DESCENTRALIZAÇÃO E INVESTIMENTO PÚBLICO: DESAFIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS[1]

Luiz de Mello[2]

RESUMO

Há uma crescente demanda por infraestrutura em todo o mundo. Ao mesmo tempo, os governos, incluindo a nível local, estão fazendo esforços no sentido de consolidar as suas finanças públicas, em especial nas economias maduras e altamente endividadas, e de responder aos desafios relacionados ao envelhecimento da população, à urbanização e às necessidades sociais, especialmente nas economias emergentes e nos países em desenvolvimento. Em algumas regiões do mundo, como a América Latina, o investimento é comparativamente baixo em relação ao produto interno bruto (PIB), assim como a qualidade da infraestrutura. Enquanto os governos subnacionais já são responsáveis pela maior parte do investimento público, especialmente nas economias maduras, os formuladores de políticas enfrentam o desafio de utilizar ao máximo a descentralização como instrumento para promover o investimento. Para tanto, a capacidade técnica dos governos subnacionais terá de ser fortalecida no que tange tanto à formulação de políticas quanto à sua implementação e à gestão dos projetos de investimento, para lidar com desafios orçamentários e regulatórios cada vez mais complexos, especialmente no caso de parcerias entre agentes públicos e privados.

1 INTRODUÇÃO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima a necessidade de investimento em infraestrutura a nível global em torno de aproximadamente 2,5% a 3,5% do produto interno bruto (PIB) mundial por ano nos próximos vinte anos. A demanda por infraestrutura é particularmente alta nos países em desenvolvimento e nas economias emergentes, devido à rápida urbanização e à necessidade de corrigir deficiências na oferta de infraestrutura e melhorar o acesso da população carente aos serviços. Nas economias maduras, o principal desafio é financiar a modernização da infraestrutura existente em um ambiente de rigor orçamental, especialmente em função do elevado endividamento público em muitos países após a crise global.

Os recursos necessários para atender às demandas de infraestrutura exigem esforços conjuntos por parte do governo, incluindo a nível subnacional, bem como do setor privado. As necessidades de financiamento muitas vezes vão além da capacidade de arrecadação das administrações subnacionais, que realizam a maior parte do investimento nas economias maduras, o que requer arranjos intergovernamentais muitas vezes complexos, incluindo a

1. Traduzido do original em inglês por Maria da Piedade Morais. Este artigo baseia-se e desenvolve alguns argumentos expostos em Mello (2013) e Mello e Sutherland (2013). As opiniões e análises apresentadas neste artigo são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou dos países-membros e parceiros da organização.

2. Diretor adjunto no Departamento de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE. *E-mail*: <luiz.demello@oecd.org>.

partilha de receitas, subvenções e transferências. A participação do setor privado depende, essencialmente, dos mecanismos de regulação que possam ser postos em prática para lidar com as externalidades e as características de bens públicos do investimento, assegurando, ao mesmo tempo, uma adequada repartição de riscos entre o governo e os parceiros privados.

Para atender à crescente demanda por investimentos em infraestrutura, os governos subnacionais terão de aumentar as suas receitas próprias, fazer o melhor uso possível das transferências intergovernamentais e mobilizar o financiamento do setor privado, incluindo por intermédio dos mercados de capitais, quando for necessário. A fim de explorar plenamente as diversas opções de financiamento, em muitos países os governos subnacionais terão de aprimorar a sua capacidade técnica para elaborar e implementar projetos de investimento, bem como gerenciar orçamentos anuais cada vez mais complexos, especialmente quando houver envolvimento do setor privado.

Este artigo analisa as tendências no que tange ao investimento público em todo o mundo, tendo em conta a escassez de informações comparáveis internacionalmente sobre o investimento em infraestrutura. Aqui também são discutidas as principais questões relacionadas à propriedade dos ativos, à determinação das tarifas e à regulação dos serviços de infraestrutura, com ênfase nas redes fixas, que representam a maior parte dos investimentos necessários em estradas, energia, água/saneamento e telecomunicações. Também é destacado o papel dos governos subnacionais e são discutidas as prioridades para a formulação política em prol do investimento.

Este artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta as principais tendências e fatos estilizados sobre o investimento público a nível internacional. A seção 3 discute temas relacionados à propriedade dos ativos e da regulação, com especial destaque às redes fixas. A seção 4 trata dos governos subnacionais. Por fim, a seção 5 ressalta algumas implicações no que tange à formulação de políticas públicas.

2 INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: FATOS ESTILIZADOS

Há uma escassez de informação estatística internacionalmente comparável sobre o gasto público em infraestrutura, incluindo as despesas recorrentes em operação e manutenção, e em diferentes níveis de governo. Os dados provenientes das contas nacionais sobre a formação bruta de capital fixo (FBCF) não costumam distinguir entre infraestrutura e demais despesas em investimento. Apesar dessas deficiências estatísticas, alguns fatos estilizados são dignos de nota:

- o investimento público é mais alto em relação ao PIB nas economias emergentes de rápido crescimento, como a China e a Índia, do que nas economias maduras (gráfico 1). O aumento no investimento público que ocorreu nas economias maduras após 2008 reflete, em grande parte, as medidas contracíclicas adotadas em resposta à crise. Estas medidas privilegiaram o investimento público na maioria dos países da OECD, inclusive na área de transporte urbano, e foram implementadas predominantemente pelos governos subnacionais (Mello, 2010; Mello e Sutherland, 2013);
- a composição do investimento em infraestrutura entre o setor privado e o governo mudou substancialmente ao longo do tempo. Em muitos países, os esforços para estimular o financiamento privado ao investimento e a privatização de vários serviços públicos levaram a um declínio na participação do governo no gasto total em infraestrutura. Ao mesmo tempo, mudanças tecnológicas, nomeadamente na área das tecnologias de informação e comunicação (TICs), e reformas regulatórias para promover a concorrência facilitaram o envolvimento do setor privado na provisão de infraestrutura (Mello, 2013);

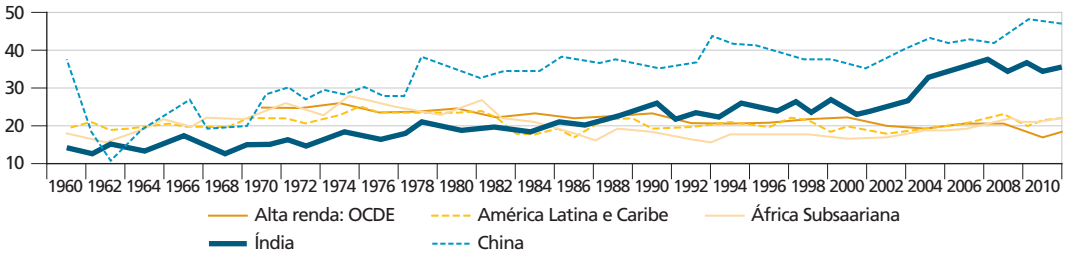
- os níveis atuais de gastos podem não ser suficientes para atender à demanda futura por infraestrutura. As estimativas da OECD indicam que são necessários investimentos da ordem de 2,5% do PIB mundial para desenvolver a infraestrutura, especialmente em setores como rodovias, ferrovias, telecomunicações, energia elétrica (transmissão e distribuição) e água (OECD, 2007). Se a geração de eletricidade e outros investimentos na área de energia produzida a partir de petróleo, gás e carvão for levada em conta, com base em estimativas da Agência Internacional de Energia (IEA, do inglês International Energy Agency) (IEA, 2010; 2011), as necessidades de investimento em infraestrutura em todo o mundo poderão chegar a 3,5% do PIB mundial por ano até 2030;
- os governos terão cada vez mais dificuldade para financiar investimentos futuros com base em fontes orçamentárias tradicionais. Na maioria dos países da OECD, a consolidação fiscal necessária em médio prazo para reduzir o endividamento público restringirá a capacidade de os governos financiarem o investimento por meio de emissão de dívida. Ao mesmo tempo, as demandas associadas ao envelhecimento da população provavelmente se intensificarão. Por exemplo, os gastos do governo com saúde deverão aumentar do nível atual, de cerca de 7% do PIB nos países da OECD, para cerca de 10% a 13% do PIB em 2050, e as despesas com aposentadorias por idade deverão aumentar em cerca de 3 a 4 pontos percentuais (p.p.) (OECD, 2007);
- o acesso à infraestrutura é bastante desigual em muitos países em desenvolvimento e economias emergentes. Por exemplo, no Peru, apenas 1% das famílias situadas no quintil de renda mais baixo tem acesso a uma linha fixa de telefone, contra os quase 70% das famílias do quintil mais rico (Marchionni e Glüzmann, 2010). O acesso desigual à infraestrutura compromete o nível de educação e saúde da população mais carente, como também a coloca em posição de desvantagem no mercado de trabalho, dado que esta população tende a trabalhar por conta própria e muitas vezes em empresas de pequeno porte (EPPs) que operaram na informalidade.

GRÁFICO 1

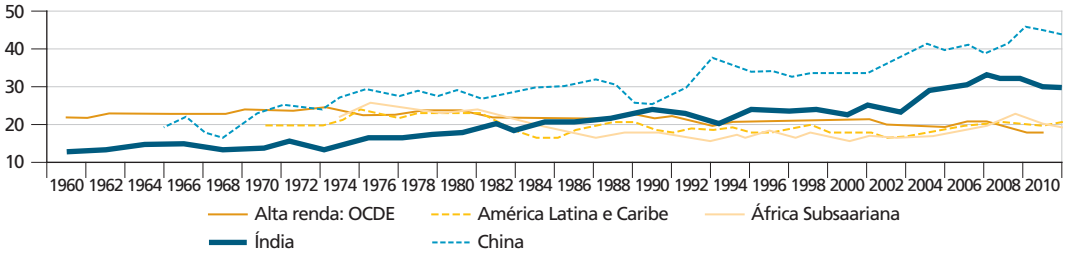
Evolução dos investimentos: comparações internacionais (1960-2011)

(Em % do produto nacional bruto)

1A – Formação bruta de capital



1B – Formação bruta de capital fixo



Fonte: World Development Indicators/World Bank.

3 PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA: PROPRIEDADE, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E REGULAÇÃO

As redes fixas de infraestrutura, tais como transportes, água/saneamento e telecomunicações, representam a maior parte do estoque e das necessidades futuras de investimento em infraestrutura em todo o mundo. Devido às características específicas das redes fixas, a oferta e a demanda de investimento em infraestrutura dependem essencialmente da propriedade dos ativos, além da provisão e da regulação dos serviços. A figura 1 apresenta de forma esquematizada os principais temas relacionados ao investimento público em infraestrutura.

As modalidades de prestação de serviços incluem, de um lado, a propriedade pública total dos ativos e, de outro, diversas formas de parceria entre os setores público e privado. Tais parcerias são comuns no abastecimento de água e na administração de estradas, e incluem concessões e parcerias público-privadas (PPPs). A provisão de infraestrutura por parte do setor privado tornou-se bastante comum em alguns setores, tais como a geração e a distribuição de energia. A opção entre as diferentes modalidades de prestação de serviços depende, tanto a nível central quanto subnacional, das funções que são atribuídas ao setor público na provisão e no financiamento de infraestrutura. Em particular:

- as concessões e as PPPs envolvem a participação e o financiamento do setor privado. Os contratos de concessões e PPPs são inevitavelmente incompletos e de longo prazo, o que requer constante monitoramento e controle durante toda a vida útil do projeto, bem como uma distribuição adequada de riscos e responsabilidades entre o governo e os parceiros privados (Araújo e Sutherland, 2010);
- no caso das concessões, o setor privado arca com riscos de demanda muitas vezes significativos. O concessionário opera e financia a manutenção do ativo, mas geralmente não participa da sua construção, embora possa ser responsável pela sua manutenção. Para o setor privado, a utilização dos serviços constitui a maior parte das receitas, o que implica que o nível de risco de demanda transferido para o setor privado é relativamente alto;
- quanto às PPPs, a transferência de responsabilidade pela construção e operação/manutenção do ativo de infraestrutura implica participação mais ativa do setor privado do que nas concessões tradicionais. Em muitos casos, o parceiro privado assume o risco de demanda com uma contrapartida do setor público em forma de cofinanciamento ou garantias do governo (Andres e Guasch, 2008). Uma importante vantagem das PPPs é que, por meio da transferência das atribuições de construção e operação para o setor privado, criam-se incentivos para a empresa privada internalizar os custos operacionais e de manutenção durante a fase de construção (Hart, 2003). No entanto, os contratos de PPP são complexos, e a experiência dos países da OECD mostra que o gasto real pode ser subestimado, especialmente quando parte do financiamento dá-se por vias não orçamentárias, o que torna essas operações potencialmente arriscadas para a gestão fiscal e a sustentabilidade das contas públicas.[3]

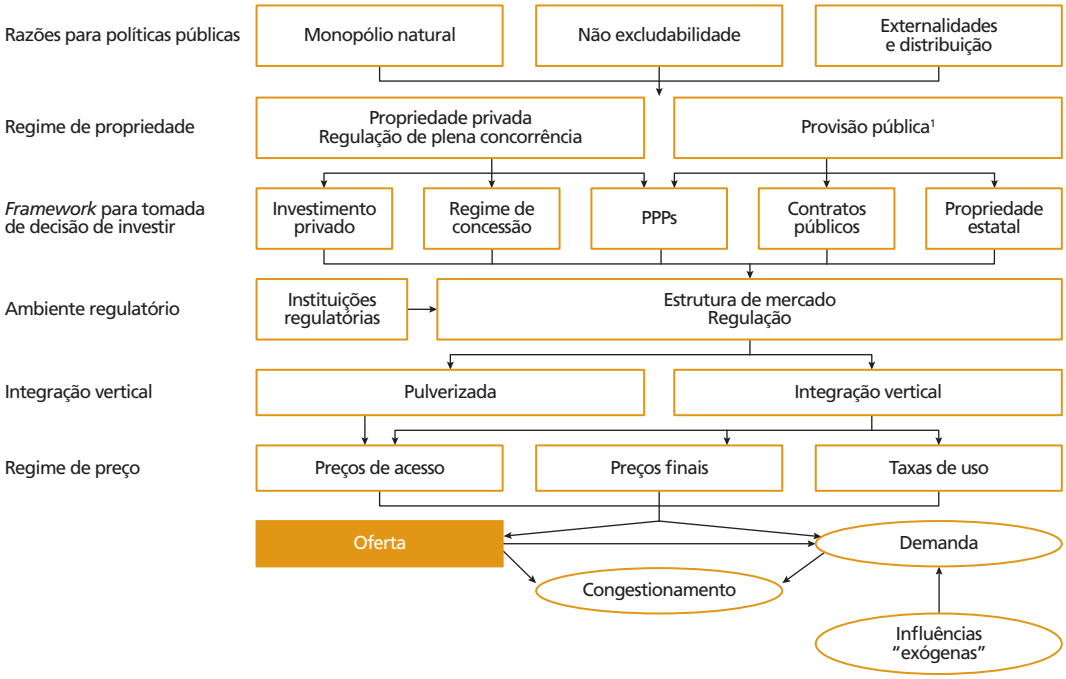
A regulamentação é particularmente importante quando há envolvimento do setor privado, como nos casos de concessões, PPPs e propriedade privada completa. O marco regulatório

3. Os princípios da OECD para a participação do setor privado em infraestrutura adotados em 2007 fornecem uma *checklist* de temas de política a serem considerados na preparação de PPPs, incluindo a avaliação dos custos e benefícios relativos de longo prazo e a disponibilidade de financiamento, levando em consideração os preços dos riscos transferidos para os operadores privados e o tratamento fiscal prudente dos riscos remanescentes no domínio público; um marco facilitador para o investimento; e as capacidades em todos os níveis de governo para implementar os projetos. A OECD estima que existam projetos avaliados em cerca de US$ 0,8 trilhão em operação sob arranjos de PPP nos países da OECD.

precisa concentrar-se na estrutura desejada de mercado (que reflete o grau em que a concorrência é possível), nos regimes de acesso e determinação de preços, que desempenham um papel importante no desenho de incentivos à participação privada, e no uso dos ativos. Em particular, o regulador precisa avaliar a estrutura de custos do operador e determinar os preços de acesso (ou os preços finais), que dependem se o fornecedor de rede está integrado verticalmente e se a concorrência é viável. Como no caso da escolha sobre as diferentes modalidades de provisão de serviços, as funções de regulação muitas vezes recaem sobre os diferentes níveis de administração, dependendo da separação das funções de prestação entre os níveis do governo e da autonomia dos governos subnacionais para formar parcerias com o setor privado.

FIGURA 1

Fatores que afetam o investimento em infraestrutura: marco geral e escopo para a intervenção subnacional



Fonte: Basedo em Sutherland *et al*. (2011).
Nota: ¹ Depende das relações fiscais intergovernamentais.

4 O PAPEL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Os governos subnacionais desempenham um papel muito importante no fornecimento de infraestrutura. Nos países da OECD, mais de dois terços do investimento público, incluindo em infraestrutura, são realizados em nível subnacional. No entanto, as relações intergovernamentais necessárias à realização destes investimentos são muitas vezes complexas e envolvem diferentes níveis de governo e parceiros privados. Isto deve-se às seguintes razões:

- os governos subnacionais podem ser demasiado pequenos para maximizar as economias de escala e os efeitos de rede que estão associados à provisão de infraestrutura e que tendem a ser particularmente importantes no caso de investimentos em redes fixas. Por esta razão, os governos subnacionais podem ser desestimulados a prover os serviços ou, em caso contrário, podem operar em uma escala aquém da capacidade ótima de fornecimento (Esteller e Solé, 2005; Mello e Lago-Peñas, 2013);
- os projetos de investimento muitas vezes criam externalidades ou efeitos de bens públicos, já que geram benefícios para as jurisdições vizinhas, enquanto os custos de provisão

são internalizados pela jurisdição provedora. Neste caso, o setor privado não tem incentivos para prestar o serviço, e a provisão pública descentralizada resultaria em um nível de oferta inferior ao que seria socialmente ótimo. No caso dos monopólios naturais, em geral o setor privado teria incentivos para prestar o serviço, embora a um nível de oferta inferior e a preços superiores ao ótimo social;

- tais falhas de mercado exigem a intervenção pública para prover o serviço e/ou algum tipo de regulamentação para o envolvimento do setor privado (discutido acima), bem como arranjos fiscais intergovernamentais para alinhar os custos e os benefícios da provisão a serem internalizados pelos contribuintes locais (Sutherland *et al.*, 2011; Mello e Sutherland, 2013).

Além disso, os custos fixos associados ao investimento público são muitas vezes demasiado elevados para serem totalmente financiados pelos orçamentos subnacionais, que não têm a mesma capacidade de arrecadação e de endividamento dos níveis superiores de governo. Com base nessas considerações, as modalidades de financiamento para a prestação descentralizada incluem:

- as subvenções e as transferências, que desempenham um papel fundamental nos acordos financeiros intergovernamentais. Na Europa, o investimento subnacional é muitas vezes financiado por meio de subvenções dos governos central e/ou regionais (Mello, 2010). Os governos locais também costumam cobrar taxas e contribuições de melhoria para financiar os investimentos em infraestrutura. Entretanto, a maiorias dos países latino-americanos tem introduzido pisos para o gasto público no sentido de preservar as alocações em períodos de restrição orçamentária e/ou a vinculação das receitas próprias ou partilhadas para financiar projetos de investimento (Martner e Tromben, 2005; Jiménez e Podestá, 2009; Martinez-Vazquez, 2010). Esses mecanismos criam considerável rigidez orçamentária e dificultam a realocação de recursos orçamentários para usos alternativos que possam ser mais eficazes e socialmente desejáveis;

- onde é permitida, a emissão de dívida pública oferece uma outra modalidade de financiamento para projetos de investimento cujos custos e prazos de realização possam exceder os orçamentos anuais e que gerem um fluxo de receita que possa ser usado para o serviço da dívida. No entanto, os governos subnacionais, especialmente nos países em desenvolvimento e em economias emergentes, muitas vezes enfrentam restrições à emissão de dívida na forma de proibições (como no caso da emissão de títulos em moeda estrangeira, por exemplo), restrições administrativas (como a necessidade de aprovação da emissão de títulos por parte do governo central) e/ou normas prudenciais (como limites ao endividamento com base no serviço da dívida e no endividamento total). Nos países da OECD, tais restrições foram reduzidas ao longo do tempo, e a emissão de dívida é permitida na maioria dos países desde que seja sujeita em alguns casos a uma regra de ouro, ou seja, empréstimos de longo prazo são permitidos somente para financiar as despesas de capital, e/ou em outros casos a normas prudenciais com base nos parâmetros de serviço da dívida (Mello, 2010);

- em alguns países, as tarifas de utilização são importantes fontes de receita dos governos subnacionais, dependendo do regime de preços em vigor para os serviços de infraestrutura e da capacidade de pagamento dos usuários locais. Nos países da OECD, por exemplo, a receita total (incluindo todos os níveis de governo) associada à provisão de serviços de infraestrutura por parte do governo situa-se em torno de 2,5% do PIB, em média. Os serviços de transporte, abastecimento de água e tratamento de esgoto e resíduos sólidos são as principais fontes de receita. Uma grande vantagem da cobrança de taxas de utilização é que podem influenciar a demanda, o que é particularmente útil para os bens públicos congestionáveis, além de permitir que as externalidades ambientais associadas à provisão de serviços sejam internalizadas.

Há também importantes considerações quanto à oferta, dado o papel desempenhado pelos investidores privados na prestação de serviços e no financiamento de projetos de infraestrutura. Em particular:

- na maioria dos países, os bancos comerciais têm sido tradicionalmente uma importante fonte de financiamento dos investimentos em infraestrutura. No entanto, na maioria dos países da OECD, a desalavancagem do setor bancário desde a crise global tem comprometido a capacidade dos bancos para conceder crédito para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura, especialmente nas economias mais afetadas pela crise. A OECD estima que o volume global de novos créditos para projetos de infraestrutura, cerca de US$ 65 bilhões, foi um terço menor no primeiro trimestre de 2012 do que no mesmo período do ano anterior;
- os investidores institucionais, tais como fundos de pensão, seguradoras e fundos mútuos, são as principais fontes potenciais de financiamento para investimento de longo prazo. Esses investidores detêm, atualmente, mais de US$ 70 trilhões em ativos sob gestão nos países da OECD. Somando-se a esse valor os ativos das economias emergentes, incluindo os seus fundos soberanos (com mais de US$ 4 trilhões em ativos), o potencial de fontes de financiamento para o investimento em infraestrutura seria consideravelmente maior (OECD, 2010). Somente os fundos de pensão dos países da OECD têm ativos sob gestão de cerca de US$ 29 trilhões e aportes anuais de cerca de US$ 850 bilhões. No entanto, estima-se que menos de 1% das carteiras de investimento dos fundos de pensão destina-se diretamente aos projetos de infraestrutura;
- muitos países em desenvolvimento dependem do financiamento externo para os projetos de infraestrutura. No entanto, a OECD estima que somente uma pequena parcela do montante total de assistência externa ao desenvolvimento destina-se ao investimento em infraestrutura (OECD, 2011). Além disso, em um ambiente orçamental complexo em muitos países doadores, é provável que a assistência externa continue sob pressão nos próximos anos. Entretanto, o principal desafio para os países destinatários da assistência externa é o maior envolvimento do setor privado, incluindo a capacitação. De fato, as estimativas recentes da OECD sugerem que cerca de um quinto do financiamento externo destinado à infraestrutura na África é alocado para a capacitação técnica nos países beneficiários.

5 IMPLICAÇÕES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Os governos regionais e locais terão de atender a uma demanda crescente por infraestrutura nos próximos anos. Os governos subnacionais já são responsáveis por cerca de dois terços do investimento público (governo geral) em média nos países da OECD, uma proporção que não deve se alterar significativamente no médio prazo. Com base nas considerações acima, há uma série de ações que podem ser tomadas para promover o investimento em infraestrutura a nível subnacional.

5.1 Garantir uma clara atribuição de funções entre os diferentes níveis da administração

No caso das redes fixas, as funções de regulação, supervisão e financiamento dos projetos de infraestrutura e das despesas com a prestação de serviços são muitas vezes atribuídas a diferentes níveis de administração. Isso pode criar uma sobreposição de mandatos, o que gera incerteza, além de incentivos para a transferência de custos entre as várias jurisdições, o que cria desincentivos ao investimento público e à participação do setor privado na provisão de serviços. É, portanto, essencial que haja clareza na atribuição de funções aos diferentes níveis de administração em um ambiente descentralizado.

5.2 Fazer melhor uso das transferências intergovernamentais e transferências

As transferências intergovernamentais são um instrumento importante para lidar com as externalidades criadas pela infraestrutura e as suas características de bens públicos. Por exemplo, o requerimento que a jurisdição receptora das transferências arque com parte das despesas de capital e/ou custeio cria incentivos à mobilização de recursos próprios, o que, em certa medida, ajuda a internalizar as externalidades associadas à provisão de serviços. A constituição de consórcios intermunicipais ou de outros veículos para a prestação de serviços conjunta permite que diferentes jurisdições prestem serviços cujas externalidades beneficiam os residentes de uma área geográfica mais abrangente. Tais mecanismos horizontais são comuns na Europa, especialmente para a prestação de serviços de transporte e abastecimento/tratamento de água pelos governos locais (Hulst e van Montfort, 2007). Neste contexto, o envolvimento dos governos subnacionais, além do governo central, bem como de outras partes interessadas, contribui para aumentar a eficiência do investimento.

5.3 Incentivar a mobilização de receitas locais

A capacidade de investimento dos governos subnacionais é frequentemente limitada pela subutilização de suas fontes de receitas próprias. Por exemplo, o imposto sobre a propriedade é muitas vezes subaproveitado devido a deficiências administrativas, principalmente nas economias emergentes e nos países em desenvolvimento.

Além disso, as bases tributárias próprias dos governos subnacionais podem ser subutilizadas como resultado de incentivos perversos acarretados pela descentralização. Sob determinadas condições, os governos subnacionais subutilizam a sua base tributária própria em favor das receitas compartilhadas, pois, ao fazê-lo, eles podem repassar parte dos custos de provisão para outras jurisdições (Mello, 2000). Para atenuar esse problema, é possível criar incentivos para que os governos subnacionais utilizem plenamente suas bases tributárias, sobretudo por meio da recompensa pelo esforço fiscal nos mecanismos de coparticipação.

As bases tributárias locais também podem ser corroídas pela "guerra fiscal" entre as jurisdições subnacionais para atrair investimentos, o que pode reduzir a sua carga tributária efetiva (Kessing, Konrad e Kotsogiannis, 2007; Mello, 2013). As opções para prevenir práticas predatórias incluem a harmonização das bases tributárias subnacionais e o estabelecimento de restrições à autonomia subnacional para conceder incentivos fiscais.

5.4 Fazer melhor uso das taxas de utilização, sem negligenciar os desafios relativos à capacidade de pagamento e à equidade

Além de contribuir para a mobilização de receitas locais, a introdução das taxas e contribuições pela utilização dos serviços pode ajudar a assegurar que a infraestrutura existente seja usada eficientemente e a identificar onde são necessários investimentos adicionais. Estes mecanismos também oferecem mais oportunidades para o envolvimento do setor privado. Em especial, diferentes tipos de concessões, *franchise* e PPPs para a provisão de serviços de infraestrutura que gerem receitas são passíveis de cofinanciamento pelo setor privado. Contudo, estas formas de financiamento podem ter custos de transação iniciais elevados, sendo necessário prestar atenção à capacidade de pagamento dos usuários, para que o acesso à infraestrutura seja obtido de modo equitativo.

5.5 Lidar com as demandas conflitantes e a rigidez orçamentária

Em diversos países, o investimento público em infraestrutura tem sido prejudicado pelo surgimento de demandas que competem pelos recursos orçamentários, especialmente na área social, bem como pela maior rigidez orçamentária, que distorce a composição do gasto às custas do investimento público. A rigidez orçamentária, causada por gastos compulsórios e a vinculação das receitas, que é muito comum na América Latina, restringe a capacidade dos governos subnacionais para alocar suas receitas orçamentárias a programas que podem ser mais custo-efetivos do que os programas "protegidos", incluindo o investimento em infraestrutura. Uma ampla revisão de tais provisões, conjuntamente à adoção de medidas corretivas, pode ajudar a identificar espaços fiscais "ocultos" que permitam um aumento do investimento subnacional.

5.6 Reforçar a capacidade regulatória e orçamentária do governo

Em muitos países, os governos subnacionais precisarão fortalecer a sua capacidade técnica para contratar e implementar projetos de investimento, garantindo uma distribuição apropriada dos riscos entre os diferentes parceiros no caso do envolvimento do setor privado. Tais governos também terão de administrar orçamentos plurianuais cada vez mais complexos, especialmente quando há envolvimento do setor privado. Em alguns casos, os governos também precisarão levar em conta que avanços na tecnologia, na contratação e na regulação permitem que infraestruturas, como as de telecomunicações e grande parte do setor energético, possam ser ofertadas cada vez mais pelo setor privado. Nestes casos, o estabelecimento de estruturas regulatórias apropriadas é fundamental para encorajar os investimentos.

5.7 Enfrentar os desafios do lado da oferta

Existe grande potencial para que os investidores institucionais tornem-se importantes fontes de financiamento para os investimentos em infraestrutura. Entretanto, para que isto ocorra, algumas reformas são necessárias. Um exemplo disso é a revisão das provisões regulatórias sobre a alocação de portfólios e o gerenciamento de risco, que frequentemente impedem que os investidores institucionais aloquem uma parcela maior dos seus portfólios em projetos de infraestrutura. O principal desafio nessa área é flexibilizar as regras prudenciais, sem comprometer a gestão de riscos.

REFERÊNCIAS

ANDRES, L.; GUASCH, J. L. Negotiating and renegotiating PPPs and concessions. *In*: SCHWARTZ, G.; CORBACHO, A.; FUNKE, K. (Eds.). **Public investment and public-private partnership**: addressing infrastructure challenges and managing fiscal risks. Washington: IMF, 2008.

ARAÚJO, S.; SUTHERLAND, D. **Public-private partnerships and investment in infrastructure**. Paris: OECD, 2010. (OECD Working Papers, n. 803).

ESTELLER, A.; SOLÉ, A. **Does decentralization improve the efficiency in the allocation of public investment?** Evidence from Spain. Barcelona: IEB, 2005. (Working Paper, n. 2005/5).

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: remarks and an application to public-private partnerships. **Economic Journal**, v. 119, p. 69-76, 2003.

HULST, R.; VAN MONTFORT, A. Intermunicipal cooperation: a widespread phenomenon. *In*: HULST R.; VAN MONTFORT, A. (Eds.). **Inter-municipal cooperation in Europe**. New York: Springer, 2007.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook**. Paris: IEA, 2010.

_____. **Energy for all**: financing access for the poor. Paris: IEA, 2011.

JIMÉNEZ, J. P.; PODESTÁ, A. **Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina**. Santiago: Cepal, 2009. (Macroeconomía del Desarrollo, n. 77).

KESSING, S. G.; KONRAD K. A.; KOTSOGIANNIS, C. Foreign direct investment and the dark side of decentralisation. **Economic Policy**, v. 22, p. 5-70, 2007.

MARCHIONNI, M.; GLÜZMANN, P. **Distributional incidence of social, infrastructure, and telecommunication services in Latin America**. La Plata: University of La Plata, 2010. (Cedlas Working Paper, n. 7).

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. Latin America. *In*: MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; SMOKE, P. (Eds.). **The state of local government finances**: are we ready to face the demand? Paper prepared for the Second Global Report on Decentralisation and Local Democracy. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2010.

MARTNER, R.; TROMBEN, V. **Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública**. Santiago: Cepal, 2005. (Série Gestión Pública, n. 49).

MELLO, L. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. **World Development**, v. 28, n. 2, p. 365-380, 2000.

_____. Europe. *In*: MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; SMOKE, P. (Eds.). **The state of local government finances**: are we ready to face the demand? Paper prepared for the Second Global Report on Decentralisation and Local Democracy. Barcelona: United Cities and Local Governments, 2010.

_____. Fiscal decentralisation and public investment: the experience of Latin America. *In*: BROSIO, G.; JIMÉNEZ, J. P. (Eds.). **Decentralisation and reform**: improving intergovernmental relations. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

MELLO, L.; LAGO-PEÑAS, S. Local government cooperation for joint provision: the experiences of Brazil and Spain with intermunicipal consortia. *In*: LAGO-PEÑAS, S.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (Eds.). **The challenge of local government size**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

MELLO, L.; SUTHERLAND, D. **Financing infrastructure**. Paper prepared for the workshop on Infrastructure and Decentralisation: a memorial conference series in honour of Dana Weist. Washington: World Bank, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Infrastructure to 2030**: mapping policy for electricity, water and transport. Paris: OECD, 2007.

_____. **Mapping support for Africa's infrastructure investment**. Paris: OECD, 2011.

SUTHERLAND, D. *et al*. Public policies and investment in network infrastructure. **OECD Economic Studies**, v. 2011, p. 161-183, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public-private partnerships**: in pursuit of risk sharing and value for money. Paris: OECD, 2008.

_____. **Pension funds investment in infrastructure**: a survey. Paris: OECD, 2010. (International Futures Programme – Project on Strategic Transport Infrastructure to 2030).