

PANDEMIA Y AUMENTO DE LA DESIGUALDAD FINANCIERA EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO

Paula Alexandra Nazareth, PhD¹

Tribunal de Cuentas del Estado de Río de Janeiro

Resumen

El artículo examina el impacto de las políticas fiscales distributivas de Brasil durante la pandemia del Covid-19. Se discute de forma particular el caso del estado de Río de Janeiro y sus municipios mediante el análisis de datos públicos en relación con la salud y las finanzas públicas. Se considera el período de enero de 2020 a julio de 2021, momento crítico de la pandemia. En el análisis se toman en consideración las condiciones financieras de los gobiernos locales para enfrentar la crisis de salud y económica. Se utiliza una perspectiva de desarrollo inclusivo y sostenible. Los resultados apuntan a una distribución de recursos desigual, que no tomó en consideración las características y necesidades de las ciudades metropolitanas con mayor densidad poblacional. **[Palabras Clave:** Políticas fiscales, desigualdad, ciudades sostenibles, Covid-19, Región Metropolitana de Río de Janeiro, Brasil].

Abstract

The article examines the impact of Brazil's distributive fiscal policies during the Covid-19 pandemic. The case of the state of Rio de Janeiro and its municipalities is discussed through the analysis of public data related to health and public finances. The period from January 2020 to July 2021, the critical moment of the pandemic, is considered. The analysis takes into consideration the financial conditions of local governments to deal with the health crisis. An inclusive and sustainable development perspective is used. The results point to an unequal fiscal distribution, which did not consider the characteristics and needs of metropolitan cities with higher population density. **[Keywords:**

Fiscal policies, inequality, sustainable cities, Covid-19, Rio de Janeiro Metropolitan Region, Brazil].

I. Introducción

La pandemia de coronavirus, desatada en 2020, ha agravado la situación fiscal de los gobiernos federal y subnacionales brasileños, ya de por sí perjudicados por una crisis económica y política desde mediados de la década de 2010. A la vez, se ha debilitado la capacidad para financiar políticas anticíclicas para hacer frente a múltiples crisis en todas las esferas y niveles de gobierno. Algunos de los factores que han incidido en la crisis son la imposición de la regla del “Techo de Gasto”,² que limitó severamente los recursos disponibles, la necesidad de mayor acción del Estado y los defectos de las políticas públicas compensatorias y de transferencias a las personas (Dweck *et al.*, 2020).³

La crisis sanitaria, aparte de poner al descubierto profundas desigualdades en las condiciones de vida, ha provocado un aumento de la pobreza, sobre todo en las periferias de las grandes ciudades, donde la precariedad habitacional ha impedido el aislamiento social, dejando a la población aún más vulnerable. Las medidas de emergencia para atender la pandemia resultaron imprescindibles en ese momento; sin embargo, también se hacía necesario aplicar soluciones estructurales. La Agenda 2030, aprobada por la mayoría de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas — de la cual Brasil es signatario —, constituye una importante hoja de ruta a fin de orientar las decisiones de política pública hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, para superar las desigualdades existentes. Ahora bien, si esta ambiciosa agenda fundamentada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, por un lado, plantea oportunidades para mejorar las políticas de promoción de la justicia social, “sin dejar a nadie atrás”, por otro lado, conlleva un gran esfuerzo de coordinación de acciones para lograr impactar en los niveles locales de gobierno, incorporándolos, revisando y reorientando las acciones gubernamentales para lograr el desarrollo sostenible y el progreso en un país, como Brasil, con 5,570 municipios.⁴

Las dimensiones de la federación brasileña dan una buena idea de la magnitud del desafío que supone una coordinación efectiva: la organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil, definida en la Constitución vigente desde 1988, incluye la Unión o gobierno federal, los 26 Estados y el Distrito Federal - las 27 unidades federativas, y los 5,570 Municipios o gobiernos locales. La Constitución establece la descentralización de facultades e ingresos de las entidades

subnacionales, con el fin de garantizarles la autonomía necesaria para implementar y ejecutar políticas públicas bajo su responsabilidad. La principal característica del régimen federativo brasileño es precisamente la alta descentralización de los poderes tributarios, lo que se traduce en la autonomía que tienen los gobiernos subnacionales para establecer tasas y recaudar impuestos que representan una porción considerable de los ingresos tributarios nacionales.⁵

Dada la complejidad del sistema federativo brasileño, la coordinación y la buena gobernanza resultan esenciales para alcanzar un desarrollo sostenible. En concreto, la cuestión de la financiación de las políticas públicas destinadas a una población duramente afectada por el desempleo y la reducción de ingresos se reveló urgente y vital durante la pandemia, especialmente en contextos metropolitanos, donde las políticas trascienden los límites de un único municipio, interconectando varios de ellos. Es lo que ocurre en el estado de Río de Janeiro (RJ) y en su Región Metropolitana (RMRJ), donde se observa un elevado índice de urbanización, con ciudades muy pobladas que históricamente se han desarrollado de forma desordenada, sin planificación, generando espacios de exclusión, con déficit habitacional y necesidades sociales de todo tipo (Brandão, 2017).

Por ello, el desafío es enorme pues en el actual sistema fiscal de la federación brasileña, los gobiernos locales tienen una responsabilidad fundamental en la implementación y financiación de las políticas sociales, especialmente en las áreas de salud y educación. Además, se les han delegado las políticas destinadas a garantizar movilidad, condiciones adecuadas de vivienda y saneamiento y las que atienden la preservación del medio ambiente, entre otras. Éstas han sido atribuidas cada vez más a los municipios mediante nuevas normas legales aprobadas desde 1988. En ese sentido, un alto número de estas facultades forman parte de los espacios de acción contemplados en las dimensiones sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles (ODS 11) de la Agenda 2030 y se reconoce que las mismas requieren un financiamiento adecuado.

A fin de igualar la capacidad de gasto de las administraciones locales para financiar sus acciones, las transferencias de recursos de las esferas federal y estatal tienen por objeto reducir las diferencias en la capacidad recaudatoria de los municipios brasileños, derivadas de la limitación de su propia base tributaria. La premisa subyacente es que todos los habitantes deben tener acceso al mismo nivel de bienes y servicios públicos, independientemente de su localización en el territorio nacional. Con todo, el actual sistema de transferencias

intergubernamentales se ha probado ineficaz e incapaz de reducir las disparidades horizontales entre ciudades, dentro de cada estado o entre los propios estados. En muchos casos, en cambio, los criterios de distribución de los ingresos parecen profundizar esas desigualdades, algo que sucede también en RJ, como se analizará adelante.

El presente artículo examina los impactos de la pandemia en el estado de RJ y sus municipios en lo que respecta a la salud y las finanzas públicas, entre el 2020 y julio de 2021, periodo crítico de la pandemia.⁶ El análisis toma en consideración los ingresos, o sea, las condiciones financieras que tuvieron los gobiernos locales para implementar las políticas públicas necesarias para enfrentar la crisis. Tales recursos, según se ha expuesto, son esenciales para atender las demandas de la población y para financiar un desarrollo inclusivo y sostenible.

La gestión municipal es particularmente desafiante para las ciudades metropolitanas brasileñas puesto que los impactos de las políticas públicas muchas veces trascienden los límites territoriales municipales, extendiéndose a las ciudades vecinas. Por esa razón, en el presente artículo se analizan los principales ingresos que integraron los presupuestos de los municipios de la Región Metropolitana de RJ (RMRJ), estableciendo comparaciones con los de los municipios no metropolitanos, y los efectos de la transferencia de recursos federales de emergencia sobre las finanzas municipales, desde esa perspectiva comparativa. El estudio se justifica por el hecho de que las regiones metropolitanas brasileñas, constituidas por más de 500 municipios, reflejan la importancia de la gobernanza inter federativa y ofrecen una oportunidad para comprender algunos de los desafíos que deben ser superados para alcanzar los objetivos establecidos en la Agenda 2030 y lograr ciudades y comunidades sostenibles.⁷

Con altas tasas de urbanización y descentralización fiscal y política, las acciones gubernamentales locales en Brasil, han sido guiadas por la Nueva Agenda Urbana (NAU) ⁸. A ella se suma la dimensión urbana de los ODS, especialmente el ODS 11, pues ambos inciden en las dimensiones del desarrollo urbano. En las regiones metropolitanas la cooperación entre los niveles local, regional y nacional es fundamental —cuestión reconocida y contemplada con la aprobación de la Ley n.º 13.089, de 2015, que estableció el Estatuto de la Metrópolis.⁹ Dado que la RMRJ se compone de 22 municipios con un elevado índice de urbanización¹⁰ y características económicas y sociales propias muy diferentes, el conocimiento de sus especificidades contribuye a la elaboración de estrategias para avanzar en la construcción de un futuro mejor, una sociedad más justa y

sostenible, “sin dejar a nadie atrás”.¹¹

II. La Región Metropolitana de Rio de Janeiro (RMRJ)

El estado de RJ es la segunda economía más grande del país, con un producto interno bruto (PIB) que alcanzó los R\$753,8 mil millones en 2020 (indicador más reciente), equivalente al 10% del PIB de Brasil (IBGE, 2020). Rio de Janeiro es también el cuarto estado brasileño más pequeño en cuanto a área, con 44 mil km². Sin embargo, tiene una población estimada en 17.4 millones de habitantes en 2020, repartida a través de sus 92 municipios, siendo ésta la densidad demográfica media más alta del país, estimada en 367 habitantes por km². Esta es mucho mayor que la densidad demográfica media de Brasil, que es de 23.9 hab./km² —diferencia que ilustra la ya mencionada desigualdad estructural del país.¹²

La población del estado de Rio de Janeiro vive centralizada en las ciudades con la mayor tasa de urbanización de Brasil, resultado de un crecimiento rápido y desordenado. El dato más reciente del Censo de 2010¹³ indicaba que el 97% de la población de RJ residía en las ciudades. La RMRJ también registraba una elevada tasa de urbanización, de un 99.5 % (2010), la más alta de todas las regiones metropolitanas del país. Creada en 1974, tras numerosos cambios legales, la RMRJ fue reformulada en 2018 por la Ley Complementaria Estatal n.º 184, que recreó y estableció sus actuales mecanismos de gestión (IPEA, 2021).

En la Tabla 1, se observa la distribución de la población de RJ en 2020 a través de los municipios metropolitanos, separando las cifras de la ciudad capital de los demás municipios metropolitanos, y los no metropolitanos. En la tabla se aprecia una gran concentración de población en la Región Metropolitana, de sobre 13 millones de residentes que representan el 76% de la población total. De esos 13 millones de habitantes de la Región Metropolitana, 6.7 millones viven en la capital y representan un 34 % del total de residentes del estado.

Tabla 1 – Población residente en los municipios de Rio de Janeiro, Municipios de la Región Metropolitana (RMRJ) y Municipios no metropolitanos, 2020

Entes	Número de municipios	Población (hab.)	Población (% del total)
Municipios RMRJ	22	13,131,590	76 %
Municipios metropolitanos, excepto la capital (Río de Janeiro)	21	6,383,775	37 %
Municipio de Río de Janeiro (capital)	1	6,747,815	39 %

Tabla 1 – Población residente en los municipios de Río de Janeiro, Municipios de la Región Metropolitana (RMRJ) y Municipios no metropolitanos, 2020 (Continuación)

Entes	Número de municipios	Población (hab.)	Población (% del total)
Municipios no metropolitanos	70	4,234,599	34 %
Estado de RJ	92	17,366,189	100 %

Fuente: IBGE. Estimación de la población residente a 1 de julio de 2020. (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>)

La distribución de la población es un elemento fundamental para determinar la forma en que se distribuyen los recursos gubernamentales durante una situación de emergencia. A continuación, describiremos el impacto del Covid-19 en Brasil, en la RMRJ y en la ciudad.

III. La crisis sanitaria 2020-2021 en Brasil: breve análisis de la situación en Río de Janeiro

Poco más de un año después del primer caso de la enfermedad, Brasil se convirtió, en 2021, en el epicentro mundial del Covid-19, con Sudamérica registrando una media de infecciones diarias muy superior a la registrada en Norteamérica, Europa o Asia.¹⁴ En julio de 2021, Brasil se situaba como el país con el mayor número de nuevos casos y el segundo con el mayor número total de casos (18.8 millones) y de muertes (527.000), únicamente superado por Estados Unidos.¹⁵

El estado de RJ contabilizó más de 56,000 muertes hasta julio de 2021, lo que representó más del 10% del total de muertes registradas en el país hasta ese mes¹⁶. Esto, sumado a casi 1 millón de personas infectadas por el nuevo coronavirus para las que se estimaron graves secuelas, difíciles de medir. El 80% de las personas fallecidas por Covid-19 eran residentes de los municipios de la Región Metropolitana de Río de Janeiro revelando la alta tasa de letalidad del Covid-19 en las ciudades, especialmente en la capital y en las ciudades metropolitanas. Los datos del Covid-19 para el estado de RJ y sus 92 municipios en 2021 son presentados en la Tabla 2. En ella se destacan los 22 municipios metropolitanos, incluyendo la capital (Río de Janeiro), a fin de evidenciar sus diferentes realidades. Ese análisis habría sido fundamental para la planificación de políticas de prevención y combate a la pandemia:

Tabla 2 – Covid-19 en Río de Janeiro y en Brasil, julio de 2021

Entes	Casos confirmados	Muertes	Casos confirmados (por 100 mil hab.)	Muertes (por 100 mil hab.)	Tasa de letalidad (muertes/casos)
Municipios de la Región Metropolitana (RMRJ)	624,673	44,113	4,757	336	7.1 %
Municipios metropolitanos, excepto la capital (Río de Janeiro)	251,879	15,071	3,946	236	6.0 %
Municipio de Río de Janeiro (capital)	372,794	29,042	5,525	430	7.8 %
Municipios no metropolitanos	350,175	12,385	8,269	293	3.5 %
ESTADO DE RJ – Total	974,848	56,498	5,614	325	5.8 %
BRASIL – Total	19,026,545	531,952	8,985	251	2.8 %

Fuente: SES-RJ. <https://brasil.io/covid19/RJ/>. ESPECIAL COVID-19 – Datos por municipio

Nota: Recopilación basada en los boletines emitidos por las 27 Secretarías Estatales de Salud, dada la falta de divulgación de datos por parte del Ministerio de Salud.

A lo largo de la pandemia, los 5,570 municipios brasileños, incluidos los 92 de RJ, se vieron afectados por el Covid-19 y registraron muertes. El número de contagios y muertes reportados, agregados, pueden ocultar diferentes realidades encontradas en los estados y municipios, como se observa en RJ. En la Tabla 2, se puede ver que en julio de 2021 la tasa media de letalidad en Brasil (probabilidad de que alguien muera a causa del virus) era del 2.8 %, mientras que la tasa media en el estado de RJ era del 5.8 % — la peor tasa detectada entre los 27 estados brasileños.¹⁷

Así mismo, una mirada a las regiones y municipios también permite identificar la existencia de diferentes patrones de desarrollo, indicativo de las notables desigualdades en cuanto a las condiciones socioespaciales de dichos territorios (Britto *et al.*, 2020, p. 7). Aunque existía una menor prevalencia del Covid-19 en los 22 municipios de la RMRJ (menos casos confirmados por cada mil habitantes, 4.757 de media) que en el resto de los municipios (8.269 de media), paradójicamente,

la letalidad en los primeros alcanzó el 7.1 %, el doble de la tasa media encontrada en los municipios no metropolitanos, situada en el 3.5 %.¹⁸

Solamente en la capital, ciudad de Río de Janeiro, los 373,000 casos confirmados excedieron los casos confirmados en los 70 municipios no metropolitanos (350,000). En cuanto a las muertes, los municipios de la RMRJ tuvieron una realidad mucho más trágica, con casi cuatro veces más muertes que en los municipios no metropolitanos. Es decir, en términos proporcionales, hubo muchas más muertes entre los habitantes de la RMRJ que en las demás ciudades del estado. Sin embargo, aun en la propia Región Metropolitana, las tasas medias ocultan diferencias significativas. En el municipio de RJ, la letalidad llegó a 7.8% frente a 6% en los demás municipios metropolitanos, apuntando al enorme desafío sanitario enfrentado en la capital, el municipio con más muertes por Covid-19 de todo el país en 2020 (FARIAS *et al.*, 2021).

La alta incidencia de la enfermedad en RJ y las nocivas consecuencias en cuanto a muertes, resumidas anteriormente, no cesaron en aquella época, aunque fueron reducidas principalmente por la vacunación. El Covid-19 ha continuado cobrando víctimas: hasta julio de 2023, RJ había contabilizado más de 2.8 millones de casos, con 77,000 muertes. Esto supone el 11% de todos los fallecimientos del país, con una tasa de letalidad del 2.7 %, superior a la nacional que fue de 1.9 %. En la capital, la tasa de letalidad se redujo al 2.9 % en 2023.¹⁹

Tomando en cuenta la gravedad del impacto en la salud, especialmente en los municipios que componen la RMRJ, “enfrentar la pandemia en áreas de alta densidad poblacional y marcadas por diversas debilidades en la provisión de servicios básicos (incluyendo el acceso al agua)”²⁰ (Britto *et al.*, 2020), resultó ser especialmente desafiante. En esta sección hemos documentado la severidad del impacto del Covid-19 en los municipios metropolitanos de Rio de Janeiro, áreas densamente pobladas y con serios problemas de acceso a servicios básicos. Ahora discutiremos cómo la distribución de los recursos fiscales pudo incidir en la crisis de salud.

IV. Impactos de la pandemia: crisis fiscal

Aún antes de la pandemia, los impactos de las crisis económica y política nacionales en RJ —reflejados principalmente en la reducción de los ingresos propios y de las transferencias federales— se sumaron a otras especificidades que contribuyeron a un marcado deterioro de las finanzas del estado. De hecho, la crisis económica nacional, que se había agravado en 2014-2015, contribuyó en gran medida al deterioro

de las finanzas públicas. Con más del 80% del petróleo del país producido en RJ y una alta participación del *commodity* en la economía del estado, el presupuesto del gobierno estatal de Rio de Janeiro depende en gran medida de los ingresos de las actividades petroleras. Pero precisamente, esas actividades ya venían siendo afectadas tanto por la caída de los precios en el mercado internacional acontecida en 2015-2016, como por la interrupción de diversos proyectos y planes de inversión en la explotación y producción de petróleo y gas natural.

El aumento en la producción de petróleo y gas, si bien significativo, no fue suficiente para revertir la desaceleración del sector, que fue fuertemente impactado por los efectos políticos de la crisis de gestión de la principal petrolera del país, Petrobras. En esas fechas, las actividades de la cadena de producción se habían visto afectadas por la suspensión y reducción de las inversiones y operaciones de esa empresa, a raíz de acusaciones y convicciones por corrupción surgidas en las investigaciones de la operación Lava Jato. De hecho, esas investigaciones impactaron a varias empresas proveedoras, así como a los sectores naval y de construcción, lo que amplió la caída de la producción y la recaudación fiscal, especialmente del Impuesto sobre Mercancías y Servicios (Santos; Nazareth, 2017).

Tal situación condujo al gobernador del estado de Rio de Janeiro a declarar el estado de calamidad pública en la administración financiera en 2016, en vísperas de los Juegos Olímpicos que se disputarían en la ciudad de RJ (Martín, 2016). Así, comenzaron entonces las negociaciones para que RJ se adhiriera al Régimen de Recuperación Fiscal para los Estados y el Distrito Federal (RRF), instituido por el gobierno federal en 2017, y al que el estado quedó sujeto hasta 2020. La permanencia en el régimen fiscal aseguró un alivio temporal de las cuentas públicas al suspender los pagos de la deuda a la federación. Esos importes se incorporarían al saldo de la deuda, contribuyendo posteriormente a un aumento significativo del endeudamiento estatal al comprometerse a controlar el gasto y otras medidas de ajuste y a renunciar a recurrir los juicios en curso y a los futuros (Nazareth; Araujo, 2021).²¹

De esta forma, la pandemia por el Covid-19 se sumó a una ya frágil situación económica para el estado de Rio de Janeiro. Aparte de los altos niveles de contagio y mortalidad, así como la sobrecarga de los sistemas público y privado de salud y atención hospitalaria, el gobierno estatal de Río de Janeiro experimentó otro gran revés con la interrupción de las actividades económicas. El estado entró en recesión económica con nuevas caídas de producción y empleo —con más pérdidas

de puestos de trabajo y cierres de empresas que las registradas en otros estados de la federación— afectando sus ingresos propios, entre otros indicadores desfavorables²²

La superación de la crisis de salud dependía del control de la pandemia a través de una acción firme del gobierno federal, en su papel de coordinador de las acciones, en conjunto con las demás esferas de gobierno. Lo que se vio, en cambio, fue una acción descoordinada, con un uso inadecuado de recursos fiscales por parte del gobierno federal que, en particular, ignoraba o descuidaba evidencias científicas en su planteamiento de acciones de política pública (Abrucio, Grin *et al*, 2020; Góes, 2021; Lima, 2022; Orair, 2021). La preocupante situación sanitaria en 2021 fue atribuida a la lentitud de la vacunación en el país y a las dificultades de la población para obtener una atención médica adecuada. La crisis se manifestaba en el colapso de los recursos sanitarios que fueron insuficientes —incluidos los profesionales de la salud, el suministro de oxígeno, la reserva de medicamentos y la disponibilidad de camas simples y de camas en unidades de cuidado intensivo en los hospitales de casi todas las ciudades.²³ Estas limitaciones fueron exacerbadas por los escasos recursos fiscales de los gobiernos municipales.

A nivel macroeconómico, con el descenso de la actividad económica, el PIB del país se contrajo un 4.1 % en 2020. El resultado fue un aumento sin precedentes del desempleo y una caída de los ingresos fiscales, sobre todo los derivados de los impuestos sobre bienes y servicios. La retracción de la economía afectó de forma desproporcionada a los trabajadores más pobres y vulnerables, con un descenso proporcionalmente mayor del número de trabajadores informales empleados, y de esa forma, aumentando la desigualdad.²⁴ Inicialmente, la caída en la recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS, por su sigla en portugués), responsabilidad de los estados y principal impuesto sobre el consumo en el país, fue significativa, lo que debilitó la capacidad de los gobiernos subnacionales para responder a la pandemia y perjudicó su capacidad para satisfacer las necesidades de la población. La recaudación consolidada del ICMS en el segundo trimestre de 2020 (abril a junio) cayó un 15% en comparación con los ingresos recaudados por todos los estados brasileños en el mismo período de 2019 (Conselho Nacional de Política Fazendária, CONFAZ, 2019). También los ingresos por concepto del Impuesto sobre Servicios de cualquier tipo (ISS, por sus siglas en portugués), responsabilidad de los municipios, sufrieron una caída importante.

Al final de 2020, la reducción del ISS fue de 0.05 p.p. del PIB,

mientras que el ICMS registró un aumento de 0.,17 p.p. del PIB debido a la ayuda de emergencia recibida del gobierno federal, por medio de mecanismos compensatorios implementados a través de la Ley Complementaria núm. 173 de 27 de mayo de 2020 y la Medida Provisional (MP) núm. 938, de abril de 2020²⁵. Estas medidas viabilizaban transferencias de recursos a gobiernos subnacionales, suspensión del servicio de la deuda con el gobierno federal y contención de gastos de personal. Así es que la asistencia financiera para mitigar los efectos de la pandemia de Covid-19 en las finanzas públicas estatales durante el 2020 compensó con creces las pérdidas resultantes de la desaceleración económica, contribuyendo al aumento del superávit primario de los entes estatales en ese año.²⁶

En 2021, el PIB nacional se recuperó con un aumento del 4.6%,²⁷ pero ello ocurrió en un contexto de gran incertidumbre sobre la recuperación de la economía a causa de la alarmante cantidad de contagios y muertes por Covid-19. Sin embargo, en ese momento los organismos internacionales recomendaban reforzar el aislamiento social; el país experimentaba una elevada tasa de desempleo, que alcanzó el 13.2%; y los programas de estímulo del gobierno federal vigentes el año anterior llegaban a su fin. Ante esa situación, el país terminó el año 2021 con 13.9 millones de desempleados, en comparación con 12,6 millones en 2019, antes de la pandemia²⁸. No obstante, aunque todavía elevada, la tasa de desocupación bajó del 14.2 %, en 2020, al 11.1 %, en 2021, mientras que la tasa media anual de desempleo alcanzó el 13.2 %.²⁹

La situación fiscal previa a la pandemia redujo considerablemente la capacidad del gobierno estatal y de los 92 municipios de RJ para financiar acciones para combatir la enfermedad y controlar la alta tasa de mortalidad. Aparte de la necesidad urgente de acciones de salud, hubo otras demandas sociales de protección, de bienes y servicios, motivadas por la interrupción de actividades que imposibilitó que estudiantes, trabajadores, niños, jóvenes, adultos y ancianos estudiaran, trabajaran y obtuvieran ingresos para atender las necesidades básicas de sus familias.

En esta sección hemos identificado algunos de los principales aspectos de la situación en la que se encontraba el estado de Rio de Janeiro, justo antes de que experimentara el impacto de la pandemia. Hemos descrito las dramáticas consecuencias de la pandemia del Covid-19 al ocurrir en un contexto de crisis económica al que, además de las causas coyunturales mencionadas, contribuyeron causas estructurales de gran complejidad. Entre ellas, figuraban cuestiones relacionadas con el debilitamiento del tejido productivo, desarticulado y poco

dinámico (afectando a los ingresos) y las disputas por más recursos dentro de la federación (Santos; Nazareth, 2017). En la siguiente sección elaboraremos sobre la pérdida de capacidad para formular y financiar políticas públicas que contribuyeran a aminorar el impacto de la pandemia en las ciudades.

V. Gobiernos municipales brasileños y la capacidad de financiación de las políticas públicas

La mayoría de las políticas públicas en Brasil son responsabilidad compartida de los niveles federal, estatal y municipal, incluidas, entre otras, las relacionadas con la salud y la asistencia; el acceso a la cultura, la educación y la ciencia; la protección del patrimonio y el medio ambiente; la construcción de viviendas y la mejora de sus condiciones de habitabilidad, el saneamiento básico; la lucha contra las causas de la pobreza y los factores de marginación. Entre ellas, en el marco del régimen fiscal-federativo brasileño, caracterizado por una elevada descentralización, los gobiernos municipales desempeñan un papel destacado en la aplicación y financiación de las políticas sociales —como salud, educación y asistencia social— y las destinadas a la gestión urbana. Estas incluyen, además de la planificación territorial, acciones destinadas a garantizar movilidad, condiciones adecuadas de vivienda y saneamiento, control de la contaminación y preservación del medio ambiente, entre otras responsabilidades asignadas cada vez más a los municipios³⁰ (Nazareth, 2007; 2021).

Para poder asumirlas, los entes municipales fueron dotados constitucionalmente de competencias tributarias exclusivas, así como de transferencias intergubernamentales de recursos de los ámbitos estatal y federal. A pesar de ello, un gran número de ciudades carece de las condiciones institucionales adecuadas para la planificación y gestión del territorio. Sobre todo, de capacidad de financiación, siendo los recursos a menudo insuficientes para asegurar la aplicación de políticas para garantizar los derechos de las personas, según han sido establecidos en las normativas legales (Nazareth, 2021). El acceso al crédito a largo plazo para inversiones en infraestructura y gestión urbana es restringido y la capacidad de autofinanciación mediante impuestos municipales es limitada, haciendo que la transferencia de recursos de los gobiernos federal y estatales sea crucial para ajustar vertical y horizontalmente la capacidad de gasto local.³¹

A pesar de la descentralización en la prestación de servicios, el gobierno federal controla la mayor parte de los gastos públicos, sobre todo por transferencias de recursos vinculadas a sectores y/o finalidades específicas, pese a que los estados y, en

particular, los municipios son responsables de la mayor parte de los gastos en las áreas sociales —como la salud y la educación. Desde la aprobación de la Constitución de 1988, que definió la distribución de los recursos en la federación brasileña, ha ocurrido un aumento efectivo de los ingresos disponibles para los entes municipales, aunque estos han sido cada vez más vinculados a propósitos específicos, quedando el diseño de gran parte de las políticas y el proceso decisorio en manos del gobierno federal, mientras la implementación es responsabilidad de las entidades subnacionales. En otras palabras, los gobiernos estatales y municipales están “obligados”, en gran medida, a gastar los recursos recibidos a través de transferencias intergubernamentales en acciones y políticas determinadas por el gobierno central. Es decir, aunque tienen autonomía “por ley” no la tienen “de hecho” por lo que su efecto práctico es que aumenta la dependencia y se reduce la autonomía financiera y el poder discrecional de los entes subnacionales (Arretche, 2012; Nazareth, 2015).³²

En paralelo, la responsabilidad de los municipios en la financiación del gasto público consolidado del país aumentó frente a la cuota de financiación federal y de los estados. Con todo, la heterogeneidad de los entes coincide en un federalismo simétrico y no cooperativo, en el que las transferencias intergubernamentales no mitigan la fuerte desigualdad en la autonomía financiera de estados y municipios, si bien muchos tienen este objetivo³³ (Prado, 2003, *apud* Nazareth, 2007).

Desde una perspectiva coyuntural, a partir de 2014, la crisis económica impactó fuertemente en RJ, como se ha dicho, culminando con la declaración de calamidad financiera por parte del gobierno del estado en 2016, en el que fue seguido por 18 de los 92 municipios de RJ. La principal causa fue la disminución de los ingresos, muy dependientes de las rentas del petróleo y del gas natural, cuyos precios nacionales (tras la caída de los precios del mercado internacional) bajaron drásticamente. Como la disminución de los ingresos fue más pronunciada que la de los gastos —a pesar de la interrupción de servicios y la suspensión de los pagos a funcionarios y proveedores por parte de los gobiernos—, el estado de RJ y sus municipios registraron un empeoramiento significativo de sus cuentas, registrando déficits de ejecución presupuestaria y déficits primarios en el periodo posterior (Santos; Nazareth, 2017).

Apartir de 2016, los efectos de la caída de los ingresos se sintieron agudamente en los pequeños municipios que dependen más de transferencias federales y de los estados —no solo en RJ sino en todo el país. La pérdida de ingresos se produjo tanto en los procedentes de las transferencias estatales (principalmente del

ICMS) y federales (del Fondo de Participación de los Municipios, FPM), como en la recaudación propia, provocando dificultades para pagar los gastos asumidos y autorizados.

Según hemos mencionado, los presupuestos municipales están muy comprometidos con gastos sociales, y las políticas públicas en esas áreas tienen un fuerte componente laboral y son intensivas en personal (trabajadores de salud, educación, asistencia). En consecuencia, el costo del personal es elevado y rígido, ya que la mayoría son funcionarios contratados, que gozan de estabilidad y no pueden ser despedidos, y sus sueldos tampoco pueden ser reducidos. Sin recursos y sin opción de endeudamiento, la solución de las administraciones locales fue retrasar los pagos a funcionarios, proveedores y deudas, con el consiguiente aumento de impagados, interrupción de contratos y suspensión de servicios, reducción de inversiones y aumento de desempleo. El escenario de crisis se agudizó con la pandemia, trayendo la necesidad de aislamiento social para reducir el contagio. Esto aumentó la presión de la población sobre los gobiernos locales de todo Brasil para atender las demandas relacionadas principalmente con salud y asistencia social, lo que resalta la importancia de estas instancias de gobierno para los ciudadanos y la necesidad de fortalecer sus capacidades institucionales para implantar las políticas públicas adecuadas a sus particularidades.

Las dificultades de los gobiernos locales para cumplir con los gastos sociales ante el aumento de responsabilidades son evidentes en el caso de la salud. Entre 2004 y 2019, se registró un aumento gradual de la participación municipal en la financiación total de los gastos en Acciones y Servicios Públicos de Salud (ASPS), que pasó del 24,8 % al 31,4 %, mientras que la participación del gobierno federal cayó del 49,1 % al 42,1 %, y la de los estados se mantuvo en el 26% (Servo *et al.*, 2021). En 2020, los gastos en ASPS en las tres esferas de gobierno alcanzaron los R\$358 mil millones, equivalentes al 4.83 % del PIB nacional.³⁴ La suma de gastos de ese año aumentó un 26% en comparación con 2019 (R\$304 mil millones). Hay que destacar que fue un año atípico, debido a los recursos extraordinarios destinados por el gobierno federal en respuesta a la pandemia para ayudar a los estados y municipios a montar nueva infraestructura, adquirir equipos, insumos y vacunas. Aun así, resultó muy significativa la participación de los gobiernos subnacionales, ya que los municipios aportaron el 29% del gasto público total del sector comparado con el 26% de las esferas de los estados (Araujo *et al.*, 2022).

Resulta evidente que debatir la financiación de políticas públicas destinadas a la población afectada por el desempleo y la

reducción de ingresos era un asunto urgente y particularmente vital para regiones metropolitanas como la de RJ, marcada por profundas desigualdades de ingreso y acceso a bienes y servicios públicos.

VI. Impacto de la pandemia en las finanzas de los municipios de RJ

Frente a la realidad de las múltiples crisis provocadas por la pandemia, con el aumento de la desigualdad y la pobreza, afectando principalmente a mujeres, estudiantes y ancianos (que no se limitó a Brasil, sino que se extendió a todos los países latinoamericanos),³⁵ el gobierno central brasileño adoptó medidas de emergencia en 2020 para compensar los impactos en la economía y las finanzas públicas de los demás entes federativos, que sufrieron un duro golpe.³⁶ Así, a causa de la inyección de ingresos de emergencia –ayuda federal concedida directamente a los ciudadanos–³⁷ favoreciendo el consumo, los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales aumentaron en el segundo semestre de 2020. Además, el incremento de las transferencias financieras de la federación y la caída real del gasto primario respecto a 2019 mejoraron, aunque temporalmente, la situación fiscal de los entes estatales.³⁸

A fin de comprender el comportamiento de los ingresos de los 92 municipios de RJ en el período y los impactos de las medidas de emergencia en los presupuestos, se comparan, en la Tabla 3, los valores de los principales grupos de ingresos en 2019, cuando totalizaron R\$61.8 mil millones, y, en 2020, cuando sumaron R\$63.3 mil millones.

Tabla 3 – Ingresos de los 92 Municipios de RJ – 2019/ 2020
(en millones de reales de 2020)

Ingresos de los 92 Municipios de RJ	2019	2020	% en total 2020	% 2020/ 2019
Ingresos presupuestarios (corrientes y de capital)	61.772,0	63.290,6	100 %	2 %
Ingreso tributario	19.237,5	17.915,1	28 %	-7%
Transferencias del estado				
Transferencias del estado a programas de salud (Fondo a Fondo)	673,9	1.348,8	2 %	100 %
Transferencias del estado a programas de educación (Fundeb)	6.165,0	5.924,7	9 %	-4 %

Tabla 3 – Ingresos de los 92 Municipios de RJ – 2019/ 2020
(en millones de reales de 2020) (continuación)

Ingresos de los 92 Municipios de RJ	2019	2020	% en total 2020	% 2020/ 2019
Otras transferencias del estado	10.064,4	11.100,6	18 %	10 %
Transferencias federales				
Costeo de acciones y servicios públicos de salud	5.639,5	6.381,0	10 %	13 %
Otras transferencias federales	4.447,7	6.213,2	10 %	40 %
Rentas petroleras	7.772,4	7.651,6	12 %	-2 %
Otros ingresos	8.445,4	8.104,4	13 %	-4 %

Fuente: Elaboración propia, datos del SICONFI/STN e SIOPS/MS. Valores actualizados a diciembre de 2020 por Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA).

En plena pandemia, los ingresos totales de los 92 municipios de RJ aumentaron un 2% entre 2019 y 2020 —ya descontada la inflación—, gracias al aumento de las transferencias del gobierno federal (principalmente) y del estado. El mayor incremento real se produjo en las transferencias del estado para programas de salud (Transferencia Fondo a Fondo – FAF, por su sigla en portugués), del 100%, y en las transferencias federales para la financiación de Acciones y Servicios Públicos de Salud, principal transferencia para políticas sanitarias, con un aumento del 13% por encima de la inflación, como consecuencia de las ayudas para combatir la pandemia. Con todo, las transferencias del estado para la salud solo representaron el 2% de los ingresos totales, en tanto que las federales supusieron el 10% del total de los presupuestos.

Los ingresos tributarios y las transferencias del estado para programas de educación básica — Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, Fundeb (fondo intraestatal, que constituye la principal fuente de recursos para la educación en los municipios)— cayeron un 7% y un 4%, respectivamente, entre 2019 y 2020, perdiendo espacio en los presupuestos totales. Por su parte, la disminución de estos ingresos también confirma los efectos negativos previstos de la pandemia, reflejando la interrupción de las actividades económicas, lo que incidió en la recaudación de impuestos y la suspensión de

las clases y otras actividades educativas presenciales, debido a la necesidad de aislamiento social. Los ingresos petroleros también registraron pérdidas, con una caída del 4% en el importe percibido por los gobiernos locales. Otros ingresos transferidos por el gobierno central, correspondientes al 10% de los presupuestos, experimentaron un aumento real significativo, de alrededor del 40%, contribuyendo a mantener el nivel de ingresos de los municipios de RJ.

Para indagar de qué forma se comportaron los ingresos de los distintos municipios del estado en 2020, especialmente los de las ciudades de la Región Metropolitana —las más afectadas—, se analizan con más detalle los montos transferidos por el gobierno federal ese año en forma de ayuda para compensar los impactos de la pandemia en sus municipios. En primer lugar, las ayudas federales a los estados y municipios brasileños ascendieron a más de R\$100 mil millones. Las transferencias a los entes de RJ ascendieron a R\$6.6 mil millones, correspondiendo R\$3 mil millones al gobierno estatal —sobre todo a través del Programa Federativo de Enfrentamiento al Coronavirus SARS-CoV-2 (PFEC)— y R\$3.6 mil millones a los gobiernos municipales.³⁹ Las sumas más significativas se transfirieron a acciones de salud y asistencia para enfrentar la enfermedad y mitigar sus impactos por medio del PFEC y directamente a los entes mediante el FAF, del Fondo Nacional de Salud (FNS) a los fondos del estado y de los municipios (FAF-COVID).

Responsable por más del 60% del total transferido, el PFEC⁴⁰ estableció la entrega de recursos financieros y permitió suspender el pago de las deudas del estado de RJ y sus municipios con el gobierno federal, promoviendo el alivio y una relativa mejora de las cuentas, mientras que el FAF-COVID representó el 30% del total distribuido a los entes de RJ. Otras ayudas fueron destinadas a compensar pérdidas de recursos de los Fondos de Participación de Estados (FPE) y Municipios (FPM) —transferencias federales, fijadas constitucionalmente, de una parte, del impuesto sobre la renta y la producción industrial— y a ejecutar acciones socio-asistenciales.⁴¹

En la Tabla 4, figuran las transferencias de recursos federales a los municipios de RJ, agregados por su pertenencia o no a la Región Metropolitana y divididos por sus respectivas poblaciones, a fin de identificar posibles disparidades entre los montos destinados a enfrentar la crisis en municipios metropolitanos y no metropolitanos.

TABLA 4 – Transferencias de recursos del gobierno federal a los municipios de RJ, valores medios per cápita – 2020
Municipios de RJ (en reales por habitante)

Transferencias federales 2020	Total municipios RJ	Municipios no metropolitanos	Municipios de la Región Metropolitana	Municipios metropolitanos, excepto capital	Municipio de Rio de Janeiro (capital)
Número de municipios	92	70	22	21	1
Total de transferencias	205,0	269,7	184,2	203,7	165,7
Transferencias destinadas a acciones de salud y asistencia					
Programa Federativo de Enfrentamiento al Coronavirus SARS-CoV-2 – PFEC	92,7	92,5	92,8	92,8	92,8
FNS (FAF-COVID)	91,5	136,1	77,1	91,7	63,3
Otras transferencias – SUAS	7,3	11,3	6,1	6,3	5,9
Apoyo financiero para mitigar las dificultades financieras derivadas de la pandemia					
Apoyo FPM	13,5	29,8	8,3	13,0	3,8

Fuente: Elaboración propia, datos de la SEAF/SEGOV/PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (<https://x.gd/D94di>)

Leyenda:

- Apoyo FPM = Ley 14041/2020, transferencia para compensar la caída del Fondo de Participación Municipal (diferencia entre los montos percibidos entre marzo y noviembre/2019 y 2020).
- Fondo Nacional de Salud – FNS (FAF-COVID) = Transferencia de fondo a fondo para el enfrentamiento al Covid.
- PFEC – Programa Federativo de Enfrentamiento al Coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19) = Ley 173/2020, transferencia de recursos para utilización, por los poderes ejecutivos locales, en acciones de lucha contra

el covid-19 y mitigación de sus efectos financieros (parte para acciones de salud y asistencia social, incluyendo el pago a profesionales).

- Otras transferencias SUAS = MP 953, Decretos Ministeriales n.º 369 y n.º 378/20 – Transferencias financieras de emergencia de recursos federales para la ejecución de acciones de asistencia social y estructuración de la red del Sistema Único de Asistencia Social – SUAS, en los gobiernos subnacionales debido a la emergencia de salud pública provocada por el covid-19.

Los datos de la Tabla 4 indican que las transferencias federales a los municipios para acciones frente al Covid-19 y para la mitigación de sus efectos financieros y sociales —con un valor medio total de R\$205.0 por habitante— enmascaran importantes disparidades. Los totales transferidos presentan valores medios significativamente más elevados para los 70 municipios que no forman parte de la Región Metropolitana (R\$269,7) que para los 22 municipios metropolitanos (R\$184.2). Cabe destacar que la cuantía media por habitante percibida en los municipios de la RMRJ representa solo el 70% de la cuantía media percibida por los no metropolitanos, aun cuando los datos sobre el Covid-19 indican una mayor incidencia y mortalidad de la enfermedad en la RMRJ, como ya se analizó en la sección anterior.

El sistema de distribución de ayudas señala una tendencia general —sin descartar que se trata de medias agregadas de 92 realidades diferentes— a penalizar a los municipios metropolitanos en cuanto a los recursos recibidos para enfrentar la crisis, en comparación con los demás municipios de RJ. A excepción de las transferencias del Programa Federativo de Enfrentamiento al Coronavirus SARS-CoV-2 – PFEC, los importes se distribuyeron siguiendo criterios obsoletos que, al contrario de traducirse en una redistribución equilibrada, profundizan las disparidades horizontales y resultan en una capacidad desigual en el gasto de los municipios.⁴²

El sistema fiscal federativo brasileño, como se mencionó, cuenta con un método de reparto que, a través de transferencias legales y constitucionales, promueve una redistribución de ingresos entre las esferas de gobierno. Los principales pilares de este sistema son los dos fondos creados para transferir los ingresos de los principales impuestos bajo jurisdicción de la Unión (sobre la renta, IR, y sobre productos industrializados, IPI) a estados y municipios: el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Los criterios para compartir los ingresos de estos fondos,

adoptados en su creación en la década de 1960, basados en la población y el ingreso per cápita, fueron diseñados para asegurar que los estados con menor nivel de desarrollo y los municipios más pequeños fueran los más beneficiados con las transferencias a realizar. El objetivo era mitigar las disparidades en la distribución territorial de los ingresos públicos resultantes de la concentración de la actividad productiva y de las bases impositivas desiguales. Además de los fondos, el sistema cuenta con la transferencia del 25% de los ingresos tributarios estatales del ICMS, destinado constitucionalmente a los municipios de cada estado, en función principalmente del valor agregado en cada localidad (Rezende, 2018; Nazareth, 2007).

Varios cambios ocurridos tras la aprobación de la Constitución de 1988 afectaron el equilibrio inicial y la armonía que se esperaba del modelo federativo. En particular, el congelamiento en 1989 de las tasas de reparto del FPE entre los estados (que debería tener un carácter provisional y ser revisado en los años 1990, lo que aún no ha ocurrido) y la adopción del reparto previo del FPM entre los estados (basado en la información disponible en ese momento), abandonando el carácter nacional del FPM que buscaba equilibrar la distribución de los ingresos municipales (Rezende, 2018). Desde entonces, los criterios de distribución de las transferencias no han sido actualizados, acumulando numerosas distorsiones, siendo objeto de críticas por parte de estudiosos del sistema federativo brasileño.⁴³ Al hacer la revisión de la literatura sobre el FPM, Ribeiro (2023) apunta que el criterio poblacional, principal factor utilizado en la distribución (además del ingreso per cápita), se considera inequitativo, estático y no considera la necesidad financiera ni la capacidad fiscal de los municipios receptores. La crítica no se limita a que algunos municipios se benefician más que otros, favoreciendo las localidades poco pobladas, independientemente de su necesidad financiera y capacidad fiscal. También abarca el hecho de que reciben transferencias de recursos desproporcionadamente desiguales, como es el caso de las transferencias estatales del ICMS y de los royalties por exploración de petróleo y gas natural, las que se concentran excesivamente en municipios considerados productores o confrontadores, a base de criterios geográficos. Esto debilita la autonomía financiera de los municipios, al profundizar las disparidades y generar mayor inseguridad. En ese sentido, el modelo distributivo ha presentado externalidades negativas que llevan a cuestionar la efectividad de su objetivo constitucional.⁴⁴

Tratando de entender las posibles diferencias en los importes recibidos por los municipios de la RMRJ, separando el municipio de la capital (Río de Janeiro), por su tamaño y población, las

últimas columnas de la Tabla 4 muestran que, en la capital, donde se registró la mayor tasa de letalidad por Covid-19 del país, el valor medio recibido por habitante fue de R\$165.7, correspondiente a cerca del 80% del valor medio recibido por los residentes de los demás 21 municipios metropolitanos.

A excepción de las transferencias relativas al PFEC —más significativas en volumen con 60% del total transferido— distribuidas igualmente en proporción al número de habitantes, las diferencias en las demás transferencias son relevantes y desfavorables al municipio de la capital. En 2020, la población residente en él fue estimada por el IBGE en casi 6.75 millones de habitantes, más que la estimada de las otras 21 ciudades de la RMRJ, que sumaban casi 6.4 millones de habitantes.⁴⁵

Sin garantías de continuidad o renovación del apoyo federal recibido en 2020, el año 2021 se inició con la perspectiva de una caída de los ingresos municipales y sin previsión de una reanudación de las actividades económicas a un nivel equivalente al del periodo prepandemia. Ante ese panorama, los retos a los que se enfrentaban las administraciones municipales implicaban cuestiones estructurales y de emergencia que requerían financiación: pagar hospitales, equipos médicos y medicamentos vitales; mantener en funcionamiento escuelas y profesores, incluso a distancia; garantizar que todos tuvieran comida, ropa, agua potable y medicinas; y que la gente pudiera desplazarse con seguridad a sus lugares de trabajo —a los que no podían trabajar a distancia, es decir, la inmensa mayoría de la población brasileña. Igualmente, era necesario que hubiese inversiones en saneamiento e infraestructura y en políticas públicas para garantizar igualdad de acceso a educación, remuneración en el trabajo y cuidado y seguridad de mujeres y niñas, entre tantas otras cuestiones. Todos ellos, desafíos para las regiones metropolitanas, donde las políticas públicas son más complejas y requieren ser pensadas conjunta y coordinadamente, lo que implica la necesidad de reforzar la gobernanza.

Por último, la Tabla 5 presenta un panorama de ingresos de los 92 municipios de RJ en 2020 —valores medios por habitante—, para mostrar la disponibilidad de recursos presupuestarios, en perspectiva comparada, como un indicador para analizar las condiciones de financiación de las políticas en las que se apoyan las administraciones municipales. Todo ello sin perder de vista la relevancia de desarrollar comunidades sostenibles (ODS 11), un asunto fundamental para la realidad local y regional. A fin de cuentas, se trata del territorio con la mayor densidad de población del país por lo que los criterios sobre la distribución de fondos tienen implicaciones que pueden afectar

adversamente las condiciones de vida de las personas. En el análisis se separan los valores calculados para los municipios metropolitanos de los correspondientes a los demás municipios de RJ.

Tabla 5 – Ingresos de los Municipios de RJ, valores medios per cápita – 2020

Municipios de la Región Metropolitana (RMRJ) vs. no metropolitanos (en reales por habitante)

Municipios de RJ	Ingresos totales per cápita	Ingreso tributario per cápita	Transferencias federales per cápita	Transferencias del estado de RJ per cápita
Municipios no metropolitanos (70)	4,728.0	752.9	1,881.9	1,042.6
Municipios de la RMRJ (22)	3,295.1	1,121.5	883.5	560.5
Municipios metropolitanos (excepto capital)	2.928,1	517,7	1.219,4	638,8
Municipio de Río de Janeiro (capital)	3.642,2	1.692,7	565,8	486,3

Fuente: Elaboración propia, datos del SIOPS/MS.

Los datos presentados constatan la desigualdad de condiciones de financiación de las ciudades metropolitanas, expresada en la distancia que separa la capacidad de gasto por habitante de los gobiernos locales de la RMRJ de los demás municipios de RJ. Los ingresos totales por habitante —disponibles a los gobiernos locales en 2020 para implementar políticas destinadas a atender las demandas de una población castigada por la pandemia y la crisis económica— variaron significativamente, a pesar de las transferencias de otras esferas, que deberían actuar para reducir las disparidades. Éstas sumaron R\$4,728 en promedio por residente en los municipios no metropolitanos, muy por encima de los R\$3,295 por residente en las ciudades metropolitanas.

Mientras que el ingreso tributario propio recaudado por los municipios metropolitanos es mucho mayor que el recaudado por los demás —con un promedio de R\$1,121.5 y R\$752.9, respectivamente—, los ingresos por transferencias intergubernamentales cambiaron radicalmente ese panorama, destinando, en promedio, más del doble de recursos por habitante a los municipios que no integran la Región Metropolitana. Con

relación a las transferencias federales, se destinaron a los municipios no metropolitanos valores equivalentes a R\$1,882, frente a apenas R\$883.5 para los de la RMRJ; situación semejante a la observada con las transferencias estatales, que representaron R\$1,042.6, frente a apenas R\$560.5, respectivamente.

Cuando se desagrega el municipio de la capital, la distorsión es aún más significativa, con valores medios de los municipios metropolitanos que no alcanzan los R\$3,000 por habitante, frente a los R\$4,728 de los municipios no metropolitanos. La realidad en el municipio de la capital es muy distinta, con una elevada recaudación tributaria propia (tres veces el valor medio de los demás municipios de la RMRJ), que eleva las medias metropolitanas. El análisis por municipio evidencia disparidades muy marcadas dentro de la RMRJ, con ingresos totales variando de un máximo de R\$15,500 (en una ciudad que recibe elevadas rentas petroleras) a un mínimo de R\$1,163 por habitante en diferentes ciudades metropolitanas.

El resultado conjugado de los ingresos propios y el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales supone una clara distorsión de los objetivos del sistema de gestión fiscal en la federación, penalizando, en último término, a los habitantes de municipios muy poblados, que concentran múltiples y apremiantes problemas ambientales y sociales, así como demandas no atendidas, lo que se reflejó en el empeoramiento de sus condiciones de vida, ya desfavorables en 2020.

Teniendo en cuenta los compromisos del país en el marco de la Agenda 2030 para alcanzar las metas de los ODS, especialmente el ODS 11, se hace urgente prestar atención a las distorsiones fomentadas por el sistema de gestión fiscal. Es imperativo adecuarlo para garantizar condiciones más equilibradas de financiación de las políticas públicas para reducir las desigualdades y proporcionar a las personas un futuro más justo, solidario y sostenible.

VII. Consideraciones finales

El propósito de este estudio fue analizar los impactos de la pandemia en Rio de Janeiro, Brasil, en particular, nos interesó conocer si la transferencia de recursos federales a los entes federativos como estrategia para enfrentar la pandemia del Covid-19 y sus complicaciones contribuyó a compensar los efectos deletéreos de la crisis económica y de la salud.

Los datos obtenidos apuntan a decisiones gubernamentales que no tomaron en cuenta las necesidades particulares de los municipios metropolitanos y más bien contribuyeron a agravar

una crisis de gran proporción. En ese sentido, el gobierno federal y el estatal perdieron la oportunidad de contribuir a la reanudación del desarrollo equilibrado, inclusivo y sostenible en RJ y sus ciudades. Una lección aprendida es que las políticas públicas deben diseñarse a partir de la identificación de las necesidades de la población en los diferentes territorios y regiones y de sus demandas socioambientales, o sea, “de abajo hacia arriba”. Los problemas y las soluciones deben buscarse en las especificidades locales y regionales, y no como un proyecto único construido “de arriba hacia abajo”, puesto que ello beneficiará muy poco a la población de un país continental y heterogéneo como Brasil (Dweck *et al.*, 2020, p.304).

Las disparidades territoriales, sociales y económicas que identificamos entre las diversas regiones se evidencian, entre otros indicadores, en los ingresos tributarios medios por habitante, reflejando diferencias en las respectivas bases tributarias, en la capacidad de recaudación de los impuestos y en las capacidades institucionales de las administraciones públicas de las tres esferas de gobierno. Tal realidad justifica la existencia y necesidad de transferencias intergubernamentales para ecualizar los recursos entre los estados y las ciudades en la federación. De esta forma se aspira a atender las demandas sociales de manera equilibrada entre territorios, con el fin de servir a la sociedad de forma justa e inclusiva, evitando, entre otros problemas, migraciones internas motivadas por la expectativa de beneficios fiscales.

Sin embargo, en la práctica, debemos concluir que los importes transferidos a los municipios por los entes federal y estatal no han sido eficaces para reducir las diferencias horizontales mencionadas —un problema que se observa incluso en las transferencias con un sesgo redistributivo— aunque no todas tengan este objetivo (Nazareth, 2007; 2021). Encontramos que las transferencias redistributivas, especialmente el FPM y el 25% de la participación municipal en el ICMS (cuyo objetivo es promover la reducción de las desigualdades entre municipios) también benefician desproporcionadamente a los municipios más pequeños de RJ. En esos municipios pequeños vive una pequeña parte de la población, que en gran medida ya se beneficia de las regalías del petróleo y gas natural, también distribuidas desigualmente. Esos beneficios a los municipios pequeños resultan en detrimento de los más poblados, que en su mayoría están ubicados en la Región Metropolitana.

Las evidencias aquí discutidas sobre las transferencias federales destinadas a los municipios de RJ en 2020 para enfrentar el Covid-19 y sus consecuencias, mostraron una distribución proporcionalmente desfavorable a las ciudades

de la RMRJ. En esas ciudades precisamente se registraron los peores indicadores de contagios y muertes por Covid-19, así como los de empobrecimiento de la población. De esta forma, confirmamos una política que contrario a su propósito, promueve la desigualdad.

Los totales transferidos revelaron valores medios significativamente más elevados para los 70 municipios que no forman parte de la Región Metropolitana que para los 22 metropolitanos. En otras palabras, el importe medio recibido por habitante en los municipios de la RMRJ representó apenas el 70% del importe medio per cápita recibido por los no metropolitanos, aunque los datos sobre el Covid-19 indican una mayor incidencia y mortalidad por la enfermedad en la RMRJ. Además, en el municipio de la capital, donde, en 2020, se registró la mayor tasa de mortalidad por Covid-19 del país, el importe medio recibido por habitante corresponde a alrededor del 80% del importe medio recibido por los residentes de los otros 21 municipios metropolitanos. Esto, aun cuando la población del municipio de la capital era superior a la estimada para las otras 21 ciudades de la RMRJ en 2020.

En resumen, el sistema de distribución de ayudas indica una tendencia general (sin obviar que se trata de medias agregadas de 92 realidades distintas) a que los municipios metropolitanos se vean penalizados en cuanto a los recursos que reciben para hacer frente a la crisis en comparación con los demás municipios de RJ. Salvo las transferencias del Programa Federativo de Enfrentamiento al Coronavirus SARS-CoV-2 - PFEC, los importes fueron distribuidos utilizando criterios obsoletos, que no consideraron las necesidades y realidades de los municipios. Como resultado de ello, los ingresos totales por habitante de que disponían los gobiernos locales en 2020 para implementar políticas destinadas a satisfacer las demandas de una población castigada por la pandemia y la crisis económica variaron significativamente. La expectativa de que las transferencias de otras esferas gubernamentales debían actuar para reducir las disparidades no se logró.

La consecuencia más perversa de la ineficiencia del actual sistema de reparto de ingresos para alcanzar los objetivos de equiparación horizontal es la penalización a las ciudades metropolitanas, confirmada en el caso de RJ. Los impactos en la gestión de esas ciudades resultaron negativos, especialmente frente a las crecientes demandas de bienes y servicios para atender las necesidades de la población y de infraestructura urbana, lo que agravó la desigualdad social. Dicha realidad evidencia la urgencia y relevancia del debate para mejorar los instrumentos fiscales que permitan avanzar hacia un desarrollo inclusivo, equilibrado y sostenible, “sin dejar a nadie atrás”.

Notas

1. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de la autora. E-mail: paulanazareth@gmail.com; paulanazareth@hotmail.com.

2. El “Techo de Gasto” se refiere a un nuevo régimen fiscal fue instituido por la Enmienda Constitucional 95/2016, fijando límites individualizados para los gastos primarios de los órganos y poderes de la federación, ajustados anualmente por la variación del índice oficial de inflación, y vigentes durante 20 años.

3. “La finalidad primordial del Techo de Gasto [...] es reducir el tamaño del Estado brasileño mediante la contracción del gasto público federal, lo que imposibilitará la prestación de servicios y la promoción de los derechos sociales y aumentará la desigualdad en Brasil [...] significa que, anualmente, el Techo de Gasto reduce cuánto gasta el gobierno federal por ciudadano, en un país cuyo gasto per cápita sigue siendo muy bajo en comparación con los servicios prestados por el Estado.” (Dweck et al., 2020, p. 83) (traducción de la autora).

4. “Localizar” es el proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, abriendo una oportunidad para la revisión de las prioridades y necesidades territoriales y el fortalecimiento de las dinámicas de desarrollo local (<https://www.undp.org/es/dominican-republic/localizaci%C3%B3n-de-la-agenda-2030>). El ODS 11, sobre ciudades y comunidades sostenibles, es el eje central del proceso de localización. Vincularlo a las dimensiones urbanas de los otros 16 objetivos es una parte esencial de la localización de los ODS.

5. El arreglo fiscal federal implica el establecimiento de poderes para recaudar un determinado tipo de impuesto y la distribución de los ingresos entre todos los entes federados, a través del sistema de transferencias intergubernamentales, así como la responsabilidad de cada uno de ellos en la asignación de recursos públicos y provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad. Véase Nazareth (2007) para un análisis del sistema federativo brasileño.

6. Este trabajo integra una investigación presentada, en noviembre de 2021, en el XXVI Congreso Internacional del CLAD, en Colombia, en el panel: Localización de la Agenda 2030 en América Latina. Resultados y retos derivados de la pandemia (<https://clad.org/congresos-antiores/xxvi-colombia-2021/>).

7. Un total de 1.306 municipios formaban parte de las 75 Regiones Metropolitanas del país en 2022, de acuerdo al Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) (<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura->

territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?edicao=37389&t=acesso-ao-produto).

8. La Nueva Agenda Urbana fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, en Quito, Ecuador, en 2016. Es una guía para el desarrollo de políticas y acciones urbanas sostenibles, para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); inspira nuevas soluciones para abordar la emergencia climática, gestionar los flujos migratorios, combatir pandemias y atender los desafíos globales. (<https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>)

9. “ODS Urbanos no Rio de Janeiro Metropolitano e no Brasil”. Caderno de Experiências de Territorialização, Monitoramento e Incidência com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Casa Fluminense, 2017.

10. Entre ellos se incluye la capital del estado, la ciudad de Río de Janeiro, con más de 6 millones de habitantes, donde trabaja más de la mitad de la población que vive en la Región Metropolitana, lo que provoca un intenso desplazamiento y problemas de movilidad.

11. Estudios sobre la RMRJ y su evolución urbana entre los años 1950 y la década de 1990 muestran que esta región es históricamente una de las de mayor concentración y desigualdad del país (Farias et al., 2021).

12. Datos de IBGE. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/>.

13. El censo demográfico previsto para 2020 no se realizaría hasta 2022.

14. “Uma vacinação que avançou mais lentamente que as novas variantes do vírus leva vários países do subcontinente americano de volta ao pior da pandemia”, por Jorge Galindo y Federico Rivas Molina. Diario El País, “Coronavirus: América do Sul, epicentro mundial da pandemia”. Sociedade. EL PAÍS Brasil (elpais.com), 28 junio 2021. Accesado en 07/07/2021.

15. De marzo de 2020 a junio de 2023, más de 704.000 brasileños murieron por covid-19 (fallecimientos confirmados), mientras que EE.UU. registró casi 1.2 millones de muertes. COVID Live Update: 185,349,814 Cases and 4,008,455 Deaths from the Coronavirus - Worldometer (worldometers.info). Accesado en 25/07/2023.

16. Datos compilados por un grupo de trabajo de 40 voluntarios que recopilaran boletines epidemiológicos de las 27 Secretarías Estatales de Salud, proporcionando una base de datos con una serie histórica de casos y muertes confirmados por

municipio. “Si bien son esenciales para planificar las políticas de contención del nuevo coronavirus, los datos municipales no han sido divulgados por el Ministerio de Salud. Como parte de ese esfuerzo continuo por proporcionar datos útiles relacionados con la pandemia, se ha facilitado el acceso a otras bases de datos estructuradas, como la población de los municipios afectados, las muertes sospechosas registradas en un Registro, etc.” (traducción de la autora) <https://brasil.io/covid19/RJ/>.

17. Aun siendo la tasa tan elevada, el avance de la vacunación ya indicaba una reducción de la letalidad con respecto a 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-06/boletim-mostra-queda-da-taxa-de-letalidade-por-covid-19-no-rio>.

18. “Estos datos resultaron un poco sorprendentes porque, al ser la Periferia Ampliada más vulnerable y, por tanto, tener una mayor prevalencia de casos de Covid-19, también se esperaba encontrar más muertes y, en consecuencia, una mayor mortalidad en estos municipios.” (traducción de la autora) (Farias; Rocha; Oliveira, 2021). La mayor vulnerabilidad de estos territorios, que se puso de manifiesto contundentemente durante la pandemia, se atribuye a diversos factores, en gran medida, a la falta de acceso a servicios de recolección de aguas residuales y agua corriente conectados a la red general de abastecimiento y recogida.

19. Datos de la Secretaría de Salud del Estado de Río de Janeiro, en colaboración con las secretarías municipales de salud del estado. (<https://x.gd/zoomh>). Accedido en 28/07/2023.

20. Traducción de la autora.

21. Tras el fin de la RRF en 2022, el estado se adhirió al régimen federal que lo sustituyó, el Programa de Fiscalización y Transparencia Fiscal (PATF, por su sigla en portugués) (Ley Federal Complementaria n.º 178 de 2021), que reestructuró y modificó la RRF, abarcando estados y municipios (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/novo-regime-de-recuperacao-do-estado-do-rio-de-janeiro/2022/30>). Accedido en 25/07/23).

22. “Entre enero de 2015 y diciembre de 2020, según datos del Ministerio de Economía, el estado de Río de Janeiro perdió 702.148 empleos formales. En otras palabras, sólo el estado de Río representó casi el 50% del total de empleos formales perdidos en el país, 1.593.541 empleos. La ciudad de Río perdió más empleos que la ciudad de São Paulo, a pesar de que la economía de la ciudad de São Paulo es más del doble de grande que la economía de la ciudad de Río”. (traducción de la autora). (<https://odia.ig.com.br/colunas/sidney-rezende/2021/02/6084594-as-raizes-da-decadencia-do-estado-do-rio-de-janeiro.html>). <https://www.brasildefato>.

com.br/2021/08/10/por-que-o-desemprego-no-rio-de-janeiro-e-maior-que-a-media-nacional-economistas-explicam. Accedido en 25/07/2023.

23. “Carta Aberta à Sociedade Referente a Medidas de Combate à Pandemia. O País Exige Respeito; a Vida Necessita da Ciência e do Bom Governo”(Disponibile en: <https://static.poder360.com.br/2021/03/carta-aberta-medidas-de-combate-pandemia-com-assinaturas-21-mar-2021.pdf>. Accedido en: 25/07/2023).

24. Idem.

25. Datos da Secretaria do Tesouro Nacional – Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral – 2020. Disponible en: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38233. La Medida Provisoria aseguró la preservación de los valores de las transferencias federales del Fondo de Participación a los Estados y Municipios (FPE y FPM), manteniendo el mismo nivel que en 2019, compensando las pérdidas provocadas por el estado de calamidad pública declarado con la pandemia.

26. IPEA. Finanças públicas estaduais em 2020. Carta de Conjuntura. Número 50, Nota de Conjuntura 15. 1º trimestre de 2021. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2021/02/210224_nota_financa_publicas_II.pdf.

27. Datos del IBGE. Disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/03/pib-cresce-4-6-em-2021-e-supera-perda-provocada-em-2020-pelos-efeitos-da-covid-19>.

28. Datos del IBGE. Disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e-previdencia/2022/02/desemprego-no-pais-cai-para-11-1-no-quarto-trimestre-de-2021>

29. Datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios Continua (Pnad Contínua, IBGE). FGV. IBRE. 2021. Boletim Macro n.º 116. <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-02/2021-02-boletim-macro.pdf>. Accedido en 25/07/2023.

30. La Constitución federal establece como principal objetivo de los ingresos que los municipios apliquen porcentajes de al menos el 15 % y el 25 % de la recaudación tributaria y de las transferencias intergubernamentales a acciones y servicios públicos de salud y al mantenimiento y desarrollo de la educación, respectivamente.

31. Los gobiernos municipales pueden acceder a recursos de diversas fuentes: ingresos directamente recaudados, principalmente tributarios (impuestos municipales a los servicios, a la propiedad urbana y a las transacciones inmobiliarias, entre

otros; tasas y contribuciones de mejoras); ingresos recaudados y transferidos por otros niveles de gobierno; endeudamiento; incentivos fiscales y subsidios a la inversión (“gastos tributarios”); rentas petroleras; así como mediante la articulación con otras entidades públicas por convenios y asociaciones (APP) y con otros agentes económicos a través de concesiones de servicios (NAZARETH, 2019).

32. Según Arretche (2012), el modelo de descentralización establecido en la constitución es la descentralización de la ejecución de políticas (policy-making), mientras que la autoridad para legislar sobre esas mismas políticas y la capacidad de toma de decisiones (policy decision-making) siguieron siendo privadas de la Unión. La legislación se produce en el centro, en el Congreso nacional, la mayoría de las decisiones nacionales se deciden en Brasilia. Los estados y municipios tienen un poder muy limitado para interferir en el diseño de políticas, es decir, no tienen, en la práctica, poder de veto. (NAZARETH, 2015, p.122)

33. Véase Nazareth (2007) para un análisis de la distribución de recursos en RJ por sistema de transferencias y su incapacidad para reducir las disparidades horizontales, penalizando a las ciudades más pobladas, especialmente las metropolitanas del estado.

34. Datos del Sistema de Información Presupuestaria en Salud Pública (SIOPS, por su sigla en portugués) del Ministerio de Salud (<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/siops>).

35. CEPAL. Nota de Prensa. 8 de julio de 2021. Disponible en <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/o-crecimiento-america-latina-caribe-2021-nao-conseguira-reverter-os-efeitos-adversos>. Accesado en 25/07/2023.

36. Estados y municipios brasileños tuvieron muchas dificultades para cerrar sus cuentas en 2020. IPEA. “Carta de Conjuntura”, número 52. Nota de Conjuntura 4. 2021. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210708_notas_finacas_publicas.pdf. Accesado en 10/7/2021.

37. La Ayuda de Emergencia fue un beneficio financiero concedido por el gobierno federal objetivando proveer protección de emergencia frente a la crisis causada por la pandemia del coronavirus – covid 19 (Ley n.º 13.982/2020).

38. Medidas importantes como el aumento de las cotizaciones sociales, la prohibición de nuevas subidas salariales de los funcionarios del gobierno y los ingresos por transferencias intergubernamentales para compensar las pérdidas de ingresos contribuyeron a la generación de superávit primario en los estados. (FGV. 2021. IBRE – Boletim Macro

feb.2021. Disponible en: [2021-02-boletim-macro.pdf \(fgv.br\)](#)).

39. Boletim SEGOV Municipal, Rio de Janeiro. “Articulação Federativa para o enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (covid-19), da Presidência da República”. 10ª edición, 26 de febrero de 2021. https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/portalfederativo/articulacao-federativa/boletim-segov-municipal/10a-edicao-26-02-2021/26-02_boletim-segov-municipal-rj.pdf/view. Accesado en 13/08/2023.

40. Ley Complementaria n.º 173 de 2020. Además de suspender el pago de las deudas, dispuso la reestructuración de las operaciones de crédito interno y externo junto al sistema financiero y a las instituciones multilaterales de crédito y, entre otras medidas, la entrega de cerca de R\$60 mil millones de la federación, como ayuda financiera a los estados, al Distrito Federal y a los municipios en 2020 para acciones de enfrentamiento al covid-19 y mitigación de sus efectos financieros.

41. Transferencias financieras de emergencia de recursos federales para la ejecución de acciones de asistencia social y estructuración de la red del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), en el ámbito de los estados, Distrito Federal y municipios, debido a la emergencia de salud pública provocada por el covid-19 (MP 953, Decretos Ministeriales n.º 369 y n.º 378/20).

42. Véase Nazareth (2007) para un análisis de los fondos FPE y FPM y la desigualdad de los ingresos totales disponibles en los municipios de RJ resultante de los criterios de distribución del sistema fiscal-federativo.

43. Ribeiro (2023) presenta una revisión completa y actual de la literatura sobre los criterios de distribución del FPM, críticas y problemas.

44. Rezende (2018, p.225) sugiere que “es necesario revisar la división del FPM en dos grupos (municipios capitales y otros municipios), adoptada hace medio siglo y que ya no se justifica a la luz de la realidad actual, así como abandonar la pre-Reparto de este fondo entre los estados. La recuperación del carácter nacional del FPM es necesaria para que el fondo se ajuste a la nueva realidad de autonomía municipal y para que se adopten criterios de reparto que combinen la participación de los municipios en la porción estatal del nuevo impuesto con su participación en el FPM con el fin de componer un nuevo régimen de equiparación de ingresos para los municipios.” (traducción de la autora).

45. IBGE. Estimación de la población, 2020. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103->

estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados.
Accesado en 25/07/2023.

Referencias

- Abrucio, Fernando L., Grin, Eduardo J., Franczese, Cibele, Segatto, Catarina I., & Couto, Claudio G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54, p. 663-677.
- Araujo, Edson C., Lobo, Maria Stella C., Medici, André C. (2022). Eficiência e sustentabilidade do gasto público em saúde no Brasil. *J Bras Econ Saúde*, v. 14, n. Supl 1, p. 86-95.
- Arretche, Marta T. S. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fiocruz, p. 232.
- Brandao, Carlos Antônio (2017). “Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica.” *Nova Economia* 26. Esp.
- Britto, Ana Lucia *et al.* (2020). A pandemia de COVID-19 na RMRJ: impactos e desafios em uma ordem urbana marcada por desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais.
- Conselho Nacional de Política Fazendária, CONFAZ (2019). Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais. Disponível en: <https://app.powerbi.com/>
- Dweck, Esther, Rossi, Pedro, Oliveira, Ana Luiza (orgs.). (2020). *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária.
- Farias, Heitor, Sousa, Gustavo M., Rocha, André S., OLIVEIRA, Leandro D. O. (2023). Impacto da Covid-19 nas periferias: uma análise espacial a partir dos casos e óbitos no Rio de Janeiro, *Confins* [online], 52 | 2021. URL:<http://journals.openedition.org/confins/40727>; Accesado en: 25/07/2023.
- Góes, Geraldo S. (2021). Implicações da descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas

públicas de combate à pandemia da Covid-19 no Brasil / Geraldo Sandoval Góes, Luan Borelli. Cadernos Enap, 85; Coleção: Covid-19 Fast Track - Brasília: Enap, 67 p. :

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da População. Rio de Janeiro: 2020. Disponible en: Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação | IBGE.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O PDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, 2021. Disponible em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10427/1/Pgmb_rm_rj_complemento_b.pdf.

Lima, Vandson J. M. (2022). Inação, omissão e não-decisão: os métodos e a política do governo sob Jair Bolsonaro na pandemia da COVID-19. Disertación (maestria) – FGV/EPPG.

Martín, M. (2016, 20 de junio). El Estado de Río de Janeiro declara un colapso económico y pide socorro para los Juegos Olímpicos. El País. Disponible en: https://elpais.com/internacional/-2016/06/17/actualidad/1466197872_869044.html.

Nazareth, Paula A. (2007). Descentralização e Federalismo Fiscal: Um Estudo de Caso dos Municípios do Rio de Janeiro. Tesis (Doctorado) – IE/UFRJ.

_____. Descentralização Fiscal e Autonomia Municipal: elementos para o debate. Revista Paranaense de Desenvolvimento (online), v. 36, p. 117-132, n. 2015.

_____. Avaliação de impactos das rendas petrolíferas: uma comparação de municípios do RJ e SP. In: XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2019, Buenos Aires. Anais do XXIV Encuentro Anual del CLAD. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2019.

_____. Governança para o financiamento do desenvolvimento nos municípios do Rio de Janeiro, Brasil. In: XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2021, Colombia. Anais do XXVI Encuentro Anual del CLAD. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2021.

_____; ARAUJO, Nina Q. O Rio de Janeiro no Regime de

- Recuperação Fiscal. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 21, p. 18-53, 2021.
- Orair, Rodrigo O. (2021). Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n. 28, p 561-582, jul./dez., 2021. Disponible en: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10822>.
- Prado, Sérgio (2003). Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (orgs.). Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung,
- Rezende, Fernando (2018). Federalismo fiscal e gestão pública. In: Negri, João; Araújo, Bruno; Bacelette, Ricardo (orgs.). Desafios da nação: artigos de apoio, p. 203-228. Brasília: IPEA.
- Ribeiro, Clarice P. P. (2023). Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Cadernos de Finanças Públicas - "Edição Especial". v. 23 n. 01. <https://doi.org/10.55532/1806-8944.2023.203>
- Santos, Angela M. S. P., Nazareth, Paula A. (2017). Crise Fiscal e seus Impactos nas Relações Interfederativas: O Caso dos Municípios Fluminenses / Fiscal Crisis and Its Impacts on the Interfederative Relations: The Case of the Rio de Janeiro State Municipalities. GEO UERJ (2007), v. 31, p. 1-33.
- Servo, Luciana M. S. *et al.* (2021). Financiamento do SUS e Covid-19: histórico, participações federativas e respostas à pandemia. Saúde em Debate, v. 44, p. 114-129.