância inferior, outras entidades públicas ou o setor privado. A linha tracejada em zero indica o ponto em que as transferências líquidas de capital são nulas, enquanto a linha vermelha representa um limite de referência onde as transferências ultrapassam um valor específico de investimento público.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).

Características e regulamentação do endividamento subnacional

O endividamento é uma ferramenta fundamental para financiar projetos de investimento público que exigem elevados recursos iniciais. No entanto, seu uso é regulamentado na maioria dos países para mitigar os riscos fiscais e garantir a sustentabilidade financeira. Nesse contexto, antes de descrever as principais características do endividamento dos governos subnacionais na região, são apresentados os aspectos mais relevantes dessas regulamentações.

O controle do endividamento tem sido uma das principais motivações para a criação de regras fiscais subnacionais na região. Essas regras surgiram inicialmente em resposta a episódios de endividamento excessivo no contexto da descentralização da arrecadação de receitas e da execução de gastos, o que deixou muitos países com sérios riscos fiscais nas décadas de 1980 e 1990. A Colômbia foi um dos primeiros países a adotar regras nessa área para o nível subnacional em 1997, em resposta ao endividamento superior a 6% do PIB. No início dos anos 2000, a Argentina e o Brasil também implementaram suas próprias regras, enfrentando uma dívida subnacional de cerca de 20% do PIB. Posteriormente, as regras evoluíram para abordar uma gama mais ampla de objetivos, incluindo a estabilização econômica e a promoção do investimento público (Pérez-Valbuena et al., 2024).

Em termos gerais, as regulamentações sobre endividamento subnacional são baseadas em controles administrativos, como os requisitos de autorização, e em regras específicas, como limites quantitativos e condições sobre a denominação da dívida. Essas regulamentações estão detalhadas na tabela 4.2. Na maioria dos países, os governos subnacionais são obrigados a obter aprovação do governo central para emitir dívida. Esse apoio geralmente inclui a concessão de uma garantia soberana, o que facilita o acesso a melhores condições de financiamento. Em contrapartida, o Chile proíbe o endividamento subnacional, salvo em casos excepcionais explicitamente autorizados por lei.

Em países em que o endividamento subnacional é permitido, os requisitos de autorização podem ser tão rigorosos que, na prática, dificultam significativamente o acesso ao financiamento. Um caso particular é o do Peru, onde os governos subnacionais só podem acessar o endividamento com o aval do Ministério da Economia e Finanças (MEF), uma autorização que raramente é concedida. Até o momento, a única exceção foi a Prefeitura Metropolitana de Lima.

Outro fator que limita o acesso dos governos subnacionais a determinadas formas de financiamento, mesmo na ausência de restrições legais explícitas, é que os governos nacionais podem ter poucos incentivos para garantir essa dívida. Nesses casos, os credores podem considerar fazer empréstimos sem essas garantias. Embora ainda não seja uma prática frequente, instituições como o CAF começaram a implementar essa abordagem na região, oferecendo financiamento direto a governos subnacionais com base na avaliação de sua capacidade de crédito e nas receitas geradas pelos próprios projetos. Por exemplo, em 2024, o CAF avançou na estruturação de operações de crédito sem garantias soberanas na Colômbia, beneficiando as cidades de Santiago de Cali, Cartagena das Índias e o departamento de Valle del Cauca, em um valor total de US$ 150 milhões.

Quanto à denominação da dívida, a maioria dos países não impõe restrições de moeda, permitindo a emissão de dívida externa, sujeita às aprovações mencionadas anteriormente. No entanto, o México é uma exceção, pois exige que a dívida subnacional seja denominada em moeda local e proíbe expressamente a contratação de dívida no mercado de crédito internacional, o que mitiga os riscos cambiais.

Com relação aos instrumentos, em alguns países, como Argentina, Colômbia, México e República Dominicana, os governos subnacionais estão autorizados a emitir títulos nos mercados de capitais. No caso do México, essa possibilidade está condicionada à denominação dos títulos em moeda local. No Peru, embora a emissão de títulos subnacionais não seja permitida como regra geral, o MEF autorizou excepcionalmente a Prefeitura Metropolitana de Lima a emitir um título no mercado internacional em 2023. O título, cujo produto será destinado para financiar projetos de investimento público, é denominado em moeda local, o que reduz o risco cambial.

Tabela 4.2
Regulamentações sobre o endividamento dos governos subnacionais

País	Autorização prévia	Restrição de moeda	Acesso a mercados de capitais	Sempre requer garantia soberana	Destinos dos fundos	Limites de endividamento	Sistema de alerta	Sanções por descumprimento
Argentina[a]	MEF	Não	Sim	Não	Investimento	Serviço dívida ≤ 15% da RCL	Não	Proibição de nova dívida
Bolívia	MEF, MPD, Assembleia Legislativa	Não	Não	Não especificado	Investimento	Saldo dívida ≤ 200% da RC ano anterior Serviço dívida ≤ 20% da RC ano anterior		Readequação financeira
Brasil	SF, Senado Federal	Não	Não	Não	Investimento	Saldo dívida ≤ 200% (120%) da RCL em estados (municípios) Serviço dívida ≤ 11,5% (15%) da RCL em estados (municípios) Nova dívida ≤ 16% (7%) da RCL em estados (municípios)	Não	Proibição de nova dívida e ajuste fiscal Suspensão de transferências voluntárias
Chile [b]	MH	-	-	-	-	Proibido, salvo exceções previstas em lei	-	-
Colômbia	MHCP (salvo exceções)	Não	Sim	Não	Investimento, refinanciamento	Saldo dívida ≤ 100% da RC Juros ≤ 60% de PO	Sim	Proibição de nova dívida
Equador [b]	MEF	Não	Não	Não especificado	Investimento	Saldo dívida ≤ 200% da RC Serviço dívida ≤ 25% da RC		Proibição de nova dívida e ajuste fiscal
El Salvador	Conselho e Assembleia Legislativa	Não	Não	Não especificado	Investimento	Saldo dívida ≤ 170% da RC do ano anterior Serviço de dívida nova ≤ 60 % de PO do ano anterior	Não	Reestruturação de passivos
México	Legislatura local e registro no SHCP	Moeda local	Sim	Não	Investimento, refinanciamento, reestruturação	Saldo dívida ≤200% de RI Serviço dívida ≤ 15% de RI Obrigações de curto prazo ≤ 12,5% de RT	Sim	Sanções para servidores públicos
Paraguai [b]	MEF e Junta municipal	Não	Sim	Não	Investimento, refinanciamento, emergência	Serviço dívida ≤ 20 % da RC	Não	Não especificado
Peru [b]	MEF	Não	Não	Não	Investimento	Saldo dívida ≤ Média da RC últimos 4 anos	Sim	Proibição de novas dívidas e ajuste fiscal
República Dominicana	MH e Congresso Nacional	Não	Sim	Não especificado	Investimento (exceto organismos multilaterais)	Não especificado	Não	Não especificado
Uruguai [a, b]	Junta Departamental e Poder Legislativo	Não	Não	Não especificado	Investimento	Não especificado	Não	Suspensão de transferências e medidas corretivas

Nota: MEF é o Ministério da Economia, da Economia e Finanças, ou da Economia e Finanças Públicas; MPD, Ministério de Planejamento do Desenvolvimento; SF, Secretaria da Fazenda; SHCP, Secretaria da Fazenda e Crédito Público; MH, Ministério da Fazenda; MHCP, Ministério da Fazenda e Crédito Público. RC designa receita corrente; RCL, receita corrente líquida; RI, receita irrestrita; RT, receita total; PO, poupança operacional. a/ Refere-se à instância intermediária de governo; b/ Indica que há exceções às regras de empréstimo listadas. No Chile, os municípios às vezes acumulam contas a pagar com fornecedores; eles também fazem operações de *lease-back* com bancos, que não se constituem como dívida pública (DIPRES, 2024a). No Equador, caso os recursos de endividamento sejam destinados a projetos de água potável, esgoto e gestão abrangente de resíduos sólidos, os limites do estoque e serviço da dívida poderão ser aumentados para 300% e 40%, respectivamente. No Paraguai, para a dívida interna é necessária apenas a aprovação da Junta Municipal. No Peru, a regra de endividamento para governos com menos de quatro anos desde sua criação é definida em termos da RC do ano anterior; no caso de endividamento externo, é necessária uma garantia soberana. No Uruguai, a Constituição (art. 301) proíbe os governos departamentais de emitir dívida pública ou contrair empréstimos com organizações internacionais ou governos estrangeiros, exceto com o consentimento do Poder Legislativo; eles podem contrair outros empréstimos com a aprovação da Junta Departamental por maioria absoluta ou por dois terços se o prazo ultrapassar o período de governo.

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela Diretoria de Estudos Macroeconômicos do CAF e na legislação vigente.

O financiamento de projetos de investimento público é, em quase todos os casos, uma condição fundamental para o uso dos recursos das operações de endividamento

O financiamento de projetos de investimento público é, em quase todos os casos, condição fundamental para o uso dos recursos das operações de endividamento. Em certos casos, a dívida também pode ser contraída para outros fins específicos, como reestruturação de passivos ou atendimento a emergências, entre outras exceções.

A maioria dos países estabelece limites claros para mitigar os riscos associados a níveis excessivos de dívida. Essas restrições são geralmente definidas por meio de métricas financeiras específicas, como a relação entre o serviço da dívida e a receita corrente, o estoque da dívida em relação à receita anual, ou os pagamentos anuais em relação à receita disponível. Em alguns casos, esses limites não são cumpridos, o que pode levar a sanções, como a proibição de contrair nova dívida ou a implementação de planos de ajuste fiscal. Por exemplo, na Argentina, a província de Buenos Aires ultrapassou o limite do serviço de dívida de 15% das receitas correntes líquidas em 2018 e 2019, atingindo 17,2% e 18,3%, respectivamente, embora em 2023 todas as províncias tenham cumprido os limites. No Peru, 63 dos 1.891 governos locais não cumpriram o limite do saldo total da dívida em 2023 (MEF do Peru, 2024d).

Alguns países, como Colômbia, México e Peru, implementaram ferramentas para monitorar as finanças públicas subnacionais, incluindo painéis de monitoramento e sistemas de alerta precoce. Essas ferramentas permitem monitorar os principais indicadores de risco, gerar relatórios periódicos sobre o desempenho fiscal subnacional e detectar sinais de estresse financeiro antes que as crises se materializem, a fim de tomar medidas corretivas. No caso do México, as evidências mostram que seu sistema de alerta precoce tem sido particularmente eficaz no controle do endividamento dos estados (vide quadro 4.2).

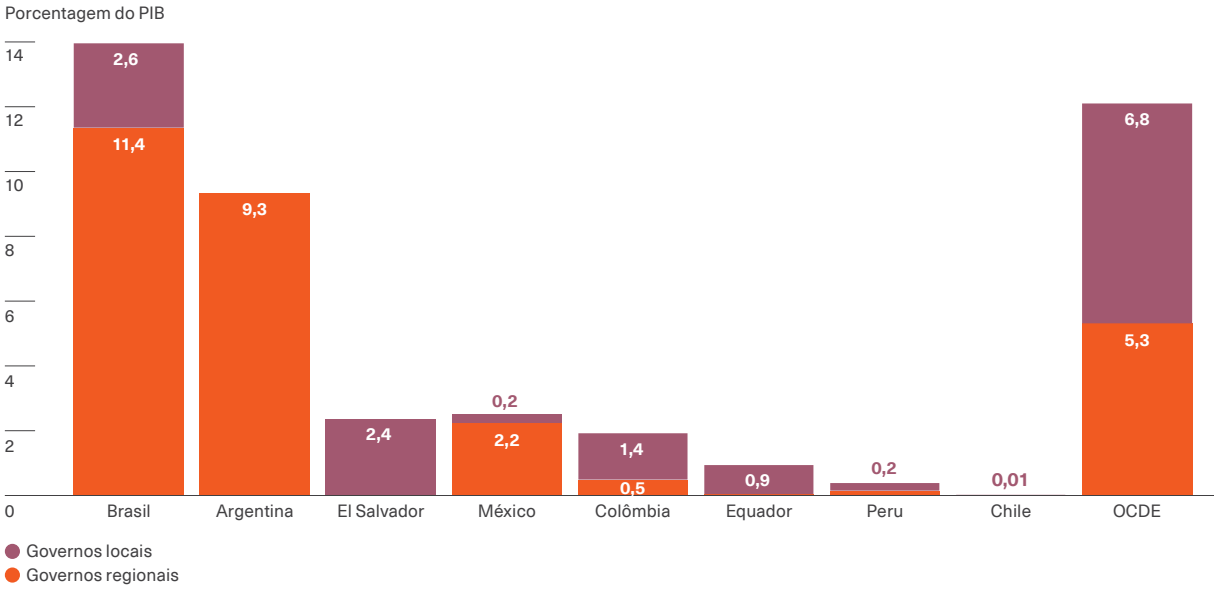
Essas regulamentações afetam tanto o nível quanto a composição da dívida subnacional. O gráfico 4.9 apresenta o nível de endividamento público dos governos subnacionais em um grupo de países da região com informações disponíveis. Os níveis de dívida subnacional da América Latina e do Caribe variam muito, de sua quase inexistência em países onde é proibida ou altamente restrita, como Chile e Peru, até 14% do PIB no Brasil. Com exceção da Argentina e do Brasil, a dívida subnacional na maioria dos países da região é consideravelmente menor do que a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é de cerca de 12% do PIB.

Quadro 4.2
Sistema de alerta precoce para a dívida subnacional no México

O sistema de alerta precoce estabelecido pela SHCP do México exige que cada estado forneça informações trimestrais a um registro único sobre três indicadores financeiros: 1) a porcentagem da dívida pública total em relação à soma das transferências federais incondicionais e das receitas próprias; 2) a porcentagem do serviço da dívida em relação às receitas disponíveis incondicionais; e 3) a porcentagem de obrigações de curto prazo em relação às receitas totais. Com essas informações, a SHCP classifica os estados em três categorias – verde, amarelo e vermelho – indicando, respectivamente, níveis sustentáveis, perigosos (sob observação da SHCP) e insustentáveis (que podem exigir medidas corretivas). De acordo com Del Castillo e Cabral (2024), esse sistema tem sido eficaz na contenção do endividamento subnacional, reduzindo a dívida pública em 4%, em média, no período 2013-2020.

Fonte: Elaboração própria com base em Del Castillo e Cabral (2024) e Saxena (2022).

Gráfico 4.9
Dívida pública subnacional por nível de governo



Nota: A "OCDE" representa a média dos países membros. A medida é o estoque da dívida como porcentagem do PIB para o ano de 2023 em todos os países. Os dados de Bogotá D.C. estão incluídos em nível local, seguindo a fonte original.

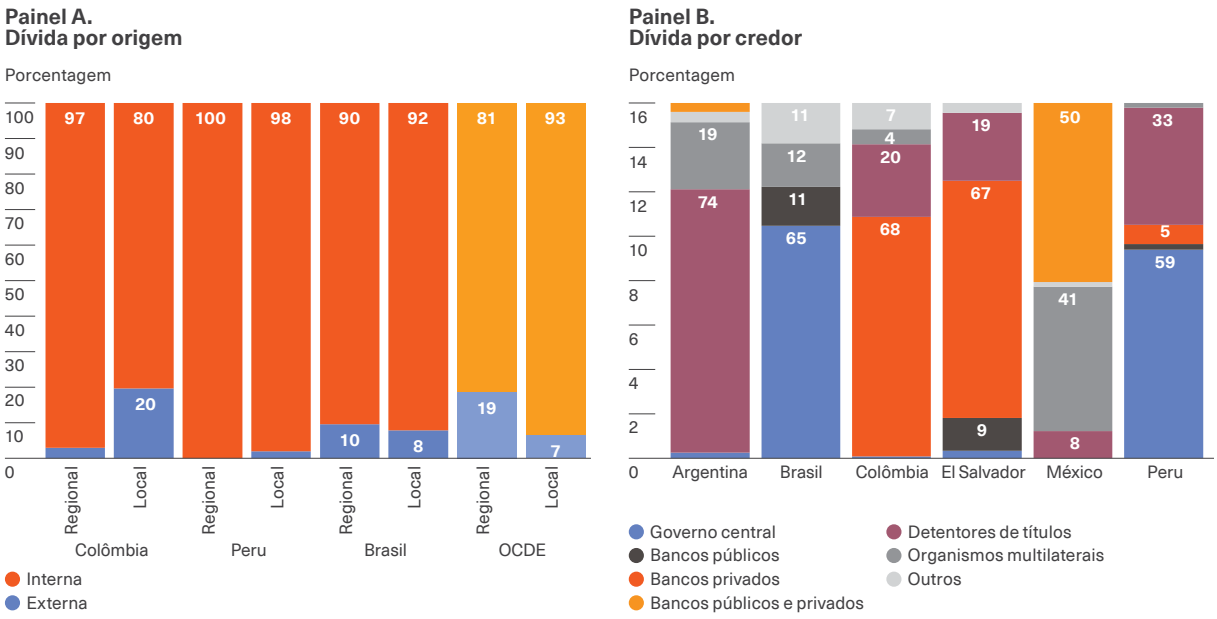
Fonte: Elaboração própria com base no FMI (2024c) e fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).

O gráfico 4.10 apresenta a composição da dívida subnacional de alguns países, distinguindo entre dívida externa e interna (painel A) e por tipo de credor (painel B). Embora a maioria dos países permita, sob certas condições, que os governos regionais e locais tenham acesso a financiamento externo, a dívida subnacional é principalmente interna. Na Colômbia, a dívida externa representa 3% da dívida total dos governos regionais e 20% da dívida dos governos locais, enquanto no Brasil esses percentuais são de 10% e 8%, respectivamente. Em alguns casos, toda a dívida externa corresponde a créditos de organismos multilaterais, como no caso dos governos locais do Brasil. No Peru, a dívida subnacional é quase inteiramente de origem interna.

A proporção limitada da dívida externa na região reflete as restrições impostas pelos governos centrais. Em países como o México, os governos subnacionais são expressamente proibidos de se endividar em moeda estrangeira. Essa concentração na dívida interna também é observada nos países da OCDE, embora neles a dívida externa dos governos regionais corresponda a 19% do total.

Também há variações significativas entre os países quanto ao tipo de credor da dívida subnacional. A maior parte da dívida subnacional vem do governo central em países como Brasil e Peru, com 65% e 59% do total, respectivamente. Em contrapartida, a principal fonte de financiamento subnacional na Argentina são os títulos (74%), enquanto em El Salvador, Colômbia e México, a maior parte vem de instituições financeiras privadas.

Gráfico 4.10
Composição da dívida pública subnacional por origem e por tipo de credor



Nota: O gráfico desagrega a composição da dívida dos governos subnacionais para o ano de 2023 de acordo com sua origem (interna e externa) e tipo de credor, ambas medidas como porcentagem da dívida total de cada país. A categoria bancos privados inclui outras instituições financeiras privadas que não sejam bancos, como, por exemplo, cooperativas de crédito.

Fonte: Elaboração própria com base em fontes nacionais (ver lista detalhada na tabela A.4.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED).

Mais recentemente, alguns instrumentos inovadores, como os títulos verdes e sociais, também começaram a ganhar espaço entre as fontes de financiamento do investimento público. Vários governos subnacionais emitiram esses títulos para financiar projetos com benefícios ambientais e sociais em áreas como energia renovável, transporte limpo, gestão de água, saúde, educação e habitação social. O México foi pioneiro na emissão de títulos verdes em nível local. O primeiro título desse tipo foi lançado pela Cidade do México em 2015 para financiar projetos de infraestrutura sustentável. A Argentina também entrou nesse mercado, com emissões de governos locais, como os de Córdoba e Godoy Cruz, para projetos de iluminação LED, painéis solares e otimização de redes de esgoto. Por sua vez, províncias como La Rioja e Jujuy emitiram títulos verdes para financiar grandes projetos de geração solar e eólica. A Colômbia possui um marco regulatório robusto para a emissão de títulos verdes e sociais, permitindo que municípios e entidades descentralizadas financiem projetos de infraestrutura pública com esses instrumentos.

Outra ferramenta valiosa para o financiamento do investimento público subnacional são os fundos fiduciários. Essencialmente, um fundo fiduciário permite que esses governos transfiram recursos para uma entidade fiduciária, que administra os fundos de acordo com objetivos específicos, como a construção e manutenção da infraestrutura pública. Essa estrutura facilita o financiamento ao receber fundos de diversas fontes, como transferências governamentais, compensações fiscais ou receitas próprias, gerando, assim, fluxos estáveis de recursos. Com esses fluxos como garantia, os fundos fiduciários podem obter financiamento adicional por meio da emissão de títulos ou empréstimos de bancos de desenvolvimento, aumentando sua capacidade de executar grandes projetos. Além



Altamira, no estado brasileiro do Pará, é o município de maior superfície da América Latina e do Caribe.

disso, o fundo fiduciário permite a contratação de gestão e supervisão profissionais para garantir que a execução cumpra os prazos, custos e qualidade estabelecidos, reduzindo os riscos de ineficiência e corrupção.

Recentemente, o CAF aprovou um empréstimo de longo prazo a um fundo fiduciário criado pela prefeitura de Canelones, no Uruguai, que prevê o uso de um swap cambial. Esse instrumento inovador permitiu que o município tivesse acesso a financiamento de longo prazo na mesma moeda de suas receitas para o programa de melhorias de espaços públicos e mobilidade sustentável, mitigando os riscos cambiais para as partes. A operação trouxe lições importantes para o CAF, que fortalecerá sua capacidade de oferecer financiamento aos países parceiros.

Uma vantagem dos fundos fiduciários é que podem facilitar o acesso conjunto ao crédito por governos subnacionais. No México, essa função é desempenhada pelo Fundo de Infraestrutura Municipal (FIM), que fornece financiamento para projetos de infraestrutura, como estradas, sistemas de água e saneamento e equipamentos urbanos. O fundo, que é financiado por contribuições federais e locais e administrado por um banco fiduciário, melhora o perfil de crédito dos municípios e reduz os custos de financiamento.

Assim como os fundos fiduciários, outra ferramenta que facilita o financiamento com base em receitas futuras são os acordos de Obras por Impuestos (obras por impostos), como os implementados no Peru (quadro 4.3). Essas ferramentas podem ser úteis para financiar projetos prioritários e mobilizar recursos no curto prazo, mas ambas apresentam riscos significativos. Entre os principais desafios estão a falta de transparência em sua implementação, a acumulação de passivos contingentes, que nem sempre são adequadamente informados, e a possibilidade de serem utilizados para contornar os limites estabelecidos nos marcos regulatórios de dívida. Portanto, seu uso deve ser acompanhado de rígidos controles, relatórios transparentes e uma avaliação rigorosa de sua sustentabilidade fiscal (Saxena, 2022).

Quadro 4.3
Convênios de obras por impostos

Os convênios por impostos permitem que o setor privado financie infraestrutura em troca de deduzir o custo das obras de suas obrigações tributárias. No Peru, o Convênio de Obras por Impostos permite a empresas privadas financiar e executar projetos de investimento público. Para projetos subnacionais, as empresas recebem um Certificado de Investimento Público Regional e Local (CIPRL) pelo valor investido, que se aplica ao pagamento do imposto de renda. Após a conclusão da obra, o MEF deduz até 30% das transferências anuais para o governo regional ou local até cobrir o valor do CIPRL. Dessa forma, o mecanismo permite que os governos subnacionais financiem o investimento público com base em transferências futuras.

Entre 2009 e 2023, 95 governos regionais e 349 governos locais utilizaram essa modalidade para financiar projetos de investimento nos setores de transporte (29% do total de projetos), educação (27%), saneamento (12%), segurança (11%) e outros (21%).

Fonte: Elaboração própria com informações da Proinversión (2024).

Busca do equilíbrio entre o controle do endividamento subnacional e a sustentabilidade do investimento público

Uma preocupação central é como a regulamentação do endividamento subnacional e, de forma mais geral, as regras fiscais afetam o investimento público. Essa preocupação é justificada: os investimentos são mais discricionários do que outros gastos, como remunerações de funcionários ou serviços da dívida, e, portanto, são mais suscetíveis a restrições fiscais. Além disso, em períodos de ajuste fiscal, os cortes nos gastos de investimento tendem a ser menos visíveis para o eleitor do que as reduções em outros itens, como transferências sociais, o que aumenta a probabilidade de que eles estejam sujeitos a consolidações fiscais. Soma-se a isso o fato de que os benefícios do investimento público tendem a se materializar a longo prazo, incentivando os governos a priorizar os gastos correntes, de impacto mais imediato, em detrimento dos projetos de investimento estratégico, com implicações negativas para o crescimento econômico e a equidade.

O controle do endividamento subnacional coloca um claro dilema (*trade-off*). Controles mais rigorosos, por exemplo, impondo limites rígidos ao endividamento ou o endurecimento dos requisitos de aprovação, promovem a disciplina fiscal, mas podem restringir o financiamento do investimento público. Pelo contrário, controles mais flexíveis permitem maior margem de manobra para priorizar projetos de investimento público, embora apresentem o risco de acumulação de dívida se não forem administrados adequadamente.

Evidências regionais mostram que as regras fiscais subnacionais têm sido fundamentais para controlar o endividamento, preservando, assim, a estabilidade macroeconômica, embora ainda enfrentem desafios, como a falta de tratamento diferenciado para os gastos de capital, a ausência de mecanismos anticíclicos e restrições de acesso ao financiamento para investimento (Jiménez et al., 2021).

O primeiro desafio pode ser enfrentado pela regra de ouro. Essa abordagem permite o endividamento dos governos subnacionais exclusivamente para financiar investimentos, mantendo um equilíbrio nas contas e promovendo a sustentabilidade fiscal a longo prazo. Na Colômbia, a regra introduzida em 2000 limita os gastos de funcionamento a 80% das receitas correntes, reduzindo os déficits sem afetar o investimento. Carreri e Martínez (2024) mostram que essa regra diminuiu a probabilidade de déficits operacionais e totais, principalmente pela redução dos gastos operacionais, ao mesmo tempo em que manteve o fornecimento de bens públicos essenciais, como educação e água potável. Isso sugere que separar explicitamente os gastos correntes de investimento nas regulamentações pode melhorar a sustentabilidade fiscal, proteger o investimento público e garantir a prestação de serviços locais essenciais.

Embora nenhuma evidência de contabilidade criativa tenha sido detectada no caso da Colômbia – por exemplo, a reclassificação de gastos operacionais como gastos de investimento para contornar a regra fiscal – é importante que esse tipo de regra seja acompanhada de controles rigorosos para evitar abusos contábeis. Utilizando dados da Suíça, Burret e Feld (2018) documentam que parte do aumento do investimento registrado nos cantões em decorrência da introdução da regra de ouro é explicada por práticas contábeis criativas.

Uma alternativa para manter níveis adequados de investimento público durante o ciclo econômico é a introdução de cláusulas de escape, que permitem um relaxamento temporário das regras fiscais em situações extraordinárias, como crises econômicas graves ou desastres naturais. Essas cláusulas ajudam a preservar a credibilidade das regras fiscais ao prever exceções justificadas, evitando o não cumprimento ou a suspensão total das regras (Eyraud et al., 2020). Por exemplo, a falta dessas cláusulas nas regras fiscais subnacionais da Colômbia levou à sua suspensão total durante a pandemia da COVID-19, definindo discricionariamente as condições e prazos de retorno às medidas originais (Pérez-Valbuena, Ricciulli Marin et al., 2024).

No entanto, as cláusulas de escape exigem um projeto claro que especifique as situações em que são acionadas, sua duração e as condições de retorno à conformidade fiscal, além de incluir mecanismos de controle para evitar abusos. Por exemplo, no Brasil, essas cláusulas exigem que os governos subnacionais apresentem um plano para retornar à conformidade fiscal dentro de um determinado prazo (Eyraud et al., 2020).

Por fim, a criação de regulamentações para o endividamento subnacional deve considerar as diferenças na capacidade de geração de receitas dos governos regionais e locais. Jiménez et al. (2021) destacam que, em regiões com capacidade fiscal limitada, um controle rígido do endividamento poderia reduzir o investimento em áreas-chave, aprofundando as desigualdades entre os territórios. Portanto, é essencial que as regras fiscais sejam adaptadas ao contexto local, garantindo tanto a sustentabilidade fiscal quanto o desenvolvimento dos governos subnacionais.

A necessidade de um controle mais flexível do endividamento é maior nos países onde o acesso ao crédito condiciona o investimento. Em muitos casos, o investimento público subnacional depende de transferências nacionais, mas, em outros, os limitados recursos próprios fazem com que o endividamento seja essencial. Por exemplo, no Peru, a queda nas receitas de recursos naturais reduziu o investimento local, parcialmente compensado por outras fontes, embora insuficiente para manter os níveis anteriores (Jiménez et al., 2020).

Em suma, a criação de regras fiscais subnacionais enfrenta um dilema entre garantir a sustentabilidade fiscal e promover o investimento público. Regras rígidas garantem a disciplina fiscal, mas podem ser muito restritivas, limitando os investimentos necessários. Regras flexíveis, por sua vez, oferecem uma estrutura mais adaptável, mas envolvem riscos de acumulação de dívida ou abuso em sua aplicação. Alcançar esse equilíbrio requer regras cuidadosamente elaboradas, adaptadas ao contexto subnacional e acompanhadas de mecanismos de transparência e prestação de contas.



Prefeitura da Cidade do Panamá.

Receitas dos governos subnacionais: o papel dos impostos e das transferências

- Estrutura das receitas dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe.
- Características das receitas tributárias em nível subnacional e áreas de ação.
- Estado dos sistemas de transferências e áreas de ação.

5

Mensagens-chave

1 Em média, 58 % das receitas dos governos subnacionais da América Latina e no Caribe (ALC) são provenientes de transferências e 42% de recursos próprios, embora esses números variem entre os países e dentro deles.

2 Há uma relação positiva entre a qualidade do gasto e seu financiamento com recursos próprios, porque o pagamento de impostos aumenta o interesse dos cidadãos em influenciar as decisões de gasto e monitorar o cumprimento.

3 As disparidades nas receitas próprias dos governos subnacionais são substanciais, especialmente entre os governos locais, e maiores do que nos países desenvolvidos. Essas desigualdades decorrem das diferenças no desenvolvimento econômico e no esforço fiscal das jurisdições

4 Uma agenda de reforma das receitas tributárias subnacionais inclui a redução da carga tributária sobre a receita bruta, o aumento da arrecadação do imposto predial, um papel maior para novos impostos e uma melhor coordenação e cooperação fiscal entre os níveis de governo.

5 As transferências ajudam a reduzir a disparidade nas receitas próprias das jurisdições subnacionais da ALC. No entanto, a desigualdade nas receitas totais entre as jurisdições na ALC é muito maior do que na OCDE, devido a lacunas iniciais mais amplas.

6 A reforma dos sistemas de transferências na ALC requer a consolidação de seu componente redistributivo e o aumento dos incentivos e das capacidades para arrecadar recursos próprios e melhorar o desempenho do governo. Também necessita o desenvolvimento de fundos de poupança para aliviar o viés pró-cíclico das transferências.

7 As regras de distribuição de royalties e a governança de recursos naturais devem incentivar a extração e produção de minerais e hidrocarbonetos essenciais para a transição energética, como cobre, lítio e gás natural, nos locais onde se encontram os depósitos.

Receitas dos governos subnacionais: o papel dos impostos e das transferências[1]

Introdução

Os governos subnacionais podem ser financiados por meio de sua própria arrecadação de recursos ou por meio de transferências do governo nacional. Cada fonte tem vantagens e desvantagens. Uma vantagem importante do financiamento com recursos próprios é seu impacto positivo na qualidade do gasto. Por exemplo, no Brasil, Gadenne (2017) mostra que o aumento na arrecadação tributária dos municípios se reflete em melhorias na infraestrutura educacional, enquanto o aumento nas transferências não tem um impacto semelhante. Martínez (2023) encontra resultados semelhantes na Colômbia, analisando uma gama mais ampla de destinos do gasto e comparando a eficácia das receitas tributárias com a das provenientes de royalties de recursos naturais.

A relação positiva entre a qualidade do gasto e seu financiamento com recursos próprios é explicada, em grande parte, pela ligação entre o pagamento de impostos e a participação política, sendo esta última entendida como o interesse dos cidadãos em influenciar as decisões sobre gastos e controlar seu cumprimento. Muitos autores[2] concordam em afirmar que isso resulta em uma maior prestação de contas.

A descentralização da arrecadação tributária, que aumenta as receitas próprias dos governos subnacionais, pode melhorar a qualidade do gasto, mas precisa de um projeto cuidadoso e de uma coordenação com as políticas nacionais e enfrenta possíveis desvantagens. Uma delas é que as regiões com bases econômicas sólidas tendem a gerar mais receitas fiscais do que as mais pobres, o que provoca desigualdades na prestação de serviços públicos. Além disso, em alguns contextos, a descentralização da arrecadação de impostos pode gerar ineficiências

1 Este capítulo foi elaborado por Carolina Camacho e Ricardo Estrada, com a assistência de Rodrigo Fernández e Daniela Goyheix.

2 Weigel (2020), Bates e Lien (1985), Hoffman e Rosenthal (1997), Moore (2004), Prichard (2015) e Bräutigam et al. (2008).

administrativas ou desencadear o que tem sido chamado de "corrida para o fundo", se as jurisdições reduzirem os impostos para atrair empresas ou pessoas de alta renda, causando uma redução geral das receitas fiscais[3].

O pagamento de impostos ajuda a aumentar a responsabilidade dos governantes perante os cidadãos, o que melhora a qualidade dos gastos

As transferências fiscais dos governos nacionais para os governos subnacionais podem reduzir a desigualdade na capacidade desses últimos de fornecer bens e serviços públicos à sua população. Além disso, são fundamentais para resolver o desequilíbrio fiscal que ocorre quando são descentralizadas responsabilidades que implicam despesas superiores às receitas obtidas pela autonomia tributária.

No entanto, as transferências podem gerar efeitos indesejáveis, principalmente desestimulando a arrecadação local. As evidências indicam que esse efeito pode ser particularmente relevante em contextos de menor desenvolvimento institucional (Lago et al., 2024). Por exemplo, Ferraz et al. (2024) constatam que uma redução nas transferências recebidas pelos municípios no Brasil leva a um aumento em seus investimentos em capacidade fiscal e arrecadação local, principalmente em jurisdições com maior competição política e prefeitos com alto nível de escolaridade. Outro possível efeito indesejável é que as transferências contribuem para o crescimento excessivo dos governos subnacionais e para a acumulação de dívida (Lago et al., 2024).

Este capítulo tem dois objetivos centrais que respondem aos desafios colocados em torno da arrecadação de impostos e as transferências. Primeiro, analisar como melhorar a arrecadação dos governos subnacionais da ALC. Essa melhoria implica tanto no fortalecimento da administração tributária na maioria dos casos quanto nos avanços na criação do regime tributário em termos de eficiência, simplicidade e equidade. Atualmente, os sistemas de arrecadação de muitos dos governos subnacionais da região caracterizam-se por uma complexidade desnecessária, pela presença de impostos que distorcem significativamente a atividade econômica e pela elevada inadimplência e evasão fiscal. Há três questões fundamentais na agenda de arrecadação: quais são os melhores impostos que podem ser cobrados em nível subnacional, como harmonizar sua criação para que incentivos e sanções gerem os resultados esperados e quais intervenções podem obter melhorias na coordenação e a cooperação entre jurisdições.

O segundo objetivo do capítulo é analisar os desafios dos sistemas de transferências intergovernamentais na ALC. A busca por sistemas de transferência mais eficientes, equitativos e transparentes exige uma análise cuidadosa dos instrumentos e das realidades locais, abordando várias tensões. A importância das transferências nas finanças públicas subnacionais e as áreas de oportunidade que existem nos sistemas de transferências na região tornam essa tarefa particularmente relevante.

Receitas dos governos subnacionais

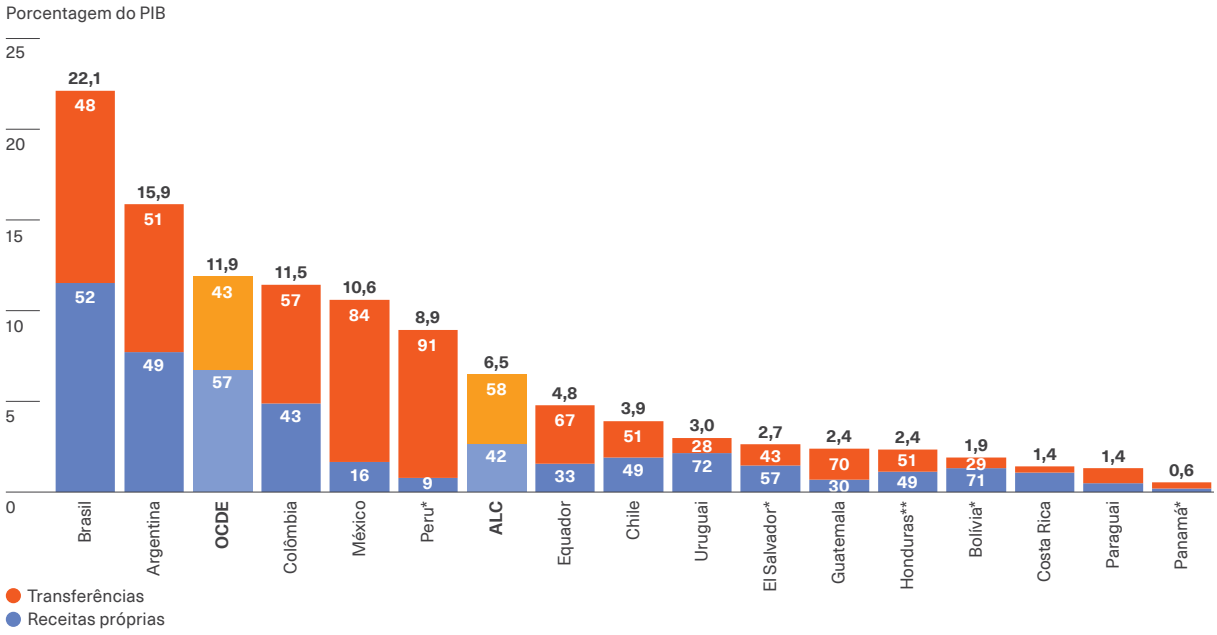
Na América Latina e no Caribe, as receitas dos governos subnacionais representam, em média, 6,5% do PIB nacional. Na média dos países, as transferências excedem os recursos próprios, representando 58% do total das receitas. Porém, tanto a magnitude das receitas totais quanto a importância das transferências variam muito entre os países (vide gráfico 5.1).

3 O conceito de "corrida para o fundo" designa a ideia de que quanto mais frouxas forem as regras em uma situação de competição por investimentos, menores serão os custos para os investidores, o que aumenta a atratividade do local.

Em comparação, as receitas dos governos subnacionais da OCDE são, em média, 11,9% do PIB nacional. Desses, 43% correspondem a transferências, 15 pontos percentuais a menos que a média da ALC.

Acredita-se haver uma associação entre o nível de receitas dos governos subnacionais e o grau de descentralização dos países. Dos cinco países com os governos subnacionais de maior receita, três são federais (Argentina, Brasil e México) e dois são os estados unitários mais descentralizados (Colômbia e Peru)[4]. Nos 10 países restantes, representados no gráfico 5.1, todos com populações menores que as do primeiro grupo e com governos unitários, a receita média dos governos subnacionais é de apenas 2,4% do PIB.

Gráfico 5.1
Receitas fiscais dos governos subnacionais nos países da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: O gráfico mostra a soma das receitas do setor público subnacional como porcentagem do PIB do país. De acordo com o manual do FMI (2014), a categoria "receitas próprias" inclui receitas tributárias e não tributárias, como renda de propriedade, vendas de bens e serviços, multas, sanções financeiras, depósitos em garantia transferidos, prêmios, direitos e indenizações. A categoria "transferências" inclui doações e transferências não classificadas de outra forma. Excluem-se as contribuições para a seguridade social e outras contribuições sociais. Os dados da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Peru correspondem a governos subnacionais (regionais e locais). Os da Bolívia, Equador e Uruguai são de nível regional. No caso do Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá, os dados são de nível local. * Indica que o último dado disponível é de 2021. ** Indica que o último dado disponível é de 2020.

Fonte: Elaboração própria com base em fontes nacionais para a Argentina (MECON, 2023b), Bolívia (MEFP, 2023a) e Uruguai (OTU, 2023b) e o FMI (2024e) para os outros países.

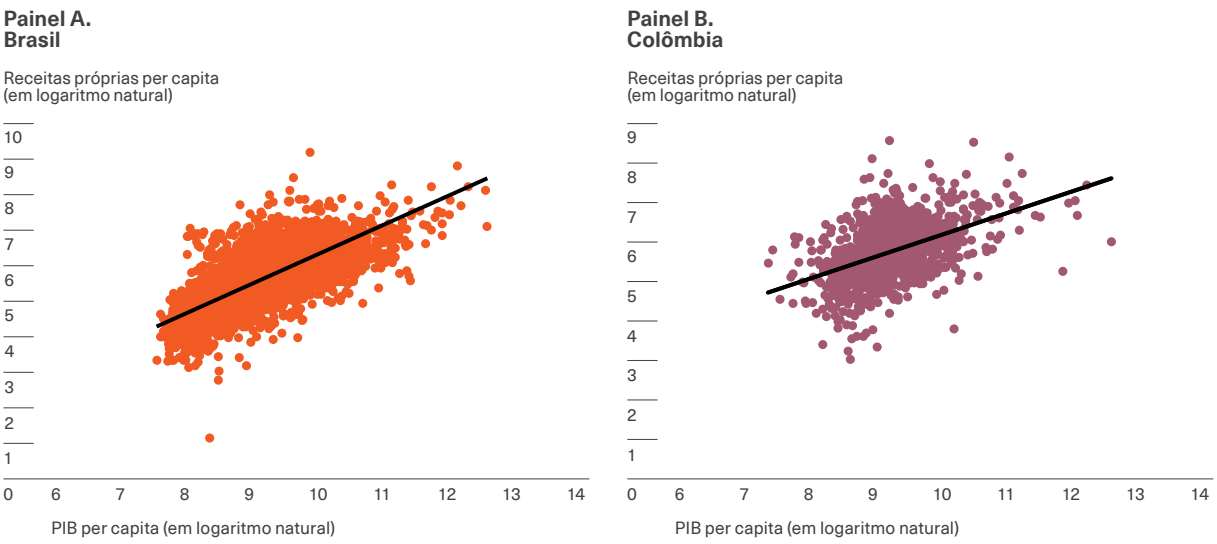
4 Mais detalhes sobre o grau de descentralização dos países da região podem ser vistos no capítulo 2 deste relatório.

A desigualdade nas receitas próprias deve-se a diferenças no desenvolvimento econômico e no esforço fiscal das jurisdições

A receita total é distribuída em partes aproximadamente iguais entre recursos próprios e transferências em um grupo majoritário de países. Em contraste, o Equador, Guatemala, México e Peru destacam-se por uma forte predominância das transferências sobre receitas próprias, com as primeiras representando pelo menos dois terços das receitas totais. No Peru, a alta prevalência de transferências é consistente com uma pontuação baixa na dimensão fiscal dos índices sintéticos de autonomia analisados no capítulo 2 (Hooghe et al., 2016; Ladner et al., 2023)[5]. Isso sugere que, nesse país, a descentralização fiscal é mais limitada do que a descentralização de responsabilidades. O oposto ocorre na Bolívia, Costa Rica e Uruguai, países com uma descentralização de atribuições mais limitada que o Peru, mas onde as receitas próprias representam mais de 70% do total.

As receitas totais dos governos subnacionais variam significativamente entre e dentro dos países. Essa desigualdade nas receitas totais tem origem na desigualdade nas receitas próprias, que, por sua vez, têm uma relação clara com o nível do PIB per capita das jurisdições. Por exemplo, no Brasil, um aumento de 1% no PIB per capita de uma jurisdição local está associado a um aumento de 0,82% em sua receita fiscal per capita, enquanto na Colômbia o aumento é de 0,54% (vide gráfico 5.2). Por sua vez, há uma dispersão considerável nas receitas próprias de jurisdições com níveis semelhantes de PIB, o que implica que a arrecadação não depende apenas do desenvolvimento econômico de um território. Isso sugere que existem diferenças significativas advindas também do esforço fiscal diferencial entre jurisdições.

Gráfico 5.2
Receitas próprias e PIB per capita das jurisdições locais do Brasil e da Colômbia em 2022



Nota: Excluem-se transferências, desembolsos de crédito, saldos de caixa disponíveis e contribuições para a seguridade social. Para o Brasil, são utilizados os últimos dados disponíveis do PIB (2021). Os valores das receitas próprias e do PIB foram ajustados à paridade do poder de compra (PPC).

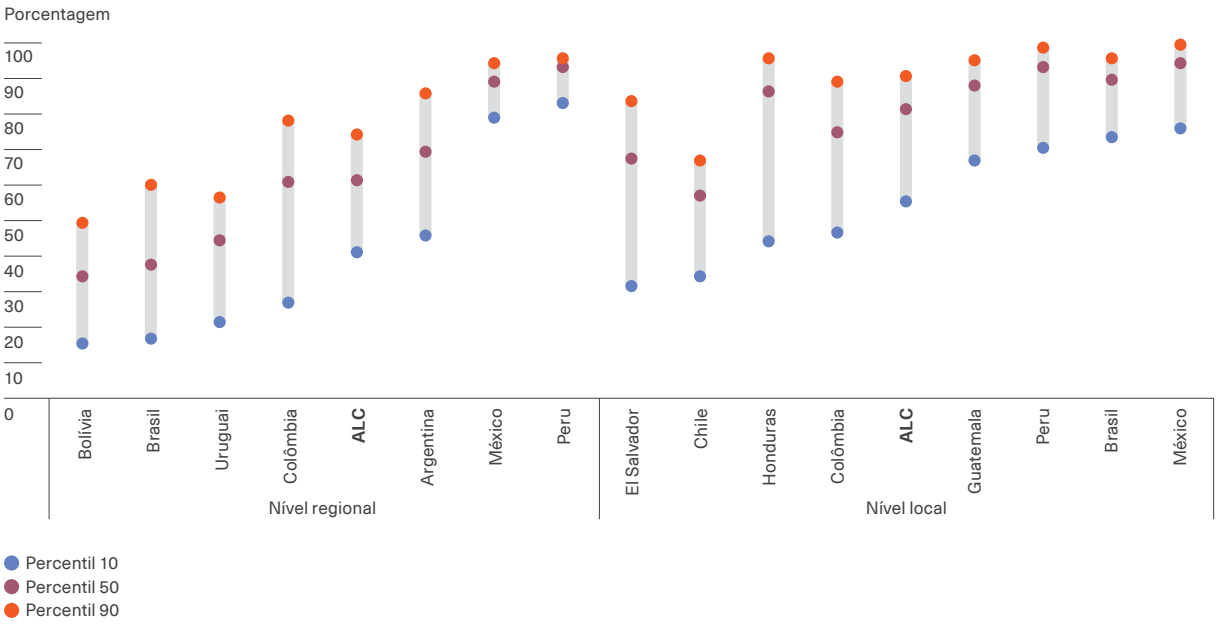
Fonte: Elaboração própria com base em dados oficiais do IBGE (2023b) e da STN (2023d) para o Brasil e do DANE (2024d) e do DNP (2023c) para a Colômbia e FMI (2024d).

5 A dimensão da autonomia fiscal é muito baixa em nível regional no Peru, de acordo com o IAR, com uma pontuação de 0 em um máximo de 4.

As disparidades nas receitas próprias dos governos subnacionais são substanciais, especialmente entre os governos locais, e maiores do que nos países desenvolvidos. Em média, o coeficiente de Gini para a desigualdade nas receitas próprias per capita é de 0,33 para os governos regionais e 0,46 para os governos locais. Em comparação, o valor desse coeficiente para os governos regionais na média dos países da OCDE é de 0,18.

Nas seções seguintes, dedicadas aos esquemas de transferências, é mostrado que elas diminuem parcialmente as diferenças nas receitas totais entre as jurisdições. Em consonância com isso, a importância das transferências na estrutura de receitas dos governos subnacionais também varia muito dentro dos países. Em média, na América Latina e no Caribe, os 10% dos governos regionais para os quais as transferências são menos importantes recebem no máximo 41% de suas receitas por essa via, enquanto os 10% para os quais são mais importantes, elas equivalem a pelo menos 74% das receitas totais (vide gráfico 5.3). As transferências têm um peso maior nas receitas das jurisdições locais. Em média, essas jurisdições recebem 14,4 pontos percentuais a mais de suas receitas provenientes de transferências do que as jurisdições regionais.

Gráfico 5.3
Transferências como porcentagem das receitas totais dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: Os dados da Bolívia são do ano de 2021.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de fontes nacionais (consultar os detalhes na tabela A.5.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

A estrutura das receitas próprias

A arrecadação tributária é o maior componente das receitas próprias dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe (66% das receitas próprias[6]). No entanto, as receitas tributárias arrecadadas por esses governos subnacionais representam, em média, apenas 1,8% do PIB, um valor muito inferior à média de 5,3% do PIB registrada nos países da OCDE[7].

A importância e a estrutura das receitas próprias não tributárias dos governos subnacionais variam entre países e níveis de governo. Em geral, a maior parte corresponde a taxas administrativas cobradas por serviços e pela venda de bens e serviços e, em muito menor grau, a receitas provenientes de multas e rendas de propriedades do governo (consultar o gráfico A.5.1 no apêndice disponível na edição on-line do RED). Em comparação, as receitas próprias não tributárias nos países da OCDE estão concentradas nas vendas de bens e serviços e nas rendas de propriedade. Com exceção do Brasil e da Colômbia, as receitas não tributárias são mais importantes em países com baixos níveis de geração de receitas próprias.

Consistente com o observado nas receitas totais, a arrecadação tributária é maior no Brasil (9,9% do PIB), na Argentina (5,1% do PIB) e na Colômbia (3,3% do PIB), seguidos pelo Chile, Nicarágua e Uruguai. Em outros dez países para os quais há dados disponíveis, a arrecadação tributária dos governos subnacionais é muito baixa e não excede 1,1% do PIB nacional[8].

A composição da arrecadação por tipo de imposto é muito diferente entre os níveis local e regional, tanto na América Latina e no Caribe quanto na OCDE. Em nível local, o principal imposto em ambas as regiões é sobre a propriedade imobiliária, representando cerca de 40% do total (vide gráfico 5.4). No entanto, a maior arrecadação total na OCDE implica que esses impostos representem 0,9% do PIB, contra 0,3% na América Latina e no Caribe.

O segundo principal imposto em nível local apresenta diferenças marcantes. Na OCDE, ele incide sobre renda, lucros e ganhos de pessoas físicas e jurídicas. Já na ALC, esse imposto é inexistente em nível local – e, como será visto, também em nível regional –, com exceção do Equador. Em vez disso, os governos locais da região dependem mais de outras fontes de receita tributária. Por exemplo, no Brasil, Colômbia e Nicarágua, quase metade da arrecadação vem de impostos sobre a produção, venda e comercialização de bens e serviços. Esses impostos incluem diversas categorias, mas concentram-se na receita bruta (sem dedução de custos) das atividades empresariais[9].

Na Colômbia, o imposto mais importante é o sobre a indústria e o comércio (ICA), que representa 36% da receita tributária; no Brasil, é o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), que responde por 47%; e na Nicarágua, é o imposto de registro ou licença municipal, com cerca de 15%. Enquanto isso, nos governos locais do Chile, Costa Rica e Paraguai, destacam-se impostos sobre o uso de bens ou licenças para o uso de bens ou o desenvolvimento de atividades. Nesses países, a maior fonte de receita vem dos impostos sobre o uso de bens que não sejam veículos automotores.

O contraste entre a OCDE e a ALC é ainda mais evidente no nível regional de governo. Na OCDE, os impostos sobre renda, lucros e ganhos de pessoas físicas e jurídicas são o principal componente, chegando a 37%. Já na ALC, esses impostos não têm relevância. Na ALC, os principais impostos variam entre os países. Na Argentina, Brasil e Colômbia, predominam os impostos sobre bens e serviços. Na

6 Dados de 2022 para 15 países da região, de acordo com fontes oficiais.

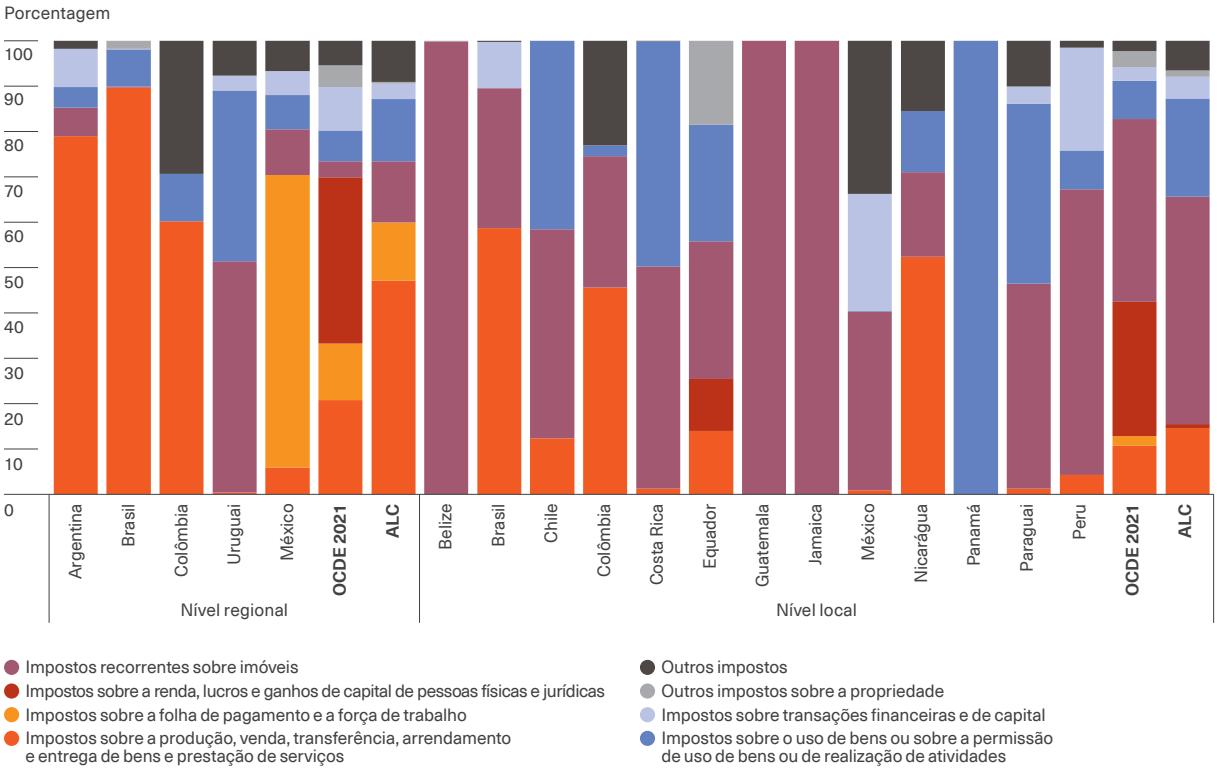
7 Excluindo países latino-americanos.

8 Números de 15 países da região para 2022: Argentina, Belize, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai.

9 Os impostos nessa categoria incluem impostos sobre valor agregado (IVA), sobre vendas, sobre consumos específicos e sobre receita bruta.

Argentina, 79,1% da arrecadação está concentrada no imposto sobre a receita bruta; no Brasil, 81,1% são provenientes do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte (ICMS); e na Colômbia, 46,1% provêm de impostos sobre o consumo de bebidas alcoólicas, vinho e cerveja. Por outro lado, no México e no Uruguai, os impostos sobre a produção e a venda de bens representam menos de 6% da receita. No México, mais de 60% da receita tributária corresponde a impostos sobre a folha de pagamento e, no Uruguai, a arrecadação está concentrada em impostos sobre imóveis e veículos automotores (vide gráfico 5.4).

Gráfico 5.4
Proporção dos principais itens de receita tributária na receita tributária total em 2022



Nota: A média da América Latina e do Caribe é calculada como a média simples das porcentagens de cada país. A média da OCDE representa a média simples dos países membros. No painel de governos locais, a Bolívia, El Salvador e Honduras não são considerados por apresentarem uma porcentagem superior a 50% na categoria "outros impostos".

Fonte: Elaboração própria com base na OCDE (2023).

Oportunidades de melhoria na estrutura tributária dos governos subnacionais

Redução da carga tributária bruta sobre as vendas

O principal problema da estrutura tributária dos governos subnacionais em vários países é o elevado peso dos impostos ineficientes, como aqueles que incidem sobre a receita bruta. O imposto sobre a receita bruta possui vários defeitos. Ao não ser aplicado sobre os lucros, mas sobre o total de vendas, penaliza as empresas que, de outra forma, seriam lucrativas, gerando ineficiências. Além disso, por não permitir a dedução das compras de bens intermediários, promove a integração vertical das empresas, colocando as pequenas e médias empresas em desvantagem.

Apesar dessas limitações, os impostos sobre a receita bruta prevalecem por motivos de economia política e facilidade de arrecadação. Por um lado, eles tendem a ter alguma aceitação entre os cidadãos porque, em geral, a incidência do imposto sobre os preços não é muito clara. Por outro lado, são impostos com vantagens em termos de cobrança e monitoramento em comparação com outros, como o imposto predial. Entre os fatores que facilitam a cobrança estão o fato de que a avaliação de sua base tributária é direta, o que simplifica a declaração para os contribuintes e o monitoramento para as autoridades; além disso, são fáceis de verificar por meio de terceiros e, por definição, têm uma ampla base tributária.

Apesar de suas várias limitações, os impostos sobre a receita bruta prevalecem por razões de economia política e facilidade de arrecadação

Quando os impostos são aplicados por jurisdições subnacionais autônomas, sem mecanismos de coordenação e harmonização, ocorrem distorções para além dos defeitos intrínsecos dos impostos sobre a receita bruta. A variabilidade nas tarifas e isenções por jurisdição gera dois efeitos negativos: 1) aumenta os custos de transação para empresas que operam em nível nacional e que devem seguir uma regulamentação diferenciada por jurisdição, e 2) desvia o investimento para setores ou locais menos tributados. Um exemplo de falta de coordenação é a aplicação do imposto sobre a receita bruta na Argentina. Outro exemplo, com um instrumento semelhante, é o que aconteceu durante muito tempo com o ICMS no Brasil, que atualmente está em processo de reformulação.

Nesse país, o ICMS de transporte incide sobre as vendas interestaduais de mercadorias e representa 81% da arrecadação tributária[10]. O ICMS é recolhido no estado de origem da operação, o que incentiva a redução de tarifas ou a introdução de isenções para atrair mais empresas. Há uma grande variação na taxa do instrumento, variando de 0% a 35%, dependendo da jurisdição e do produto. Isso pode distorcer as decisões de localização de uma empresa, resultando em menos eficiência e receitas tributárias para todo o sistema. Além disso, o ICMS faz parte de um sistema mais complexo no qual interagem cinco impostos sobre bens e serviços aplicados por três níveis de governo. Nesse contexto, os impostos têm bases sobrepostas e não é possível descontar integralmente os custos dos insumos intermediários, o que gera um efeito cumulativo de impostos que distorce a forma como os recursos produtivos são utilizados.

Em dezembro de 2023, o congresso brasileiro promulgou uma reforma tributária abrangente que corrigiria gradualmente essas falhas ao substituir os vários impostos existentes (incluindo o ICMS) por um sistema duplo de imposto sobre o valor agregado (IVA). A reforma introduz dois impostos sobre valor agregado. O primeiro é o imposto sobre bens e serviços (IBS) subnacional, que, no período 2026-2033, substituirá o ICMS cobrado pelos

10 Números extraídos da STN (2023d) para o ano de 2022.

estados e o imposto sobre serviços (ISS) cobrado pelos municípios. O segundo é um imposto federal: a contribuição sobre bens e serviços (CBS). Entre 2024 e 2027, ele substituirá outros impostos federais, como o Programa de Integração Social (PIS), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e a contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS). Destaca-se que a reforma busca eliminar isenções fiscais, como as em vigor para o ICMS, que foram criadas por alguns estados para atrair investimentos. Isso equalizaria as condições tributárias entre os estados brasileiros, reduzindo as distorções mencionadas nas decisões de investimento.

Aumento da arrecadação do imposto predial

A arrecadação do imposto predial não é apenas baixa em vários países, mas também é particularmente baixa em muitas jurisdições dentro deles. Esse é o caso, por exemplo, da Colômbia, um dos países da região com maior arrecadação de imposto predial, mas que está altamente concentrada nas principais cidades. Em 2022, o recolhimento de apenas cinco cidades[11] correspondia a 60% da arrecadação desse imposto. Além disso, a arrecadação per capita nas áreas rurais equivalia à metade da observada nas áreas urbanas.

A arrecadação limitada do imposto predial na região se deve principalmente aos custos políticos associados a ele. Isso se deve, primeiro, à sua alta visibilidade na percepção do contribuinte, decorrente de cobranças e pagamentos diretos e de valores significativos. Segundo, a modalidade de pagamento costuma ser anual, sem se adaptar adequadamente ao fluxo de caixa do contribuinte. Terceiro, pode haver uma discrepância entre a capacidade de pagamento presumida e a efetiva. Por exemplo, quando o proprietário de um imóvel é quem nele vive, o ativo não gera renda direta e, portanto, esse proprietário pode não ter capacidade financeira suficiente para pagar o imposto predial. Quarto, a avaliação cadastral é muitas vezes difícil de ser compreendida pelo contribuinte e o atraso significativo na atualização do valor da base de cálculo pode resultar em aumentos repentinos das obrigações.

Nesse contexto, é mais caro para os governos locais implementar medidas que aumentem a arrecadação do imposto predial do que implementar outros impostos menos transparentes. Chacón e Sánchez (2020) mostram que os prefeitos da Colômbia teriam mais incentivos para aumentar o imposto sobre a indústria e o comércio em maior proporção do que o imposto predial porque os custos políticos do primeiro são menores.

A arrecadação do imposto predial é baixa em vários países da ALC e tende a se concentrar em uma minoria de jurisdições em cada país

Além do custo político, a arrecadação do imposto predial é difícil porque a avaliação de sua base de cálculo envolve um gasto significativo. É por isso que as administrações incorrem em atrasos significativos em sua avaliação, embora na maioria dos países as regulamentações exijam a atualização da avaliação imobiliária a cada cinco anos[12]. Os atrasos também são parcialmente explicados pela falta de capacidades administrativas ou de recursos tecnológicos. Em relação a esses obstáculos, um caso de destaque é a introdução da autodeclaração do valor do imóvel para pagamento do imposto predial em Bogotá em 1993, que dobrou sua arrecadação porque levou os proprietários a declarar valores mais próximos do valor comercial (De Cesare et al., 2016)[13].

11 Bogotá arrecadou 33,9% do imposto predial e, juntas, Medellín, Cali, Barranquilla e Cartagena arrecadaram 23,3% (DNP, 2023c).

12 Em 2019, apenas 5,7% das propriedades na Colômbia tinham informações cadastrais atualizadas, 66% tinham informações desatualizadas (com atraso médio de 12,2 anos) e 28,3% não tinham informações cadastrais (IGAC, 2019).

13 Em 1994, a Corte Constitucional da Colômbia declarou inconstitucional o uso do mecanismo de autoavaliação sem referência ou ponto de comparação fornecido pela autoridade cadastral. Desde a decisão, a figura da autoavaliação foi mantida, mas o parâmetro de referência passou a ser o valor definido pela autoridade cadastral, que constitui a base mínima de avaliação. Na prática, isso devolve ao cadastro todo o peso da avaliação do imóvel.

Quadro 5.1
Receitas por captura do valor do solo urbano

Existe um potencial de receitas para os governos subnacionais por captura do valor do solo urbano que geram ações como a construção de infraestrutura. Além do imposto predial, podem ser utilizados os seguintes instrumentos para esse fim: a contribuição de melhoria, a mais-valia de norma e a venda de potencial construtivo, e os encargos para reajuste do solo ou plano parcial, que correspondem a encargos em troca de benefícios ou aproveitamento no uso do solo.

De acordo com Borrero Ochoa e Rojas Ruiz (2020), a contribuição de melhoria (CM) é um dos instrumentos mais tradicionais da região e com um potencial de arrecadação significativo. Trata-se de tributos cobrados dos proprietários de terrenos beneficiados pela construção de uma obra pública. Os autores apontam que, entre 2007 e 2013, a CM representou apenas 0,16% das receitas tributárias em oito países da América Latina, sendo a Colômbia o pais com maior valor (0,64%).

Por outro lado, um exemplo dos encargos em troca de benefícios ou aproveitamento do solo encontra-se no município de Tres de Febrero (Argentina), que em 2020 criou o Direito de Desenvolvimento Urbano e Habitat Sustentável, que constitui uma cobrança pela valorização imobiliária derivada de aumentos na capacidade de construção e mudanças de uso para os proprietários de imóveis beneficiados. De acordo com Pino (2024) esse é um caso notável, pois a arrecadação cresceu nos quatro anos seguintes à implementação, que foram destinados à melhoria da infraestrutura urbana.

●●

A atualização do valor da base de cálculo do imposto predial geralmente enfrenta atrasos devido a seu elevado custo e à falta de capacidades administrativas e tecnológicas

Embora o custo político e econômico da ampliação da base de cálculo possa ser um determinante crítico dos atrasos na atualização do cadastro e, consequentemente, da baixa arrecadação, há outros fatores que a influenciam. De acordo com Chacón e Sánchez (2020) as transferências limitam a arrecadação do imposto predial dos municípios na Colômbia porque, quanto maiores as transferências, menores os incentivos para incorrer nos custos de atualização do cadastro e, portanto, o aumento do valor da base de cálculo do imposto predial é limitado. Além disso, os proprietários de imóveis de maior valor podem influenciar os governos locais, limitando a progressividade do imposto, a atualização do cadastro e a cobrança efetiva do imposto. Segundo Villaveces (2016), uma das razões da diferença na arrecadação do imposto predial entre as áreas urbanas e rurais na Colômbia é o atraso na atualização do cadastro em ambientes de alta concentração política, onde os interesses privados dos proprietários de terras podem ter maior influência nas decisões de políticas públicas.

Em geral, os países da região têm espaço para ampliar a arrecadação do imposto sobre bens imóveis ou imposto predial[14]. Esse imposto pode ser fortalecido por meio de ajustes que o tornem mais amigável aos cidadãos e mais fácil de cobrar. Esses ajustes incluem: 1) simplificação tarifária (sem tanta diferenciação por atividade) para facilitar seu monitoramento (Sjoquist, 2004); 2) limitação das isenções e revisão periódica dos imóveis isentos (Kelly, 2013); 3) adequação da cobrança aos fluxos de caixa dos cidadãos, introduzindo métodos de pagamento escalonados e considerando o uso de informações complementares

14 Consultar detalhes sobre a regulamentação do imposto sobre bens imóveis na tabela A.5.2 no apêndice do capítulo incluído na edição on-line do RED.

para resolver desfasamentos entre a capacidade de pagamento efetiva e presumida do contribuinte; e 4) melhoria da transparência com o uso de avaliações baseadas em parâmetros observáveis e levando em consideração as lições aprendidas em casos como a introdução da autoavaliação em Bogotá, descrita acima. Também podem fazer um uso mais inovador de tributos e taxas que incidam sobre aumentos extraordinários no valor do solo urbano, conforme detalhado no quadro 5.1.

A baixa e heterogênea arrecadação do imposto sobre bens imóveis contrasta com suas vantagens como instrumento fiscal para os governos locais. Primeiro, a base tributária é imóvel, o que facilita a determinação da jurisdição de cobrança e limita os efeitos do imposto sobre a atividade econômica. Segundo, quem paga o imposto é beneficiário direto do fornecimento de bens e serviços públicos locais, pois esses serviços resultam principalmente em uma valorização da propriedade. Terceiro, o imposto predial serve como uma ferramenta de planejamento urbano para melhorar a eficiência do uso da terra e pode se tornar um mecanismo para promover o escrutínio da autoridade local pelos eleitores. Além disso, se projetado corretamente, o imposto pode ser progressivo e transparente. Ele é progressivo porque o valor da propriedade geralmente está correlacionado com a riqueza do proprietário, pelo que o imposto predial tem o potencial de garantir que aqueles com maior capacidade econômica contribuam mais. E é transparente porque a combinação de uma base de cálculo clara e verificável e sua estrutura simples facilita a compreensão, especialmente se houver o uso de metodologias técnicas para definir a base de cálculo (Ahmad et al., 2019).

Um papel maior para novos impostos

Como visto, a maior diferença entre a arrecadação tributária dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em relação aos seus pares da OCDE está na importância nesses últimos dos impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas. Nesse sentido, há uma oportunidade para a região aumentar a arrecadação subnacional desses impostos, embora o caminho não seja isento de dificuldades. Em se tratando de impostos relativamente complexos, que exigem, por exemplo, a apresentação de declarações, a arrecadação em nível subnacional deve ser coordenada com a nacional. A dificuldade de expansão da arrecadação subnacional está no fato de que a arrecadação nacional do imposto de renda de pessoa física tem deficiências que a diferenciam daquela observada nos países da OCDE (OCDE et al. 2018).

Outros impostos que precisam ser fortalecidos são aqueles que tributam o consumo e as atividades que geram custos sociais. Isso inclui o consumo de bebidas alcoólicas e açucaradas, que representam custos aos sistemas de saúde. Os impostos sobre o consumo de bebidas alcoólicas, por exemplo, são amplamente aplicados pelos governos regionais da Colômbia. A implementação ou a ampliação de impostos sobre bebidas açucaradas geralmente foram pensadas em nível nacional. No entanto, são também uma alternativa viável em nível subnacional, porque há evidências de que não produzem um problema de evasão fiscal ao redistribuir as compras de jurisdições com impostos altos para jurisdições com impostos mais baixos (consultar, por exemplo, Powell and Leider (2020) sobre o caso de Seattle [Estados Unidos]).

Uma área com potencial para fortalecer os impostos que penalizam comportamentos com custos sociais é a mobilidade urbana. Esses impostos consistem em tributar o uso do transporte motorizado privado, devido aos seus efeitos sobre a poluição ambiental, o congestionamento e os acidentes. Esses tipos de penalidades incluem pedágios urbanos, taxas de congestionamento e taxas por quilômetro percorrido, bem como pagamentos de estacionamento. As receitas provenientes desses itens podem ser utilizadas para financiar sistemas de transporte público de massa, que reduzem a poluição e o congestionamento e cujos desafios são analisados no capítulo 6.

Uso de novas ferramentas para promover o pagamento voluntário

Há custos políticos na aplicação de sanções por descumprimento de obrigações tributárias que limitam seu uso pelas autoridades. Dunning et al. (2015) mostram que, em Montevidéu (Uruguai), a inadimplência é elevada e os devedores são recorrentemente anistiados, apesar de o governo ter boa disponibilidade de informações e capacidade de monitoramento para identificar e sancionar o não pagamento de impostos locais. Em linha com o exposto acima, Holland (2015) mostra como, em Bogotá, Lima e Santiago, a aplicação de medidas sancionatórias aos vendedores ambulantes não licenciados segue uma lógica eleitoral: a aplicação de sanções tende a ser mais fraca em distritos onde os vendedores informais têm maior poder eleitoral.

Diante dessa situação, o uso de incentivos para o pagamento voluntário surge como uma alternativa custo-efetiva para fortalecer o cumprimento das obrigações tributárias.

●●

O uso de incentivos para o pagamento voluntário de impostos pode ser uma alternativa custo-efetiva para fortalecer o cumprimento das obrigações tributárias

Entre as diferentes estratégias testadas para promover o pagamento voluntário de impostos estão, em primeiro lugar, o envio de comunicações que buscam intervir na moral tributária, entendida como aquelas motivações que não necessariamente se referem aos custos esperados de detecção e punição. Especificamente, os contribuintes parecem responder à motivação de se adequar ao que é considerado a norma social[15] ou de retribuir o fornecimento de bens públicos. Por exemplo, expandir a oferta de bens públicos e tornar seu financiamento visível por meio do pagamento de impostos pode resultar em maior disposição do contribuinte para pagar. Carrillo et al. (2017) constatam que a construção ou reforma de plataformas em Santa Fé (Argentina) tem efeitos positivos, grandes e duradouros sobre a arrecadação do imposto predial.

Um segundo grupo de intervenções para motivar o pagamento voluntário são aquelas que utilizam recompensas monetárias ou sociais (Dalton et al., 2021; Sjoberg et al., 2019). As evidências existentes não apresentam resultados definitivos sobre sua eficácia (Bahl e Bird, 2008). Dunning et al. (2015) documentam uma prevalência significativa no uso de algum tipo de prêmio ou loteria na Argentina, Brasil, Colômbia, México, Peru e Uruguai, que recompensam os contribuintes que pagam os impostos subnacionais em dia. No entanto, eles constatam que, no caso do Uruguai, uma loteria entre os contribuintes pontuais que os isenta do pagamento do imposto no ano fiscal seguinte não tem um efeito positivo no cumprimento. Com esses resultados, os autores questionam a eficácia das recompensas em geral e destacam seus efeitos negativos sobre as motivações intrínsecas dos contribuintes[16], particularmente em um contexto de evasão persistente.

Em geral, as avaliações das diferentes intervenções destinadas a induzir o pagamento voluntário de impostos apresentam resultados heterogêneos. Isso pode ser devido a variações no projeto da intervenção ou a elementos contextuais, como a política fiscal atual e a situação econômica ou política. Daí a relevância de acompanhar a implementação com avaliações que considerem o contexto específico da intervenção. Portanto, são necessárias informações abrangentes e precisas sobre os contribuintes, bem como tecnologias de comunicação eficazes entre o cidadão e a autoridade tributária. Isso acarreta custos, tornando-se um desafio para a implementação. Contudo, o custo-benefício de promover uma relação de cooperação com os contribuintes é mais atraente do que o obtido com a aplicação de sanções (Alm e Martínez-Vázquez, 2003).

15 Del Carpio (2014) encontra evidências para o Peru de um aumento na arrecadação quando os indivíduos que subestimaram a taxa de cumprimento de impostos foram informados sobre a taxa real.

16 A motivação intrínseca é definida como a realização de uma atividade por sua satisfação inerente, e não por qualquer consequência externa.



O Conselho de Barbuda é uma das jurisdições locais com a maior proporção de população afrodescendente da região.

Coordenação e cooperação com as autoridades nacionais em matéria de política tributária

As falhas de coordenação e cooperação entre os governos nacionais e subnacionais na elaboração e implementação de instrumentos de cobrança podem resultar em um ambiente oneroso para os contribuintes. A multiplicidade de níveis tributários, com regras e procedimentos diferentes, aumenta os custos de cumprimento e pode levar ao aumento da inadimplência e da evasão. Bahl e Bird (2008) destacam que essas complexidades são mais graves nos países em desenvolvimento, onde a capacidade da administração tributária é desigual entre os níveis de governo.

A coordenação fiscal pode permitir alguma autonomia na definição das taxas tributárias, sem gerar disparidades significativas entre jurisdições

Para lidar com as ineficiências, as dificuldades de cumprimento e os riscos de dupla tributação decorrentes da falta de coordenação nas políticas tributárias nacionais e subnacionais, recomenda-se certa harmonização na elaboração de impostos, o fortalecimento da capacidade administrativa e a criação de estruturas institucionais para uma melhor governança.

A harmonização na elaboração dos impostos inclui o alinhamento das definições das bases de cálculo nos diferentes níveis de governo. Da mesma forma, recomenda-se trabalhar em uma estrutura coordenada para evitar disparidades significativas que possam dar origem à concorrência ou arbitragem fiscal, permitindo ao mesmo tempo um certo grau de autonomia na definição das taxas tributárias. Por exemplo, na União Europeia, a criação do IVA é harmonizada entre os Estados- Membros, reduzindo os custos de cumprimento para as empresas que operam em vários países. Por outro lado, no Canadá, o governo federal e as províncias coordenam o imposto sobre bens e serviços (GST) e o imposto harmonizado sobre vendas (HST) para manter a coerência em todo o país, ao mesmo tempo em que permitem às províncias alguma flexibilidade.

O fortalecimento dos órgãos ou conselhos fiscais intergovernamentais pode facilitar o diálogo regular e a coordenação entre os níveis de governo. Esses órgãos podem ajudar a resolver conflitos, coordenar políticas fiscais e garantir a aplicação consistente da legislação tributária.

A colaboração dos governos centrais ou federais com os governos regionais e locais, bem como as parcerias entre jurisdições, podem facilitar a convergência das capacidades institucionais. Por exemplo, a cobrança de impostos sobre a renda pelos governos regionais ou locais poderia ser mais eficaz se o governo nacional fornecesse apoio com a infraestrutura de dados necessária. Da mesma forma, a coleta de informações cadastrais para a cobrança de impostos imobiliários em nível local pode ser menos onerosa com a colaboração entre jurisdições, mesmo que estejam no mesmo nível. Um caso específico são associações como a Área Metropolitana do Vale de Aburrá, que é uma entidade administrativa pública que associa 10 municípios do departamento de Antioquia (Colômbia). A entidade atua como um órgão de planejamento e coordenação territorial e se estabeleceu como um gestor cadastral. Dessa forma, os municípios associados trabalham juntos para gerir e atualizar o cadastro de forma mais eficiente, aproveitando recursos compartilhados e experiência técnica conjunta.

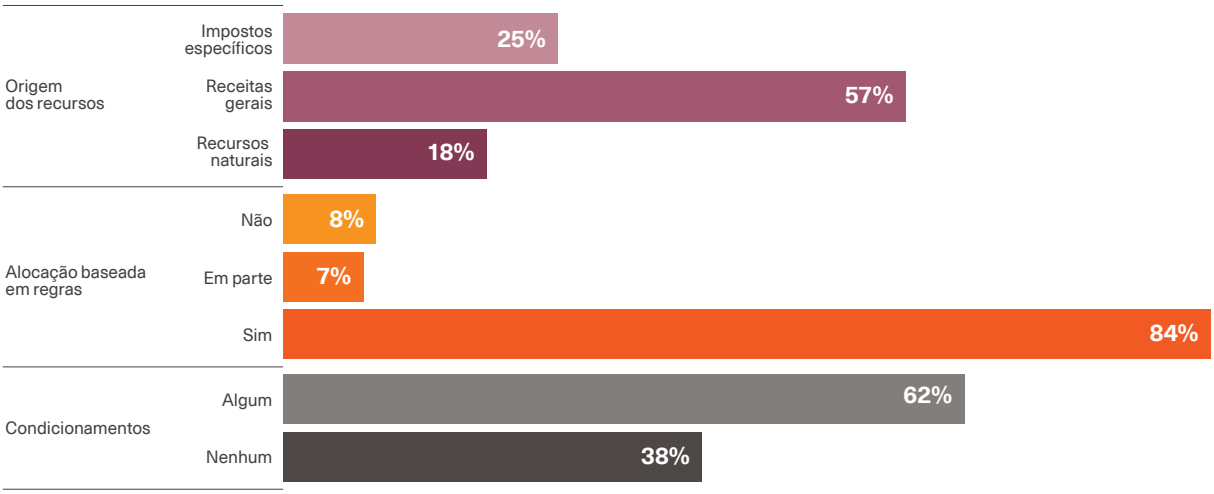
A colaboração entre diferentes níveis de governo e jurisdições pode reduzir os custos de arrecadação ao compartilhar infraestrutura e atividades com economias de escala

Qual é a estrutura dos sistemas de transferências?

Os sistemas de transferências fiscais nos países da América Latina e do Caribe são compostos por vários esquemas, com diferentes objetivos e regras de alocação e gastos. Para este relatório, foram analisados 38 programas de transferências de governos nacionais para subnacionais de 15 países da região[17]. Cada um desses programas representa pelo menos 5% do valor total de transferências para governos subnacionais no respectivo país, de acordo com os dados do último ano disponível, e juntos representam, em média, 91% do total de transferências nos países analisados. Em média, nos nove países com dois níveis de governo, 58% do valor das transferências vão para o nível regional e 42% para o nível local, enquanto nos seis países que só têm governo local, ele recebe todas as transferências. Em alguns países, também há transferências entre governos subnacionais, que são de dois tipos (vide quadro 5.2).

Quanto à origem dos fundos, em média, 57% do valor das transferências provêm de receitas gerais do governo nacional, 25% da coparticipação de impostos específicos e 18% da exploração e consumo de recursos naturais.

Gráfico 5.5
Características dos principais programas de transferências para governos subnacionais



Nota: O gráfico apresenta médias simples entre países da distribuição dos valores totais de transferências de acordo com as variáveis analisadas. Os cálculos são baseados nos esquemas listados na tabela A.5.3 do apêndice disponível na edição on-line do RED (exceto Trindade e Tobago).

Fonte: Elaboração própria com base em Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) e leis nacionais e dados oficiais do governo (consultar detalhes na tabela A.5.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

17 Os detalhes podem ser consultados na tabela A.5.3. do apêndice disponível na edição on-line do RED.

Quadro 5.2
Transferências entre governos subnacionais

Embora menos proeminentes, também existem esquemas de transferências entre os governos subnacionais da região. A esse respeito, a tabela 1 lista os programas existentes em cinco países. Esses mecanismos podem ser divididos em transferências verticais ou horizontais.

Existem transferências verticais na Argentina, no Brasil e no México, que são países federais onde os governos locais participam de impostos específicos arrecadados pelos governos regionais. Na Argentina e no México, os critérios de alocação de fundos são definidos no nível dos governos regionais, enquanto no Brasil são também utilizados indicadores comuns em nível nacional. Nos três casos, não há condicionantes para o gasto das receitas provenientes de participações de impostos específicos. No México, os governos regionais também transferem recursos provenientes de suas receitas gerais para os governos locais, que estão condicionados ao gasto com saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Por sua vez, o Chile e o Paraguai, países unitários, possuem esquemas de transferências horizontais entre governos locais. No Chile, o Fundo Comum Municipal visa à redução das disparidades fiscais entre os governos locais. Os recursos desse fundo são provenientes das contribuições automáticas dos municípios (uma parte de suas receitas do imposto territorial, patentes comerciais, registro de veículos, imposto sobre circulação de veículos e receitas de multas). As transferências são alocadas de acordo com um procedimento baseado em regras e destinam-se a financiar despesas operacionais de serviços e investimentos em infraestrutura. No Paraguai, o Fundo Especial para Pavimentação e Obras Complementares visa financiar a infraestrutura local por meio de contribuições especiais de proprietários de imóveis e veículos, principalmente. O gasto é definido conforme estipulado no Plano Quinquenal de Pavimentação, elaborado por cada município e aprovado pelo Fundo.

Tabela 1
Principais programas de transferências entre governos sub-regionais

País	Conceito	Regras	Critérios de alocação	Origem dos recursos	Tipo	Condicionamentos no gasto
Argentina	Regime provincial de coparticipação de impostos	Em parte	Cada governo regional estabelece seu próprio regime de coparticipação com base em acordos e regulamentos	Impostos	Vertical	Nenhum
Brasil	Participação municipal nos impostos estaduais	Sim	Veículos registrados em seus territórios, valor agregado em operações e legislação local	Impostos	Vertical	Nenhum
Chile	Fundo Comum Municipal	Sim	Partes iguais, pobreza, número de propriedades isentas do imposto territorial e receitas próprias	Receitas gerais	Horizontal	Custos operacionais de serviços e infraestrutura
México	Participações estatais	Sim	De acordo com a Lei de Coordenação Fiscal Estadual de cada jurisdição	Impostos	Vertical	Nenhum
	Contribuições estaduais	Sim	De acordo com a Lei de Coordenação Fiscal Estadual de cada jurisdição	Receitas gerais	Vertical	Saúde, educação, infraestrutura e segurança
Paraguai	Fundo especial para pavimentação, drenagem pluvial, drenagem de esgoto e obras complementares e conta especial	Em parte	Plano quinquenal de pavimentação de cada município	Receitas gerais	Horizontal	Infraestrutura

Fonte: Elaboração própria com base em leis nacionais, Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017) e CEPAL (2024)

Os esquemas de transferências intergovernamentais variam muito em sua concepção. Duas das dimensões mais relevantes para compreender o seu funcionamento são, primeiro, a existência ou ausência de condicionantes sobre como as jurisdições receptoras podem utilizar os recursos e, segundo, as regras que definem como os recursos são distribuídos entre essas jurisdições receptoras. As subseções a seguir discutem, para cada uma dessas duas dimensões, as vantagens de diferentes arranjos e as características dos esquemas utilizados na região. Em seguida, analisa-se até que ponto as transferências da região tendem a equalizar as receitas fiscais das jurisdições, uma vez que a intensidade dessa equalização é uma das consequências mais significativas das regras utilizadas para alocar as transferências entre jurisdições.

Transferências sem restrições e condicionadas

Uma primeira forma de classificar as transferências é distinguir entre transferências sem restrições, que dão aos governos subnacionais autonomia para decidir sobre o uso dos recursos recebidos, e transferências condicionadas, que limitam essa autonomia por serem destinadas a usos específicos. Cada esquema tem suas vantagens. Por um lado, as transferências sem restrições dão aos governos subnacionais a oportunidade de aproveitar melhor suas vantagens informacionais sobre o território; por sua vez, as transferências condicionadas permitem que os governos nacionais direcionem o gasto subnacional para as prioridades nacionais, bem como aumentem o fornecimento de bens públicos locais com externalidades positivas em nível regional e nacional (por exemplo, políticas ambientais).

Em média, 38% dos recursos transferidos pelos esquemas analisados são sem restrições e 62% têm condicionantes de gasto. No entanto, há diferenças importantes entre os níveis de governo e os países. Os governos regionais geralmente têm maior autonomia para decidir sobre o destino do gasto do que os governos locais. Em média, 51% dos recursos recebidos pelos primeiros são sem restrições, em contraste com apenas 27% para os últimos (vide gráfico 5.6). Além disso, como era de se esperar, os governos subnacionais dos países federais tendem a ter maior autonomia no gasto. Nos países unitários, há muita heterogeneidade no nível de autonomia, não necessariamente relacionada ao grau de descentralização. Por exemplo, dos dois países unitários mais descentralizados, os governos subnacionais do Peru estão entre os que recebem a maior proporção de transferências sem restrições, enquanto na Colômbia todas as transferências são condicionadas.

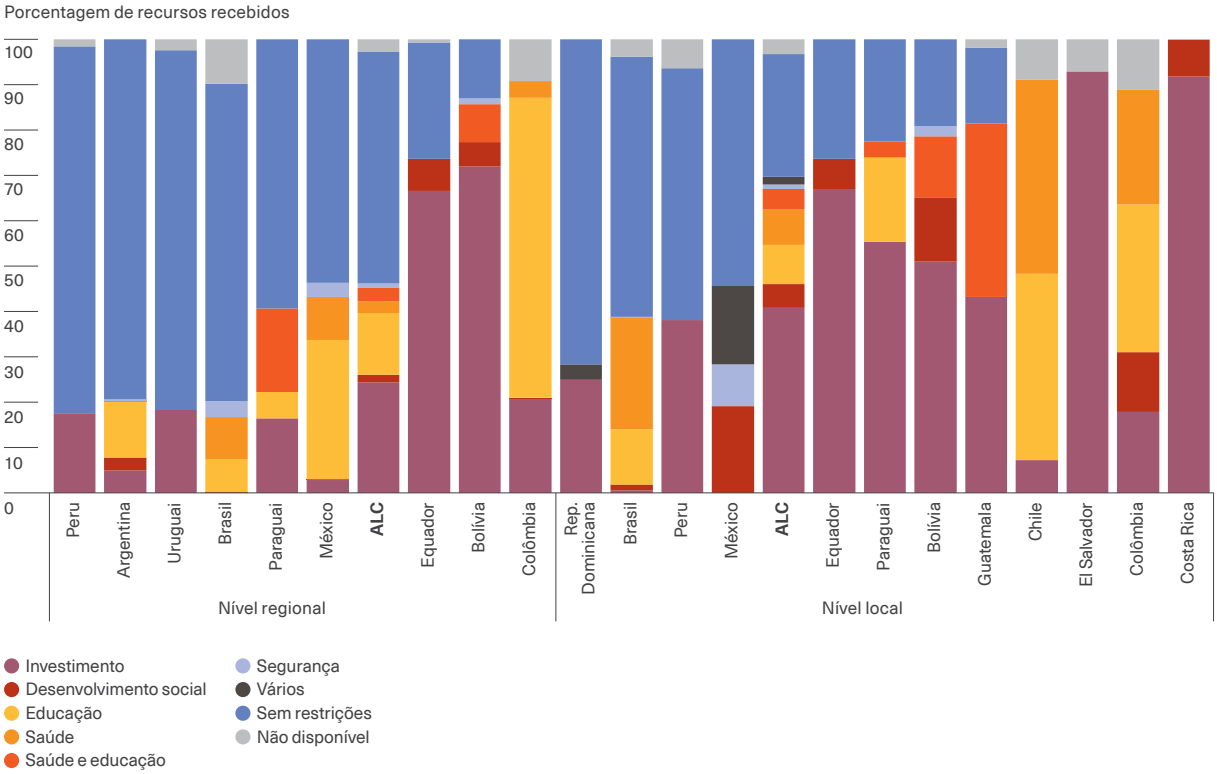
●●

Em média, 38% dos recursos transferidos pelos esquemas analisados são sem restrições e 62% estão sujeitos a condicionantes de gasto

Devido à preocupação de que as transferências sejam utilizadas para expandir excessivamente o emprego público subnacional, os países impõem frequentemente um condicionante significativo para o gasto com investimentos. Em média, 24% das transferências recebidas pelos governos regionais e 41% das recebidas pelos governos locais devem ser utilizadas para o gasto com investimento (sem especificar um setor principal). As transferências condicionadas estão claramente vinculadas ao financiamento dos setores de educação e saúde nos países em que esses serviços são descentralizados (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México).

Em geral, há uma associação entre a origem dos recursos e a existência de condicionantes de gasto. Os esquemas financiados por receitas gerais e provenientes de recursos naturais tendem a condicionar os itens de gasto aos quais podem ser destinados, enquanto os esquemas de coparticipação de impostos caracterizam-se por não terem restrições.

Gráfico 5.6
Transferências para governos subnacionais de acordo com os principais condicionantes de gasto nos países da América Latina e do Caribe



Nota: As porcentagens são baseadas na análise dos esquemas de transferências da região, utilizando os dados fiscais mais recentes disponíveis para cada país. A maioria dos dados corresponde ao ano de 2022. A categoria "investimento" inclui programas que condicionam o gasto de infraestrutura e bens de capital, sem distinguir um setor específico para o qual os fundos devem ser direcionados. Os recursos vinculados a setores específicos incluem programas que podem ser destinados a gastos correntes ou investimentos. O gráfico não identifica os valores que devem ser obrigatoriamente alocados para investimento em um setor específico.

Fonte: Elaboração própria com base em Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) e leis nacionais e dados oficiais dos governos (consultar detalhes na tabela A.5.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Transferências baseadas em regras e discricionárias

De acordo com os mecanismos utilizados para sua alocação, as transferências podem ser classificadas como baseadas em regras, utilizando indicadores ou fórmulas preestabelecidas, ou discricionárias.

As transferências baseadas em regras tendem a ser mais transparentes em relação aos critérios usados para alocação, oferecem maior previsibilidade e estão menos sujeitas à discricionariedade política.

No entanto, seu uso é limitado pela disponibilidade e atualização dos dados. Por exemplo, uma regra que priorize as jurisdições mais pobres exigirá dados atualizados sobre a pobreza no território, o que, em muitos casos, não existe. Em geral, a eficácia desses mecanismos depende da pertinência dos indicadores utilizados, dos objetivos do esquema e da necessidade de evitar a criação de incentivos indesejados. Por exemplo, os esquemas que compensam as

jurisdições com baixos níveis de arrecadação podem desestimular o esforço fiscal que realizam porque as transferências diminuem à medida que a arrecadação local aumenta.

As transferências baseadas em regras tendem a ser mais transparentes em relação aos critérios de alocação, oferecem maior previsibilidade e estão menos sujeitas ao uso político

Por sua vez, as transferências não baseadas em regras enfrentam os desafios típicos da discricionariedade. Por um lado, elas têm o valor de proporcionar maior flexibilidade à gestão fiscal nacional. Por exemplo, diante da necessidade de fazer um ajuste fiscal, a discricionariedade permite aumentar os impostos sem aumentar automaticamente as transferências e facilita o redirecionamento do gasto para novas prioridades (Bahl, 2000). Por outro lado, a discricionariedade aumenta o risco de favoritismo na alocação de transferências e o uso ineficiente dos recursos. Vários estudos mostram que o aumento das transferências vinculadas ao alinhamento político favorece eleitoralmente os governos subnacionais envolvidos, aumentando suas chances de reeleição, sem melhorar significativamente a qualidade dos serviços públicos ou o bem-estar da população (Bonilla-Mejía e Higuera-Mendieta, 2017; Brollo e Nannicini, 2012).

Em média, na região, 84% dos recursos transferidos são alocados de acordo com critérios baseados em regras, 7% com critérios parcialmente baseados em regras e 8% de forma discricionária. Entre os esquemas de alocação discricionária, destacam-se os recursos ordinários no Peru (que distribuem cerca de 60% do total das transferências), as transferências com recursos do Tesouro no Paraguai (24% do total das transferências), as transferências correntes e de capital na Argentina e os acordos de descentralização e coordenação no México (cerca de 10% do total em ambos os casos).

Os sistemas de transferências com algum grau de alocação discricionária estão geralmente vinculados ao financiamento de projetos ou programas específicos. Além disso, o poder de alocação cabe ao governo nacional em quase todos os casos. Uma exceção são os Programas de Melhoramento de Bairros e Melhoramento Urbano no Chile, nos quais a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo faz a distribuição regional do valor definido no orçamento e os governos regionais decidem sobre a alocação das transferências nacionais para as jurisdições locais (Decreto 946, 1993; Decreto 829, 1998).

As transferências são equalizadoras?

Os critérios de distribuição das transferências determinam se elas contribuem para a equalização das receitas entre as jurisdições subnacionais. Alguns critérios buscam isso de forma explícita, como aqueles que igualam os recursos fiscais per capita. Outros, embora não tenham essa intenção explícita, resultam indiretamente em uma maior equalização dos recursos fiscais. Esse é o caso da distribuição de acordo com a população de cada jurisdição, embora esse não seja o critério mais eficaz em termos de progressividade.

Dos 33 esquemas baseados em regras incluídos na análise deste capítulo, 11 (representando 35% do valor total das transferências) não incorporam um critério explícito de redução da desigualdade nas receitas fiscais entre jurisdições[18]. Na Bolívia, Paraguai e República Dominicana, nenhum dos programas estudados considera esse critério.

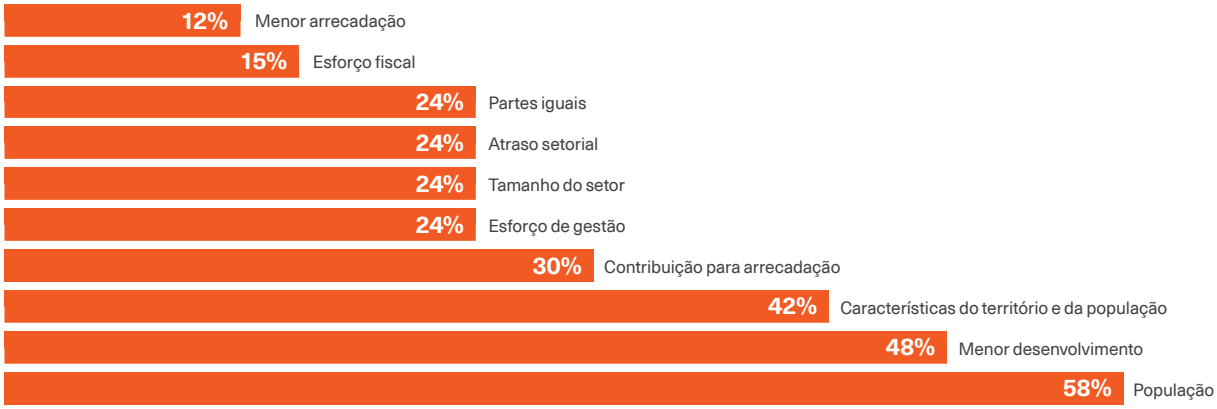
18 A maioria dos esquemas utiliza múltiplos critérios para alocação de recursos e não apenas um.

Por outro lado, metade dos esquemas estabelece critérios que transferem mais para locais menos desenvolvidos (em proporção inversa ao PIB per capita, taxa de pobreza, índices de necessidades insatisfeitas, etc.); um quarto é regido por critérios de defasagem setorial e 12% respondem a critérios de menor arrecadação de receitas próprias (vide gráfico 5.7). Todos esses critérios são progressivos no sentido de distribuir mais recursos para locais com menos receitas próprias.

Além dos critérios considerados em sistemas de transferência específicos, uma questão mais global é se o conjunto de transferências existentes em um país reduz a desigualdade de recursos fiscais entre as jurisdições. Para responder a essa pergunta, vale a pena partir da observação de que, na região, as disparidades nas receitas próprias dos governos subnacionais são substanciais, especialmente entre os governos locais, e maiores do que nos países desenvolvidos. Em média, na ALC, o coeficiente de Gini para a desigualdade nas receitas próprias per capita é de 0,33 para os governos regionais e de 0,46 para os governos locais (vide gráfico 5.8). Em comparação, o valor desse coeficiente para os governos regionais na média dos países da OCDE é de 0,18.

As transferências reduzem a desigualdade de renda nas jurisdições em quase todos os países analisados da região. Em média, o coeficiente Gini reduz de 0,33 para 0,22 nos governos regionais e de 0,46 para 0,30 nos governos locais, o que em ambos os casos representa uma queda de cerca de um terço. Em média, nos países da OCDE, as transferências também reduzem o coeficiente Gini em aproximadamente um terço, de 0,18 para 0,12. Ou seja, em termos proporcionais às desigualdades *ex ante*, os sistemas de transferências da América Latina e do Caribe têm um efeito equalizador semelhante aos da OCDE. No entanto, as desigualdades finais entre as jurisdições são muito maiores na região devido a disparidades iniciais mais amplas.

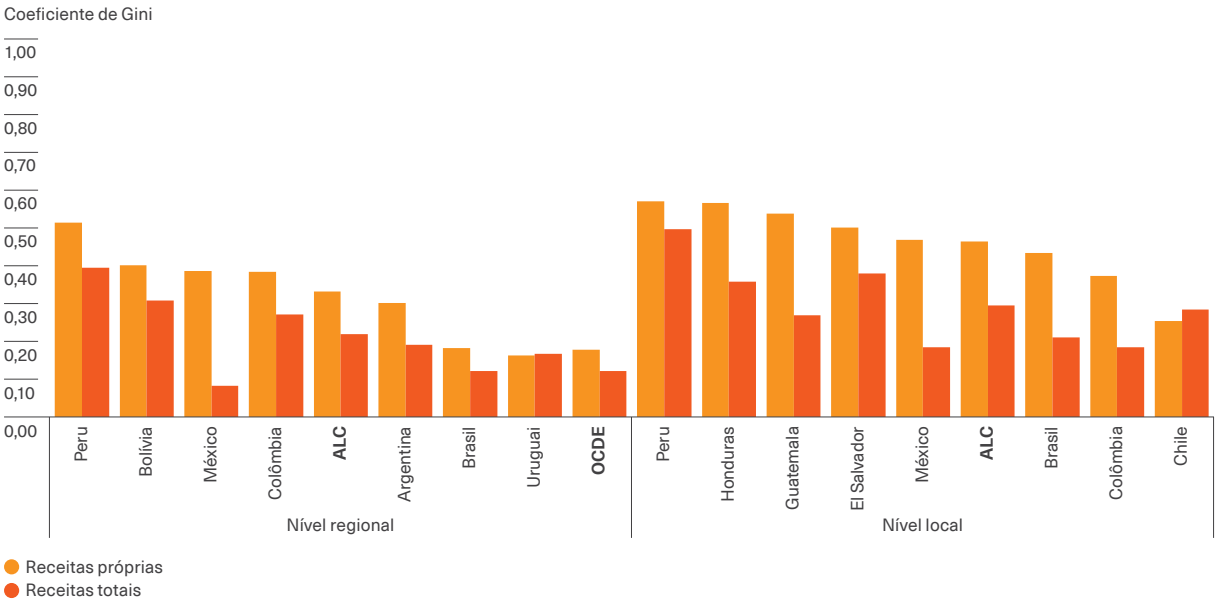
Gráfico 5.7
Esquemas de transferências baseados em regras por critério de alocação



Nota: O gráfico informa a porcentagem de esquemas de transferências que consideram cada critério. Os cálculos são baseados nos esquemas listados na tabela A.5.3 do apêndice, disponível na edição on-line do RED (exceto Trindade e Tobago).

Fonte: Elaboração própria com base em Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) e leis nacionais.

Gráfico 5.8
Coeficiente de Gini da receita tributária per capita de governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: Os dados da Bolívia correspondem ao ano de 2021. As médias da América Latina e da OCDE são médias simples dos países para os quais há dados disponíveis no último ano. O México e a Colômbia não estão incluídos no cálculo da média da OCDE. Os coeficientes de Gini foram calculados pela ponderação da população de cada jurisdição.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (2024a) e fontes nacionais (consultar detalhes na tabela A.5.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Há diferenças muito importantes entre os países da região na desigualdade de receitas finais e no papel redistributivo das transferências. O Brasil e o México se destacam pelo importante papel das transferências na redução da desigualdade de renda, tanto em nível regional quanto local, assim como Honduras, Guatemala e Colômbia em nível local. Como resultado desse esforço, os dois primeiros países alcançam uma desigualdade entre jurisdições em nível regional que é semelhante ou inferior à da OCDE. Por outro lado, em nível regional no Uruguai e em nível local no Chile, a desigualdade de receitais totais é ligeiramente maior do que as das receitas próprias, o que implica que as transferências tendem a acentuar as desigualdades. Por fim, uma combinação de alta desigualdade de receitas próprias e redistribuição moderada gera níveis muito significativos de desigualdade de receitas totais entre governos regionais e locais do Peru e governos locais de El Salvador, o que representa um desafio em termos de equidade nos níveis de serviços públicos prestados nesses países.

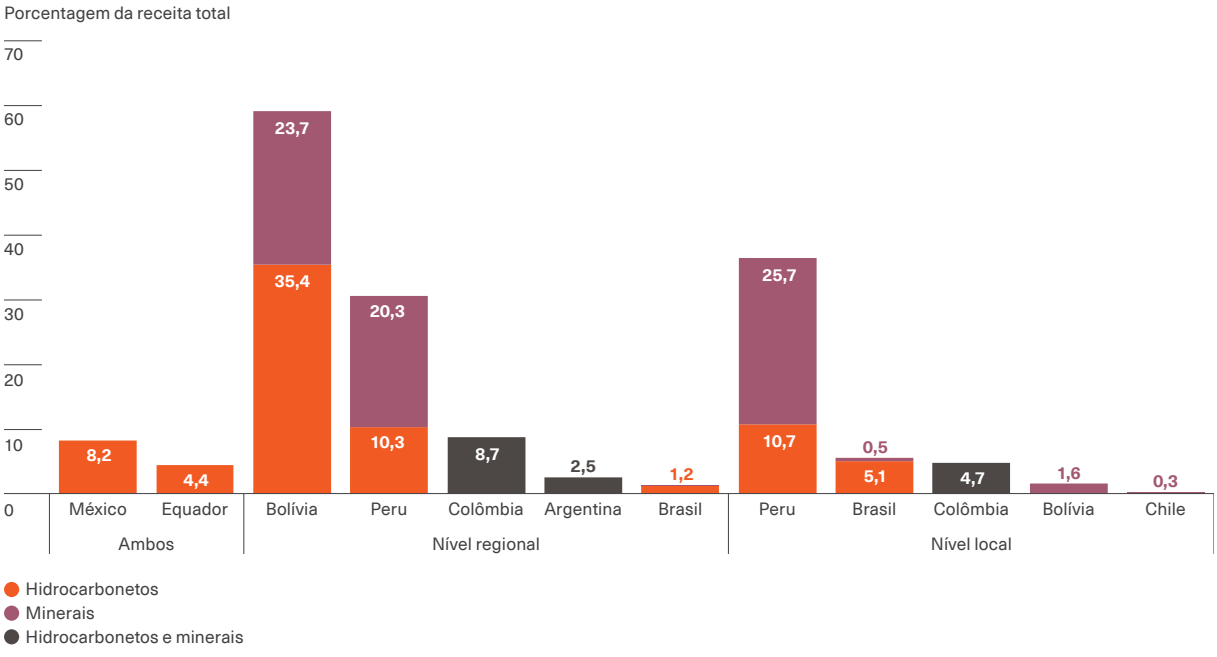
Os dados mostram que os esquemas de transferência na região têm a capacidade de equalização entre jurisdições. Isso é positivo na medida em que a equalização é um dos objetivos dos sistemas. Por outro lado, uma preocupação é que essa uniformização seja obtida por meio da aplicação de critérios de distribuição que gerem incentivos indesejáveis, por exemplo, reduzindo o esforço fiscal dos governos subnacionais. Isso é difícil de determinar com precisão, mas alguns resultados sugerem que esses efeitos negativos ocorrem (Ferraz et al., 2024 e Lago et al., 2024). Portanto, é importante que os mecanismos visem equilibrar, por um lado, os objetivos de equalização e, por outro, a eficiência e os incentivos aos esforços de arrecadação dos governos subnacionais. A seção a seguir aprofunda essa ideia.

Royalties e transferências para governos subnacionais pela exploração de recursos naturais não renováveis

As receitas provenientes de royalties, direitos ou taxas vinculadas à exploração de recursos naturais não renováveis (RNNR) são importantes para os governos subnacionais de alguns países da América Latina e do Caribe, particularmente para os países andinos e para a Argentina, Brasil e México. Os royalties de RNNR representam cerca de 60% das receitas totais dos governos regionais da Bolívia, 35% dos governos locais do Peru, 9% dos governos regionais desse mesmo país e 9% dos governos regionais da Colômbia. Nos restantes países analisados, eles representam menos de 6% das receitas totais das jurisdições subnacionais correspondentes (vide gráfico 5.9). Após um aumento considerável a partir de 2000, devido ao boom dos preços das matérias- primas, as receitas desse conceito tiveram um período de relativa estagnação e volatilidade nos últimos dez anos (Radics et al., 2022).

As receitas vinculadas à exploração de recursos naturais não renováveis são importantes para os governos subnacionais dos países andinos e da Argentina, Brasil e México

Gráfico 5.9
Receitas provenientes da exploração de recursos naturais não renováveis como porcentagem das receitas totais obtidas pelos governos subnacionais da América Latina e do Caribe em 2022



Nota: Os valores da Bolívia correspondem ao ano de 2021. Na Argentina, Bolívia e Colômbia são considerados royalties; no Chile, patentes de mineração; no Peru, royalties, taxa e sobretaxa; e no Equador, receitas de petróleo correspondentes a alocações para governos autônomos descentralizados amazônicos. Na Argentina, os governos locais não têm receitas de royalties, e não foram encontrados dados em nível regional para o Chile.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de fontes nacionais (consultar detalhes na tabela A.5.1 do apêndice disponível na edição on-line do RED).

Na maioria dos casos, o governo nacional tem o poder de cobrar royalties e transferir uma parte deles para as jurisdições subnacionais. A exceção é a Argentina, onde essas receitas não constituem transferências do governo central, porque as jurisdições regionais têm entre suas competências a autorização de cobrança de royalties pela exploração de RNNR.

A distribuição de royalties entre as jurisdições apresenta desafios de equidade e eficiência devido à elevada concentração geográfica de RNNR. Por um lado, há argumentos para beneficiar principalmente as jurisdições produtoras desses recursos. Essas jurisdições enfrentam custos para facilitar a atividade do setor em termos de fornecimento e manutenção de infraestrutura para empresas e trabalhadores; além disso, a exploração de RNNR pode gerar externalidades ambientais negativas nas comunidades locais que precisam ser consideradas. Por outro lado, a concentração de royalties nas jurisdições produtoras gera lacunas de receitas entre elas e as jurisdições não produtoras. Essas lacunas também podem ser agravadas se as jurisdições produtoras aproveitarem esses recursos para reduzir os impostos sobre empresas e indivíduos, com consequências em decisões de relocalização geográfica que, de outra forma, não ocorreriam (Ahmad e Brosio, 2018).

Equilibrar as tensões é um desafio, mas é importante que as regras de distribuição de royalties e a governança dos RNNRs incentivem a exploração em locais com depósitos de minerais essenciais para a eletrificação (como cobre e lítio) e de gás natural, que, como combustível de transição, ajuda a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em relação ao uso de petróleo e carvão. Incentivar a exploração desses recursos é fundamental para aproveitar as oportunidades que a transição energética apresenta para alguns países da região (Álvarez et al., 2024; Brassiolo et al., 2023). Para isso, a governança do setor deve evitar que os governos subnacionais se tornem agentes de bloqueio.

Na região, os modelos de distribuição variam entre os países e até evoluíram com o tempo. Na Colômbia, o Sistema Geral de Royalties, criado em 2011, originalmente privilegiava a distribuição de recursos para as jurisdições produtoras, o que mudou com as reformas introduzidas no final dessa década, que privilegiam critérios distributivos. Essa mudança faz parte da tendência de priorizar o componente redistributivo dos royalties na região (Radics et al., 2022).

Algumas características das receitas de royalties geralmente representam outros desafios de governança. Em primeiro lugar, são rendas geradas sem necessidade de cobrar impostos à população e, portanto, podem reduzir o esforço fiscal e a prestação de contas dos governantes aos cidadãos. Nesse sentido, a preocupação é semelhante à alta dependência das transferências intergovernamentais das receitas dos governos subnacionais. A esse respeito, estudos em jurisdições locais no Brasil e na Colômbia mostram que os recursos provenientes de royalties têm um impacto limitado sobre a qualidade dos serviços públicos e o bem-estar da população (Ferraz e Monteiro, 2012; Martínez, 2023), enquanto no caso do Brasil, as jurisdições aumentam seu esforço fiscal devido à redução nos valores que recebem de transferências (Ferraz et al. 2024).

A volatilidade dos preços e a natureza não renovável dos hidrocarbonetos e minerais fizeram com que as transferências de royalties ficassem condicionadas a gastos de investimento

Outra característica relevante desse tipo de receita é a alta volatilidade dos preços internacionais de hidrocarbonetos e minerais, o que implica desafios para a estabilidade das finanças públicas subnacionais. A volatilidade dos preços, somada à natureza não renovável dos hidrocarbonetos e minerais, deu origem a uma discussão sobre o destino do gasto dos recursos provenientes dos royalties. Uma preocupação a esse respeito é o seu uso para financiar gasto corrente, principalmente quando isso resulta em níveis de gasto que não são sustentáveis diante de quedas nos preços internacionais ou na disponibilidade de recursos naturais. Em resposta a essa preocupação, as transferências de royalties frequentemente são condicionadas a gastos de investimento. Embora esses arranjos tenham uma lógica clara, eles são imperfeitos. Por um lado, ao receber royalties condicionados ao investimento, as jurisdições podem deslocar recursos que teriam utilizado com



A Assembleia da Ilha de Neves é o único governo local em São Cristóvão e Neves.

gasto de capital para gasto corrente, de modo que este último poderia aumentar de qualquer forma. Mas, além disso, o gasto de investimento também pode se tornar mais volátil. O ideal, portanto, é que qualquer sistema de distribuição de royalties seja complementado pela criação de fundos de estabilização para evitar grandes saltos na disponibilidade de recursos.

Como melhorar os sistemas de transferências?

Os sistemas de transferências na região enfrentam um triplo desafio em termos da forma como os recursos são distribuídos: garantir o financiamento dos serviços e tarefas que foram descentralizados, reduzir a desigualdade nas receitas das jurisdições e, ao mesmo tempo, não desestimular os esforços fiscais e o desenvolvimento das capacidades administrativas e de arrecadação de impostos dos governos regionais e locais.

Nesse sentido, uma crítica frequente é a falta de esquemas com objetivos explícitos de equalização fiscal (Miranda et al., 2017). Em sua forma mais abrangente, as transferências de equalização visam preencher a lacuna fiscal entre a capacidade de arrecadação e as necessidades de gastos das jurisdições. Como o critério de distribuição não depende da arrecadação efetiva, mas da capacidade de arrecadação, um projeto adequado desses sistemas mantém intactos os incentivos das administrações para arrecadar suas próprias receitas e, ao mesmo tempo, contribui para um acesso mais equitativo aos serviços públicos. Há muitas experiências promissoras de tais esquemas nos países da OCDE. No entanto, sua implementação é muito desafiadora, pois requer estimativas quantitativas das capacidades de arrecadação e das necessidades de gasto de cada jurisdição. Essa tarefa é exigente em termos de dados para alimentar os cálculos e requer o desenvolvimento de capacidades que atualmente não existem na maioria nas instituições de gestão orçamentária dos países. Outro desafio desses mecanismos é que as fórmulas de alocação resultantes são geralmente complexas, por isso é importante alcançar um alto nível de adesão das partes para evitar disputas sobre sua aplicação (Dougherty et al., 2024; Lago et al., 2024).

Outro tipo de arranjo que pode ser utilizado para melhorar os incentivos para as jurisdições que recebem transferências são os esquemas baseados em desempenho, ou seja, transferências que recompensam as administrações subnacionais pelo progresso em indicadores predefinidos. Os objetivos de política que merecem recompensa podem ser diversos e não se referem necessariamente à arrecadação própria; o valor desses mecanismos é que eles podem incentivar o uso eficiente dos recursos pelos governos subnacionais. Semelhantes aos esquemas de equalização fiscal descritos acima, a implementação tem os desafios de exigir muitos dados e de ser suscetível à manipulação de medições (Dougherty et al., 2024).

Os esquemas baseados em desempenho recompensam as administrações subnacionais pelo progresso em indicadores predefinidos

Na região, não há esquemas de transferência cujo objetivo central seja recompensar o desempenho das jurisdições. No entanto, um quarto dos analisados inclui pelo menos um indicador sobre esforços de gestão. Entre esses, destacam-se as transferências para equidade territorial no Equador, que representam 87% do total de transferências naquele país. Entre os oito critérios de alocação incluídos nesse esquema, quatro estão relacionados ao desempenho dos governos regionais: redução do índice de pobreza por necessidades básicas insatisfeitas (NBI), arrecadação fiscal em relação ao potencial fiscal, gasto corrente como proporção das receitas totais e cumprimento das metas de

seus planos de desenvolvimento e planejamento territorial. Outros esquemas na Guatemala, México e Colômbia incluem critérios que recompensam o esforço fiscal das jurisdições para gerar suas próprias receitas. Por enquanto, faltam estudos quantitativos sobre os resultados alcançados por esses arranjos, mas eles podem ser muito valiosos para uma melhor compreensão de suas possibilidades.

A criação de fundos que acumulam recursos durante períodos de crescimento para serem utilizados em períodos de desaceleração pode aliviar o viés pró-cíclico das transferências

Um desafio adicional para as finanças públicas subnacionais está relacionado às flutuações cíclicas e à falta de previsibilidade das receitas. A arrecadação fiscal é pró-cíclica, tanto em nível nacional quanto subnacional, porque as bases tributárias aumentam com a atividade econômica. Portanto, embora os esquemas de transferência não sejam a única causa da tendência pró-cíclica das finanças subnacionais, podem agravá-la (Sánchez, 2013; Bousquet et al., 2015; Ter-Minassian e Jiménez, 2016).

As receitas provenientes da exploração de recursos naturais também introduzem forte volatilidade nos locais onde desempenham um papel importante, com a ressalva de que os movimentos nessas receitas estão menos relacionados com a economia e a arrecadação local, e mais relacionados com os preços internacionais.

Uma alternativa para reduzir o viés pró-cíclico das transferências é a utilização de fundos que acumulam recursos durante os períodos de crescimento econômico para serem utilizados durante os períodos de retração econômica. Porém, esse tipo de instrumento é escasso. Entre as exceções está o Fundo de Estabilização das Receitas das Entidades Federais no México, que visa compensar as quedas nas participações que os governos regionais têm nas receitas do governo nacional causadas por uma redução na atividade econômica ou nas receitas do petróleo. Esse fundo é financiado principalmente por meio de excedentes em relação ao que está orçamentado nas receitas do governo nacional, especialmente nas receitas do petróleo, e é ativado quando as transferências através de coparticipações são inferiores às contempladas no orçamento anual da nação (CIEP, 2023).

Um caso semelhante é o dos fundos nacionais que transferem recursos para governos subnacionais para lidar com os danos causados por desastres naturais. Nesse sentido, a experiência do Fundo de Desastres Naturais do México (FONDEN) pode ser útil. Em operação entre 1999 e 2018, o projeto do FONDEN caracterizou-se, em primeiro lugar, pelo uso de regras de alocação de recursos (principalmente índices de condições climáticas extremas), avaliação de danos e controle de gastos. Em segundo lugar, o fundo foi financiado por meio da acumulação de recursos alocados no orçamento federal, da contratação de resseguros para excesso de perdas e da emissão de títulos de catástrofe. As evidências mostram que, em comparação com os fundos discricionários, o FONDEN foi mais eficaz no apoio aos esforços de reconstrução e na redução da mortalidade nas áreas afetadas, em parte devido à sua velocidade de resposta e à capacidade de evitar fugas de gastos (Del Valle et al., 2020 e Del Valle, 2024).

A reforma dos sistemas de transferências envolve a resolução de desafios técnicos e políticos

A criação e o fortalecimento de fundos de transferências anticíclicas constituem uma área importante. Nos países sem espaço fiscal para aumentar a arrecadação nacional ou alocar mais recursos para sistemas de transferência, a formação desses fundos exigirá encontrar um equilíbrio entre a oferta de valores mínimos de transferência garantidos e a alocação de uma parte dos recursos atuais para a acumulação de reservas, e provavelmente precisará de um investimento inicial adicional dos governos nacionais.

Como mostram os parágrafos anteriores, qualquer reforma dos sistemas de transferência envolve desafios técnicos importantes, em termos de sistematização de dados, desenvolvimento de capacidades e monitoramento dos objetivos dos esquemas. Mas, além disso, é importante reconhecer que os desafios políticos podem ser ainda maiores, porque a alteração das condições dos sistemas de transferências gera tensões entre os atores envolvidos. Por exemplo, qualquer reforma que busque alterar os critérios ou parâmetros de distribuição das transferências, mantendo os valores globais, gerará jurisdições perdedoras em relação ao *status quo*, e certamente haverá oposição. Por sua vez, as reformas que alteram os valores globais ou a discricionariedade na distribuição tendem a provocar tensões entre os governos nacionais e subnacionais. Portanto, essa é uma área em que as mudanças tendem a exigir um trabalho político e técnico intenso e de alto nível, a fim de obter um consenso suficientemente amplo para que os esquemas sejam eficazes e duradouros.



Sede do governo da Cidade do México.

Gestão de serviços tarifados e cooperação interjurisdicional

- Distribuição de responsabilidades entre níveis de governo na prestação de serviços tarifados
- Capacidades locais para regulação e modernização de sistemas de ônibus
- Desafios dos governos subnacionais na prestação de serviços de água e saneamento
- Mecanismos de coordenação interjurisdicional e governança metropolitana na região

6

Mensagens-chave

1 Os governos regionais e, principalmente, os governos locais têm várias funções na prestação de serviços tarifados. No transporte urbano, desempenham um papel importante na regulação e no planejamento; na água e no saneamento, eles estão envolvidos na prestação direta.

2 Nas cidades da América Latina e do Caribe houve progresso na formalização do transporte público, especialmente nas maiores. A chave para essa mudança foi o desenvolvimento institucional das autoridades locais. O sucesso precisa ser consolidado e estendido a outras cidades.

3 Em muitos países, o setor de água e saneamento é fragmentado em uma grande quantidade de operadores, incluindo as administrações públicas locais. Pode haver ganhos de eficiência com a consolidação dos serviços e o uso de organizações mais autônomas para a prestação.

4 A sustentabilidade financeira das operações continua sendo um desafio em todos os serviços. É preciso aprimorar a capacidade de direcionar subsídios e garantir mais transparência nos esquemas de financiamento e nos custos dos serviços.

5 A incerteza regulatória sobre qual nível de governo detém a autoridade sobre um serviço compromete a qualidade da sua prestação. Os marcos regulatórios devem definir claramente as responsabilidades e os mecanismos para a delegação de operações.

6 As autoridades metropolitanas são pouco desenvolvidas na região. É importante fortalecê-las, assim como outros mecanismos de coordenação interjurisdicional, para responder aos desafios criados pela fragmentação administrativa.

7 Quando a coordenação for necessária para mitigar as externalidades, ela deve ser promovida nos níveis centrais. As evidências sobre o potencial das autoridades de bacia hidrográfica são positivas, mas em muitos países elas não têm poder suficiente.

Gestão de serviços tarifados e cooperação interjurisdicional[1]

Introdução

Os serviços públicos tarifados são serviços essenciais prestados à população mediante o pagamento de uma tarifa e incluem, entre outros, água e saneamento, eletricidade ou transporte urbano. Seu nível de cobertura e qualidade têm um impacto direto no bem-estar da população e estão vinculados ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os governos subnacionais têm uma grande influência na prestação e governança de alguns desses serviços, entre os quais se destacam os dois que são o foco deste capítulo: transporte urbano e água e saneamento. Como os desafios que os governos subnacionais enfrentam para melhorar a prestação variam por setor, uma discussão específica é dedicada a cada um deles[2].

No caso do transporte público, o foco está na modernização dos serviços de ônibus, devido à sua importância central nos sistemas de mobilidade urbana. Essa é uma dimensão em que houve progresso nas últimas duas décadas, especialmente nas maiores cidades da região. No entanto, a tendência de aumento da motorização privada continuou. Para neutralizá-la, o processo de modernização dos sistemas de ônibus precisa ser aprofundado e generalizado.

Enquanto isso, no setor de água e saneamento, foram alcançados altos níveis de acesso à água potável. No entanto, ainda persistem déficits de qualidade e lacunas significativas no saneamento. Além disso, as mudanças climáticas representam um desafio crescente de adaptação devido ao estresse hídrico causado por variações nos padrões de precipitação. Diante desse cenário, o objetivo dos governos subnacionais – e o foco do capítulo – é adotar modelos de prestação que permitam maior eficiência para atender às melhorias necessárias.

1 Este capítulo foi elaborado por Guillermo Alves e Gustavo Fajardo, com a assistência de Pilar Toyos.

2 A gestão de resíduos sólidos é outro serviço pelo qual os governos subnacionais geralmente têm responsabilidades. No entanto, recebe menos atenção no capítulo porque sua governança é comparativamente menos complexa e porque os dados para seu estudo são ainda mais limitados do que nos outros setores.

Um aspecto transversal à gestão de serviços tarifários pelos governos subnacionais é a importância dos mecanismos de coordenação interjurisdicional. A coordenação é essencial por duas razões. A primeira é que a escala ideal de prestação de serviços pode ser maior do que a escala das jurisdições responsáveis, especialmente devido à grande heterogeneidade de extensões territoriais e populacionais que existe entre unidades subnacionais (conforme mostrado no capítulo 1). Portanto, é importante que existam canais que permitam que as jurisdições façam parcerias entre si ou deleguem aspectos da prestação de serviços a organizações de maior escala. A segunda razão tem a ver com as externalidades que frequentemente surgem – por exemplo, a poluição a jusante de um rio quando as águas residuais são descarregadas – e cuja correção exige instâncias de governança intergovernamental.

A importância da coordenação é especialmente notável nas áreas metropolitanas. Como já foi mostrado neste relatório, a América Latina e o Caribe é uma região altamente urbanizada e uma elevada porcentagem da população vive em grandes cidades. Essas cidades geralmente são fragmentadas administrativamente, com várias jurisdições compartilhando o mesmo corpo urbano. Para superar esse desafio e atender com eficiência às necessidades da cidade, é necessário coordenar a organização dos serviços públicos, entre os quais se destaca o transporte.

A cooperação entre jurisdições subnacionais não se limita às instâncias formais do governo, mas também significa criar espaços para a discussão de agendas comuns e aprendizado mútuo. A importância desses fóruns manifesta-se na existência de redes e associações, especialmente de governos locais, em quase todos os países e internacionalmente.

O papel dos governos subnacionais no fornecimento de água e saneamento e transporte público urbano

As seções seguintes deste capítulo analisam como os governos subnacionais podem melhorar a prestação de serviços de transporte urbano e água e saneamento. Para contextualizar essa discussão, é importante primeiro estabelecer o papel que esses governos assumiram nos dois setores mencionados.

A atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo pela prestação de serviços tarifários está associada ao escopo territorial da infraestrutura em cada caso. O transporte urbano e a gestão de resíduos são responsabilidades eminentemente locais. Por outro lado, os setores com redes de infraestrutura interconectadas em todo o território, como a eletricidade, o gás ou as telecomunicações, favorecem a centralização da governança em nível nacional e deixam um papel muito limitado para os governos locais e regionais. No caso da água e do saneamento, a situação é mais ambígua. É possível descentralizar as operações para o nível local porque as infraestruturas do setor não estão conectadas em todo o território. No entanto, a concentração em grandes operadores pode significar economias de escala na gestão de insumos e recursos técnicos ou humanos.

Na região, o nível de governo responsável pelos serviços de água e saneamento varia significativamente entre os países e ao longo do tempo[1]. Parte da descentralização das décadas de 1980 e 1990 (vide capítulo 2) estava relacionada a um aumento das atribuições dos governos subnacionais no que diz respeito a esses serviços na Colômbia, Equador, El Salvador ou Peru, entre outros. As informações coletadas em 22 países da região mostram que o cenário atual apresenta um padrão muito semelhante ao que foi visto nos capítulos anteriores para outros setores: descentralização de atribuições nos países federais e maiores, e autoridade centralizada

1 Embora os serviços de água e saneamento possam ser prestados separadamente em alguns casos, as grandes complementaridades entre os dois significam que são normalmente fornecidos e regulados em conjunto.

nos países unitários e menores. Nos casos em que houve descentralização, geralmente ocorreu em nível local[2]. Vale observar que, em quase todos os países, os órgãos reguladores do setor permanecem no âmbito nacional, com exceção da Argentina e do Brasil, onde há órgãos reguladores regionais, e o que se delega é a responsabilidade pelo fornecimento.

A atribuição de responsabilidades pela prestação de serviços tarifários varia conforme o escopo territorial das infraestruturas envolvidas, com diferentes implicações para a governança em cada setor

O setor público, tanto nacional quanto subnacional, dependendo do país, tem predominado como prestador de serviços de água e saneamento, em vez de delegar a tarefa a entidades privadas. Embora tenha havido ondas de reforma nas últimas décadas para introduzir a participação de atores privados, posteriormente elas foram parcialmente revertidas por meio da reestatização de empresas. Bolívia, Equador e Uruguai chegaram a proibir a participação do capital privado no setor. Na direção oposta está o Chile, cujo modelo é baseado em operadores privados. Em um ponto intermediário estão outros países nos quais coexistem operadores de natureza jurídica diferente. Duas características do setor de água e saneamento podem ajudar a explicar a elevada participação pública na prestação. Primeiro, sua condição de monopólio natural, devido à infraestrutura de rede com a qual o serviço é prestado. Segundo, o fato de que o acesso ao serviço é considerado um direito básico da população e sua universalização é um importante objetivo político.

No transporte urbano, os governos locais e, às vezes, regionais têm as principais responsabilidades, pois são sistemas específicos de cada cidade. O transporte urbano pode ser dividido em diferentes modalidades. Por um lado, há sistemas ferroviários e de infraestruturas complexas, como trens, metrôs ou teleféricos. Esses sistemas são fornecidos por meio de redes de infraestrutura que devem ser integradas em um único operador e, na maioria dos casos, essa operação é realizada por empresas públicas. É o caso, por exemplo, de 15 dos 22 sistemas de metrô da região. Essas modalidades são quase exclusivas das grandes cidades: por exemplo, 93% dos 1.200 km de trilhos de metrô da região estão concentrados em cidades com mais de 2 milhões de habitantes.

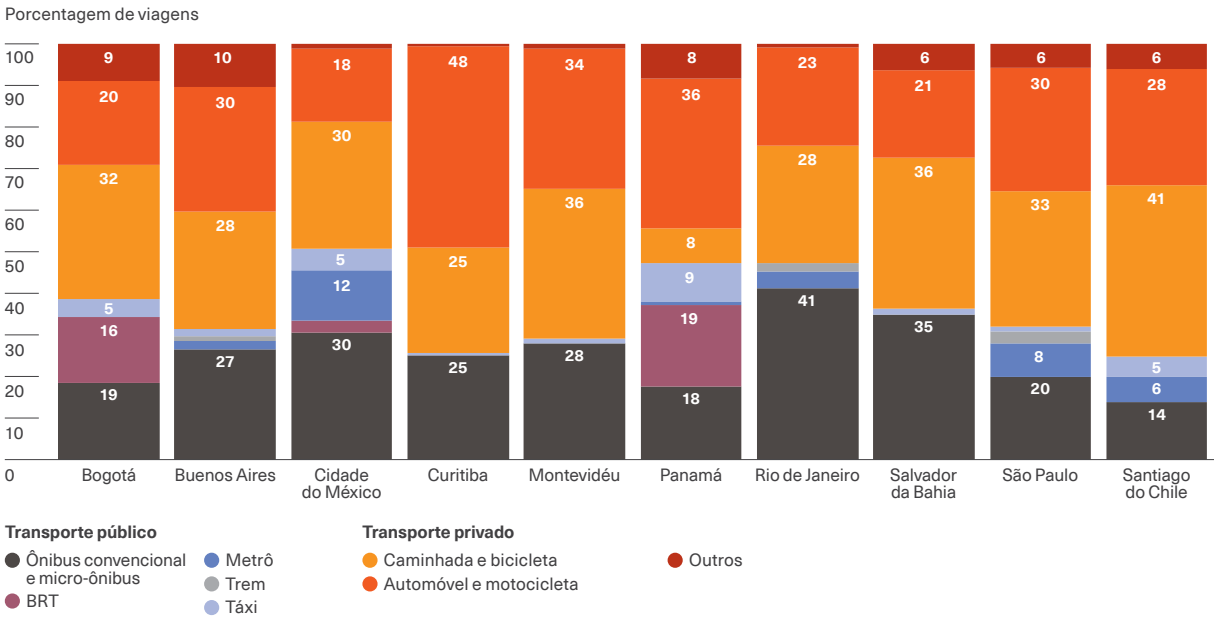
Por outro lado, os ônibus estão presentes em todas as cidades médias e grandes e são o modo pelo qual a maioria das viagens é feita, mesmo naquelas onde existem outros modos de transporte. Nas dez cidades com informações de divisão modal no Observatório de Mobilidade Urbana, a combinação de ônibus convencionais e de trânsito rápido (BRT, na sigla em inglês) representa uma porcentagem maior de viagens do que qualquer outro sistema de transporte público (gráfico 6.1). Devido a essa preponderância, os sistemas de ônibus serão o foco da discussão na seção seguinte.

Ao contrário do que ocorre no setor de água e saneamento, neste subsetor os governos subnacionais assumiram fundamentalmente funções de regulação e planejamento, participando muito pouco na prestação direta. Isso é evidenciado por um levantamento dos serviços de transporte em uma amostra de 46 cidades, que inclui todas as capitais da região mais um conjunto adicional de grandes cidades. O gráfico 6.2 ilustra o tipo de prestação majoritária de cada serviço nessa amostra[3]: a prestação privada predomina nos sistemas de ônibus, enquanto há mais participação pública nos outros modos.

2 A responsabilidade pela prestação de água e saneamento é dos governos nacionais de Barbados, Belize, Chile, Costa Rica, El Salvador, Haiti, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Uruguai; dos governos locais da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Peru e Venezuela; e dos governos regionais na Argentina e na República Dominicana.

3 O tipo de prestação predominante não é necessariamente o único existente. Por exemplo, em Bogotá, predominam os operadores privados de ônibus, mas algumas linhas do sistema da cidade são atendidas pela La Rolita em Bogotá, que é uma empresa pública.

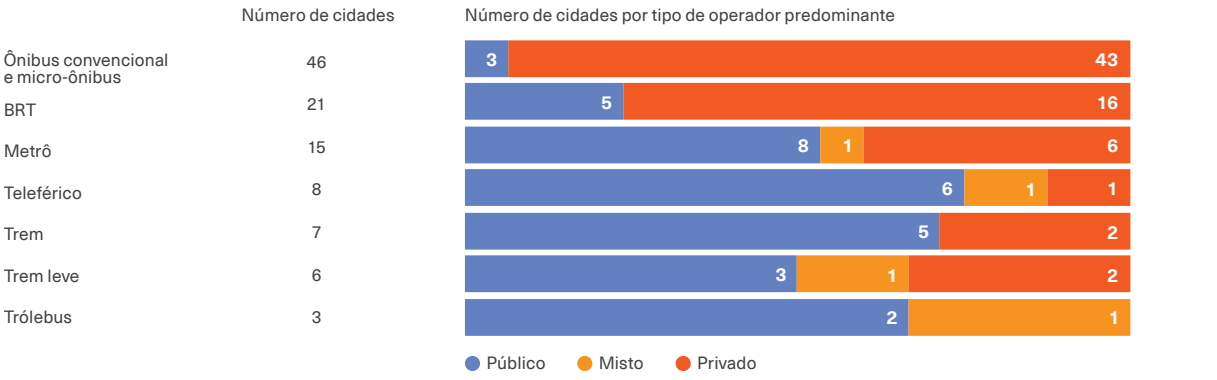
Gráfico 6.1
Distribuição de modos de transporte em cidades selecionadas



Nota: O gráfico apresenta a distribuição percentual das viagens feitas por modo de transporte em cidades selecionadas. Os dados provêm das pesquisas de origem-destino das cidades processadas pelo Observatório de Mobilidade Urbana (OMU) do CAF e do BID. A categoria "caminhada e bicicleta" inclui viagens feitas por patinetes elétricos. A categoria "outros" abrange teleférico, transporte escolar, viagens em ônibus fretado e transporte informal, entre outros. O apêndice deste capítulo, disponível na edição on-line do RED, contém mais detalhes sobre os modos incluídos na categoria "outros".

Fonte: Elaboração própria com base no OMU (2024).

Gráfico 6.2
Tipo predominante de operador por modo de transporte nas grandes cidades da região



Nota: O gráfico mostra os modos de transporte público de passageiros disponíveis em 2024 nas grandes cidades da América Latina e do Caribe. No total, foram analisadas 46 cidades, incluindo todas as capitais da região e municípios com mais de 1,5 milhão de habitantes (com uma restrição de até 5 municípios adicionais por país). A lista completa de cidades está no apêndice deste capítulo, disponível na edição on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base nos sites das secretarias de Mobilidade e Transporte das cidades analisadas.

Essa função de planejamento e regulação dos sistemas de ônibus é essencial porque se trata de uma atividade que gera muitas externalidades positivas e negativas. Na ausência de capacidades para exercer essas funções, a oferta espontânea de serviços de transporte nas cidades resulta em um serviço de baixa qualidade. Por isso, o desenvolvimento dessas capacidades é fundamental para que os governos subnacionais cumpram suas atribuições.

Capacidades para o planejamento e regulação dos sistemas de ônibus

As cidades da América Latina e do Caribe continuam enfrentando altas taxas de informalidade e semiformalidade nos serviços de ônibus. Estimativas para cidades como Bogotá, Cidade do México, Cidade do Panamá, Guadalajara ou Lima indicam que entre 30% e 50% das viagens são informais (Tun et al., 2020). Apesar de sua flexibilidade e rápida adaptação à demanda, características que beneficiam os usuários, o transporte informal apresenta custos significativos. Esses custos incluem desconforto e insegurança nos veículos, competição acirrada entre motoristas por passageiros — resultando em congestionamentos e riscos de acidentes — e altos níveis de poluição.

A modernização do setor para transformar a oferta informal em serviços formais é um processo complexo e progressivo. Entre as muitas mudanças envolvidas nessa transformação, três elementos se destacam. O primeiro é a formalização comercial dos operadores, consolidando proprietários individuais e cooperativas com pouca institucionalidade em empresas de transporte. Isso facilita o desenvolvimento de relações contratuais com as autoridades. A segunda é a definição e o cumprimento dos padrões de qualidade da frota e do serviço. A terceira é a consolidação das finanças, ou seja, a centralização das receitas geradas pelo sistema e a remuneração dos prestadores com base em fórmulas contratuais, em vez de permitir a cobrança direta dos usuários. Isso é essencial para desestimular a concorrência entre os motoristas.

O desenvolvimento de capacidades das autoridades locais em matéria de transporte é fundamental para articular esse processo de transformação. Nos sistemas tradicionais, baseados na informalidade e pouco regulados, as autoridades se limitam a tarefas básicas, como autorizar permissões de rota para operadores individuais. Nos sistemas modernos, as autoridades desempenham um papel muito mais ativo. Entre as tarefas a realizar estão a elaboração de contratos que especificam parâmetros de serviço; a seleção de operadores, de preferência por meio de processos competitivos; o monitoramento do cumprimento da qualidade dos veículos e das condições de serviço estabelecidas nos contratos; a implementação de plataformas centralizadas de arrecadação; o planejamento de rotas; e a definição dos investimentos necessários.

O desenvolvimento de capacidades das autoridades locais é fundamental para articular a modernização do transporte urbano

Esse desenvolvimento de capacidades exige um investimento significativo do governo em recursos humanos e técnicos, e mesmo na criação de novos órgãos para assumir as tarefas acima descritas. Além disso, muitas vezes são necessários investimentos simultâneos em infraestrutura para acompanhar as reformas institucionais. Em particular, os corredores BRT ganharam grande popularidade nas cidades da região e foram usados para reorganizar os sistemas de ônibus e avançar na sua formalização. Exemplos dessa abordagem são Bogotá, Cidade do México, Lima, Quito ou Santiago do Chile, entre outros (Tun et al., 2020). As evidências sobre os efeitos dos BRTs na qualidade dos serviços e no desenvolvimento da cidade são apresentadas no quadro 6.1.

Quadro 6.1
Eficácia dos BRTs

Existem corredores BRT em 21 das 46 cidades pesquisadas na região, conforme mostrado no gráfico 6.2, embora haja uma enorme variedade entre eles em termos de extensão, características e operação. Os casos mais emblemáticos são os de Curitiba, onde o BRT começou a operar na década de 1970, e especialmente o TransMilenio de Bogotá, iniciado em 2000.

Há resultados positivos quanto à sua eficácia. González e Silva (2024), utilizando dados de 665 linhas de ônibus em Santiago do Chile entre 2016 e 2019, constatam que os corredores BRT aumentam as velocidades, especialmente nos horários de pico. Em contrapartida, as faixas exclusivas para ônibus (adjacentes às faixas de tráfego para veículos particulares) não geram ganhos de velocidade, mesmo quando possuem câmeras de monitoramento. Por sua vez, Tsivanidis (2023) aponta que melhorias nos sistemas de transporte resultam em ganhos de bem-estar que vão além do tempo de viagem economizado e propõe um modelo aplicado em Bogotá, com o qual mostra que o TransMilenio contribuiu para o crescimento do PIB e da população de Bogotá entre 2000 e 2026.

O caso de Bogotá exemplifica o papel das reformas institucionais. Lá, juntamente com a implementação dos primeiros corredores do TransMilenio, foi criada uma empresa pública homônima para ser responsável pela gestão e administração do sistema, que incluía as tarefas descritas: definir rotas, paradas e frequências; fazer licitações para prestadores privados e administrar os contratos com eles; monitorar o cumprimento e o nível de serviço. Em um nível superior, a Secretaria Distrital de Mobilidade, responsável, no antigo sistema, pela emissão de permissões de rota, encarrega-se do aspecto mais estratégico do planejamento e da criação de leis de mobilidade. Em um nível inferior, há mais de uma dezena de operadores privados de ônibus, cada um deles operando várias rotas. Embora as primeiras fases tenham sido bem-sucedidas, o processo enfrentou desafios para alcançar a implementação de um sistema integrado (Barbero, 2019).

O avanço da transição energética acrescenta uma demanda adicional de investimentos para os sistemas de ônibus (Álvarez et al., 2024). Embora os custos da mobilidade elétrica tenham diminuído nos últimos anos (graças, entre outras coisas, à queda dos preços das baterias), a eletrificação das frotas de transporte público ainda representa um desafio em termos de financiamento da substituição de veículos, dado o importante investimento inicial envolvido. De acordo com a plataforma digital ebusradar.org, em 2024, já havia mais de 6.000 ônibus elétricos em cidades da região, com Santiago do Chile e Bogotá como líderes regionais. No caso de Santiago, a separação da propriedade dos ônibus elétricos de sua operação foi fundamental para superar o desafio do financiamento (Becerra e Galarza, 2022).

Na Cidade do México, também houve uma reforma semelhante com a criação do Metrobús, órgão responsável pela gestão do sistema de corredores BRT da cidade. Uma diferença em relação ao caso de Bogotá é a presença de outras modalidades além do ônibus, que mobilizam um número significativo de passageiros e estão sob gestão própria: o Sistema de Transporte Coletivo (STC) para a ferrovia e o Sistema de Transporte Elétrico (STE) para trens leves e trólebus. Nesses casos, é importante que existam instâncias de coordenação tanto para os aspectos estratégicos quanto operacionais, incluindo mecanismos de compensação para integrar os sistemas de pagamento e as tarifas.

Ação CAF.
Escaneie o QR para saber mais sobre o impacto dos projetos do CAF na mobilidade urbana.

Em municípios menores, as reformas devem ser adaptadas à sua própria escala. Do ponto de vista institucional, a governança geralmente requer menos camadas. Mas, mesmo nesse caso, é importante desenvolver dependência de governo especificamente dedicadas à gestão do sistema de transporte (de preferência separadas, por exemplo, dos departamentos de trânsito, segurança pública etc.) e fortalecer as capacidades em suas funções centrais: planejamento dos parâmetros de funcionamento do sistema, acompanhamento dos indicadores de desempenho e administração de contratos e concessões com os operadores. Ao mesmo tempo, a escala de muitas cidades médias e pequenas não justifica os corredores BRT, portanto, as reformas institucionais devem ser feitas sem essa transformação da infraestrutura. Mesmo assim, outros tipos de investimentos associados à operação são importantes para acompanhar as mudanças de governança e torná-las mais sustentáveis, incluindo melhorias no sistema de estações e paradas.

O uso da tecnologia para a modernização

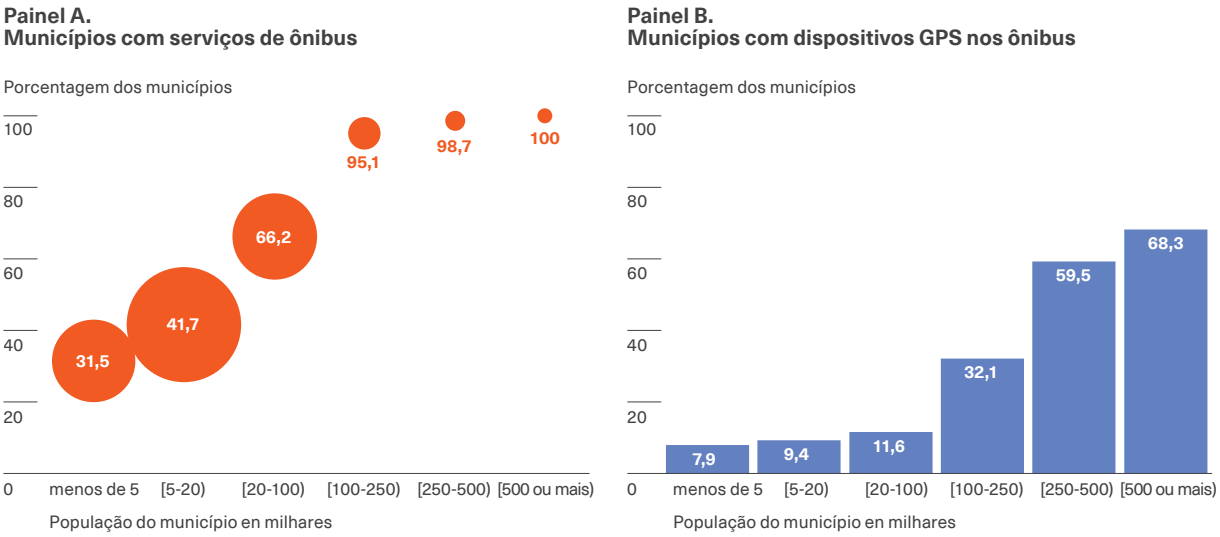
A incorporação de tecnologia no serviço de transporte público permite algumas das mudanças buscadas com a modernização do setor. Duas ferramentas se destacam. A primeira é o equipamento de geolocalização (GPS). O rastreamento em tempo real dos veículos permite a construção de indicadores de desempenho dos operadores (por exemplo, quilômetros percorridos ou horas de serviço ativo) para avaliar o cumprimento dos acordos contratuais. A geolocalização também permite o desenvolvimento de sistemas de controle de frotas para solucionar deficiências em tempo real e alimentar sistemas de informação sobre chegadas e rotas para os usuários (por exemplo, em telas de informações nas paradas ou aplicativos móveis). Oitenta por cento dos municípios brasileiros com mais de um milhão de habitantes relatam ter dispositivos GPS em seus ônibus, mas essa média diminui nos municípios menores (gráfico 6.3).

A outra ferramenta essencial são as plataformas de pagamento eletrônico da passagem. O pagamento em dinheiro é uma característica típica dos serviços informais que, ao permitir aos prestadores individuais a cobrança direta das passagens aos usuários, incentiva a concorrência entre os operadores na rota, com efeitos negativos sobre a qualidade do serviço. Geralmente é necessária alguma forma de pagamento eletrônico para eliminar esse comportamento. Outra vantagem do pagamento eletrônico é a possibilidade de integração de passagens, mesmo entre diferentes subsistemas. Obviamente, a integração de bilhetes e tarifas também envolve coordenação institucional. Por exemplo, quando há diferentes entidades ou empresas gerenciando diferentes subsistemas, deve haver um canal para fazer as respectivas compensações de receita. Em cerca de metade das cidades pesquisadas, os sistemas de ônibus convencionais ainda não aceitam formas de pagamento eletrônico. Em contrapartida, nos ônibus BRT e em outros modos de transporte (que só estão presentes em parte das cidades), essa é a norma, principalmente por meio de cartões recarregáveis e, em menor medida, por meio de códigos QR ou cartões bancários (tabela 6.1).

Uma consequência adicional dos sistemas de pagamento eletrônico é que eles facilitam a gestão consolidada das finanças do sistema, canalizando as receitas operacionais para fundos centralizados. Essa gestão consolidada ajuda na implementação de subsídios cruzados entre rotas ou na aplicação de tarifas diferenciadas entre tipos de usuários, horários ou zonas geográficas. Além disso, fornece informações sobre o nível de uso e as receitas operacionais geradas pelo sistema de transporte de forma global, o que é importante para relacioná-las aos custos e para calcular as tarifas técnicas, que são aquelas que permitiriam cobrir os custos do sistema, incluindo a amortização de unidades e as despesas de investimento.

Obviamente, as tarifas técnicas não se traduzem necessariamente no que os usuários pagam. A política tarifária também depende de fatores que vão além dos custos de operação dos sistemas.

Gráfico 6.3
Presença de ônibus e uso de GPS para rastreamento nos municípios do Brasil por tamanho da população



Nota: O gráfico caracteriza a situação do transporte de passageiros por ônibus em 2020. O painel A apresenta a porcentagem de municípios que declararam contar com serviço de ônibus (incluindo aqueles onde operam ônibus intermunicipais), de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), classificados por faixas populacionais. O tamanho das bolhas corresponde ao número de municípios por faixa. O painel B mostra a proporção de municípios que informaram ter dispositivos GPS nos veículos em relação ao total que informou ter ônibus em operação, por faixas populacionais.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE (2019, 2020).

Tabela 6.1
Disponibilidade de meios de pagamento eletrônico por modo de transporte

	Número de cidades por modo	Porcentagem de cidades com meios de pagamento		
		Tarjeta recargable	QR	Cartão bancário
Ônibus	46	47,8	10,9	8,7
BRT	21	95,2	33,3	19,0
Metrô	15	100,0	66,7	46,7
Teleférico	8	87,5	12,5	12,5
Trem	7	85,7	14,3	14,3
Trem leve	6	100,0	33,3	0,0
Trólebus	3	100,0	33,3	33,3

Nota: A tabela apresenta os meios de pagamento eletrônico disponíveis no transporte público de passageiros em grandes cidades da América Latina e do Caribe em 2024. No total, foram analisadas 46 cidades, incluindo todas as capitais da região e municípios com mais de 1,5 milhão de habitantes (com um limite máximo de 5 municípios adicionais por país). A lista completa de cidades está no apêndice deste capítulo, disponível na edição on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base em sites oficiais de entidades governamentais responsáveis por mobilidade e transporte, dados de oferta de transporte do Moovit (2024), artigos jornalísticos e outras fontes disponíveis on-line.

Política tarifária no transporte

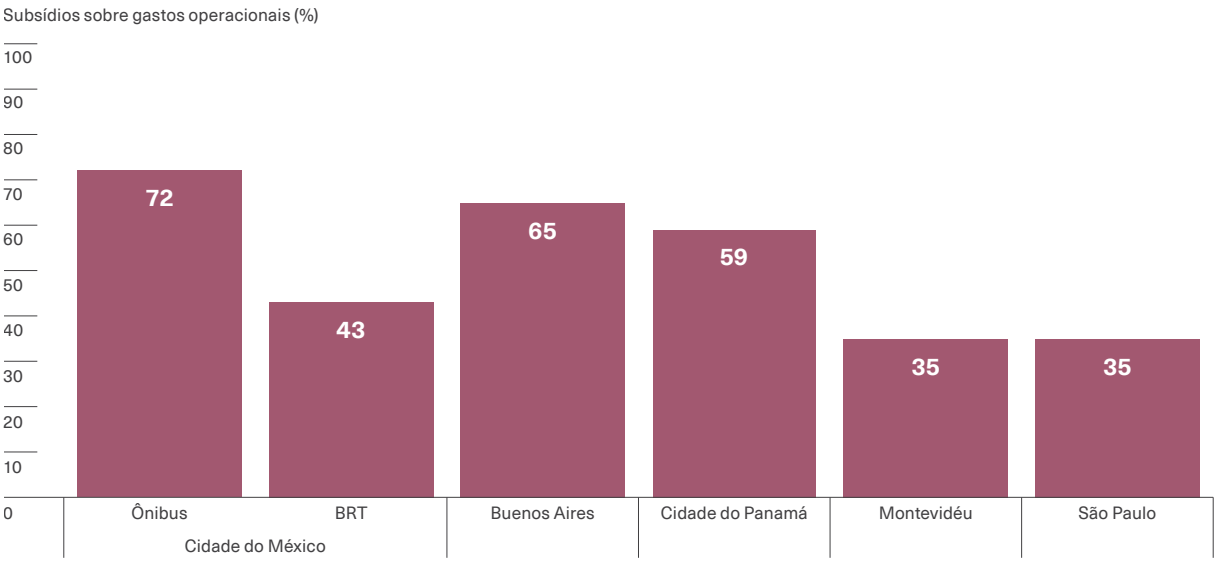
As reformas para modernizar os sistemas de ônibus geram custos por vários motivos. Por um lado, é necessário amortizar os investimentos em infraestrutura, a renovação da frota e a implementação de sistemas de cobrança. Por outro, as despesas operacionais aumentam devido à criação de estruturas institucionais para regular do sistema, à manutenção dos padrões de qualidade da frota e aos custos associados ao cumprimento de regulamentações trabalhistas e ambientais, inexistentes nos serviços informais. Esses custos mais elevados podem comprometer a acessibilidade do serviço para os usuários.

O uso de subsídios é comum em sistemas de ônibus. O gráfico 6.4, elaborado a partir de dados de Rivas et al. (2020), apresenta alguns casos. Seu uso não é exclusivo das cidades da região; também são comuns e de magnitude semelhante em cidades de países de renda mais alta. Os subsídios ao transporte público têm dois objetivos principais: aumentar a acessibilidade para os grupos de renda mais baixa e promover o uso desses meios em vez do transporte privado, que é mais intensivo em externalidades negativas. Dada a natureza desses objetivos, é muito difícil fazer recomendações sobre o nível ideal de subsídios. No entanto, eles podem ter um impacto significativo nos orçamentos públicos, especialmente em governos subnacionais. Portanto, as autoridades precisam equilibrar as políticas de subsídios com a sustentabilidade fiscal.

Para além do nível dos subsídios, aspectos de sua implementação também devem ser levados em conta pelas autoridades.

Em primeiro lugar, deve-se melhorar a capacidade de focalização dos subsídios à demanda, especialmente aqueles destinados a pessoas de baixa renda. Para isso, é necessário investir em mecanismos para identificar corretamente o público-alvo. Contreras et al. (2018) avaliam esquemas desse tipo em Bogotá e Buenos Aires e, para a segunda cidade, constatam que não é progressivo, enquanto para a primeira é, mas com um erro de exclusão de cerca de 30%.

Gráfico 6.4
Subsídios operacionais para o sistema de ônibus em cidades selecionadas em 2019



Fonte: Rivas et al. (2020).



O Distrito Central de Honduras é o governo local com a maior população da América Central.

Em segundo lugar, se essas capacidades de focalização forem melhoradas, o equilíbrio entre os subsídios à oferta e à demanda poderia ser alterado. Atualmente, grande parte dos subsídios é entregue do lado da oferta, sob a forma de transferências para prestadores. Por exemplo, esses subsídios representaram 92% do total no sistema TransMilenio para o período 2016-2019 (Rivas et al., 2020). Embora os subsídios à oferta façam sentido para o objetivo de promover o uso do transporte público, uma recomposição para aumentar a porcentagem dirigida ao lado da demanda atenderia melhor ao objetivo de acessibilidade.

A organização dos governos subnacionais para o fornecimento de água e saneamento

A importância da clareza regulatória

Os marcos regulatórios que descentralizam as responsabilidades no setor da água e saneamento devem atender a duas condições: primeiro, ser taxativos ao nomear as autoridades com decisão sobre a matéria; e segundo, estabelecer mecanismos pelos quais as autoridades possam delegar operações ou fazer parcerias para sua implementação.

A primeira condição é importante para reduzir as fontes de incerteza sobre responsabilidades e sobreposição de funções. Em um estudo recente, Kresch (2020) estima os custos da falta de clareza sobre essas questões no setor de água e saneamento do Brasil. Uma reforma legislativa brasileira em 2005 deu aos municípios a autoridade definitiva nessa área, depois de décadas em que muitos operadores municipais trabalharam sob a ameaça latente de ser expropriados por empresas estaduais, que haviam sido criadas décadas antes com o objetivo de absorver os serviços municipais. O desaparecimento da ameaça de expropriação levou a um aumento nos níveis de investimento desses sistemas para quase o dobro. Dois anos após a reforma, o número de conexões e a extensão da rede dos sistemas municipais aumentaram 6% e 16%, respectivamente, resultando em uma redução da mortalidade infantil.

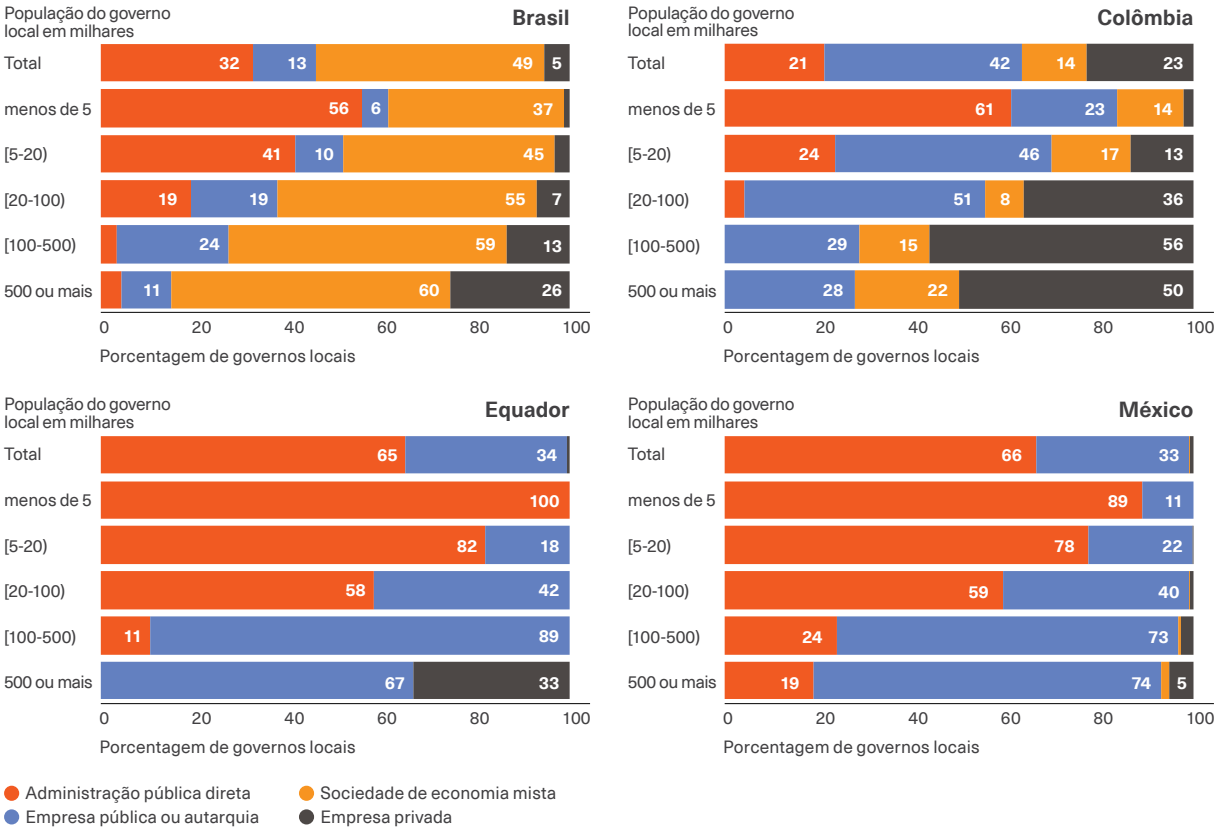
A segunda condição é especialmente relevante quando os governos locais são responsáveis pelo fornecimento, permitindo que escolham a forma mais adequada de prestação do serviço, como a contratação de uma organização supranacional em casos de economias de escala. Em relação a esse ponto, a reforma legislativa brasileira mencionada acima também oferece uma lição. Embora a mesma reforma tenha estabelecido a ferramenta legal (contratos de concessão) por meio da qual os municípios poderiam delegar a prestação de serviços a entidades estaduais, a maioria das operações que eram da esfera municipal permaneceu sob gestão local. Os motivos podem ser diversos; alguns estão associadas à adequação técnica e outros são de natureza mais política. Por exemplo, os habitantes de municípios mais ricos podem preferir não integrar seu prestador de água e saneamento com o de localidades mais pobres, caso prevejam que a mudança pode levar a um aumento de tarifa para aplicar subsídios cruzados. Alguns dados são consistentes com essa explicação: os municípios que, no momento da criação dessas entidades, rejeitaram a integração com os prestadores estaduais tiveram receitas acima da média.

Embora seja difícil determinar com clareza as causas, os diagnósticos existentes apontam que, em muitos países da região, o setor de água e saneamento está muito fragmentado, com um grande número de prestadores de pequena ou média escala (Arias et al., 2019). Isso também está associado a ineficiências operacionais. Rud (2019) destaca que os municípios responsáveis pela prestação geralmente não possuem os recursos e capacidades para prestar um serviço bom e confiável, e aponta os altos níveis de funcionários por conexão na região como evidência de baixa produtividade.

A relação entre escala, tipos de prestador e eficiência

Para complementar as observações da subseção anterior, é importante notar que a escala das operações está fortemente relacionada ao tipo de organização responsável pela prestação. O gráfico 6.5 apresenta a distribuição dos tipos de prestadores de saneamento de acordo com o tamanho dos municípios em quatro países da região. Há diferenças entre eles, como uma maior participação de empresas privadas e mistas na Colômbia e no Brasil do que no Equador (onde é proibida a entrada de capital privado) e no México. No entanto, há um padrão comum a todos: nas localidades menores, as administrações públicas locais, como um departamento de água no governo municipal, desempenham papel central. À medida que o tamanho dos municípios aumenta, os entes autônomos e as empresas (públicas, mistas ou privadas) ganham destaque, chegando a predominar nas grandes cidades.

Gráfico 6.5
Tipo jurídico dos prestadores de saneamento por categoria de população

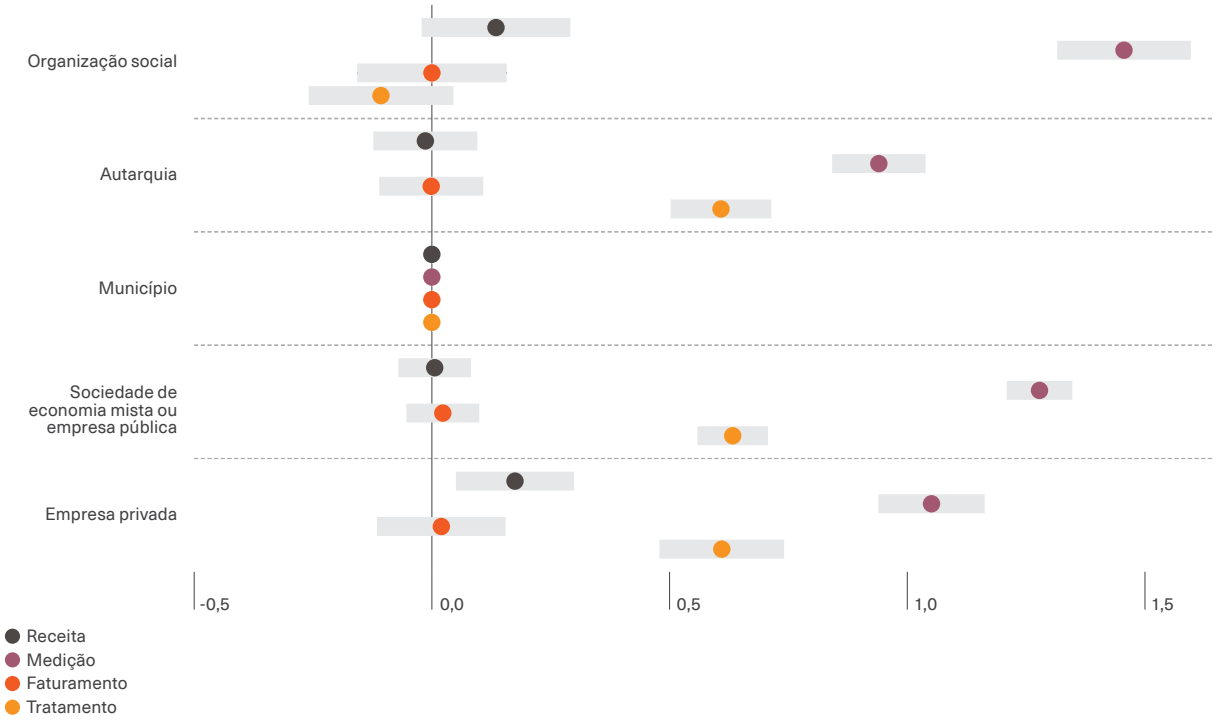


Nota: As barras mostram a distribuição dos tipos de prestadores de saneamento por categoria de população dos governos locais. Estão excluídos os serviços prestados por organizações sociais. Os municípios com mais de um operador são duplicados; aqueles sem informações sobre o prestador ou onde o prestador é uma organização social são omitidos. As categorias populacionais foram construídas a partir da população recenseada por município no ano de referência. O anexo a este capítulo, disponível na edição on-line do RED, inclui a definição do tipo de prestador por país.

Fonte: Elaboração própria com informações de bancos de dados sobre prestadores de serviços de água e saneamento: no Brasil, Ministério das Cidades (2024); no Equador, INEC (2024); na Colômbia, SSPD (2024); e no México, INEGI (2021).

Diante disso, é fundamental analisar as evidências quantitativas sobre a eficiência relativa dos diferentes modelos de prestação. Infelizmente, a tarefa é difícil porque há poucos dados sobre indicadores operacionais do serviço que sejam suficientemente padronizados e abrangentes para fazer comparações. O melhor banco de dados é o do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Brasil. Exercícios de correlação sugerem que os entes autônomos e as empresas (públicas, mistas ou privadas) têm uma maior proporção de conexões com medidor e de água tratada. As empresas privadas também registram melhores níveis de receita em relação às despesas. Dos indicadores analisados, o índice de faturamento é o único em que não são observadas diferenças significativas entre os modelos de prestação (gráfico 6.6).

Gráfico 6.6
Diferença nos indicadores de desempenho entre os tipos de prestadores de água



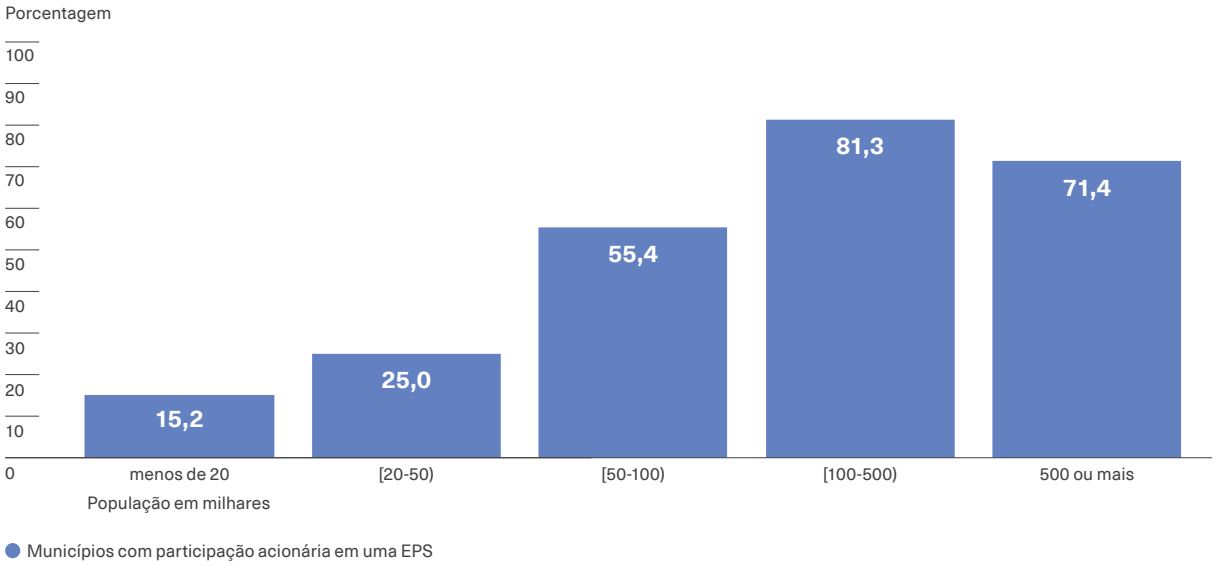
Nota: Para cada indicador é representada a diferença entre cada tipo de prestador e a prestação direta pelo município (categoria de base), juntamente com o intervalo de confiança dessa diferença. Receita é a razão entre receita e despesas operacionais; medição é a porcentagem de conexões com medidor; faturamento é a razão entre água faturada e água produzida; e tratamento é a razão entre água tratada e água produzida. Todas as variáveis dependentes são expressas em desvios padrão.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SNIS (Ministério das Cidades, 2024).

Devido à estreita relação entre o modelo de prestação e o tamanho dos municípios, conforme visto acima, é difícil determinar qual das duas dimensões é mais importante para o desempenho dos serviços: a escala da operação ou o tipo de operador. As recomendações para o setor apontam para trabalhar em ambos os canais: alcançar um tamanho maior de fornecedores consolidando os serviços menores e, paralelamente, desenvolver entes profissionais com formas corporativas para as operações. Por outro

lado, essas duas variáveis determinam-se mutuamente, porque a terceirização de operações em empresas públicas é um investimento institucional que exige certas capacidades que muitos governos pequenos não possuem, como mostram os dados do Peru. Nesse país, os municípios provinciais costumam associar-se para formar empresas públicas de água e saneamento, mas, conforme mostra o gráfico 6.7, a porcentagem de municípios que têm participação acionária em uma dessas empresas depende muito de seu tamanho.

Gráfico 6.7
Porcentagem de municípios provinciais peruanos com participação em empresas públicas de água e saneamento (EPS) de acordo com sua população



Fonte: Elaboração própria com base na SUNASS (2022).

A menor eficiência na prestação direta de serviços por órgãos governamentais deve-se, até certo ponto, a dois fatores: a escassez de recursos e capacidades específicas, e as limitações de autonomia orçamentária e administrativa. Como resultado, decisões operacionais e financeiras podem sofrer interferência política, afetando tarefas como esforços de cobrança, práticas contábeis, decisões de investimento, gestão de pessoal, entre outras.

O uso de empresas públicas confere um maior grau de autonomia das operações em relação às interferências políticas, mas não a garante. Para isso, é essencial cuidar de sua governança corporativa. Os diagnósticos a esse respeito não são favoráveis, especialmente no setor de água, no qual a qualidade da governança corporativa das empresas públicas é inferior à de seus pares no setor elétrico (Andrés et al., 2011). Entre as deficiências identificadas destacam-se a falta de independência dos diretores e a ausência de mecanismos de avaliação de desempenho. As recomendações nesse sentido são comuns às empresas públicas em escala nacional ou

subnacional e estão incluídas nas diretrizes de governança corporativa publicadas pelo CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — (Oneto e Rojas, 2024).

Um risco específico de interferência política é que os subsídios tarifários, que são muito frequentes nesse setor, sejam aplicados às custas das receitas dos prestadores. A probabilidade que isso ocorra aumenta com a falta de autonomia política. Os dados do Brasil são consistentes com isso: as tarifas do serviço de água são, em média, mais baixas quando a prestação é feita diretamente pelo órgão de governo do que quando é fornecido por outro tipo de prestador. O ciclo de atraso tarifário e tolerância ao não pagamento, causando déficits operacionais dos prestadores, baixo investimento e pior oferta de serviços, foi observado em vários contextos e setores (Burgess et al., 2020; McRae, 2015). Portanto, outra tarefa importante é melhorar a gestão da política tarifária.

A aplicação de subsídios em água e saneamento

Assim como no caso do transporte, os governos geralmente subsidiam o setor de água e saneamento. Porém, uma diferença é que, nesse setor, os subsídios visam fundamentalmente aumentar a acessibilidade. Do ponto de vista ambiental, os subsídios ao consumo de água podem ser contraproducentes em vez de benéficos, pois incentivam a superexploração do recurso. Isso significa que, nesse setor, reforça-se ainda mais a importância de direcionar os subsídios apenas para os consumidores que deles necessitam, não só para ganhar eficiência, mas também para gerenciar melhor o recurso em situações de estresse hídrico. Esse último ponto se torna ainda mais relevante diante das mudanças climáticas, como será discutido na próxima seção.

Chile e Colômbia possuem dois dos sistemas de segmentação de tarifas mais discutidos na literatura. O primeiro baseia-se em um registro de domicílios com um método de comprovação prévia de meios de vida (CPMV) e o segundo consiste em uma estratificação geográfica de domicílios de acordo com as características da habitação[4]. Avaliações desses programas indicam que ambos são progressivos, embora com erros de inclusão que geram ineficiências. Isso sugere que são programas que podem ser aprimorados, embora já relativamente superiores ao uso de subsídios indiscriminados (Contreras et al., 2018; Meléndez, 2008).

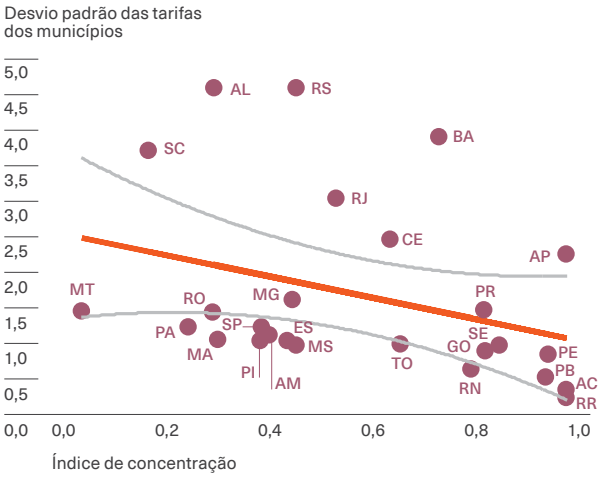
Do ponto de vista ambiental, os subsídios ao consumo de água podem ser contraproducentes ao incentivar a sobreexploração do recurso

Por fim, ressalta-se que a escala territorial dos prestadores pode favorecer a aplicação de subsídios cruzados entre regiões, seja das áreas mais ricas para as mais pobres ou das áreas de custos mais baixos para outras com custos mais elevados. As evidências sobre esse canal são escassas, mas dados do Brasil mostram que, nos estados em que há maior fragmentação do serviço entre diferentes prestadores, há também maior dispersão de tarifas, medida como o desvio padrão das tarifas entre localidades por estado (ver gráfico 6.8).

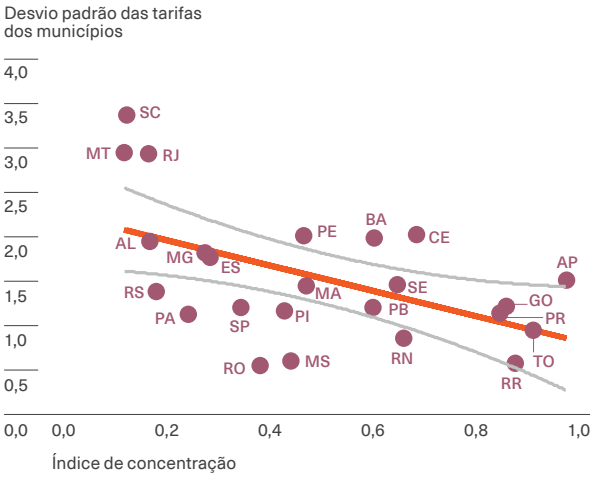
4 No caso do Chile, trata-se de uma iniciativa do governo nacional, enquanto na Colômbia também participa o departamento nacional de estatísticas.

Gráfico 6.8
Concentração de serviços e dispersão de tarifas por estado em 2021 no Brasil

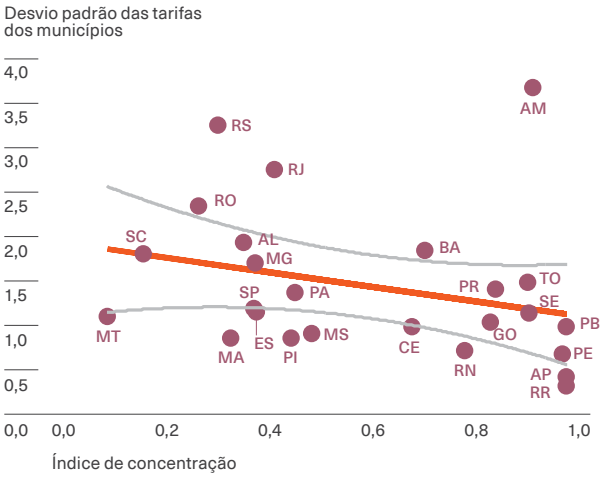
Painel A.
Tarifa de água



Painel B.
Tarifa de esgoto



Painel C.
Tarifa média



Nota: O eixo horizontal mostra o índice Herfindahl-Hirschman dos prestadores em cada estado, de acordo com o número de conexões (1 indica um único operador). O eixo vertical mostra o desvio padrão da tarifa entre os municípios. A linha laranja apresenta os resultados de um modelo de regressão linear estimado por mínimos quadrados ordinários, em que a dispersão tarifária é a variável dependente e o índice de concentração é a variável independente. As linhas cinzas indicam os intervalos de confiança de 95%. A estimativa abrange todos os estados e não inclui o Distrito Federal. A tarifa média é a tarifa média de água e esgoto, e é calculada dividindo-se o valor anual faturado pelo volume total faturado. Consulte o apêndice do capítulo, disponível na edição on-line do RED, para mais detalhes sobre a metodologia implementada.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SNIS (Ministério das Cidades, 2024).

Política tarifária e adaptação às mudanças climáticas

As mudanças climáticas acrescentam um novo desafio aos já existentes no setor de água e saneamento, e a política tarifária é uma forma importante de articular respostas adaptativas. Em situações de estresse hídrico, as tarifas devem aumentar para enviar um sinal de escassez do recurso aos usuários. Esse ponto serve para insistir na importância de direcionar os subsídios, pois, em situações de estresse, haverá o desejo de ajudar os usuários com renda mais baixa, mas com a opção de aumentar as tarifas, para que cumpram seu papel de sinalização. Outra questão particularmente relevante é a universalização da medição do consumo para que isso determine o faturamento e os preços cumpram sua função de incentivo.

Da mesma forma que as tarifas podem reagir a situações de escassez de água, podem ser usadas de forma proativa, incluindo nelas taxas especiais para financiar projetos de resiliência e adaptação (por exemplo, infraestrutura para gestão de inundações ou secas, conservação de áreas úmidas, etc.). Operadores e reguladores de vários países da região começaram a incorporar essas considerações. O regulador nacional do Peru (SUNASS) inclui avaliações de risco climático em seu processo de fixação tarifária. Em algumas regiões do Chile, são incorporadas taxas para compensar os custos associados às secas e financiar projetos, como usinas de dessalinização ou sistemas de reutilização de água. Na Costa Rica, os pagamentos por serviços de água cobrem parcialmente o conhecido esquema de pagamentos por serviços ecossistêmicos no país, que, entre outras coisas, financia esforços de conservação em bacias hidrográficas.

Coordenação e cooperação interjurisdicional

Frequentemente, a área natural de prestação de serviços não corresponde exatamente às divisões administrativas de uma jurisdição local ou regional. Isso já foi ilustrado, por exemplo, no caso de municípios brasileiros que delegam as operações de água a operadores de maior escala. Existem também muitos casos em que poderia haver ganhos de eficiência por meio da cooperação horizontal ou vertical. Isso é especialmente perceptível nas áreas metropolitanas, onde várias jurisdições coexistem em uma mesma cidade. Esses potenciais ganhos de eficiência não são a única razão para a coordenação interjurisdicional. Outra razão importante são as externalidades que as ações em uma jurisdição geram em outras.

Em alguns casos, as jurisdições têm incentivos intrínsecos para cooperar. Por exemplo, se perceberem que podem obter ganhos de eficiência trabalhando em conjunto. Nesses casos, a principal tarefa dos órgãos que desejam promover essa cooperação (por exemplo, o governo nacional) é fornecer a estrutura jurídica para que as instituições públicas subnacionais façam parcerias. Dependendo da importância do caso, também podem ser oferecidos incentivos financeiros. Por outro lado, quando se trata de corrigir externalidades, geralmente não há incentivos intrínsecos para a cooperação (pela própria natureza do fenômeno) e sua promoção exige uma abordagem mais ativa; por exemplo, podem ser criadas entidades em um nível geográfico suficientemente agregado para coordenar as ações descentralizadas das jurisdições.

A cooperação interjurisdicional é especialmente benéfica nas áreas metropolitanas, onde várias unidades administrativas coexistem na mesma cidade

Coordenar para reduzir externalidades

Um exemplo frequente de externalidades interjurisdicionais ocorre na exploração de recursos hídricos. Algumas das manifestações de tais externalidades estão relacionadas ao descarte de águas residuais ou à taxa de extração: se as localidades a montante ignorarem as necessidades das localidades a jusante, provavelmente poluirão muito ou extrairão uma quantidade excessiva de água. As autoridades de bacia hidrográfica buscam limitar esses problemas gerenciando o uso da água exatamente no nível mais agregado da bacia hidrográfica. Por isso coordenam e regulam ações de múltiplas jurisdições locais, regionais ou até mesmo nacionais. Entre seus objetivos estão o monitoramento da qualidade da água, a prevenção de inundações, a proteção ambiental ou a alocação de direitos de uso. Em face dos riscos crescentes associados às mudanças climáticas, essas organizações também são chamadas a trabalhar para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas de água às secas e à mudança de padrões.

Nos países da região, geralmente existe algum tipo de organização ou conselho de bacia. Há diversidade em relação a qual órgão as impulsiona. Por exemplo, no Peru, é a Autoridade Nacional da Água que planejou sua implementação, enquanto, no Panamá, são articuladas pelo Ministério do Meio Ambiente. Em ambos os casos, as organizações estabelecidas funcionam principalmente como fóruns de diálogo, em vez de atuarem como instâncias de planejamento e controle. Isso provavelmente limita seu papel, já que a eficácia das autoridades de bacia hidrográfica depende fundamentalmente de sua capacidade técnica e do poder de decisão que lhes é delegado.

As autoridades de bacia hidrográfica têm muito potencial para melhorar a coordenação interjurisdicional quando os serviços de água e saneamento são descentralizados

As evidências sobre os efeitos desses órgãos na região são muito escassas. Talvez o trabalho mais relevante sobre o assunto seja o de Lipscomb e Mobarak (2017) no contexto do Brasil, onde as tarefas de saneamento são descentralizadas para o nível municipal. Para começar, os autores constatam que o nível de poluição dos rios (medido pela demanda bioquímica de oxigênio) aumenta entre 2% e 3% por cada quilômetro que o rio se aproxima da linha de demarcação de um município a jusante e que essa taxa de crescimento da poluição se acelera à medida que se aproxima desse limite. Essa é uma demonstração de externalidades em ação. Por outro lado, nos rios onde há comitês de bacias hidrográficas ativos (153 na época do estudo), não há esse efeito, ou seja, não há crescimento da poluição próximo aos limites municipais. Esse resultado mostra que esses órgãos têm muito potencial para melhorar a coordenação interjurisdicional quando os serviços de água e saneamento são descentralizados, e que o fortalecimento de seu papel e de suas capacidades técnicas são, portanto, investimentos valiosos.

Governança metropolitana

A cooperação interjurisdicional é particularmente importante nas áreas metropolitanas e, mais especificamente, nos casos em que uma aglomeração urbana se sobrepõe a várias unidades administrativas locais. Essa sobreposição ocorre com frequência como resultado do crescimento populacional e das taxas de urbanização, que levam à expansão das cidades e à integração de localidades anteriormente separadas.

A fragmentação administrativa das cidades gera desafios em diferentes frentes, incluindo o planejamento territorial, a coordenação operacional e o financiamento de serviços públicos. Além disso, dependendo dos modelos de governança adotados, a segregação de renda que frequentemente ocorre nas grandes cidades pode se transformar em diferenças na qualidade dos serviços fornecidos pelos governos locais.



Avenida General Paz, o limite entre a Cidade Autônoma de Buenos Aires e a Província de Buenos Aires na Argentina.

Em algumas cidades foram feitos reordenamentos das unidades de governo para reduzir a fragmentação administrativa. Isso assumiu diferentes formas. Uma delas foi a fusão e eliminação de unidades pré-existentes, como ocorreu com a criação da megacidade de Toronto em 1998. Outra fórmula foi o estabelecimento de governos metropolitanos sobrepostos aos municípios preexistentes, criando assim uma camada adicional de governo, como é o caso da *Greater London Authority*. Por fim, um terceiro modelo tem sido a criação de unidades administrativas que abrangem geograficamente uma área metropolitana com o status jurídico de um governo regional, como no caso das cidades-estado alemãs de Berlim, Bremen e Hamburgo.

No entanto, as reordenações desse estilo são difíceis de implementar porque geralmente implicam em perda de autonomia para as unidades preexistentes, que, portanto, se resistem. Em alguns casos, reformas desse tipo acabam sendo revertidas, como aconteceu em Montreal no início do século. Como resultado, é muito comum que a fragmentação administrativa seja mantida nas grandes cidades e que os desafios de governança sejam atenuados por meio de acordos formais de cooperação ou simplesmente por canais informais. Como veremos mais adiante, os mecanismos formais de cooperação podem assumir diferentes formas, dependendo da estrutura jurídica de cada lugar, e podem ser específicos para algum setor ou multifuncionais.

Na América Latina e no Caribe, predomina a fragmentação administrativa. De acordo com uma definição de áreas urbanas funcionais, na região há 53 cidades com mais de 1,5 milhão de habitantes (Moreno-Monroy et al., 2021), das quais muito poucas estão totalmente ou quase totalmente contidas dentro dos limites de um governo local: Brasília, Ciudad Juárez e Manaus. Nas demais, pelo menos 10% da população da cidade vive fora da área do município nuclear, e em nenhuma delas há uma unidade política autônoma de governo metropolitano acima do nível local. Os casos de maior consolidação são o município provincial de Lima e o distrito metropolitano de Quito, cujos governos locais incluem mais de 80% da população da cidade e têm atribuições especiais acima dos governos locais regulares de cada país. Também cabe destacar o caso de Santiago do Chile, que é muito fragmentado em jurisdições locais, mas tem um governo regional para sua área metropolitana; contudo, os governos regionais do Chile foram criados recentemente e, por enquanto, têm poucas atribuições. No extremo da maior fragmentação estão a Cidade do México e Puebla, no México, e São Paulo, no Brasil, cada uma delas com mais de 50 unidades administrativas locais. A título de ilustração, a figura 6.1 mostra a sobreposição do tecido urbano (em laranja) com as jurisdições administrativas em duas das cidades menos fragmentadas (Manaus e Quito) e duas das mais fragmentadas (Assunção e San José de Costa Rica).

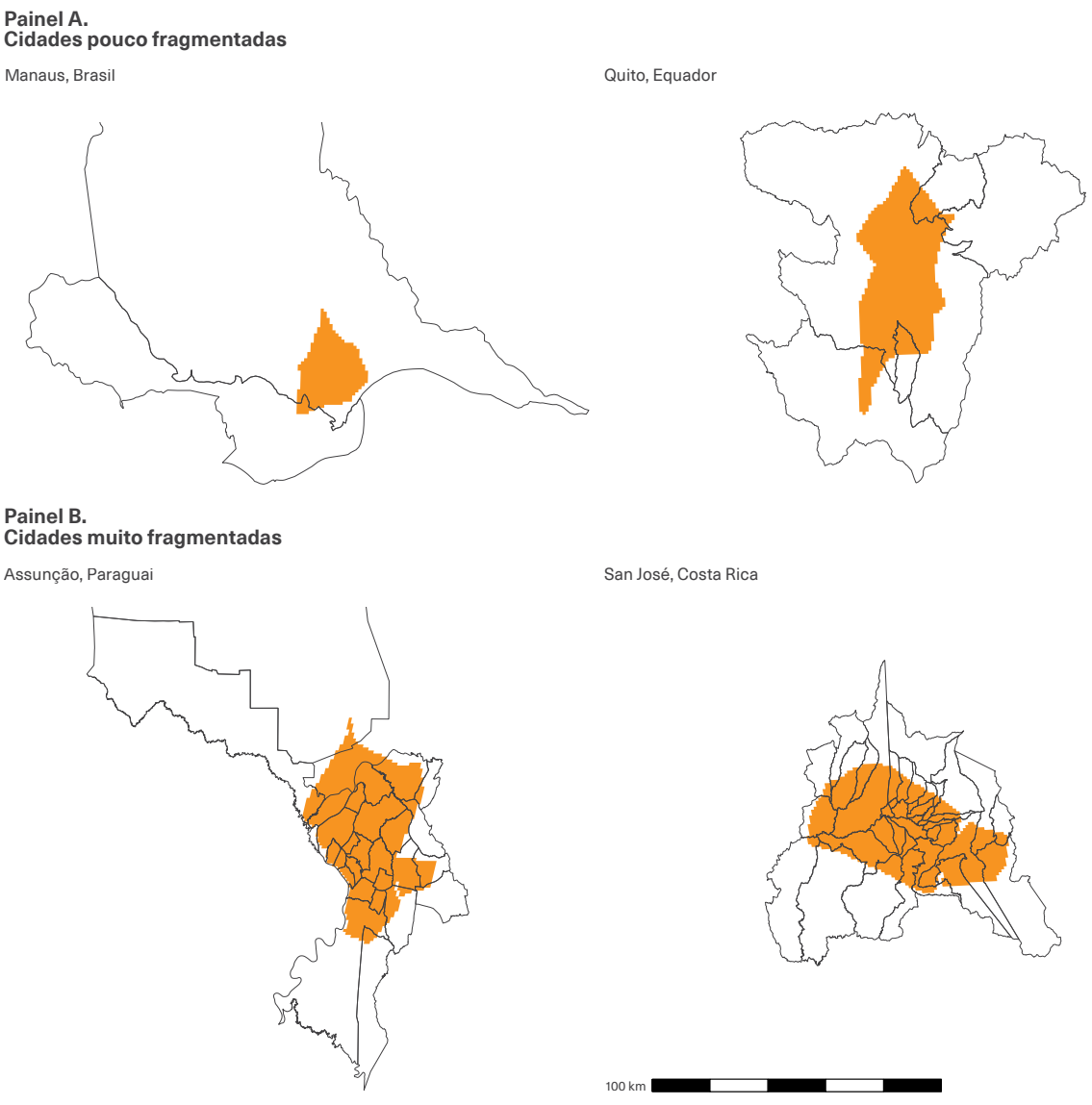
Em média, as 53 cidades do conjunto estão distribuídas em 17 jurisdições, com uma nuclear, onde vivem 52% da população. Esses níveis de fragmentação não são incomuns em termos comparativos; na verdade, são mais baixos do que os observados nos países da América do Norte e da Europa, de acordo com dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2024d). A fragmentação é frequentemente acompanhada de segregação. As diferenças de renda e atividade econômica também criam diferenças nos recursos disponíveis para os governos locais. Por exemplo, em Bogotá, a diferença entre os municípios em termos de receita tributária atinge uma razão de 20 entre o de maior e menor renda.

Quanto às consequências da fragmentação administrativa, os resultados empíricos, que são escassos, sugerem conclusões negativas. Ahrend et al. (2017) estudam a produtividade em cidades de cinco países da OCDE, incluindo o México, e concluem que a fragmentação administrativa é prejudicial; especificamente, eles estimam que uma duplicação do número de jurisdições dentro de uma área metropolitana está correlacionada a uma queda de 6% na produtividade. Cataldo et al. (2023) chegam a conclusões qualitativamente semelhantes ao estudar salários e inovação nas cidades dos Estados Unidos.

Um resultado importante desses estudos é que as consequências da fragmentação dependem do projeto institucional para a governança da cidade. Por exemplo, Beghelli et al. (2020) constatam que, diante de níveis semelhantes de fragmentação administrativa, as cidades dos Estados Unidos estendem-se espacialmente muito mais do que as cidades europeias – com custos ambientais significativos – porque o planejamento é mais descentralizado. Em geral, a literatura mostra que os efeitos negativos da fragmentação são atenuados quando há mecanismos formais de cooperação entre as jurisdições de uma cidade. Portanto, o surgimento desses acordos é importante. Uma forma de coordenar é por meio da criação

de autoridades metropolitanas. As características dessas autoridades (como são estabelecidas, suas atribuições, seu modelo de governança) costumam ser regulamentadas por leis nacionais ou estaduais e variam muito entre os países. Não são órgãos eleitos por sufrágio direto, mas geralmente são compostas pelas autoridades (ou delegados) dos governos municipais e estaduais envolvidos.

Figura 6.1
Sobreposição do tecido urbano e limites administrativos em uma amostra de cidades



Nota: O limite da cidade está sombreado em laranja e os limites dos governos subnacionais com linhas pretas. São mostrados dois exemplos das 10 cidades mais fragmentadas da região (em termos de número de unidades administrativas dentro da cidade) e dois exemplos das 10 cidades menos fragmentadas, dentro do universo de cidades com mais de 1,5 milhão de habitantes. A seleção das áreas metropolitanas utiliza o banco de dados espacial de Schiavina et al. (2019), que delimita as áreas urbanas funcionais em centros urbanos.

Fonte: Elaboração própria com base em Schiavina et al. (2019) e CAF (2025).

Essas autoridades são comuns, especialmente em países com muitas cidades grandes, como o Brasil, Colômbia, México e Argentina, embora nesse último país não exista uma regulamentação nacional para a gestão metropolitana e, em vez disso, existem estruturas provinciais. O quadro geral é que a institucionalização e a capacidade de ação dessas autoridades são limitadas. Isso tem a ver principalmente com sua falta de autonomia. Por exemplo, essas autoridades geralmente têm funções associadas à criação de instrumentos de planejamento territorial, mas são os governos municipais que têm autonomia sobre o uso da terra e percebem os mandatos para adaptar o planejamento local ao planejamento metropolitano como uma perda de poder político (Costa et al., 2022).

Outra manifestação da relativa fraqueza desses órgãos é sua falta de autonomia fiscal. Eles são financiados por meio de contribuições feitas pelos estados e municípios e, em alguns casos, não há uma fórmula geral. Por exemplo, na Argentina, cada caso tem seu próprio acordo de distribuição de recursos. Por outro lado, na Colômbia, há uma regulamentação mais explícita sobre as fontes de financiamento das autoridades metropolitanas, que incluem uma sobretaxa de 0,2% sobre a taxa do imposto predial.

A Área Metropolitana do Vale do Aburrá (ao redor da cidade de Medellín), na Colômbia, destaca-se como o caso mais bem-sucedido em termos da capacidade de ação de uma autoridade desse tipo. Entre outras dimensões, esse sucesso se manifesta no planejamento territorial e na gestão do sistema integrado de transporte da área metropolitana. Um fator que ajuda a explicar o excelente desempenho desse órgão tem sido sua capacidade de acessar financiamento estável, especialmente por meio da cobrança de taxas ambientais.

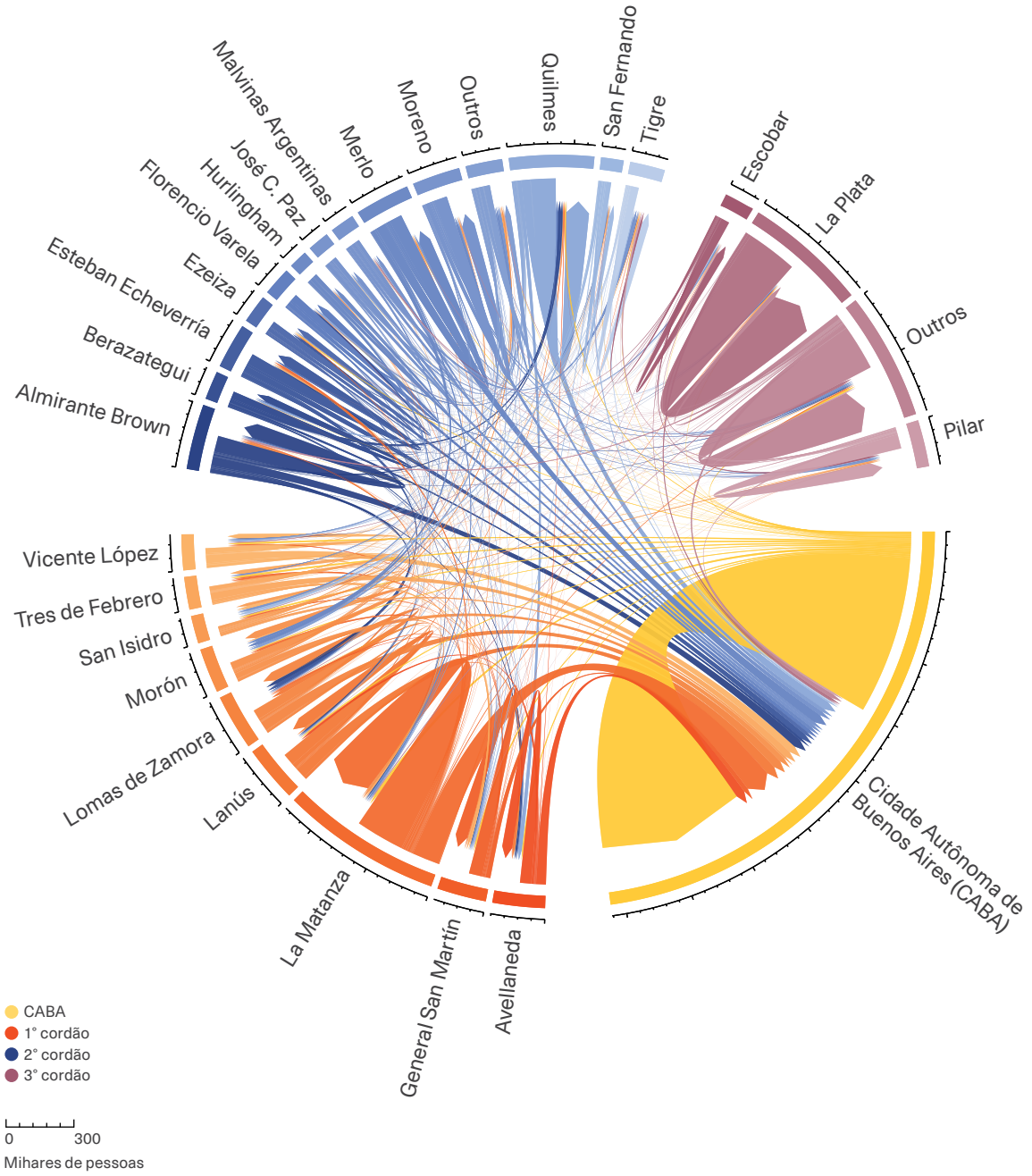
Isso ressalta a importância do acesso a recursos financeiros para explicar as capacidades de desenvolvimento dos órgãos metropolitanos. Por outro lado, é importante que os mecanismos de financiamento criem os incentivos corretos. No caso do México, foi criado um fundo nacional para financiar projetos planejados por autoridades metropolitanas, que foi criticado por se tornar um instrumento que incentiva a criação desse tipo de jurisdição com o objetivo principal de acessar recursos sem uma autêntica missão de governança metropolitana (Costa et al., 2022).

Dado o panorama geral de baixo desenvolvimento dos quadros institucionais, a vontade e liderança política são cruciais para a consolidação das autoridades metropolitanas. Isso é demonstrado pelo caso do Ente Metropolitano de Córdoba (Argentina). Criado em 2022 por 10 municípios, incluindo Córdoba Capital, esse órgão se expandiu rapidamente e atualmente reúne 16 jurisdições. Além disso, avançou com iniciativas importantes em torno de seus eixos estratégicos, incluindo a gestão ambiental, a coordenação em caso de desastres naturais, a formação de um sistema integrado de transporte e a criação de novos espaços verdes.

Além das autoridades metropolitanas, as jurisdições podem estabelecer parcerias por meio de outros acordos de coordenação, geralmente mais setoriais. Um dos setores essenciais para a vida nas grandes cidades é o transporte e, portanto, um setor em que a coordenação é especialmente importante. As jurisdições centrais das cidades tendem a concentrar a atividade econômica (especialmente empregos formais) e a receber diariamente viajantes das jurisdições vizinhas, mais residenciais.

A coordenação do transporte poderia ficar sob a alçada das autoridades metropolitanas, quando existem. Esse é o caso da Área Metropolitana do Vale do Aburrá, mencionada acima. Mas também pode ser confiada a órgãos setoriais específicos, como, por exemplo, o consórcio Grande Recife, empresa pública criada por lei estadual para gerenciar a operação das empresas prestadoras. Em algumas cidades, a coordenação é precária, apesar do alto grau de interligação entre as jurisdições no uso do sistema. Buenos Aires é um exemplo disso. A Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) – jurisdição central de sua conurbação – recebe diariamente mais de 700.000 trabalhadores dos municípios vizinhos, conforme mostrado no gráfico 6.9. Nessa área metropolitana, as linhas de ônibus que dependem do governo nacional coexistem com linhas subordinadas ao governo provincial e com outras nominalmente controladas pelo governo da CABA (embora o processo de transferência de competências sobre essas últimas esteja incompleto). No entanto, a ausência de autoridades de integração do sistema torna a coordenação precária.

Gráfico 6.9
Fluxos de viagens entre jurisdições da área metropolitana de Buenos Aires



Nota: O diagrama apresenta os fluxos diários de viagens entre jurisdições da área metropolitana de Buenos Aires. A cor da linha indica a jurisdição de partida e a ponta da seta indica a jurisdição de chegada. São representadas as viagens de ida para fins de trabalho da população empregada, de acordo com a Pesquisa de Mobilidade Domiciliar realizada em 2018. No total, são 4,5 milhões de viagens. Os cordões são os anéis dos municípios que circundam a Cidade Autônoma de Buenos Aires de acordo com sua proximidade: o primeiro é o anel mais próximo e o terceiro, o mais distante.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Subsecretaria de Planejamento da Mobilidade (2022).

Também em outros setores há ganhos potenciais da cooperação intermunicipal. Um deles é a gestão de resíduos sólidos, em que a colaboração é frequente e facilita a homogeneização das políticas de reciclagem e de algumas políticas ambientais (Daude et al., 2017). A Confederação Nacional de Municípios do Brasil (CNM, 2023) documenta o trabalho de consórcios intermunicipais em setores como saúde e gestão ambiental.

Infelizmente, é difícil obter informações sistemáticas sobre o uso de acordos de cooperação e, portanto, também é difícil estudar seus efeitos. Uma exceção parcial é fornecida pelo México, onde é possível observar o número de acordos intermunicipais. Depetris-Chauvin et al. (2022), utilizando esses dados, mostram que a taxa de homicídios em um município cai quando há maior cooperação horizontal em matéria de segurança. Por sua vez, Muraoka e Avellaneda (2021) apresentam evidências parcialmente positivas sobre os acordos de cooperação em El Salvador; em particular, os autores constatam que eles melhoram a prestação de alguns serviços (eletricidade), mas não de outros (água).

As informações existentes não permitem que esses estudos analisem os detalhes do conteúdo dos acordos de cooperação para entender bem os mecanismos pelos quais produzem efeitos. Portanto, é difícil generalizar a partir desses resultados. Mesmo assim, há uma leitura moderadamente positiva do papel da cooperação intermunicipal, pois é pelo menos uma forma de proporcionar flexibilidade na prestação de serviços e permitir que os governos subnacionais busquem os acordos mais eficientes. Nesse sentido, a principal recomendação é fornecer um quadro suficientemente claro para que as jurisdições possam aproveitar os benefícios da associatividade sem incertezas jurídicas. Isso implica definir as formas jurídicas que essa cooperação pode assumir (por exemplo, a formação de consórcios intermunicipais ou a assinatura de acordos de colaboração), o escopo funcional que esses veículos podem ter, a forma como são financiados e o tipo de recursos que podem acessar, bem como a estrutura interna de governança para a tomada de decisões.

Associatividade além da governança formal

A cooperação entre governos locais e regionais não se limita às instâncias formais de governança. A associatividade também é valiosa para estabelecer posições comuns, aprendizado mútuo e busca de soluções. Em países com governos regionais, é comum a existência de organizações que reúnem suas autoridades, como a Conferência Nacional de Governadores (CONAGO) no México e a Associação de Governadores Regionais do Chile (AGORECHI). No nível do governo local, a atividade associativa é ainda maior. Existem associações de municípios em praticamente todos os países. A Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas (FLACMA) reúne esses órgãos nacionais e, por sua vez, os representa perante a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que é uma organização mundial. Em nível sub-regional, há outras experiências, como a Mercocidades, formada por governos locais do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Ação CAF.
Escaneie o QR para saber mais sobre o conceito de BiodiverCidade.

A Rede de BiodiverCidades

Esta rede é uma iniciativa promovida pela CAF, cujo principal objetivo é promover a integração da biodiversidade no planejamento urbano das cidades da América Latina e do Caribe. Em uma região altamente urbanizada e rica em biodiversidade, a Rede surge como uma resposta aos desafios ambientais e sociais enfrentados pelas cidades e como uma oportunidade para desenvolver e implementar soluções baseadas na natureza a partir da gestão urbana.

A Rede BiodiverCidades busca ser um espaço para a troca de conhecimentos, experiências e boas práticas entre cidades da região. Sua visão é construir um modelo de gestão urbana onde a biodiversidade seja um eixo central e fortalecer a capacidade dos governos locais para implementar políticas e projetos que integrem a biodiversidade em seus planos urbanos.

Desde o seu lançamento, a Rede fez avanços significativos na sensibilização e promoção do conceito de BiodiverCidade. Até agosto de 2024, mais de 180 governos locais em 17 países comprometeram-se a integrar a biodiversidade em suas políticas de planejamento urbano. A Rede organizou um ciclo de encontros nacionais, regionais e internacionais para discutir questões importantes, como gestão da água, infraestrutura verde e azul, turismo sustentável e modelos de economia circular. Esses encontros permitiram que as cidades participantes trocassem experiências e formulassem estratégias comuns para enfrentar os desafios ambientais.

A Rede participou de fóruns internacionais, como as 27ª e 28ª edições das Conferências das Partes (COP) da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a COP15 da Conferência sobre Diversidade Biológica. Nessas reuniões, a visão da BiodiverCidades foi apresentada globalmente, reforçando a importância dessa abordagem no contexto das mudanças climáticas e da perda de biodiversidade. A Rede também avançou na incubação de projetos específicos que buscam transformar as cidades com foco na natureza, facilitando a estruturação de iniciativas financiáveis que estejam alinhadas com os princípios da sustentabilidade urbana.



Palácio Municipal, sede do Governo Departamental de Montevidéu, Uruguai.

Quem são os funcionários dos governos subnacionais?

- Diagnóstico das burocracias subnacionais
- Disparidades de gênero e etnia no emprego público e nos cargos eletivos
- Desafios para alcançar burocracias subnacionais de qualidade
- Marco regulatório
- Mecanismos de ingresso no serviço público, prêmio salarial e treinamento
- Sistemas eleitorais locais

7

Mensagens-chave

1 A burocracia é uma dimensão fundamental da capacidade do Estado. Uma burocracia de qualidade é aquela que conta com funcionários capazes e motivados pelo serviço público, que atuam em um ambiente que privilegia o mérito e promove o esforço e o desenvolvimento de competências.

2 A construção de burocracias de qualidade em nível subnacional pode ser um desafio maior do que em nível nacional, devido à menor força das instituições subnacionais, o que favorece o uso político do emprego público, e à falta de capital humano especializado em muitas localidades.

3 Na América Latina e no Caribe, há poucas fontes de dados com informações detalhadas sobre funcionários públicos que permitam identificar o nível de governo em que trabalham. Somente a Bolívia, Brasil, México e Uruguai possuem pesquisas nacionais nas quais essas informações estão disponíveis.

4 A remuneração salarial nos governos subnacionais é competitiva. Na Bolívia, Brasil e México, o setor público subnacional paga, em média, 17% a mais do que o emprego privado formal, uma proporção semelhante à do setor público nacional.

5 Os governos subnacionais desses países têm uma proporção menor de cargos profissionais e técnicos e uma proporção maior de cargos operacionais do que o governo nacional. É mais provável que seus funcionários tenham um contrato temporário e menos antiguidade do que os funcionários nacionais, e é menos provável que tenham ensino superior em cargos gerenciais e profissionais.

6 O marco legal do emprego público subnacional na região estabelece o mérito como o princípio norteador do ingresso, promoção e permanência na função pública. No entanto, em muitos casos, essa situação *de jure* pode não se refletir na situação *de fato*.

7 Os países da região têm disposições legais para controlar a massa salarial das jurisdições subnacionais por meio de regras fiscais ou, mais diretamente, do tamanho da força de trabalho e da estrutura salarial.

8 Os sistemas eleitorais locais competitivos favorecem a eleição de governantes mais bem preparados e o desenvolvimento de burocracias profissionais porque limitam os incentivos e a capacidade dos funcionários eleitos de deixar de lado o mérito e usar o emprego público para fins políticos.

Quem são os funcionários dos governos subnacionais?[1]

Burocracias de qualidade e desenvolvimento: a dimensão subnacional

A burocracia é uma dimensão importante da capacidade do Estado. A burocracia é entendida como o conjunto de funcionários que compõem as instituições públicas e de regras e estruturas que definem seu desempenho. Uma burocracia de qualidade é aquela que conta com funcionários capazes e motivados pelo serviço público, que atuam em uma estrutura que privilegia o mérito e promove o esforço e o desenvolvimento de competências. Essa definição de qualidade é consistente com a adotada pelos países da América Latina e do Caribe na Carta Ibero-Americana da Função Pública (CLAD, 2003).

Uma burocracia de qualidade conta com funcionários capazes e motivados pelo serviço público, em uma estrutura que privilegia o mérito e promove o esforço e o desenvolvimento de competências

O consenso sobre a importância da qualidade da burocracia para o desenvolvimento é antigo. O desafio está na prática. Construir burocracias profissionais é um processo complexo. Por exemplo, as evidências indicam que hoje persiste uma diferença notável na qualidade das burocracias nacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Besley et al., 2022).

1 Este capítulo foi elaborado por Ricardo Estrada com a assistência -de Daniela Goyheix.

Há fortes razões para acreditar que o desafio de ter burocracias de qualidade em nível subnacional pode ser maior do que em nível nacional. Primeiro, a menor força das instituições em nível subnacional favorece o uso político do emprego público. Segundo, o desenvolvimento de burocracias regionais e locais requer capital humano especializado que, em muitas localidades, pode não estar disponível.

Uma burocracia de qualidade precisa atrair, selecionar, reter, desenvolver e motivar pessoas capazes e comprometidas com seu trabalho e com o bem público. No centro dessa agenda estão as políticas de pessoal ligadas à seleção, remuneração, retenção e desenvolvimento profissional. No entanto, é importante reconhecer que existem políticas mais amplas que também podem afetar a formação de burocracias por meio de decisões ocupacionais. Por exemplo, as políticas anticorrupção influenciam a possibilidade de extrair receitas ilegais na função pública e a avaliação dos cidadãos sobre a integridade dos burocratas. Isso, por sua vez, tem efeito sobre as decisões de pessoas com diferentes níveis de integridade de procurar ou não um emprego público (Brassiolo, Estrada, Fajardo e Vargas, 2021).

Uma burocracia de qualidade precisa atrair, selecionar, reter, desenvolver e motivar pessoas capazes e comprometidas com seu trabalho e com o bem público

As burocracias funcionam sob a direção de funcionários eleitos pelos cidadãos. Esses funcionários selecionam um conjunto de políticas e tomam decisões sobre a burocracia sob sua responsabilidade. Uma vasta literatura mostra a importância das instituições e dos processos eleitorais para determinar o perfil e o desempenho dos governantes e sua relação com os burocratas (Fajardo et al., 2019).

A medição da qualidade das burocracias subnacionais enfrenta desafios significativos. Por exemplo, não existe um indicador estabelecido que resuma a qualidade de uma burocracia. As informações disponíveis sobre o perfil dos funcionários públicos e as características dos processos que determinam a carreira burocrática são limitadas, concentram-se em nível nacional ou não fazem distinção por nível de governo[2]. Este capítulo se desenvolve dentro dessas limitações.

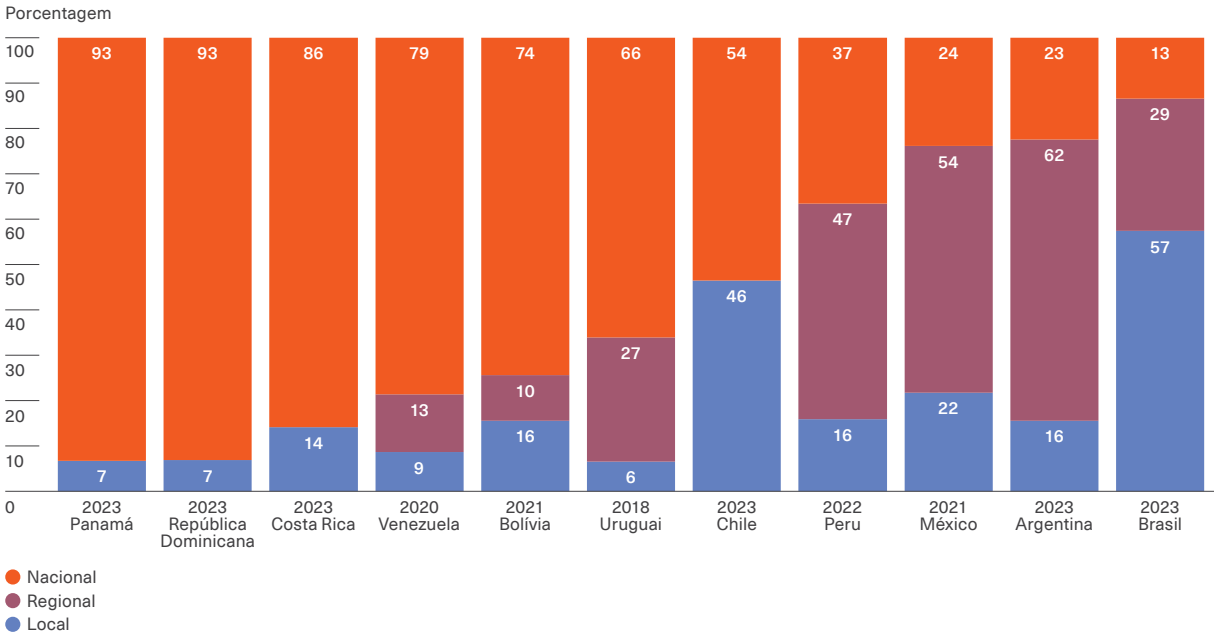
Diagnóstico das burocracias subnacionais

Magnitude

A importância do emprego público subnacional como proporção do emprego público total varia consideravelmente entre os países de acordo com seu grau de descentralização (vide gráfico 7.1). Dos 11 países para os quais há dados disponíveis, a prevalência do emprego subnacional é maior no Brasil (86%), na Argentina (78%) e no México (76%), todos eles Estados federativos. Em contraste, na Venezuela, o outro país federativo da região, o emprego subnacional representa apenas 22% do emprego público total. Entre os países unitários, o emprego subnacional é maior no Peru (63%) e no Chile (46%), em grande parte porque em ambos os casos os serviços de educação e saúde (que são intensivos em emprego) são descentralizados. Na República Dominicana e na Costa Rica, países pouco descentralizados, o emprego subnacional representa apenas 7% e 14% do emprego público total, respectivamente.

2 Cortázar Velarde et al. (2014) mostram, com base em avaliações de especialistas, que a maioria dos países da América Latina e do Caribe fez progressos importantes no funcionamento de suas burocracias nacionais. No entanto, não há um estudo semelhante para as burocracias subnacionais.

Gráfico 7.1
Funcionários públicos por nível de governo em países da América Latina e do Caribe



Nota: Os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) baseiam-se nas definições internacionais da Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET), 13.a revisão. Esses dados incluem emprego no governo geral (segundo o Sistema de Contas Nacionais de 1993) nos níveis central, regional e local e excluem as empresas públicas. No Brasil, Uruguai e Venezuela incluem empregos na seguridade social devido aos critérios definidos pela OIT de acordo com a integração administrativa e financeira desse setor com os níveis de governo correspondentes. Para obter mais informações, consulte a descrição nos bancos de dados das Estatísticas da Força de Trabalho (LFS, STLFS, RURBAN *Databases*) da OIT [s.d. a].

Fonte: OIT [s.d. b] para todos os países, exceto Argentina e Chile; para o primeiro país, Iacoviello et al. (2024) e, para o segundo, Unidade de Fiscalização Aplicada (2024).

O peso do emprego público subnacional no emprego público total aumentou em paralelo com o processo de descentralização. Por exemplo, Iacoviello et al. (2024) mostram que o número de funcionários do governo nacional argentino cresceu 10% entre 1980 e 2022, enquanto, no mesmo período, o dos governos regionais aumentou 250% e o dos governos locais, 160%. No caso do Brasil, o número de funcionários do governo nacional diminuiu 3% entre 1985 e 2021, enquanto o dos governos regionais aumentou 38% e o dos governos locais, 327% (IPEA, 2024).

Conforme mostrado no capítulo 3, o emprego público pode ocupar uma parte significativa do orçamento dos governos subnacionais. Por exemplo, os gastos com burocracia representam, em média, 36% dos gastos totais dos governos regionais em oito países da região e 32% dos gastos totais dos governos locais em 13 países[3].

3 Esse número considera a soma dos gastos com "pessoal" e "seguridade social", portanto, inclui tanto os funcionários públicos ativos quanto os aposentados. Vide detalhes na tabela 3.1.

Perfil e condições de trabalho dos funcionários públicos

Há muitas informações sobre o perfil e as condições de trabalho dos funcionários públicos, mas sem distinção por nível de governo. Por exemplo, em comparação com os funcionários do setor privado, os funcionários públicos da região têm, em média, um maior nível de escolaridade e experiência, são mais propensos a ocupar cargos profissionais e técnicos (e menos cargos operacionais) e têm, em média, melhores condições de trabalho (salários mais altos, jornadas de trabalho mais curtas e maior tempo de serviço) (Báez et al., 2022; Banco Mundial, 2022d e Gasparini et al., 2015). No entanto, há poucas informações sobre funcionários públicos subnacionais especificamente.

Essa lacuna de conhecimento é explicada pela escassez de bancos de dados que permitam identificar o nível de governo em que os funcionários públicos trabalham e que também tenham informações sobre seu perfil. As pesquisas nacionais de emprego ou domiciliares são a principal fonte de informações sobre a ocupação de trabalho da população de um país. No entanto, na região, apenas as pesquisas da Bolívia, Brasil, México e Uruguai permitem identificar o nível de governo ao qual os funcionários públicos pertencem. Além disso, essa tarefa só pode ser realizada integralmente nos quatro países para o subsetor da administração pública, que não inclui subsetores relacionados à prestação de serviços, como gestão de resíduos, abastecimento de água, limpeza urbana, educação, saúde e segurança.

O subsetor da administração pública tem um peso considerável no total do emprego público. De acordo com estimativas próprias, a proporção de funcionários públicos nesse subsetor é próxima de 30% na Bolívia e no Uruguai e de 40% no Brasil e no México. Uma vantagem de focar nesse subsetor é que ele inclui atividades centrais para qualquer jurisdição, como arrecadação tributária, planejamento econômico e social e gestão dos gastos públicos.

Nos quatro países analisados, a estrutura ocupacional do subsetor da administração pública varia significativamente de acordo com o nível de governo (vide tabela 7.1). Em comparação com o governo nacional, os governos subnacionais têm uma proporção menor de cargos profissionais e técnicos e uma proporção maior de cargos operacionais[4].

Os governos subnacionais têm uma proporção menor de cargos profissionais e técnicos e uma proporção maior de cargos operacionais do que o governo nacional

Em linha com as diferenças na estrutura ocupacional, os funcionários públicos subnacionais têm, em média, menor escolaridade e salários mais baixos do que os nacionais. Por exemplo, a diferença na proporção de funcionários nacionais e subnacionais com ensino superior varia de 33 pontos percentuais (p.p.) no Brasil a 13 p.p. no México. Em contrapartida, a idade média dos funcionários, que é um indicador indireto da experiência profissional, é semelhante em ambos os níveis de governo.

Em nível subnacional, há uma menor proporção de funcionários com ensino superior em cargos gerenciais e profissionais. Nos quatro países, pelo menos 90% dos funcionários nacionais nesses cargos têm ensino superior, e quase todos na Bolívia e no Brasil. A diferença entre o nível nacional e o subnacional é de 3 p.p. no México, cerca de 10 p.p. na Bolívia e no Brasil, e 17 p.p. no Uruguai.

Nos quatro países, os funcionários subnacionais têm maior probabilidade de ter um contrato temporário e, particularmente no Brasil, menor tempo de serviço do que os funcionários do governo nacional.

4 Em um estudo encomendado para a elaboração deste relatório, Martínez et al. (2024) mostram que a importância dos cargos operacionais varia consideravelmente entre as jurisdições locais da Colômbia, com uma correlação positiva entre a proporção de cargos operacionais e o tamanho da burocracia local.

Tabela 7.1
Características dos funcionários da administração pública nacional e subnacional

	Bolívia		Brasil		México		Uruguai	
	Nacional	**Subnacional**	**Nacional**	**Subnacional**	**Nacional**	**Subnacional**	**Nacional**	**Subnacional**
Mulher (%)	42	37	41	49	48	45	57	43
Idade	39	39	45	43	41	42	46	46
Etnia (%)								
Branco	-	-	60	49	-	-	96	96
Mestiço	48	58	-	-	-	-	-	-
Asiático	-	-	2	1	-	-	0	0
Afrodescendente	0,2	0,01	38	50	-	-	2	3
Indígena	52	42	0,4	0,3	-	-	1	1
Nível de escolaridade (%)								
Ensino médio incompleto ou menos	3	18	2	16	8	23	17	46
Ensino médio completo	8	16	18	37	29	28	38	36
Ensino superior completo	90	67	80	47	63	50	46	18
Tipo de ocupação (%)								
Gerentes	8	12	4	5	12	10	5	4
Profissionais	30	16	37	17	24	17	31	10
Técnicos	28	25	32	26	18	17	16	15
Administrativos	24	19	25	28	38	37	42	42
Operários	9	28	2	24	8	18	6	29
Condições de trabalho								
Horas trabalhadas por semana	42	42	39	39	42	41	38	38
Tempo de serviço (em meses)	-	-	171	129	140	127	198	193
Salário mensal (como porcentagem do privado)	139	110	240	132	133	112	143	117
Contrato temporário (%)	48	63	12	26	19	24	-	-

Nota: Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED. Para a categoria "etnia", no Uruguai não se pergunta sobre a população de origem mestiça; na Bolívia, a categoria "mestiço" inclui asiáticos e brancos porque a estrutura da pesquisa não permite a distinção entre eles; a categoria "afrodescendente" inclui pessoas que se identificam como "pardas" (mestiças) ou "pretas" (negras) no Brasil, com ascendência "negra" ou "afro" no Uruguai, e "afroboliviana" na Bolívia. A categoria "ensino superior completo" inclui ensino superior completo e incompleto no caso da Bolívia. Os dados são de pesquisas nacionais de emprego da Bolívia (ECE), Brasil (PNAD-C), México (ENOE) e Uruguai (ECH).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al. (2022).

Pode haver várias razões por trás das diferenças documentadas na estrutura ocupacional e na estabilidade no emprego por nível de governo. Por exemplo, a fragilidade das finanças públicas subnacionais pode explicar parte da proeminência dos contratos temporários. No entanto, esse padrão também é consistente com o maior uso político do emprego público nos governos subnacionais, como será abordado na seção seguinte.

Os funcionários subnacionais têm maior probabilidade de ter um contrato temporário e menor tempo de serviço do que os funcionários do governo nacional

Disparidades de gênero e etnia nas burocracias subnacionais

A região é caracterizada pela persistência de amplas desigualdades de gênero e etnia no mercado de trabalho (Berniell et al., 2024). A redução dessas disparidades é imperativa em termos de equidade. Além disso, há importantes ganhos de eficiência na eliminação de barreiras à participação e ao desenvolvimento do trabalho para um vasto setor da população. As burocracias podem se beneficiar particularmente desse conjunto de talentos. O setor público oferece condições que podem tornar a participação das mulheres e dos outros grupos sub-representados maior do que no setor privado. No entanto, *a priori*, não é óbvio como essa participação pode variar entre os níveis de governo.

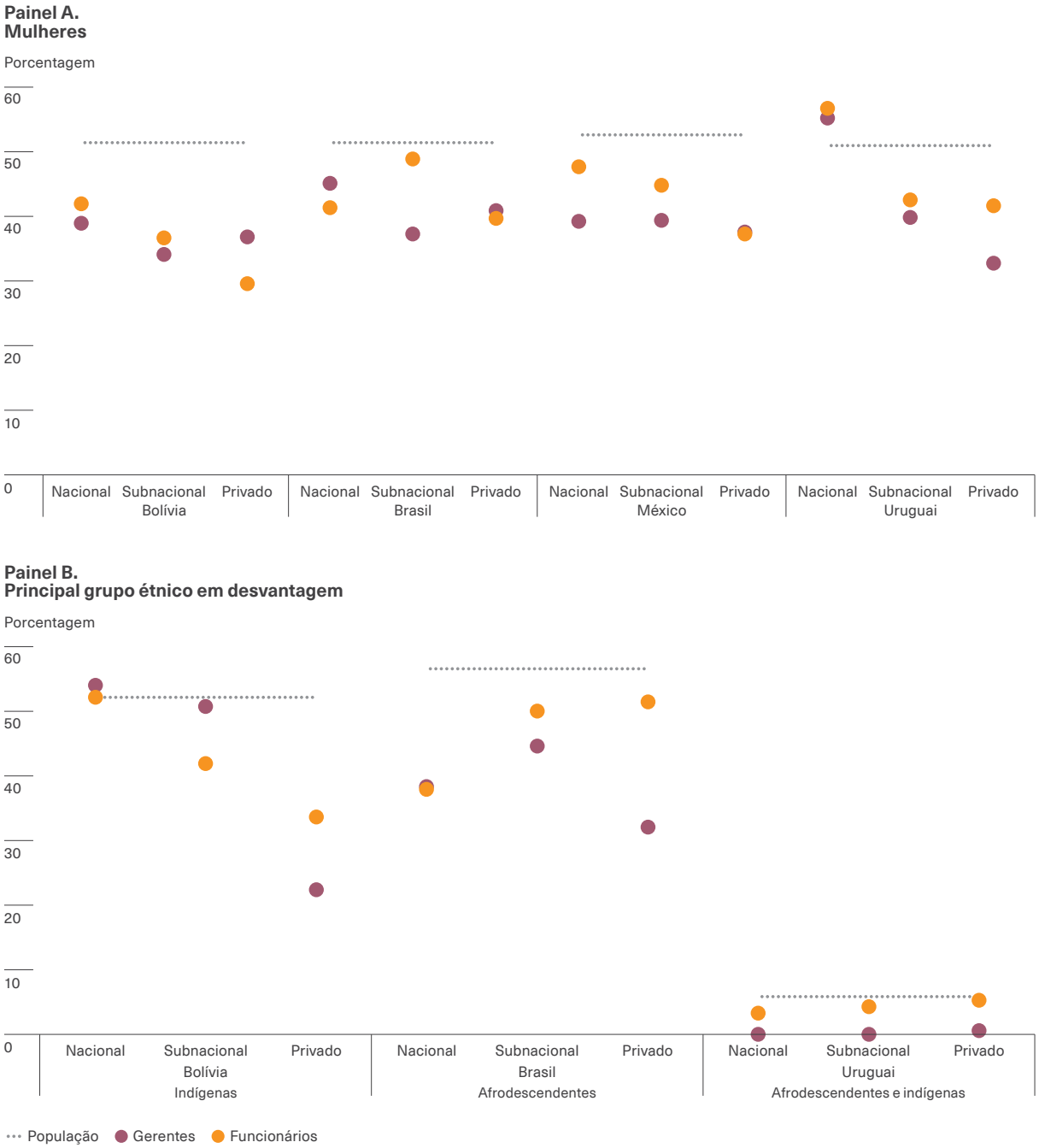
Os resultados mostram que a representação das mulheres no emprego público e, especificamente, em cargos gerenciais é, de fato, superior à prevalente no setor privado dos quatro países analisados (vide painel A do gráfico 7.2, onde, por razões de comparabilidade, o emprego privado é restrito aos assalariados formais). Contudo, no setor público, a representação das mulheres em nível subnacional é geralmente menor do que em nível nacional. Além disso, na maioria dos (sub)setores, a participação feminina continua sendo inferior ao seu peso na população.

Padrão semelhante é observado quando se compara a remuneração de homens e mulheres, ajustando-se às diferenças de nível de escolaridade, idade, tipo de ocupação, horas trabalhadas e região de residência. Em geral, a diferença salarial entre homens e mulheres é menor no setor público do que no setor privado, mas maior no nível subnacional do governo do que no nível nacional (vide painel A do gráfico 7.3). Em termos de magnitude, as mulheres ganham, em média, cerca de 20% menos do que os homens no setor privado do Brasil e do Uruguai, enquanto a diferença é de 13% na Bolívia e no México. No setor público subnacional, a diferença varia de cerca de 5% no México e no Uruguai, e 17% no Brasil.

Para estudar as disparidades étnicas, são utilizadas informações sobre o grupo étnico com o qual a população se identifica nas pesquisas da Bolívia, Brasil e Uruguai (a pesquisa do México não faz essa pergunta). O foco está nas pessoas que se identificam como indígenas na Bolívia (representando 52% da população em idade ativa), afrodescendentes no Brasil (57%) e afrodescendentes e indígenas no Uruguai (6%).

Em geral, os grupos étnicos que passaram por desvantagens históricas apresentam menor participação em empregos públicos e privados em relação ao seu peso na população e têm menos probabilidade de ocupar cargos gerenciais (vide painel B do gráfico 7.2). No entanto, as diferenças entre os (sub) setores variam entre os países.

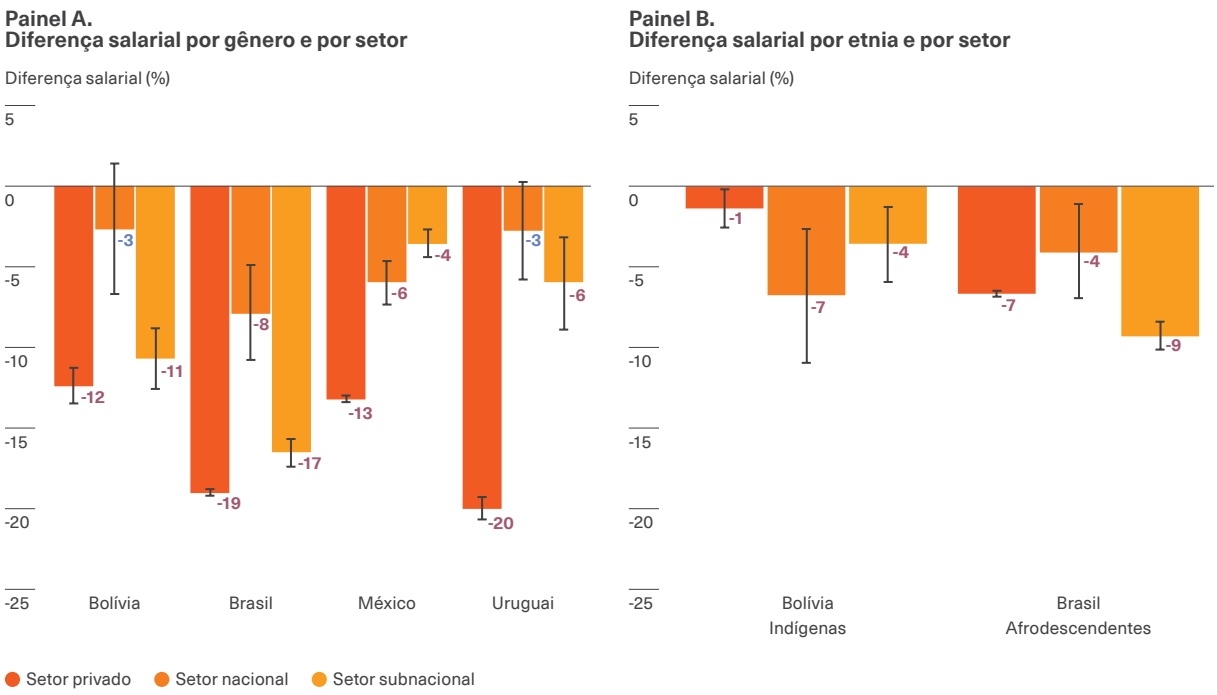
Gráfico 7.2
Participação no emprego e em cargos gerenciais nos setores público e privado por gênero e etnia do funcionário



Nota: A categoria "afrodescendentes" inclui pessoas que se identificam como "pardas" (mestiças) ou "pretas" (negras) no Brasil e com ascendência "negra" ou "afro" no Uruguai. Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al. (2022).

Gráfico 7.3
Diferença salarial por gênero e etnia



Nota: A categoria "afrodescendentes" inclui pessoas que se identificam como "pardas" (mestiças) ou "pretas" (negras) no Brasil. Um valor negativo indica que, em média, o grupo de interesse tem salários por hora mais baixos do que o restante da população. É classificado com um rótulo roxa quando as diferenças salariais são significativas com um nível de significância de 5% e com um rótulo azul quando as diferenças não apresentam significância estatística. Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al. (2022).

Os grupos étnicos que passaram por desvantagens históricas apresentam menor participação em empregos públicos e privados em relação ao seu peso na população e têm menos probabilidade de ocupar cargos gerenciais

Em relação aos salários, a análise se restringe à Bolívia e ao Brasil, devido à falta de precisão estatística no Uruguai. Assim como ocorre com a participação no trabalho, não parece que as disparidades étnicas sejam consistentemente menores no setor público do que no setor privado, e na Bolívia são ainda maiores (vide painel B do gráfico 7.3). Nesse país, os funcionários públicos nacionais e subnacionais de origem indígena recebem, em média, salários de 7% a 4% mais baixos do que os funcionários não indígenas (controlando por diferenças de idade, nível de escolaridade, tipo de ocupação, gênero, horas trabalhadas e região de residência). Pelo contrário, não se observa uma diferença significativa no setor privado daquele país. No Brasil, a população afrodescendente enfrenta diferenças salariais de 9% no setor público subnacional, 4% no setor público nacional e 7% no setor privado.



No cantão de Santo Domingo, na Costa Rica, todas as residências têm acesso a fontes de água melhoradas.

Disparidades de gênero e etnia em cargos eletivos

Na América Latina e no Caribe, a representação de mulheres e alguns grupos étnicos em cargos eletivos tem sido historicamente baixa em relação à sua prevalência na população. Para reverter essa situação, a maioria dos países estabeleceu cotas de gênero nas candidaturas eleitorais e, em menor medida, cotas étnicas.

As evidências mostram que, quando as cotas de gênero aumentam a proporção de mulheres em cargos eletivos, a composição do funcionalismo público tende a melhorar, pois as mulheres com maiores capacidades ocupam o lugar dos homens com menos habilidade (Fajardo et al., 2019). Diversos estudos sobre a Índia mostram que a ampliação da representação política das mulheres aumenta o investimento nas prioridades declaradas por elas, como, por exemplo, o fornecimento de água potável (Chattopadhyay e Duflo, 2004), de serviços de saúde para a primeira infância (Bhalotra e Clots-Figueras, 2014) e a denúncia de crimes contra as mulheres (Iyer et al., 2012).

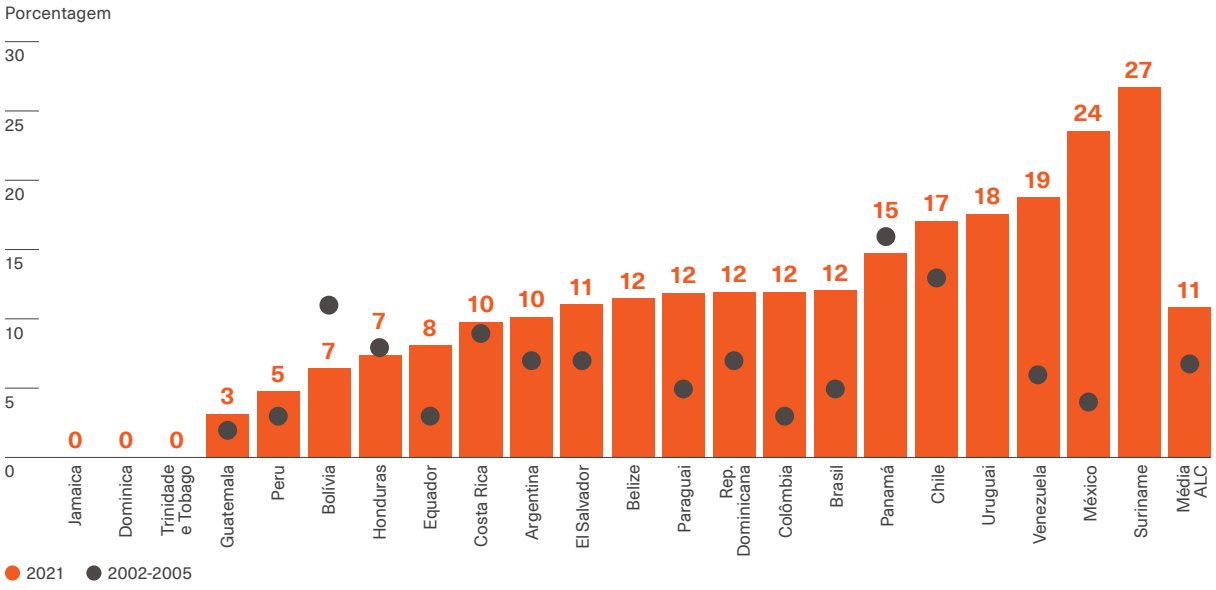
Na região, também há evidências sobre o impacto da eleição de uma mulher para chefiar um governo local. No Brasil, a eleição de uma mulher como prefeita redistribui os gastos de transporte e desenvolvimento urbano para educação, saúde e assistência social (Funk e Philips, 2019). Da mesma forma, as jurisdições locais desse país governadas por mulheres tiveram um número menor de mortes durante a emergência da COVID-19 do que jurisdições comparáveis governadas por homens (Bruce et al., 2022). Além disso, as prefeitas brasileiras se envolvem em menos atos de corrupção e são menos propensas a aumentar o emprego público em anos eleitorais (Brollo e Troiano, 2016). No Chile, a eleição de uma prefeita reduz o tamanho da burocracia local e aumenta a representação das mulheres (Alberti et al., 2022), enquanto na Colômbia, no contexto do conflito armado passado, a chegada ao poder de uma prefeita reduziu atos de violência praticados por guerrilheiros (Eslava, 2020).

No entanto, persistem as disparidades de gênero nos cargos eletivos. Em média, apenas 11% das jurisdições locais da América Latina e do Caribe são governadas por uma mulher (vide painel A do gráfico 7.4). A proporção de prefeituras chefiadas por mulheres varia de 27% no Suriname e 24% no México a 0% na Jamaica e em Trindade e Tobago. Essa representação aumentou em geral nas últimas duas décadas, mas a partir de uma base muito baixa. A representação das mulheres nos conselhos locais da região é maior, mas, geralmente, há uma sub-representação no que diz respeito à sua importância na população (vide painel B do mesmo gráfico). Como era de se esperar, a existência de cotas de gênero em candidaturas está associada a uma maior representação das mulheres nos conselhos deliberativos das jurisdições locais. No entanto, a eficácia das cotas depende de vários fatores, que vão desde sua concepção (por exemplo, se apenas for estabelecida uma cota mínima para as candidaturas ou se também forem introduzidos requisitos que afetem a probabilidade de eleição) até as características do sistema eleitoral que tornam mais ou menos provável a eleição das mulheres incluídas como candidatas (Tripp e Kang, 2008).

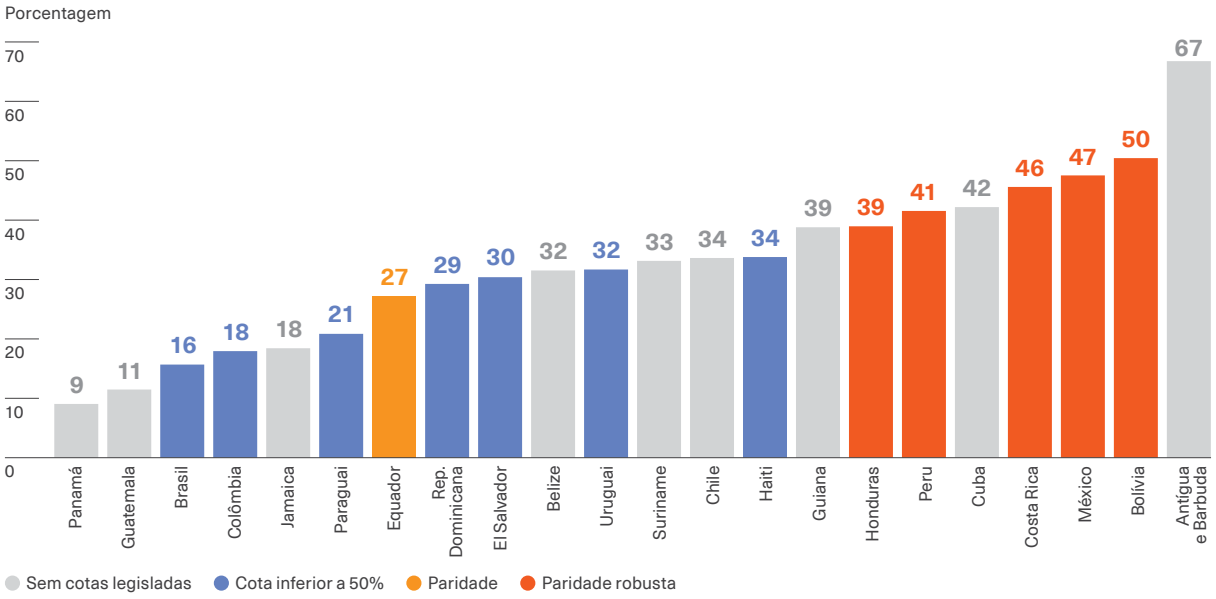
Há menos informações sobre a representação política por grupo étnico, principalmente em nível subnacional. As evidências disponíveis indicam a existência generalizada de uma lacuna de representação étnica em nível nacional, sendo a Bolívia e a Guatemala os países em que a população de origem indígena tem uma representação maior nos órgãos legislativos nacionais em relação ao seu peso na população (Global Americans, 2017). Esses dois países, juntamente com o México, são um dos poucos casos que contemplam cotas de representação política para a população de origem indígena, enquanto nenhum país da região tem cotas para a população afrodescendente. Esse fenômeno se reflete nos números da representação política em nível local. No Brasil, apenas 32% dos prefeitos eleitos em 2020 se identificam como afrodescendentes, apesar de esses grupos representarem, em média, 56% da população desses municípios (TSE, 2020 e IBGE, 2022). A partir de 2022, as candidaturas de mulheres e afrodescendentes no país passaram a receber maior financiamento público, com o objetivo de reduzir sua sub-representação em cargos eletivos. As mulheres indígenas e afrodescendentes podem enfrentar obstáculos adicionais, pois há evidências de que a combinação de desigualdades de gênero e etnia amplia as desvantagens (Piscopo e Wylie, 2020).

Gráfico 7.4
Prefeitos, vereadores e gênero

Painel A.
Porcentagem de prefeitas em governos locais da América Latina e do Caribe



Painel B.
Cargos eleitos em órgãos deliberativos de governos locais ocupados por mulheres em 2023



Notas: O tipo de cota utilizado é o de mulheres candidatas, que estabelece a proporção mínima de mulheres a serem incluídas nas listas eleitorais. A "paridade robusta" refere-se a metas de participação de 50% de mulheres que incluem normas de classificação ou colocação e fortes sanções de rejeição de listas que não atendem aos requisitos de cotas. No Equador, existem cotas de paridade apenas nas listas de candidatos para circunscrições plurinominais e, na Colômbia, as cotas se aplicam apenas a órgãos deliberativos com mais de cinco cadeiras.

Fonte: Elaboração própria com base na CEPAL (2021; 2023), ONU Mulheres e CEPAL (2023) e Urban et al. (2008).

Desafios para alcançar burocracias subnacionais de qualidade

O uso político do emprego público e a qualidade das instituições locais

Uma das principais limitações ao desenvolvimento de burocracias profissionais é o uso político do emprego público, particularmente o uso clientelista, conhecido na região como patronagem. Essa prática consiste na concessão discricionária de empregos públicos em troca de votos e apoio eleitoral. Isso se diferencia do poder dos governantes de nomear diretamente um grupo de colaboradores próximos para dirigir a administração.

Uma das principais limitações ao desenvolvimento de burocracias profissionais é o uso político do emprego público

Para funcionar, a patronagem requer controle político sobre a entrada e permanência em empregos públicos (Robinson e Verdier, 2013). O escopo da patronagem se expande à medida que o tamanho das burocracias aumenta, o que pode levar a um crescimento excessivo do emprego público.

Como outras formas de favoritismo, a patronagem faz com que as possibilidades de ingresso na função pública não sejam iguais para todos. Ao priorizar as conexões em detrimento do mérito, a patronagem favorece o recrutamento de funcionários menos qualificados. Além disso, contribui para a erosão do prestígio da função pública, diminuindo sua atratividade entre as pessoas com alta motivação para o serviço público, e para a formação de redes clientelistas, o que prejudica a independência e o sistema de freios e contrapesos entre a burocracia e os funcionários eleitos (Fajardo et al., 2019). Do mesmo modo, a expansão excessiva do tamanho da burocracia causada pela patronagem pode comprometer as finanças públicas e a criação de emprego no setor privado.

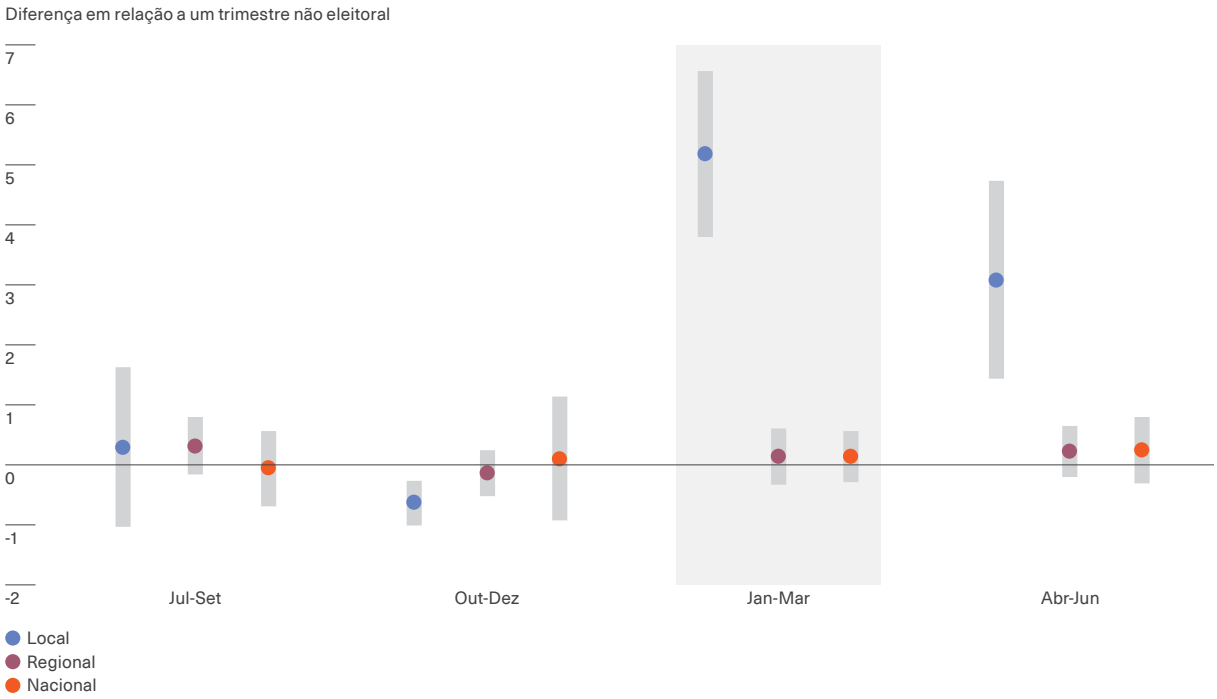
Na região, pesquisas no Brasil e no Equador mostram que ter uma ligação política com o partido vencedor aumenta a probabilidade de obter um emprego no governo local (Brassiolo et al., 2020 e Colonnelli et al., 2020). Uma proporção considerável dessas relações de trabalho está em cargos não gerenciais, o que sugere que são o resultado de uma prática clientelista e não da seleção de quadros necessários à implementação de um mandato eleitoral. Além disso, aqueles que obtêm esses cargos tendem a ser menos qualificados do que aqueles que obtêm um cargo sem ter ligação política com o partido vencedor (Colonnelli et al., 2020).

Uma manifestação do uso político do emprego público é o aumento da rotatividade do pessoal em torno do ciclo eleitoral. Além dos efeitos negativos associados à patronagem já mencionados, essa rotatividade excessiva pode ter um impacto negativo direto na qualidade dos serviços públicos, devido a problemas de descontinuidade na gestão e nas operações das organizações, como mostram estudos nos setores de educação e saúde no Brasil (Akhtari et al., 2022 e Toral, 2023).

Uma manifestação do uso político do emprego público é o aumento da rotatividade do pessoal em torno do ciclo eleitoral

O gráfico 7.5 (extraído de Brassiolo et al., 2024) aponta evidências sobre a diferença na rotatividade no emprego público no Brasil em anos eleitorais em comparação com anos não eleitorais. Como pode se observar, a rotatividade de funcionários nos municípios brasileiros é consideravelmente maior nos anos em que ocorrem eleições locais. Nos seis meses seguintes à posse das novas autoridades, a rotatividade trimestral aumenta, em média, entre 3 e 5 pontos percentuais em relação a uma média de 4,5% em um ano não eleitoral, o que representa quase o dobro do valor habitual. O gráfico também mostra que a rotatividade no trabalho ligada ao ciclo eleitoral só é claramente observada nos governos locais e não nos governos regionais e nacionais.

Gráfico 7.5
Mudança na porcentagem de novos funcionários por níveis de governo em torno do ciclo eleitoral no Brasil



Nota: O gráfico mostra a diferença na porcentagem de novos funcionários do setor público para cada trimestre próximo às eleições em comparação com o mesmo trimestre em um ano não eleitoral, por nível de governo. A barra cinza mostra o trimestre em que as autoridades eleitas tomam posse. Os coeficientes provêm de regressões separadas para funcionários municipais, estaduais e nacionais. As linhas verticais representam intervalos de confiança de 95%. Ver mais detalhes em Brassiolo et al. (2024).

Fonte: Brassiolo et al. (2024).

O mesmo estudo de Brassiolo et al. (2024) constata que a rotatividade relacionada ao ciclo eleitoral é maior em jurisdições com pontuações mais baixas no índice de qualidade institucional municipal (IQIM), que combina medidas de participação dos cidadãos na gestão pública e de capacidades de gestão e finanças dos governos municipais. Essas evidências apoiam a hipótese de que o uso político do emprego público tem menos probabilidade de se desenvolver em jurisdições com instituições mais fortes (formais e informais) que promovem a prestação de contas entre governantes e cidadãos. Exemplos dessas instituições são as agências governamentais responsáveis pela auditoria das contas públicas, a mídia e as organizações da sociedade civil.

Outra manifestação de clientelismo é a utilização excessiva de contratos temporários, contratos em regime privado[5] e exceções para nomeações por designação direta. Conforme mencionado, a prevalência de contratos temporários é significativamente maior no nível subnacional de governo do que no nível nacional nos quatro países analisados. De forma mais sugestiva, a utilização de contratos temporários é maior nos municípios brasileiros com pontuações mais baixas no IQIM[6].

5 Por exemplo, o regime de trabalho autônomo na Argentina, a prestação de serviços na Colômbia e de honorários no México.

6 De acordo com cálculos próprios, um aumento de um desvio padrão no IQIM de uma jurisdição local está associado a uma redução de 5 pontos percentuais na proporção de funcionários com contratos temporários, controlando o PIB, a população e a área geográfica da jurisdição.

A falta de mérito nas decisões de ingresso pode levar a outras formas de favoritismo. Brassiolo, Estrada, Fajardo e Martínez-Correa (2021) e Riaño (2021) mostram o uso generalizado do nepotismo nas contratações do Judiciário mexicano e do setor público colombiano, respectivamente, bem como a associação negativa entre nepotismo e produtividade do trabalho. Esses resultados reforçam a preocupação com o efeito negativo do favoritismo na qualidade dos serviços públicos.

Dificuldades para contratar trabalhadores qualificados em nível subnacional

A descentralização e a formação de burocracias subnacionais implicam uma mudança na distribuição geográfica do emprego público, com um movimento de postos de trabalho das capitais nacionais para as capitais das jurisdições regionais e locais. Portanto, o estado dos mercados de trabalho locais influencia o desenvolvimento das burocracias subnacionais por meio da disponibilidade e da capacidade de atrair e reter capital humano especializado.

A descentralização e a formação de burocracias subnacionais implicam uma mudança na distribuição geográfica do emprego público

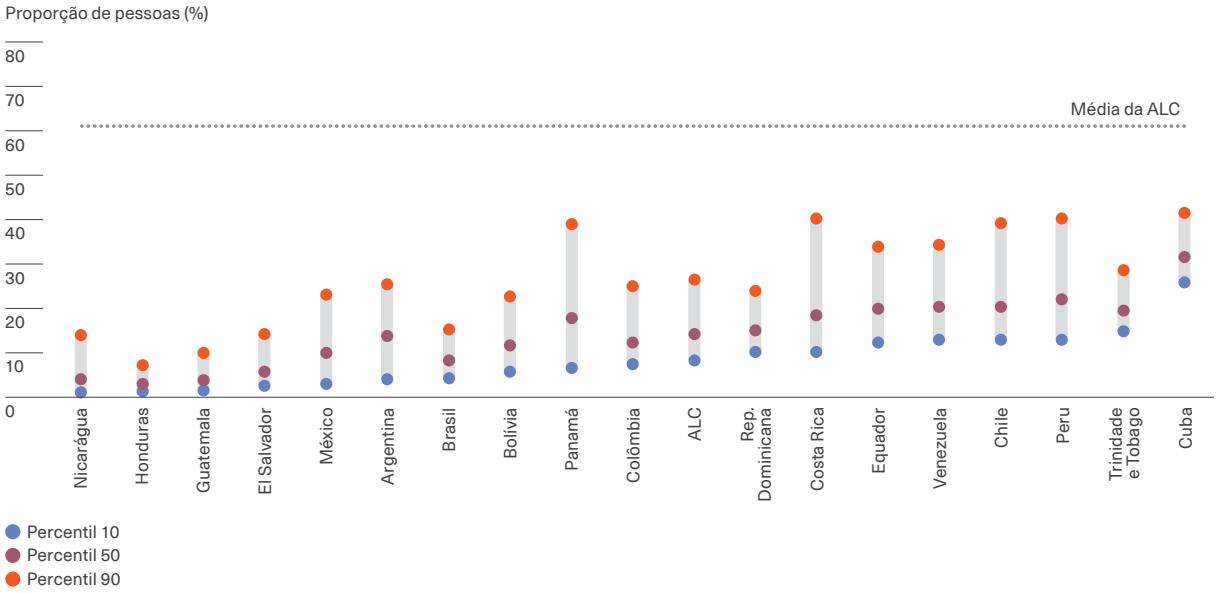
O setor público é caracterizado por uma demanda relativamente alta de pessoal qualificado. Por exemplo, a proporção de funcionários públicos com ensino superior na América Latina e no Caribe é de 61%, em comparação com 25% no setor privado (Banco Mundial, 2022d). Como visto na seção anterior, a prevalência de funcionários com ensino superior no nível de governo subnacional tende a ser menor do que no nível nacional. No entanto, parte dessa lacuna pode ser resultado de uma restrição. Dada a desigualdade regional nos níveis de desenvolvimento econômico e escolaridade da população, muitos governos subnacionais, principalmente os locais, podem ter dificuldades para encontrar os funcionários de que precisam.

O gráfico 7.6 mostra a desigualdade na distribuição da população adulta com ensino superior em 18 países da região. Em média, 14% da população tem ensino superior na jurisdição mediana (percentil 50), 27% nas jurisdições com a população com maior nível de escolaridade (percentil 90) e 8% nas jurisdições com a população com menor nível de escolaridade (percentil 10). Esses números variam consideravelmente entre os países, mas, em geral, há um número significativo de jurisdições locais com uma baixa proporção de população com ensino superior. Por exemplo, em 10 dos 18 países analisados, pelo menos metade das jurisdições tem no máximo 15% de adultos com ensino superior. Esses dados indicam que, em muitos casos, a disponibilidade de capital humano especializado é muito baixa.

A falta de comodidades em áreas rurais e mais pobres pode dificultar a atração de pessoal qualificado. Os processos nacionais de designação de médicos e professores no Brasil e no Peru fornecem evidências nesse sentido (Costa et al., 2024 e Bobba et al., 2021). Ambos os tipos de prestadores de serviços mostram uma forte preferência por trabalhar em locais urbanos e com mais comodidades. Como resultado, o pessoal designado para as localidades rurais e mais pobres tende a ter menos qualificações, e uma parte significativa dos cargos aí localizados permanece vaga. A existência de programas que oferecem bônus salariais em localidades marginalizadas ajuda a aliviar esse problema, mas seu efeito é limitado pelas fortes preferências geográficas e de qualidade de vida que esses profissionais possuem.

O setor público é caracterizado por uma demanda relativamente alta de pessoal qualificado

Gráfico 7.6
População adulta com ensino superior em jurisdições locais em países da América Latina e do Caribe



Nota: O gráfico mostra a porcentagem de adultos entre 23 a 60 anos com ensino superior não universitário e universitário, incompleto ou completo, por jurisdição local. As cores dos pontos representam os percentis 90, 50 e 10 da distribuição, como mostra a legenda. A linha pontilhada representa a proporção de funcionários públicos com ensino superior completo de acordo com os dados do Banco Mundial (2022d) calculados com base na média simples de 16 países da América Latina e do Caribe, dos quais 14 estão incluídos no gráfico.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos censos populacionais dos países considerados (vide tabela A.7.6 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

Áreas de ação

Marco regulatório

Com o objetivo de profissionalizar o serviço público, os países da região desenvolveram marcos legais e agências em nível nacional e subnacional com poder regulatório sobre diferentes aspectos do emprego público subnacional. No centro desse marco regulatório está uma tensão entre o controle do governo nacional e a autonomia dos governos subnacionais.

Em um documento preparado como insumo para este relatório, Pérez Chiqués et al. (2024) fazem uma revisão das principais características desse marco regulatório em 18 países da América Latina e do Caribe. Em termos gerais, os autores encontram semelhanças na forma como os estados unitários, por um lado, e os estados federativos, por outro, regulam o emprego público subnacional. Porém, dentro de cada grupo, há diferenças relevantes entre os países e na delegação de diferentes poderes dentro deles.



Uru Chipaya é uma das 4 jurisdições
com governo indígena autônomo na Bolívia.

Portanto, há governos subnacionais em países unitários que têm a mesma ou mais autonomia do que os países federativos para, por exemplo, ampliar o tamanho de seu quadro de pessoal.

Em geral, o marco legal para o emprego público subnacional é composto pela legislação nacional aplicável a todos os empregos públicos e pela legislação que visa regulamentar o emprego nos governos subnacionais. Nos países federativos, os governos regionais têm autonomia para definir os marcos legais que regulam o emprego público em suas respectivas jurisdições, o que aumenta a heterogeneidade e a complexidade da estrutura global. Em ambos os grupos de países, as agências nacionais que regulam o emprego público e as finanças públicas têm um papel no emprego público subnacional, embora com diferentes graus de envolvimento. Mais detalhes sobre as agências nacionais e subnacionais com poderes sobre o emprego público subnacional podem ser encontrados na tabela A.7.1 do apêndice do capítulo, incluída na edição disponível on-line do RED.

O marco legal do emprego público subnacional dos países da América Latina e do Caribe estabelece o mérito como eixo norteador das decisões sobre ingresso, promoção e permanência na função pública (vide tabela 7.2). Na maioria dos países também são estabelecidas disposições contra a patronagem e o nepotismo. Em alguns casos, esses princípios fazem parte das próprias constituições dos países. No entanto, esse panorama *de jure* pode não se refletir na situação *de fato* de muitas burocracias subnacionais.

A legislação de todos os países da região reconhece a importância de garantir a estabilidade no emprego público. Ela é necessária para reduzir a influência do ciclo político sobre a rotatividade de servidores e para limitar a patronagem, pois quebra a dependência dos burocratas em relação aos políticos para a manutenção de seus empregos. Porém, a proteção rigorosa contra a demissão é um desestímulo ao esforço, o que pode afetar o desempenho dos funcionários e a qualidade dos serviços públicos. Isso é particularmente importante nos casos em que o ingresso no serviço público não está sujeito a um processo meritocrático. Por exemplo, uma reforma recente no Chile concedeu contratos permanentes aos professores que possuíam contratos temporários há pelo menos três anos. Como consequência, aumentou a retenção de professores com histórico de avaliações insatisfatórias, além de haver uma queda em seu desempenho, refletida na redução do aprendizado de seus alunos (Estrada e Lombardi, 2022). A regulamentação excessiva do emprego e do serviço de carreira pode ser uma das causas que contribuem para o uso de contratos temporários e privados.

O marco legal dos países da ALC estabelece o mérito como eixo norteador das decisões sobre ingresso, promoção e permanência na função pública subnacional

Um elemento central na profissionalização das burocracias é o ingresso na função pública e os mecanismos utilizados nesse processo. Em linhas gerais, esses mecanismos podem ser agrupados em três: 1) concursos públicos e de ampla concorrência, nos quais os critérios, pontuações e métodos de avaliação são informações públicas ; 2) processos simplificados que incluem elementos de mérito para decidir sobre contratações, mas não estabelecem a obrigatoriedade das chamadas públicas ou não definem explicitamente os critérios, pontuações ou métodos de avaliação que serão utilizados; e 3) a contratação de funcionários por meio de nomeação direta. Cada um desses mecanismos tem virtudes diferentes.

Os concursos são, em princípio, uma melhor opção para a seleção de servidores públicos com contratos permanentes em cargos não gerenciais. Esses concursos oferecem ganhos em termos de economias de escala, transparência e risco de manipulação. Por sua vez, os processos simplificados podem ser mais adequados para a seleção de funcionários com contrato temporário, porque uma menor duração do vínculo empregatício torna menos atraente o uso de concursos, que geralmente são processos mais extensos e caros. Os políticos eleitos precisam de uma equipe com a qual tenham laços de confiança e compromisso ideológico para cumprir seu mandato eleitoral. Portanto, é desejável que existam cargos gerenciais e de apoio direto sobre os quais haja livre nomeação e exoneração.

Tabela 7.2
Disposições relacionadas ao mérito na legislação de emprego público subnacional

País	Marco legal do emprego público subnacional	Estabelece serviço civil de carreira	Exige mérito no ingresso	Exige mérito na promoção	Exige avaliação para permanência	Determina estabilidade no emprego*	Estabelece disposições contra o nepotismo	Estabelece disposições contra a patronagem
Argentina	Constituição							
	Legislação provincial	✓	92% das províncias	88% das províncias	75% das províncias	✓	21% das províncias	83% das províncias
Bolívia	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	Constituição	✓	✓			✓		✓
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Chile	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colômbia	Constituição	✓	✓	✓	✓		✓	
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		
Costa Rica	Constituição	✓	✓			✓		
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Equador	Constituição	✓	✓	✓		✓		✓
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
El Salvador	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Honduras	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Jamaica	Constituição e outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		
México	Constituição					✓		
	Legislação estadual	✓	97% dos estados	97% dos estados	94% dos estados	✓	69% dos estados	75% dos estados
Panamá	Constituição	✓	✓			✓		
	Outra legislação	✓	✓		✓	✓	✓	
Paraguai	Constituição	✓				✓		
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Peru	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓		✓		✓
República Dominicana	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		
Trindade e Tobago	Constituição e outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uruguai	Constituição	✓				✓		✓
	Estatuto do Funcionalismo Público	✓	✓		✓	✓	✓	✓
	Estatutos departamentais	✓	Varia	Varia	Varia	Varia	Varia	Varia
Venezuela	Constituição	✓	✓	✓		✓		
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Nota: O asterisco (*) indica se o marco legal estabelece que o servidor público só pode ser demitido por justa causa, ou seja, por uma causa prevista na legislação. No Uruguai, o Estatuto do Funcionalismo Público se aplica aos departamentos que não promulgaram seu próprio estatuto. A tabela A.7.2 no apêndice do capítulo, incluída na edição disponível on-line do RED, lista os documentos legais consultados.

Fonte: Elaboração própria com base em Pérez Chiqués et al. (2024).

Na região, há evidências do impacto do uso de concursos em vez de métodos discricionários no perfil das novas contratações e na qualidade dos serviços públicos. No México, os professores selecionados por meio de um processo discricionário controlado pelo sindicato dos professores têm, em média, menos competências e seus alunos aprendem menos do que os professores selecionados por meio de um concurso (Estrada, 2019 e Bedoya et al., 2023). Brutti e Torres (2022) e Araujo et al., (2020) fornecem evidências no mesmo sentido para a Colômbia e o Equador, respectivamente. De fato, a contratação de professores por meio de concursos públicos no México foi introduzida como resultado de preocupações com abusos relacionados à herança e à venda de cargos no processo discricionário.

A tabela 7.3 apresenta os mecanismos que o marco legal dos 18 países analisados considera para a contratação de novos servidores públicos em cargos permanentes não gerenciais. Na maioria dos países unitários (11 de 14), a regulamentação exige o uso de concurso público. Na Bolívia, Jamaica, Trindade e Tobago e Venezuela, as contratações são regidas por processos simplificados com elementos de mérito. No caso do Brasil, a Constituição Federal determina o uso de concursos para a contratação de funcionários em todos os níveis de governo. Na Argentina e no México, cada jurisdição regional tem sua própria legislação e, em ambos os países, há uma grande variação entre as jurisdições em termos dos mecanismos de seleção considerados, incluindo, em alguns casos, a nomeação direta.

Tabela 7.3
Mecanismos de ingresso no serviço público subnacional para cargos não gerenciais de contratação permanente

País	Concurso público	Processo simplificado com elementos de mérito	Nomeação direta
Argentina	✓	✓	✓
Bolívia		✓	
Brasil	✓		
Chile	✓		
Colômbia	✓		
Costa Rica	✓		
Equador	✓		
El Salvador	✓		
Honduras		✓	
Jamaica		✓	
México	✓	✓	✓
Panamá	✓		
Paraguai	✓		
Peru	✓		
República Dominicana	✓		
Trindade e Tobago		✓	
Uruguai	✓		
Venezuela		✓	

Nota: Os países mencionados em mais de uma categoria permitem vários mecanismos de ingresso em sua legislação. Os funcionários públicos com contratos permanentes são incluídos em cargos do serviço público de carreira ou de funcionário público quando o primeiro regime não existe. A categoria "processo simplificado" inclui os casos em que a legislação estabelece a necessidade de utilizar um processo de seleção que considere elementos de mérito, mas não explicita os critérios de avaliação a serem utilizados ou suas pontuações. Inclui também aqueles casos em que o processo não é uma chamada pública, ampla e transparente.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação em vigor de cada país (vide tabela A.7.3 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

Tabela 7.4
Regulamentações sobre massa salarial em governos subnacionais

País	Escalas salariais	Criação de cargos	Disposições sobre massa salarial
	Definidas em nível		
Argentina	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites ao crescimento dos gastos correntes em jurisdições regionais. Proibição de aumentar os encargos per capita para jurisdições com déficit fiscal.
Bolívia	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites aos gastos de funcionamento e elaboração de orçamentos baseados em princípios de equilíbrio fiscal em governos regionais e locais.
Brasil	Subnacional	Subnacional	Limitada a 60 % das receitas próprias em jurisdições regionais e locais.
Chile	Nacional	Subnacional	Limitada a 42 % das receitas próprias em jurisdições locais.
Colômbia	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites aos gastos de funcionamento, que não podem exceder entre 50% e 80% das receitas correntes de livre alocação em jurisdições regionais e locais, dependendo do valor total dessas receitas e do seu nível populacional.
Costa Rica	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites ao gastos administrativos gerais, que não podem exceder 40% das receitas ordinárias da jurisdição local.
Equador	Nacional	Subnacional	O Ministério das Relações Trabalhistas determina os gastos com pessoal das jurisdições de acordo com as orientações e diretrizes gerais do Ministério das Finanças.
El Salvador	Subnacional	Subnacional	Não foram identificados critérios específicos.
Honduras	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites aos gastos de funcionamento, que não podem exceder entre 40% e 65% das receitas correntes da jurisdição local, dependendo do valor total dessas receitas.
Jamaica	Nacional	Nacional	O Ministério das Finanças e o Serviço Público supervisionam a massa salarial, garantindo o alinhamento com as restrições orçamentárias e as políticas financeiras.
México	Subnacional	Subnacional	Crescimento limitado ao menor valor entre 3% de crescimento real da massa salarial e o aumento real do PIB em jurisdições regionais e locais; crescimento real igual a zero se o PIB apresentar uma variação negativa.
Panamá	Nacional	Nacional	A Direção Geral de Carreira Administrativa determina a estrutura de cargos de acordo com o Orçamento Geral do Estado.
Paraguai	Nacional	Nacional	A estrutura de cargos é estabelecida no Orçamento Geral da Nação. O Ministro das Fazenda elabora sua proposta, após parecer da Secretaria da Função Pública.
Peru	Nacional	Subnacional	Geralmente é limitado pelas medidas de austeridade, disciplina e qualidade nos gastos públicos impostos pelas leis orçamentárias.
República Dominicana	Nacional	Nacional	A Secretaria de Estado da Administração Pública aprova a estrutura de cargos.
Trindade e Tobago	Nacional	Nacional	Estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Rural e Governo Local e pelo Ministério das Finanças. Este último supervisiona o alinhamento com as restrições orçamentárias e as políticas financeiras.
Uruguai	Subnacional	Subnacional	Não foram identificados critérios específicos.
Venezuela	Nacional	Subnacional	Limitada indiretamente pelo mandato de alocar pelo menos 30% do orçamento para gastos de investimentos em jurisdições locais e pela elaboração de orçamentos de acordo com os princípios de equilíbrio fiscal em governos regionais e locais.

Nota: Na Argentina, as jurisdições que obtiverem um resultado financeiro (regime de competência) superavitário ou equilibrado podem aumentar o quadro de pessoal associado a novos investimentos que impliquem uma maior prestação de serviços sociais, como educação, saúde e segurança. O Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal determina a relação ótima de cargos ocupados (quadro permanente, temporário e contratados) adequada às características de cada jurisdição, de modo a permitir exceções.

Fonte: Elaboração própria com base em Pérez Chiqués et al. (2024) e legislações nacionais e subnacionais (vide tabela A.7.4 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

O crescimento excessivo da massa salarial do setor público, incluindo o setor subnacional, é uma preocupação frequente. Em geral, o marco legal dos países da região inclui disposições para controlar a massa salarial das jurisdições subnacionais ou os dois elementos que a compõem: o tamanho do quadro de pessoal e a estrutura salarial (vide tabela 7.4).

Na maioria dos casos, os governos subnacionais têm flexibilidade para ampliar seu quadro de pessoal – sob certas restrições que variam conforme o caso – mas devem cumprir regras fiscais que limitam a massa salarial. Por exemplo, no Brasil e no Chile, a massa salarial não pode exceder 42% e 60% das receitas próprias das jurisdições, respectivamente. No México, o crescimento da massa salarial dos governos subnacionais não pode exceder 3% ao ano e também não pode exceder a taxa de crescimento anual do produto interno bruto (PIB). Na Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Honduras, a massa salarial é limitada pelas restrições impostas aos gastos operacionais das jurisdições subnacionais.

Pelo contrário, na Jamaica, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Trindade e Tobago, a criação de cargos requer a aprovação das autoridades nacionais. Na Argentina, a legislação proíbe que governos regionais com déficit fiscal aumentem o número de funcionários públicos per capita.

Na maioria dos casos, os governos subnacionais têm flexibilidade para ampliar seu quadro de pessoal, mas devem cumprir regras fiscais que limitam a massa salarial

A regulamentação nacional das políticas salariais dos governos subnacionais pode ajudar a harmonizar as condições de trabalho existentes nas jurisdições de um país e evitar abusos que prejudiquem a imagem da burocracia e corroam as finanças públicas. No entanto, uma regulamentação excessivamente rígida e uniforme pode limitar a capacidade das jurisdições de adaptar a remuneração salarial às condições do mercado de trabalho local.

O grau de autonomia das jurisdições subnacionais para definir as escalas salariais varia entre os países. As escalas salariais aplicáveis ao emprego subnacional são definidas em nível nacional em oito dos 14 países unitários analisados (incluindo o Peru, um país relativamente descentralizado). Nos seis países restantes, as jurisdições podem definir suas próprias escalas salariais, embora na Bolívia e no Uruguai devam seguir determinadas diretrizes nacionais. Esse último também é o caso da Argentina, do Brasil e do México, todos eles países federativos.

Prêmio salarial

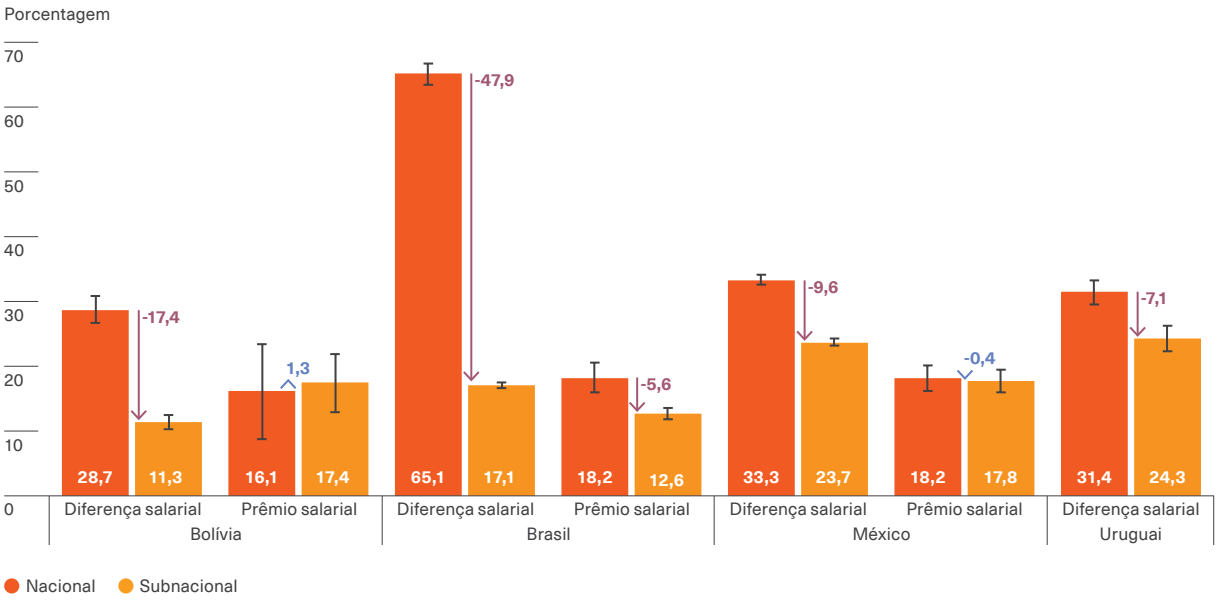
As condições de trabalho, incluindo a remuneração salarial competitiva, são um fator importante para atrair e reter pessoal qualificado em qualquer organização, inclusive nas burocracias (Dal Bó et al., 2013). No entanto, salários excessivamente altos no setor público em relação ao setor privado podem afetar a sustentabilidade das finanças públicas, desgastar a imagem do governo perante a população e levar a uma alocação ineficiente de talentos entre os dois setores, com um efeito negativo sobre o crescimento econômico.

Controlando por diferenças de escolaridade, idade, gênero, tipo de ocupação, horas trabalhadas e região de residência, os salários médios no setor público subnacional são mais altos do que no setor privado, mas mais baixos do que no setor público nacional (vide gráfico 7.7). A diferença salarial entre os níveis nacional e subnacional varia muito entre os países, indo de 7 pontos percentuais no Uruguai a 48 pontos percentuais no Brasil.

As diferenças salariais mostradas são compostas por um prêmio salarial atribuível ao trabalho no setor público em vez de no setor privado, mas também por diferenças não observadas na produtividade do trabalho das pessoas. Uma vez que a estrutura das pesquisas na Bolívia, no Brasil e no México permite, o prêmio salarial do setor público nesses países é estimado (vide gráfico 7.7)[7]. Os resultados mostram que trabalhar no setor público oferece, em média, um salário superior em cerca de 17% e que essa recompensa é semelhante em todos os níveis de governo. A exceção é o Brasil, onde o prêmio em nível subnacional é de 13%.

A combinação da magnitude do prêmio salarial mostrado e dos melhores benefícios que caracterizam o setor público em relação ao setor privado – exceto para os cargos mais bem pagos – sugere que o fortalecimento das políticas de atração e recrutamento pode ajudar a melhorar a qualidade das contratações no nível de governo subnacional.

Gráfico 7.7
Diferença remuneratória e prêmio salarial da administração pública nacional e subnacional em relação ao emprego privado formal



Nota: O gráfico mostra as diferenças salariais entre os trabalhadores do setor privado e da administração pública nacional e subnacional (diferenciados pela cor da barra). As estimativas do prêmio salarial foram obtidas por regressão com efeitos fixos ao nível individual. As linhas verticais centrais em cada barra representam os respectivos intervalos de confiança de 95%. Em todos os casos, a diferença salarial e o prêmio entre o setor privado e o setor público nacional e subnacional são estatisticamente significativos ao nível de 1%. Os rótulos aparecem em roxa quando as diferenças entre o setor público nacional e subnacional são significativas com um nível de significância de 1% e em azul quando não apresentam significância estatística. Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al., (2022).

7 O prêmio salarial é estimado com base na variação nos salários das pessoas que mudam de emprego entre os setores público e privado. Isso exige que as pesquisas tenham uma dimensão de painel ou longitudinal, ou seja, que as mesmas pessoas sejam entrevistadas em vários períodos.

Treinamento

O treinamento é um mecanismo fundamental para desenvolver as competências dos funcionários públicos, melhorar seu desempenho e fortalecer as capacidades institucionais dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe. A necessidade de treinamento pode ser particularmente importante no nível subnacional de governo devido à maior rotatividade de pessoal.

A necessidade de treinamento pode ser particularmente importante no nível subnacional de governo devido à maior rotatividade de pessoal

Há poucas evidências rigorosas sobre o impacto das estratégias de treinamento no desenvolvimento de competências e no desempenho dos funcionários públicos. No entanto, a literatura sobre treinamento de professores e diretores de escola oferece alguns resultados interessantes. Primeiro, nem todo treinamento tem o impacto esperado. A adequação do projeto em relação ao seu contexto e a qualidade da implementação são determinantes importantes do sucesso. O treinamento pode ser mais eficaz quando responde a um diagnóstico preciso das necessidades de aquisição de competências e quando o contexto de trabalho oferece condições para que os servidores apliquem as habilidades e os conhecimentos adquiridos (Barrera-Osorio e Linden, 2009). A modalidade de treinamento também é importante. Por exemplo, a avaliação por pares a partir da observação no local de trabalho pode ser útil para melhorar o desempenho dos prestadores de serviços (Álvarez Marinelli et al., 2023).

Para reduzir custos, o modelo de treinamento em cascata procura substituir o uso de instrutores profissionais por funcionários que recebem treinamento dos primeiros e depois o replicam para seus pares. Embora haja contextos em que esse modelo funcione bem, pode haver outros em que ele tenha um impacto significativamente menor do que o treinamento direto, como mostra a avaliação de impacto de um programa para melhorar as capacidades de gestão de diretores de escolas no México (Romero et al., 2022).

Vários países da região possuem agências dedicadas especificamente ao treinamento de pessoal da função pública. Por exemplo, no Chile, Colômbia e México, há escolas nacionais de administração pública que coordenam uma ampla gama de opções de treinamento, incluindo programas acadêmicos, para o funcionalismo nos níveis nacional e subnacional. O caso chileno é considerado uma fonte de aprendizado para o restante da região (Corrales Angulo, 2024). Nesse país, a Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC) desenvolveu um modelo de gestão de treinamento que enfatiza a detecção de necessidades, o planejamento plurianual e a avaliação das atividades de treinamento realizadas. Trata-se de um modelo descentralizado no qual as unidades organizacionais são responsáveis pela gestão e implementação dos planos de treinamento, enquanto a DNSC realiza a coordenação e regulação do sistema, além de fornecer uma ampla oferta de formações por meio da plataforma virtual de treinamento CAMPUS Serviço Civil. Em 2022, o sistema coordenado pela DNSC treinou um total de 218.517 funcionários públicos, o que representa 28% do total (Corrales Angulo, 2024).

Como parte de seus esforços para contribuir para o fortalecimento institucional dos governos subnacionais na região, o CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — oferece uma ampla gama de programas de treinamento para funcionários públicos dos países (vide quadro 7.1).

Quadro 7.1
Programas de treinamento do CAF para funcionários públicos de governos subnacionais

O CAF tem entre suas prioridades contribuir para o fortalecimento institucional dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe. Para isso, oferece aos funcionários públicos da região uma gama diversificada de programas de treinamento, que inclui cursos de especialização, programas voltados para a alta gestão e para os jovens, cursos especializados on-line, que podem ser fechados ou abertos, massivos e de longa duração (MOOC, na sigla em inglês) ou de curta duração (NOOC, na sigla em inglês). Essa oferta inclui programas relevantes para funcionários de todos os níveis de governo e opções com orientação específica para funcionários de governos subnacionais.

Na oferta do CAF, destacam-se:

- Diploma em Integração e Desenvolvimento para o Âmbito Local Ibero-Americano. Esse programa é voltado para funcionários de governos subnacionais e seu principal objetivo é fortalecer o trabalho de atores estratégicos em nível local para a elaboração e implementação de políticas. É ministrado pela Fundação Ortega Marañón e a Fundar.
- Diploma em Governança e Inovação Pública. Capacita líderes da administração pública na análise das dimensões política, econômica, social, climática e de gênero das políticas públicas. Realizado em conjunto com 18 universidades da região.
- Programa Liderança para Transformação 2.0. Busca fortalecer de forma abrangente as competências dos líderes ligados ao setor público, com ênfase nas habilidades comportamentais. É realizado com o apoio de nove instituições acadêmicas.
- Programa para a Alta Liderança Latino-Americana. Focado no fortalecimento das capacidades de alto governo e da gestão pública. Nesse contexto, foram realizadas duas reuniões para prefeitas (Cone Sul e Costa Rica).
- Cursos fechados sobre metodologia BIM (modelagem de informações da construção, do inglês *building information modeling*) para funcionários dos municípios de Quito e Bogotá.
- Treinamento em Engenharia de Segurança Viária. Voltado para funcionários de 30 municípios brasileiros, tem como foco a aplicação de conceitos de engenharia de segurança viária em projetos rodoviários.
- Cursos para prefeitos e autoridades locais da Rede BiodiverCidades para melhorar a comunicação política, as habilidades de liderança e a tomada de decisões em relação à integração da biodiversidade, do capital natural e dos serviços ecossistêmicos no planejamento e na gestão urbana.

A ampla oferta de MOOCs gratuitos do CAF aborda diversos temas de interesse para funcionários públicos. Por exemplo, inclui cursos sobre avaliação do impacto da gestão pública, economia ambiental e finanças sustentáveis, fornecimento de infraestrutura rodoviária, cidades e mudanças climáticas, mobilidade sustentável e água e saneamento rural.

Em colaboração com os próprios governos nacionais e subnacionais e em resposta às suas demandas, o CAF desenvolve e oferece cursos fechados sobre temas especializados, como transformação digital e inovação na participação cidadã, parcerias público-privadas, governança corporativa em empresas com participação estatal e financiamento de projetos de investimento locais.

Desde 2022, cerca de 10.000 alunos participaram dos oito cursos ministrados e do Programa Latino-Americano de Alta Liderança. Desse total, 70% eram funcionários públicos de 21 países. Além disso, mais de 260.000 pessoas participaram de um dos MOOCs organizados desde 2017, dos quais 59% eram funcionários públicos de 40 países. Por fim, mais de 980 funcionários públicos subnacionais foram treinados nos seis cursos ministrados para eles entre 2021 e 2024.

Ação CAF.
Escaneie o QR para ver a oferta de treinamentos do CAF.



O município de Ciénaga de Zapata, em Cuba,
é a jurisdição local com maior superfície do Caribe.

Sistemas eleitorais locais

As características dos sistemas eleitorais influenciam significativamente o perfil daqueles que acessam os cargos eletivos. O RED 2019 mostra como a existência de eleições locais competitivas e a combinação de disponibilidade de financiamento público e mecanismos rigorosos de controle e transparência do financiamento e dos gastos eleitorais levam à seleção de melhores prefeitos e legisladores (Fajardo et al., 2019). Possuir sistemas eleitorais que impeçam a troca de empregos públicos por votos e apoio eleitoral é um passo necessário para a profissionalização das burocracias.

Os incentivos no cargo também são importantes. Entre eles, destaca-se a possibilidade de reeleição, que, em princípio, permite aos cidadãos recompensar os governantes que cumprem seu mandato com bom desempenho e punir os que não o fazem. No entanto, a reeleição múltipla pode acabar diluindo os incentivos que os funcionários eleitos têm para desempenhar bem suas funções se favorecer o conluio entre eles e os grupos de interesse e se reduzir a competição eleitoral. Em particular, a permanência prolongada no poder dos funcionários eleitos pode acabar enfraquecendo a independência entre eles e a burocracia sob sua responsabilidade.

Tabela 7.5
Regulamentação sobre a eleição de prefeitos em países da América Latina e do Caribe

País	Anos de duração do mandato	Possibilidade de reeleição consecutiva	Períodos de reeleição
México	3	✓	1
El Salvador	3	✓	Indefinido
Trindade e Tobago	3	✓	Indefinido
Colômbia	4		Nenhum
Peru	4		Nenhum
Brasil	4	✓	1
Costa Rica	4	✓	1
Equador	4	✓	1
Chile	4	✓	2
Argentina	4	✓	Entre 1 e indefinido
Guatemala	4	✓	Indefinido
Honduras	4	✓	Indefinido
Jamaica	4	✓	Indefinido
República Dominicana	4	✓	Indefinido
Venezuela	4	✓	Indefinido
Bolívia	5	✓	1
Paraguai	5	✓	1
Uruguai	5	✓	1
Guiana	5	✓	Indefinido
Nicarágua	5	✓	Indefinido
Panamá	5	✓	Indefinido

Nota: Na Argentina, o período de reeleição varia de província para província, sendo geralmente de dois mandatos.

Fonte: Elaboração própria com base na CEPAL [s.d.] e legislação nacional e subnacional (vide detalhes na tabela A.7.5 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

As características dos sistemas eleitorais influenciam significativamente o perfil daqueles que acessam os cargos eletivos

As evidências indicam que a possibilidade de reeleição gera incentivos que levam os prefeitos a terem um melhor desempenho. Por exemplo, no Brasil, a corrupção diminui (Ferraz e Finan, 2011). No entanto, quando essa possibilidade se estende por mais de dois períodos, acaba por ter um efeito negativo no desempenho (De Benedetto e De Paola, 2019; Coviello e Gagliarducci, 2017).

Na região, quase todos os países permitem a reeleição para o cargo de prefeito, na maioria dos casos por tempo indeterminado. Porém, a possibilidade de exercer mais de um mandato não existe na Colômbia e no Peru (vide tabela 7.5).

A concentração de poder nas elites locais levou a preocupações sobre o efeito da formação de dinastias familiares na política. Dois estudos mostram evidências nesse sentido no Brasil e na Colômbia (Caputo-Leyva, 2022 e Bragança et al., 2015). Em ambos os casos, a eleição de um prefeito de origem dinástica não tem efeito sobre o crescimento econômico ou a qualidade dos serviços públicos, apesar de um aumento nos gastos com infraestrutura. Esses resultados sugerem que as dinastias políticas deterioram a qualidade do governo.

Em suma, a existência de sistemas eleitorais locais competitivos favorece a eleição de governantes mais bem preparados e é importante para o desenvolvimento de burocracias profissionais, pois limita os incentivos e a capacidade das pessoas eleitas de desconsiderar o mérito e usar o emprego público para fins políticos.



Sede do governo do município
de Breves, Pará, Brasil.

Digitalização e capacidades de gestão

- Adoção de tecnologias para a gestão de processos internos.
- Digitalização de procedimentos e gestões para cidadãos e empresas
- Uso de tecnologias para a gestão de cidades e serviços urbanos
- Fatores estruturais que permitem a adoção de estratégias de digitalização

8

Mensagens-chave

1 As ferramentas digitais podem ajudar os governos subnacionais a melhorar três grandes grupos de tarefas: os processos internos da administração, os serviços para cidadãos e empresas e a adoção de tecnologia na gestão das cidades.

2 Alguns processos internos que podem ser aprimorados por meio da digitalização são a gestão do cadastro, a gestão administrativa e financeira e as compras públicas. No caso do cadastro, sua digitalização e modernização aumentam a capacidade de arrecadação de impostos sobre propriedades e permitem o uso dessas informações no planejamento territorial.

3 A oferta de serviços e procedimentos digitais pelos governos locais e regionais é baixa por enquanto. Os sites são utilizados principalmente para informar sobre procedimentos, mas não permitem que eles sejam realizados.

4 A instalação de tecnologias, como câmeras e sensores, oferece a possibilidade de coletar informações para gerenciar questões de segurança, trânsito ou eventos naturais. O uso eficaz dessas ferramentas depende principalmente das capacidades e da governança que são criadas para processar as informações geradas e responder adequadamente.

5 O desenvolvimento e a adoção de ferramentas digitais são caros e podem ser proibitivos para jurisdições pequenas. Os governos nacionais têm um papel essencial de fornecimento de sistemas padronizados, modelos e serviços horizontais (como assinatura e identidade digitais), não apenas para facilitar uma maior adoção, mas também para promover a interoperabilidade.

6 O acesso e o uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na região são heterogêneos e há lacunas tanto geográficas quanto entre grupos demográficos. Reconhecer os déficits de conectividade e de habilidades digitais é essencial para evitar que as estratégias de digitalização excluam partes da população dos serviços governamentais.

Digitalização e capacidades de gestão[1]

Introdução

Um dos pilares da modernização da administração pública é a aplicação de tecnologias e soluções digitais na gestão. A premissa é que essas ferramentas, baseadas na automação de processos e na geração de dados, ajudam a aprimorar a formulação e o direcionamento de políticas públicas, a prestação de serviços, a priorização de recursos escassos e a transparência em relação aos cidadãos.

Os governos nacionais tendem a adotar soluções digitais antes dos governos subnacionais. Isso ocorre porque, por um lado, geralmente cabe ao nível nacional estabelecer marcos regulatórios e a governança e institucionalização de dados e sistemas. Além disso, o desenvolvimento de estratégias de modernização de forma centralizada tem as vantagens de permitir aproveitar economias de escala e facilitar o estabelecimento de padrões que favorecem a compatibilidade entre sistemas e proporcionam uma experiência unificada para cidadãos e empresas (Cubo et al., 2022). Por outro lado, o potencial dessas tecnologias é comum aos diferentes níveis de governo e, em alguns aspectos, ainda maior para os governos locais, que prestam muitos serviços aos cidadãos e fazem uma gestão direta do território.

Este capítulo apresenta um panorama da incorporação de práticas baseadas em soluções digitais e dados na gestão dos governos locais e regionais da América Latina e do Caribe (ALC). A discussão é ordenada de acordo com a área de aplicação dessas tecnologias. Primeiro, trata de sua adoção em processos internos, com ênfase na gestão de cadastros, sistemas de compras e plataformas de administração financeira. A segunda seção aborda a digitalização de procedimentos e serviços para cidadãos e empresas. A seguir, apresenta a implantação de tecnologias como câmeras, sensores e radares, que, combinados com algoritmos de aprendizado de máquina e inteligência artificial, permitem aos governos gerenciar problemas territoriais, como trânsito, segurança ou eventos naturais extremos.

1 Este capítulo foi elaborado por Florencia Buccari e Gustavo Fajardo, com a assistência de Pilar Toyos e Mateo Fernández.

Por fim, aborda o papel de alguns fatores estruturais dos quais depende o avanço da agenda de digitalização nos governos subnacionais da região, com destaque às lacunas existentes entre áreas geográficas e entre grupos demográficos no acesso e uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Incorporação de tecnologias na administração interna

Basear a gestão interna em plataformas eletrônicas tem a vantagem fundamental de economizar tempo e custos, pois permite agilizar os processos e verificar se eles são executados da forma mais eficiente. Outro benefício é a criação de um registro automático de todas as ações e transações, facilitando a atualização dos bancos de dados por meio da compilação desses registros, da revisão dessas ações e do cruzamento com outros conjuntos de dados. Um dos casos em que esses benefícios foram observados foi a partir da implementação de um sistema informático piloto de folha de pagamento em algumas unidades da administração pública nacional na Nigéria, que gerou economia de custos ao encontrar pagamentos duplicados e trabalhadores "fantasmas" (Gelb e Metz, 2018).

A digitalização em nível interno também atinge os dados administrativos, ou seja, aqueles que surgem das interações e procedimentos dos cidadãos com o governo, e pode gerar melhorias no direcionamento e na eficiência de programas e políticas públicas (Banco Mundial, 2021). Muralidharan et al. (2016) mostram que a introdução de registros eletrônicos dos beneficiários de dois dos maiores programas sociais da Índia, juntamente com seus dados biométricos, reduziu os vazamentos desses programas.

No nível subnacional, alguns exemplos no campo da gestão em que se verificam esses benefícios são a digitalização de cadastros imobiliários, a implementação de sistemas eletrônicos de compra e os sistemas de gestão financeira. Embora não seja uma lista exaustiva, eles abrangem as principais funções que sustentam a gestão de receitas e despesas dos governos subnacionais.

Digitalização de cadastros imobiliários

O imposto predial representa 42% das receitas tributárias dos governos locais em onze países da América Latina e do Caribe e oferece vantagens claras como instrumento fiscal: tem uma base tributária fixa, é transparente e progressivo, e o contribuinte é o beneficiário direto dos bens e serviços oferecidos. No entanto, a arrecadação em alguns países da região está abaixo do seu potencial[2]. Entre as limitações para aumentar a arrecadação estão os elevados custos políticos envolvidos na modificação, mas também o funcionamento dos sistemas de cadastro e administração tributária dos governos subnacionais e as capacidades institucionais em termos de avaliação de terras e propriedades. Um caso particular na região é o do Chile, único país cujo governo central é responsável pela administração desse imposto, incluindo a gestão da base tributária e das alíquotas (De Cesare et al., 2016).

A digitalização do cadastro , ou seja, colocar as informações em formato eletrônico, é um primeiro passo importante para melhorar a gestão do imposto predial. Vários governos subnacionais fizeram progressos nessa direção (Knebelmann, 2022). No México, por exemplo, 61% dos governos locais tinham o registro cadastral informatizado em 2020, enquanto no Brasil a porcentagem era de 80% em 2019 e 21%

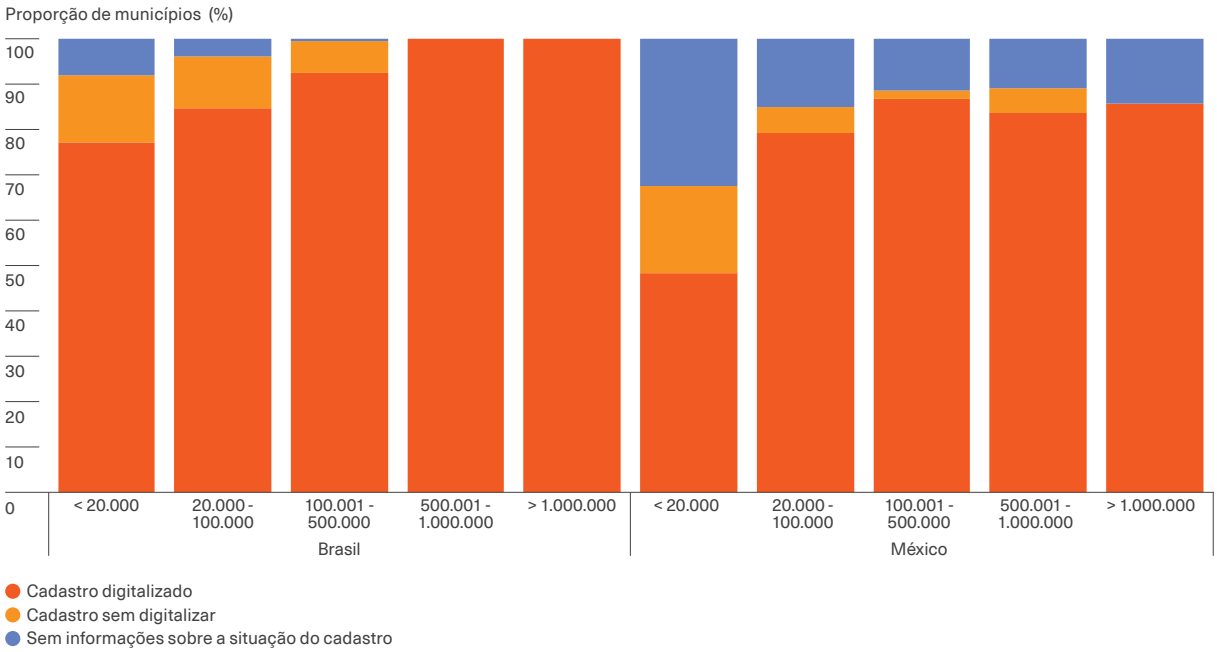
2 Para mais detalhes, consulte o capítulo 5.

também o tinham georreferenciado (IBGE, 2019; INEGI, 2021). Em ambos os casos, a proporção que possui esse registro digitalizado aumenta dependendo da população do município (vide gráfico 8.1).

A digitalização dos sistemas de cadastro pode facilitar a completude e atualização das informações sobre a propriedade. Dados do México corroboram essa hipótese: 67% dos municípios que possuem o cadastro em versão digital o atualizaram no ano anterior, enquanto apenas 17% dos que não usam essa ferramenta em formato digital o fizeram (INEGI, 2021). No Brasil, não parece haver diferença na frequência de atualização do cadastro, mas há na atualização da Planta Genérica de Valores, que estabelece os valores unitários básicos de terrenos e edifícios: 65% das administrações locais com cadastro digital a atualizaram nos últimos dez anos, enquanto apenas 43% das administrações sem versão digital o fizeram.

A atualização das informações cadastrais, por sua vez, está relacionada ao desempenho em termos de cobrança desse tributo. As evidências apresentadas por Martínez (2023) para o caso colombiano corrobora esse argumento. Até 2016, os cadastros municipais naquele país eram centralizados no Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), exceto os de Bogotá, Cali, Medellín e o departamento de Antioquia. O IGAC era responsável pelas atualizações cadastrais, incluindo o reajuste dos valores das propriedades e a incorporação dos imóveis não registrados. As atualizações tinham que ser feitas a cada cinco anos, embora geralmente atrasassem. Nesse contexto, Martínez (2023) estima que as atualizações cadastrais resultaram em um aumento de 12% na arrecadação do imposto predial per capita. No caso do México, a adoção de um programa de modernização cadastral pelos governos locais resultou em um aumento de 10% na arrecadação nos primeiros cinco anos (Montoya-Aguirre et al., 2024).

Gráfico 8.1
Proporção de governos locais no México e no Brasil com cadastro digitalizado por categoria de população



Nota: O gráfico mostra a digitalização do registro cadastral nos municípios do México em 2020 e a digitalização do cadastro imobiliário nos municípios do Brasil em 2019. As definições de cada um deles podem ser encontradas no apêndice, disponível na edição on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE (2019), INEGI (2021) e CAF (2025).

Os governos subnacionais da ALC avançaram na digitalização de cadastros imobiliários: mais de 60% dos municípios do México e mais de 80% dos municípios do Brasil já deram esse passo

Um passo além da digitalização é o georreferenciamento das informações cadastrais, que permite, em primeiro lugar, a integração com informações de outras fontes. Um exemplo dessa integração é a realizada pelos observatórios do mercado imobiliário, que coletam informações de diferentes fontes (cadastros, registros de transações de compra e venda, empresas de serviços imobiliários, câmaras de comércio e empresariais) para monitorar a evolução daquele setor. Em alguns casos, são responsáveis pela aplicação de modelos preditivos para estimar os valores de terrenos e propriedades, permitindo uma atualização mais frequente dos valores utilizados como base para o imposto sobre a propriedade e os impostos sobre transações imobiliárias (Eguino et al., 2020).

Nos últimos anos, as informações cadastrais georreferenciadas foram integradas a outros dados espaciais, como, por exemplo, mapas de infraestrutura rodoviária, rotas de transporte urbano, localização de centros de atividades produtivas, estabelecimentos de ensino e saúde. No entanto, para compilar esses dados, eles devem ser padronizados e interoperáveis, ou seja, que cumpram determinadas normas, especificações e padrões. Isso levou ao surgimento das Infraestruturas de Dados Espaciais (IDE), sistemas de informação compostos por recursos tecnológicos (servidores, aplicativos, sites), dedicados à gestão de informações geográficas e que cumprem um conjunto de normas e padrões para facilitar a acessibilidade e a interoperabilidade por diferentes atores (Eguino et al., 2020; MITECO, 2024). Na Argentina, por exemplo, 19 governos intermediários (de um total de 23) possuem sua própria IDE e algumas permitem que os governos locais adiram e tenham seus próprios geoportais.

Os governos subnacionais podem aproveitar os cadastros georreferenciados para planejamento e definição de políticas, por exemplo, de ordenamento territorial, de desenvolvimento urbano e a elaboração de programas de segurança pública. No entanto, essas aplicações são escassas. De acordo com cálculos próprios baseados em dados do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI, 2021), apenas 35% dos governos locais mexicanos utilizaram informações cadastrais para atividades de desenvolvimento ou planejamento urbano e ordenamento territorial. Essa proporção variou dependendo da digitalização do cadastro: 52% dos municípios que possuíam o cadastro informatizado o utilizaram para fins de planejamento urbano, enquanto apenas 15% dos municípios que não o possuíam digitalizado o fizeram.

Um exemplo dos benefícios das aplicações alternativas de dados cadastrais georreferenciados é a modernização do cadastro do Município de Fortaleza, no Brasil, que permitiu seu uso pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente para agilizar os procedimentos da "Consulta de Viabilidade Locacional e de Construção". No início de sua implementação, a resposta a essas solicitações passou de 120 dias para ser feita de forma quase automática e o número de consultas atendidas aumentou de 80 por semestre para 265 por dia (Eguino et al., 2020).

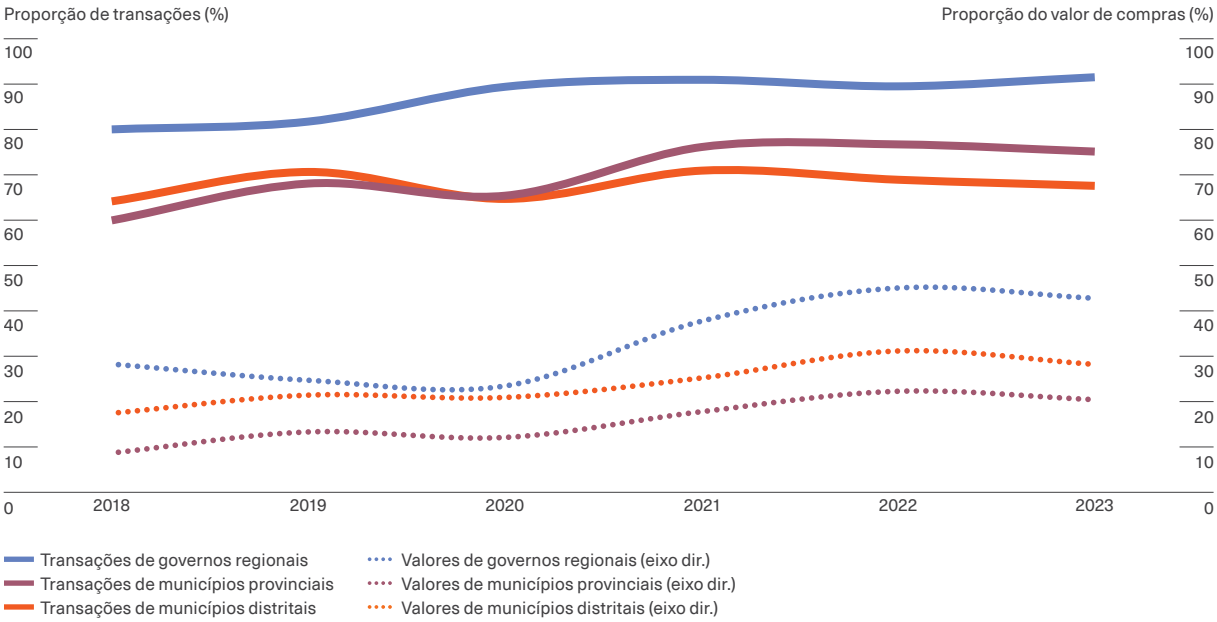
Sistemas de compras eletrônicas

Os estudos disponíveis mostram que a implementação de sistemas de compras eletrônicas por governos subnacionais pode trazer inúmeros benefícios. Lewis-Faupel et al. (2016) examinam a adoção de sistemas de compra eletrônica para projetos de infraestrutura em regiões e províncias da Índia e da Indonésia e constatam um aumento da qualidade dos projetos (com base na taxa de conclusão no prazo) e no número de empreiteiras vencedoras (sugerindo maior abertura e convocação). Também há evidências positivas sobre a implementação de plataformas de compras eletrônicas da América Latina e do Caribe, mas no nível dos governos nacionais (De Michele e Pierri, 2020; Singer et al., 2009).

Os sistemas eletrônicos de compras têm, por sua vez, a vantagem de gerar um registro automático das transações. Isso resulta na criação de grandes bancos de dados com informações sobre operações passadas, que são úteis para analisar a eficiência das compras públicas ou encontrar irregularidades.

A adoção desses sistemas nos governos regionais e locais é quantitativamente relevante devido à elevada proporção que essas instituições representam no total de compras públicas: de 10% no Paraguai a 85% no Brasil (OCDE, 2024b). Um primeiro passo para a disseminação dessas plataformas entre os governos subnacionais é geralmente sua adoção pelos níveis centrais. Na região, 25 dos 30 países com governos subnacionais têm um portal nacional de compras eletrônicas que estava ativo em 2022 (Banco Mundial, 2022b). Entre os 10 países da América do Sul que possuem esses sistemas, 8 incluem governos subnacionais no âmbito de sua legislação nacional sobre contratações públicas. Todos esses países sistematizam a compra de bens homogêneos por meio de portais eletrônicos e incorporam as aquisições para projetos de infraestrutura.

Gráfico 8.2
Uso de catálogos eletrônicos para compras públicas por governos subnacionais no Peru, medidas em termos de transações e valores



Nota: O eixo esquerdo mostra a proporção de transações por catálogos eletrônicos em relação ao número total de operações possíveis no âmbito de acordos-quadro, ou seja, viáveis de serem realizadas por catálogo eletrônico. O eixo direito faz um exercício semelhante, mas em termos de valores de compra. Os dados são desagregados por níveis de governo: regional e local (provincial e distrital). A fonte dos dados de compras por catálogo eletrônico é *Perú Compras*, enquanto os dados de transações não feitas por esse meio são obtidos do Organismo Supervisor das Contratações do Estado (OSCE). Os dados relatados mostram as médias de todos os governos subnacionais que utilizaram ambos os mecanismos em cada ano. Hospitais, universidades e escolas estão excluídos.

Fonte: Elaboração própria com base em Open Contracting Partnership (2023a, 2023b).

Ter uma plataforma eletrônica não garante que ela seja amplamente utilizada para operações de contratações públicas, pois as unidades de compras (nacionais e subnacionais) podem encontrar exceções para evitar sua adoção. A experiência do *Perú Compras* ilustra isso. O gráfico 8.2 mostra a porcentagem de compras de bens dos governos regionais e locais peruanos, que, embora pudessem ser feitas por catálogo eletrônico, são realmente feitas por aquele meio. Apesar de que, em termos de transações, a proporção de uso é elevada, ela é baixa em termos de valores totais. Um cálculo semelhante para as áreas do governo central apresenta resultados semelhantes: 88% das transações que seriam viáveis por catálogo eletrônico foram efetivamente realizadas por esse meio em 2023, enquanto as compras realizadas por meio eletrônico representaram apenas 17% dos valores totais (Open Contracting Partnership, 2023a, 2023b).

Há três hipóteses que poderiam explicar o fenômeno do baixo uso de catálogos eletrônicos para a compra de bens de alto valor, apesar de esse mecanismo ser obrigatório para produtos com um acordo-quadro. Em primeiro lugar, a comparação de compras públicas de bens semelhantes mostra que aqueles comprados fora do catálogo eletrônico têm preços mais altos (em média 30% mais altos) (Cusato Novelli, 2022). A segunda hipótese sugere que os funcionários incorporam requisitos adicionais aos bens para evitar o uso de catálogos eletrônicos (Inostroza e Centa, 2020). Por fim, a experiência do Chile parece indicar que as auditorias de compras por meio eletrônico podem desestimular seu uso (Gerardino et al., 2024).

Sistemas de gestão administrativa e financeira

Os sistemas de informação da administração financeira (SIAF) são os programas que apoiam a gestão orçamentária, financeira e contábil do setor público. Eles fornecem um registro único e oportuno de receitas e despesas e permitem a geração automática de demonstrações financeiras. Os avanços nos últimos anos possibilitaram também o funcionamento da conta única do Tesouro, a partir da qual é possível obter uma posição financeira consolidada e gerenciar esses saldos de forma centralizada. Em sua concepção atual, o SIAF é composto por diversos módulos, além dos correspondentes ao acompanhamento orçamentário, como, por exemplo, dívida pública, compras públicas e recursos humanos (Pimenta e Seco, 2021).

A implementação do SIAF é importante tanto para os próprios governos subnacionais, que se beneficiam de ter informações financeiras e administrativas atualizadas e organizadas, quanto para as entidades nacionais, que, com base nos registros desses sistemas, podem manter informações centralizadas e comparáveis sobre os orçamentos e as finanças dos órgãos governamentais em diferentes níveis. Todos os governos centrais da região tinham sistemas de gestão financeira em 2022, com exceção de Trindade e Tobago, onde estava em processo de implementação (Banco Mundial, 2022b). Esses sistemas incluem funcionalidades que permitem o planejamento e acompanhamento do orçamento. Finalmente, em 19 países da região, os SIAF dos governos centrais permitem que os subnacionais também utilizem suas funcionalidades (Banco Mundial, 2022b).

●●

Embora quase todos os governos centrais da ALC tenham um SIAF, apenas 19 permitem que os governos subnacionais utilizem as funcionalidades desse sistema

O desenvolvimento e a incorporação dessas ferramentas exigem uma gestão cuidadosa. Pimenta e Seco (2021) analisam casos bem-sucedidos de implementação do SIAF em alguns países da América Latina e do Caribe e destacam algumas lições aprendidas. Em primeiro lugar, a implementação ou modernização de tais sistemas de forma modular ou gradual pode ser favorável, pois facilita sua manutenção. Além disso, para incentivar sua adoção, a concepção desses sistemas deve se concentrar na experiência do usuário e ser combinada com treinamento e assistência técnica para os funcionários. Os autores destacam que, embora esses princípios tenham sido levados em consideração na concepção dos sistemas



O município de San Felipe, no México, é um dos municípios de recente criação na região, estabelecido em 2022.

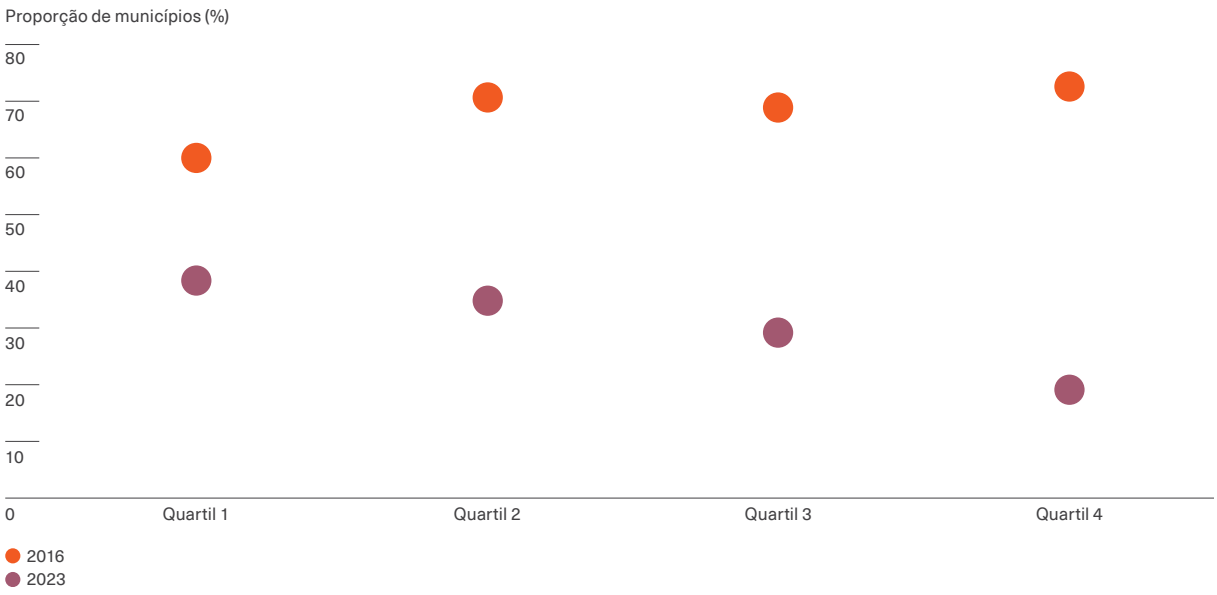
na região, as transações fora deles continuaram após sua implementação em muitos casos e as operações por meios alternativos proliferaram, o que levou a problemas de interoperabilidade e duplicação de tarefas.

Em muitos casos, os governos subnacionais utilizam meios alternativos aos SIAFs nacionais para seus registros, o que gera duplicação de tarefas e problemas de interoperabilidade

O estudo de caso sobre a implementação do SIAF no Peru exemplifica algumas dessas recomendações, bem como os desafios enfrentados por essas estratégias. O governo central iniciou a implementação do SIAF para os governos locais em 2003, começando com o módulo de gestão orçamentária e incluindo o apoio para sua adoção (MEF do Peru, 2007). A implantação desse sistema em nível territorial foi realizada oferecendo o programa gratuitamente e equipando os municípios com computadores, modems e impressoras para seu uso. Os funcionários municipais também foram acompanhados no processo de implementação do *software* por profissionais especificamente designados para essa tarefa. Atualmente, o SIAF inclui módulos de orçamento, tesouraria, dívida, contabilidade, abastecimento e recursos humanos, e seu uso é obrigatório para os governos regionais e locais (Decreto Legislativo n.° 1436, 2018).

Apesar dos esforços para incentivar os governos locais peruanos a usar o SIAF, uma grande proporção deles ainda tinha seu próprio sistema orçamentário em 2016, além do nacional, como mostra o gráfico 8.3. A partir de 2018, o Ministério da Economia e Finanças lançou aplicativos web para alguns módulos (MEF do Peru 2018), o que pode estar relacionado com a diminuição significativa dessa proporção. O uso de um sistema próprio ainda persistia em 2023 em um grande número de municípios, concentrando-se naqueles com menor receita tributária per capita (vide gráfico 8.3).

Gráfico 8.3
Porcentagem de governos locais no Peru que implementam seus próprios sistemas orçamentários para gestão por quartil de receitas tributárias per capita



Fonte: Elaboração própria com base no INEI (2016, 2023b) e CAF (2025).

Modernização de procedimentos e serviços para cidadãos e empresas

O argumento mais poderoso para promover a digitalização de serviços e procedimentos é que isso pode aumentar as informações que os cidadãos possuem e reduzir os custos de realizá-los (Gupta et al., 2017). É difícil estimar as perdas de bem-estar decorrentes da realização de procedimentos na região, mas os dados das pesquisas apontam que sua conclusão consome muito tempo. Segundo dados do Latinobarómetro, uma pesquisa de opinião pública realizada em 19 países da América Latina e do Caribe, o último procedimento realizado pelas pessoas consultadas levou em média 5,4 horas e 25% dos procedimentos exigiram três ou mais interações para serem resolvidos (Roseth et al., 2018).

Os atrasos e os encargos processuais também são muito caros para o setor produtivo. Eles estão associados à menor criação de empresas (Branstetter et al., 2014; Djankov et al., 2018). Pellegrino e Zheng (2024) estimam que essas distorções acarretam perdas de até 4% do PIB em alguns países europeus.

Na região, um estudo realizado no município de São Paulo estima que a digitalização dos procedimentos que as empresas devem realizar (por exemplo, autorização para o transporte de produtos perigosos e procedimentos relacionados ao imposto predial) representa uma redução de 67% no custo unitário das solicitações feitas por essas empresas (Pizzolato Gonçalves e Venijio Maggion, 2022). Além disso, há levantamentos que indicam que a carga burocrática pode ser um impedimento para o crescimento das empresas existentes: 28% das empresas mexicanas consultadas em 2020 consideraram que o marco regulatório (composto por leis, procedimentos, solicitações e inspeções) era um obstáculo para seu sucesso (INEGI, 2020b). Entre as principais barreiras para o cumprimento do marco regulatório estão (em ordem de importância) o tempo necessário, o fato de precisarem fornecer as mesmas informações mais de uma vez, a preparação e entrega das informações solicitadas pelo governo e os custos gerados.

A digitalização dos serviços públicos também pode reduzir os custos da prestação de serviços para as administrações públicas. No mesmo estudo realizado no município de São Paulo, estimou-se que a digitalização reduziu o custo unitário de resposta a uma solicitação em 40%, um valor líquido dos custos associados à implementação de soluções digitais (Pizzolato Gonçalves e Venijio Maggion, 2022). A economia é produzida pela redução de pessoal dedicado ao atendimento direto ao público e ao processamento de solicitações.

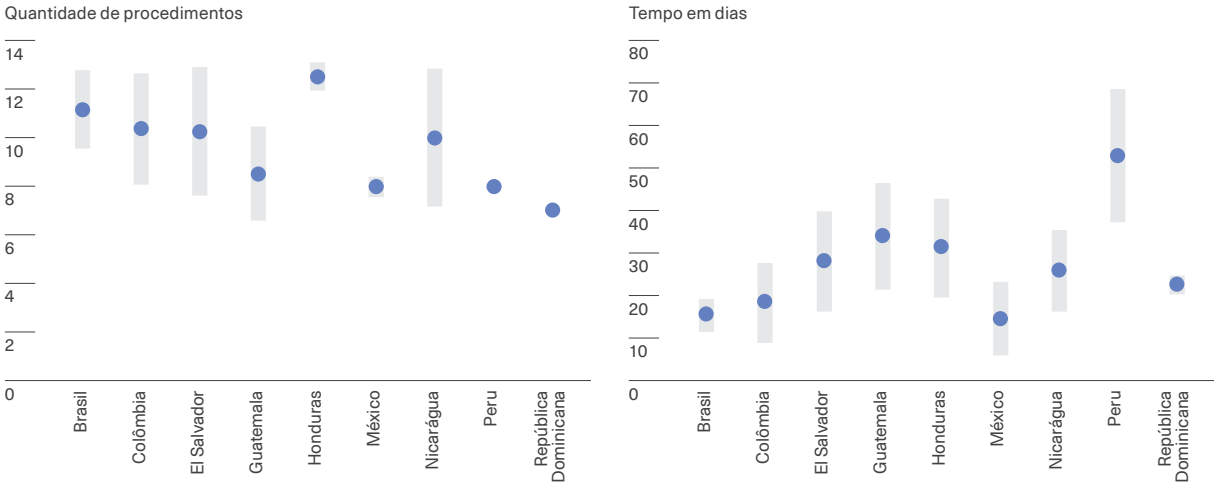
De acordo com o relatório *Doing Business* do Banco Mundial, as empresas da América Latina e do Caribe esperam, em média, 28 dias para abrir um negócio e 150 dias para obter o alvará de construção. Além disso, devem realizar entre 10 a 16 procedimentos diferentes em cada caso (Banco Mundial, 2022c). Embora esse relatório não seja representativo no nível dos governos locais de um país, ele inclui pesquisas de diferentes áreas, e a dispersão geográfica sugere que há um efeito específico nas administrações subnacionais (vide gráfico 8.4).

Um primeiro requisito para oferecer procedimentos digitais é ter um site e, embora essa prática já esteja difundida entre os governos subnacionais, não é universal. Por exemplo, de acordo com um relatório recente das Nações Unidas (2022), em 6 países da ALC, os governos locais mais populosos não têm um site. Levantamentos de censos de governos subnacionais na região também apontam para a heterogeneidade na adoção de sites: enquanto no Brasil 96% dos governos locais tinham sites ativos em 2019, no Peru apenas 55% os tinham em 2023 (IBGE, 2019; INEI, 2023b).

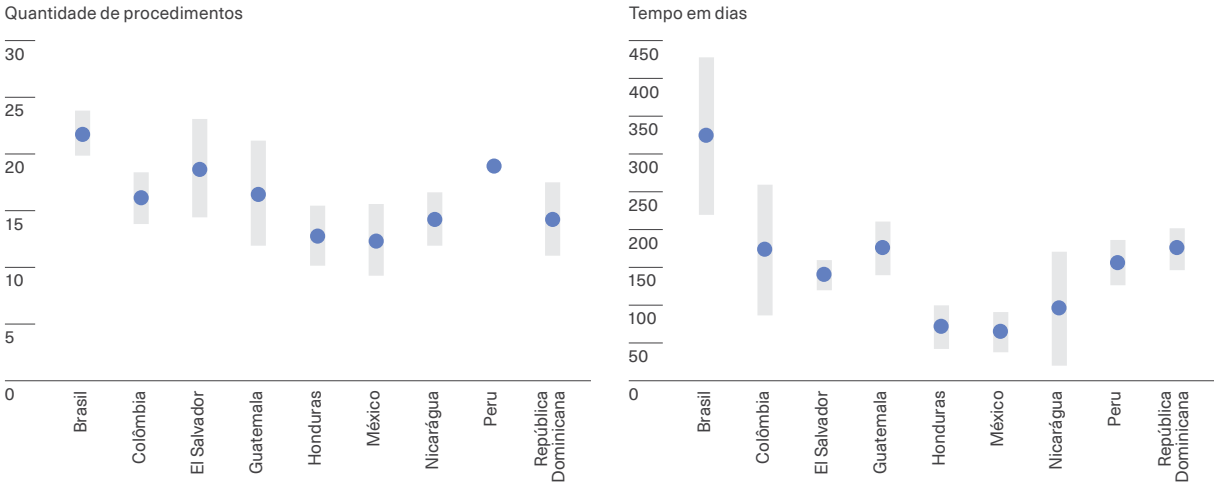
Certamente, o site é apenas um primeiro passo muito básico e muitos governos apenas oferecem informações gerais sobre o órgão. Dados do Censo Nacional de Municípios e Demarcações Territoriais do México indicam que somente 10% dos municípios do país tinham algum tipo de presença no seu site (INEGI, 2021). Essa presença era informativa (53% dos casos), interativa (26%) ou transacional (21%). Isso coincide com Roseth et al. (2018), que destacam que há uma diferença significativa (quase 15 pontos percentuais) entre a proporção de procedimentos que podem ser concluídos on-line e aqueles que só podem ser iniciados dessa forma nos países da região, exceto no Chile. Por outro lado, governos em estágios mais avançados na digitalização de seus sistemas implementaram inteligência artificial para desenvolver assistentes virtuais que fornecem informações adicionais sobre procedimentos on-line e orientam os cidadãos durante o processo.

Gráfico 8.4
Número de procedimentos e dias de espera para a abertura de empresas e a obtenção de alvarás de construção

Painel A.
Número de procedimentos e prazos para abrir um negócio em países da América Latina e do Caribe



Painel B.
Número de procedimentos e prazos para obter alvarás de construção em países da América Latina e do Caribe



Nota: O gráfico mostra o número de procedimentos e dias necessários para abrir negócios e obter licenças de construção. O ponto representa a média e a barra, o desvio padrão entre as cidades selecionadas no relatório para cada país da América Latina e do Caribe. Consideram-se apenas os levantamentos mais recentes para o Brasil (2021), Peru (2020), Colômbia (2017), México (2016), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana (os últimos cinco países em 2015).

Fonte: Elaboração própria com base no Banco Mundial (2022c).

De acordo com o mesmo censo de municípios do México, os procedimentos mais solicitados pelos cidadãos, depois do pagamento das tarifas de abastecimento de água potável e do imposto predial, foram as certidões de registro civil e os certificados de endereço. Isso podia ser feito pela *web* em apenas 4% dos municípios. No caso dos governos regionais no Brasil, embora todos possuam site, 30% dos órgãos

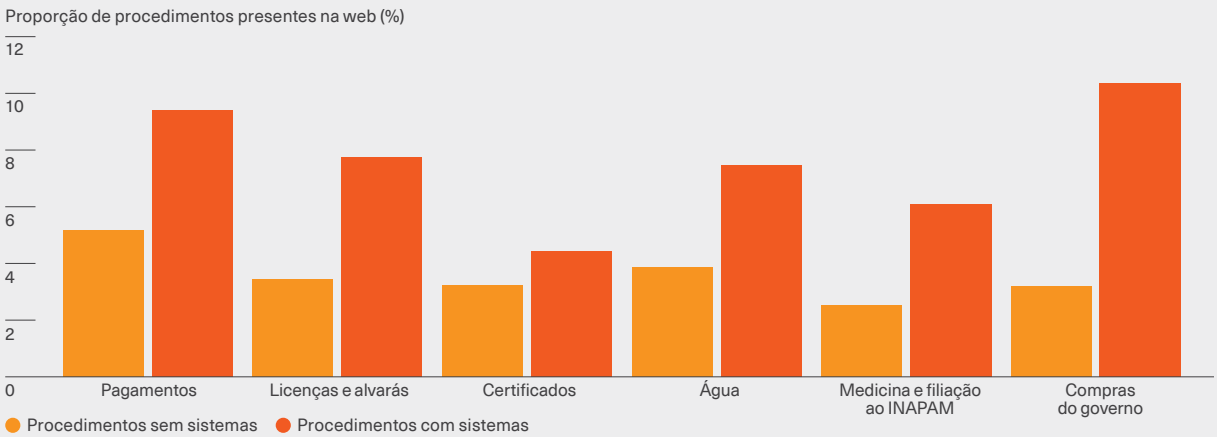
consultados não oferecem o serviço público mais procurado pelos cidadãos (CETIC, 2024). O desenvolvimento de procedimentos pela internet está geralmente relacionado à implementação de sistemas internos da administração para processar ou monitorar esses procedimentos, conforme explicado no quadro 8.1.

A digitalização de procedimentos e serviços pode trazer ganhos significativos se for feita em conjunto com procedimentos de simplificação administrativa. Um exemplo clássico é a adoção de balcões únicos, que integram diferentes serviços e procedimentos em um único local (seja físico ou virtual) (OCDE, 2020b). Algumas dessas iniciativas são analisadas no quadro 8.2.

Quadro 8.1
Relação entre a digitalização dos procedimentos dos cidadãos e os sistemas internos de gestão

A digitalização de procedimentos e serviços depende geralmente das administrações terem sistemas informáticos internos para processar as solicitações. Dados do Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México (INEGI, 2021) permitem ver a relação entre a face interna e externa dos procedimentos. O censo faz duas perguntas para uma ampla gama de procedimentos e serviços oferecidos: primeiro, se eles estão presentes no site do governo; e segundo, se os governos têm sistemas informáticos para atendê-los. A possibilidade de realizar procedimentos na internet aumenta significativamente entre os municípios que possuem sistemas internos para sua gestão. Como mostra o gráfico 1, em média, 7,5% dos procedimentos que possuem sistemas estão no site do município, enquanto a proporção cai para menos de 4% quando não possuem esse sistema.

Gráfico 1
Proporção de procedimentos e serviços presentes na *web* em função da disponibilidade ou inexistência de sistemas informáticos de gestão



Nota: A categoria "pagamentos" inclui o pagamento do imposto predial, tarifas de abastecimento de água potável e drenagem, infrações de trânsito e infrações administrativas e de segurança pública. A categoria "licenças e alvarás" corresponde a licenças para shows e eventos, alvarás de funcionamento, alvarás de construção e licenças para publicidade na rua. A categoria "certificados" inclui o comprovante de endereço e a cópia autenticada da certidão do registro civil. A categoria "água" inclui a contratação de água e drenagem, serviço de água potável encanada, reparo de vazamento de água e licença de descarga de águas residuais. A categoria "medicina e filiação ao instituto de pessoas idosas" (INAPAM) refere-se à adesão essa entidade, à consulta médica e ao aconselhamento psicológico.

Fonte: Elaboração própria com base no INEGI (2021).

Quadro 8.2
Balcões únicos digitais

Os balcões únicos tiveram múltiplos usos desde seu surgimento. Entre as aplicações mais frequentes estão as dedicadas à seguridade social, ao comércio exterior e à facilitação da abertura de empresas e investimentos. Um estudo sobre a implementação de um balcão único digital para o registro de empresas na República Dominicana em 2013 mostra que resultou em um aumento na formalização dessas entidades, especialmente as menores (Bobić et al., 2023).

Há pouquíssimos casos documentados de implementação de balcões únicos em nível subnacional na região. Uma exceção é a Comissão Nacional de Melhoria Regulatória (CONAMER) do México, que concede certificações aos governos que estabelecem balcões únicos digitais ligados à criação de empresas e à construção simplificada. Para a primeira atividade, há o Sistema de Abertura Rápida de Empresas (SARE) e o Programa de Reconhecimento e Operação do Sistema de Abertura Rápida de Empresas (PROSARE), que certificam que empresas de baixo risco podem ser abertas no município em um prazo máximo de três dias, com formato único de abertura, por meios presenciais ou eletrônicos. Para a segunda, há a certificação do Balcão de Construção Simplificada (VECS), concedida aos municípios que permitem a emissão da licença municipal de construção e procedimentos a ela relacionados por meio de um balcão único, resolvendo esses procedimentos em um prazo máximo de 10 dias, em 3 interações e em um único formato. Todos esses certificados devem ser renovados a cada dois anos.

No final de 2024, havia 114 municípios dos 2.469 municípios com certificação de abertura rápida de empresas e todos informaram a existência de um site para os procedimentos correspondentes. Da mesma forma, menos de 10 municípios possuíam certificação de balcão único válida para procedimentos relacionados com a construção (CONAMER, 2024).

Serviços horizontais para a digitalização de procedimentos: o papel dos governos centrais

A transformação digital dos governos subnacionais deve fazer uso das ferramentas compartilhadas produzidas pelas entidades do governo central. Elas também são conhecidas como serviços horizontais ou serviços de plataforma e incluem, por exemplo, a identificação e a assinatura digital. Aproveitar as economias de escala proporcionadas por essas ferramentas resulta em ganhos de eficiência, possibilita a digitalização dos procedimentos que delas dependem e acelera seu desenvolvimento (Cubo et al., 2022). Também melhora a experiência do usuário, evitando o carregamento de dados e a configuração de múltiplas plataformas, e garante, por padrão, a compatibilidade dos sistemas.

A identidade digital on-line refere-se a sistemas que permitem às pessoas verificar sua identidade de forma segura e remota no contexto de transações pela internet (Metz et al., 2024). O estudo realizado por Metz et al. (2024) destaca a disponibilidade de sistemas de identificação digital em nível nacional que atendem aos seguintes requisitos: i) ter uma relação estrita entre as credenciais digitais e a pessoa física (por exemplo, por meio da verificação de dados biométricos); ii) estar em operação e ser utilizado pela população; e iii) credenciar o acesso a várias plataformas ou serviços (como, por exemplo, registro civil, registro de beneficiários de programas sociais, pagamento de impostos ou acesso a serviços de saúde locais). Quase todos os países da América do Sul implementaram sistemas de identificação com essas características, conforme mostra a tabela 8.1, enquanto a adoção é menor nos países da Mesoamérica e do Caribe. Por sua vez, esses sistemas estão disponíveis em quase todos os países da OCDE.

Tabela 8.1
Adoção da identidade e assinatura digitais em nível nacional nos países da América Latina e do Caribe

País	Identidade digital nacional	Assinatura digital em nível nacional		
		Legislação	Infraestrutura	Em uso
Antígua e Barbuda	Não	Sim	Sim	Não
Argentina	Sim	Sim	Sim	Sim
Bahamas	Sim	Sim	Não	-
Belize	Não	Sim	Não	-
Bolívia	Sim	Sim	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Sim	Sim
Chile	Sim	Sim	Sim	Sim
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Sim
Costa Rica	Não	Sim	Sim	Sim
Cuba	Não	Sim	Sim	Não
Dominica	Não	Não	Não	-
Equador	Não	Sim	Sim	Sim
El Salvador	Não	Sim	Sim	Não
Guatemala	Não	Sim	Sim	Sim
Guiana	Não	Não	Não	-
Haiti	Não	Não	Não	-
Honduras	Não	Sim	Não	-
Jamaica	Não	Sim	Não	-
México	Não	Sim	Sim	Sim
Nicarágua	Não	Sim	Não	-
Panamá	Sim	Sim	Sim	Não
Paraguai	Sim	Sim	Sim	Não
Peru	Sim	Sim	Sim	Sim
República Dominicana	Não	Sim	Sim	Sim
São Cristóvão e Neves	Não	Sim	Não	-
Santa Lúcia	Não	Sim	Não	-
Suriname	Não	Não	Não	-
Trindade e Tobago	Sim	Sim	Não	-
Uruguai	Sim	Sim	Sim	Sim
Venezuela	Não	Sim	Sim	Não

Nota: A tabela inclui apenas países da América Latina e do Caribe com governos subnacionais.

Fonte: Elaboração própria com base em Metz et al. (2024) e Banco Mundial (2022b).



A Região Autônoma da Costa do Caribe Sul, na Nicarágua, possui um governo indígena autônomo.

A assinatura digital é necessária para a realização de procedimentos e serviços on-line e para que os documentos e transações resultantes tenham validade legal (Cubo et al., 2022). O serviço de assinatura digital pode ser prestado a servidores públicos ou também pode ser aberto a cidadãos e empresas. Neste último caso, a carga sobre os órgãos prestadores do serviço aumenta significativamente, o que destaca a necessidade de fornecer um serviço compartilhado para todos os órgãos a fim de reduzir sua complexidade. Uma boa prática é facilitar a todas as entidades públicas o acesso aos diferentes módulos e programas que constroem esse serviço e que sejam fáceis de usar.

As ferramentas de identidade e assinatura digital dos governos nacionais devem ser aproveitadas pelos governos subnacionais, mas muitos países ainda não as desenvolveram

Por sua natureza, é especialmente importante que a assinatura digital seja acompanhada por marcos regulatórios que permitam seu uso. A tabela 8.1 mostra que a maioria dos países da região avançou em sua legislação, embora apenas um terço esteja fornecendo esses sistemas para servidores do setor público.

Um caso de implementação desses serviços horizontais na região é o do Chile, que, por meio de sua Lei de Transformação Digital do Estado, disponibiliza, aos governos regionais e locais, plataformas transversais de identidade digital (Chave Única) e assinatura eletrônica para servidores do governo (FirmaGob). A legislação classifica os governos regionais e comunais, estabelecendo prazos para a implementação completa dessas ferramentas. Em junho de 2024, a assinatura eletrônica de documentos tinha sido implementada em 83% dos governos regionais e locais, enquanto o serviço de autenticação digital só era possível em 29% (SGD, 2024).

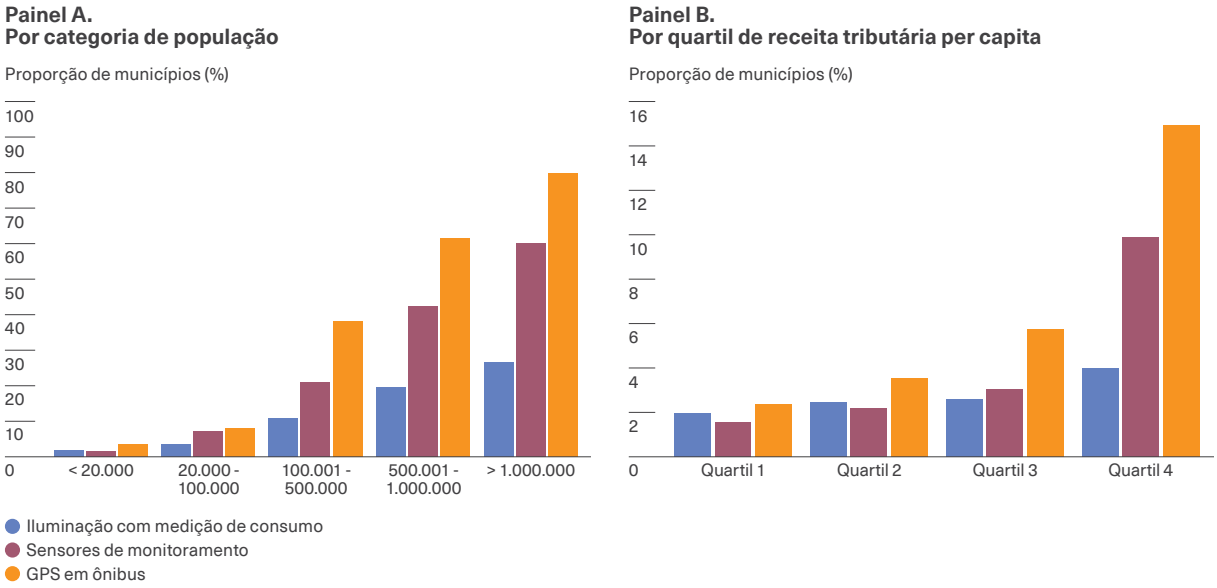
Adoção de tecnologias para a gestão das cidades

Nas últimas décadas, novas tecnologias de sensores, câmeras e sistemas de posicionamento global (GPS, na sigla em inglês) foram surgindo e se aprimorando, permitindo monitorar com alta frequência o que ocorre no território. Esse tipo de informação tem aplicações potenciais muito tangíveis para os governos locais, que são aqueles que fazem uma gestão mais direta dos assuntos urbanos. Por exemplo, ao combinar esses dados com modelos de aprendizado de máquina e inteligência artificial, foram implementados sistemas de alerta e resposta a problemas de trânsito, potenciais desastres naturais e segurança pública.

Os governos locais começaram a adotar essas tecnologias, embora o progresso seja gradual. Em 2019, 7% dos governos locais do Brasil possuíam sistemas de GPS em seus ônibus, que enviam informações de localização e velocidade dos veículos, 4% possuíam sensores, que monitoram áreas de risco de desastres naturais, e menos de 3% possuíam sistemas de iluminação, que medem o consumo de energia em tempo real (IBGE, 2019). O uso dessas ferramentas aumenta com a população e a renda do município (vide gráfico 8.5). Esses municípios têm uma vantagem para enfrentar os altos custos de instalação desses dispositivos. Por sua vez, o processamento de dados exige grande capacidade computacional, o que geralmente requer a contratação de serviços em nuvem. Em 2022, 11 países já utilizavam esse tipo de serviços e 8 governos nacionais da região tinham lançado operações para começar a utilizar a computação em nuvem. Entre esses 19 países, 8 incluíram uma estratégia para centralizar os serviços do governo central com os governos locais (Banco Mundial, 2022b).

Um exemplo da adoção dessas ferramentas está no Programa Riberão Ágil – Cidade Acolhedora, Global e Inteligente, do município brasileiro de Ribeirão Preto e financiado pelo CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe —. O projeto visa modernizar a gestão municipal e melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos, para o que serão instaladas novas câmeras de videomonitoramento, e o sistema do Centro Integrado de Videomonitoramento Municipal será modernizado.

Gráfico 8.5
Proporção de governos locais do Brasil que utilizaram ferramentas de monitoramento em tempo real em 2019



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2019), CAF (2025) e STN (2023d).

Para reunir e processar as informações de alta frequência coletadas de sensores e câmeras, às vezes em conjunto com dados obtidos de fontes externas, foram implementados centros de monitoramento (Cabello, 2022). Essas unidades utilizam os dados para controlar, prevenir e agir rapidamente em situações no território, como problemas de trânsito ou segurança. Um caso interessante é o Sistema de Mobilidade Inteligente de Medellín, que obtém dados de câmeras de monitoramento e semáforos com sensores de detecção de veículos capazes de capturar informações sobre o trânsito. Os dados gerados por esses meios são integrados ao Centro de Controle de Mobilidade, responsável por transmitir alertas aos cidadãos por meio de redes sociais e painéis instalados em toda a cidade.

O modelo de centros de monitoramento começou a se expandir nos governos locais no Brasil: 11% deles possuíam um centro de controle operacional em 2019 (IBGE, 2019), atingindo mais da metade dos municípios com 100.000 a 1 milhão de habitantes. Um exemplo de destaque é o Centro de Operações do Rio de Janeiro (COR), inaugurado em 2010, que integra dados próprios de trânsito e transporte com dados de aplicativos privados, como Waze e Moovit, da segurança pública e de potenciais eventos climáticos extremos, como ondas de calor e inundações. Seu objetivo é identificar e auxiliar na gestão de crises (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024). O quadro 8.3 fornece detalhes sobre outros casos de cooperação com o setor privado para a coleta de dados.

Um fator que pode explicar a ainda baixa adoção desses centros e das tecnologias necessárias para o monitoramento são os custos de instalação e operação; por exemplo, o Governo Regional de Santiago do Chile estimou um custo aproximado de US$ 7.000 por unidade para um projeto de instalação de 400 câmeras em 2023 (Conselho Regional Metropolitano de Santiago, 2023). Quanto aos custos operacionais, eles variam muito entre os governos, mas podem ser significativos. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o orçamento de 2023 estimou as despesas operacionais do COR em US$ 5 milhões para esse ano (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2023).

Quadro 8.3
Cooperação com o setor privado para a coleta de dados

O grande crescimento da economia baseada em serviços digitais levou ao surgimento de empresas e organizações privadas que coletam grandes quantidades de informações de suas atividades (mensagens em redes sociais, imagens de satélite, aplicativos de mobilidade). Isso abre a porta para novas fontes de dados que poderiam ser utilizadas pelo setor público. Exemplos de seus possíveis usos incluem o direcionamento de respostas a desastres naturais, maior desagregação geográfica e temporal nas estimativas do status socioeconômico das famílias e monitoramento de acidentes rodoviários (Banco Mundial, 2021).

Um caso de acordo entre os setores público e privado é o firmado pelo Centro de Operações do Rio de Janeiro (COR) com aplicativos que possuem dados de trânsito da cidade, como o Moovit e o Waze. O COR usa esses aplicativos para enviar notificações aos cidadãos sobre obras que possam afetar a mobilidade na cidade e obter atualizações do estado do trânsito dos próprios usuários (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2024).

Um aviso geral sobre o uso de dados dessa natureza pelo setor público é que deve ser feito com muita cautela. Em particular, devem ser considerados possíveis vieses na cobertura e na representatividade dos dados (por exemplo, dados de uma empresa de telefonia móvel com baixa penetração em determinadas regiões ou estratos socioeconômicos), e os processos de limpeza anteriores e o tratamento que recebem devem ser levados em consideração pelos atores privados que os fornecem (Banco Mundial, 2021). O setor público também deve garantir a confidencialidade dos dados obtidos do setor privado e as finalidades de seu uso. Para tanto, os governos podem utilizar as estruturas de confidencialidade já previstas em seus sistemas estatísticos (Comissão Europeia, 2020).

A aplicação desse tipo de colaboração não se expandiu significativamente até o momento.

Capacidades e fatores que viabilizam a modernização

Apesar dos argumentos apresentados neste capítulo a favor do investimento no uso de dados e tecnologias de informação, o avanço dos governos subnacionais continua incipiente. Há vários motivos para isso. Em primeiro lugar, esses investimentos são caros. Um sinal de que os custos são um fator relevante é que, conforme mostrado neste capítulo, a penetração das soluções tecnológicas é maior nas jurisdições mais populosas e ricas, onde as restrições orçamentárias são menores. Para mitigar esse problema, é essencial a iniciativa dos governos nacionais, que, aproveitando as economias de escala, podem disponibilizar modelos e plataformas padrão para os governos subnacionais aderirem. Isso pode resolver pelo menos parte dos custos associados ao desenvolvimento e à adoção de *software*, embora outros custos, ligados à aquisição de equipamentos, despesas com pessoal e novos arranjos organizacionais, não possam ser superados dessa forma.

Além dos custos, pode haver uma percepção de baixos retornos desses investimentos por parte das autoridades. É difícil obter evidências diretas sobre isso. No entanto, alguns estudos recentes exploram até que ponto as organizações governamentais valorizam as evidências quantitativas na tomada de decisões, o que pode refletir uma cultura organizacional mais orientada para o uso de dados e ferramentas

digitais. Os resultados desses estudos, que utilizaram casos de governos municipais, sugerem que as organizações respondem às evidências, mas de forma moderada, e que, na tomada de decisões, a continuidade institucional e a inércia tendem a pesar mais (DellaVigna et al., 2024; Hjort et al., 2019).

Custos, cultura organizacional e fatores de economia política afetam a decisão dos governos subnacionais sobre o uso de tecnologia e dados

A digitalização também pode ser dificultada por fatores de economia política. Isso ocorre se as autoridades considerarem que as reformas podem prejudicá-las, por exemplo, ao reduzir suas rendas ou sua popularidade. Em consonância com isso, Ferraz et al. (2024) constatam que os municípios brasileiros investem menos em sua capacidade fiscal (incluindo registros de propriedade) quando as transferências que recebem do governo nacional são abundantes, a fim de evitar o custo político de cobrar mais impostos. Em alguns casos, a competência política pode incentivar reformas. Por exemplo, Berliner e Erlich (2015) apontam que as leis estaduais de acesso à informação pública, intimamente associadas ao digital, foram aprovadas mais rapidamente nos estados mexicanos com um maior nível de competência política porque as autoridades têm mais incentivos para aumentar os padrões de transparência se a probabilidade de alternância for alta.

Os parágrafos anteriores enfatizam fatores que estão intimamente ligados ao cálculo dos incentivos e custos enfrentados pelas autoridades subnacionais para promover ou não iniciativas de digitalização. Por outro lado, há alguns fatores mais estruturais que fogem às decisões específicas das autoridades, mas são muito decisivos para a viabilidade desse tipo de iniciativas. Quatro deles são analisados a seguir: a qualidade da infraestrutura e as competências da cidadania, a existência de capacidades nas burocracias subnacionais, as estratégias de digitalização dos governos nacionais e a colaboração com o setor privado.

Lacunas digitais: infraestrutura e competências da cidadania

O valor dos serviços digitais oferecidos pelos governos subnacionais depende da demanda que têm e, portanto, do acesso e das capacidades de uso das TICs pela população. Na região, há lacunas e, acima de tudo, muitas desigualdades no acesso e uso dessas tecnologias, por isso é importante explorar as fontes de tais diferenças.

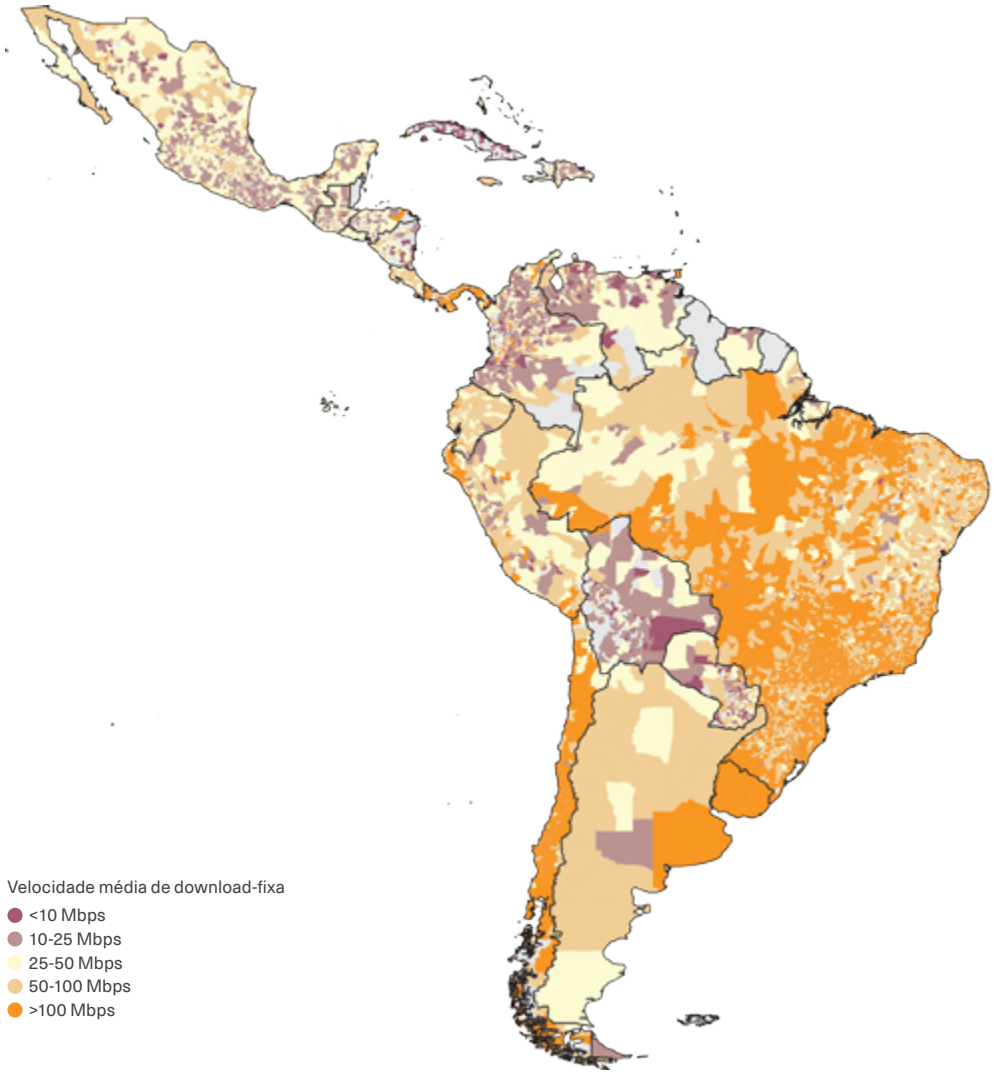
Em primeiro lugar, há a qualidade da Internet, que é uma função da infraestrutura digital. A figura 8.1 mostra a velocidade de download de conexões fixas de internet no nível das jurisdições subnacionais para toda a região. Com exceções como o Chile e o Uruguai, onde as velocidades são homogêneas e boas, na maioria dos países há grandes heterogeneidades geográficas. Vinte e dois por cento das jurisdições têm velocidades inferiores a 25 Megabits por segundo (Mbps), o que dificulta a realização de tarefas simples, como download de arquivos ou e-mail e conferências on-line em vários dispositivos simultaneamente. A velocidade da internet para dispositivos fixos é uma indicação da qualidade da conexão que os escritórios dos governos subnacionais têm em seus computadores, mas, do ponto de vista dos usuários, a conectividade móvel é mais relevante e geralmente pior. Na jurisdição média, a velocidade de download móvel é 50% menor que a fixa e, em 37% das jurisdições, é inferior a 25 Mbps (vide figura A.8.1)[3].

A posse ou acesso a dispositivos é outro fator determinante do uso das TICs. A porcentagem de pessoas que possuem computadores na região é baixa, mas os celulares atingiram um nível de penetração muito elevado: mais de 90% das pessoas nos países com dados de pesquisas domiciliares (Bolívia, Brasil, Colômbia e México) relatam ter um aparelho. Essa

3 A acessibilidade dos serviços de internet também pode ser uma barreira, como mostra o relatório Ideal 2021 (Cont et al., 2021).

diferença entre celulares e computadores é a razão pela qual a internet móvel é especialmente relevante para os usuários. Por outro lado, uma heterogeneidade que é importante destacar nessa dimensão tem a ver com a idade. A posse de telefones celulares cai para valores de 60% a 75% entre pessoas com 65 anos ou mais.

Figura 8.1
Velocidade média de download da conectividade fixa em 2023 para governos locais e regionais da América Latina e do Caribe



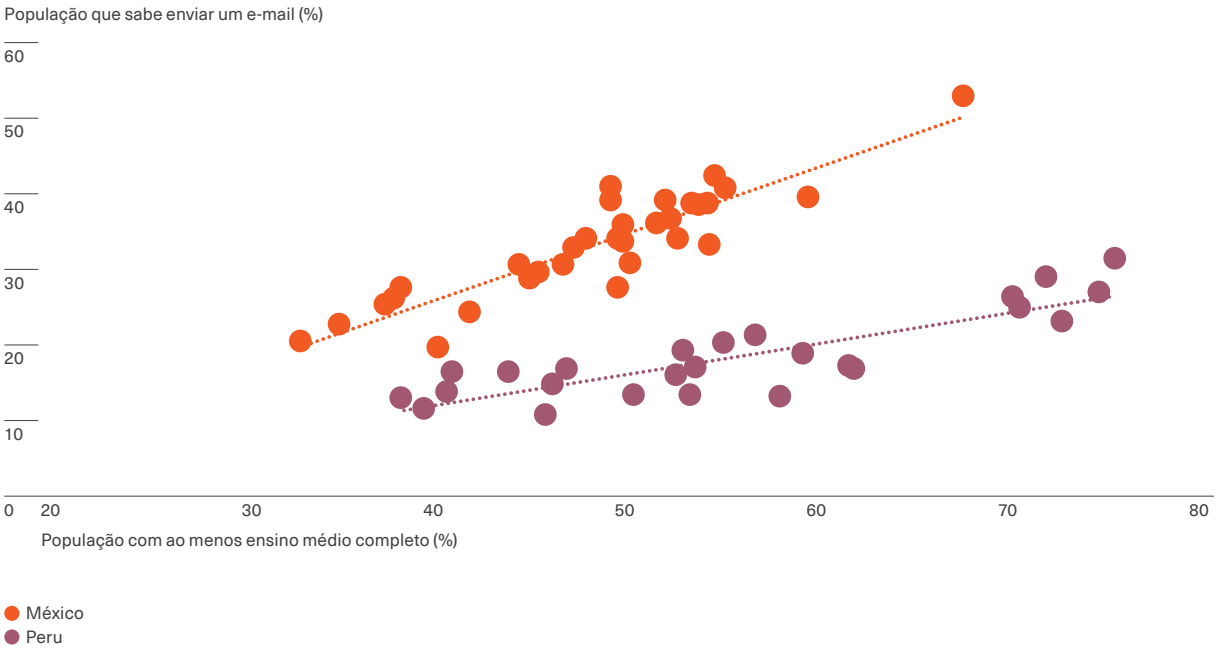
Nota: O mapa apresenta dados da velocidade média em 2023, medida em megabits por segundo (Mbps). Os dados são da OOKLA (2023), instituição que coleta testes de velocidade realizados por usuários que possuem dispositivos com localização geográfica (GPS) e conexões Wi-Fi e Ethernet.

Fonte: Elaboração própria com base na OOKLA (2023) e CAF (2025).

Por fim, a capacidade de usar serviços informáticos depende das competências digitais básicas da população, e nesse aspecto a região tem um déficit em relação aos países desenvolvidos. Medidas de habilidades básicas (por exemplo, copiar ou mover arquivos ou enviar e-mails com anexos) mostram que apenas 28% da população da ALC as possui, em comparação com 64% nos países da OCDE (Dalio et al., 2023). Essas habilidades também variam no território e estão correlacionadas com o nível de escolaridade. O gráfico 8.6 mostra, com dados do México e do Peru, como a porcentagem de pessoas com ensino médio ou superior em uma jurisdição está positivamente relacionada com a porcentagem que sabe como enviar um e-mail com anexos.

Para combater essas lacunas na qualidade de internet, no acesso a dispositivos e nas competências, os governos subnacionais da região implementam políticas e programas de inclusão digital. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2019 no Brasil coletou informações sobre o uso de quatro dessas iniciativas pelos municípios. Cinquenta e cinco por cento deles relataram algum tipo de ação, sendo a mais frequente a instalação de computadores em escolas públicas e a menos frequente a realização de cursos de informática para a população (vide gráfico 8.7). Outros exemplos de ações de inclusão digital estão contidos no Programa Santa Fe + Conectada, implementado pelo governo provincial de Santa Fé (Argentina) com financiamento do CAF. Entre seus objetivos está a ampliação da rede de internet no território provincial por meio da instalação de fibra óptica, a aproximação da conexão sem fio (Wi-Fi) dos bairros de baixo nível socioeconômico nos municípios de Rosário e Santa Fé, e o desenvolvimento de ferramentas e treinamento para aumentar as habilidades digitais de professores e alunos.

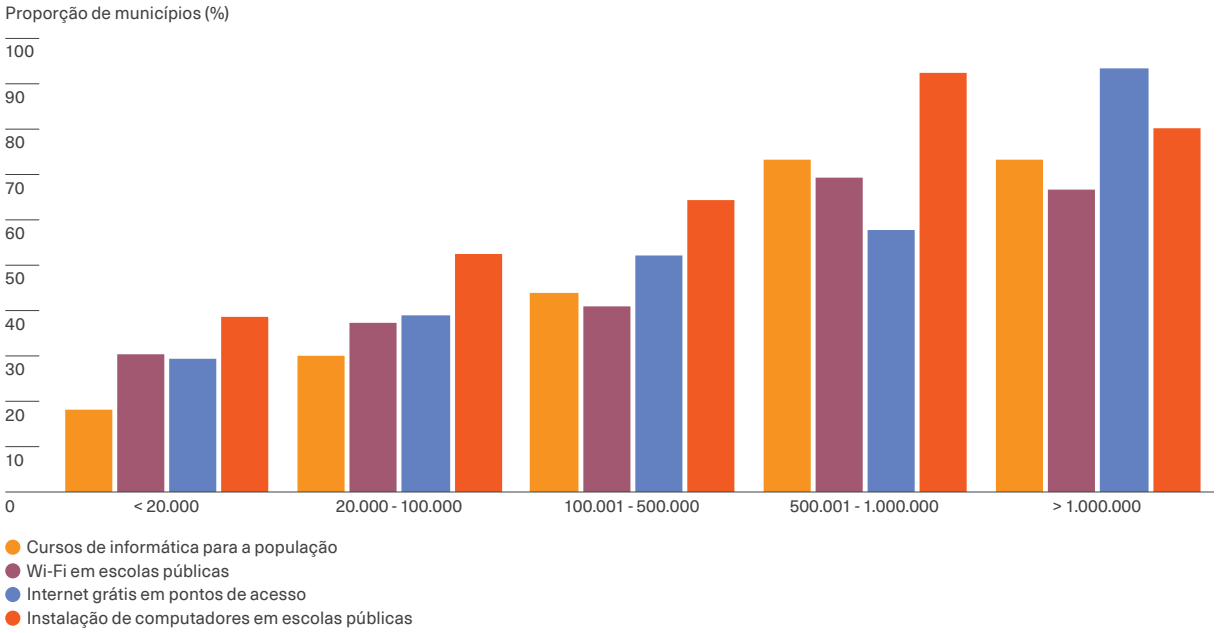
Gráfico 8.6
Relação entre o nível de escolaridade e as competências digitais básicas em jurisdições do México e do Peru



Nota: O gráfico mostra a porcentagem de população com mais de 18 anos que sabe enviar um e-mail pelo computador no México e no Peru, e sua relação com a porcentagem de pessoas cujo nível mínimo de escolaridade é o ensino médio completo.

Fonte: Elaboração própria com base no INEGI (2023b) e INEI (2023a).

Gráfico 8.7
Ações de inclusão digital em governos locais do Brasil em 2019 por categoria de população



Fonte: Elaboração própria com base no IBGE (2019) e CAF (2025).

Além dessas iniciativas de inclusão digital, os padrões de uso e acesso observados deixam algumas implicações políticas para as estratégias de digitalização dos governos subnacionais. Uma delas é que os sites e as plataformas de serviços digitais devem ser acessíveis a partir de *smartphones*, característica que nem sempre é levada em consideração. Dados do Brasil até 2019 indicam que apenas 25% dos municípios criaram um site desenvolvido especificamente para celulares ou adaptado a esses dispositivos (IBGE, 2019).

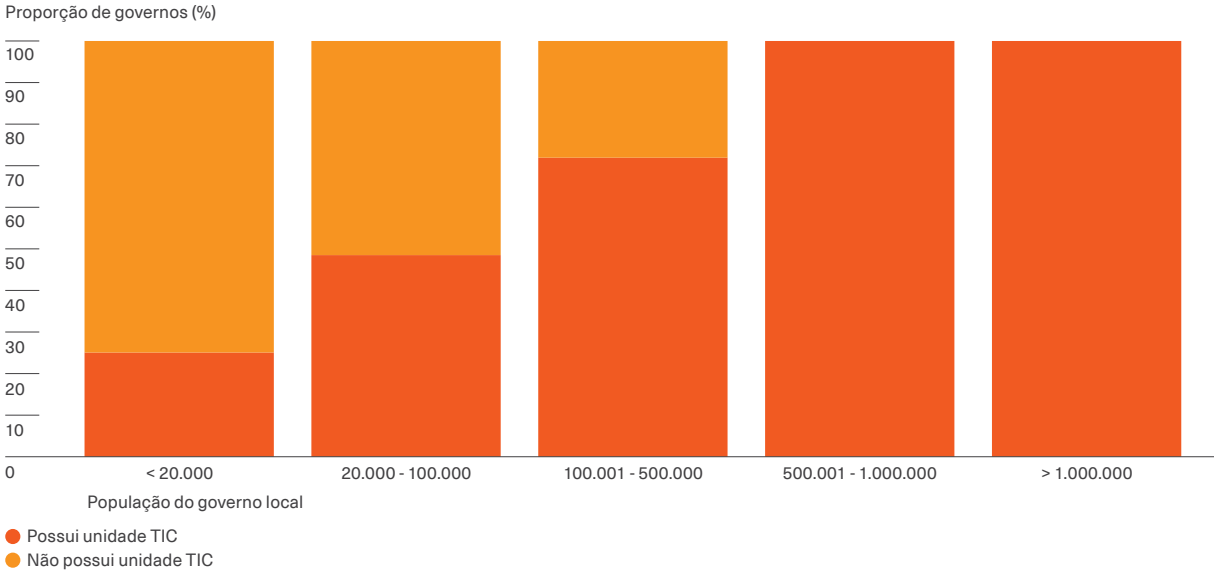
Outra implicação ainda mais importante que emerge das lacunas observadas é que os procedimentos e serviços disponibilizados eletronicamente aos cidadãos devem sempre manter canais tradicionais (não digitais) de atendimento. Isso é conhecido como o princípio omnichannel e é essencial para não excluir grupos populacionais com pouco ou nenhum acesso às TICs. Além disso, conforme mencionado acima, é preciso garantir que a experiência do usuário e a qualidade do serviço prestado pelos diferentes canais de atendimento sejam semelhantes (OCDE e CAF, 2023).

Capacidades burocráticas para digitalização

A digitalização exige a existência de capacidades específicas na função pública. Um dos perfis necessários, mesmo para os níveis mais básicos de digitalização, é o de pessoal de informática, segurança e sistemas de informação para tarefas de suporte técnico. Nem todos os governos subnacionais possuem unidades dessa natureza. Os dados da folha de pagamento informados pelos cantões do Equador indicam que 42% deles tinham uma unidade com essas funções entre 2018 e 2023. Como esperado,

essa porcentagem aumenta com o tamanho do governo local. Por sua vez, no Brasil, pouco mais da metade (58%) dos municípios possuía uma unidade de tecnologia e informática em 2019 (IBGE, 2019).

Gráfico 8.8
Proporção de governos locais do Equador com unidades de TIC no período 2018-2023



Fonte: Elaboração própria com base nas páginas de transparência dos cantões do Equador.

A ausência de unidades dessa natureza nos municípios menores reflete o baixo uso de computadores e programas, o que possivelmente não justifica um salário dedicado a tarefas de suporte. Assim, mais uma vez, fica evidente um princípio que merece destaque: as estratégias de digitalização não precisam ser uniformes em todos os governos subnacionais, mas antes devem ser adaptadas às necessidades e aos recursos de cada local. Algumas das soluções mais complexas discutidas neste capítulo só podem ser abordadas por jurisdições que tenham ao menos um determinado tamanho.

Por outro lado, para jurisdições com escala suficiente, o valor da digitalização aumenta na medida em que as complementaridades dentro da organização são exploradas. Por exemplo, o valor de um sistema eletrônico de compras aumenta se, além de usá-lo para transações, os registros por ele gerados forem utilizados para criar indicadores de gestão ou auditar os processos. Para promover essas complementaridades, há duas ações importantes: primeiro, aumentar as competências dos funcionários de forma transversal nas organizações; e segundo, criar unidades que promovam o uso de dados na gestão, o que é uma forma de criar demanda dentro da organização para o uso sistemático de ferramentas digitais, uma vez que elas são produtoras de dados.

Em termos de aumento das competências dos funcionários, as administrações subnacionais podem adequar os requisitos de recrutamento, ao mesmo tempo que oferecem treinamento para aqueles que já estão ativos. Para isso, há economias de escala que podem ser aproveitadas se os governos



O estado de Bolívar, na Venezuela, abriga o Parque Nacional Canaima, uma das maiores áreas protegidas da América Latina e do Caribe.

subnacionais forem incluídos no treinamento que os governos centrais já oferecem a seus funcionários. De acordo com a pesquisa realizada pela OCDE e pelo CAF (2023), 9 dos 13 governos nacionais consultados na região incluem subnacionais em suas estratégias de atualização de competências. Os tópicos abordados nesses cursos são transformação digital, inovação e gestão da mudança. Em alguns casos (por exemplo, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), esses programas foram criados especificamente para governos locais e regionais.

Quadro 8.4
Coleta tradicional de estatísticas

Conhecer a situação das variáveis socioeconômicas, incluindo questões de educação, emprego, renda e situação habitacional, entre muitas outras, é essencial para os governos. Essas variáveis informam sobre a qualidade de vida e o bem-estar da população e possibilitam o monitoramento do impacto das políticas públicas. As informações a esse respeito são coletadas principalmente pelos órgãos nacionais de estatística. Além dos censos, essas instituições desenvolvem vários instrumentos de coleta de dados, sendo os mais comuns as pesquisas domiciliares ou de condições de vida e as pesquisas de mercado de trabalho.

Uma limitação do uso de pesquisas nacionais oficiais por governos subnacionais é que, em muitos casos, elas não cobrem todo o território nacional e não permitem resultados representativos em nível regional e local. Na ALC, 9 dos 23 países que possuem pesquisas domiciliares ou de mercado de trabalho não fornecem dados representativos para nenhum nível de governo subnacional. Em relação aos governos regionais, oito países possuem pesquisas representativas para todas as suas jurisdições e mais um tem representatividade para parte delas. Quanto aos governos locais, somente em Antígua e Barbuda as pesquisas nacionais são representativas para todos, enquanto em oito países são representativas para alguns desses governos.

Diante das deficiências das estatísticas nacionais para fornecer resultados representativos no nível dos governos subnacionais, eles podem coletar dados por conta própria. Em geral, isso tem sido feito a partir de instituições ou unidades estatísticas próprias, utilizando elementos tradicionais, como pesquisas. Devido ao elevado custo de criação dessas unidades e da realização de levantamentos primários, essas tarefas são feitas principalmente pelas jurisdições com mais recursos: cidades de maior renda e governos regionais em países federais. Por exemplo, na Argentina, cada governo provincial tem sua própria unidade de estatísticas, que coordena com o Instituto Nacional de Estatísticas e Censos as atividades estatísticas a serem realizadas em cada ano. No México, segundo o Censo Nacional de Governos Estaduais, os 32 entes federativos desenvolveram atividades de geração e processamento de informações estatísticas e geográficas em 2022.

No caso dos governos locais, o arranjo mais básico é ter uma unidade encarregada de trabalhar com dados (públicos ou privados) para produzir indicadores de múltiplos propósitos. No entanto, nem todos os governos subnacionais possuem equipes de trabalho estatístico e muito menos uma área dedicada. É difícil ter dados concretos, mas o Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México (INEGI, 2021) dá algumas pistas. Vinte por cento dos municípios declararam realizar algum tipo de processamento de informações estatísticas e geográficas em 2020, proporção que aumenta com o nível de população do governo local e com o nível de riqueza (estimado pela receita tributária per capita).

Em relação às unidades dentro da organização que promovem o uso de dados, um caso relevante é o das unidades de compliance ou centros de governo (conhecidas como *delivery units* em inglês). Essas unidades são responsáveis por desenvolver metas ou indicadores quantitativos sobre os objetivos prioritários de gestão e por monitorar seu progresso (Barber et al., 2011). Com base nessas funções, elas favoreceram o uso de estatísticas na definição e no monitoramento de políticas públicas. No caso de constatar deficiências nas informações necessárias para esses fins, elas têm desempenhado um papel fundamental em sua geração. Nesse sentido, essas unidades são demandantes de dados, que são de natureza diferente. Por um lado, promovem o uso de registros digitais nos processos dos governos, que fornecem informações sobre aspectos como a execução financeira e real de programas governamentais; por outro lado, utilizam variáveis demográficas e socioeconômicas, provenientes de fontes de dados mais tradicionais, como pesquisas realizadas por institutos nacionais ou subnacionais de estatística (vide quadro 8.4).

Vários países da região incluem os governos subnacionais em suas estratégias de atualização de competências. Isso é valioso para fortalecer capacidades

Os governos subnacionais da ALC começaram a implementar unidades de compliance nas últimas duas décadas (Alessandro, 2020), tanto em nível local quanto regional. Nos exemplos documentados por este autor e por Lafuente e González (2018), os objetivos dessas unidades abrangiam questões de segurança cidadã, saúde, educação e infraestrutura. Há uma grande variabilidade no número de objetivos monitorados, com casos em que foram monitorados simultaneamente 290 projetos estratégicos.

Outro tipo de unidade com uso intensivo de dados é a de avaliação de impacto. Elas dedicam-se principalmente a medir o impacto de programas e políticas; por exemplo, o efeito de um esquema de policiamento de pontos críticos sobre a incidência de crimes. Fazer avaliações desse tipo é caro e logisticamente complexo, pelo que é reservado para organizações suficientemente grandes, mas é uma forma de agregar valor aos registros administrativos e às diferentes fontes de coleta de dados. Desenvolvê-las só faz sentido se as evidências forem usadas para informar a tomada de decisões. No México, o Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL) supervisiona a adoção de funções de monitoramento e avaliação nos governos regionais. Em seu relatório de 2023, destaca que 31 de um total de 32 governos regionais estabeleceram a obrigação de realizar avaliações em suas políticas de desenvolvimento social, embora apenas 12 tenham criado uma instituição com autonomia técnica e de gestão.

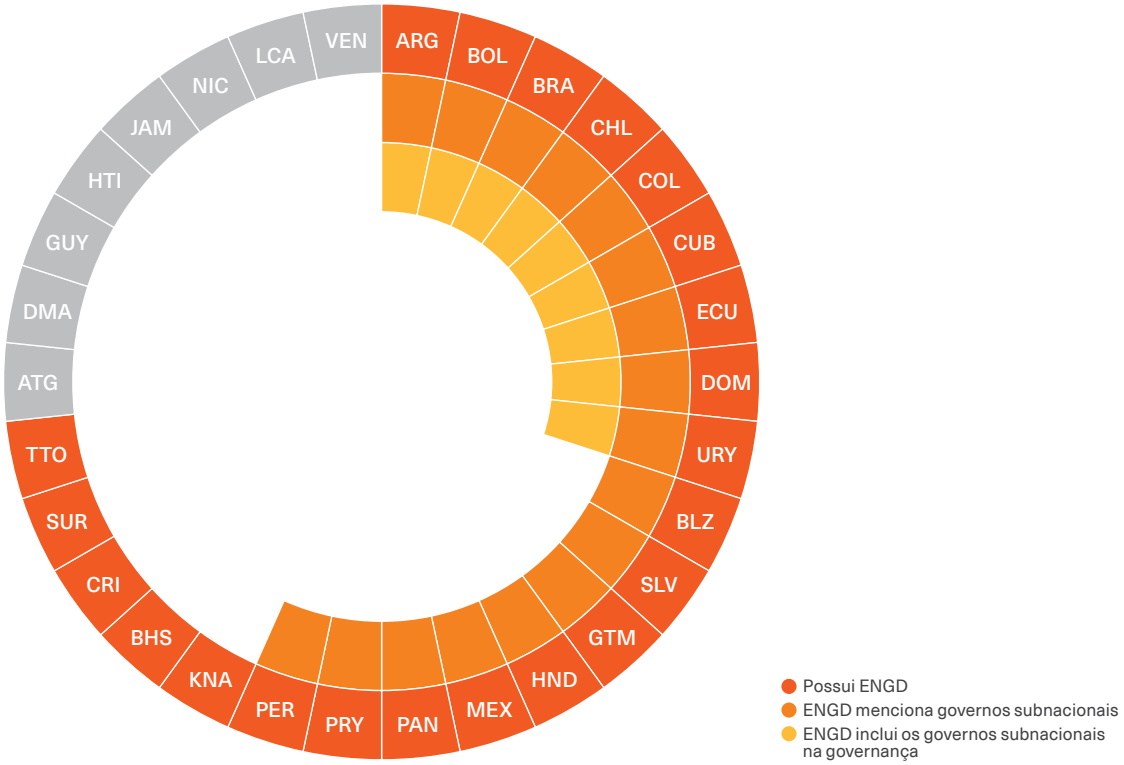
Interação com governos nacionais

Os governos centrais da região têm avançado nos últimos anos na criação de programas ou estratégias nacionais de governo digital (ENGDs), instrumentos que utilizam para definir os principais eixos e objetivos da transformação digital no governo e os atores envolvidos[4]. As ENGDs podem ser incorporadas em documentos que abordam especificamente a transformação digital do governo ou ser incluídas em uma estratégia de digitalização mais geral (OCDE e CAF, 2023). Os países da América do Sul e a maioria dos países da América Central (22 no total) possuem ENGDs. Embora os governos subnacionais sejam mencionados nas ENGDs de 18 dos 22 países, somente em nove casos é proposta a coordenação com eles para a implementação da estratégia ou sua inclusão em sua governança. Um exemplo de

4 O CAF tem apoiado o desenvolvimento dessas estratégias de transformação digital na região. Exemplos disso são o Programa de Apoio à Estratégia de Transformação e Inclusão Digital do Panamá, o Programa de Apoio à Transformação Digital do Estado para a Reativação na Colômbia e o Programa Setorial de Abordagem para Apoiar a Implementação da Estratégia de Transformação e Inclusão Digital de Trindade e Tobago.

coordenação e inclusão é o do Uruguai, que desenvolveu o Plano Estratégico de Governo Digital para Governos Subnacionais, no qual estabelece objetivos específicos que a Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação e do Conhecimento (AGESIC) busca alcançar em cooperação com o Congresso de Prefeitos, que é um órgão de coordenação das autoridades governamentais regionais (AGESIC, 2021).

Gráfico 8.9
Inclusão dos governos regionais e locais nas estratégias nacionais de governo digital



Fonte: Elaboração própria com base em documentos nacionais relativos às estratégias nacionais de governo digital (vide apêndice, disponível na edição on-line do RED, para consultar a fonte de cada país).

Algumas das estratégias nacionais propõem programas específicos a serem implementados nos governos regionais e locais. Um exemplo mencionado acima é a implantação de plataformas transversais de identidade digital e assinatura eletrônica no Chile. Outro caso é o programa *Mi Colombia Digital*, implementado pelo Ministério de Tecnologias da Informação e Comunicação daquele país desde 2018. Atualmente, esse programa oferece gratuitamente aos governos regionais e locais (mas também às escolas e empresas públicas, entre outras entidades territoriais) modelos para a criação de sites e e-mails (Facchina e López Barrera, 2024). Esses sites-modelo são facilmente integrados aos sistemas próprios das entidades territoriais (Cruz, 2020) e estão em conformidade com os padrões de acessibilidade e segurança, ao mesmo tempo que permitem que as entidades os personalizem (Mi Colombia Digital,

2024). No final de 2023, um total de 879 governos locais na Colômbia (de 1.105) havia implementado uma sede eletrônica usando o modelo de *Mi Colombia Digital* (2023; CAF, 2024).

Outro caso relevante é a Rede Nacional de Governo Digital, liderada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos do Brasil. Além da possibilidade de acessar modelos para sites, esse programa permite aos cidadãos obter ferramentas de identificação e assinatura digital (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024b). Os primeiros a aderir à rede foram os governos regionais e os governos locais que são capitais. Um fato auspicioso é que em 2023 e 2024, o número de governos locais que aderiram à rede e utilizam os serviços que ela oferece aumentou significativamente (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2024a).

Inovações em colaboração com o setor privado

Outro fator que pode permitir a modernização do setor público é a cooperação com empresas privadas que utilizam tecnologias digitais e metodologias inovadoras para implementar soluções para problemas públicos. Essa colaboração e o ecossistema em que ela ocorre são chamados de GovTech (Zapata, 2020). Nos últimos anos, surgiram programas para a aceleração de empresas com soluções digitais inovadoras, como, por exemplo, o InovAtiva no Brasil, a incubadora Ingenio no Uruguai ou o MiLAB/Innpulsa na Colômbia, implementados com o apoio do CAF. Também foram adotadas estratégias para desenvolver redes entre os diferentes atores do ecossistema, como a Rede Nacional de Inovadores Digitais do Peru (OCDE e CAF, 2023).

Outra forma de promover esse ecossistema é por meio do apoio financeiro. Isso pode ser feito através da contratação de serviços pelo Estado, da criação de fundos de investimento estatais que incentivem a geração de pilotos ou protótipos, ou da concessão de subsídios para pesquisa e desenvolvimento (Kuziemski et al., 2022). De acordo com a OCDE e o CAF (2023), não foram encontrados fundos de inovação nos países da região.

Os governos subnacionais podem aproveitar as colaborações estabelecidas no âmbito nacional. Por exemplo, as parcerias criadas pela Innpulsa na Colômbia fornecem soluções aos governos locais para oferecer certificados de residência digitalmente (Innpulsa Colômbia, 2024). Alguns governos locais na Argentina, Colômbia, Costa Rica, Peru e Uruguai também estão implementando laboratórios e iniciativas de inovação conjuntas com o setor privado (Laguyas et al., 2021). As soluções que emergem desses laboratórios têm impactado diversas tarefas, como a gestão de resíduos ou a inclusão de pessoas com deficiência na educação pública.

Vários governos subnacionais da ALC implementaram soluções com o setor privado para a gestão em setores como educação ou gestão de resíduos

Os desafios para a promoção desses ecossistemas, tanto para os governos centrais quanto para os locais, estão relacionados com a adequação dos marcos regulatórios para compras públicas, com as capacidades dos funcionários públicos e com o estabelecimento de espaços de teste e experimentação (OCDE e CAF, 2023).

Referências

Acceso a la Justicia (2021). *Funciograma del servicio de policía en Venezuela*. https://accesoalajusticia.org/wp-content/uploads/2021/10/Funciograma-del-servicio-de-policia-en-Venezuela.pdf

Acosta, M., Sáenz, M. del R., Gutiérrez, B. e Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de El Salvador. *Salud Pública México*, 53(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800014

Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024 [Acordo de Emissão da Estratégia Digital Nacional 2021-2024]. Diário Oficial da Federação 6 de setembro de 2021. México. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0

AGESIC (2021). *Plan Estratégico de Gobierno Digital para Gobiernos Subnacionales 2021-2025*. Uruguai: Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação e do Conhecimento. https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/sites/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/files/2021-08/PEI%20CI%20para%20portal%20final.pdf

Aguilar et al. (2020). *¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina*. Repositório Digital UNC. https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553273

Ahmad, E. e Brosio, G. (2018). Can lessons from equalisation transfers in industrial countries be applied to reforms in emerging-market countries? Em Valdesalici, A. e Palermo, F. (eds.), *Comparing Fiscal Federalism*, vol. 10. Brill. https://doi.org/10.1163/9789004340954_010

Ahmad, E., Brosio, G. e Jiménez, J. P. (2019). *Options for retooling property taxation in Latin America*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://hdl.handle.net/11362/45021

Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. e Lembcke, A. C. (2017). What makes cities more productive? Evidence from five OECD countries on the role of urban governance. *Journal of Regional Science*, *57*(3), 385–410. https://doi.org/10.1111/jors.12334

AIG (2019). *Agenda digital nacional 2022*. Autoridade Nacional para a Inovação Governamental. Governo Nacional do Panamá. https://aig.gob.pa/descargas/2019/06/agenda-digital-2022.pdf

Akhtari, M., Moreira, D. e Trucco, L. (2022). Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. *American Economic Review*, *112*(2), 442-493.

Alberti, C., Díaz-Rioseco, D. e Visconti, G. (2022). Gendered bureaucracies: Women mayors and the size and composition of local governments. *Governance*, *35*(3), 757-776.

Albina, I., Berniell, L., e de la Mata, D. (2024). Caracterización de la diversidad étnico-racial en América Latina y el Caribe y su distribución geográfica. Documento de Políticas n.o 37. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2304

Alcalde-Rabanal, J. E., Lazo-González, O. e Nigenda, G. (2011). Sistema de salud de Perú. *Salud Pública México*, *53*(2). https://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/19.pdf

Alcázar, L. e Jaramillo, M. (2022). *Inversión pública y desigualdad en América Latina*. Documento de Pesquisa, n.o 124. Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-94463-2

Alessandro, M. (2020). *Gobernar las ciudades: El rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1655

Allain-Dupré, D. (2018). *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guidelines for policy-makers.* OECD Working Papers on Fiscal Federalism, vol. 24. https://doi.org/10.1787/f0944eae-en

Alm, J. e Martínez-Vázquez, J. (2003). *Institutions, paradigms, and tax evasion in developing and transition countries*. https://www.semanticscholar.org/paper/Institutions%2C-Paradigms%2C-and-Tax-Evasion-in-and-Alm-Mart%C3%ADnez-V%C3%A1zquez/3be06848cff58e01ecbf16fcfc58bc06e5421f46

Álvarez Marinelli, H. A., Berlinski, S., Busso, M. e Correa, J. M. (2023). Improving early literacy through teacher professional development: Experimental evidence from Colombia. *Journal of Public Economics Plus, 4,* 100019.

Álvarez, F., Allub, L., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. e Alves, G. (2024). *RED 2024: Energias renovadas: Uma transição energética justa para o desenvolvimento sustentável*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2249

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D. e Daude, C. (2020). *RED 2020: Os sistemas de pensões e saúde na América Latina. Os desafíos do envelhecimento, as mudanças tecnológicas e a informalidade*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. e Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituições para a produtividade: para um melhor ambiente empresarial*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343

Alves, G. (2021a). *Medición de los niveles de productividad de las ciudades en América Latina*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1863

Alves, G. (2021b). Slum growth in Brazilian cities. *Journal of Urban Economics, 122*. https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103327

Alves, G. e López, P. (2021a). *Productividad urbana. Determinantes y políticas para su mejora*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1693

Alves, G. e López, P. (2021b). *Un desarrollo urbano sostenible con más inclusión y productividad*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1775

Alves, G., Calá, C., Fajardo, G. e Lurgo, F. (2025). *Metodología de construcción de la base de datos de gobiernos locales y regionales de América Latina y el Caribe*. Documento não publicado.

Andrés, L. A., Guasch, J. L. e Azumendi, S. L. (2011). *Governance in state-owned enterprises revisited: The cases of water and electricity in Latin America and the Caribbean*. Policy Research Working Paper 5747. Banco Mundial. https://ssrn.com/abstract=1903506

Apostolou, A., Aviles, A. M., Calvo-González, O., Casas Tragodara, C. A., Cunha, B., Eaton, K. H., Holt, P. C., Illescas, J., Kaiser, K.-A., Koehler-Geib, F., Mayuri, M., Ortiz, D. e Yokohama Tsuchikame, E. S. (2010). *Perú. El proceso de descentralización y su relación con la eficiencia del gasto público*. Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/446231468076131636/pdf/NonAsciiFileName0.pdf

Aran, D. e Laca, H. (2013). Sistema de salud de Uruguay. *Salud Pública México, 53*(2). https://www.scielosp.org/pdf/spm/v53s2/21.pdf

Araujo, M. D., Heineck, G. e Cruz Aguayo, Y. (2020). *Does test-based teacher recruitment work in the developing world? Experimental evidence from Ecuador*. BERG Working Paper Series 165. Bamberg Economic Research Group.

Arias, L., Rud, J. P., e Ruzzier, C. A. (2019). *The regulation of public utilities of the future in Latin America and the Caribbean: Water and sanitation sector*. IDB Publications. https://doi.org/10.18235/0001866

Arias, P., Rosada-Granados, H. e Fabián Sain, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Fundação Friedrich Ebert. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf

Armendáriz, E. e Contreras, E. (2016). El gasto de inversión pública en América Latina: Cuánto y cuán eficiente. *Sexto Seminário da Rede de Sistemas Nacionais de Investimento Público da América Latina e do Caribe*. Costa Rica, 19 de abril de 2016. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/session/BID_Edna_Armendariz.pdf

Armendáriz, E., Carrasco, H., Galindo, G. e Rodrigues Gomes, C. (2019). *Banco de dados dos gastos de investimento público da América Latina (BDD-GIPAL)* [série de dados]. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0001919

Arreaza, A., Sanguinetti, P., Kopits, G., Berganza, J. C., Schmidt-Hebbel, K., Ortiz, M. C., Freitas de Hollanda Cavalcanti, M. A., Mora, M., Matos dos Santos, C. H., Bhering, G. e Lima de Almeida, V. A. (2022). *Reglas fiscales para la recuperación de América Latina: Experiencias y principales lecciones*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1905

Avis, E., Ferraz, C. e Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, *126*(5). https://doi.org/10.1086/699209

Báez, M. J., Brassiolo, P., Estrada, R. e Fajardo, G. (2022). Going subnational: Wage differentials across levels of government in Brazil, Mexico, and Uruguay. *World Development*, vol. 160, 106085.

Bahl, R. (2000). *Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice*. Urban and Local Government Background Series, n.o 2. Municipal finance Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. http://documents.worldbank.org/curated/en/236781468764725893/Intergovernmental-transfers-in-developing-and-transition-countries-principles-and-practice

Bahl, R. e Bird, R. (2008). Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance, 28*(4), 1-25. https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00914.x

Banco Mundial (2021). *World development report 2021: Data for better lives*. Washington, D.C.: Banco Mundial. doi:10.1596/978-1-4648-1600-0. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Banco Mundial (2022a). *Diagnóstico nacional do controle interno. Uma avaliação do nível de estruturação das Unidades Centrais de Controle Interno do Poder Executivo dos Municípios Brasileiros baseada no COSO I e IA-CM*. Grupo Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/990861608105110250/pdf/Relatorio-Principal.pdf

Banco Mundial (2022b). *GovTech Dataset* [banco de dados]. Grupo Banco Mundial. https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037889/GovTech-Dataset

Banco Mundial (2022c). *Subnational Doing Business*. Grupo Banco Mundial. https://archive.doingbusiness.org/es/doingbusiness

Banco Mundial (2022d). *Worldwide Bureaucracy Indicators*. *Version 3.0* [banco de dados]. Grupo Banco Mundial. https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038132/Worldwide%20Bureaucracy%20Indicators?version=3

Banco Mundial (2023). *IEG Ratings and Data* [banco de dados]. Independent Evaluation Group. Acessado em 29 de novembro de 2024. https://ieg.worldbankgroup.org/data

Banco Mundial (2024a). PIB per capita, PPC ($ a preços internacionais atuais) *Indicadores* [banco de dados]. Dados abertos do Banco Mundial. Acessado em 8 de junho de 2024. https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD

Banco Mundial (2024b). População total. *Indicadores* [banco de dados]. Dados abertos do Banco Mundial. Acessado em 12 de agosto de 2024. https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL

Banco Mundial (2024c). *Poverty and Inequality Platform methodology handbook*. Edition 2024-09. https://datanalytics.worldbank.org/PIP-Methodology/

Banco Mundial (2024d). Superfície (quilômetros quadrados). *Indicadores* [banco de dados]. Acessado em 12 de agosto de 2024. Dados abertos do Banco Mundial. https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2

Bandiera, O., Prat, A. e Valletti, T. (2009). Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. *American Economic Review, 99*(4), 1278-1308. https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278

Barber, M., Kihn, P. e Moffit, A. (2011). *Deliverology: From idea to implementation*. McKinsey & Company. https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation#/

Barbero, J. A. (2019). *IDEAL 2017-2018: Infraestructura en el desarrollo de América Latina*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1465

Barrera-Osorio, F. e Linden, L. (2009). *The use and misuse of computers in education: Evidence from a randomized experiment in Colombia*. Policy Research Working Paper, n.o 4836. Washington, D. C.: Grupo Banco Mundial. http://documents.worldbank.org/curated/en/346301468022433230/The-use-and-misuse-of-computers-in-education-evidence-from-a-randomized-experiment-in-Colombia

Bates, R. H. e Lien, D. D.-H. (1985). A note on taxation, development, and representative government. *Politics & Society*, *14*(1), 53-70. https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/003232928501400102

Baum-Snow, N. e Han, L. (2024). The Microgeography of Housing Supply. *Journal of Political Economy, 132*(6), 1897–1946. https://doi.org/10.1086/728110

BCE (2023). *Operações dos Governos Autônomos e Descentralizados (regime de competência)* [banco de dados]. Acessado em 30 de julho de 2024. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/IEMensual/Indices/m2062122023.html

BCR (2022). *Projeções de População Municipal 2020-2030 (rev2021)* [banco de dados]. Banco Central da Reserva. Acessado em 21 de julho de 2024. https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/busqueda/193

Becerra, L. e Galarza, S. (2022). *Costo total de propiedad: Buses eléctricos en el nuevo modelo de negocios del transporte público de Santiago de Chile*. ZEBRA.

Bedoya, J., de Hoyos, R. e Estrada, R. (2023). *Rule–based civil service: Evidence from a nationwide teacher reform in Mexico*. Documento de trabalho 2023/03. CAF. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2055/Rule-based%20civil%20service.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Beghelli, S., Guastella, G. e Pareglio, S. (2020). Governance fragmentation and urban spatial expansion: Evidence from Europe and the United States. *Review of Regional Research, 40*(1), 13–32. https://doi.org/10.1007/s10037-019-00136-0

Berliner, D. e Erlich, A. (2015). Competing for transparency: Political competition and institutional reform in Mexican States. *The American Political Science Review, 109*(1), 110-128.

Bermúdez-Madriz, J. L., Sáenz, M. del R., Muiser, J. e Acosta, M. (2011). Sistema de salud de Honduras. *Salud Pública México, 53*(2). https://www.scielosp.org/pdf/spm/v53s2/16.pdf

Berniell, I., Fernández, R. e Krutikova, S. (2024). *Gender inequality in Latin America and the Caribbean*. Working Paper 32104. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w32104

Berniell, L., de la Mata, D., Bernal, R., Camacho, A., Barrera-Osorio, F., Álvarez, F., Brassiolo, P. e Vargas, J. (2016). *RED 2016: Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/936

Besley, T., Burgess, R., Khan, A. e Xu, G. (2022). Bureaucracy and development. *Annual Review of Economics, 14*, 397-424.

Bhalotra, S. e Clots-Figueras, I. (2014). Health and the political agency of women. *American Economic Journal: Economic Policy, 6*(2), 164-197.

Bideau, G. (2020). Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France: Quelles conséquences pour les territoires ? *Géoconfluences*. https://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-sur-les-communes-nouvelles-en-france-quelles-consequences-pour-les-territoires

Bobba, M., Ederer, T., Leon-Ciliotta, G., Neilson, C. e Nieddu, M. G. (2021). *Teacher compensation and structural inequality: Evidence from centralized teacher school choice in Perú*. Working Paper 29069. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29068/w29068.pdf

Bobić, V., Delgado, L., De León Beato, B., Gerardino, M. P., Henessey, M. e Martínez-Carrasco, J. (2023). *The impact of the one-stop shop for business registration in the Dominican Republic*. Documento de trabalho n.o IDB-WP-01415. Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0005089

Bonilla-Mejía, L. e Higuera-Mendieta, I. G. (2017). *Political alignment in the time of weak parties: Electoral advantages and subnational transfers in Colombia*. Documentos de trabalho sobre Economia Regional e Urbana 260. Banco de la República de Colombia. https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6966

Bornhorst, F., Merces, G., e Freire, N. (2019). The subnational fiscal crisis. Em *Brazil: Boom, bust, and the road to recovery* (p. 382). International Monetary Fund. https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484339749/ch012.xml

Borrero Ochoa, Ó. A. e Rojas Ruiz, J. K. (2020). Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidades. *Lincoln Institute of Land Policy*. https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/contribucion-mejoras-en-america-latina/

Bousquet, G., Daude, C. e De la Maisonneuve, C. (2015). *Fiscal decentralisation in Colombia: New evidence regarding sustainability, risk sharing and "fiscal fatigue"*. OECD Economics Department Working Papers, n.o 1202. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5js30tzp18kj-en

Bragança, A., Ferraz, C., e Rios, J. (2015). *Political dynasties and the quality of government*. https://web.stanford.edu/~juanfrr/bragancaferrazrios2015.pdf

Branstetter, L., Lima, F., Taylor, L. e Venâncio, A. (2014). Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal. *The Economic Journal*, *124*(577), 805-832.

Brassiolo, P., Estrada, R. e Fajardo, G. (2020). My (running) mate, the mayor: Political ties and access to public sector jobs in Ecuador. *Journal of Public Economics*, *191*, 104286.

Brassiolo, P., Estrada, R., e Fajardo, G. (2024). Bureaucratic turnover across levels of government. *Economía LACEA Journal*, *23*(1). https://economia.lse.ac.uk/articles/10.31389/eco.427

Brassiolo, P., Estrada, R., Fajardo, G. e Martínez-Correa, J. (2021). *Family rules: Nepotism in the Mexican judiciary*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1798

Brassiolo, P., Estrada, R., Fajardo, G. e Vargas, J. (2021). Self-selection into corruption: Evidence from the lab. *Journal of Economic Behavior & Organization, 192*, 799-812. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2021.11.001

Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G. e Schargrodsky, E. (2023). *RED 2023: Desafios globais, soluções regionais. A América Latina e o Caribe diante da crise climática e da biodiversidade*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2143

Bräutigam, D. A. (2008). Introduction: Taxation and state-building in developing countries. Em Bräutigam, D., Moore, M. e Fjeldstad, O.-H. (eds.), *Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent* (pp. 1-33). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490897.001

Brollo, F. e Nannicini, T. (2012). Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review, 106*(4), 742-761. https://doi.org/10.1017/S0003055412000433

Brollo, F. e Troiano, U. (2016). What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in Brazil. *Journal of Development Economics, 122*, 28-45.

Bruce, R., Cavgias, A., Meloni, L. e Remígio, M. (2022). Under pressure: Women's leadership during the COVID-19 crisis. *Journal of Development Economics, 154*, 102761.

Brutti, Z. (2020). Cities drifting apart: Heterogeneous outcomes of decentralizing public education. *IZA Journal of Labor Economics, 9*(1). https://doi.org/10.2478/izajole-2020-0003

Brutti, Z. e Torres, F. S. (2022). Turning around teacher quality in Latin America: Renewed confidence and lessons from Colombia. *Economic Analysis and Policy, 73*, 62-93.

Burgess, R., Greenstone, M., Ryan, N. e Sudarshan, A. (2020). The consequences of treating electricity as a right. *Journal of Economic Perspectives, 34*(1), 145-169. https://doi.org/10.1257/jep.34.1.145

Burret, H. T. e Feld, L. P. (2018). (Un-)intended effects of fiscal rules. *European Journal of Political Economy, 52*, 166-191. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.06.002

Cabello, S. (2022). *El camino de desarrollo de las ciudades inteligentes: Una evaluación de Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México y São Paulo*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

CAF (2025). *Base de dados de governos locais e regionais da América Latina e do Caribe* [banco de dados]. CAF.

Campos, N., Engel, E., Fischer, R. D. e Galetovic, A. (2021). The ways of corruption in infrastructure: Lessons from the Odebrecht case. *Journal of Economic Perspectives, 35*(2), 171-190. https://doi.org/10.1257/jep.35.2.171

Cano, I. (2006). Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, 3*, 136-155.

Canuto, O. e Liu, L. (2013). Subnational debt, insolvency, and market development. *World Bank - Economic Premise, 112*, 1-7.

Capello, M. L. e Caullo, M. L. (2024). *La gestión de la inversión pública nacional y subnacional en países de Latinoamérica*. Instituto de Estudios sobre la Realidad de Argentina y Latinoamérica (IERAL).

Capello, M. L., Cámpoli, N., Toselli, V. e González, P. (2024). *Inversión pública subnacional, reglas fiscales y su financiamiento en países de Latinoamérica*. Instituto de Estudios sobre la Realidad de Argentina y Latinoamérica (IERAL).

Caputo-Leyva, J. E. (2022). *¿Mandato del cielo? Dinastías políticas y desarrollo económico local en Colombia*. Documentos CEDE 20356, Universidade de los Andes, Faculdade de Economia, CEDE.

Carrera, A. (2021). *Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Mexico (MEX)* (LAI 2.0) [Perfil de país]. Comissão Europeia. http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0_Mexico_country-profile.doc

Carreri, M. e Martinez, L. R. (2024). *Fiscal rules, austerity in public administration, and political accountability: Evidence from a natural experiment in Colombia*. Social Science Research Network. https://doi.org/10.2139/ssrn.3929550

Carrillo, P. E., Castro, E. e Scartascini, C. (2017). *Do rewards work?: Evidence from the randomization of public works*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0011793

Casas, K., González, P. e Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Washington, D. C.: BID e Programa de Estado de Direito Peter D. Bell. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf

Cassidy, T. e Velayudhan, T. (2024). Government fragmentation and economic growth. *The Review of Economics and Statistics*, 1-46. https://doi.org/10.1162/rest_a_01493

Cataldo, M. D., Ferranna, L., Gerolimetto, M. e Magrini, S. (2023). Splitting up or dancing together? Local institutional structure and the performance of urban areas. *Economic Geography, 99*, 81-110.

Cattaneo, M. D., Crump, R. K., Farrell, M. H. e Feng, Y. (2024). On binscatter. *American Economic Review, 114*(5), 1488-1514. https://doi.org/10.1257/aer.20221576

Cavallo, E. e Daude, C. (2011). Public investment in developing countries: A blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics, 39*(1), 65-81. https://doi.org/10.1016/j.jce.2010.10.001

CEFP (2024). *Gasto programable en clasificación funcional, enero-diciembre 2023*. Centro de Estudos de Finanças Públicas. https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/infografias/2024/daip/infdaip0172024.pdf

CEPAL (2021). Mulheres prefeitas eleitas. *Observatório de Igualdade de Gênero* [banco de dados]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acessado em 8 de outubro de 2024. https://oig.cepal.org/pt/indicadores/mulheres-prefeitass-eleitas

CEPAL (2022). *Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/47900-desagregacion-provincial-valor-agregado-bruto-la-argentina-base-2004

CEPAL (2023). Proporção de assentos ocupados por mulheres em governos locais (indicador ODS 5.5.1.b). *Observatório da Igualdade de Gênero* [banco de dados]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acessado em 8 de outubro de 2024. https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-escanos-ocupados-mujeres-gobiernos-locales-indicador-ods-551b-0

CEPAL (2024). *Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acessado em 16 de agosto de 2024. https://plataformaurbana.cepal.org/es

CEPAL [s.d.]. Países. *Observatório de Igualdade de Gênero* [banco de dados]. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. Acessado em 8 de outubro de 2024. https://oig.cepal.org/es/paises

CETIC (2024). *TIC Governo Eletrônico 2023. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no setor público brasileiro*. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20240826104638/tic_governo_eletronico_2023_livro_eletronico.pdf

Cetrángolo, O., Jiménez, J. P. e Ruiz del Castillo, R. (2009). *Rigideces y espacio fiscal en América Latina: Un estudio de experiencias comparadas*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://hdl.handle.net/11362/5464

CGLU [s.d. a]. *Country profile: Bolivia*. Cidades e Governos Locais Unidos. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Bolivia_0.pdf

CGLU [s.d. b]. *Country profile: Nicaragua*. Cidades e Governos Locais Unidos. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Nicaragua.pdf

CGR do Chile (2023). *Situación Presupuestaria Sector Municipal 2022* [banco de dados]. Controladoria-Geral da República. Acessado em 20 de maio de 2024. https://www.contraloria.cl/web/cgr/base-de-datos-municipales

CGR da Costa Rica (2024a). *Recursos asignados al sector municipal en el Proyecto de Ley del Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2025. Gráfico n.° 5. Variaciones en las transferencias para el sector municipal, proyectos de ley de presupuesto 2024 y 2025.* San José, Costa Rica: Controladoria-Geral da República. https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2025/it-2025/dfoe-fip-mtr-00049-2024

CGR da Costa Rica (2024b). *Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).* Controladoria-Geral da República. https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-pp.html

CGR do Peru (2023). *Análisis de la contratación pública en el Perú (2018-2022)*. Controladoria-Geral da República. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/4441880-analisis-de-la-contratacion-publica-en-el-peru-2018-2022

Ch, R., Martin, D. A. e Vargas, J. F. (2021). Measuring the size and growth of cities using nighttime light. *Journal of Urban Economics, 125*(C). https://ideas.repec.org//a/eee/juecon/v125y2021ics0094119020300255.html

Chacón, M. e Sánchez, F. (2020). *El efecto de las transferencias sobre el recaudo fiscal local en Colombia*. Documentos CEDE n.o 29. Universidade de los Andes, Faculdade de Economia, CEDE. https://repositorio.uniandes.edu.co/flip/?pdf=/bitstreams/405fcfc1-7b7a-4cb6-8c84-833487afd57f/download

Chamorro Narváez, R. A. e Urrea Bermúdez, A. F. (2016). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. *Cuadernos de Economía, 35*(67), 207-251. https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461

Chattopadhyay, R. e Duflo, E. (2004). Women as policy makers: Evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica, 72*(5), 1409-1443.

CIEP (2023). *Implicaciones del paquete económico 2024*. Centro de Pesquisa Econômica e Orçamentária. https://ciep.mx/implicaciones-del-paquete-economico-2024/

CLAD (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf

Clarke, D., Rocha, R. e Szklo, M. (2024). *Does increasing public spending in health improve health? Lessons from a constitutional reform in Brazil*. Documento de trabalho 2024/07 da CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2300

CLGF (2018). Country profiles: Dominica. Em *Commonwealth Local Government Handbook 2017/18*. Fórum de Governos Locais da Commonwealth. https://www.clgf.org.uk/regions/clgf-americas/dominica/

CNM (2023). *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023*. Confederação Nacional de Municípios. https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consorcios_brasil_2023.pdf

Cohen, I. (2024). Documenting decentralization: Empirical evidence on administrative unit proliferation from Uganda. *The World Bank Economic Review, 38*(4), 772-795. https://doi.org/10.1093/wber/lhae008

Colonnelli, E., Prem, M. e Teso, E. (2020). Patronage and selection in public sector organizations. *American Economic Review, 110*(10), 3071-3099.

Comissão Europeia (2020). *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest: Final report prepared by the High-Level Expert Group on Business-to-Government Data Sharing*. Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias. https://data.europa.eu/doi/10.2759/731415

Comissão Presidencial de Governo Aberto e Eletrônico [s.d.]. *Plan de Gobierno Digital. Actualización participativa 2016-2026*. https://transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/Plan-de-Gobierno-Digital_M-1.pdf

CONAMER (2024). *Certificaciones CONAMER*. Governo do México [website]. https://conamer.gob.mx/certificaciones/Programas

Conselho Regional Metropolitano de Santiago (2023). *Más de M$3.193 para la adquisición de cámaras y sistema de vigilancia para San Bernardo*. CORE. https://www.coresantiago.cl/2023/08/14/mas-de-m3-193-para-la-adquisicion-de-camaras-y-sistema-de-vigilancia-para-san-bernardo/

Constitución Política de Colombia [Constituição Política da Colômbia], de 7 de julho de 1991. *Gaceta Constitucional N.o 116*. http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica

Constitución Política del Estado [Constituição Política do Estado], de 7 de fevereiro de 2009. Bolívia. https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

Cont, W., Romero, C., Lleras, G., Unda, R., Celani, M., Gartner, A., Capelli, L., Zipitría, L., Besfamille, M., Figueroa, N., López Azumendi, S. e Fischer, R. (2021). *IDEAL 2021: El impacto de la digitalización para reducir brechas y mejorar los servicios de infraestructura*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1762

Contreras, D., Gómez-Lobo, A. e Palma, I. (2018). Revisiting the distributional impacts of water subsidy policy in Chile: A historical analysis from 1998-2015. *Water Policy, 20*(6), 1208-1226. https://doi.org/10.2166/wp.2018.073

Corrales Angulo, A. A. M. (2024). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile 2024*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0013086

Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. e Iacoviello, M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0012567

Costa, F., Nunes, L. e Sanches, F. M. (2024). How to attract physicians to underserved areas? Policy recommendations from a structural model. *Review of Economics and Statistics, 106*(1), 36-52.

Costa, M. A., Lui, L. e Rebello Tavares, S. (org.) (2022). *Gobernanza metropolitana en América Latina: Un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada*. Brasília, D. F.: CEPAL, Rio de Janeiro: Ipea. https://www.cepal.org/es/publicaciones/47751-gobernanza-metropolitana-america-latina-un-panorama-experiencias-contemporaneas

Coviello, D. e Gagliarducci, S. (2017). Tenure in office and public procurement. *American Economic Journal: Economic Policy, 9*(3), 59-105.

Cravacuore, D. (2021). *Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Chile (CHL)* (LAI 2.0) [Perfil de país]. Comissão Europeia. http://local-autonomy.andreasladner.ch/wp-content/uploads/2022/05/LAI-2.0_Chile_country-profile.doc

Cruz, G. (2020). *GovTech y el futuro del gobierno: El caso de Dasigno en Colombia*. Policy Brief n.o 10. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1545

Cubo, A., Hernández Carrión, J. L., Porrúa, M. e Roseth, B. (2022). *Guía de transformación digital del gobierno*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0004402

Curristine, T., Monteiro, R., Murara, L., Betley, M., Emery, R., Cossio, B., Barajas González, L., Rasteletti, A., Rodríguez, F., e Toscano, G. (15 de novembro de 2019). *Mexico: Technical assistance report-public investment management assessment*. IMPF Staff Country Reports, vol. 2019, n.o 339. Fundo Monetário Internacional. https://doi.org/10.5089/9781513520148.002

Cusato Novelli, A. (2022). *Adquisiciones públicas en Perú: Identificación de pérdidas por no usar los catálogos electrónicos*. Universidade do Pacífico, Consórcio de Pesquisa Econômica e Social. https://cies.org.pe/investigacion/adquisiciones-publicas-en-peru-perdidas-activas-y-pasivas/

Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. e Papageorgiou, C. (2012). Investing in public investment: An index of public investment efficiency. *Journal of Economic Growth, 17*(3), 235-266. https://doi.org/10.1007/s10887-012-9078-5

DAF (2024). *Deuda Pública. Entidades Territoriales 2023*. Direção de Apoio Fiscal, Ministério da Fazenda. Colômbia. https://www.minhacienda.gov.co/apoyo-fiscal-territorial/viabilidad-fiscal-territorial/2023

Dahis, R. e Szerman, C. (2024). *Decentralizing development: Evidence from government splits*. Documento de trabalho, 2024/10. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2297

Dahis, R., Ricca, B., Scot, T., Sales, N. e Nascimento, L. (2023). *MiDES: New data and facts from local procurement and budget execution in Brazil*. Working Paper Series 2023-02. Monash University, SoDa Laboratories. https://ideas.repec.org/p/ajr/sodwps/2023-02.html

Dal Bó, E., Finan, F. e Rossi, M. A. (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics, 128*(3), 1169-1218.

Dalio, M. A., García Zaballos, A., Iglesias, E., Gabarró, P. P. e Martínez Garza, R. (2023). *Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe: ¿Cómo aumentar el uso significativo de la conectividad digital?* Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/es/desarrollo-de-habilidades-digitales-en-america-latina-y-el-caribe-como-aumentar-el-uso

Dalton, A. G., Manning, L. A., Jamison, J. C., Sen, I. K., Karver, J. G., Castaneda Nunez, J. L., Guedes, L. P. e Mújica Estévez, S. B. (2021). *Behavioral insights for tax compliance*. Washington, D.C.: Banco Mundial. http://dx.doi.org/10.18235/0004790

DANE (2012). *Atlas estadístico Colombia*. Departamento Administrativo Nacional de Estatística. https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/#gsc.tab=0

DANE (2023a). Contas nacionais departamentais: PIB por departamento. *Estatísticas por Tema. Departamento* [banco de dados]. Administrativo Nacional de Estatística. Acessado em 30 de maio de 2024. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

DANE (2023b). Projeções de população em nível departamental. Período 2020-2050. *Estatísticas por Tema*. [banco de dados]. Colômbia. Acessado em 30 de maio de 2024. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

DANE (2023c). Projeções de população em nível municipal. Período 2020-2035. *Estatísticas por Tema* [banco de dados]. Colômbia. Acessado em 30 de maio de 2024. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

DANE (2023d). Valor agregado por município: série provisória 2011-2022. *Estatísticas por Tema* [banco de dados]. Colômbia. Acessado em 30 de maio de 2024. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-

Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F. e Vargas, J. (2017). *RED 2017: Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090

De Benedetto, M. A. e De Paola, M. (2019). Term limit extension and electoral participation. Evidence from a diff-in-discontinuities design at the local level in Italy. *European Journal of Political Economy, 59*, 196-211.

De Cesare, C., Molinatti, C., Orrego Acuña, C., Montaña, M., Román, M., Salazar Carrillo, A., Barrera Ayala, S. e Casanova, R. (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf

De la Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F. e Alves, G. (2022). *RED 2022: Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981

De La O, A. L., Fernández-Vázquez, P. e Martel García, F. (2023). Federal and state audits do not increase compliance with a grant program to improve municipal infrastructure: A pre-registered field experiment. *Journal of Development Economics, 162*, 103043. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2022.103043

De Michele, R. e Pierri, G. (2020). *Transparency and digital government: The impact of COMPR.AR in Argentina*. Documento de discussão n.o IDB-DP- 767. Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0002335

Decreto 767 de 2022, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital y se subroga el Capítulo 1 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. [Decreto 767 de 2022, que estabelece as diretrizes gerais da Política de Governo Digital e revoga o Capítulo 1 do Título 9 da Parte 2 do Livro 2 do Decreto 1078 de 2015. Decreto Regulamentar Único do Setor de Tecnologias da Informação e Comunicação.] Diário Oficial N.° 52.036, de 16 de maio de 2022. ISSN 0122-2112 180. https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diarioficial

Decreto 829, del 11 de mayo de 1998. Reglamenta el Programa de Mejoramiento de Barrios. [Decreto 829, de 11 de maio de 1998. Regulamenta o Programa de Melhoria de Bairros.] Ministério do Interior, Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=123593

Decreto 946, del 24 de junio de 1993. Establece procedimientos y criterios de selección de proyectos y programas a financiar con el programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal 1993. [Decreto 946, de 24 de junho de 1993. Estabelece procedimentos e critérios para a seleção de projetos e programas a serem financiados pelo programa de melhorias urbanas e equipamentos comunitários de 1993.] Ministério do Interior. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=16332

Decreto Legislativo N.° 1436, del 16 de septiembre de 2018. Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público. [Decreto Legislativo N° 1436, de 16 de setembro de 2018. Decreto Legislativo sobre a Administração Financeira do Setor Público.] Presidência da República do Peru. https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/201356-1436

Decreto Legislativo N.o 762. Ley Especial para la Reestructuración Municipal. [Decreto Legislativo nº 762. Lei Especial para Reestruturação Municipal.] 13 de junho de 2023. Diário Oficial n.o 110, tomo 439. El Salvador. https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/4194112C-1F6E-4E24-808E-9854A3D081AD.pdf

Decreto Supremo N.° 3251, del 12 de julio de 2017, mediante el cual se aprueba el Plan de Implementación de Gobierno Electrónico. [Decreto Supremo N° 3251 de 12 de julho de 2017, por meio do qual é aprovado o Plano de Implementação do Governo Eletrônico.] Diário Oficial do Estado Plurinacional da Bolívia, edição 978NEC, 3251 (2017). http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/978NEC

Decreto Supremo N.o 029-2021-PCM, del 19 de febrero de 2021. Reglamento de la Ley de Gobierno Digital. [Decreto Supremo N.o 029-2021-PCM, de 19 de fevereiro de 2021. Regulamento da Lei de Governo Digital.] El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1680865/DS%20029-2021-PCM.pdf.pdf?v=1643322501

Decreto Supremo N.o 12069 de 21 de junho de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União N.° 119 de 24/06/2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12069.htm

Del Carpio, M. L. (2014). *Social norms and tax compliance*. Princeton, NJ: Princeton University. https://dataspace.princeton.edu/handle/88435/dsp01w9505061p

Del Castillo, E. e Cabral, R. (2024). Subnational public debt sustainability in Mexico: Is the new fiscal rule working? *European Journal of Political Economy, 82*, 102512. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102512

Del Valle, A. (2024). Saving lives with indexed disaster funds: Evidence from Mexico. *American Economic Journal: Economic Policy, 16*(2), 442479. https://doi.org/10.1257/pol.20220066

Del Valle, A., de Janvry, A. e Sadoulet, E. (2020). Rules for recovery: Impact of indexed disaster funds on shock coping in Mexico. *American Economic Journal: Applied Economics, 12*(4), 164-195. https://doi.org/10.1257/app.20190002

DellaVigna, S., Kim, W. e Linos, E. (2024). Bottlenecks for evidence adoption. *Journal of Political Economy, 138*(8). https://doi.org/10.1086/729447

Departamento de Governança Eletrônica e Digitalização (2024). *Agenda digital nacional 2022-2025. Rumo a Belize digital.*. https://digitalagenda.gov.bz/

Depetris-Chauvin, E., Durante, R. e Gutiérrez, E. (2022). *Political alignment and inter-jurisdictional cooperation: Evidence from crime in Mexico.* Working Papers, Article 178. https://ideas.repec.org//p/aoz/wpaper/178.html

DGCG (2024). *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal*. Direção Geral de Contabilidade Governamental, Ministério da Fazenda. Acessado em 3 de novembro de 2024. https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2023-01.pdf

DIGEPRES (2023). Ejecución del Presupuesto de los gobiernos locales 2022. *Presupuesto. Gobiernos locales* [banco de dados]. Direção Geral do Orçamento. República Dominicana. Acessado em 3 de dezembro de 2024. https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobiernos-locales/

DIGEPRES (2024). Ejecución del Presupuesto de los gobiernos locales 2023. *Presupuesto. Gobiernos locales* [banco de dados]. Direção Geral do Orçamento. República Dominicana. Acessado em 3 de dezembro de 2024. https://www.digepres.gob.do/presupuesto/gobiernos-locales/

DIPRES (2023). *Estado de operaciones de gobierno a noviembre 2023*. Direção de Orçamentos, Governo do Chile. Acessado em 22 de novembro de 2024. https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-325582.html

DIPRES (2024a). *Deuda bruta trimestral*. Direção de Orçamentos, Governo do Chile. Acessado em 9 de dezembro de 2024. https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24801.html#recuadros_articulo_5517_group_pvid_35869_1

DIPRES (2024b). *Informe de estadísticas de la deuda del gobierno general trimestral*. Direção de Orçamentos, Governo do Chile. http://www.dipres.cl/598/articles-327233_version_PDF.pdf.

Disposición 20/2022, por la que se aprueba la Estrategia Aplicada al Programa Federal de Transformación Pública Digital. [Provisão 20/2022, que aprova a Estratégia Aplicada ao Programa Federal de Transformação Pública Digital.] Diário Oficial da República Argentina. Edição de 13 de junho de 2022, DI-2022-20-APN-SSIA#JGM (2022). https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/267506/20220728

Djankov, S., Georgieva, D. e Rita, R. (2018). Business regulations and poverty. *Economics Letters, 165*, 82-87.

DNAP (2023a). *Deuda pública provincial* [banco de dados]. Direção Nacional de Assuntos Provinciais. Ministério da Economia, Argentina. Acessado em 22 de novembro de 2024. https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html

DNAP (2023b). *Ejecución Presupuestaria Provincial 2022* [banco de dados]. Ministério da Economia. Argentina. Acessado em 15 de maio de 2024. https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html

DNAP (2023c). Recursos tributarios de origen nacional. Información consolidada. Año 2022. *Recursos tributários provinciales* [banco de dados]. Argentina. Acessado em 22 de novembro de 2024. https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html

DNAP (2024a). *Deuda Pública Provincial* [banco de dados]. Direção Nacional de Assuntos Provinciais, Ministério da Economia, Argentina. Acessado em 22 de novembro de 2024, de https://www.economia.gob.ar/dnap/deuda.html

DNAP (2024b). *Ejecución Presupuestaria Provincial 2023* [banco de dados]. Direção Nacional de Assuntos Provinciais, Ministério da Economia, Argentina. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html

DNAP (2024c). Recursos tributarios de origen nacional. Información consolidada. Año 2023. *Recursos Tributarios Provinciales* [banco de dados]. Argentina. Acessado em 25 de julho de 2024. https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html

DNIP (2018). *Convenio con Provincias.* Argentina.gob.ar. Direção Nacional de Investimento Público. Argentina. Acessado em 16 de novembro de 2024. https://www.argentina.gob.ar/dnip/convenio-con-provincias

DNP (2023a). Ejecución de Gastos. Año 2022*. Información fiscal y financiera* [banco de dados]. Departamento Nacional de Planejamento. Colômbia. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx

DNP (2023b). Ejecución de ingresos. Año 2022. *Información fiscal y financiera* [banco de dados]. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/informacion-fiscal-y-financiera.aspx

DNP (2023c). *Operaciones Efectivas de Caja Municipales y Departamentales 2000-2023* [banco de dados]. Acessado em 30 de maio de 2024. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-descentralizacion-fortalecimiento-fiscal/Paginas/analisis-de-fuentes-de-financiacion-territorial.aspx

Dougherty, S., Nebreda, A. M., e Mota, T. (2024). *Adapting intergovernmental fiscal transfers for the future: Emerging trends and innovative approaches*. OCDE. https://doi.org/10.1787/6389ca23-en

DTU (28 de agosto de 2021). *Our digital transformation journey. Project: Government Digital Transformation to Strengthen Competitiveness*. Digital Transformation Unit, Governo das Bahamas. https://www.bahamas.gov.bs/wps/wcm/connect/b44d080c-f3fb-4c65-80c6-4182defa1a8f/September+Issue+DTU+Project+Update.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=b44d080c-f3fb-4c65-80c6-4182defa1a8f

Dunning, T., Monestier, F., Piñeiro, R., Rosenblatt, F. e Tuñón, G. (2015). *Positive vs. negative incentives for compliance: Evaluating a randomized tax holiday in Uruguay* SSRN Scholarly Paper 2650105. https://doi.org/10.2139/ssrn.2650105

Eguino, H., Erba, D., Da Silva, E., Piumetto, M., Iturre, T., Rodríguez, A. e De Olivera, A. (2020). *Catastro, valoración inmobiliaria y tributación municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0002437

Elacqua, G., Munevar, I., Sánchez, F. e Santos, H. (2021). The impact of decentralized decision-making on student outcomes and teacher quality: Evidence from Colombia. *World Development, 141*, 105378. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105378

EMSA [s.d.]. *Accionistas*. Electrificadora del Meta. https://www.electrificadoradelmeta.com.co/accionistas

Eslava, F. (2020). *Conflict and gender leadership: Female mayors in Colombia*. SSRN 3690085. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3690085

Estrada, R. (2019). Rules versus discretion in public service: Teacher hiring in Mexico. *Journal of Labor Economics, 37*(2), 545-579.

Estrada, R. e Lombardi, M. (2022). *The effect of high dismissal protection on bureaucratic turnover and productivity*. Documento de trabalho 2022/13. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1915

Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J. e Reynaud, J. (2020). *How to design subnational fiscal rules: A Primer*. IMF How To Notes, vol. 2020, n.o 001. Fundo Monetário Internacional. https://doi.org/10.5089/9781513527031.061

Facchina, M. e López Barrera, L. A. (2024). *Mi Colombia Digital. Herramienta de transformación digital del Estado colombiano*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2208

Faguet, J.-P. (2003). *Decentralization and local government in Bolivia: An overview from the bottom up*. Crisis States Programme Working Paper n.o 29. SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.397721

Faguet, J.-P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? *Journal of Public Economics, 88*(3-4), 867-893. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00185-8

Faguet, J.-P. (2008). Decentralisation's effects on public investment: Evidence and policy lessons from Bolivia and Colombia. *The Journal of Development Studies, 44*(8), 1100-1121. https://doi.org/10.1080/00220380802242370

Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L. e de la Mata, D. (2019). *RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503

Fedelino, A. (2010). *Making fiscal decentralization work: Cross-Country experiences*. Occasional Paper n.o 2010/001. Fundo Monetário Internacional. https://www.imf.org/en/Publications/Occasional-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Fiscal-Decentralization-Work-Cross-Country-Experiences-23731

Ferraz, C. e Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review, 101*(4), 1274-1311.

Ferraz, C., e Monteiro, J. (2012). *Does oil make leaders unaccountable? Evidence from Brazil's offshore oil boom*. Development Economics Seminar, Toulouse. https://www.tse-fr.eu/seminars/2012-does-oil-make-leaders-unaccountable-evidence-brazils-offshore-oil-boom

Ferraz, C., Foremny, D. e Santini, J. F. (2024). *Revenue slumps and fiscal capacity: Evidence from Brazil*. NBER Working Paper, 32.440. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w32440

FMI (2014). *Government Finance Statistics Manual 2014*. Fundo Monetário Internacional. https://doi.org/10.5089/9781498343763.069

FMI (2018). *Brazil. Technical Assistance Report – Public investment management assessment*. IMF Country Report n.o 18/249. Fundo Monetário Internacional. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/11/29/Brazil-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-46147

FMI (2022). Expenditure by function of Government (COFOG). *Government Finance Statistics (GFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 30 de maio de 2024. https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sId=1479329132316

FMI (2024a). Expense 2020-2022. *Government Finance Statistics (GFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 30 de maio de 2024. https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405

FMI (2024b). GDP per capita, current prices. *World Economic Outlook (April 2024)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 23 de julho de 2024. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO

FMI (2024c). Gross domestic product. Nominal. Unadjusted. Domestic Currency. *International Financial Statistics (IFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 12 de dezembro de 2024. https://data.imf.org/regular.aspx?key=63122827

FMI (2024d). Implied PPP conversion rate. *World Economic Outlook (April 2024)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. Acessado em 12 de dezembro de 2024. https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

FMI (2024e). Revenue 2020-2022*. Government Finance Statistics (GFS)* [banco de dados]. Fundo Monetário Internacional. https://data.imf.org/?sk=388DFA60-1D26-4ADE-B505-A05A558D9A42&sId=1479329132316

Fondevila, G. e Meneses Reyes, R. (2017). El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos. *Gestión y política pública, 26*(1), 139-165.

Fox, W. e Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?* Policy Research Working Paper 3913. Washington, D.C.: Banco Mundial. http://hdl.handle.net/10986/8672

Frank, J. M. (2013). *Public investment management in Latin America and the Caribbean: Institutions under evolution*. https://api.semanticscholar.org/CorpusID:166584148

Funk, K. D. e Philips, A. Q. (2019). Representative budgeting: Women mayors and the composition of spending in local governments. *Political Research Quarterly, 72*(1), 19-33.

Furceri, D. e Li, B. G. (2017). *The macroeconomic (and distributional) effects of public investment in developing economies*. Working Paper n.o 2017/217. Fundo Monetário Internacional. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/20/The-Macroeconomic-and-Distributional-Effects-of-Public-Investment-in-Developing-Economies-45222

Gabinete de Transformação Digital (2022). *Agenda Digital 2030*. Governo da República Dominicana. https://agendadigital.gob.do/wp-content/uploads/2022/02/Agenda-Digital-2030-v2.pdf

Gadenne, L. (2017). Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability. *American Economic Journal: Applied Economics, 9*(1), 274-314.

Galiani, S., Gertler, P. e Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics, 92*(10-11), 2106-2120. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.004

Galilea, S., Letelier, L. e Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento* [documento de projeto]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2a9ebc4a-6429-4bf5-aa7b-47ec0b0baaac/content

Gasparini, L., Arcidiácono, M., Carella, L., Puig, J., Gluzmann, P. e Brassiolo, P. (2015). El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares. *El trimestre económico, 82*(328), 749-784.

Gelb, A. e Metz, A. D. (2018). *Identification revolution: Can digital ID be harnessed for development?* Brookings Institution Press. http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt21c4t40

Gerardino, M. P., Litschig, S. e Pomeranz, D. (2024). Distortion by audit: Evidence from public procurement. *American Economic Journal: Applied Economics, 16*(4). https://doi.org/10.1257/app.20220512

Global Americans (2017). *Report on indigenous political representation: Introduction and summary*. https://globalamericans.org/report-indigenous-political-representation-introduction-summary/

González, F. e Silva, H. (2024). *Efficiency of bus priority infrastructure*. https://fagonza4.github.io/psb.pdf

Gorostiaga, J. [s.d.]. *Educación básica. Panorama regional*. Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE) da UNESCO. https://siteal.iiep.unesco.org/eje/pdf/1206

Governo do Suriname (2023). *National Digital Strategy*. Paramaribo: Governo do Suriname. https://gov.sr/wp-content/uploads/2023/09/Suriname-National-Digital-Strategy-2023-2030.pdf

Guanais, F., Regalia, F., Pérez-Cuevas, R. e Anaya, M. (Eds.). (2018). *Desde el paciente: Experiencias de la atención primaria de salud en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0001255

Gupta, S., Kangur, A., Papageorgiou, C. e Wane, A. (2014). Efficiency-adjusted public capital and growth. *World Development, 57*, 164-178. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.012

Gupta, S., Keen, M., Shah, A. e Verdier, G. (eds.). (2017). *Digital revolutions in public finance*. Fundo Monetário Internacional. https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484315224/9781484315224.xml

Hjort, J., Moreira, D., Rao, G. e Santini, J. F. (2019). *How research affects policy: Experimental evidence from 2,150 Brazilian municipalities*. Working Paper 25941. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w25941

Hoffman, P. T. e Rosenthal, J.-L. (1997). The political economy of warfare and taxation in early modern Europe: Historical lessons for economic development. Em Drobak, J. e Nye, J. (eds.), *The Frontiers of The New Institutional Economics*, 31-55. San Diego, CA: Academic Press.

Holland, A. C. (2015). The distributive politics of enforcement. *American Journal of Political Science, 59*(2), 357-371. https://doi.org/10.1111/ajps.12125

Hooghe, L. e Marks, G. (2016). *Community, scale, and regional governance: A postfunctionalist theory of governance, Volume II*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198766971.001.0001

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkatz, S., Niedzwiecki, S. e Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance, Volume I*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001

Iacoviello, M., Llano, M. e Pulido, N. (2024). Civil service and federalism: The Argentine case*.* Nota técnica. Contribuição a Grin, E., Schnabel, J., Mendoza Ruiz, J. e Kölling, M. (eds.), *The Forum of Federations Handbook on Federalism in Ibero-America. A comparative analysis.* Routledge (em processo de publicação)*.*

IBGE (2011). *Evolução da divisão territorial do Brasil: 1872-2010* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=255077

IBGE (2019). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2019* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 30 de setembro de 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466

IBGE (2020). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2020* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 27 de agosto de 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141

IBGE (2021). *MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 27 de agosto de 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=35765

IBGE (2022). Censo demográfico. População residente por cor ou raça. *SIDRA* [Sistema de Recuperação Automática de Dados do IBGE]. Acessado em 9 de dezembro de 2024. https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/9605

IBGE (2023a). Produto interno bruto dos Estados. *Contas Nacionais* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 6 de junho de 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados

IBGE (2023b). Produto interno bruto dos municípios. *Contas Nacionais* [banco de dados]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 6 de junho de 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados

IBGE [s.d. a]. Novo sistema de contas nacionais (1999 e 2022). *Contas Nacionais* [banco de dados]. Anos 1999 e 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em 22 de novembro de 2024. http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_3_nscn.xls.

IBGE [s.d. b]. *PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* [banco de dados]. Série 2018-2023. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acessado em novembro de 2024. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=downloads

IGAC (2019). *Estadísticas catastrales, corte a 1 de enero de 2019.* Bogotá D.C. Colômbia: IGAC. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf

INE (1982). *Censo de población y vivienda 1982. Volumen I*. Instituto Nacional de Estatísticas do Chile. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/anteriores/censo_1982_volumen_i.pdf?sfvrsn=9becbd80_4

INE (1995). *Ciudades, pueblos y aldeas. Censo 1992*. Instituto Nacional de Estatísticas do Chile. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/anteriores/censo1992.pdf?sfvrsn=1f42f2c4_4

INE (2001). *República Bolivariana da Venezuela: XIII Censo Nacional Populacional e Habitacional* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística da Venezuela. Acessado em 27 de julho de 2024. http://www.ine.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=9

INE (2003). *Resultados generales censo 2002. Volumen I*. Instituto Nacional de Estatísticas do Chile. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2002/censo_2002_volumen_i.pdf?sfvrsn=e4988530_6

INE (2011). *República Bolivariana da Venezuela: XIV Censo Nacional Populacional e Habitacional* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística da Venezuela. Acessado em 27 de julho de 2024. http://www.redatam.ine.gob.ve/Censo2011/

INE (2013). Población por región, sexo y edad 1996-2025. Series históricas - Revisión 2013. *Estadísticas* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística. Uruguai. Acessado em 27 de junho de 2024. https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/estimaciones-proyecciones

INE (2022). *Microdatos, Metadatos, Cuestionarios y Manuales ECH por Edición* [banco de dados]. Série 2018-2021. Instituto Nacional de Estatística. Uruguai. Acessado em novembro de 2024. https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/politicas-y-gestion/microdatos-metadatos-cuestionarios-manuales-ech-edicion

INE (2023). Producto interno bruto departamental. *Estadísticas Económicas* [banco de dados]. Acessado em 25 de julho de 2024. Instituto Nacional de Estatística. Bolívia. https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-economicas/pib-y-cuentas-nacionales/producto-interno-bruto-departamental/producto-interno-bruto-departamental/#1589484093225-b57379da-b2f6

INE [s.d.]. Encuesta continua de empleo. Serie 2018-2023. *Catálogo ANDA* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística da Bolívia. Acessado em novembro de 2024. https://anda.ine.gob.bo/index.php/catalog/ENCUESTAS

INEC (1990). *IX Censo de Población y Vivienda de Panamá: Año 1990* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Censo. Panamá. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=1990&lang=esp

INEC (2000). *X Censo de Población y VI de Vivienda de Panamá: Año 2000* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Censo. Panamá. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=LP2000&lang=esp

INEC (2010). *XI Censo de Población y VII Vivienda de Panamá: Año 2010* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Censo. Panamá. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=LP2010&lang=esp

INEC (2023a). *Gastos efectuados por el Gobierno Central de la República, según clase de gastos e institución: años 2018-22* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Censo. Panamá. Acessado em 10 de agosto de 2024. https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1256&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27

INEC (2023b) *Ingresos y gastos de los Municipios de la República, según provincia, comarca indígena y distrito: años 2018-22* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Censo. Panamá. Acessado em 10 de agosto de 2024. https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1256&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27

INEC (2024). *Estadística de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales 2022, Gestión de Agua Potable y Saneamiento* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Censos, Associação de Municípios Equatorianos (AME) e Agência de Regulação e Controle da Água (ARCA). Equador. Acessado em 17 de maio de 2024. https://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/1021/related_materials

INEGI (1980). *Censo de Población y Vivienda 1980* [banco de dados]. Informações Demográficas e Sociais. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1980/#tabulados

INEGI (1990). *Censo de Población y Vivienda 1990* [banco de dados]. Informações Demográficas e Sociais. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/#microdatos

INEGI (2006). *Red Hidrográfica Digital de México, escala 1:250.000 edición 1.0* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 25 de outubro de 2024. https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463598428

INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010* [banco de dados]. Informações Demográficas e Sociais. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/#microdatos

INEGI (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020* [banco de dados]. Informações Demográficas e Sociais. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 27 de julho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#microdatos

INEGI (2020b). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2020* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 16 de agosto de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/

INEGI (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 24 de julho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#documentacion

INEGI (2023a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 24 de julho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2023/#documentacion

INEGI (2023b). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 1 de setembro de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/endutih/2023/

INEGI (2023c). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2022* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 3 de junho de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#datos_abiertos

INEGI (2023d). Producto interno bruto de las entidades federativas, a precios de mercado. *Banco de Información Económica* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em 16 de julho de 2024 https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&ind=750472#D750472_1020003800200050002 0#D750454_1020003800200050002 0#D750453_1020003800200050002 0#D750454_1020003800200050002 0#D750472_1020003800200050002 0

INEGI [s.d.]. Encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. Serie 2018-2023. *Información Demográfica y Social* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Geografia. México. Acessado em novembro de 2024. https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#microdatos

INEI (2016). *Registro Nacional de Municipalidades—RENAMU 2016* [banco de dados]. Plataforma Nacional de Dados Abertos. Instituto Nacional de Estatística e Informática. Peru. Acessado em 4 de setembro de 2024. https://proyectos.inei.gob.pe/iinei/srienaho/descarga/CSV/902-Modulo1814.zip

INEI (2018). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Informática. Peru. https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/

INEI (2022). *Perú: Proyecciones de población total según departamento, provincia y distrito, 2018-2022.* Instituto Nacional de Estatística e Informática. Peru. https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3464927-peru-proyecciones-de-poblacion-total-segun-departamento-provincia-y-distrito-2018-2022

INEI (2023a). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2023* [banco de dados]. Plataforma Nacional de Dados Abertos. Instituto Nacional de Estatística e Informática. Peru. Acessado em 1 de setembro de 2024. https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/

INEI (2023b). *Registro Nacional de Municipalidades—RENAMU 2023* [banco de dados]. Plataforma Nacional de Dados Abertos. Instituto Nacional de Estatística e Informática. Peru. https://proyectos.inei.gob.pe/iinei/srienaho/descarga/CSV/902-Modulo1814.zip

INEI (2024). Principales indicadores macroeconómicos: Producto bruto interno por años, según departamentos 2007-2023. *Estadísticas* [banco de dados]. Instituto Nacional de Estatística e Informática. Peru. Acessado em 9 de agosto de 2024. https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/

Innpulsa Colômbia (2024). *Vitrina MiLAB Colombia—Soluciones.* Bogotá: MiLAB- Laboratório Govtech e de Impacto Público. https://www.innpulsacolombia.com/milab/soluciones

Inostroza, M. e Centa, E. (2020). *Diagnóstico y estrategia para la gestión de riesgos en contratación pública*. Organismo Supervisor das Contratações do Estado. https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/852130-diagnostico-y-estrategia-para-la-gestion-de-riesgos-en-contratacion-publica

Instituto de Defesa Legal (2022). *Informe de seguridad ciudadana 2021. La crisis permanente: inseguridad, ingobernabilidad y pandemia en el Perú*. Lima. https://www.idl.org.pe/portfolio/20434-2/

Instituto Geográfico Militar (2010). *Atlas geográfico de la República del Ecuador. Edición 1.0, Año: 2010*. https://www.geoportaligm.gob.ec/portal/index.php/atlas-geografico-nacional-del-ecuador-2010/

Instituto Mexicano do Transporte (2023). *Red Nacional de Caminos* [banco de dados]. Governo do México. https://www.gob.mx/imt/acciones-y-programas/red-nacional-de-caminos

Insulza, J., Caputo, D. e Zúñiga, P. (2008). *La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática*. Organização dos Estados Americanos (OEA). https://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf

Interpol (2024). *Países miembros*. https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros

IPEA. (2024). *Brasil: Total de vínculos por nível federativo (1985-2021)* [banco de dados]. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/75

ISAGS (2012). *Sistemas de salud en Suramérica: Desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad*. Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde. https://docs.bvsalud.org/biblioref/2019/10/816019/678763-sistemas-de-salud-en-america-del-sur.pdf

IWGIA (2019). *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno como una manifestación del derecho a la autodeterminación*. Grupo Internacional de Trabalho sobre Assuntos Indígenas. https://www.iwgia.org/images/documentos/Libros/LosDerechosdelosPueblosIndigenasalaAutonomiayelAutogobierno_ES.pdf

Iyer, L., Mani, A., Mishra, P., e Topalova, P. (2012). The power of political voice: Women's political representation and crime in India. *American Economic Journal: Applied Economics, 4*(4), 165-193.

Izquierdo, A., Pessino, C. e Vuletin, G. J. (eds.) (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.* Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/es/publicacion/mejor-gasto-para-mejores-vidas

Jiménez, A., Merino, C. e Sosa, J. C. (2020). Local public investment drivers in Peru. *Economía, 43*(86), 57-78. https://doi.org/10.18800/economia.202002.003

Jiménez, J. P., Letelier S., L. E., Ruelas Ávila, I. e Bonet-Morón, J. A. (2021). *Reglas fiscales subnacionales: Revisión empírica, experiencias internacionales y sus desafíos en la nueva institucionalidad fiscal post COVID*. Documentos de trabalho sobre economia regional e urbana, n.o 300. Banco de la República. Colômbia. https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10067

Kelly, R. (2013). *Making the property tax work*. Working Papers, 42. International Center for Public Policy. https://scholarworks.gsu.edu/icepp/42

Knebelmann, J. (2022). *Digitalisation of property taxation in developing countries: Recent advances and remaining challenges*. ODI Global. www.odi.org/publications/digitalisation-of-property-taxation-in-developing-countries-recent-advances-and-remainingchallenges

Kresch, E. P. (2020). The buck stops where? Federalism, uncertainty, and investment in the Brazilian water and sanitation sector. *American Economic Journal: Economic Policy, 12*(3), 374-401. https://doi.org/10.1257/pol.20180327

Kuziemski, M., Mergel, I., Ulrich, P. e Martínez, A. (2022). *GovTech Practices in the EU*, EUR 30985 EN. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN 978-92-76-47234-6, doi:10.2760/74735, JRC128247.

Ladner, A., Keuffer, N. e Bastianen, A. (2023). Local autonomy around the world: The updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, 1-23. https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2267990

Lafuente, M. e González, S. (2018). *Do delivery units deliver? Assessing government innovations*. Nota Técnica IDB-TN-1431. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/en/do-delivery-units-deliver-assessing-government-innovations

Lago, M. E., Lago-Peñas, S. e Martínez-Vázquez, J. (2024). On the effects of intergovernmental grants: A survey. *International Tax and Public Finance, 31*(3), 856-908. https://doi.org/10.1007/s10797-023-09816-7

Laguyas, N., Piedrafita, C. e Ortiz de Artiñano, I. (23 de fevereiro de 2021). *Innovative solutions in the public sector: The new Govtech ecosystems*. Cidades Sustentáveis [blog]. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/en/innovative-solutions-in-the-public-sector-the-new-govtech-ecosystems/

Lalive, R. e Schmutzler, A. (2015). *Auctions vs negotiations in public procurement: Which works better?* SSRN Scholarly Paper 1919531. https://doi.org/10.2139/ssrn.1919531

Lara, P., Ferreira, M., Lanz, S. e Velaztiqui, L. (2022). *Estudio de los límites distritales de la República del Paraguay*. Serviço Nacional de Cadastro. https://www.catastro.gov.py/public/967e7c_ESTUDIO%20DE%20LÍMITES%20DISTRITALES%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20DEL%20PARAGUAY.pdf

Ledo, C. e Soria, R. (2011). Sistema de salud de Bolivia. *Salud Pública México, 53*(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800007

Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A. e Pande, R. (2016). Can electronic procurement improve infrastructure provision? Evidence from public works in India and Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy, 8*(3), 258-283. https://doi.org/10.1257/pol.20140258

Ley N.° 18653. Creación de municipios en los departamentos que se determinan [Lei N.o 18653. Criação de municípios nos departamentos a serem determinados], de 15 de março de 2010. IMPO. Regulamentos e Avisos Legais do Uruguai. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18653-2010

Ley N.o 21180 de Transformación Digital del Estado [Lei. N.o 21180 de Transformação Digital do Estado], de 11 de novembro de 2019. Secretaria de Governo Digital do Chile. https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/

Ley Orgánica para la Transformación Digital y Audiovisual [Lei Orgânica de Transformação Digital e Audiovisual], de 7 de fevereiro de 2023. Ofício N° PAN-SEJV-2023-015. Terceiro Suplemento 245. Registro Oficial. Equador. https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/18130-tercer-suplemento-al-registro-oficial-no-245

Ley S/N. Proyecto de lei sobre organización i atribuciones de las municipalidades [Lei S/N. Projeto de lei sobre a organização e as atribuições dos municípios], de 24 de dezembro de 1891. Ministério do Interior. Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=200633&idVersion=1891-12-24

Ley única del régimen político [Lei única do regime político], de 27 de junho de 1924. El Salvador. https://www.reddecontadores.com/wp-content/uploads/2020/11/10-RLMUNICIPAL-Ley-Unica-del-Regimen-Politico.pdf

Lipscomb, M. e Mobarak, A. (2017). Decentralization and pollution spillovers: Evidence from the re-drawing of county borders in Brazil. *The Review of Economic Studies*, *84*(1). 464-502. Oxford Academic. https://academic.oup.com/restud/article-abstract/84/1/464/2739716?redirectedFrom=fulltext

Lotti, C., Muço, A., Spagnolo, G. e Valletti, T. (2024). Indirect savings from public procurement centralization. *American Economic Journal: Economic Policy, 16*(3), 347-366. https://doi.org/10.1257/pol.20220357

Loureiro, A., Rodrigues Da Cruz Boari, L., Lautharte Junior, I. J. e Evans, D. (2020). *The State of Ceara in Brazil is a role model for reducing learning poverty* (Relatório 150473). Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/281071593675958517/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty

Lucio, R., Villacrés, N. e Henríquez, R. (2011). Sistema de salud de Ecuador. *Salud Pública México, 53*(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800013

Maceira, D. (2014). *Cuadrantes de análisis en los sistemas de salud en América Latina*. Documentos de trabalho CEDES 122/2014. Centro de Estudos de Estado e Sociedade. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4284/1/Doc_t122.pdf

Mancuello Alum, J. N. e Cabral de Bejarano, M. S. (2011). Sistema de salud de Paraguay. *Salud Pública Paraguay*, *1*(1), 13-25.

Maris, L. (2023). *Carreteras hacia el desarrollo*. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2080

Martínez López, J. F. e Simón Caná, J. F. (2013). *Fragmentación del territorio en Guatemala en el siglo XXI. Viabilidad de la conversión en municipios, de las aldeas: San Vicente Buenabaj, Boca del Monte, La Máquina, Ciudad Peronia, Sipacate, Santo Tomás de Castilla, El Rancho, Ciudad Pedro de Alvarado, La Mesilla, San Jorge e Ixcán. 2000-2012*. Universidade de San Carlos de Guatemala. https://digi.usac.edu.gt/bvirtual/informes/informes2012/INF-2012-12.pdf

Martínez, L. R. (2023). Natural resource rents, local taxes, and government performance: Evidence from Colombia. *The Review of Economics and Statistics*, 1--28. https://doi.org/10.1162/rest_a_01324

Martínez, L., Snowberg, E. e Ting, M. (2024). *The anatomy of Colombian bureaucratic hierarchies*. Documento de trabalho 2024/05. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2296

McRae, S. (2015). Infrastructure quality and the subsidy trap. *American Economic Review, 105*(1), 35-66. https://doi.org/10.1257/aer.20110572

MECON (2005). *Gasto Público Consolidado - Ano 2004* [banco de dados]. Acessado em 17 de agosto de 2024. https://www.economia.gob.ar/onp/estadisticas/

MECON (2023a). *Gasto Público Consolidado - Ano 2022* [banco de dados]. Acessado em 17 de agosto de 2024. https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado

MECON (2023b). *Setor público argentino - Ano 2022. Regime de competência. Conta de poupança - Investimento*. Acessado em 17 de agosto de 2024. https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/series/spaimcc2022.pdf

Medas, P., El Rayess, M., Perrelli, R., Soto, M. e André, G. (2019). *Brazil: Technical assistance report-strengthening the framework for subnational borrowing*. IMF Staff Country Reports 19/302. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional. https://elibrary.imf.org/openurl?genre=journal&issn=1934-7685&volume=2019&issue=302

MEF do Paraguai (2023a). Ejecuciones presupuestarias 2022. *Base de datos BOOST* [banco de dados]. Ministério da Economia e das Finanças. Acessado em 10 de julho de 2024. http://168.90.177.207:8080/gastos_anual/

MEF do Paraguai (2023b). *Presupuesto de Ingresos 2022* [banco de dados]. Acessado em 10 de julho de 2024. https://datos.hacienda.gov.py/

MEF do Paraguai (2024a). Ejecuciones presupuestarias 2023. *Base de datos BOOST* [banco de dados]. Ministério da Economia e das Finanças. Acessado em 10 de julho de 2024. http://168.90.177.207:8080/gastos_anual/

MEF do Paraguai (2024b). *Transferencias a Gobiernos Departamentales* [banco de dados]. Janeiro a dezembro de 2023. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://www2.mef.gov.py/web-udm/index.php?c=358

MEF do Paraguai (2024c). *Transferencias a Gobiernos Municipales* [banco de dados]. Janeiro a dezembro de 2023. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://www2.mef.gov.py/web-udm/index.php?c=359

MEF do Peru (2007). *Sistema Integrado de Administración Financiera para los Gobiernos Locales (SIAF-GL)*. Ministério da Economia e Finanças. https://www.mef.gob.pe/contenidos/siaf/documentos/que_es_siafgl.pdf

MEF do Peru (2018). *Capacitación de aplicativo web "Operaciones en línea": Módulo presupuestal en web para Gobiernos locales*. Ministério da Economia e Finanças. https://www.mef.gob.pe/contenidos/ogie/capacitacion/1modulo_proc_pptal_05022018.pdf

MEF do Peru (2021). *Evaluación de las inversiones declaradas viables/aprobadas por las unidades formuladoras de los 3 niveles de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, período 2018-2019, en sectores priorizados*. c https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/evaluacion_viabilidad/Evaluacion_de_viabilidades_2018-2019.pdf

MEF do Peru (2023a). Ejecución del gasto 2022. *Transparência Econômica* [banco de dados]. Ministério da Economia e Finanças. Acessado em 9 de agosto de 2024. https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/

MEF do Peru (2023b). Presupuesto y ejecución de Ingresos 2022. *Transparencia Económica* [banco de dados]. Consulta amigável (mensal). Ministério da Economia e Finanças. Acessado em 9 de agosto de 2024. https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/mensual/

MEF do Peru (2024a). Consulta de ejecución del gasto. *Transparencia Económica* [banco de dados]. Consulta amigável (mensal). Ministério da Economia e Finanças. Acessado em 1 de novembro de 2024. Peru. https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Mensual/default.aspx?y=2023&ap=ActProy

MEF do Peru (2024b). Consulta de transferencias a los gobiernos nacional, regional, local y EPS. *Transparencia Económica* [banco de dados]. Consulta amigável (mensal). Ministério da Economia e Finanças. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx

MEF do Peru (2024c). *Deuda de los Gobiernos Regionales y Locales* [banco de dados]. Ministério da Economia e Finanças. Acessado em 26 de novembro de 2024. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101432&lang=es-ES&view=article&id=2031

MEF do Peru (2024d). *Informe anual de cumplimiento de reglas fiscales de los gobiernos regionales y gobiernos locales.* Ministério da Economia e Finanças. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=102388&lang=es-ES&view=article&id=3956

MEF do Peru (2024e). *Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (consulta amigable)* [banco de dados]. Ministério da Economia e Finanças. Acessado em 25 de novembro de 2024. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504

MEF do Uruguai (2023). *Análisis presupuestal 2022.* Ministério da Economia e das Finanças. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/13-gestion-presupuestal/analisis-presupuestal

MEF do Uruguai (2024). *Información de resultados del sector público.* Ministério da Economia e das Finanças. Acessado em 20 de maio de 2024. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/informacion-resultados-del-sector-publico

MEFP (2022). *Memoria de la economía boliviana 2021*. Ministério da Economia e das Finanças Públicas. https://www.economiayfinanzas.gob.bo/sites/default/files/2022-11/MEB_2021.pdf

MEFP (2023a). *Operaciones Efectivas de Caja Gobiernos Autónomos Departamentales 2018, 2021-2022* [banco de dados]. Ministério da Economia e das Finanças Públicas. Governo da Bolívia. Acessado em 25 de julho de 2024. https://www.economiayfinanzas.gob.bo/operaciones-gad

MEFP (2023b) *Presupuesto y su Ejecución 2022* [banco de dados]. Ministério da Economia e das Finanças Públicas. Governo da Bolívia. Acessado em 25 de julho de 2024. https://sigep.gob.bo/sigep_publico/faces/SFprEjecucionPresupuestaria;jsessionid=7sHVcbceqsy_c4Jym9j_VTtjQSJnrR9CASZ3TPc_m14yF9cn94XM!-582612938

Meléndez, M. (2008). *Subsidios al consumo de los servicios públicos: Reflexiones a partir del caso colombiano*. Documento de trabalho 2008/02. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/216

Metz, A., Casher, C. e Clark, J. (2024). *ID4D Global Dataset Volume 2: Digital identification progress and gaps*. Washington, D.C.: Banco Mundial. https://id4d.worldbank.org/global-dataset

Mi Colombia Digital (2023). *Mi Colombia Digital. Informe 2023*. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjAwZmJkODQtMTJjOS00ODVmLTkyN2YtYmI5ZGM0Y2Q1YjY2IiwidCI6IjFhMDY3M2M2LTI0ZTEtNDc2ZC1iYjRkLWJhNmE5MWEzYzU4OCIsImMiOjR9

Mi Colombia Digital (2024). *Soluciones innovadoras para gobierno y ciudadanos*. https://www.micolombiadigital.gov.co/sites/superadmin/content/files/001783/89142_funcionalidades-mcdai.pdf

MICITT (2023). *Estrategia de Transformación Digital, Costa Rica 2023-2027*. Ministério da Ciência, Inovação, Tecnologia e Telecomunicações. ISBN: 978-9968-732-89-5. https://www.micitt.go.cr/sites/default/files/GobernanzaDigital/ETD%202023-2027%20V%20FINAL%2030-08-2023_v2.pdf

MINFIN (2023a). *Reporte de Gastos 2022* [banco de dados]. Ministério das Finanças Públicas. Guatemala. Acessado em 19 de julho de 2024. https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-gastos/

MINFIN (2023b). *Reporte de Ingresos 2022* [banco de dados]. Ministério das Finanças Públicas. Guatemala. Acessado em 19 de julho de 2024. https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/reporte-de-ingresos/

MINFIN (2024). *Gasto de la administración central 2004-2024.* Ministério das Finanças Públicas. Guatemala. Acessado em 30 de julho de 2024. https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc223.pdf

MEF do Equador (2022). *Preasignados proforma 2023.* Ministério da Economia e Finanças. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/Anexo-4_Preasignaciones.pdf

Ministério da Fazenda (2020). *Informe de Gestión de las Finanzas Públicas a diciembre 2019.* El Salvador. https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-20001.pdf

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024a). *Adesões à Rede Nacional de Governo Digital*. Gov.br [website]. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital/adesoes-a-rede-nacional-de-governo-digital

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (2024b). *Rede Nacional de Governo Digital*.Gov.br [website]. https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital

Ministério da Transformação Digital (27 de julho de 2023). *Digital transformation strategy for a digitalTT: 2023-2026.* Trindade e Tobago. https://mdt.gov.tt/digital-transformation-strategy/

Ministério das Cidades (2024). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)* [banco de dados]. Série histórica. Acessado em 23 de fevereiro de 2024. http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/

Ministério das Comunicações (2024). *Política para la transformación digital, agenda digital cubana y estrategia de inteligencia artificial*. Cuba. http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2024/06/Politica_de_Transformacion_Digital_de_Cuba_Agenda_Digital_y_Estrategia.pdf

Ministério das Finanças, Desenvolvimento Sustentável, Informação e Tecnologia (2006). *Government of St Kitts and Nevis. National Information and Communications Technology (ICT) Strategic Plan.* São Cristóvão e Neves. https://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=2297

Ministério das Tecnologias de Informação e Comunicação (31 de agosto de 2024). *Agenda Digital*. Paraguai. https://mitic.gov.py/agendadigital/sobreagenda/

Ministério do Desenvolvimento Regional (2022). *Guia para elaboração e revisão de planos diretores*. Brasil. https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf

Miranda, A. M., Pineda, E. e Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación*. Banco Internamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0012712

MITECO (2024). *¿Qué es una IDE?* Ministério para a Transição Ecológica e o Desafio Demográfico. Espanha. https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/presentacion/que-es-ide.html

Montoya-Aguirre, M., Chávez, E. e Woo-Mora, G. (2024). *Embracing modernity pays: Cadastre modernization effects on local property tax collection*. Documento de trabalho 2024/06. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2301

Moore, M. (2004). Taxation and the political agenda, North and South. *Forum for Development Studies, 31*(1), 7-32. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08039410.2004.9666262

Moovit (2024). *Información del transporte público en cualquier parte del mundo*. https://moovitapp.com/index/es-419/transporte_p%C3%BAblico-countries

Moreno-Monroy, A. I., Schiavina, M. e Veneri, P. (2021). Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends. *Delineation of Urban Areas, 125*, 103242. https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103242

Moscovich, L. (2015). Decentralization and local government in Latin America. Em *Latin American democracy: Emerging reality or endangered species?* (2.a ed., p. 19). Routledge. https://doi.org/10.4324/97813158489652

Muiser, J., Sáenz, M. del R. e Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de Nicaragua. *Salud Pública México, 53*(2). https://scielosp.org/pdf/spm/v53s2/18.pdf

Muralidharan, K., Niehaus, P. e Sukhtankar, S. (2016). Building state capacity: Evidence from biometric smartcards in India. *American Economic Review, 106*(10), 2895-2929.

Muraoka, T. e Avellaneda, C. N. (2021). Do the networks of inter-municipal cooperation enhance local government performance? *Local Government Studies, 47*(4), 616-636. https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1869545

Nações Unidas (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, online edition* [banco de dados]. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População. https://population.un.org/wup/

Nações Unidas (2022). City Data. *UN E-Government Knowledgebase* [banco de dados]. Acessado em 19 de agosto de 2024. https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/City

Nações Unidas (2024). *World Population Prospects 2024* [banco de dados]. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População. https://population.un.org/wpp/

Nações Unidas [s.d.]. *Objetivos de Desarrollo Sostenible* [website]. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Narasimhan, V. e Weaver, J. (2024). *Polity size and local government performance: Evidence from India*. SSRN. https://doi.org/10.2139/ssrn.4678837

Niedzwiecki, S. e Pietro, J. D. (2020). *RAI country profiles: Bolivia*. https://www.arjanschakel.nl/images/RAI/america/BOL_2021.pdf

Nussbaum, M. C. (2013). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.

OCDE (2020a). Órgãos centrais de compras públicas. Em Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7a2b32c9-es

OCDE (2020b). *One-stop shops for citizens and business*. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en

OCDE (2022). *PISA 2022 Database* [banco de dados]. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. https://www.oecd.org/en/data/datasets/pisa-2022-database.html

OCDE (2023). *Global Revenue Statistics Database 2022* [banco de dados]. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Acessado em 1 de agosto de 2024. https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html

OCDE (2024a). Disaggregated regional government finance. *OECD Data Explorer* [banco de dados]. Acessado em 11 de novembro de 2024. https://data-explorer.oecd.org/

OCDE (2024b). E-procurement and transparency of the public procurement process. Em *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f33344c2-en

OCDE (2024c). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2024/03/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2024_0d6281fd.html

OCDE (2024d). Metropolitan areas. *OECD Data Explorer Archive* [banco de dados]. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos. Acessado em 23 de outubro de 2024. https://doi.org/10.1787/data-00531-en

OCDE e CAF (2023). *Revisión del gobierno digital en América Latina y el Caribe: Construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7a127615-es

OCDE e CGLU (2016). *Subnational governments around the world: Structure and finance*. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos e Cidades e Governos Locais Unidos. https://www.uclg.org/sites/default/files/global_observatory_on_local_finance_0.pdf

OCDE e Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022). *Global compendium of land value capture policies*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en

OCDE, CIAT, CEPAL e BID (2018). Special feature. Income tax in Latin America. Em *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Centro Interamericano de Administrações Tributárias, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-5-en-fr

OCEI (1985). *XI Censo general de población y vivienda*. Escritório Central de Estatística e Informática. Venezuela. http://www.ine.gob.ve/documentos/Demografia/PublicacionCensosdeVenezuela/CeCensospublicad/Censo1981/Censo1981Nacional.pdf

OCEI (1992). *El censo 90 en Venezuela: Resultados básicos*. Escritório Central de Estatística e Informática. Venezuela. http://www.ine.gob.ve/documentos/Demografia/PublicacionCensosdeVenezuela/CeCensospublicad/Censo1990/ResultadosBasicosCenso1990.pdf

OIT [s.d. a]. LFS, STLFS, RURBAN databases. *ILOSTAT* [banco de dados]. Organização Internacional do Trabalho. Acessado em 4 de outubro de 2024. https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/description-labour-force-statistics/

OIT [s.d. b]. Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts. *ILOSTAT* [banco de dados]. Organização Internacional do Trabalho. Acessado em 4 de outubro de 2024. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer24/?lang=en&id=PSE_TPSE_GOV_NB_A

Olaberria, E. e Herrera, S. (2020). *Budget rigidity in Latin America and the Caribbean: Causes, consequences, and policy implications*. International Development in Focus. Washington, D. C.: Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1520-1

OMU (2024). Indicadores. *Observatório de Mobilidade Urbana da América Latina* [banco de dados]. CAF e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Acessado em 28 de setembro de 2024. https://omu-latam.org/indicadores/

ONE (2021). *División territorial 2021*. Escritório Nacional de Estatística. República Dominicana. https://www.one.gob.do/publicaciones/2021/division-territorial-2021/

Oneto, A. e Rojas C. (2024). *Lineamentos para un código latinoamericano de gobierno corporativo*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 40/2023. Caracas: CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2239

ONU Mulheres e CEPAL (2023). *Las mujeres en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Notas para la igualdad n.o 33. ONU Mulheres e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas_para_la_igualdad_no_33._las_mujeres_en_los_gobiernos_locales_de_america_latina_y_el_caribe_2023.pdf

OOKLA (2023). *Speedtest by Ookla Global Fixed and Mobile Network Performance Map Tiles* [banco de dados]. Acessado em 1 de julho de 2024. https://github.com/teamookla/ookla-open-data

OPC (2024). *Monitor de transferencias presupuestarias de la administración nacional a gobiernos provinciales y municipales (Administración Pública)*. Oficina de Presupuesto del Congreso. Escritório de Orçamento do Congresso. https://www.opc.gob.ar/download/33241/?tmstv=1729625827

Open Contracting Partnership (2023a). *Central de Compras Perú Compras* [banco de dados]. Acessado em 30 de julho de 2024. https://data.open-contracting.org/es/publication/78

Open Contracting Partnership (2023b). *Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).* Acessado em 30 de julho de 2024. https://data.open-contracting.org/es/publication/135

OTU (2015). Participación en el PIB nacional (%) en 2014. *Observatorio Territorio Uruguay* [banco de dados]. Acessado em 16 de julho de 2024. https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2644&cant=0&fecha=2014-01-01

OTU (2023a). Base de egresos GD 1989-2022. Descargas. *Rendiciones de cuentas* [banco de dados]. Observatório Território Uruguai. Acessado em 26 de junho de 2024. https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia

OTU (2023b). Base de ingresos GD 1989-2022. Descargas. *Rendiciones de cuentas* [banco de dados]. Observatório Território Uruguai. Acessado em 26 de junho de 2024. https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia

OTU (2024). *Transferencias del Gobierno Central a Gobiernos Departamentales* [banco de dados]. Observatório Território Uruguai. Acessado em 1 de novembro de 2024. https://otu.opp.gub.uy/finanzas/transferencia

Pellegrino, B. e Zheng, G. (2024). Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach. *Journal of Financial Economics, 152*. https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2023.103763

Pérez Chiqués, E., Meza, O., García Ruíz, X. e López Macías, A. (2024). *Documento de trabajo sobre el marco normativo e institucional del empleo en los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe*. Documento não publicado.

Pérez-Valbuena, G. J., Melo-Becerra, L. A., Ayala-García, J., Granger-Castaño, C. J., Bonet-Morón, J. A., Rodríguez-Niño, N., Ricciulli-Marín, D. C., Barrios-Bueno, P., Jiménez, J. P., Ruelas, I. e Letelier, L. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: Antecedentes y lecciones aprendidas. *Ensayos sobre Política Económica*, n.o 107, 1-59. Banco de la República. https://doi.org/10.32468/espe107

Pérez-Valbuena, G. J., Ricciulli-Marin, D., Bonet-Morón, J. e Barrios-Pacheco, G. K. (2024). *Situación fiscal en América Latina, 2000-2022*. Documentos de Trabalho sobre Economia Regional e Urbana n.o 330. Banco de la República. Colômbia. https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/10986

Pimenta, C. e Seco, A. (2021). *Guía de proyectos de Sistemas de Información de Administración Financiera (SIAF): Aspectos estratégicos, funcionales, tecnológicos y de gobernanza para diseñar e implantar nuevas plataformas para los sistemas de la gestión financiera pública*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0003342

Pimenta, C., Zaltsman, A., Lora, O. e Arana, R. (2023). *El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: Hallazgos de la encuesta 2023*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0005487

Pino, B. (2024). La experiencia del municipio de Tres de Febrero. Provincia de Buenos Aires. Em *Plusvalías. Experiencia de municipios en herramientas de generación de suelo, captación de plusvalías y desarrollo territorial*. Tejido Urbano. https://tejidourbano.net/publicaciones-tejido/coleccion-experiencias-plusvalias/

Piscopo, J. M. e Wylie, K. N. (2020). Gender, race, and political representation in Latin America. Em Vanden, H. E. e Prevost, G. (eds.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.

Pizzolato Gonçalves, B. e Venijio Maggion, R. (2022). *Beneficios económicos de la transformación digital de los servicios públicos: El caso de la ciudad de São Paulo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0004309

PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2006: Hacia una descentralización con ciudadanía*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. https://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-desarrollo-humano-peru-2006-hacia-una-descentralizacion

Powell, L. M. e Leider, J. (2020). The impact of Seattle's sweetened beverage tax on beverage prices and volume sold. *Economics & Human Biology, 37*, 100856. https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100856

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2023). *Lei Orçamentária 2023*. Vol. I. Orçamento anual. Lei N.o 7759. Superintendência do Orçamento Municipal, Fazenda e Planejamento. https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/loa/lei7759_2023-vol01.pdf

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2024). *Inicio*. Centro de Operações Rio [website]. https://cor.rio/

Prichard, W. (2015). *Taxation, responsiveness and accountability in Sub-Saharan Africa: The dynamics of tax bargaining*. Cambridge University Press.

Proinversión (2024). Proyectos concluidos y adjudicados. *Proinversión* [banco de dados]. https://www.investinperu.pe/es/oxi/estadisticas

PTF (2023). Ejecución de ingresos y gastos por clasificación económica. Años 2019, 2021 y 2022. *Portal de Transparencia Fiscal* [banco de dados]. El Salvador. Acessado em 7 de julho de 2024. https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html

Radics, A., Vázquez, F., Benítez, N. P. e Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf

Riaño, J. F. (2021). *Bureaucratic nepotism*. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.3995589

Rivas, A. e Scasso, M. (2020). *Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina*. Fundação Santillana. https://www.fundacionsantillana.com/publicacao/las-llaves-de-la-educacion/

Rivas, M. E., Brichetti, J. P. e Serebrisky, T. (2020). *Operating subsidies in urban public transit in Latin America: A quick view*. IDB Publications. https://doi.org/10.18235/0002911

Robinson, J. A. e Verdier, T. (2013). The political economy of clientelism. *Scand. J. of Economics, 115*(2), 260-291.

Robles, C. e Vargas, L. H. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Trinidad y Tobago* [documento de projeto]. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/46e9f44c-21db-4c9f-bd8f-294aabf3f961/content

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science, 46*(3), 670-687. https://doi.org/10.2307/3088407

Rodríguez Games, N., Fernández, S. e Sain, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina* (1.a ed.). Universidade Metropolitana para a Educação e o Trabalho. https://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/3.Serie-Documentos-de-Trabajo-Nro-3.pdf

Romero, M., Bedoya, J., Yanez-Pagans, M., Silveyra, M. e De Hoyos, R. (2022). Direct vs. indirect management training: Experimental evidence from schools in Mexico. *Journal of Development Economics, 154*, 102779.

Roseth, B., Farias, P., Porrúa, M., Peña, N., Reyes, A., Acevedo, S., Villalba, H., Estevez, E. e Lejarraga, S. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0001150

Rud, J. P. (2019). *The future of water: Lessons and challenges for LAC*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://doi.org/10.18235/0002150

Sáenz, M. del R., Acosta, M., Muiser, J. e Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud de Costa Rica. *Salud Pública México*, *53*(2). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800011

Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. *The Quarterly Journal of Economics*, *125*(3), 1253-1296. https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1253

Salas Oroño, A. (2021). *Los cuerpos de policía en América Latina*. Centro Estratégico Latino-americano de Geopolítica (CELAG). https://www.celag.org/los-cuerpos-de-policia-en-america-latina/

Sánchez Torres, F. J. e Zenteno González, J. E. (2011). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia*. Documentos CEDE N.o 37. Faculdade de Economia da Universidade de los Andes e o Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico. https://doi.org/10.57784/1992/8275

Sánchez, A. C. (2013). *Improving fiscal federal relations for a stronger Mexico*. OECD Economics Department Working Papers, N.o 1078. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5k42213gqpr3-en

Saxena, S. (2022). *How to manage fiscal risks from subnational governments*. IMF How to Notes, vol. 2022, n.o 003. Fundo Monetário Internacional. https://doi.org/10.5089/9798400216831.061

Schiavina, M., Moreno-Monroy, A., Maffenini, L. e Veneri, P. (2019). *GHS-FUA R2019A - GHS functional urban areas, derived from GHS-UCDB R2019A* [banco de dados]. Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação. Acessado em 14 de agosto de 2024. http://doi.org/10.2905/347F0337-F2DA-4592-87B3-E25975EC2C95

Scimago (2024). *Scimago Institutions Rankings* [banco de dados]. Acessado em 30 de setembro de 2024. https://www.scimagoir.com/rankings.php?country=Latin+America&year=2024

SEA (2019). *Los recursos de las entidades territoriales autónomas*. Serviço Estatal de Autonomias, Ministério de Autonomias da Bolívia https://www.sea.gob.bo/wp-content/uploads/2019/09/Apuntes_RecursosdeETAS.pdf

Secretaria de Inovação (2020). *Agenda digital El Salvador 2020-2030*. El Salvador. https://www.innovacion.gob.sv/downloads/Agenda%20Digital.pdf

Secretaria Executiva do SNSP (2019). *Modelo nacional de policía y justicia cívica*. Secretaria de Segurança e Proteção Cidadã. México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf

SEFIN (2023). Ejecución presupuestaria. Informe Consolidado Descentralizadas. Cuenta financiera gobiernos locales (IV Trimestre 2022). *Ejecución y Seguimiento* [banco de dados]. Secretaria das Finanças. Honduras. Acessado em 22 de agosto de 2024. https://www.sefin.gob.hn/ejecucion-y-seguimiento/

SENARECOM (2022). Regalía minera por municipio detalle. Reporte estadístico 2021. Reporte de enero-diciembre. *Servicio Nacional de Registro y Control de Comercialización de Minerales y Metales* [banco de dados]. Acessado em 1 de outubro de 2024. https://www.senarecom.gob.bo/reportes_estadisticos.php

SGD (2024). *Gobierno digital en cifras*. Secretaria de Governo Digital do Chile. https://digital.gob.cl/transformacion digital/estadisticas/

SHCP (2024). *Disciplina financeira dos entes federativos e municípios*. Secretaria da Fazenda e Crédito Público. México. Acessado em 26 de novembro de 2024. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/2023

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E. e Befferman, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement, 9*(1), 58-78.

Sjoberg, F. M., Mellon, J., Peixoto, T., Hemker, J. e Tsai, L. L. (2019). *Voice and punishment: A global survey experiment on tax morale*. Policy Research Working Paper n.o 8855. Washington, D. C.: Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/1813-9450-8855

Sjoquist, D. L. (2004). *The land value tax in Jamaica: An analysis and options for reform*. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU. Paper 0426. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. https://ideas.repec.org//p/ays/ispwps/paper0426.html

SSPD (2024). Reportes técnico operativos del sector de acueducto. *Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios* [banco de dados]. Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares. Consulta realizada el 5 de octubre de 2024. https://sui.superservicios.gov.co/Reportes-del-sector/Acueducto/Reportes-tecnico-operativos/Prestadores-de-acueducto-enlace-SUI-SIVICAP

STN (2023a). Despesas Orçamentárias (Anexo I-D). Siconfi—Tesouro Nacional (STN) [banco de dados]. Versão: 2.0 . Contas anuais . Acessado em 17 de julho de 2024. https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf

STN (2023b). *Estatísticas Fiscais do Governo Geral* [banco de dados]. Acessado em 17 de julho de 2024. https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral

STN (2023c). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2023. Tesouro Nacional Transparente*. Secretaria do Tesouro Nacional. https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2023/114

STN (2023d). Receitas orçamentárias (Anexo I-C). *Siconfi—Tesouro Nacional* [banco de dados]. Versão: 2.0. Contas anuais. Acessado em 6 de junho de 2024. https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/historico_contas_anuais/historico_contas_anuais_list.jsf

Subchefia de Comunicações e Imagem Institucional (2024). *Presidenta de SERVIR: Con Punche Gerentes los gobiernos regionales y locales podrán fortalecer sus equipos directivos.* Autoridade Nacional do Serviço Civil. Peru. https://www.gob.pe/institucion/servir/noticias/904403-presidenta-de-servir-con-punche-gerentes-los-gobiernos-regionales-y-locales-podran-fortalecer-sus-equipos-directivos

Subsecretaria de Planejamento da Mobilidade (2022). *Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2018* [banco de dados]. Governo da Cidade de Buenos Aires. Acessado em 21 de setembro de 2024. https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/encuesta-movilidad-domiciliaria

SUNASS (18 de agosto de 2022). *Estatutos sociales de las empresas prestadoras de agua y saneamiento*. Superintendência Nacional de Serviços de Saneamento do Peru. https://www.gob.pe/institucion/sunass/colecciones/52002-estatutos-sociales-de-las-eps

Ter-Minassian, T. (2020). Challenges of subnational capacity development. Em Kim, J. e Dougherty, S. (eds.), *Local public finance and capacity building in Asia: Issues and challenges*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/a944b17e-en

Ter-Minassian, T. e Jiménez, J. P. (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina: El rol de los gobiernos subnacionales*. Série Macroeconomia do Desenvolvimento n.o 173. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://hdl.handle.net/11362/40252

Tikkanen, R., Osborn, R., Mossialos, E., Djordjevic, A. e Wharton, G. A. (2020). *International health care system profiles. Brazil*. The Commonwealth Fund. https://www.commonwealthfund.org/international-health-policy-center/countries/brazil

Toral, G. (2023). Turnover: How lame-duck governments disrupt the bureaucracy and service delivery before leaving office. *Journal of Politics* 86.4: 1348-1367.

Toral, G. (2024). *Internal control as state capacity.* Documento de trabalho 2024/08. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2299

Tripp, A. M. e Kang, A. (2008). The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation. *Comparative Political Studies, 41*(3), 338-361.

TSE (2020). Estatísticas eleitorais. *Portal de Dados Abertos* [banco de dados]. Tribunal Superior Eleitoral. Brasil. https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home?session=10735395121323

Tsivanidis, N. (2023). *Evaluating the impact of urban transit infrastructure: Evidence from Bogota's Transmilenio*. University of California, Berkeley.

Tun, T. H., Welle, B., Hidalgo, D., Albuquerque, C., Castellanos, S., Sclar, R. e Escalante, D. (2020). *Informal and semiformal services in Latin America: an overview of public transportation reforms*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Informal-and-Semiformal-Services-in-Latin-America-An-Overview-of-Public-Transportation-Reforms.pdf

UDAPE (2023a). Sector fiscal: 3.1 Operaciones consolidadas del sector público no financiero y Gobierno. *Dossiê de Estatísticas Sociais e Econômicas. Vol. 33* [banco de dados]. Acessado em 1 de outubro de 2024. https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023/htms/doss0301.html

UDAPE (2023b). Sector fiscal: 3.8 Coparticipación Tributaria. 3.8.8 Bolivia resumen: Ingresos por IDH, IEHD, Regalías, Coparticipación y HIPC II. *Dossiê de Estatísticas Sociais e Econômicas. Vol. 33* [banco de dados]. Acessado em 1 de outubro de 2024. https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2023/htms/doss0308.html

UNGL [s.d.]. *Red Nacional de Policías Municipales.* União Nacional de Governos Locais. Acessado em 1 de julho de 2024. https://www.ungl.or.cr/index.php/conozcanos/redes-municipalidades/red-nacional-de-policias-municipales

Unidade de Fiscalização Aplicada (2024). *Personal en la administración del estado y municipalidades.* Relatório de Fiscalização. Conselho para a Transparência. Chile. https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/instruccion/2024/07/Informe-de-Fiscalizacion-Personal-Administracion-del-Estado-002.pdf

Urban, A.-M., Näslund-Hadley, E. e Mannheim, C. R. P. (2008). *Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal: Experiencias de América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desenvolvimento. http://dx.doi.org/10.18235/0009697

Vannutelli, S. (2022). *From lapdogs to watchdogs: random auditor assignment and municipal fiscal performance*. Working Paper 30644. National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w30644

Vanoli, C. e Anapolsky, S. (2023). *Acceso a oportunidades en América Latina*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2003

Villaveces Niño, M. J. (2016). Instituciones locales y el impuesto predial rural en Colombia, 1998-2010. *Semestre económico, 20*(42), 161-192. https://doi.org/10.22395/seec.v20n42a7

Von Hagen, J. e Eichengreen, B. (1996). Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union. *The American Economic Review, 86*(2), 134-138.

Waibel, M. e Liu, L. (2010). *Managing subnational credit and default risks*. Policy Research Working Paper Series 5362. https://hdl.handle.net/10986/3847

Weigel, J. L. (2020). The participation dividend of taxation: How citizens in Congo engage more with the state when it tries to tax them. *The Quarterly Journal of Economics*, *135*(4), 1849-1903. https://doi.org/10.1093/qje/qjaa019

Zapata, E. (2020). *The GovTech index 2020. Unlocking the potential of GovTech ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Caracas: CAF, Oxford Insights. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580

Apêndices

Apêndice do capítulo 1

Tabela A.1.1
Correlações entre o número de governos regionais e a área, população e PIB per capita dos países

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Logaritmo do PIB per capita	4,6			9,5**	-1,0			0,8	3,3
	(7,1)			(3,5)	(1,4)			(1,3)	(2,4)
Logaritmo da área		4,7**		-3,2		3,6***		-0,6	-0,4
		(1,7)		(2,0)		(0,7)		(1,1)	(1)
Logaritmo da população			4,4***	7,3***			6,7***	7,3***	7,4***
			(1,0)	(1,5)			(1,1)	(1,7)	(1,5)
Ásia									10,2
									(6,9)
ALC									7,5*
									(4,2)
Europa									9,6*
									(5,1)
África									7,4
									(7,2)
Obs	12	12	12	12	87	87	87	87	87
R^2	0,1	0,4	0,5	0,8	0,0	0,1	0,3	0,3	0,4
Amostra	ALC	ALC	ALC	ALC	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos

Nota: A tabela mostra os resultados da estimativa, por mínimos quadrados ordinários, de um modelo de regressão linear para o número de governos regionais, onde as observações são países e as variáveis independentes são PIB per capita (corrigido pela PPC), área e população (expressas em logaritmo natural). A amostra contém 87 países, dos quais 12 são da ALC. Variáveis dicotômicas foram incluídas para identificar os grupos ALC, Ásia, Europa e África. Cada coluna da tabela apresenta uma variante em relação à inclusão ou exclusão das variáveis mencionadas ou da amostra considerada. O erro padrão robusto é mostrado entre parênteses e o número de asteriscos nos coeficientes indica se eles são significativos: * a 10 %, ** a 5 % ou *** a 1 %.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial (2024a, 2024b, 2024d), CAF (2025) e OCDE e CGLU (2016).

Tabela A.1.2
Correlações entre o número de governos locais e a área, população e PIB per capita dos países

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Logaritmo do PIB per capita	-0,7			-0,2	0,2			0,5***	0,2
	(0,5)			(0,3)	(0,1)			(0,1)	(0,2)
Logaritmo da área		0,7***		0,4*		0,6***		0,0	0,1*
		(0,1)		(0,2)		(0,1)		(0,1)	(0,1)
Logaritmo da população			0,8***	0,4			0,8***	0,8***	0,7***
			(0,1)	(0,3)			(0,1)	(0,1)	(0,1)
Ásia									0,7
									(0,5)
ALC									-0,6
									(0,4)
Europa									0
									(0,4)
África									-1,2**
									(0,6)
Obs	27	27	27	27	127	127	127	127	127
R^2	0,0	0,8	0,8	0,8	0,0	0,3	0,5	0,6	0,7
Amostra	ALC	ALC	ALC	ALC	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos

Nota: A tabela mostra os resultados da estimativa, por mínimos quadrados ordinários, de um modelo de regressão linear para o número de governos regionais, onde as observações são países e as variáveis independentes são PIB per capita (corrigido pela PPC), área e população (expressas em logaritmo natural). A amostra contém 127 países, dos quais 27 são da ALC. Variáveis dicotômicas foram incluídas para identificar os grupos da ALC, Ásia, Europa e África. Cada coluna da tabela apresenta uma variante em relação à inclusão ou exclusão das variáveis mencionadas ou da amostra considerada. O erro padrão robusto é mostrado entre parênteses e o número de asteriscos nos coeficientes indica se eles são significativos: * a 10 %, ** a 5 % ou *** a 1 %.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial (2024a, 2024b, 2024d), CAF (2025) e OCDE e CGLU (2016).

Referências consultadas sobre a evolução da organização territorial na América Latina e no Caribe

Para estudar a evolução do número de governos subnacionais nos países da América Latina e do Caribe, foram consultados diversos documentos, relatórios e bancos de dados que descrevem as unidades administrativas existentes em cada país em diferentes momentos: CAF, 2024; Lei s/n de 1891; DANE, 2012; Decreto Legislativo n.o 762 de 2023; Lei Única do Regime Político de 1924; Faguet, 2003; IBGE, 2011; INE, 1982, 1995, 2001, 2003, 2011; INEC, 1990, 2000, 2010; INEGI, 1980, 1990, 2010, 2020a; INEI, 2018; Instituto Geográfico Militar, 2010; Lara et al., 2022; Martínez López e Simón Caná, 2013; OCEI, 1985, 1992; ONE, 2021; CGLU, s.d. a; PNUD, 2006; Lei n.° 18653 de 2010.

Apêndice do capítulo 2

Tabela A.2.1
Correlações do Índice de Autoridade Regional (IAR) medido em nível de país

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Logaritmo do PIB per capita	2,7*			1,3	1,8**			2,1***		2,1***	1,7*	0,6***
	(1,5)			(0,9)	(0,7)			(0,6)		(0,7)	(1,0)	(0,1)
Logaritmo da extensão territorial		2,3***		2,3***		1,3***		0,9*		0,9*	0,8	
		(0,3)		(0,6)		(0,4)		(0,5)		(0,5)	(0,5)	
Logaritmo da população			2,9***	-0,1			1,2***	0,7		0,7	0,9*	
			(0,6)	(1,0)			(0,4)	(0,5)		(0,5)	(0,5)	
Obs.	20	20	20	20	77	77	77	77	77	77	77	2.100
R-sq	0,1	0,7	0,5	0,8	0,1	0,2	0,1	0,3	0,1	0,3	0,3	0,9
Efeitos fixos	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Região	Região	Região	País
Países	ALC	ALC	ALC	ALC	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos	Todos
Média	6,55	6,55	6,55	6,55	7,31	7,31	7,31	7,31	7,31	7,31	7,31	7,11
Desvio padrão	4,85	4,85	4,85	4,85	5,33	5,33	5,33	5,33	5,33	5,33	5,33	5,48

Nota: A tabela mostra os resultados da estimativa, por mínimos quadrados ordinários, de um modelo de regressão linear para o componente de autogoverno (*self-rule*) do índice IAR, onde as observações são países e as variáveis independentes são PIB per capita, extensão territorial e população (expressas em logaritmo natural). A amostra contém 77 países, dos quais 20 são da ALC. Cada coluna da tabela apresenta uma variante em relação à inclusão ou exclusão das variáveis mencionadas ou da amostra considerada. Em todas as colunas, os dados referem-se ao ano de 2018 (último disponível), com exceção da última coluna, que utiliza dados do período 1990-2018. O erro padrão robusto é apresentado entre parênteses e o número de asteriscos nos coeficientes indica se eles são significativos: * a 10%, ** a 5% ou *** a 1%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

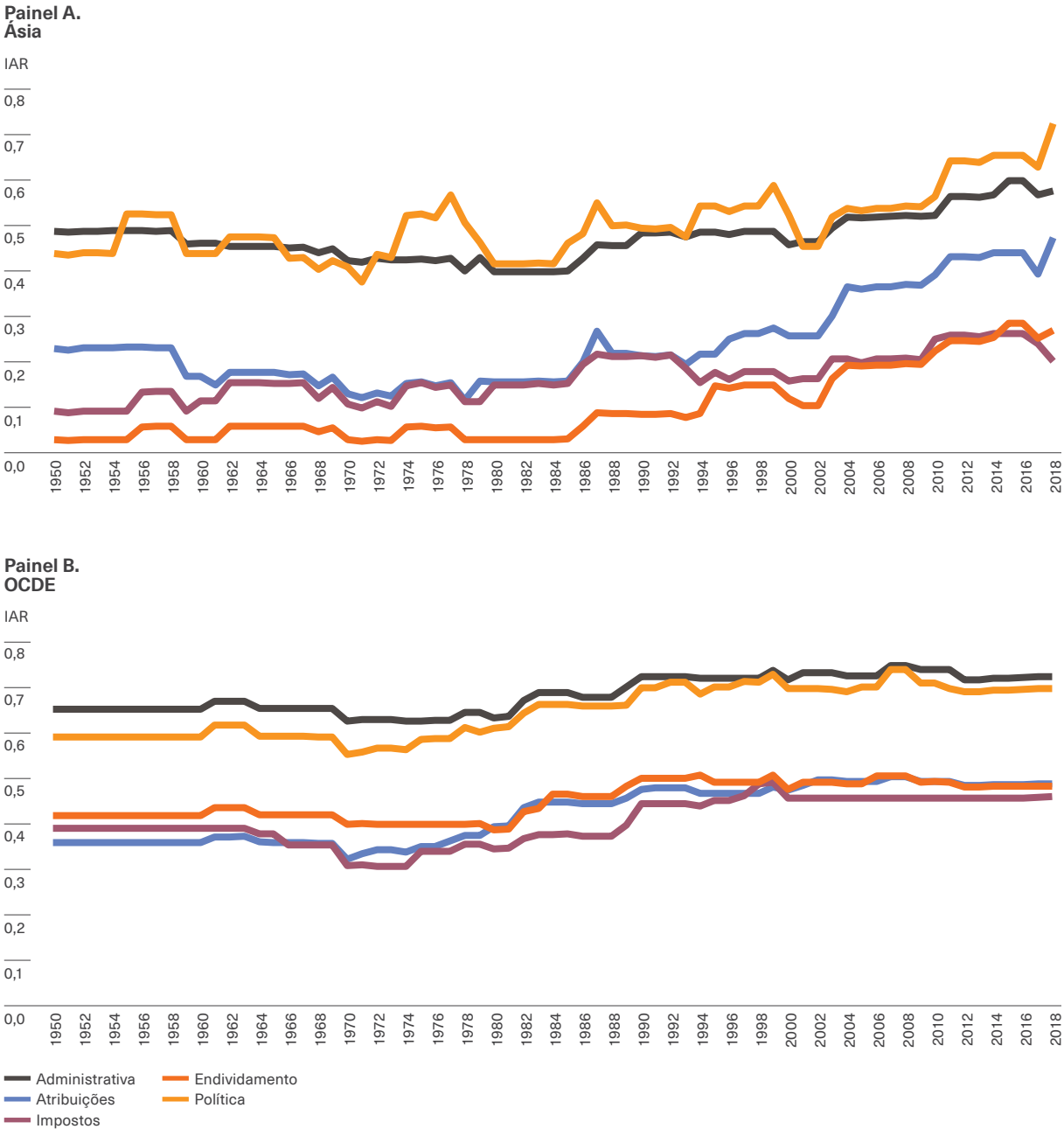
Tabela A.2.2
Correlações do Índice de Autonomia Local (IAL) medido em nível de país

	(1)	(2)	(3)	(4)
Logaritmo do PIB per capita	3,1***			3,2***
Logaritmo da extensão territorial		0,2		0,5
Logaritmo da população			0,2	-0,4
Obs.	54	54	54	54
R-sq	0,2	0,0	0,0	0,2
Média	15,4	15,4	15,4	15,4
Desvio padrão	3,9	3,9	3,9	3,9

Nota: A tabela mostra os resultados da estimativa, por mínimos quadrados ordinários, de um modelo de regressão linear para o componente de autogoverno (*self-rule*) do índice IAL, onde as observações são países e as variáveis independentes são PIB per capita, extensão territorial e população (expressas em logaritmo natural). A amostra contém 54 países, dos quais 4 são da ALC. Cada coluna da tabela apresenta uma variante em relação à inclusão ou exclusão das variáveis mencionadas ou da amostra considerada. O número de asteriscos nos coeficientes indica se eles são significativos: * a 10%, ** a 5% ou *** a 1%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Ladner et al. (2023).

Gráfico A.2.1
Evolução das dimensões do componente de autonomia do IAR na Ásia e na OCDE



Nota: O gráfico mostra a evolução das 5 dimensões do componente de autonomia (*self-rule*) do índice IAR para a média dos países que compõem a regiões da Ásia (11 países) no painel A e a OCDE (20 países) no painel B, para o período 1950-2018. Foram incluídos somente os países que possuem dados para a série completa. Para obter o valor do indicador, foi considerado apenas o primeiro nível de governo regional (nível 1 na base original). A escala de valores foi ajustada para ficar entre 0 e 1.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Hooghe et al. (2016) e Hooghe e Marks (2016).

Referências consultadas sobre o papel dos governos subnacionais em educação, saúde e segurança

A análise das atribuições dos governos subnacionais no fornecimento de ensino fundamental baseia-se fortemente em um relatório preparado para o Escritório para a América Latina e o Caribe do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEP) da Unesco (Gorostiaga, s.d.) e em Rivas e Scasso (2020). A dimensão do ensino médio foi analisada a partir de dados da pesquisa do PISA 2022 (OCDE, 2022).

Para a seção de serviços de saúde foram consultados vários documentos que descrevem a organização e o funcionamento dos sistemas de saúde dos países da região (Acosta et al., 2011; Alcalde-Rabanal et al., 2011; Aran e Laca, 2013; Bermúdez-Madriz et al., 2011; Galilea et al., 2011; Guanais et al., 2018; ISAGS, 2012; Ledo e Soria, 2011; Lucio et al., 2011; Maceira, 2014; Mancuello Alum e Cabral de Bejarano, 2011; Muiser et al., 2011; Robles e Vargas, 2013; Sáenz et al., 2011).

A descrição do papel dos governos subnacionais na gestão da segurança pública concentra-se nas forças policiais e não considera a gestão da justiça, das prisões ou do controle de tráfego. Para a elaboração desta seção foram consultados os sites oficiais das forças policiais (ou a autoridade responsável) dos seguintes países:

- Antígua e Barbuda (https://police.gov.ag/);
- Barbados (https://www.gov.bb/Departments/police-department);
- Belize (https://www.belizepolice.bz/);
- Dominica (https://nationalsecurity.gov.dm/commonwealth-of-dominica-police-force-2);
- Granada (https://www.rgpf.gd/);
- Jamaica (https://jcf.gov.jm/);
- São Cristóvão e Neves (https://jcf.gov.jm/);
- São Vicente e Granadinas (https://security.gov.vc/);
- Santa Lúcia (https://www.govt.lc/ministries/home-affairs-and-national-security/royal-saint-lucia-police-force);
- Suriname (https://politie.sr/), e
- Trindade e Tobago (https://www.ttps.gov.tt/About/About-TTPS).

Também foram consultados diversos documentos sobre o tema (Acceso a la Justicia, 2021; Arias et al., 2012; Cano, 2006; Casas et al., 2018; Fondevila e Meneses Reyes, 2017; Galilea et al., 2011; Instituto de Defesa Legal, 2022; Insulza et al., 2008; Interpol, 2024; Rodríguez Games et al., 2016; Salas Oroño, 2021; Secretaria Executiva do SNSP, 2019; UNGL, s.d.).

Apêndice do capítulo 3

Tabela A.3.1
Fontes utilizadas para gráficos e tabelas

País	Gráfico 3.2	Gráfico 3.4	Gráfico 3.5	Gráfico 3.6	Gráfico 3.7	Gráfico 3.8	Tabela 3.1	Tabela 3.2		
								Dados de gastos	Dados de PIB	Dados de população
Argentina	MECON (2023a)	DNAP (2023a, 2023b)	DNAP (2023a, 2023b) CAF (2025)	DNAP (2023b)	DNAP (2024a, 2024b, 2024c) OPC (2024)	DNAP (2023a, 2023b)	MECON (2023b) DNAP (2023a, 2023b)	DNAP (2023a, 2023b)	CEPAL (2022)	CAF (2025)
Bolívia		MEFP (2023a, 2023b)		MEFP (2023a)	MEFP (2022, 2023a) SEA (2019)	UDAPE (2023a)	UDAPE (2023a)	MEFP (2023a, 2023b)	INE (2023)	CAF (2025)
Brasil	STN (2023b)	STN (2023a)	STN (2023a)	STN (2023a, 2023d)	STN (2023a, 2023d)	STN (2023a)	STN (2023b)	STN (2023a)	IBGE (2023a, 2023b)	STN (2023a)
Chile		CGR do Chile (2023)		CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)		CAF (2025)
Colômbia		DNP (2023a)	DNP (2023a) DANE (2023b, 2023c)	DNP (2023a, 2023b)	DNP (2023a, 2023b, 2023c)	DNP (2023a)	DNP (2023a)	DNP (2023a)	DANE (2023a, 2023d)	DANE (2023b, 2023c)
Costa Rica							CGR da Costa Rica (2024b)			
El Salvador		PTF (2023)		PTF (2023)	PTF (2023)	PTF (2023)	PTF (2023)	PTF (2023)		BCR (2022)
Guatemala	MINFIN (2023a)	MINFIN (2023a)	MINFIN (2023a) CAF (2025)	MINFIN (2023a, 2023b)	MINFIN (2023a)	MINFIN (2023a)	MINFIN (2023a)	MINFIN (2023a)		CAF (2025)
Honduras		SEFIN (2023)	SEFIN (2023) CAF (2025)	SEFIN (2023)		SEFIN (2023)	SEFIN (2023)	SEFIN (2023)		CAF (2025)
México	CEFP (2024)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023d)	CAF (2025)
Panamá		INEC (2023b)						INEC (2023b)		CAF (2025)
Paraguai	MEF do Paraguai (2023a)	MEF do Paraguai (2023a)	MEF do Paraguai (2023a) CAF (2025)	MEF do Paraguai (2023a, 2023b)	MEF do Paraguai (2024a, 2024b, 2024c)	MEF do Paraguai (2023a)	MEF do Paraguai (2023a)	MEF do Paraguai (2023a)		CAF (2025)
Peru	MEF do Peru (2023a)	MEF do Peru (2023a)		MEF do Peru (2023a, 2023b)	MEF do Peru (2024a, 2024b)	MEF do Peru (2023a)	MEF do Peru (2023a)	MEF do Peru (2023a)	INEI (2024)	INEI (2022)
Rep. Dominicana	DIGEPRES (2023)	DIGEPRES (2023)	DIGEPRES (2023) CAF (2025)		DIGEPRES (2024)	DIGEPRES (2023)	DIGEPRES (2023)	DIGEPRES (2023)		CAF (2025)
Uruguai		OTU (2023a)	OTU (2023a) INE (2013)	OTU (2023a, 2023b)	OTU (2023a, 2024)	OTU (2023a)	OTU (2023a)	OTU (2023a)	OTU (2015) FMI (2024c)	INE (2013)

Apêndice do capítulo 4

Tabela A.4.1
Fontes nacionais consultadas para a elaboração dos gráficos

País	Gráfico 4.1	Gráfico 4.4	Gráfico 4.5	Gráfico 4.7	Gráfico 4.8	Gráfico 4.9	Gráfico 4.10
Argentina	MECON (2005, 2023b)	DNAP (2023b) e CAF (2025)			DNAP (2023b)	DNAP (2024a)	DNAP (2024a)
Bolívia	MEFP (2023a) e Armendáriz et al. (2019)	MEFP (2023a) e CAF (2025)		MEFP (2023a)	MEFP (2023a)		
Brasil	IBGE [s.d. a] e STN (2023a)	STN (2023a)	STN (2023a)	STN (2023a)	STN (2023a, 2023d)	STN (2023c)	STN (2023c)
Chile	DIPRES (2023) e CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)		CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	DIPRES (2024b)	DIPRES (2024b)
Colômbia	DNP (2023a) e Armendáriz et al. (2019)	DNP (2023a) e DANE (2023b, 2023c)	DNP (2023a) e DANE (2023c)	DNP (2023a)	DNP (2023a, 2023b)	DAF (2024)	DAF (2024)
Costa Rica	CGR da Costa Rica (2024b) e Armendáriz et al. (2019)						
El Salvador	PTF (2023) e Armendáriz et al. (2019)	PTF (2023) e CAF (2025)		PTF (2023)	PTF (2023)	DGCG (2024)	DGCG (2024)
Guatemala	MINFIN (2023a, 2024) e Armendáriz et al. (2019)	MINFIN (2023a) e CAF (2025)	MINFIN (2023a) e CAF (2025)	MINFIN (2023a)	MINFIN (2023a, 2023b)		
Honduras	SEFIN (2023) e Armendáriz et al. (2019)						
México	INEGI (2023c) e Armendáriz et al. (2019)	INEGI (2023c) e CAF (2025)	INEGI (2023c) e CAF (2025)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	SHCP (2024)	SHCP (2024)
Panamá	Armendáriz et al. (2019)						
Paraguai	MEF do Paraguai (2024a)	MEF do Paraguai (2023a) e CAF (2025)		MEF do Paraguai (2023a)			
Peru	MEF do Peru (2024e)	MEF do Peru (2023a) e CAF (2025)		MEF do Peru (2023a)	MEF do Peru (2023a, 2023b)	MEF do Peru (2024c)	MEF do Peru (2024c)
Rep. Dominicana	DIGEPRES (2023) e Armendáriz et al. (2019)	DIGEPRES (2023) e CAF (2025)		DIGEPRES (2023)			
Uruguai	OTU (2023a), MEF do Uruguai (2024) e Armendáriz et al. (2019)				OTU (2023a, 2023b)		

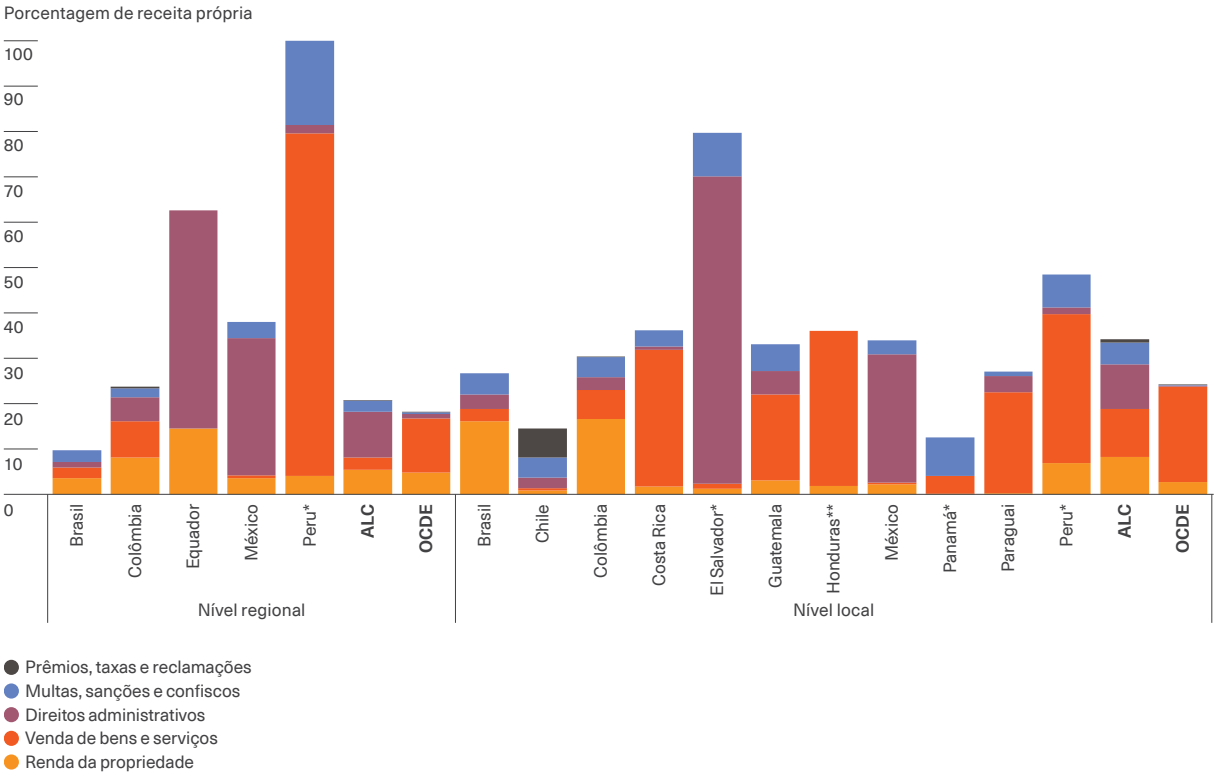
Apêndice do capítulo 5

Tabela A.5.1
Fontes nacionais utilizadas

País	Gráfico 5.3	Gráfico 5.5	Gráfico 5.6	Gráfico 5.8	Gráfico 5.9	Tabela A.5.3
Argentina	DNAP (2023b)	DNAP (2024b)	DNAP (2024b)	DNAP (2023b)	DNAP (2023b)	DNAP (2024b)
		DNAP (2024c)	DNAP (2024c)			DNAP (2024c)
		OPC (2024)	OPC (2024)			OPC (2024)
Bolívia	MEFP (2023a)	MEFP (2022)	MEFP (2022)	MEFP (2023a)	SENARECOM (2022)	MEFP (2022)
		SEA (2019)	SEA (2019)		UDAPE (2023b)	SEA (2019)
Brasil	STN (2023d)	STN (2023d)	STN (2023d)	STN (2023d)	STN (2023d)	STN (2023d)
Chile	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)	CGR do Chile (2023)
Colômbia	DNP (2023c)	DNP (2023b)	DNP (2023b)	DNP (2023c)	DNP (2023c)	DNP (2023b)
		DNP (2023c)	DNP (2023c)			DNP (2023c)
Costa Rica		CGR da Costa Rica (2024a)	CGR da Costa Rica (2024a)			CGR da Costa Rica (2024a)
Equador		MEF do Equador (2022)	MEF do Equador (2022)		BCE (2023)	MEF do Equador (2022)
El Salvador	PTF (2023)	Ministério da Fazenda (2020)	Ministério da Fazenda (2020)	PTF (2023)		Ministério da Fazenda (2020)
Guatemala	MINFIN (2023b)	MINFIN (2023b)	MINFIN (2023b)	MINFIN (2023b)		MINFIN (2023b)
Honduras	SEFIN (2023)			SEFIN (2023)		
México	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)	INEGI (2023c)
Paraguai	MEF do Paraguai (2023b)	MEF do Paraguai (2024b)	MEF do Paraguai (2024b)	MEF do Paraguai (2023b)		MEF do Paraguai (2024b)
		MEF do Paraguai (2024c)	MEF do Paraguai (2024c)			MEF do Paraguai (2024c)
Peru	MEF do Peru (2023b)	MEF do Peru (2024a)	MEF do Peru (2024a)	MEF do Peru (2023b)	MEF do Peru (2023b)	MEF do Peru (2024a)
		MEF do Peru (2024b)	MEF do Peru (2024b)			MEF do Peru (2024b)
Rep. Dominicana		DIGEPRES (2024)	DIGEPRES (2024)			DIGEPRES (2024)
Uruguai	OTU (2023b)	OTU (2024)	OTU (2024)	OTU (2023b)		OTU (2024)

Fonte: Elaboração própria.

Gráfico A.5.1.
Estrutura das receitas não tributárias em 2022



Nota: Excluem-se as contribuições para seguridade social e outras contribuições sociais. O Paraguai é incluído na média regional da ALC, mas não é mostrado individualmente no gráfico, pois o país não possui receitas não tributárias. * Indica que o último dado disponível é de 2021. ** Indica que o último dado disponível é de 2020.

Fonte: Elaboração própria com base no FMI (2024e).

Tabela A.5.2
Características do imposto predial na América Latina

País	Nível de governo em que o imposto é determinado ou aplicado			Variação nas taxas tributárias		Atualização da avaliação da base de cálculo	
	Taxas tributárias	Avaliação de base de cálculo	Arrecadação	Tipo de tarifa	Progressividade com o valor do imóvel	Prazo estabelecido conforme a regulamentação	Metodologia de ajuste de avaliação desatualizada
Estado federativos							
Argentina	Regional, com exceções de governos locais com determinadas capacidades administrativas	Regional, com exceções de governos locais com determinadas capacidades administrativas	Regional, com exceções de governos locais com determinadas capacidades administrativas	Seletiva (tipo de construção, idade do imóvel e localização)	Sim	1-10 anos	Atualização por coeficiente
Brasil	Local (urbano) e central (rural)	Regional (urbano) e central (rural)	Regional (urbano) e central (rural)	Seletiva (uso do terreno, tipo de construção, características do terreno, acesso a serviços públicos e localização)	Sim (depende do município)	8-10 anos	Atualização por inflação (IPCA) em alguns municípios, dependendo da legislação
México	Regional, com exceção da jurisdição local em que está localizada a capital regional	Local	Local	Seletiva (uso do terreno e localização)	Sim (fixa para a capital)	1 ano	Autoavaliação
Estados unitários							
Chile	Central	Central	Local	Seletiva (uso do terreno)	Não	4 anos	Ajuste pela inflação
Bolívia	Central	Local	Local	Não seletiva	Sim	5 anos	Autoavaliação
Costa Rica	Central	Local	Local	Única	Não	1-5 anos	Nova legislação
Paraguai	Central	Local	Local	Seletiva (uso do terreno)	Não	1-5 anos	Ajuste pela inflação, coeficientes para atingir o preço de mercado
Colômbia	Local (municipal) dentro de uma faixa determinada em nível central	Central e governos locais com capacidades administrativas	Local	Seletiva (uso do terreno, estrato, localização)	Sim (também é progressiva sobre a extensão do imóvel)	1-5 anos	Ajuste pela inflação
Equador	Local (municipal) dentro de uma faixa determinada em nível central	Local	Local	Seletiva (uso do terreno)	Sim (depende do município)	2 anos	Autoavalação
Uruguai	Regional (urbano) e central (rural)	Regional	Regional	Seletiva (uso do terreno e localização)	Sim (depende do município)	Não determinado	Ajuste por inflação
Peru	Regional	Regional	Local	Não seletiva	Sim	1 ano	Autoavaliação

Fonte: Elaboração própria.

Tabela A.5.3
Principais programas de transferência do governo central para governos subnacionais

País	Governo	Conceito	Porcentagem	Regras	Critérios de alocação	Origem de recursos	Condicionantes de gasto
Argentina*	Regional	Coparticipação tributária	72%	Sim	Coeficientes fixos de participação	Impostos (IVA e ISR)	Nenhum
		Financiamento educacional	10%	Sim	Número de alunos; população não escolarizada; ruralidade; capacidade e esforço financeiro; cumprimento de metas; repetência, distorção idade-série e evasão escolar	Receitas gerais e impostos	Investimento, educação e ciência e tecnologia
	Ambos	Correntes e de capital	10%	Não	Estabelecido pelo Poder Executivo Nacional	Receitas gerais	Programas específicos
Bolívia	Local	Coparticipação tributária	50%	Sim	População	Impostos	Principalmente (85 %) em investimento
	Ambos	Royalties	26%	Sim	Produção	Uso de recursos naturais	Principalmente (85%) em investimento
		Imposto direto sobre hidrocarbonetos	20%	Sim	Produção e população	Uso de recursos naturais	Educação, saúde, segurança cidadã, gênero e desenvolvimento socioeconômico
Brasil	Regional	Fundo de Participação (FPE)	28%	Sim	Regiões menos desenvolvidas, proporção inversa da renda per capita, população e área	Impostos (ISR e produção industrial)	Nenhum
	Local	Fundo de Participação (FPM)	32%	Sim	População e proporção inversa da renda per capita	Impostos (ISR e produção industrial)	Nenhum
	Ambos	Educação (incluindo FUNDEB)	10%	Sim	Número de alunos da educação básica e áreas de prioridade	Receitas gerais	Educação
		Sistema Único de Saúde	18%	Em parte	Características da população e da rede de saúde, indicadores de gestão, participação no orçamento da jurisdição, plano de investimento e o estabelecido pelo Poder Executivo Nacional	Receitas gerais	Saúde
Chile	Local	Programas de melhoria de bairros e melhoria urbana	5%	Em parte	Número de municípios por região; número de desempregados; pobreza, índice de água potável e saneamento de esgoto, carteira de projetos de tipologia de "obra", partes iguais entre todas as tipologias do programa e aprovação do governo regional	Receitas gerais	Infraestrutura sanitária e urbana
		Subsídios escolares	28%	Em parte	Valor por aluno para cada nível, modalidade de ensino e tipo de jornada escolar estabelecido anualmente pelo Ministério da Educação, considerando fatores de ruralidade, vulnerabilidade e necessidades educacionais especiais	Receitas gerais	Educação
		Atenção primária Lei N° 19378, Art. 49	34%	Em parte	Decretada pelo Ministério da Saúde com base na população potencialmente beneficiária, suas características epidemiológicas e nível socioeconômico; índices de	Receitas gerais	Saúde

Continua na próxima página →

País	Governo	Conceito	Porcentagem	Regras	Critérios de alocação	Origem de recursos	Condicionantes de gasto
Colômbia	Ambos	Sistema Geral de Participações	73%	Sim	População beneficiária, atendida e a ser atendida, pobreza, população, ruralidade, densidade populacional, esforço de ampliação de cobertura, eficiência fiscal e administrativa	Receitas gerais	Educação, saúde e água e saneamento
		Royalties pela exploração de recursos não renováveis	13%	Sim	Produção, população e NBI	Uso de recursos naturais	Investimento, poupança, infraestrutura, ciência e tecnologia, educação e proteção ambiental
Costa Rica	Local	Lei de simplificação e eficiência tributária	89%	Sim	Índice de desenvolvimento social e extensão da rede rodoviária	Uso de recursos naturais	Investimento, definido pelo conselho rodoviário cantonal ou distrital
Equador	Ambos	Equidade territorial	87%	Sim	Tamanho e densidade da população, NBI, esforço fiscal e administrativo e alcance das metas de desenvolvimento	Receitas gerais	Principalmente (70%) em gastos não permanentes
		Transferência de competências	6%	Sim	Custos e padrões mínimos, receitas por exercício da concorrência e gasto atual e histórico do governo central	Receitas gerais	Competências transferidas
		Compensação pela exploração de RNNR	7%	Sim	População e partes iguais entre jurisdições produtoras	Uso de recursos naturais	Desenvolvimento social, proteção da natureza e do meio ambiente e investimento
El Salvador	Local	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social	93%	Sim	População, equidade, área e pobreza	Receitas gerais	Serviços e obras de infraestrutura e incentivo de atividades socioeconômicas
Guatemala	Local	Alocação constitucional	42%	Sim	População, ruralidade, partes iguais, arrecadação per capita e inversa da arrecadação per capita	Receitas gerais	Principalmente (90%) educação, saúde preventiva, infraestrutura e serviços
		Coparticipação tributária	55%	Sim	Mesmos critérios da atribuição constitucional	Impostos (IVA e veículos)	IVA: principalmente (75%) sobre investimentos; veículos: infraestrutura urbana e saneamento.
México	Ambos	Participações federais	54%	Sim	Produção, arrecadação, crescimento e esforço fiscal	Impostos e uso de recursos naturais	Nenhum
		Contribuições federais do ramo 33	35%	Sim	Necessidades e desempenho do setor	Receitas gerais	Local: desenvolvimento social e segurança Regional: desenvolvimento social, educação, saúde e segurança
		Outros acordos e programas	11%	Não	Concedidas por secretarias do governo federal	Receitas gerais	Programas específicos

Continua na próxima página →

País	Governo	Conceito	Porcentagem	Regras	Critérios de alocação	Origem de recursos	Condicionantes de gasto
Paraguai	Regional	Coparticipação tributária	7%	Sim	Proporção do IVA na jurisdição	Impostos (IVA)	Saúde, educação e obras públicas
		Transferências com recursos do Tesouro	24%	Não	Estabelecidos pelo Poder Executivo nacional	Receitas gerais e impostos (imobiliário)	Nenhum
	Ambos	FONACIDE	16%	Sim	Impacto das inundações no território, partes iguales e população	Uso de recursos naturais (represa Itaipu)	Educação, investimento e desenvolvimento social
		Royalties e compensações	46%	Sim	Impacto das inundações no território, partes iguais e população	Uso de recursos naturais (Barragens Itaipu-Yacyretá)	Principalmente (80%) em investimento
Peru	Regional	Fundo de compensação FONCOR	7%	Sim	Pobreza, NBI, localização da fronteira, população, contribuição tributária e indicadores de gestão	Receitas gerais	Investimento
	Local	Fundo de compensação FONCOMÚN	11%	Sim	População, taxa de mortalidade, NBI e ruralidade, garantindo um valor mínimo por entidade	Impostos (sobre vendas e veículos)	Nenhum
	Ambos	Recursos ordinários	61%	Não	Gasto inercial e acordos com o Ministério da Economia e Finanças	Receitas gerais	Nenhum
		Taxa e royalties	18%	Sim	Regiões produtoras, população e NBI	Uso de recursos naturais	Infraestrutura e investimento
Rep. Dominicana	Local	Participações Lei N° 166-03	83%	Sim	População garantindo um mínimo por entidade	Receitas gerais	Salários; gastos de operação; investimento e saúde, educação e gênero
Trindade e Tobago	Local	Fundos: consolidado Trindade / Tobago	100%	Em parte	Legislação aplicável, orçamentos anuais e gastos adicionais aprovados pelo Parlamento	Receitas gerais	Gastos estipulados no orçamento aprovado pelo Parlamento
Uruguai	Regional	Participação no orçamento nacional	73%	Sim	Coeficientes de participação fixos com base na área, população, proporção inversa do PIB per capita e domicílios com carência habitacional	Receitas gerais	Nenhum
		Fundo de Desenvolvimento Interior	9%	Sim	Coeficientes de participação fixos com base na área, população, proporção inversa do PIB per capita e domicílios com carência habitacional	Impostos arrecadados fora do Departamento de Montevidéu	Infraestrutura
	Local	Fundo de Incentivo à Gestão	7%	Em parte	Partes iguais, critérios estabelecidos pela Comissão Setorial de Descentralização, população, área, NBI e níveis de educação	Receitas gerais	Principalmente (60%) em investimento

Nota: A quarta coluna da tabela (%) indica a porcentagem que cada esquema de transferência representa no total de transferências para governos subnacionais. Na Bolívia, os royalties estão incluídos nos esquemas de transferências, embora a contabilidade nacional os considere como receitas próprias. O asterisco (*) indica que as porcentagens apresentadas na quarta coluna (%) excluem transferências para governos locais.

Fonte: Elaboração própria com base em Radics et al. (2022), Miranda et al. (2017), CEPAL (2024) e leis nacionais e dados oficiais dos governos (consultar detalhes na tabela A.5.1 deste apêndice).

Apêndice do capítulo 6

Este apêndice fornece informações adicionais e esclarecimentos sobre os gráficos e tabelas incluídos neste capítulo.

Esclarecimentos sobre o gráfico 6.1

A categoria "outros" inclui os modos de deslocamento listados abaixo.

Bogotá: teleférico, transporte escolar, transporte informal (ônibus/micro-ônibus informal/pirata/chana, táxi coletivo, carro informal, transporte individual por aplicativo móvel, campero/jipe, mototáxi), trem, ônibus particular, ônibus escada/chiva, caminhão/caçamba/caminhão-trator, veículo de tração animal, veículo de tração humana e outros.

Buenos Aires: viagens a pé de mais de 3 quadras para fazer um traslado, transporte escolar, ônibus da empresa, fretamento, transporte informal e outros modos.

Cidade do México: transporte de pessoal, transporte escolar, transporte trajinera e lancha, entre outros.

Montevidéu: ônibus escolar, ônibus de empresa e outros.

Cidade de Panamá: viagens de caminhão ou transporte de trabalho e outros.

Rio de Janeiro: barcos, lanchas e outros.

Salvador da Bahia: transporte escolar, minivan/van/perua, ônibus fretado e outros.

São Paulo: transporte alugado, transporte escolar e outros.

Cidades incluídas no gráfico 6.2 e na tabela 6.1

Tabela A.6.1
Cidades analisadas no gráfico e na tabela, ordenadas pelo país ao qual pertencem

País	Cidades
Antígua e Barbuda	Saint John's
Argentina	Buenos Aires
Bahamas	Nassau
Barbados	Bridgetown
Belize	Belmopan
Bolívia	La Paz e Sucre
Brasil	Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo
Chile	Santiago

Continua na próxima página →

País	Cidades
Colômbia	Bogotá, Cali e Medellín
Costa Rica	San José
Cuba	Havana
Dominica	Roseau
Equador	Guayaquil e Quito
El Salvador	São Salvador
Granada	Saint George's
Guatemala	Cidade da Guatemala
Guiana	Georgetown
Haiti	Porto Príncipe
Honduras	Tegucigalpa
Jamaica	Kingston
México	Cidade do México, Juárez, León, Puebla e Tijuana
Nicarágua	Manágua
Panamá	Cidade do Panamá
Paraguai	Assunção
Peru	Lima
República Dominicana	Santo Domingo
São Cristóvão e Neves	Basseterre
São Vicente e Granadinas	Kingstown
Santa Lúcia	Castries
Suriname	Paramaribo
Trindade e Tobago	Porto de Espanha
Uruguai	Montevidéu
Venezuela	Caracas

Esclarecimentos sobre o gráfico 6.5

Os tipos de prestadores considerados no gráfico são descritos a seguir:

Administração pública direta. Instituição de governo local ou estadual. Os exemplos mais frequentes são os municípios.

Empresa pública ou autarquia. Entidade com personalidade jurídica de finalidade específica para a prestação de serviços públicos. Os dados do Brasil permitem diferenciar entre entes autônomos (entidades de direito público, que fazem parte da administração pública, com certo grau de autonomia orgânica) e empresas públicas (entidades de direito privado, com capital exclusivamente público). Os dados de outros países não permitem fazer essa distinção em todos os casos, pelo que as categorias são agrupadas para todos.

Sociedade de economia mista. Sociedade anônima de direito privado, com capital público e privado, com uma participação pública de 50% ou mais.

Empresa privada. Sociedade anônima de direito privado, cuja maioria do capital pertence a pessoas físicas.

Esclarecimentos sobre o gráfico 6.8

O índice de concentração (IC) reflete a concentração da prestação de serviços de água e esgoto em um estado. É calculado a partir da seguinte fórmula:

$$IC_e = \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{C_{i,e}}{T_e}\right)^2$$

onde

IC_e é o índice de concentração do estado *e*,

C_i é o número de conexões de água ou esgoto do prestador *i* no estado *e*,

T_e é o número total de conexões no estado *e*

n é o número de prestadores no estado

Apêndice do capítulo 7

Tabela A.7.1
Agências governamentais com poderes sobre o emprego público subnacional

País	Agências nacionais	Poderes sobre o emprego subnacional	Agências subnacionais	Poderes sobre o emprego subnacional
Argentina	Secretaria de Gestão e Emprego Público	Regulamentação e supervisão das diretrizes nacionais aplicáveis	Secretarias provinciais de emprego público	Regulamentação, supervisão e gestão
Bolívia	Ministério da Fazenda	Órgão responsável pela regulação e supervisão	Organismos locais	Variam de acordo com a jurisdição
	Superintendência de Serviço Civil	Regulação, supervisão e gestão do serviço civil de carreira		
Brasil	Ministério da Economia	Regulação	Secretarias de administração estadual	Regulação, supervisão e gestão
Chile	Direção Nacional do Serviço Civil	Supervisão e gestão dos serviços da administração civil	Juntas Qualificadoras Regionais	Regulação e supervisão
			Juntas Qualificadoras Municipais	Regulação e supervisão
Colômbia	Comissão Nacional do Serviço Civil	Regulação e supervisão das carreiras administrativas	Unidades de pessoal dos órgãos e entidades territoriais	Regulação, supervisão e gestão
			Assembleias departamentais	Regulação
Costa Rica	União Nacional de Governos Locais	Regulação e gestão	Prefeitura	Gestão
	Conselho Nacional de Treinamento Municipal	Gestão	Conselho Técnico Administrativo Municipal	Supervisão e gestão
			Órgão municipal de recursos humanos	Gestão
Equador	Ministério das Relações Trabalhistas	Gestão e supervisão	Unidades de Administração do Talento Humano	Gestão e supervisão
El Salvador	Comissão e Tribunal do Serviço Civil	Gestão e supervisão	Conselhos municipais	Supervisão
			Prefeitos municipais	Gestão
			Máximas autoridades administrativas de entidades municipais	Supervisão e gestão
			Comissões municipais da carreira administrativa	Gestão
Honduras	Secretaria Técnica da Carreira Administrativa Municipal	Gestão	Corporação municipal	Regulação e gestão
			Prefeito municipal	Gestão

Continua na próxima página →

País	Agências nacionais	Poderes sobre o emprego subnacional	Agências subnacionais	Poderes sobre o emprego subnacional
Jamaica	Comissão de Serviço Público	Gestão	Conselhos paroquiais	Supervisão
México	Secretaria do Serviço Público	Supervisão e regulação	Secretarias de administração estadual	Regulação e gestão
Panamá	Direção Geral de Carreira Administrativa	Regulação, supervisão e gestão		
	Junta Técnica de Carreira Administrativa	Supervisão e gestão		
	Junta de Apelação e Conciliação	Gestão		
	Escritórios Institucionais de Recursos Humanos	Supervisão e gestão		
Paraguai	Secretaria do Serviço Público	Regulação, supervisão e gestão	Escritórios de recursos humanos e equivalentes	Gestão
Peru	Conselho Superior de Emprego Público (COSEP)	Regulação, supervisão e gestão		
	Autoridade Nacional do Serviço Civil	Gestão		
República Dominicana	Secretaria de Estado da Administração Pública	Regulação, supervisão e gestão		
Trindade e Tobago	Ministério do Desenvolvimento Rural e Governo Local	Supervisão	Corporações municipais	Gestão
	Comissão do Serviço Público	Supervisão e gestão		
Uruguai	Escritório Nacional do Serviço Civil	Regulação e gestão do sistema de carreira para departamentos sem estatuto próprio	Governos departamentais	Regulação e gestão para departamentos com estatuto próprio
Venezuela	Ministério do Poder Popular para o Processo Social do Trabalho	Regulação e supervisão	Direções de recursos humanos estaduais	Regulação e gestão

Fonte: Elaboração própria com base em Pérez Chiqués et al. (2024).

Tabela A.7.2
Legislações consultadas para a tabela 7.2

País	Legislação
Argentina	Cada província tem sua própria legislação.
Bolívia	Lei do Estatuto do Funcionário Público e Lei de Administração e Controle Governamentais.
Brasil	Lei n.o 8112, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n.o 9504, constituições estaduais e leis orgânicas municipais.
Chile	Estatuto Administrativo e Estatuto Administrativo para Funcionários Municipais.
Colômbia	Lei 909 e Decreto 1083.
Costa Rica	Código Municipal e Regulamento da Carreira Administrativa Municipal.
Equador	Lei Orgânica do Serviço Público.
El Salvador	Lei de Ética Governamental, Lei do Serviço Civil e Lei da Carreira Administrativa Municipal.
Honduras	Lei de Carreira Administrativa Municipal e Regulamento do Código de Conduta Ética do Servidor Público.
Jamaica	Lei de Governo Local e regulamentos do serviço público.
México	Cada ente federativo possui sua própria legislação.
Panamá	Lei 9.
Paraguai	Lei Orgânica Municipal e Lei da Função Pública.
Peru	Lei Marco do Emprego Público, Lei de Bases da Carreira Administrativa e de Remunerações do Setor Público e Lei do Serviço Civil.
República Dominicana	Lei da Função Pública.
Trindade e Tobago	Lei de Corporações Municipais e regulamentos da Comissão do Serviço Público.
Uruguai	Lei da Carreira Administrativa e Lei do Estatuto do Funcionalismo Público.

Fonte: Pérez Chiqués et al. (2024).

Tabela A.7.3
Legislações consultadas para a tabela 7.3

País	Legislação
Argentina	Cada província possui sua própria legislação.
Bolívia	Arts. 23-28 da Lei 2027, Lei do Estatuto do Funcionário Público e art. 64 da Lei dos Municípios.
Brasil	Art. 37 da Constituição Federal, Lei n.o 8112, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n.o 950, constituições estaduais e leis orgânicas municipais.
Chile	Arts. 14, 17-20 do Decreto com Força de Lei (DFL) 29 e Estatuto Administrativo para Funcionários Municipais.
Colômbia	Arts. 29-31 da Lei 909 e arts. 1-7 do Decreto 4500.
Costa Rica	Arts. 133-142 do Código Municipal, Regulamento de Carreira Administrativa Municipal e Manual de Recrutamento e Seleção.
Equador	Art. 5 h e 65 da Lei Orgânica do Serviço Público.
El Salvador	Lei de Ética Governamental, art. 25 da Lei do Serviço Civil e arts. 24, 28 e 29 da Lei da Carreira Administrativa Municipal.
Honduras	Arts. 27-30 da Lei de Carreira Administrativa Municipal.
Jamaica	Arts. 16-19 dos Regulamentos do Serviço Público e Lei do Governo Local (Serviço Unificado e Emprego).
México	Cada ente federativo possui sua própria legislação.
Panamá	Art. 32 da Lei 9, Manual de Procedimentos para Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos no Setor Público Panamenho.
Paraguai	Arts. 1 e 15 da Lei da Função Pública, Resolução SFP 150 e Decreto 3857.
Peru	Art. 67 da Lei do Serviço Civil e Lei de Bases da Carreira Administrativa e de Remunerações do Setor Público.
República Dominicana	Arts. 37-44 da Lei da Função Pública e Regulamento de Recrutamento e Seleção de Pessoal na Administração
Trindade e Tobago	Lei de Corporações Municipais e regulamentos da Comissão do Serviço Público.
Uruguai	Arts. 93- 94 da Lei 19121 e Estatuto do Funcionalismo Público da Administração Central para departamentos que não possuem estatuto próprio.
Venezuela	Arts. 13 e 40 da Lei do Estatuto da Função Pública.

Tabela A.7.4
Legislações consultadas para a tabela 7.4

País	Legislação
Argentina	Arts. 121-129 da Constituição Nacional, arts. 7-11 do Regime Federal de Responsabilidade Fiscal e Boas Práticas do Governo, e normas provinciais.
Bolívia	Arts. 113, 115 e Disposição Transitória 9 da Lei Marco de Autonomias.
Brasil	Arts. 34-37 da Constituição Federal, arts. 19 da Lei Complementar n.º 101 (Lei deResponsabilidade Fiscal) e normas estaduais e municipais.
Chile	Arts. 21-31 do Decreto Lei 3551, Estatuto Administrativo, art. 2 do Estatuto Administrativo para Funcionários Municipais e art. 49 da Lei Orgânica Constitucional de Municípios.
Colômbia	Arts. 300 e 313 da Constituição Política, art. 17 da Lei 909 e arts. 3, 4, 6 e 74 da Lei 617.
Costa Rica	Art. 4 da Lei de Salários da Administração Pública, arts. 18, 87-90 do Regulamento da Carreira Administrativa Municipal e art. 102 do Código Municipal.
Equador	Arts. 57, 62, 101, 102 e 132 da Lei Orgânica do Serviço Público.
El Salvador	Art. 204 da Constituição e arts. 16 e 81 da Lei da Carreira Administrativa Municipal.
Honduras	Art. 5 da Lei da Carreira Administrativa Municipal e art. 98 da Lei de Municípios.
Jamaica	Regulamentos do Serviço Público, Lei do Governo Local e Lei de Administração Financeira e Auditoria.
México	Legislação nacional, incluindo o art. 127 da Constituição Política, arts. 10 e 21 da Lei de Disciplina Financeira das Entidades Federativas e Municípios, e normas estaduais.
Panamá	Arts. 38 -42 e 73-78 da Lei 9 e Lei Geral de Salários.
Paraguai	Arts. 1, 34, 36 e 96 da Lei da Função Pública, Orçamento Geral da Nação, Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 220 da Lei Orgânica Municipal.
Peru	Arts. 43-50 da Lei de Bases da Carreira Administrativa e de Remunerações do Setor Público, arts. 4-7 da Lei do Serviço Civil e Lei de Orçamento do Setor Público.
República Dominicana	Lei 105-13 sobre Regulação Salarial do Estado e art. 8 da Lei da Função Pública.
Trindade e Tobago	Regulamentos da Comissão do Serviço Público e Lei de Corporações Municipais.
Uruguai	Arts. 273-275 da Constituição Nacional, Lei de Descentralização e Participação Cidadã, Lei Orgânica Municipal e normas departamentais.
Venezuela	Arts. 144-149 e 311 da Constituição Nacional, arts. 9-15 e 54-56 da Lei do Estatuto da Função Pública, arts. 62-64 da Lei Orgânica da Administração Financeira do Setor Público, art. 144 da Lei Orgânica do Regime Municipal e normas estaduais.

Tabela A.7.5
Fontes consultadas para a tabela 7.5

País	Reeleição consecutiva e períodos (fontes)
Argentina	As regras para a reeleição de prefeitos variam muito entre as províncias.
Bolívia	CEPAL [s.d.]
Brasil	Câmara dos Deputados. Acessibilidade na Câmara: Reeleição
Chile	Lei Fácil. Limite à reeleição de autoridades
Colômbia	Conceito 033641 de 2023, Departamento Administrativo da Função Pública
Costa Rica	Alteração do artigo 14 da lei 7794, código municipal, de 30 de abril de 1998 (lei que limita a reeleição indefinida das autoridades locais)
Equador	Conselho Nacional Eleitoral (CNE), Referendo e Consulta Popular 2018
El Salvador	Constituição da República de El Salvador
Guatemala	Lei eleitoral e dos Partidos Políticos. Decreto Número 1-85, Assembleia Nacional Constituinte.
Guiana	Constituição de Conselhos para o Conselho Municipal da Cidade de Georgetown
Honduras	Lei Eleitoral de Honduras, Poder Legislativo Decreto n.º 35-2021
Jamaica	Lei de Governança Local, 2016 no. 8
México	Sistema de Informações Legislativas. Reeleição consecutiva
Nicarágua	Lei de Reforma Parcial da Constituição Política da República da Nicarágua de 2014
Panamá	Tribunal Eleitoral do Panamá. Código Eleitoral da República do Panamá.
Paraguai	Lei Nº 1830
Peru	Lei Nº 30305
República Dominicana	Constituição da República
Trindade e Tobago	Lei das Corporações Municipais e Lei da Assembleia da Câmara de Tobago
Uruguai	Constituição da República
Venezuela	Primeira Emenda à Constituição da Venezuela

Nota: Para visualizar o material no qual as informações se baseiam, abrir o link inserido em cada linha.

Tabela A.7.6
Fonte dos censos de população utilizados para o gráfico 7.6

País	Fonte	Ano
Argentina	REDATAM	2010
Bolívia	REDATAM	2012
Brasil	IBGE	2010
Chile	INE	2017
Colômbia	REDATAM	2018
Costa Rica	REDATAM	2011
Cuba	IPUMS	2012
Equador	INEC	2022
El Salvador	REDATAM	2007
Guatemala	INE	2018
Honduras	REDATAM	2013
México	INEGI	2020
Nicarágua	REDATAM	2005
Panamá	REDATAM	2023
Peru	REDATAM	2017
República Dominicana	REDATAM	2010
Trindade e Tobago	REDATAM	2011
Venezuela	REDATAM	2011

Nota: Para visualizar o material no qual as informações se baseiam, abrir o link inserido em cada linha.

Esclarecimentos sobre a tabela 7.1 e os gráficos 7.2, 7.3 e 7.7

Todas as amostras são restritas a funcionários remunerados entre 18 e 65 anos que trabalham entre 30 e 60 horas por semana. O salário por hora é estimado levando em consideração apenas as pessoas que declaram salários positivos, e os 3% mais baixos e mais altos da distribuição salarial são excluídos.

No Brasil, México e Uruguai são considerados apenas funcionários públicos de órgãos não autônomos. Os dados do Uruguai vão do primeiro trimestre de 2018 até o segundo trimestre de 2021, enquanto os dados da Bolívia, Brasil e México abrangem do primeiro trimestre de 2018 até o último trimestre de 2023.

A partir do segundo trimestre de 2020, foram introduzidas alterações metodológicas em todas as pesquisas devido à emergência sanitária. No México, os dados do segundo trimestre de 2020 não são apresentados e o tamanho da amostra de entrevistas presenciais é temporariamente reduzido. No Brasil e no Uruguai, as entrevistas foram realizadas exclusivamente por telefone do segundo trimestre de 2020 até o mesmo período de 2021. Na Bolívia, não são apresentados os dados do primeiro trimestre de 2020 e a população rural do segundo ao quarto trimestre de 2020 é excluída.

Apêndice do capítulo 8

Figura A.8.1
Velocidade média de download da conectividade móvel em governos locais e regionais da América Latina e do Caribe em 2023



Nota: O mapa apresenta dados de velocidade média de download em 2023, medida em megabits por segundo (Mbps). Os dados são da OOKLA (2023), instituição que coleta testes de velocidade realizados por usuários que possuem dispositivos com localização geográfica (GPS) e conexões Wi-Fi e Ethernet.

Fonte: Elaboração própria com base na OOKLA (2023) e no CAF (2025).

Esclarecimentos sobre o gráfico 8.1

O gráfico considera cadastros imobiliários do Brasil e do México. Os primeiros "consistem em um conjunto de informações de identificação, localização e características dos imóveis da área urbana municipal" (IBGE, 2019). No caso do México, são considerados os registros cadastrais, definidos como o "conjunto de registros que contêm dados gerais e específicos dos imóveis localizados no território do Estado" (INEGI, 2021).

Esclarecimentos sobre o gráfico 8.6

O gráfico utiliza dados da Pesquisa Nacional sobre Disponibilidade e Uso de Tecnologias da Informação em Domicílios (ENDUTIH) do México e da Pesquisa Nacional de Domicílios (ENAHO) do Peru. O eixo y considera a todos os indivíduos maiores de 18 anos que responderam positivamente às seguintes perguntas:

- No México: "Com seu computador, laptop ou tablet, você sabe como... enviar e receber e-mails?"
- No Peru: "Quais das seguintes atividades informáticas você já fez: Enviar e-mails com anexos (por exemplo, documentos, fotos, vídeos)?". Essa pergunta é feita às pessoas que responderam anteriormente que utilizaram o computador nos últimos 3 meses.

Esclarecimentos sobre o gráfico 8.9

Abaixo estão listadas fontes de informações sobre estratégias nacionais de governo digital.

- Argentina: Provisão 20/2022.
- Bahamas: DTU (2021).
- Belize: Departamento de Governança Eletrônica e Digitalização (2024).
- Bolívia: Decreto Supremo N.° 3251 de 12 de julho de 2017.
- Brasil: Decreto N.° 12069 de 21 de junho de 2024.
- Chile: Lei N.° 21180, Transformação Digital do Estado, de 11 de novembro de 2019.
- Colômbia: Decreto 767 de 2022.
- Costa Rica: MICITT (2023).
- Cuba: Ministério das Comunicações (2024).
- Equador: Lei Orgânica de Transformação Digital e Audiovisual, 7 de fevereiro de 2023.
- El Salvador: Secretaria de Inovação (2020).
- Guatemala: Comissão Presidencial de Governo Aberto e Eletrônico [s.d].
- Honduras: Bermúdez-Madriz et al. (2011).
- México: Acordo de Emissão da Estratégia Digital Nacional 2021-2024 (2021).
- Panamá: AIG (2019).
- Paraguai: Ministério das Tecnologias de Informação e Comunicação (31 de agosto de 2024).
- Peru: Decreto Supremo nº 029-2021-PCM (2021).
- República Dominicana: Gabinete de Transformação Digital (2022).
- São Cristóvão e Neves: Ministério das Finanças, Desenvolvimento Sustentável, Informação e Tecnologia (2006).
- Suriname: Governo do Suriname (2023).
- Trindade e Tobago: Ministério da Transformação Digital (2023).
- Uruguai: AGESIC (2021).

Nas últimas quatro décadas, muitos países da América Latina e do Caribe passaram por uma forte descentralização. Durante esse processo, os governos locais e regionais aumentaram em número, fortaleceram sua autonomia política e assumiram novas atribuições. Mais de 18.000 governos subnacionais estão atualmente trabalhando em áreas tão diversas e essenciais como educação, saúde, segurança cidadã e fornecimento de infraestrutura rodoviária, e de água e saneamento.

Essas unidades de governo estão em um processo contínuo de aprendizagem e desenvolvimento. Embora sejam uma área fértil para inovação e fortalecimento institucional, ainda há pouco conhecimento acumulado sobre seu funcionamento, recursos e práticas. Este relatório responde a essa lacuna e estabelece dois objetivos principais: documentar detalhadamente o desempenho e os problemas dessas administrações e, ao mesmo tempo, delinear uma agenda para fortalecer suas capacidades de governo.

O relatório identifica várias razões pelas quais o desenvolvimento de capacidades nos governos locais e regionais é importante, dentre as quais destacam-se três. Primeiro, contribuir para reduzir as lacunas territoriais nos indicadores de bem-estar existentes nos países. Segundo, melhorar o planejamento e a prestação de serviços urbanos, o que é essencial em um continente altamente urbanizado como o nosso. E, terceiro, enfrentar os desafios de governança trazidos pelas transições tecnológica, verde e energética em nível local.

CAF BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

RED Relatório de Economia e Desenvolvimento

www.caf.com