

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA ENTES SUBNACIONAIS

MARÇO
2021



SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA
INTERNACIONAL

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenação Geral de Ciência de Dados

Leonardo Monasterio

Autoria

Daniel Lopes
Vittorio Leite

Capa e Diagramação

Samyra Lima
Equipe EvEx

Imagens

Unsplash



O EvEx – Evidências Express é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Enap, focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências que possam servir de base para o desenho, o monitoramento e avaliação de políticas públicas. A principal meta da equipe é gerar esses guias de forma ágil, ao mesmo tempo em que prioriza a qualidade das informações.

O propósito do EvEx é apoiar agentes e tomadores de decisão do setor público federal, mas seus resultados beneficiam também gestores públicos locais, além de alunos, docentes, servidores da Enap e entidades da sociedade civil.

Fazer uma avaliação profunda de uma política pública pode ser custoso, sendo desejável ter uma visão sistêmica do problema e do tema investigado. É nesse momento que o Evidências Express se propõe a produzir suas atividades: consolidando o conhecimento disponível e fundamentando decisões.

O serviço EvEx abrange diferentes tipos de evidência acerca de um problema específico, que podem ser demandados de forma avulsa ou em pacotes:

- Magnitude e evolução do problema no Brasil, comparação com o mundo, regiões ou blocos;
- Perfil da população afetada pelo problema e incidência do problema em diferentes grupos;
- Consequências do problema;
- Causas do problema;
- Soluções de enfrentamento ao problema existentes no Brasil e no mundo;
- Evidência de impacto de soluções existentes.

Boa Leitura!



Sumário

| | | |
|------------|------------------------------------|-----------|
| 1 | Antecedentes | 5 |
| 2 | Pares Aspiracionais | 6 |
| 2.1 | Apresentação | 6 |
| 2.1.1 | Canadá | 6 |
| 2.1.2 | Estados Unidos | 8 |
| 2.1.3 | Austrália | 11 |
| 2.1.4 | Alemanha | 14 |
| 2.1.5 | Bélgica | 17 |
| 3 | Pares Estruturais | 22 |
| 3.1 | Apresentação | 22 |
| 3.1.1 | México | 22 |
| 3.1.2 | Índia | 26 |
| 3.1.3 | Indonésia | 29 |
| 3.1.4 | Rússia | 33 |
| 4 | Pares não federativos | 38 |
| 4.1 | Apresentação | 38 |
| 4.1.1 | Itália | 38 |
| 4.1.2 | Espanha | 40 |
| 4.1.3 | Chile | 42 |
| 4.1.4 | Uruguai | 44 |
| 4.1.5 | Japão | 45 |
| 4.1.6 | Coreia do Sul | 47 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5 | Principais conclusões | 49 |
| | Referências Bibliográficas | 52 |



1. Antecedentes

O presente trabalho tem o objetivo de fornecer suporte à decisão no âmbito da elaboração da Análise Impacto Regulatório (AIR) envolvendo Gestão e Governança das Transferências da União. De fato, esse é um tema muito caro para a administração pública tendo em que vista é por meio de transferências que se operacionaliza, muitas vezes, a execução de políticas públicas. Entretanto existe uma multiplicidade de normativos, modalidade, tipificação que, em larga medida, torna a gestão e governança dessas transferências bastante complexa.

Nesse sentido, o *Evidência Express - EvEx* buscou experiências internacionais de países federativos e não federativos, documentou as características das transferências e subvenções entre governo central e subnacionais, e subnacionais entre si, de modo a fornecer um quadro comparativo nas seguintes dimensões:

- Exigência de condicionalidades;
- Políticas de equalização;
- Instrumento utilizado para implementação de políticas públicas;
- Exigência de contrapartidas;
- Políticas de controle e transparência e;
- Interferência política.

Nos capítulos seguintes o perfil político e parte das informações sobre transferências foram baseados em relatórios do Observatório Mundial de Finanças e Investimentos Governamentais Subnacionais SNG-WOFI, uma iniciativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da União de Cidades e Governos Locais (OCDE/UCLG) e também em trabalhos como *briefings* do Centro de Informações do Parlamento Escocês e sites dos governos dos países analisados. No capítulo 2 investigamos um conjunto de países, chamados de Aspiracionais, por representarem características desejáveis na gestão e governança das transferências entre entes. No capítulo 3 apresentamos os resultados para os chamados pares Estruturais, assim chamados por compartilharem características com o sistema brasileiro. O capítulo 4 traz evidências de internacionais não federativas, países que adotam modalidades alternativas de gestão e governança não federalistas mas que podem contribuir na discussão. O capítulo 5 sintetiza o principais resultados apresentados ao longo deste documento.



2. Pares Aspiracionais

2.1 Apresentação

Neste capítulo exploramos as características relacionadas ao perfil político, transferências e subvenções, e transferências para governos locais de países considerados pares *Aspiracionais* do Brasil por possuírem características desejáveis ao modelo brasileiro, são eles: Canadá, Estados Unidos, Austrália, Alemanha e Bélgica. Ao final do capítulo os principais pontos foram sintetizados em formato tabular.

2.1.1 Canadá

Perfil político do país

O Canadá é uma democracia parlamentarista e uma monarquia constitucional com um sistema federalista de governo composto por 10 províncias e 3 territórios. A Constituição do Canadá, promulgada em 1867, e a Carta de Direitos e Liberdades de 1982 definiram o sistema federal de poderes compartilhados no país, em que o governo federal e as províncias autônomas têm o mesmo status.

No nível federal, o poder legislativo é composto do parlamento bicameral, que consiste no Senado (câmara superior) e na Câmara dos Comuns (câmara inferior). Os membros da Câmara dos Comuns, eleitos para mandatos de quatro anos, são responsáveis por aprovar a maior parte da legislação federal, que é então revisada pela Câmara Superior. O Senado tem representação igualitária entre as quatro regiões geográficas do Canadá, com o objetivo de representar a diversidade regional e social do Canadá. Os seus membros são nomeados pelo governador-geral sob conselho do Primeiro-Ministro.

No nível provincial, há uma distinção clara entre províncias e territórios, pois as províncias recebem seu poder e autoridade da Lei da Constituição de 1867, enquanto os governos territoriais têm poderes delegados a eles pelo Parlamento do Canadá.

A nível local, os municípios não são formalmente reconhecidos na constituição federal como um nível de governo separado, mas são mencionados como “estando sob a jurisdição exclusiva das províncias” (seção 92 (8) da constituição). Sem estatuto constitucional, os municípios continuam a ser subordinados às províncias. Eles são governados pela legislação provincial e, portanto, sua organização, responsabilidades e estrutura fiscal diferem de uma província / território para outro.

Existem inúmeros instrumentos e mecanismos envolvidos nas relações intergovernamentais que se concentram nas relações federais-províncias / territórios. No entanto, eles não têm respaldo na Constituição, sem qualquer base em lei ou estatuto, ao contrário de várias outras federações. Esses

fóruns para a troca de informações e negociação são: as Conferências ou Reuniões de Primeiros Ministros (First Ministers Conferences or Meetings ou FMMs) Federais / provinciais / territoriais; as reuniões ministeriais em setores políticos específicos; o Secretariado da Conferência Intergovernamental Canadense (CICS) e os Acordos Federais/ Provinciais/ Territoriais(FPT). Eles constituem um elemento importante da governança federal canadense para fortalecer a união econômica e social.

Transferências e Subvenções

O sistema fiscal subnacional do Canadá é composto de transferências federais-provinciais incondicionais e um sistema de equalização de receitas respaldado na constituição e revisado em 2007, a fim de garantir que diferentes províncias e territórios possam fornecer níveis equiparáveis de serviços públicos a taxas de imposto relativamente comparáveis.

Para o sistema de equalização, o direito per capita de cada província é determinado medindo a capacidade das províncias de aumentar as receitas (capacidade fiscal). O valor é igual a quanto a capacidade fiscal da província está abaixo da capacidade fiscal média de todas as províncias, conhecido como o “padrão de 10 províncias”. Os pagamentos são então feitos às províncias menos ricas. A apropriação de recursos naturais leva a disparidades fiscais significativas entre as províncias, especialmente quando há altos preços do petróleo e do gás. Isso aumentou o custo e a volatilidade do programa de equalização, e o governo federal respondeu fixando o fundo de transferência total e sua taxa de crescimento ao longo do tempo.

As transferências federais para províncias e territórios visam garantir o financiamento da oferta de programas sociais, principalmente na área da saúde, assistência social e serviços de ensino superior. Por meio de transferências incondicionais (determinado pela avaliação da capacidade de aumento de receita de cada província a partir das receitas fiscais e receitas de recursos naturais) e transferências sociais, as receitas movem-se de províncias de alta renda para as de baixa renda, visando a equalização vertical. Essas transferências sociais dizem respeito principalmente em transferências proporcionais per capita e incluem o Canada Health Transfer (CHT), com condicionantes mais amplos para apoiar o programa de saúde pública, e o Canada Social Transfer (CST), condicionado a programas provinciais.

Transferências para governos locais

Além disso, existem muitas outras pequenas transferências para as províncias para fins específicos. Os territórios também recebem transferências incondicionais específicas que levam em consideração as necessidades de gastos, em reconhecimento ao custo mais elevado da oferta de programas e serviços no norte do país.

Os municípios recebem transferências federais e provinciais. As transferências federais assumem a forma de doações direcionadas, como o Fundo de Imposto sobre Gás (GTF), dedicado a apoiar a infraestrutura municipal que contribui para a limpeza do ar e da água e redução das emissões de gases de efeito estufa.

A maioria das concessões do nível provincial ao local são subvenções vinculadas destinadas a financiar serviços específicos em níveis e padrões definidos pela província. A maioria das províncias fornece alguma forma de subsídios de equalização aos municípios, e cada província pode definir seu próprio esquema de equalização municipal. Existem transferências com contrapartida, em que a província financia uma determinada porcentagem dos custos elegíveis para serviços específicos e transferências sem contrapartida, em que a província faz um pagamento de quantia única aos municípios por serviços específicos. Como exemplo, podemos citar alguns métodos de determinadas províncias (SLACK, 2007)¹:

- **Nova Escócia:** Doações de até 50 por cento para o custo de projetos de infraestrutura
- **Quebec:** Concessões condicionais para a manutenção de estradas rurais levando em consideração comprimento, custos de manutenção de inverno e uso da estrada (extração de recursos ou não).
- **Alberta:** US\$ 3 bilhões em 5 anos para infraestrutura municipal
- **Colúmbia Britânica:** Programa de melhoria da água da comunidade fornece até 2/3 do custo dos projetos elegíveis

Não há garantia de que os fundos provinciais serão usados para a finalidade pretendida se um município já estiver gastando quantias significativas nessas funções. No entanto, existem alguns mecanismos para determinar se os fundos estão sendo gastos em funções elegíveis e se há resultados positivos: como requisitos de elegibilidade (projetos elegíveis / custos elegíveis), relatórios financeiros (de receitas e despesas), medidas de desempenho, auditorias e avaliação do programa (feitos por Comitês de supervisão, por exemplo, a divisão da receita do imposto federal sobre o gás) (YOUNG, 2013).

Mas também existem divergências sobre a estrutura do sistema de equalização, particularmente até que ponto os recursos naturais devem ser equalizados e como isso incentiva o desenvolvimento econômico local.

2.1.2 Estados Unidos

Perfil político do país

Os Estados Unidos são uma república federativa composta por 50 estados federados. O país tem um chefe de estado eleito, o presidente, e uma legislatura bicameral composta pelo Senado e pela Câmara de Representantes. Os 435 membros votantes da Câmara dos Representantes representam os distritos eleitorais proporcionalmente à população dos estados. No Senado, as 100 cadeiras são ocupadas por dois membros de cada um dos 50 estados, eleitos diretamente por seis anos, independentemente de seu porte. O Senado tem plenos poderes legislativos e veto absoluto sobre toda a legislação. O presidente é eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral de 538 eleitores. Cada estado tem direito

¹Alguns métodos de transferências podem ser encontrados nos sites das províncias, como: <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/policies-for-government/core-policy/policies/government-transfers>> e <<https://www.ontario.ca/page/transfer-payment-accountability-directivesection-2>>

a uma distribuição de eleitores, que é igual ao número de membros da delegação do Congresso. A capital, o Distrito de Columbia, recebe o número de eleitores que teria se tivesse representação no Congresso. Territórios não têm eleitores.

Os Estados Unidos têm um sistema de três níveis de governo subnacional composto por governos estaduais, condados e governos municipais. A Constituição e a Declaração de Direitos de 1787 desenvolveram conceitos de federalismo baseados na dupla soberania do governo federal e dos estados (Art. 4, 5 e 6). De acordo com a 10ª emenda, a Constituição define o equilíbrio de poderes entre o governo federal e os estados, e especifica que todos os poderes não atribuídos especificamente à esfera federal permanecem com os estados. Cada um dos 50 estados e cinco territórios da comunidade são chefiados por governadores, que são eleitos diretamente para mandatos de quatro anos. Os governadores atuam tanto como diretores executivos quanto como comandantes-chefes. Cada estado tem uma legislatura bicameral, composta por uma câmara alta e uma câmara baixa.

Os governos locais não são formalmente reconhecidos na Constituição federal como uma ordem separada de governo. Eles pertencem aos estados e seus tipos e estruturas variam de acordo com a constituição ou legislação de seu estado, de condados a cidades, distritos ou vilas. Dependendo do estado, os governos locais podem ser regidos pela lei geral (Regra de Dillon) ou podem ter seus próprios estatutos, que consistem em conjuntos exclusivos de leis que formam a base legal do sistema local. Embora as cidades e condados licenciados ainda estejam sujeitos às leis estaduais, eles são mais autônomos do que outros em relação às leis e regulamentações locais. Além disso, os EUA têm um sistema de administração eleitoral altamente descentralizado, com variações entre os estados e até dentro deles. Todos os governos locais de propósito geral, incluindo condados e municípios, têm representantes eleitos.

A grande maioria dos governos municipais opera em um de dois modelos de governo: um sistema de conselho da prefeitura ou um sistema de conselho administrativo. No sistema de conselho da prefeitura, os eleitores elegem um prefeito e os membros do conselho municipal. O conselho municipal desempenha funções legislativas e o prefeito, as funções executivas. Em um sistema de governo de conselho administrativo, os membros do conselho municipal são eleitos junto com um prefeito que preside o conselho, ou os eleitores elegem membros do conselho municipal e o prefeito é escolhido dentre eles. Em ambos os casos, o conselho municipal nomeará um administrador municipal para realizar as funções administrativas do governo municipal.

Transferências e Subvenções

Ao contrário da maioria das outras federações, não existem subvenções gerais incondicionais do governo federal, ou um sistema de subvenções de equalização para os governos estaduais ou locais nos Estados Unidos. No entanto, algumas transferências intergovernamentais podem conter elementos de equalização, por meio da inclusão da renda per capita em várias fórmulas de subsídios e transferências categóricas direcionadas.

Com o passar dos anos, o sistema intergovernamental federal dos Estados Unidos tornou-se cada vez mais centralizado, com o governo federal usando subsídios e subvenções federais para expandir sua influência em muitas áreas de políticas públicas. Nesse sentido, o Congresso tem papel central na determinação do escopo e da natureza do sistema de concessões federais. As transferências aumentaram rapidamente de 2008 a 2010, para ajudar os governos estaduais e locais a se recuperarem da crise econômica de 2007-2008, especialmente com a promulgação da Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento (ARRA) de 2009. Eles aumentaram novamente desde 2014 devido à expansão da elegibilidade do Medicaid (Lei de Proteção ao Paciente e Cuidados Acessíveis - ACA), que posicionou a saúde como a principal categoria de assistência federal para os governos subnacionais. No entanto, espera-se que a recente tendência de aumento dos subsídios federais diminua, como parte de um esforço para tratar do déficit e da dívida federais.

Transferências para governos locais

Os três tipos gerais de concessões federais para governos estaduais e locais são subvenções categóricas (a serem usadas para propósitos pré-definidos), concessões em bloco (para programas de ajuda específicos) e divisão geral da receita. Os governos estaduais e locais podem ter mais ou menos poder discricionário sobre as concessões federais vinculadas (a Concessão em Bloco de Desenvolvimento Comunitário é a maior), e devem cumprir os padrões e monitoramento federais². Os quatro tipos de subvenções categóricas são: para projetos, de fórmula, de fórmula-projeto e de reembolso em período aberto³.

- As **subvenções categóricas para projetos** são concedidas em uma base competitiva por meio de um processo de inscrição especificado pela agência federal que concede o subsídio.
- As **subvenções categóricas de fórmula** são alocadas entre os destinatários de acordo com fatores especificados na legislação ou regulamentos administrativos específicos (por exemplo, população, renda familiar média, renda per capita, pobreza e número de milhas percorridas).
- As **subvenções categóricas de projeto-fórmula** usam uma mistura de modos de alocação de fundos, normalmente envolvendo duas fases: primeiro, uma fórmula é usada para distribuir o financiamento entre os estados e, em seguida, faz-se um processo de inscrição especificado por cada estado para alocar os fundos disponíveis em uma base competitiva entre os governos locais ou outros candidatos elegíveis.
- As **subvenções categóricas ilimitadas por reembolso**, semelhantes às subvenções categóricas por fórmula, fornecem um reembolso de uma proporção dos custos do programa de recebedores, eliminando a competição entre os destinatários, bem como a necessidade de uma fórmula de alocação

²Advisory commission on intergovernmental relations. Categorical Grants - Their Role and Design. Washington, DC, 1977

³<https://encyclopedia.federalism.org/index.php/Categorical_Grants>

Sob subvenções de reembolso ilimitado, o governo federal concorda em reembolsar uma certa porcentagem dos custos do programa estadual e local para uma determinada atividade ou conjunto de atividades. Consequentemente, o valor total da subvenção federal é ilimitada e depende do valor dos gastos incorridos pelas jurisdições estaduais e locais - quanto mais um estado gasta, maior será o subsídio federal. O Medicaid é um exemplo de subvenções de reembolso ilimitado, já que a transferência estadual é determinada por sua taxa de reembolso federal (que varia de um mínimo de 50 por cento em vários estados a um máximo de 77 por cento no Mississippi) e o valor dos gastos de um estado para serviços elegíveis do Medicaid.

Hoje, existem cerca de 600 programas e as subvenções categóricas respondem por cerca de 95% dos programas e mais de 80% do total de despesas com essas transferências (DILGER, 2015). O fato mais importante sobre as subvenções categóricas é sua extensa variabilidade que permite que as decisões tomadas em relação aos principais elementos do desenho de um programa de subvenções categóricas sejam políticas públicas necessárias ao governo local, o que reflete o equilíbrio relativo de poder e influência entre os governos federal, estadual e local.

No nível de governo local, 85% das transferências para os governos locais vêm dos governos estaduais e, cada vez mais, do governo federal (15% das concessões). Uma parte das transferências estaduais vem indiretamente do governo federal na forma de subsídios de repasse, "sub-outorgados" aos governos locais para a execução de programas de subsídios específicos. As transferências estaduais para as autoridades locais variam de estado para estado. Na maioria dos casos, eles são reservados, embora alguns estados forneçam concessões de uso geral e tenham sistemas de equalização, por meio de fórmulas baseadas em fatores como população, capacidade tributária e necessidade fiscal. Eles se dedicam, em particular, a mitigar as disparidades de impostos sobre a propriedade entre os governos locais.

2.1.3 Austrália

Perfil político do país

A Austrália é uma monarquia constitucional e uma federação de seis estados e dois territórios autônomos. Sua Constituição, "The Commonwealth of Australia Constitution Act" (ou Lei da Constituição da Nação da Austrália de 1900, entrou em vigor em 1901. O sistema federal australiano passou por uma centralização significativa desde seu estabelecimento, mas a estrutura da federação permanece estável e os estados continuam sendo componentes essenciais do processo político australiano.

O Parlamento da Nação (aqui da tradução livre de "Commonwealth") compreende uma Câmara Superior (Senado) e uma Câmara Inferior (Câmara dos Representantes), com poderes semelhantes. A Câmara dos Representantes tem 150 membros eleitos para mandatos de três anos sob um sistema de voto preferencial. O Senado é composto por 76 senadores, 12 de cada um dos seis estados e dois de cada um dos dois territórios do continente. Os senadores estaduais são eleitos para mandatos de seis anos por meio de um sistema de representação proporcional, e os senadores territoriais por três anos, concomitantemente às eleições para a Câmara dos Deputados. A Austrália continua como membro da

Comunidade Britânica de Nacionais e, portanto, o Chefe de Estado é Sua Majestade a Rainha Elizabeth II, representada por um Governador Geral nomeado por cinco anos, que nomeia um Primeiro-Ministro como chefe do ramo executivo.

O sistema federal da Austrália está na Constituição da Nação. Cada estado tem sua própria constituição, e seu próprio parlamento, com uma estrutura semelhante à do parlamento federal, compreendendo uma câmara baixa e outra alta com representantes eleitos diretamente. Os governos estaduais são chefiados por um premier, em geral o líder do partido na câmara baixa do parlamento estadual, nomeado como tal por um governador, ele mesmo nomeado pela rainha.

Apesar de vários referendos fracassados ou abandonados (1974, 1988 e 2013), os governos locais não são explicitamente reconhecidos pela Constituição na Austrália. Eles não têm relações diretas com as autoridades federais, mas dependem diretamente dos governos estaduais, que possuem sua própria Lei do Governo Local e são regidos por legislação estadual. Consequentemente, o status, os nomes (cidades, condados, conselhos municipais, distritos, vilas, etc.), funções e responsabilidades dos governos locais diferem de estado para estado. Os governos locais são chefiados por conselhos municipais ou conselhos do condado, chefiados por prefeitos do condado, e cujos membros variam de 4 a 15. As eleições locais variam de estado para estado, desde eleições diretas até indiretas para prefeitos. As eleições estaduais e locais são realizadas por órgãos eleitorais estaduais.

O Conselho da Federação foi criado em 2006 para facilitar a cooperação horizontal entre os estados e atuar como representante dos estados e territórios. Embora o governo local não tenha relações independentes com o governo federal, seus interesses são representados por vários grupos, incluindo o Conselho de Governos Australianos e a Associação de Governo Local da Austrália. Além disso, o Conselho de Relações Financeiras Federais é composto pelos Tesoureiros da Comunidade e dos Estados. O Conselho de Governos Australianos (COAG) é um fórum estratégico, consultivo e cooperativo de tomada de decisões, cujos membros incluem o Primeiro Ministro e Chefes de Governo de Estado, bem como o Presidente da Associação do Governo Local Australiano. Desde sua fundação em 1992, tem se dedicado a facilitar mandatos amplos de cooperação política entre estados e territórios federais em vários setores.

Transferências e Subvenções

As transferências e subsídios são a principal fonte de financiamento para os governos subnacionais (45%), mas especialmente para estados e territórios. Eles representavam cerca de 48% das receitas do estado, em comparação com 29% das receitas locais, em média.

O sistema de transferências intergovernamentais dos governos federais para estados e territórios foi revisado e alterado em 2008 para ser mais flexível. Baseia-se em dois tipos de transferências: transferências para projetos ou setores específicos (National Specific Purpose Payments-SPPs), National Partnership Payments-NPPs); e transferências para "assistência geral às receitas", que inclui principalmente o Imposto sobre Bens e Serviços (GST), a ser utilizado pelos estados para qualquer fim.

Especificamente, os pagamentos para fins específicos nacionais (National Specific Purpose Payments-SPPs) são pagamentos anuais do governo federal a estados e territórios feitos de acordo com a Parte 3 da Lei Federal de Relações Financeiras (Federal Financial Relations – FFR) para serem gastos nos principais setores de prestação de serviços (por exemplo, saúde, escolas, habilidades e treinamento, serviços para deficientes e moradias populares).

Já os pagamentos de parceria nacional (National Partnership Payments-NPPs) são transferências da Nação Australiana a estados e territórios feitos de acordo com a Parte 4 da Lei Federal de Relações Financeiras feitos para apoiar projetos, facilitar grandes reformas e recompensar jurisdições que realizam mudanças de políticas públicas nacionalmente significativas. Esses pagamentos são facilitados pelos seguintes tipos de acordos:

- **Acordos Nacionais**, que definem os objetivos, resultados, produtos e marcos de referência de desempenho mutuamente acordados ou marcos relacionados com a entrega de projetos específicos, melhorias na prestação de serviços ou reforma
- **Acordos de Projeto**, que são uma forma mais simples de Parceria Nacional, usados para projetos de baixo valor e / ou baixo risco e
- **Planos de Implementação**, que são documentos subsidiários de alguns acordos de Parceria Nacional que descrevem como uma jurisdição individual pretende alcançar os resultados e produtos especificados na Parceria Nacional abrangente.

Em março de 2010, o Conselho Ministerial de Relações Financeiras Federais divulgou uma Circular de Finanças Federais nº 2010/01 ⁴ sobre o desenvolvimento de Parcerias Nacionais. Esta circular inclui as seguintes referências: No caso de transferências, e de outra forma aplicável, os benchmarks de desempenho devem ser acordados com o respectivo “coletor de dados”. Para ajudar na consideração do tratamento apropriado de Parcerias Nacionais acabadas, as datas de revisões da Parceria Nacional devem ser incorporadas no acordo. A revisão deve ser programada para reportar no máximo 12 meses antes da data de expiração do acordo e sempre que possível, as revisões devem ser conduzidas independentemente ou em conjunto pelas partes do acordo. Essas revisões também devem ser conduzidas de forma consistente com o Conselho de Reforma do COAG no monitoramento do ritmo da reforma - por exemplo, os revisores devem consultar o Conselho, a Comissão de Produtividade e o Secretariado do Comitê Diretor para a Revisão da Prestação de Serviços Governamentais.

O sistema de equalização é baseado em concessões verticais assimétricas compostas por transferências de Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) (ou seja, Imposto sobre Mercadorias e Serviços - GST) calculado de forma per capita. A alocação é feita por meio da Commonwealth Grants Commission (CGC) (ou Comissão de Transferências da Nação), um órgão consultivo independente criado em 1933. Outras transferências do governo federal para estados e territórios incluem um Fundo Nacional de Reforma da Saúde e pagamentos de Parceria Nacional, como incentivos para a entrega

⁴https://webarchive.nla.gov.au/awa/20120316185516/http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/circular_2010_01.

de produtos ou projetos específicos e para recompensar estados e territórios que realizam reformas nacionalmente significativas. A estrutura e o valor da transferência da Comunidade, dos estados e territórios devem ser revisados periodicamente, e pelo menos a cada cinco anos.

Em 28 de agosto de 2020, o Conselho de Relações Financeiras Federais (CFFR) estabeleceu a nova estrutura dos Acordos de Financiamento da Federação (FFAs)⁵. Assim, de acordo com o Acordo Intergovernamental sobre Relações Financeiras Federais, os pagamentos aos Estados passaram a ser facilitados por meio de cronogramas aos FFAs. As programações estão relacionadas a um dos cinco setores: Moradia Acessível, Serviços Comunitários e Outros; Educação e Habilidades de Trabalho; Meio Ambiente; Saúde; e Infraestrutura.

Transferências para governos locais

A principal transferência federal para os governos locais são os Subsídios de Assistência Financeira do Governo Local Federal (FAGs), que incluem um componente para estradas locais e um componente de uso geral. Os FAGs são pagos aos governos estaduais em uma base per capita, para distribuição ao governo local por meio de comissões de subvenções estaduais, com base na capacidade de arrecadação de receitas e despesas dos conselhos locais.

Outras transferências para governos locais incluem programas de subsídios direcionados para infraestrutura, capacitação, etc (Bennett e Webb, 2008). Os programas de financiamento dos entes subnacionais incluem principalmente financiamento para recuperação de estradas, transporte público e projetos de metrô. O governo local também recebe concessões e subsídios de governos estaduais ou territoriais. No nível subnacional, não existe um sistema nacional de equalização fiscal horizontal, mas esquemas estaduais que podem assumir a forma de Fundos de Resiliência a Desastres e financiamento para apoiar conselhos indígenas e suas comunidades.

2.1.4 Alemanha

Perfil político do país

A Alemanha é uma república parlamentar federativa com um governo federal e 16 governos estaduais (Länder). Sua constituição foi adotada em 8 de maio de 1949 e revisada em 1990 com o Tratado de Unificação. A Legislação Básica da República Federal da Alemanha (Grundgesetz) foi posteriormente alterada, em 2006 e 2009. Estas duas reformas do federalismo (Föderalismusreform I e II) visavam melhorar as atribuições de responsabilidades (2006) e finanças intergovernamentais (2009) entre nos níveis federal e estadual. As relações intergovernamentais são baseadas em um princípio constitucional (Bundestreue). A relação federação-Länder é baseada no princípio do federalismo cooperativo e subordinação à federação.

A nível federal, o Poder Executivo é composto por um Presidente Federal como chefe de estado e pelo Chanceler Federal, como chefe de governo. O poder legislativo é composto por dois órgãos

⁵<https://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/default.aspx>

colegiados: o Bundestag e o Bundesrat. Este último reflete a estrutura federal da Alemanha, pois é composta por 69 representantes dos governos dos Länder, e a alocação dos assentos depende da população de cada Land. No nível subnacional, a Alemanha tem um sistema de governo subnacional de três níveis composto por estados, distritos e municípios.

De acordo com o preâmbulo da Lei Básica, os estados são as unidades políticas básicas em nível subnacional. Assim, possuem constituição própria, que deve obedecer aos princípios da Lei Básica, bem como órgãos legislativos, executivos e judiciais autônomos. Cada Land tem um parlamento (Landtag), eleito por sufrágio universal direto para um mandato de quatro anos. Este órgão legislativo elege o ministro-presidente da região, que preside o governo. O sistema difere nas cidades-estados de Berlim, Bremen e Hamburgo.

Transferências e Subvenções

O Artigo 107 da Constituição descreve o Princípio segundo o qual todos os alemães em toda a Federação devem estar em pé de igualdade no que diz respeito às condições de vida. Também aborda a equalização através da Lei de Equalização Fiscal (Finanzausgleichsgesetz). Os arranjos são complexos e envolvem mecanismos verticais e horizontais, equalizando principalmente as receitas (apenas pequenos ajustes para necessidades de despesas com base na dispersão da população, por exemplo). Ao nível dos Länder, existem atualmente três categorias principais de subvenções e mecanismos de equalização:

- **Equalização vertical do nível federal para o nível regional** para corrigir desequilíbrios fiscais verticais, por meio da divisão do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) entre os Länder de acordo com fórmulas de redistribuição.
- **Equalização horizontal entre os Länder** com o objetivo de garantir que os serviços públicos de qualidade sejam prestados em todas as regiões. Este é um mecanismo para equalizar as capacidades fiscais dos Länder, financiado através de uma reserva de receitas interestadual para a qual os Länder mais ricos pagam e da qual os Länder com capacidade fiscal inferior à média retiram, de acordo com uma fórmula. A capacidade fiscal refere-se à receita fiscal per capita dos Länder e dos municípios.
- **Equalização vertical por meio de pagamentos de transferência adicionais** para complementar a equalização fiscal para os estados mais pobres, principalmente da antiga Alemanha Oriental. Desde 2019, os Länder da antiga Alemanha Oriental e Berlim deixaram de receber “bolsas complementares para necessidades especiais” para compensar a falta de infraestrutura e estrutura municipal (Pacto de Solidariedade II).

Subsídios específicos fluem do governo federal para os Länder para projetos sob a categoria de "tarefas conjuntas", para reembolso dos Länder por despesas federais obrigatórias e para projetos específicos relacionados à criação de uniformidade de condições de vida. Esses pagamentos são

efetuados em conformidade com os artigos 91.º-A (Watts e Hobson, 2000.)⁶ e 104.º-A.

Existem, no entanto, limites legais sobre o poder do governo federal de gastar em áreas de jurisdição do Land. Em primeiro lugar, os projetos específicos a serem realizados sob a disposição de "tarefas conjuntas" devem ser definidos em detalhes na lei federal. Essa legislação deve obter o consentimento da maioria dos votos no Bundesrat. Em segundo lugar, quaisquer pagamentos de transferência autorizados nos termos do Artigo 104a também requerem o consentimento do Bundesrat.

Além disso, para algumas categorias de projetos cofinanciados, o Bundesrat tem direito de veto apenas se um quarto ou mais dos custos, excluindo os custos administrativos, forem suportados pelos Länder (artigo 104.º-A, n.º 3). No geral, o resultado líquido é que a responsabilidade diminui, à medida que os Länder 'pagam a conta' por algumas iniciativas ordenadas pelo governo federal.

Transferências para governos locais

Os municípios recebem transferências de seus respectivos Land, que representam uma fonte significativa de receita e compreendem subvenções gerais, de remuneração, de investimento e subvenções específicas. O princípio da equalização municipal também está consagrado na Constituição e cabe a cada Land definir e implementar o seu próprio mecanismo de equalização. No geral, as concessões atuais representaram 88% do total de concessões e subsídios, sendo os 12% restantes concessões de capital.

Todos os estados alemães se envolvem em um sistema de transferências fiscais estaduais para municípios. Embora parte dessas transferências verticais sejam pagas como subvenções com contrapartida, a maior parte das subvenções é incondicional, pois os governos destinatários podem decidir da forma independente sobre seu uso. No entanto, a distribuição desses recursos ocorre por meio de sistemas de equalização fiscal nos estados. Esses sistemas determinam as doações com base em indicadores de capacidade fiscal e necessidade fiscal do município. Este último é basicamente

⁶Artigo 91a é prefaciado da seguinte forma: (1) Nas seguintes áreas, a Federação deverá participar no cumprimento das responsabilidades dos Länder, desde que tais responsabilidades sejam importantes para a sociedade como um todo e que a participação federal seja necessária para a melhoria das condições de vida (tarefas conjuntas). Os itens listados são: 1. extensão e construção de instituições de ensino superior incluindo clínicas universitárias; 2. melhoria das estruturas econômicas regionais; 3. melhoria da estrutura fundiária e da preservação do litoral. Essas tarefas conjuntas são constitucionalmente obrigatórias, envolvendo planejamento e tomada de decisões conjuntas, bem como divisão de responsabilidades e financiamento. Os subsídios são direcionados à correção de disparidades regionais, motivos de estabilização e promoção do crescimento econômico. 37 O artigo 91a continua: (2) As responsabilidades conjuntas serão definidas em detalhes por uma lei federal que exige o consentimento do Conselho Federal. Esta lei deve incluir os princípios gerais que regem o desempenho de tais tarefas. (3) A lei ... estabelecerá o procedimento e as instituições necessárias para o planejamento geral conjunto. A inclusão de um projeto no plano geral requer a anuência do Land em cujo território o projeto será executado. Finalmente, o Artigo 91a tem linguagem que especifica a divisão de custos em áreas de responsabilidade conjunta: (4) Nos casos aos quais se aplicam os subparágrafos 1 e 2 do parágrafo (1) deste Artigo, a Federação financiará a metade das despesas de cada Land. Nos casos aos quais se aplica o parágrafo 3 do parágrafo (1) deste Artigo, a Federação deverá financiar pelo menos a metade das despesas; e a proporção será a mesma para todos os Länder. Os detalhes serão regulamentados por lei. A provisão de fundos estará sujeita a apropriação nos orçamentos da Federação e dos Länder. (5) A pedido, o Governo Federal e o Conselho Federal serão informados sobre a execução das responsabilidades conjuntas. O Artigo 91b refere-se à cooperação entre o governo federal e os estados em educação e pesquisa: Conforme acordos, a Federação e os Länder podem cooperar no planejamento educacional e na promoção de instituições e projetos de pesquisa de importância suprarregional. O rateio dos custos será regulado no respectivo contrato.

o orçamento concedido por residente; o primeiro é uma medida da receita tributária em alíquotas padronizadas. Se uma jurisdição exibir uma capacidade fiscal acima da necessidade fiscal, ela não receberá concessões de equalização e, em alguns ambientes, pode até ser um contribuinte líquido para o sistema de equalização fiscal. Se sua capacidade ficar aquém da necessidade fiscal, no entanto, a jurisdição será destinatária de subvenções de tal forma que compensem parcialmente a lacuna entre a necessidade fiscal e a capacidade fiscal (Buettner e Holm-Hadulla, 2008).

Ademais, um programa de transferência discricionário notável são as transferências de apoio ao orçamento (*Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke*). Embora os municípios tenham que solicitar essas transferências, o governo estadual decide discricionariamente se as concederá. O volume agregado de recursos deste programa é menor do que das outras transferências mencionadas mas sua relativa pouca importância implica que ele pode ser mais fácil e persistentemente manipulado pelo governo estadual e mais livremente usado pelos municípios receptores (Baskaran e Hessami, 2017).

Também existem mecanismos estabelecidos para subvenções específicas dos níveis estaduais de governo para infraestrutura local e renovação urbana. Por exemplo, de acordo com a Lei de Finanças de Transporte Municipal, as autoridades locais recebem até 75% de apoio para infraestrutura de transporte. O Programa de Desenvolvimento Urbano, um programa conjunto federal-estadual existente desde 1971, apoia os municípios na implementação de projetos de renovação urbana.

No nível local, ainda não há transferência federal direta aos governos locais, mas existem medidas relacionadas a uma assistência financeira federal para um fundo municipal de investimento, na intenção de aumentar o nível de gastos com investimento de municípios financeiramente fracos (<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/investment-strategy.html>). No âmbito da revisão das suas relações fiscais, o Governo Federal e os Länder acordaram em outubro de 2016 que, através da alteração da Lei Básica, o Governo Federal poderá apoiar financeiramente os municípios com fragilidade financeira para investimentos em escolas e escolas vocacionais. Além disso, uma reforma do sistema de equalização ainda deve ser introduzida. Ela abolirá as transferências explícitas de equalização entre os Länder e aumentará o papel do nível federal. Os Länder receberão uma parcela maior da receita do IVA e mais compensação por meio de transferências verticais do governo federal, contribuindo assim para uma maior equalização fiscal.

2.1.5 Bélgica

Perfil político do país

A Constituição de 1831 estabeleceu a Bélgica como uma monarquia parlamentar unitária. No entanto, um processo de federalização teve início na década de 1970 para melhor levar em consideração as diferenças linguísticas, culturais e socioeconômicas, em particular entre as regiões de Flandres e Valônia. Seis reformas constitucionais ocorreram em 1970, 1980, 1988-89, 1993, 2001 (Revisão da Lei Especial da Constituição e Acordo de Lambertmont) e a última em 2011, que está em vigor desde 2012-14.

A estrutura de governo federal do país evoluiu de forma gradual, mas significativa, nas últimas décadas em direção a uma maior devolução do poder de decisão às seis entidades federadas, compostas por três regiões (Região Flamengo, Região da Valônia e Região de Bruxelas-Capital) e três comunidades (a comunidade flamenga, a comunidade francesa e a comunidade germanófono). A característica determinante de uma região é sua área geográfica, enquanto a de uma comunidade é sua cultura e idioma.

Na esfera federal, o poder legislativo é exercido pelo Parlamento Federal, composto por duas assembleias: a Câmara dos Representantes e o Senado. Após a 6ª reforma do estado belga, os membros do Senado, a câmara alta que funciona como uma câmara das comunidades e regiões, são designados pelos entes federados (50/60) ou cooptados (10/60), e não mais eleito (Art. 67 da Constituição). Os senadores não têm poderes de veto sobre a legislação federal.

A nível estadual, existem cinco legislaturas, todas eleitas para um mandato de 5 anos e cinco governos, eleitos pelo Parlamento, que por sua vez elege um presidente: o Parlamento Flamengo e o Governo (que representam tanto a região da Flandres como a dos Flamengos comunidade que foram imediatamente combinados numa entidade federada flamenga desde a sua criação), o Parlamento e Governo da Valônia, o Parlamento e Governo da Comunidade Francesa, o Parlamento e Governo da Região de Bruxelas e o Parlamento e Governo da Comunidade de língua alemã.

A nível local, as províncias e os municípios são regidos pela legislação regional desde a federalização do país. A sua organização, responsabilidades e finanças variam de região para região, de acordo com decretos regionais (regiões flamenga e valã) e ordenanças na região de Bruxelas-Capital (para municípios).

O federalismo belga limita severamente a possibilidade de os governos interferirem nas áreas de competência uns dos outros. No entanto, existem mecanismos de coordenação intergovernamental. Uma Comissão de Concertação, que integra o Primeiro-ministro, os ministros presidentes dos entes federados e os ministros das finanças dos entes federados e federados, desempenha um papel decisório e formaliza a distribuição dos esforços orçamentais nas diferentes esferas de governo. Os governos locais (municípios, províncias) são representados por suas associações em suas respectivas regiões (também existe uma associação nacional "unida") e participam de comitês no nível federal, embora nenhum mecanismo formal de consulta esteja em vigor. Eles são mais ativos no nível regional.

A 6ª reforma do Estado de 2014 foi uma grande reforma que transferiu responsabilidades adicionais para as regiões nas áreas das políticas de mercado de trabalho, mobilidade e justiça e para as comunidades nas áreas do abono de família, cuidados prolongados e cuidados de saúde. A reforma também aumentou os recursos fiscais de origem própria das regiões.

Flandres e Valônia também estão engajados nas reformas do governo local que diminuíram as responsabilidades e o poder de tributação no nível provincial e aumentaram a autonomia, o âmbito de ação e as receitas dos municípios.

Transferências e Subvenções

O sistema de descentralização da Bélgica é caracterizado por fortes desequilíbrios fiscais, com um alto nível de descentralização das despesas em comparação com uma distribuição mais centralizada das receitas. Esse desequilíbrio persiste apesar da 6ª reforma do Estado. Subvenções e subsídios representaram quase 57% das receitas do SNG, e ainda mais para o nível estadual. A existência de mecanismo de equalização do governo federal para entidades federadas, denominado “Intervenção Nacional de Solidariedade” (holandês: Nationale Solidariteitsbijdrage (NSB); Francês: A Intervention de solidarité nationale (ISN)) mantém-se em vigor, com o sistema de equalização sendo efetuado ao nível das regiões com base na cobrança de IRPF e no desemprego.

Transferências para governos locais

Os governos locais recebem fundos e alocações específicas do governo regional, tanto direcionados quanto subvenções gerais, totalizando quase 49% de sua receita total em 2016. Os Fundos Municipais e Provinciais, que são administrados pelas regiões desde 1989, são os mais importantes. O Artigo 9 da constituição belga dispõe sobre Recursos financeiros: “Na medida do possível, as subvenções a autarquias locais não devem ser reservadas para o financiamento de projetos específicos. A concessão de subsídios não deve remover a liberdade básica das autoridades locais de exercer a discricção política dentro de sua própria jurisdição”

Assim, cada estado (ou Região) (e - desde 2005 - a comunidade germanófono, que se tornou autoridade supervisora para os nove municípios de língua alemã em 2005) aplica sua própria taxa de crescimento ao seu fundo municipal e distribui seus recursos entre os municípios de acordo com suas próprias regras. Essas transferências incluem mecanismos de equalização financeira e portanto, os recursos dos Fundos Municipais são alocados aos municípios de acordo com algumas de suas características específicas, levando em consideração a centralidade, as variáveis demográficas e os fatores socioeconômicos.

Em cada região, os fundos são alocados na proporção inversa da capacidade fiscal dos residentes do município em termos de centésimos adicionais sobre IRPF e imposto sobre a propriedade. Os municípios podem utilizar gratuitamente os recursos que recebem do Fundo Municipal (Coppens et al. 2018).

No que diz respeito a essas subvenções, a Região da Valônia introduziu um novo procedimento para tornar sua concessão mais objetiva: um direito de saque para despesas de capital em obras públicas subsidiadas, como estradas, drenagem, iluminação pública e edifícios públicos. Os municípios passam a receber uma renda individual da Região, calculada com base em critérios pré-estabelecidos, com a qual podem recorrer a este tipo de investimento. No entanto, deve-se notar que esta opção está atualmente limitada aos municípios e exclui as províncias.

Na Região Flamengo, várias das subvenções foram transferidas para o fundo geral nos últimos anos, a partir de um decreto que regulamenta o planejamento periódico e as obrigações de apresentação

de relatórios (Planlastendecreet). Estas subvenções passam a ser do Fundo Municipal, mas não são ajustadas ao ritmo de crescimento previsto no decreto e são atribuídas automaticamente às autarquias locais. O Fundo das Cidades também foi incorporado ao Fundo Municipal, a fim de limitar as despesas administrativas das cidades.

Além disso, na Região de Bruxelas-Capital, foi decidido incorporar uma série de alocações específicas na alocação geral como parte da recente reforma do Fundo Municipal. E, além do Fundo Municipal, vilas e cidades recebem dinheiro adicional do Fundo de Cidades (Stedenfonds / Fonds des villes) e um grande número de comunidades rurais devem receber parte do orçamento do Fundo Rural Flamengo (Vlaams Plattelandsfonds / Fonds rural flamande), cujo objetivo é financiar projetos que incidam em políticas específicas para a sua situação rural ou municipal. Também na Região de Bruxelas-Capital foi decidido em 2017 reformar o Fundo Municipal, incorporando três dotações específicas na dotação geral. Ademais, existem recursos específicos para projetos particulares ou projetos específicos da cidade (política urbana, projetos de prevenção e segurança, realização de cimeiras europeias, etc.) (Hammar e Wutrich-Pelloli, 2014).

Portanto, percebe-se que fundos com destinações específicas (que incluem subsídios de operação para cobrir responsabilidades de gastos correntes e de capital) estão apresentando uma tendência de serem incorporados aos fundos municipais gerais.

Tabela 2.1: Práticas de transferências intergovernamentais, Pares aspiracionais

| País | Entre Governo Central e Entes Subnacionais | | | | Legislação |
|------------------|---|---|--|---|---|
| | Para Estados/Províncias | | Para o Governo Local | | |
| | Condicionado | Não condicionado | Condicionado | Não condicionado | |
| Canadá | - Canda Health Transfer (CHT) - Canada Social Transfer (CST) - Para fins específicos | - Transferências de Equalização | - Subvenções vinculadas (ex: Fundo de Imposto sobre Gás - GTF) - Subvenções categóricas | - | Lei de acordos fiscais federais-provinciais de 1985 |
| EUA | - Subvenções categóricas (Programa de Seguro Saúde Infantil (CHIP - Medicaid)) - Concessões em bloco | - Divisão geral de receitas | - (Programa de Seguro Saúde Infantil (CHIP - Medicaid)) - Concessões em bloco | - Divisão geral de receitas | Lei de Subvenções Federais e Acordos Cooperativos de 1977 |
| Austrália | - Transferências para projetos ou setores específicos (National Specific Purpose Payments-SPPs) - Parcerias Nacionais (National Partnership Payments-NPPs) | - Divisão geral de receitas | - Subsídios de Assistência Financeira do Governo Local Federal (FAGs) | - Subsídios de Assistência Financeira do Governo Local Federal (FAGs) | Partes 3 e 4 da Lei Federal de Relações Financeiras (Federal Financial Relations – FFR) |
| Alemanha | - Transferências para projetos ou setores específicos sob a categoria de "tarefas conjuntas" | - Divisão geral de receitas do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) | - Não há | - Não há | Artigos 91.º-A e 104.º-A e 107 da Constituição Alemã |
| Bélgica | - Fundos para cobrir despesas correntes e de capital | - Fundo de Intervenção Nacional Solidária | - Não foram encontradas informações | - Não foram encontradas informações | Artigo 9 da Constituição Belga |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2.2: Práticas de transferências intergovernamentais subnacionais, Pares aspiracionais

| País | Entre Entes Subnacionais | | |
|------------------|--------------------------|------------------|------------|
| | Vertical | | Horizontal |
| | Condicionado | Não Condicionado | |
| Canadá | Sim | Sim | Sim |
| EUA | Sim | Sim | Sim |
| Austrália | Sim | Sim | Não |
| Alemanha | Sim | Sim | Sim |
| Bélgica | Sim | Sim | Sim |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2.3: Características de transferências intergovernamentais, Pares aspiracionais

| País | Equalização | Instrumento para Implementação de políticas públicas | Presença de contrapartida financeira | Transparência | Interferência política |
|------------------|--------------------------|--|---|---|----------------------------------|
| Canadá | Governo Local | Canada Social Transfer e Subvenções vinculadas | Sim | Relatórios, auditorias e avaliações | Não foram encontradas evidências |
| EUA | Não há | Subvenções categóricas | Sim | Dispositivos diversos | Não foram encontradas evidências |
| Austrália | Não há | Acordos Nacionais | Sim | Acompanhamento de dados relevantes | Não foram encontradas evidências |
| Alemanha | Estadual e Governo Local | Subvenções para projetos de funções delegadas do Governo Central | Sim | Lei, que explicita dispositivos de acompanhamento | Não foram encontradas evidências |
| Bélgica | Estadual e Governo Local | Fundos municipais com dotações específicas | Não | Relatórios e algum acompanhamento | Possível |

Fonte: *Elaboração própria*



3. Pares Estruturais

3.1 Apresentação

Neste capítulo exploramos as características relacionadas ao perfil político, transferências e subvenções, e transferências para governos locais de países considerados pares *Estruturais* do Brasil por compartilharem características e desafios semelhantes aos brasileiros, são eles: México, Índia, Indonésia e Rússia.. Ao final do capítulo os principais pontos foram sintetizados em formato tabular.

3.1.1 México

Perfil político do país

O México, oficialmente “Estados Unidos Mexicanos”, é uma república democrática representativa presidencial federalista, com um sistema multipartidário, composta por 32 estados federais. A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, aprovada em 1917 e revisada várias vezes, define o sistema federal.

Na esfera federal, o chefe do Executivo é o Presidente da República, eleito diretamente para um mandato de seis anos, que é chefe de estado e de governo. O parlamento bicameral, o Congresso da União, é composto por uma câmara alta, o Senado (Cámara de Senadores), e uma câmara baixa, a Câmara dos Deputados (Cámara de Diputados), com 500 membros eleitos para um mandato de três anos. Os governos estaduais são representados no Senado. Dois senadores para cada um dos 32 estados são eleitos segundo o princípio da maioria relativa e um senador para cada um dos 32 estados é eleito segundo o princípio da primeira minoria. Os 128 senadores têm mandatos de seis anos, concomitantemente com o mandato do Presidente do México.

No nível estadual, o país é dividido em 32 estados, cada um deles composto por municípios. Os Estados são definidos na Constituição como livres, soberanos, autônomos e independentes uns dos outros. Cada estado tem sua própria constituição e pode promulgar suas próprias leis, desde que não contradigam a constituição nacional. Eles também têm seu próprio poder judiciário, bem como códigos civis e penais. A divisão de poderes nos estados é semelhante à do nível nacional, mas com uma legislatura unicameral, ou seja, o Congresso estadual (Congreso del Estado) que é composto por deputados eleitos por sufrágio universal para um mandato de três anos. O governador do estado ou governadores (exceto a Cidade do México, que tem um chefe de governo) é eleito diretamente por sufrágio universal para um único mandato de seis anos como chefe do ramo executivo.

No nível local, a autonomia municipal é reconhecida pelas reformas constitucionais de 1983 e

1993. Ela agora está consagrada no Artigo 115 da Constituição Federal, bem como nas constituições e legislação de cada estado. Em particular, disposições detalhadas relativas à organização política interna, poderes e responsabilidades municipais, cooperação intermunicipal e finanças locais estão incluídas no artigo 115 da Constituição. Essas disposições são então detalhadas por cada constituição estadual a que os municípios pertencem. Cada município é chefiado por um prefeito (presidente municipal) eleito por sufrágio universal direto, com o apoio do conselho municipal (ayuntamientos). A câmara municipal é constituída por um cabildo (presidente) com um ‘síndico’ e vários ‘regidores’. Os conselheiros são eleitos a cada três anos, enquanto o mandato do prefeito pode variar entre os estados.

A coordenação vertical é assegurada pelo Parlamento, em particular através do papel do Senado. No entanto, o Senado tem poderes limitados: seu consentimento não é necessário para a aprovação de leis federais e não pode vetar leis federais. Além disso, não têm o mesmo poder nas discussões orçamentárias: as receitas são aprovadas pelas duas câmaras, enquanto as despesas são aprovadas apenas pela Câmara dos Deputados. Existem alguns outros mecanismos de coordenação vertical. O Instituto Nacional de Federalismo e Desenvolvimento Municipal (INAFED), vinculado ao Ministério do Interior (Secretaría de Gobernación, SEGOB), visa coordenar as ações dos três níveis de governo para a formulação e implementação de políticas públicas e programas de fortalecimento das relações intergovernamentais, e contribuir para o desenvolvimento de estados e municípios. Oferece assessoria técnica aos governos locais, capacita funcionários públicos locais e serve como fonte de informações sobre finanças municipais. Existem também inúmeros conselhos setoriais impostos por leis setoriais (saúde, educação, esporte, etc.) envolvendo representantes da federação e dos estados.

A coordenação horizontal entre os estados ocorre por meio da Conferência Nacional de Governadores (Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO). Esse fórum de governadores é responsável por definir uma agenda comum, fomentar o diálogo e fortalecer o pacto federal. A nível local, a Conferência Nacional de Municípios do México (Conferencia Nacional de Municipios de México, CONAMM) serve como um fórum nacional para o diálogo entre os municípios e agrupa as três principais associações municipais do país: a Associação Nacional de Prefeitos (Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC); a Federação Nacional de Municípios do México (Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM); e a Associação de Autoridades Locais do México (Asociación de Autoridades Locales de México, AALMAC)

Transferências e Subvenções

No sistema de coordenação fiscal, os estados concordam em ceder parte de seus poderes tributários (sobre renda, consumo, produção e serviços) à federação em troca de contribuições dos fundos federais. Como resultado, os estados e municípios mexicanos dependem fortemente das transferências do governo federal. Portanto, o sistema de transferências intergovernamentais combina transferências de compartilhamento de receita (‘participaciones’) (não vinculadas), uma miríade de transferências vinculadas (‘aportaciones’) e algumas transferências com contrapartida (‘convenios’). Tanto as ‘participaciones’ como ‘aportaciones’ representam cerca de 80% do total das transferências

federais (27% do orçamento federal).

Um projeto de lei de reforma das finanças públicas aprovado em 2007 deu início a uma série de mudanças nas fórmulas de alocação de transferências. De acordo com o regime de subsídios de repartição de receitas, denominado Fundo Geral de Participação (Fondo General de Participaciones - FGP), 20% das receitas fiscais federais devem ser alocadas aos estados como transferências incondicionais com base em diferentes critérios demográficos, fiscais e compensatórios, que são definidos na Lei de Coordenação Fiscal (ramo 28 do Orçamento de Despesas Federais). Os estados são então obrigados a transferir 20% do Fundo aos municípios, para serem redistribuídos de acordo com os critérios locais com considerável discricionariedade.

A segunda maior categoria de transferências é composta pelas ‘aportaciones’ (ramo 33), incluindo recursos destinados ao financiamento da educação básica, serviços de saúde, segurança pública, educação de adultos e vocacional e transferências. As ‘aportaciones’, através do Fundo de Infraestrutura Social, têm uma missão de equalização. No entanto, essas transferências permanecem, muitas vezes, imprevisíveis e não atingem diretamente os governos estaduais, o que pode levar ao aumento das disparidades entre as regiões em termos de qualidade do sistema de saúde. Da mesma forma, dificuldades na arrecadação de impostos no nível federal podem levar a atrasos nas transferências para os governos estaduais e, portanto, à subutilização de recursos. Por fim, os estados também recebem transferências correspondentes de ministérios e agências federais para projetos cofinanciados.

No geral, a maioria das transferências para os estados provém de recursos vinculados (aproximadamente 62% das transferências), o que limita a autonomia dos governos municipais dentro de sua jurisdição. Por fim, as transferências não vinculadas (28%) são altamente voláteis. Quanto ao fato de as transferências não vinculadas poderem sofrer variações devido à situação econômica a nível nacional, o Fundo de Estabilização de Ingresos de las Etidades Federativas (FEIEF) também é utilizado para mitigar tais oscilações e proporcionar receitas adicionais aos entes federados quando os subsídios dos governos federais são reduzidos em tempos de estresse fiscal. Embora a pobreza e a desigualdade permaneçam altas no México em comparação internacional, em particular nos níveis regional e local, não há uma estrutura de equalização explícita ao contrário de outros países federais. A distribuição geral das transferências não é particularmente equalizadora. No entanto, alguns fundos direcionados (por exemplo, o Fundo de Infraestrutura Social) têm uma finalidade de equalização que busca melhorar os serviços nos estados e municípios mais pobres.

Transferências para governos locais

No âmbito local, desde 2007, além da participação de 20% no FGP, os municípios recebem, por meio dos estados, uma parcela adicional da receita federal via Fundo de Amparo Municipal (Fondo de Fomento Municipal). Esse valor é alocado com base na cobrança do imposto municipal sobre imóveis residenciais e das taxas de água. Eles também recebem doações vinculadas e não vinculadas de seu estado. O financiamento do governo federal para áreas metropolitanas é canalizado por meio de um Fundo Metropolitano (Fondo Metropolitano). Os recursos do Fundo não são direcionados e

geralmente são aplicados em investimentos em infraestrutura de transporte, manutenção e ampliação de esgoto e parques etc. Para que o Fundo funcione, é necessário criar um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano que receba os recursos.

Além das ‘participaciones’, ‘aportaciones’ e programas orçamentários mencionados acima, nos quais os recursos são repassados aos entes federativos e municípios para sua execução, as diferentes secretarias e órgãos federais firmam convênios com os governos subnacionais para repasse de recursos adicionais¹. Estes acordos têm características específicas de acordo com o objetivo dos mesmos, incluindo em alguns casos a destinação dos recursos, que podem ser tão gerais como uma função da despesa até tão específicos como uma obra ou ação caracterizada no mesmo acordo. Alguns desses acordos exigem uma coparticipação do estado e / ou município conhecida como ‘pari passu’, que implica um compromisso de gastos para os signatários. Os recursos alocados não obedecem a uma fórmula: são o resultado do processo de lobby de representantes populares para canalizar recursos de diversos programas atribuídos às secretarias e órgãos federais para a realização de ações e obras, com motivações que vão do puramente técnico ao político.

Exemplos de convênios específicos são aqueles firmados para canalizar recursos para a construção e melhoria da infraestrutura do setor educacional do programa orçamentário K009, em sua modalidade de “Projetos de infraestrutura social do setor educacional”, pertencente à filial 11 a cargo do Secretaria de Educação Pública Federal; ou recursos da agência 16 (destinados ao Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais), que são canalizados em regime ‘pari passu’ a um estado que sofreu impacto de fenômeno meteorológico, catalogado no programa orçamentário N001 na sua modalidade “Programa a lidar com desastres naturais”. Embora inicialmente esses dois exemplos sugiram que o objetivo da alocação de recursos deve ser o de reduzir as disparidades em termos de educação ou desenvolvimento econômico em geral, o processo de alocação de gastos não segue essa lógica (PUEBLITA, 2017).

O Executivo federal também aloca recursos extraordinários aos governos subnacionais para reduzir as pressões de gastos imediatos por meio da alocação de recursos de diferentes ramos, por exemplo, aloca recursos do ramo 23 (Salários e Provisões Econômicas) do programa orçamentário R117 Contingências Econômicas, cujo objetivo é atender às questões financeiras de interesse. Com isso, os estados e municípios recebem para sua administração recursos adicionais estipulados nas fórmulas de participação e outorga (e em alguns casos esses recursos são alocados gratuitamente), que variam de ano a ano, correspondendo a um processo de alocação discricionária, gerando possíveis desequilíbrios que mitigam mecanismos eficientes de alocação.

¹<<https://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/Transparencia/ConveniosColaboracion.aspx>>
<<https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/conveniosocal>>

3.1.2 Índia

Perfil político do país

O Governo da União da Índia governa a união de 29 estados e sete Territórios da União (UTs). É uma república federal constitucional democrática (Bharat) com um sistema parlamentar de governo. A constituição de 1950, que possui várias emendas, inclui uma lista de direitos fundamentais e “princípios diretivos” da política estatal e define a estrutura do governo.

A nível nacional, o Presidente é o chefe do Executivo da União e é eleito por sufrágio indireto para um mandato de 5 anos pelos membros eleitos do parlamento e pelos membros eleitos das Assembleias Legislativas dos estados. O primeiro-ministro é nomeado pelo presidente e é o chefe do governo. O Parlamento da República é composto por duas câmaras com o Presidente da Índia atuando como seu chefe. A câmara alta é o Conselho dos Estados (Rajya Sabha) e a câmara baixa é a Casa do Povo (Lok Sabha). O Conselho de Estados é composto por 12 membros indicados pelo Presidente da República e, no máximo, 238 eleitos indiretamente pelos membros dos órgãos legislativos dos entes federados para um mandato de seis anos. O número de membros de um estado depende de sua população. A Casa do Povo consiste de no máximo 545 membros, incluindo dois membros nomeados pelo Presidente da Índia da Comunidade Anglo-Indiana e 543 membros eleitos diretamente pelos cidadãos da Índia por cinco anos com base no sufrágio universal. Os membros da Câmara do Povo representam eleitorados parlamentares em todo o país.

Os estados têm seus próprios poderes legislativo e executivo, refletindo a estrutura do governo federal. Cada estado tem sua própria assembleia legislativa (Vidhan Sabha). O poder executivo pertence ao governador do estado, que atua como representante do presidente da Índia. O governador é assistido e aconselhado por um conselho de ministros liderado por um ministro-chefe, que é o líder da assembleia estadual. Territórios da União são “territórios federais” governados diretamente pelo Governo Central e têm direitos e status especiais. Eles não têm legislatura própria e são administrados por um vice-governador nomeado pelo governo federal e representante do presidente da Índia.

A Parte IX e IXA da Constituição referem-se aos "Órgãos Locais", ou seja, órgãos locais rurais (Panchayats) em áreas rurais e órgãos locais urbanos (municípios ou ULBs) em áreas urbanas. De acordo com os artigos 243g e 243w da Constituição, os estados delegam poderes, autoridade e responsabilidade aos seus “órgãos locais”. Cada estado é livre para desenvolver sua própria legislação local, conhecida como “lei estadual municipal / municipal” para ULBs e “legislação Panchayati Raj” para Panchayats. Portanto, os governos locais costumam variar de um estado para outro em termos de status, poderes, responsabilidades, mecanismos de financiamento, poderes fiscais (como poder de arrecadação de impostos local) e, portanto, grau de descentralização. Alguns estados têm um alto nível de descentralização, enquanto outros retornaram apenas algumas funções e atribuições de gastos para o nível local, limitado à prestação de serviços públicos básicos.

Em 1992, após a 73ª e a 74ª Lei de Emenda Constitucional, os governos municipais receberam reconhecimento legal como a terceira camada de governo (para governos locais em áreas rurais e

urbanas). Essas duas emendas também garantem proteção ao governo local e fornecem uma base para as legislaturas estaduais orientarem os governos estaduais na atribuição de responsabilidades e governança municipal. Eles contribuíram para fortalecer as responsabilidades funcionais no nível municipal.

Nos últimos anos, várias iniciativas foram tomadas a nível nacional para promover o processo de descentralização na Índia. Essas iniciativas contribuíram para fortalecer os governos locais na Índia e visam fornecer aos órgãos urbanos locais autonomia e legitimidade substanciais. Por exemplo, a Missão Nacional de Renovação Urbana Jawaharlal Nehru (JnNURM) é uma iniciativa do governo federal destinada a promover maior eficiência e transparência no funcionamento dos governos locais urbanos. Estabelecido em 2005, este esquema nacional foi projetado para simultaneamente descentralizar energia para os municípios e promover a renovação urbana, melhorando a infraestrutura urbana e expandindo os serviços básicos nas áreas urbanas, incluindo favelas. A ideia era que o fortalecimento do governo municipal é a chave para impulsionar o crescimento urbano e reduzir a pobreza.

O governo está atualmente promovendo um novo paradigma de federalismo que consiste em federalismo cooperativo e competitivo. A ideia é mudar de uma abordagem “top-down”/ de planejamento para uma abordagem “bottom-up” que promova a experimentação, o benchmarking e o compartilhamento de experiências entre os estados. Já existem vários exemplos de acordos de coordenação vertical: o Conselho Inter-Estados (Inter-State Council - ISC); a Instituição Nacional para Transformar a Índia (National Institution for Transforming India, também chamada de NITI Aayog); e a Comissão de Finanças da Índia. O ISC, em particular, é especificado na Constituição como uma plataforma para fortalecer as relações Centro-Estados e Interestaduais. O NITI Aayog, que substituiu a Comissão de Planejamento instituída em 1950, foi estabelecido em 2015 para promover o federalismo cooperativo.

Transferências e Subvenções

Para corrigir desequilíbrios verticais e horizontais, a constituição prevê transferências fiscais estatutárias do centro e dos estados. Existem dois tipos de transferências governamentais: transferências para fins gerais e subvenções para fins específicos. As transferências de fins gerais são alocadas pela Comissão de Finanças para compensar as deficiências fiscais que afetam os estados atrasados, para que possam fornecer níveis comparáveis de serviços públicos a taxas de impostos comparáveis. Eles têm um forte impacto equalizador.

A Décima Quarta Comissão Financeira da Índia (Fourteenth Finance Commission – FFC) recomendou melhorar o sistema de transferências do governo central para os estados, notadamente: 1) reduzindo certas concessões condicionais (45 “transferências de planos” ou esquemas do setor central); 2) simplificar os “esquemas patrocinados centralmente” (de 66 para 28, incluindo a exigência de correspondência dos estados); e 3) alocação de fundos com base em critérios mais objetivos e progressivos (a capacidade fiscal teve maior peso na fórmula). O governo federal também deseja avançar em direção a transferências orientadas a resultados em todas as áreas de política, uma medida

monitorada pela NITI Aayog e pelo Ministério das Finanças. Exemplos de esquemas são a Missão Nacional de Saúde, o Programa de Educação Elementar Universal e a Garantia Nacional de Emprego Rural Mahatma Gandhi. Como resultado dessas reformas, a participação das transferências de uso geral aumentou significativamente, de 55,5% para 71% do total das transferências.

De acordo com o Artigo 275 da Constituição indiana, as Comissões Financeiras (CFs) recomendam subsídios condicionais ou incondicionais para fornecer níveis comparáveis de serviços, a taxas de impostos semelhantes, ao mesmo tempo que garantem um equilíbrio orçamentário na conta de receitas. Embora ao longo dos anos tenha havido uma extensão considerável no escopo, existem três tipos de subvenções em geral.

1) As subvenções para “preencher lacunas” são predominantes nas transferências de fins gerais para atender ao déficit corrente, ou seja, a diferença entre as despesas avaliadas na conta de receita não planejada de cada estado e a receita projetada, incluindo a parcela de um estado em impostos centrais. 2) Subvenções para órgãos locais são recomendados pelas CFs seguindo as 73ª e 74ª Emendas à Constituição para complementar os recursos dos órgãos locais. Esses subsídios são baseados em entradas para tipos específicos de gastos, como estradas, água potável, saneamento, etc., bem como baseados em resultados para melhoria do desempenho da capacidade local e manutenção de contas adequadas. 3) As subvenções para fins específicos são transferências condicionais dadas aos estados para (i) garantir padrões mínimos de certos serviços básicos, (ii) fornecer subsídios para calamidades naturais, (iii) cobrir as necessidades de despesas de capital dos estados em certos setores, e (iv) incentivar uma melhor gestão e planejamento fiscal entre os estado (como aplicação da lei, educação primária, saúde pública e bem-estar de classes mais pobres.

Existem, também, as transferências discricionárias advindas de ministérios da União. De acordo com o Artigo 282 da Constituição Indiana: 282. Despesas a cargo da União ou de um Estado com as suas receitas, A União ou um Estado pode fazer quaisquer subvenções para qualquer finalidade pública, sem prejuízo de que a finalidade não seja aquela em relação à qual o Parlamento ou o Legislativo do Estado, conforme o caso, faz leis

Assim, os ministérios do governo central fornecem subsídios condicionais com base em contribuições aos estados para projetos patrocinados de forma central para garantir padrões mínimos em serviços de “mérito” ou serviços com repercussões interestaduais significativas. Após a padronização dos projetos patrocinados de forma central, eles são classificados como esquemas “core of the core”, “core” e “opcional”, e os estados são obrigados a contribuir com uma proporção cada vez maior do custo dos esquemas nessas respectivas categorias. Existem 6 esquemas “core of the core”, que são principalmente para proteção social e inclusão social, e 22 esquemas “core”. Destes, cinco esquemas - (i) a Garantia Nacional de Emprego Rural, (ii) Missão Nacional de Saúde, (iii) Educação Elementar, (iv) Estradas Rurais, e (v) Esquemas de Habitação - constituíram 66% do total de subsídios sob esquemas centrais (Rao, 2017).

Ademais, a formulação de subvenções não vinculadas para atender à deficiência dos níveis

prescritos nos serviços resulta em uma significativa alocação incorreta. Não é necessariamente o Estado educacionalmente atrasado ou com indicadores de saúde fracos que obtém mais bolsas de educação ou saúde. O volume das outorgas depende da capacidade burocrática em preparar os planos e cumprir as formalidades, incluindo o fornecimento do certificado de aproveitamento.

Transferências para governos locais

No nível local, os governos locais recebem concessões e subsídios de três fontes principais: subvenções de órgãos locais (de acordo com a recomendação feita pela Comissão de Finanças da Índia), fundos federais para implementação de projetos patrocinados e fundos estaduais.

Porém, (Rao, 2017) apresenta algumas imperfeições dessas subvenções. Essas transferências não são determinadas com base na falta de padrão de serviços desejados. Tanto as alocações estaduais quanto municipais são baseadas em planos incrementais elaborados pelos respectivos governos estaduais e aprovados pelo Comitê. A incapacidade de vincular as transferências aos níveis de serviço torna difícil julgá-los com base no cumprimento de padrões mínimos.

Também, a aprovação de projetos, que requerem vários componentes e requisitos para serem aprovados geralmente leva à microgerenciamento, proliferação de burocracia e ineficiência. No caso da educação, por exemplo, os Estados têm a função de preparar o orçamento e o Setor Central tem de monitorar em termos de 28 intervenções diferentes. No caso da saúde, o relatório da Agenda de Ação do NITI Aayog referia-se a 2000 entradas de orçamento nas quais as subvenções são distribuídas. Embora, após a consolidação dos projetos, o volume dos fundos flexíveis tenha aumentado para 10 por cento da doação em alguns casos, a maioria dos esquemas sofre de microgerenciamento, alocação inadequada para diferentes atividades e desperdício.

3.1.3 Indonésia

Perfil político do país

A Indonésia é um estado unitário conforme em sua Constituição de 1945, também denominado “UUD 1945”. Em 1949, uma nova constituição estabeleceu um estado federal (Estados Unidos da Indonésia) que durou apenas oito meses. A constituição de 1945 foi restaurada e recebeu várias emendas desde então, em particular durante um período de ‘reformasi’ (reforma) após a queda em fevereiro de 1998 do presidente Suharto. A Indonésia é uma república democrática representativa presidencialista, onde o presidente é o chefe de estado e de governo.

O Parlamento (MPR) é bicameral, com o Conselho de Representantes do Povo (DPR) sendo a câmara baixa e o Conselho de Representantes Regionais (DPD), a câmara alta, cujos membros são eleitos por cinco anos. O DPD se responsabiliza pela "autonomia regional, a relação do governo central e local, formação, expansão e fusão de regiões, gestão de recursos naturais e outros recursos econômicos, e contas relacionadas com o equilíbrio financeiro entre o governo central e as regiões" (artigo 22D da constituição). O DPD não tem poder legislativo direto e seus senadores podem apenas

propor e emitir recomendações sobre projetos de lei para o DPR. Cada província da Indonésia elege quatro membros para o DPD que representam os interesses de suas províncias.

O Capítulo V da Constituição é dedicado ao “governo local”, garantindo sua autonomia. O Artigo 18 divide a Indonésia em províncias, que por sua vez são subdivididas em regências e cidades (também chamadas de municípios) que têm seu próprio governo escolhido nas eleições gerais. O Artigo 18b da constituição reconhece a natureza especial de certas regiões para refletir a enorme diversidade da Indonésia em termos de geografia (um país composto por 16 056 ilhas, incluindo cinco ilhas principais e quatro arquipélagos), cultura e religião (726 línguas faladas diferentes, mais de 300 distintas grupos étnicos) e características socioeconômicas.

Apesar dessas disposições constitucionais, a Indonésia permaneceu mais como um estado desconcentrado do que descentralizado até 1998, quando um forte processo de descentralização foi introduzido, associado à transição democrática. Esse processo se acelerou rapidamente em resposta à crise econômica asiática. Houve duas reformas de descentralização em 2001 e 2005 que concederam aos entes subnacionais maior autonomia política e transferiram para eles responsabilidades, pessoal (em que dois terços da força de trabalho do governo central foram transferidos), ativos e recursos.

Várias leis importantes estabeleceram a base da descentralização administrativa e fiscal: as leis 22/1999 sobre o governo local - também frequentemente chamadas de Lei de Autonomia Regional - e a lei 25/1999 sobre a repartição de receitas entre os governos central e regional. Estas duas leis foram revisados em 2004 por meio da lei 32/2004 sobre o governo local e da Lei de Equilíbrio Fiscal 33/2004. A Lei 32/2004 introduziu eleições diretas locais e deu às províncias poderes de supervisão, fortalecendo o seu papel como representantes do governo central particularmente na área de planejamento e orçamento. A Lei 28/2009 especifica as receitas fiscais alocadas aos SNGs, tributação local e encargos. Em setembro de 2014, o governo indonésio promulgou uma nova Lei do Governo Local (n.º 23/2014) para substituir a Lei 32/2004, que visava reestruturar a descentralização para tornar o setor público mais eficaz. A nova lei visa fornecer uma orientação mais clara relacionada à distribuição das funções governamentais entre a central e os SNGs, embora recentralize alguma autoridade de volta ao nível central, cuja autoridade é agora mais forte e assertiva. Outra lei importante foi adotada em 2014, a lei n.º 6/2014 (‘Lei da Aldeia’) sobre a governança e finanças das aldeias. Através desta lei, as aldeias são reconhecidas como entidades autônomas e têm mais autoridade e recursos. Antes da reforma, elas estavam sob o controle dos distritos.

Desde a "lei da aldeia" (“Village Law”), a Indonésia tem um sistema de governo subnacional de três camadas, com uma camada regional composta por províncias (provinsi), uma camada intermediária composta por regências (kabupaten) e cidades (kota) e uma camada local composta por aldeias. Cada província é chefiada por um governador e tem sua própria assembleia regional, denominada Assembleia Regional de Representantes do Povo. Os governadores e os membros representativos são eleitos por voto popular para mandatos de cinco anos. Regências e cidades estão no mesmo nível, tendo seu próprio governo local eleito por sufrágio universal por um período de cinco anos. O corpo legislativo

é o conselho local de representantes, enquanto o executivo é o regente nas regências (Bupati) e o prefeito nas cidades (Wali kota). Aldeias (kampung) e grupos de aldeias (desa) existem tanto em áreas rurais como urbanas. Seus líderes geralmente são eleitos nas áreas rurais e nomeados nas urbanas. Uma aldeia também tem duas associações de bairro em dois níveis diferentes. O governo central não tem administração territorial estatal, exceto escritórios regionais de ministérios ou departamentos centrais. No entanto, os governadores provinciais - além de atuarem como chefes do governo provincial - também atuam como representantes do governo central em cada província para realizar certas tarefas do governo central (desconcentração).

Transferências e Subvenções

Lei nº 33/2004 fornece instruções para a divisão de recursos financeiros entre o governo central e os entes subnacionais. O montante das transferências aumentou substancialmente como resultado da descentralização. Este foi especialmente o caso em 2006, quando as transferências aumentaram quase 50%. Consequentemente, as transferências representaram cerca de metade do orçamento do governo central (cerca de 6% do PIB). 81% deste valor foi revertido para os governos regentes / municipais e aldeias em 2016. Como resultado, as transferências do governo central representaram 92% de sua receita em 2016 (contra 6% para a receita tributária). O sistema de transferência fiscal intergovernamental, que tem um forte foco na equalização, consiste em vários tipos de doações, como segue:

- O Fundo de Alocação Geral (Dana Alokasi Umum DAU): o DAU é uma subvenção em bloco para fins gerais e a maior transferência, respondendo por cerca de metade de todas as transferências do governo central. Embora geral e não vinculado, metade é dedicada a ordenados e salários; no entanto, não há restrições quanto ao restante. As transferências da DAU são baseadas em fórmulas, consistindo em uma alocação base (igual ao valor das despesas de pessoal) e uma alocação de hiato fiscal (que pode ser positiva ou negativa) com base na diferença entre as carências e capacidades em um conjunto de variáveis (nível de governo, população, recursos naturais, área de superfície e desigualdade socioeconômica regional). A fórmula de cálculo tem sido criticada por sua complexidade e pela função central da folha salarial, que pode estimular a contratação de mais servidores do que o necessário.

- O Fundo de Alocação Especial (Dana Alokasi Khusus DAK) tornou-se uma subvenção para fins específicos em 2016, destinada a financiar responsabilidades que são consideradas prioridades nacionais. Consiste-se pela 'DAK Fisik', que serve para financiar despesas de capital, e pela 'DAK Non Fisik', que é destinada a financiamentos adicionais de custeio de prestação de serviços (por exemplo, escolas e centros de saúde). Destinam-se principalmente a projetos alinhados com as prioridades nacionais, mas estão sob as responsabilidades atribuídas aos governos subnacionais. Isso inclui saúde, educação, agricultura, eletrificação rural e habitação, entre outros. As alocações DAK baseiam-se no Decreto MOF n.º 48/2016 (Banco Mundial, 2018).

O DAK compreende um sistema de contrapartida, com o governo subnacional beneficiário obrigado a fornecer pelo menos 10% dos fundos de contrapartida. Isso garante que o governo

subnacional beneficiário tenha a propriedade do projeto e trabalhe para garantir uma melhor prestação de serviços (Abiad, Akin e Carrasco, 2020).

Em seu formato original, o DAK foi projetado para financiar atividades consideradas uma prioridade nacional pelo governo central. O DAK foi usado principalmente para financiar despesas de capital, embora às vezes despesas correntes também fossem financiadas. Em 2015, o DAK não físico (DAK Non Fisik) foi introduzido para financiar despesas correntes, como custos de operação e manutenção em áreas como saúde e educação para a entrega eficiente de serviços. O DAK original foi renomeado para DAK Fisik (DAK Físico) e compreendia três partes: (i) “DAK regular” para financiar setores prioritários e distritos elegíveis; (ii) “DAK afirmativo” para regiões remotas e menos desenvolvidas; e (iii) “DAK de atribuição especial” para o financiamento de projetos em áreas prioritárias.

Para a alocação do DAK Fisik, o Ministério do Desenvolvimento Nacional (Bappenas) é responsável por identificar os setores prioritários que estão em alinhamento com o plano de desenvolvimento nacional, enquanto os ministérios técnicos usam critérios setoriais para decidir sobre a alocação. No caso do DAK Non Fisik, o Saldo Fiscal do ente subnacional determina a alocação para cada distrito.

O governo central define os critérios DAK através de (i) critérios fiscais gerais, (ii) critérios específicos e (iii) critérios técnicos (Sen et al. 2014).

Os critérios fiscais dizem respeito às posições fiscais dos governos subnacionais, excluindo o custo de pessoal. Apenas os governos considerados abaixo da média são elegíveis de acordo com esses critérios. Os critérios específicos destinam-se a dar preferência a algumas das regiões vulneráveis, como regiões costeiras e ilhas, regiões que fazem fronteira com países vizinhos, regiões propensas a desastres e regiões menos desenvolvidas. Critérios especiais são determinados pelo ministério específico em conjunto com o Ministério de Assuntos Internos, Ministério das Finanças e Ministério do Planejamento.

Finalmente, os critérios técnicos são determinados pelo ministério técnico ou pelo implementador do programa ou atividade com base em vários fatores, incluindo indicadores macro, relacionados ao serviço, administrativos e de necessidades. A alocação e elegibilidade do governo subnacional para transferências DAK são baseadas em fórmulas, que tendem a ser intensivas em informações. No entanto, acredita-se que a abordagem baseada em fórmulas é útil por melhor alienar interferências políticas.

Transferências para governos locais

- O Fundo de Compartilhamento de Receitas (Dana Bagi Hasil - DBH) redistribui as receitas obtidas por impostos (imposto sobre a terra e construção, imposto sobre a propriedade, imposto de renda, tabaco) e receitas de recursos naturais (silvicultura, mineração mineral, pesca, petróleo, gás natural e geotérmica) 20% do DBH advindo do imposto de renda de pessoa física (PPH) é alocado aos entes subnacionais. Essa parcela é dividida entre a província (40%) e os governos regionais /

municipais (60%). Representou 13% de todos os recursos em 2016.

- O Fundo da Aldeia é um novo fundo, criado pela Lei da Aldeia. Tanto os governos centrais quanto os governos regionais / municipais contribuem para o fundo com uma parcela de seus próprios recursos e subvenções. A maioria do fundo (90%) deve ser distribuída com alocações iguais por aldeia. Os 10% restantes são baseados em uma fórmula “baseada na necessidade”. O Fundo da Aldeia foi responsável por 6,6% de todas as transferências do governo central em 2016.

- Outros fundos incluem: 1) fundos de autonomia, em que o governo central aloca uma parcela maior das receitas de recursos para províncias como Aceh, Papua e Papua Ocidental por meio do mecanismo de divisão de receita de impostos. 2) um fundo especial para Yogyakarta; 3) subsídios de incentivo regional (DID) - que são distribuídos aos governos locais de acordo com sua classificação de desempenho pelo Ministério das finanças - e 4) “fundos de desconcentração”, que fornecem subsídios diretamente dos ministérios setoriais aos entes subnacionais para financiar programas nacionais específicos.

3.1.4 Rússia

Perfil político do país

De acordo com a Constituição, a Federação Russa é um estado democrático federativo governado por leis com uma forma republicana de governo (Artigo 1). O poder do Estado é exercido pelo Presidente da Federação Russa, pela Assembleia Federal, pelo Governo da Federação Russa e pelos tribunais da Federação Russa (Artigo 11).

O Presidente da Federação Russa é o chefe do Estado e é eleito por seis anos por sufrágio universal, igualitário e direto. O presidente nomeia o presidente do governo de acordo com o legislativo. A Assembleia Federal é o órgão representativo e legislativo da federação. É composto por duas câmaras: o Conselho da Federação e a Duma Estatal. O Conselho da Federação inclui dois representantes de cada “sujeito” da Federação Russa: um do legislativo e um do órgão executivo de uma autoridade estadual ou regional (170 no total). Inicialmente, esses dois delegados eram o governador / presidente regional e o presidente do parlamento. No entanto, desde 2000, eles não podem participar diretamente no Conselho. Em vez disso, um dos dois delegados é nomeado pelo governador / presidente e o outro eleito pelo parlamento regional. A Duma do Estado é composta por 450 deputados eleitos para um mandato de cinco anos. Um representante não pode ser simultaneamente um membro do Conselho da Federação e um deputado da Duma Estatal. Um deputado da Duma Estatal não pode ser deputado de outros órgãos representativos da autoridade estadual e do governo autônomo local.

A Federação consiste em repúblicas, territórios, regiões, cidades de importância federal e regiões e áreas autônomas. Uma república tem sua própria constituição e legislação. Territórios, regiões, cidades de importância federal, regiões e áreas autônomas têm seu próprio estatuto e legislação. As diferenças em termos de poder real, prerrogativas ou fontes de receita entre esses diferentes tipos regionais são, no entanto, pequenas.

Os princípios legais básicos relativos à governança subnacional podem ser encontrados na Constituição de 1993. Ele reconhece e garante os princípios do governo autônomo local (Capítulo 1, artigo 12) e delinea os papéis e funções dos governos locais (Capítulo 8). De acordo com a constituição, os órgãos de governo autônomo locais devem administrar de forma independente a propriedade municipal; formular, adotar e implementar os orçamentos locais; introduzir impostos e taxas locais; garantir a ordem pública; e também resolver outras questões de importância local.

Desde o início da década de 1990, reformas significativas foram iniciadas com o objetivo de desenvolver a estrutura do governo local na Rússia. Em 1995, foi adotada uma Lei Federal que sublinha os princípios gerais do governo autônomo local na Rússia. Em 1998, a Rússia assinou a Carta Europeia de Autogoverno Local. Em 2003, uma nova Lei Federal “Sobre os Princípios Gerais de Autogoverno Local” foi adotada para reformar a organização de autogoverno local. Além disso, as disposições legais relativas aos governos de nível inferior estão contidas em muitos outros códigos e atos legislativos, incluindo o código civil, o código do orçamento e o código tributário da Federação. Uma reforma municipal foi realizada entre 2003 e 2005, resultando em um aumento no número de municípios de aproximadamente 12.000 para mais de 20.000. A eleição direta de governadores foi restabelecida em 2012, após ser abolida em 2005. Embora a estrutura varie entre as regiões, os órgãos do governo local compreendem um corpo legislativo chefiado por um prefeito ou um funcionário nomeado. Além das disposições legais, uma série de estruturas e instituições de governo foram estabelecidas ao longo dos anos, incluindo o Conselho de Autogoverno Local da Federação Russa, um Conselho de Líderes de Autogoverno Local, bem como unidades especializadas dentro dos ministérios federais e a presidência encarregada das questões do governo local.

Os constituintes federais (estados ou regiões) são responsáveis pela regulamentação de todos os aspectos do governo local em suas respectivas jurisdições. A sua regulação dos assuntos municipais e locais deve levar em consideração as circunstâncias locais de determinados assentamentos (urbanos, rurais ou intracitais), a população e suas tradições, o desenvolvimento econômico, social e nacional de determinados territórios. Até agora, cada constituinte federal ou região desenvolveu uma estrutura separada relativa ao seu sistema de governo local. A maioria dos constituintes também promulgou regras relativas às eleições de órgãos do governo local, formas de participação pública nos serviços locais e municipais, bem como leis sobre má conduta oficial associada às autoridades locais.

Em 2014 e 2015, as alterações à Lei Federal 13.175 sobre Autogoverno Local introduziram a opção de os prefeitos serem eleitos por vereadores locais dentro de uma lista, em vez de diretamente pela população. Este quadro foi lentamente adotado por várias regiões. Reclamações sobre a abolição das eleições diretas para prefeito foram encaminhadas ao Tribunal Constitucional. A nova legislação proposta permitirá, se adotada, aos governadores demitir prefeitos eleitos por ‘uso indevido’ de fundos regionais transferidos para as autoridades locais - uma medida que, de acordo com um especialista, poderia ser usada indevidamente. As disparidades econômicas e sociais entre e dentro das regiões continuam a ameaçar a coesão nacional e o sucesso do modelo econômico federal da Rússia. A redistribuição fiscal entre e dentro das regiões não conseguiu reduzir as disparidades de receita, apesar

dos numerosos esforços por meio dos mecanismos de equalização do orçamento do governo.

Transferências e Subvenções

Na última década, sucessivas reformas ocorreram para facilitar o financiamento de gastos federais assumidos por entes subnacionais e para reduzir as disparidades regionais entre as regiões (10 de 83 regiões produzem mais de 55% do PIB da Rússia enquanto representam apenas um -terço da população nacional).

Existem basicamente três tipos de subvenções (Art. 129 do Código do Orçamento): transferências de equalização (não vinculadas); subsídios (vinculados, com contrapartida ou não); e subvenções (destinadas ao financiamento de funções delegadas e mandatos federais). Os critérios para distribuição de transferências estão definidos na legislação. As subvenções às regiões são baseadas principalmente em fórmulas.

As transferências de equalização não-condicionadas representam grande parte das transferências para as regiões; no entanto, as transferências têm diminuído desde o final de 2000. Essas transferências são baseadas em fórmulas e operacionalizadas por meio do programa denominado Fundos de Apoio Financeiro às Regiões. Eles visam fornecer o nível básico de serviços públicos em todo o país. Os critérios de alocação se baseiam no uso de estatísticas oficiais independentes do Ministério das Finanças federal e dos governos regionais, para a avaliação das capacidades de receita e nos custos de prestação de serviços públicos. O desenvolvimento econômico local, a densidade populacional e o desenvolvimento da infraestrutura, os principais indicadores financeiros das empresas locais e da população também são considerados aspectos significativos do ambiente socioeconômico.

Já as subvenções vinculadas são fornecidas principalmente como subsídios do Fundo de Co-financiamento e como subvenções do Fundo de Compensação. Essas transferências aumentaram ao longo dos últimos anos, representando mais da metade de todas as transferências, o que acaba por neutralizar os efeitos da equalização e reduzindo a autonomia regional das despesas. O Fundo de Co-financiamento foi criado para providenciar ajuda aos gastos sociais em regiões / municípios (proteção social de trabalhadores veteranos, 67 pagamento de abonos de família, subsídio de habitação, etc.) e ele também cobre programas federais de desenvolvimento socioeconômico regional. O Fundo de Compensação cobre despesas com serviços de habitação pública e domésticos (eletricidade, gás, aquecimento, água, etc.) de veteranos da Segunda Guerra Mundial e pessoas com deficiência.

Existem também alguns fundos para o desenvolvimento regional vinculados: o Fundo de Desenvolvimento Regional (para construção de infraestruturas, escolas e hospitais, etc.) e o Fundo de Reforma Financeira Regional e Municipal. Este último aloca recursos para a reforma do orçamento subnacional em uma base competitiva e é administrado pelo Ministério das Finanças.

Ademais, no nível regional, ainda faltam políticas de equalização justas e transparentes para os governos locais. Um problema importante é a falta de dados estatísticos sobre as bases tributárias locais e os serviços públicos necessários. Essa falta pode resultar em fórmulas de distribuição simples, nem

sempre justas e eficientes. Além disso, a falta de dados pode levar a políticas altamente discricionárias para corrigir resultados indesejados. As regiões podem escolher alocar subsídios de um fundo regional para todos os municípios diretamente, ou usar um procedimento de duas etapas, equalizando distritos municipais e centros urbanos do fundo regional, permitindo que os distritos pequenos igualem os valores recebidos por cidades maiores (Kraan, 2008).

A alocação de recursos entre as regiões é definida anualmente pela lei federal do orçamento federal para o respectivo exercício financeiro. As autoridades regionais também fornecem os meios financeiros aos municípios no exercício das suas funções. Eles podem fornecer subvenções ou oferecer acordos de compartilhamento de receita de impostos federais e regionais, além dos acordos estabelecidos pelo Código de Orçamento.

Transferências para governos locais

As transferências relacionadas a delegações de responsabilidade do governo estadual destinam-se a financiar quaisquer despesas que a região tenha repassado para os municípios. Esses subsídios financiam principalmente os salários dos professores nas escolas dos municípios; eles também são usados para subsidiar as contas de serviços públicos de cidadãos de baixa renda.

Desde 2014, a criação de um fundo municipal para rodovias passou a ser obrigatória para todos os governos municipais. O fundo municipal para rodovias é composto por transferências de petróleo e óleo dos governos regionais para seus respectivos municípios. É relatado que a lei do orçamento federal para 2018-2020 prevê uma diminuição nominal do total de subvenções, após as eleições presidenciais de 2018, em cerca de 5%. Até agora, apenas algumas regiões são autossuficientes financeiramente (principalmente Moscou e São Petersburgo); a cidade de Moscou geralmente responde por mais de um quarto das receitas do governo local e regional. As regiões autossuficientes são a Inguchétia e a Chechênia, cujos orçamentos são predominantemente financiados (mais de 80%) por transferências federais.

Tabela 3.1: Práticas de transferências intergovernamentais, grupo aspiracional de países

| País | Entre Governo Central e Entes Subnacionais | | | | Legislação |
|-----------|--|--|--|--|---|
| | Para Estados/Províncias | | Para o Governo Local | | |
| | Condicionado | Não condicionado | Condicionado | Não condicionado | |
| México | - 'Aportaciones' - 'Convenios' | - 'Participaciones' | - - Fundos federais para implementação de projetos patrocinados | - 'Fondo Metropolitano' | Lei de Coordenação Fiscal - ramos 28 e 33 |
| Índia | - Transferências para fins específicos | - Transferências para fins gerais | - | - | Artigo 275 e 282 da Constituição Indiana |
| Indonésia | - Fundo de Alocação Especial (Dana Alokasi Khusus - DAK) | - Fundo de alocação geral (Dana Alokasi Umum - DAU) - Fundo de compartilhamento de receitas (Dana Bagi Hasil - DBH) | - | - Fundos das Aldeias | Lei nº 33/2004 e Lei nº. 6/2014 |
| Rússia | - Subvenções vinculadas | - Transferências de equalização - Subvenções de balanceamento | - Subvenções vinculadas | - Transferências de equalização - Subvenções de balanceamento | Art. 129 do Código do Orçamento |

Fonte: *Elaboração própria*

Tabela 3.2: Práticas de transferências intergovernamentais subnacionais, Pares estruturais

| País | Entre Entes Subnacionais | | |
|------------------|--------------------------|------------------|------------|
| | Vertical | | Horizontal |
| | Condicionado | Não Condicionado | |
| México | Sim | Sim | Sim |
| Índia | Sim | Não | Sim |
| Indonésia | Sim | Não | Sim |
| Rússia | Sim | Sim | Não |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 3.3: Características de transferências intergovernamentais, Pares estruturais

| País | Equalização | Instrumento para Implementação de políticas públicas | Presença de contrapartida financeira | Transparência | Interferência política |
|------------------|--------------------------|---|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| México | Não há | Convênios | Sim | Relatórios e algum acompanhamento | Sim |
| Índia | Estadual e Governo Local | Subvenções para projetos não conflitante com responsabilidades do governo central | Não foram encontradas informações | Relatórios e algum acompanhamento | Sim |
| Indonésia | Estadual e Governo Local | Fundos de desconcentração | Não foram encontradas informações | Dispositivos diversos | Não foram encontradas evidências |
| Rússia | Estadual | Não foram encontradas evidências | Não | Relatórios e algum acompanhamento | Sim |

Fonte: Elaboração própria



4. Pares não federativos

4.1 Apresentação

Neste capítulo exploramos as características relacionadas às transferências e subvenções dos seguintes países não federativos: Itália, Espanha, Chile, Uruguai, Japão e Coreia do Sul.

4.1.1 Itália

A Itália é uma democracia parlamentar. De acordo com sua Constituição, que foi ratificada em 1947 o poder legislativo pertence ao parlamento bicameral. O parlamento é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, que é eleito por sufrágio universal direto a cada cinco anos. Os senadores são eleitos regionalmente e designados para cada região proporcionalmente de acordo com sua população. O Chefe do Estado é o Presidente da República, eleito para um mandato de sete anos por um colégio eleitoral constituído pelas duas câmaras do Parlamento. O Chefe do Governo é o Primeiro-Ministro (Presidente del consiglio dei ministri), nomeado pelo Presidente com a confiança do Parlamento.

De acordo com a Constituição, a Itália é um país unitário, único e indivisível que reconhece e promove as autonomias locais, e implementa a medidas de descentralização administrativa e adapta os princípios e métodos de sua legislação aos requisitos de autonomia e descentralização. Em seus artigos 114 a 133, a Constituição estabelece os elementos fundamentais da autonomia local e regional, contando quatro níveis de governo administrativo em nível subnacional: regiões, províncias, cidades metropolitanas e municípios.

O processo de descentralização teve início na década de 1990, com a lei 142/1990 sobre a “Regulamentação das Autonomias Locais” e a seguir com a reforma Bassanini de 1997 que implementou o princípio da subsidiariedade por meio de diferentes leis, denominadas “federalismo administrativo”. Essa reforma modificou significativamente a estrutura fiscal, administrativa e política no nível subnacional. A Lei 59/1997, em particular, concedeu poderes administrativos às regiões. A legislação mais importante sobre as autoridades locais são as “Leis Unificadas sobre as autoridades locais (“Testo Unico”), promulgadas pelo Decreto Legislativo n.º 267 em 2000. Em 2001, houve um grande movimento no sentido da descentralização através da reforma constitucional que consagrou as regiões, províncias e municípios na constituição, colocando-os no mesmo nível do governo central. Uma cláusula listando as responsabilidades do governo central foi introduzida enquanto as regiões recebem todas as competências residuais. Em 2006, um referendo nacional rejeitou a reforma constitucional que teria fortalecido ainda mais as regiões e pavimentado o caminho para um estado federal. Em 2009, foi adotada uma nova lei-quadro sobre federalismo fiscal, que reformulou as funções e relações do

governo subnacional entre os níveis de governo, bem como a estrutura fiscal, gerado uma tendência mais federalista ao país. A Lei 56/2014 (Lei Delrio) introduziu várias mudanças profundas em relação às províncias e às cidades metropolitanas. Em 2016, um referendo nacional rejeitou a reforma constitucional que pretendia esclarecer a atribuição de responsabilidades entre o governo central e as regiões comuns, abolindo as "competências concorrentes" e *recentralizando* várias responsabilidades (por exemplo, transportes, trabalho, finanças públicas e tributação).

Na Itália, os mecanismos de coordenação intergovernamental estão bem desenvolvidos. Existem três conferências distintas - estados-regiões, governos estaduais e locais, e governos estatais-regionais-locais - que funcionam como fóruns intergovernamentais.

Transferências e Subvenções

Existem dois sistemas distintos de concessão, um para as regiões e outro para os municípios. No entanto, a reforma constitucional de 2001 e a Lei de Federalismo Fiscal de 2009 estabeleceram os princípios para ambos os sistemas, introduzindo a obrigação do governo central de determinar e garantir, através do fornecimento de financiamento adequado, níveis uniformes de prestação de serviços públicos em todo o país para um conjunto de serviços básicos atribuídos a regiões e municípios. A Lei de 2009 determina que se use tanto as necessidades de gastos quanto a capacidade fiscal ao calcular a alocação de transferências de equalização. Este novo sistema de equalização baseia-se, portanto, na cobertura dos custos dos serviços públicos essenciais e na equalização das capacidades de arrecadação de impostos.

A nível regional, o fundo de equalização garante a cobertura dos serviços públicos essenciais (saúde, educação, assistência social) nas regiões com baixa arrecadação fiscal. Os recursos alocados pelo Estado são calculados com base no custo padrão, para cada serviço com base no gasto da região que menos gasta e não mais no custo histórico. O Fundo Regional de Saúde é o componente mais importante. É alocado em uma base per capita ligeiramente modificada, mediante acordo alcançado entre as regiões e o governo central dentro da Conferência Estadual de Governos Regionais.

Na esfera municipal, o Fundo Municipal de Solidariedade (Fondo di Solidarietà 'Comunale - FSC), criado pela lei nº. 228/2012, é a ferramenta de equalização mais importante. Administrado pelo Ministério do Interior, é financiado por uma parcela do imposto sobre a propriedade local, bem como por contribuições do governo central. As subvenções consistem exclusivamente em subvenções de equalização de propósito geral, alocadas de acordo com uma fórmula complexa que leva em conta a capacidade fiscal e as necessidades de gasto para garantir o cumprimento das "funções fundamentais" dos municípios. O restante do FSC continua a ser distribuído com base em quesitos históricos para os municípios individuais. Desde o Pacto de Estabilidade de 2014, uma parcela do FSC tem sido utilizada como incentivo a favor da fusão de municípios. Os municípios incorporados podem receber bolsas até cinco vezes maiores do que os municípios regulares, por um período de no máximo cinco anos. Além disso, os municípios italianos também podem receber transferências vinculadas ad hoc para necessidades específicas, inclusive para projetos de investimento.

4.1.2 Espanha

A Constituição da Espanha, promulgada em 1978, estabeleceu a Espanha como uma monarquia parlamentar unitária. Na realidade, a Espanha, também referida como “o Estado das Autonomias”, é uma quase federação, com um sistema tripartido de governos subnacionais cuja autonomia é reconhecida constitucionalmente (artigo 137.º) que inclui comunidades autônomas, províncias e municípios. O direito ao autogoverno está consagrado na Constituição (Artigo 2). As 17 comunidades autônomas (ACs) possuem a competência exclusiva de decidir sobre a organização dos municípios e províncias do seu território. No entanto, as funções e finanças municipais e provinciais são determinadas no âmbito da lei nacional e não pela constituição ou lei regional, ao contrário das federações.

A nível federal, o Governo é liderado por um Primeiro-Ministro e o Chefe de Estado é o Monarca. O parlamento bicameral da Espanha é composto pelo Congresso dos Deputados (Congreso de los Diputados) e pelo Senado. 208 dos 266 membros do Senado são eleitos diretamente pela população, enquanto os 58 senadores restantes são nomeados pelas assembleias regionais (cada AC indica um senador e um senador adicional para cada milhão de habitantes em seus respectivos territórios).

A nível regional, os órgãos deliberativos dos ACs são assembleias regionais (asamblea regional). As assembleias têm poderes legislativos delegados e seus membros são eleitos por sufrágio universal direto para um mandato de quatro anos. Cada assembleia elege um presidente entre os seus membros, que preside o conselho governamental regional por um mandato de quatro anos.

No nível local, os governos são controlados conjuntamente pelo governo central e pelas regiões. O órgão deliberativo das províncias é a deputação provincial (diputación provincial), que é composta por membros eleitos pelos conselheiros municipais da província, na sequência das eleições municipais. A deputação elege um presidente (president de la província) entre seus membros. O órgão deliberativo municipal é o conselho local (pleno), cujos membros são eleitos a cada quatro anos por sufrágio universal direto. O conselho é presidido por um prefeito (alcalde), nomeado de entre o vereador local, que é o chefe do órgão executivo. A Constituição consagra a autonomia local, mas a atribuição dos poderes locais é regulamentada por lei. A Lei de 1985 que define o quadro do sistema de governo local (Ley reguladora de las bases del régimen local -LBRL) dá uma indicação dos seus poderes. No entanto, a delegação de poderes aos municípios pode diferir substancialmente de uma Comunidade Autônoma para outra.

O primeiro processo de descentralização na Espanha ocorreu durante a 1ª República Federal em 1873, mas o processo foi atrasado e paralisado muitas vezes devido a vários períodos de ditadura e guerra civil. A constituição de 1978 que se seguiu ao fim da ditadura finalmente pavimentou o caminho para o desenvolvimento dos CAs, que posteriormente foram criados por meio de procedimentos complexos (“fast-track” ou “low-track”) de 1979 a 1983.

Um grande processo de descentralização ocorreu nos anos 2000 com a transferência da educação (2000) e da saúde (2002) para comunidades autônomas. Durante o mesmo período, as reformas do

status das comunidades autônomas foram realizadas caso a caso. Em 2009, a Lei 22/2009 sobre o financiamento das comunidades autónomas (em vigor desde 2011), que alterou a Lei Orgânica 8/1980, teve um grande impacto nas finanças regionais. Após a crise global, que afetou gravemente os SNGs espanhóis, várias leis foram adotadas para introduzir regras fiscais mais rígidas para os SNGs (Lei Orgânica 2/2012) e melhorar o quadro de governança multinível (Lei 27/2013 sobre a Racionalização e Sustentabilidade da Administração Local - LRSAL). Recentemente, o federalismo na Espanha está sendo testado por reivindicações de independência em várias comunidades autônomas (Catalunha em 2016).

A coordenação vertical entre o governo central e os ACs é feita, de forma voluntária, através da Conferência de Presidentes (Conferencia de Presidentes), criada em 2004. Presidida pelo Primeiro-Ministro, integra os presidentes dos 17 governos regionais e dos dois cidades autônomas e o governo central. Desde a sua criação, a Conferência do Presidente realizou seis reuniões, a última em janeiro de 2017. A coordenação vertical também ocorre por meio de conferências setoriais como o Conselho de Política Fiscal e Financeira (Consejo de política fiscal y financiera, CPFF) nas áreas econômica, fiscal e questões financeiras. A coordenação vertical entre o governo central e os governos locais ocorre com a Comissão Nacional para a Administração Local (Comisión Nacional de Administración Local), criada em 1985. As comunidades autônomas têm seus próprios fóruns de coordenação com os governos locais sob sua jurisdição.

A cooperação horizontal é facilitada através da Conferência dos Governos das Comunidades Autônomas, que facilita a identificação de posições partilhadas dos ACs nas negociações com o governo central, bem como através da Federação dos Municípios e Províncias Espanhóis a nível local.

Transferências e Subvenções

A Espanha possui um sistema altamente desenvolvido de transferências do governo central para as cidades autônomas (CA) e governos locais, que consistem principalmente em subvenções correntes, não vinculadas, destinadas a fins de equalização. CAs sob o regime ordinário recebem subvenções gerais de equalização não-condicionadas e subvenções condicionadas.

A Lei 22/2009 alterou substancialmente o sistema de bolsas e equalização, de forma a reforçar a solidariedade inter-regional. Existem dois fundos principais: 1) O Fundo de Garantia de Serviços Públicos Básicos (Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales), não vinculado, é o principal fundo destinado a garantir a igualdade de financiamento dos serviços públicos básicos (nos setores da saúde, educação e serviços sociais). Todos os ACs contribuem com até 75% de sua receita tributária para este fundo, além de uma contribuição extra do governo central. É redistribuído para cada AC de acordo com um “critério de população ajustado” e é ajustado anualmente. 2) O Fundo de Suficiência Global (Fondo de Suficiencia Global) é baseado na avaliação do hiato fiscal entre as necessidades de despesas e a capacidade fiscal de cada AC.

Além disso, as regiões recebem subvenções condicionadas destinadas a promover o desenvol-

vimento regional, como o fundo de convergência (Fondos de Convergencia). Essas transferências condicionadas incluem um Fundo de Competitividade, para regiões cujo financiamento per capita / capacidade fiscal é inferior à média nacional, e um Fundo de Cooperação para ajudar regiões menos dinâmicas. O País Basco e Navarra não recebem transferências do governo central; eles, no entanto, transferem fundos para o governo central e, assim, participam das despesas gerais do país

As transferências do governo central para os governos locais incluem a participação municipal e provincial das Receitas do Estado (PIE), que são transferências correntes não vinculadas de equalização para preencher a lacuna entre as necessidades de despesas municipais / provinciais e as capacidades de receita. Os governos locais também recebem transferências de comunidades autônomas. Finalmente, eles também recebem subsídios destinados a projetos de investimento específicos.

4.1.3 Chile

O Chile é uma república democrática representativa. O presidente do Chile é ao mesmo tempo chefe de estado e chefe de governo. O poder legislativo pertence ao governo e ao Congresso Nacional bicameral (Congreso Nacional), que consiste no Senado (Senado, câmara alta) e na Câmara dos Deputados (Câmara de Diputados, câmara baixa). Após uma reforma eleitoral em 2015, que substituiu o sistema binomial por um mais proporcional, a Câmara dos Deputados cresceu para 155 membros dos 120 anteriores, enquanto o Senado aumentou seu número de 38 para 43, e aumentará para 50 em 2021.

A Constituição de 1980 foi reformada várias vezes desde a restauração da democracia no país em 1990, evoluindo no sentido de uma descentralização crescente. A Constituição define a República do Chile como um Estado unitário, democrático e presidencialista, cuja administração é funcional e territorialmente descentralizada e desconcentrada (artigo 3 da Constituição).

Em 1992, duas leis constitucionais orgânicas foram adotadas, uma criando um sistema de governo regional "misto" (tanto desconcentrado quanto descentralizado) com personalidade jurídica e patrimônio próprios e outra lei sobre municípios restabelecendo as eleições municipais por sufrágio universal de prefeitos e vereadores e restaurando autonomia municipal. Em 1999, uma nova lei constitucional ampliou os poderes e responsabilidades municipais no campo do desenvolvimento econômico, meio ambiente, planejamento, igualdade de oportunidades, etc. O governo chileno fez da descentralização uma prioridade desde o final dos anos 2000 e, em 2009, houve um novo impulso para uma agenda de descentralização. Na verdade, os vereadores regionais foram eleitos diretamente pelos cidadãos desde que a reforma constitucional entrou em vigor. A reforma também criou um órgão eleito democraticamente para administrar o desenvolvimento regional. As primeiras eleições diretas ocorreram em 2013 e os conselheiros regionais tomaram posse em março de 2014. O programa presidencial 2014-2018 criou uma Comissão Consultiva Presidencial para a Descentralização e Desenvolvimento Regional e definiu uma Agenda de Descentralização. No entanto, sua implementação permaneceu parcial. Em 2017, foi aprovada uma lei que transforma o sistema regional "misto" em um sistema de autogoverno pleno, estabelecendo a eleição direta do executivo regional (governadores) por voto popular a cada quatro anos. Em 2018, foi adotada uma lei que transfere responsabilidades do

governo nacional para as novas regiões autônomas. Uma lei reformando o sistema de financiamento deve seguir.

Hoje, as comunas são governadas por um prefeito e um conselho municipal, eleitos diretamente por um período renovável de quatro anos. A nível regional, o governo regional continua a ser dirigido pelo intendente regional, nomeado pelo Presidente da República. No entanto, as eleições serão realizadas pela primeira vez em 2020 para eleger governadores regionais. O poder deliberativo está nas mãos de um conselho regional, cujos membros (de 14 a 34 dependendo da população) são eleitos diretamente, a cada quatro anos, desde 2014.

Em particular, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo (SUBDERE) do Ministério do Interior e Segurança Pública tem uma função especial de coletar, processar e divulgar informações relacionadas à gestão financeira municipal, administração de pessoal e prestação de serviços, por meio do Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM). Os Secretários Regionais Ministeriais (SEREMIS) são entidades desconcentradas que compõem o gabinete regional. Os órgãos públicos nacionais também desenvolveram vínculos com governos subnacionais, como a Agência de Desenvolvimento Econômico do Chile (Corporacion de Fomento de la Producción - CORFO). A concepção e implementação de políticas ainda são amplamente definidas a partir do centro pelos ministérios setoriais e agências públicas em um processo de cima para baixo, e a fragmentação das políticas territoriais entre esses vários ministérios e agências exige uma abordagem mais integrada e coordenada. Um passo relevante para esta integração foi dado pela Lei nº 21.074 de 2018, que criou a Comissão Interministerial da Cidade, Habitação e Território, reunindo doze ministérios setoriais para uma coordenação transversal em políticas e questões territoriais.

Transferências e Subvenções

Em 1979, o Chile implementou um grande esquema de equalização horizontal, o Fundo Comum Municipal (FCM). Os recursos do FCM vêm de contribuições automáticas dos municípios por meio da transferência de uma parte de suas receitas fiscais (ou seja, imposto sobre território, licenças comerciais municipais, imposto de registro de veículos e o imposto sobre transferência de veículos e receitas de multas). Os municípios são contribuintes líquidos quando as contribuições são maiores do que as alocações que recebem ou são receptores líquidos quando as alocações superam as contribuições. A missão do FCM é diminuir as desigualdades intermunicipais e fornecer recursos adicionais aos municípios com receitas fiscais mais baixas para que possam cumprir as suas competências básicas.

Os fundos são distribuídos aos beneficiários de acordo com uma fórmula baseada em critérios como população, isenção de propriedade, pobreza e receita local. Este mecanismo se tornou uma parte crucial de como os orçamentos municipais são financiados e redistribui a receita entre os municípios em grande escala - contabilidade para 29% do total das receitas do setor municipal e mais de 42% dos seus recursos próprios permanentes. A arquitetura do fundo baseia-se implicitamente em dois pilares subjacentes às desigualdades territoriais: as disparidades em termos de encargos (necessidades) e de recursos. A primeira categoria representa 35% dos fundos FCM e a segunda 65%. Isso implica

que, no Chile, 35% das desigualdades intermunicipais resultam de maiores necessidades (devido aos custos mais elevados de um determinado serviço) e os 65% restantes resultam de recursos limitados (devido a bases tributárias per capita mais fracas). O FCM foi reformado várias vezes, mas ainda é alvo de críticas, pela sua falta de transparência, complexidade e seus efeitos contraproducentes e desestimulantes (fundamentalmente encorajando a “preguiça fiscal” e aumentando a dependência). Hoje, o mecanismo precisa ser fortalecido e renovada a fim de combinar os princípios de solidariedade e equidade e eficiência econômica.

As transferências para os municípios também incluem transferências verticais do governo central, compostas principalmente por transferências vinculadas a despesas com saúde e educação (delegação de funções) e acesso a fundos específicos para programas sociais e de investimento. Prevê-se que estes diminuam nos próximos anos devido à reforma recentralização da educação. As transferências para regiões também incluem as transferências de capital do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR), que visa financiar o investimento municipal aprovado pela região, mas continua escasso e sem flexibilidade.

4.1.4 Uruguai

O Uruguai é uma república unitária organizada como uma democracia representativa presidencial com divisão de poderes e três níveis de governo eletivo: nacional, departamental e municipal. O presidente é empossado do poder executivo e é o chefe do governo e o chefe do Estado. O poder legislativo é exercido por uma Assembleia Geral bicameral, composta pela Câmara dos Representantes e pela Câmara dos Senadores. O Presidente é eleito a cada cinco anos por voto popular, enquanto os membros da Assembleia Geral são eleitos a cada cinco anos por representação proporcional para garantir a presença de pelo menos dois membros por departamento. O poder judicial é investido nos tribunais, dos quais o Supremo Tribunal é o mais alto.

O início do processo de descentralização remonta a 1935, com a promulgação da Lei Orgânica Municipal nº 9 515 (Ley Orgánica Municipal). A descentralização está embutida na Constituição de 1967 (Seção XVI), que reconhece a existência de autoridades locais, embora não sejam explicitamente consideradas como municípios. A Constituição foi alterada em várias ocasiões: 1989, 1994, 1996 e 2004. Em particular, a Reforma Constitucional de 1996 definiu uma série de reformas políticas no sentido da descentralização, entre as quais a criação da Comissão Setorial de Descentralização e do Congresso dos Autarcas, como bem como a definição de assuntos departamentais e municipais podem ser destacados. Um segundo conjunto de intervenções foi realizado desde 1990 com a iniciativa descentralizadora e novos mecanismos de participação cidadã do departamento de Montevidéo.

Em 2009, foram dados passos importantes no sentido da descentralização com a aprovação da Lei n.º 18.567 sobre Descentralização Política e Participação do Cidadão, que instituiu os municípios como autarquias locais mas sujeitos à hierarquia do chefe de departamento (Intendente). Em julho de 2010, foram eleitas as primeiras autarquias locais, ao mesmo tempo que a Lei n.º 18.719 deu origem ao Fundo de Incentivo à Gestão Municipal (Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios). Em 2014,

foi introduzida a Lei nº 19 272, substituindo a Lei nº 18 567 e estabelecendo os conselhos municipais como órgãos governamentais totalmente descentralizados. No entanto, a aprovação em 2015 da Lei do Orçamento Nacional nº 19 355 implicou o regresso ao sistema hierárquico inicialmente previsto na Lei nº 18 567.

Transferências e Subvenções

O total das transferências feitas pelo governo nacional para os governos subnacionais foi de 1% do PIB em 2016. A Lei nº 18.355 estabelece que 3,33% do Orçamento Nacional será direcionado aos governos departamentais. O Fundo de Desenvolvimento do Interior (FDI) é uma fonte alternativa de financiamento baseada em projetos criada em 2015 pela Lei nº 19 337. As transferências restantes vêm de subsídios para iluminação pública, estradas e do Programa Subnacional de Desenvolvimento e Gestão (PDGS).

Também são concedidos fundos para a unificação de patentes e a Lei de Leilões e Pecuária, que são pagos pelo governo central em nome do departamento. (Lei nº 19 272). Por fim, o governo nacional aloca recursos específicos, como o Fundo de Incentivo à Gestão Municipal (FIGM) criado pela Lei 19 272. O FIGM, que aumentou substancialmente de 2015 a 2016, destina 10% do valor anual dividido em partes iguais para todos os municípios unidades. 75% do FIGM é dividido de acordo com o Artigo 230 da Constituição (ponderado por critérios territoriais): Os restantes 15% são atribuídos a programas e projetos.

4.1.5 Japão

O Japão é uma monarquia constitucional e uma democracia parlamentar. A constituição do Japão foi promulgada em 1946 e entrou em vigor em 1947. O poder legislativo está investido no Regime Nacional (Kokkai), um parlamento bicameral composto pela Câmara dos Conselheiros (câmara alta) e a Câmara dos Representantes (câmara baixa), cujos membros são eleitos diretamente pelo povo, para mandatos de seis e quatro anos, respectivamente. Três quintos dos membros da câmara alta são eleitos por assembleias locais. O Chefe do Governo, que é o Primeiro Ministro, é eleito pelos membros do Regime, e o Chefe do Estado é o Imperador.

A constituição de 1947 estabeleceu o princípio da autonomia local para residentes e entidades públicas locais (Capítulo 8, Art. 92) e conferiu poder administrativo aos governos locais (Art. 94). A relação entre os diversos níveis de governo está estipulada na Lei de Autonomia Local de 1947, que entrou em vigor concomitantemente com a Constituição. Várias leis relacionadas à autonomia local foram promulgadas, como a Lei do Serviço Público Local, a Lei Eleitoral para Cargos Públicos, a Lei Financeira Local e a Lei Tributária Local.

Cada governo local tem sua própria assembleia, com membros eleitos diretamente pelos residentes locais por quatro anos. As assembleias locais têm autoridade para aprovar orçamentos e estabelecer ordenanças dentro da lei. Além disso, são estabelecidos comitês administrativos nas áreas de educação, segurança pública, etc. As prefeituras são chefiadas administrativamente por

governadores (chiji), enquanto as cidades, vilas e vilas são chefiadas por prefeitos.

No Japão, a pressão pela descentralização começou durante o período pós-Segunda Guerra Mundial e foi vista como um meio de alcançar resultados políticos mais democráticos. A promoção de um sistema democrático de governo local fazia parte da agenda nacional. No entanto, o modelo de relações centro-local implantado permaneceu bastante centralizado na prática, com base no sistema de funções atribuídas à agência. Na década de 1990, um ambicioso programa de descentralização foi lançado, abrangendo mudanças nas funções dos governos locais, um aumento na autonomia das autoridades locais, uma revisão do financiamento dos governos locais e uma reforma territorial baseada em amalgamações municipais.

Novos conjuntos de recomendações levaram à adoção de um novo conjunto de projetos de lei, em 2008 e 2009. Paralelamente, a reforma do nível provincial e a criação de um Sistema Regional “Doshusei” foram considerados, mas não foram implementados desde então. Outras reformas de descentralização ainda estão na agenda, uma vez que os governos subnacionais ainda possuem autonomia limitada, em particular em relação a gastos e receitas.

Transferências e Subvenções

O sistema de transferências intergovernamentais do Japão visa preencher a lacuna entre os recursos de fonte própria do SNG e suas responsabilidades de gastos, bem como aliviar as desigualdades fiscais entre os governos locais.

As principais transferências do governo central baseiam-se na divisão dos impostos nacionais. O mais importante é o Local Allocation Tax Grant (LAT), com base nas receitas fiscais nacionais dos cinco principais impostos nacionais (33,1% do PIT e CIT, 22,3% do imposto sobre o consumo, 50% do imposto sobre bebidas e todas as empresas locais receitas fiscais), os governos locais recebem entre 25% e 34% das receitas. A alocação do LAT é determinada pela capacidade fiscal local e necessidades de despesas e, portanto, nenhuma distribuição é feita para a receita local com receitas básicas excedendo suas necessidades financeiras. O LAT é dividido em um LAT “comum” (94% dos recursos) e um LAT “especial” (6%), dedicado a despesas extraordinárias, como danos por desastres naturais. Por duas décadas, o próprio financiamento do LAT tem sido um problema, pois a receita básica do subsídio tem sido inadequada para cobrir as necessidades financeiras locais. Ele ainda requer complementação de outras fontes de financiamento, incluindo a conta geral do orçamento do governo nacional e o financiamento da dívida cofinanciado em 50% pelos governos locais.

Outra transferência é o Imposto de Transferência Local (LTT), que é composto pelo imposto local de transferência da gasolina e outros impostos nacionais redistribuídos aos governos subnacionais como uma subvenção de fins gerais. Outras transferências incluem, por exemplo, fundos para revitalização local e subsídios para “Superar o Declínio da Pirâmide Etária” e “Revitalizar a Economia Local” e desembolsos do tesouro nacional. Em 2016, cerca de 17% de todas as subvenções foram para despesas de capital, uma diminuição de 6 pontos percentuais desde 2013.

4.1.6 Coreia do Sul

A Sexta República da Coreia é um estado republicano unitário. O Presidente, eleito por voto popular nacional para um único mandato de cinco anos, é Chefe de Estado e Chefe de Governo. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente com o consentimento da Assembleia Nacional, que é responsável por auxiliar o Presidente e dirigir os Ministérios Executivos. O país tem um parlamento unicameral, a Assembleia Nacional (Kuk Hoe), eleito para um mandato de quatro anos. A maioria dos assentos da assembleia são preenchidos por eleição de constituintes geográficos, com o restante distribuído proporcionalmente entre os vários partidos.

A Autonomia Local foi estabelecida na constituição desde a Primeira República da Coreia, embora tenha sido fortalecida desde 1995. Os magistrados e assembleias locais são eleitos em todas as províncias, cidades metropolitanas ou especiais, condados e distritos autônomos. Os governos da cidade ou do condado nomeiam funcionários em níveis inferiores (eup e dong).

Todos os governos subnacionais têm a mesma estrutura de governo composta por um órgão executivo (governador por província, prefeito por cidade metropolitana, município, condado e governo distrital autônomo) e um conselho local, como órgão legislativo. Governadores e prefeitos são eleitos por voto popular direto para um mandato de quatro anos. No que diz respeito aos vereadores, 17 a 18% são eleitos pelo voto popular e os demais assentos ocupados por representantes proporcionais

O processo de descentralização na Coreia é relativamente recente, tendo começado em 1987 com a “Declaração para a Democratização”. Ele ganhou impulso em 1988 com a Lei de Autonomia Local e a Lei de Finanças Locais. Eleições subnacionais para executivos e legislativos foram introduzidas em 1991 e 1995, quando recursos fiscais substanciais começaram a ser transferidos para os governos subnacionais. Em 1999, uma grande reforma do setor público foi lançada, incluindo um programa abrangente de descentralização, monitorado por um Comitê Especial sobre a Devolução de Assuntos Governamentais. Em 2004, a Lei Especial de Descentralização, promulgada por impulso do Comitê Presidencial de Inovação e Descentralização do Governo, esclareceu princípios e métodos para a descentralização, transferiu novas funções para governos locais e aboliu agências administrativas especiais. Foi seguida por uma reforma fiscal em 2005, que estabeleceu a “Conta Especial de Desenvolvimento Nacional Equilibrado”. Durante os anos seguintes, a descentralização foi impulsionada ainda mais por meio do quadro jurídico reforçado. A Lei Especial sobre Descentralização, promulgada em 2004, foi alterada para a Lei Especial sobre a Promoção da Descentralização em 2008, e a Lei Especial sobre Descentralização e Reestruturação dos Sistemas Administrativos Locais foi promulgada em 2013.

Em 2017, a administração de Moon Jae-in incluiu a descentralização como uma das 100 principais tarefas nacionais: "promover um desenvolvimento equilibrado em todas as regiões"(Objetivo IV), "promover a autonomia e a descentralização para realizar a democracia de base"(Estratégia 1) e "fortalecer a descentralização fiscal para a autonomia financeira"(tarefa 75). O programa “100 tarefas nacionais” inclui medidas para transferir funções do governo central para os governos locais e aumentar

os orçamentos alocados para os governos locais.

Em março de 2018, quando o projeto de lei revisado da "Lei Especial sobre Descentralização e Reestruturação dos Sistemas Administrativos Locais" foi promulgado, o Comitê Presidencial sobre Autonomia e Descentralização foi criado. O projeto de emenda constitucional, proposto pelo Presidente Moon Jae-in em março 2018, sugeriu adicionar "A República da Coreia promove a descentralização" no Artigo 1 da Constituição, o que daria aos governos locais mais autonomia. No entanto, a votação foi anulada, pois o quorum não foi atingido. Abordar o desequilíbrio regional entre Seul e as regiões vizinhas é no centro deste programa de descentralização de 2017-2018. Quase metade da população coreana vive na Área Metropolitana de Seul, que representa 40% do PIB nacional.

Entre as associações governamentais locais que representam os interesses dos governos locais perante o governo central, encontram-se a Associação Nacional de Governadores, a Associação Nacional de Autarcas, a Associação dos Presidentes dos Conselhos Metropolitanos e Provinciais.

Transferências e Subvenções

As transferências do governo central para as autoridades locais incluem principalmente transferências da divisão de receitas entre níveis de governo, subvenções categóricas e pagamentos de equalização fiscal. A divisão da receita é dividida entre Regular Revenue Sharing (RRS) e Revenue Sharing for Decentralization (RSD). O RRS consiste em 18,3% da receita tributária nacional. 96% das receitas não são destinadas aos governos subnacionais de acordo com uma fórmula de equalização baseada na avaliação das necessidades fiscais e receitas padrão. Os restantes 4% são reservados. O sistema RSD, financiado através de um imposto de descentralização, foi introduzido em 2006 para financiar a descentralização das funções administrativas.

Os subsídios categóricos são muito diversos e têm como objetivo ajudar os governos locais a 1) fornecer serviços que, de outra forma, seriam muito onerosos do ponto de vista financeiro, 2) financiar tarefas delegadas e projetos de política e 3) fornecer assistência financeira e compensação, entre outros.

O atual Esquema de Equalização de Finanças Locais compreende a transferência de recursos entre os governos central e local (subsídio local, subsídio à educação local e subsídio do tesouro nacional), mas também transferências entre cidades metropolitanas e governos locais de baixo nível para aliviar as disparidades fiscais internas. As cidades metropolitanas distribuem uma certa porcentagem dos impostos comuns que arrecadam aos governos locais de nível inferior com base em fórmulas e necessidades especiais de gastos. Além das cidades metropolitanas, as províncias também concedem subvenções não- condicionadas aos níveis inferiores do governo local, que são distribuídos com base na população, no valor do imposto arrecadado em uma jurisdição e na capacidade fiscal dos governos locais.



5. Principais conclusões

Podemos perceber algumas tendências quanto às metodologias utilizadas para promover transferências intergovernamentais. No caso dos países aspiracionais, praticamente todos possuem algum meio de equalização na intenção de compensar dificuldades de municípios menores e estados fiscalmente vulneráveis. Grande parte das subvenções são direcionadas à setores específicos de políticas públicas e condicionadas a algum tipo de contrapartida e possuem algum modo de transparência explícita em documentos, seja através da pactuação de acordos, ou até através da lei no caso alemão.

Já quando abordamos os países com semelhanças estruturais ao Brasil, existe maior possibilidade de interferência política, através de *lobby* e também maior burocracia, já que muitos dos dispositivos de transparência não são claramente explícitos. Além disso, alguns deles não possuem métodos de equalização com uma aderência formal, apesar de possuírem disparidades regionais claras. Essa falta de formalização, somada a discricionariedade, pode acabar prejudicando projetos que de fato são relevantes para a melhoria dos serviços públicos do país analisado, dificultando uma transferência intergovernamental que seja eficiente e efetiva.

No caso dos países não federativos, também se percebe métodos de descentralização e equalização, em menor ou maior grau. Essas demonstram-se como práticas comuns, facilitadoras do incentivo à autonomia dos entes subnacionais, tanto em oferta de serviços públicos quanto no quesito fiscal.

Em razão disso, concluímos que os países mais eficientes na distribuição de recursos estão relacionadas à medidas de descentralização que sejam claras e específicas, apoiando os entes subnacionais mais vulneráveis, ao mesmo tempo que permitem autonomia sem interferências ineficientes. É nessa direção que muitos dos pares estruturais internacionais tentam avançar, com o objetivo de gerar uma governança transparente e uma gestão mais eficiente dos recursos fiscais.



Referências Bibliográficas

ABIAD, Abdul; AKIN, Çiğdem; CARRASCO, Bruno. Strengthening India's Intergovernmental Fiscal Transfers: Learnings from the Asian Experience. 2020.

BASKARAN, Thushyanthan; HESSAMI, Zohal. Political alignment and intergovernmental transfers in parliamentary systems: Evidence from Germany. *Public Choice*, v. 171, n. 1-2, p. 75-98, 2017.

BENNETT, Scott; WEBB, Richard. Specific purpose payments and the Australian federal system. Parliamentary Library, Department of Parliamentary Services, 2008.

BUETTNER, Thiess; HOLM-HADULLA, Frédéric. Fiscal equalization: The case of German municipalities. *CESifo DICE Report*, v. 6, n. 1, p. 16-20, 2008.

COPPENS, B. et al. Local government finances in Belgium. *Economic Review*, n. i, p. 33-62, 2018.

DILGER, Robert Jay. Federal grants to state and local governments: A historical perspective on contemporary issues. Congressional Research Service, 2015.

HAMMAR, Henrik; WÜTHRICH-PELLOLI, Urs. Local and regional democracy in Belgium. The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, 2014.

KRAAN, Dirk-Jan et al. Budgeting in Russia. *OECD Journal on Budgeting*, v. 8, n. 2, p. 1-58, 2008.

PUEBLITA, José Carlos Rodríguez. Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México. *División de Gestión Fiscal y Municipal*. 2017

RAO, M. Govinda. Central transfers to states in India: rewarding performance while ensuring equity. Final report submitted to NITI Aayog, 2017.

SLACK, Enid. Presentation to Workshop on Fiscal Transfer Payments Organized by the Budget Affairs Commission of the Standing Committee of the National People's Congress of China and the Canadian Parliamentary Centre. 2007.

US GOVERNMENT. Advisory commission on intergovernmental relations. *Categorical Grants - Their Role and Design*. Washington, DC, 1977

WATTS, Ronald L.; HOBSON, Paul. Fiscal federalism in Germany. Association of Universities and Colleges of Canada, 2000.

YOUNG, Robert. Multilevel governance and public policy in Canadian municipalities: Reflections on research results. Victoria, 2013.



Realização:

EVEX

