



DOCUMENTOS TEMÁTICOS DA HABITAT III

7 – FINANÇAS MUNICIPAIS

Nova York, dia 31 de maio de 2015

(Versão não editada 2.0)





DOCUMENTO TEMÁTICO SOBRE FINANÇAS MUNICIPAIS

PALAVRAS-CHAVE

Aumento de receitas, gestão financeira, transferências, descentralização, taxas, sistema cadastral, partilha do valor da terra, infraestrutura básica, serviços, ativos locais, transparência, prestação de contas.

DADOS E FATOS IMPORTANTES

- A globalização continua a um ritmo sustentado, mas a localização, processo pelo qual os governos locais ganham mais responsabilidades para provisão em infraestrutura e serviços, também está aumentando. Enquanto a globalização tem sido rápida, a urbanização vem crescendo ainda mais rapidamente e existem hoje mais de 4.000 cidades com população superior a 150.000, e umas 500 com mais de um milhão de habitantes.¹ Globalmente, cidades geram mais de 80% do PIB; as cifras sendo similares nas economias em desenvolvimento.²
- Apesar de seu peso econômico, as cidades carecem de recursos para o desenvolvimento. Em muitos países, impostos locais e outras fontes de receita poderiam ser uma fonte importante de financiamento do desenvolvimento, mas governos territoriais não são autorizados a expandir sua base de arrecadação. Em países em desenvolvimento, os impostos locais representam 2,3% do PIB, em comparação com 6,4% nos países industrializados.³
- Os governos locais estão sob pressão para fazer mais com menos. Em muitos casos, as funções municipais estão se tornando altamente complexas, abrangendo problemas de geração de empregos, inclusão social e mudanças climáticas. Portanto, precisam ser criativos para encontrar fontes de receitas e criteriosos na racionalização de suas despesas. A maioria das cidades do mundo em desenvolvimento ainda depende fortemente de transferências e subsídios, e grandes esforços estão sendo feitos para reduzir essa dependência dos governos centrais. A estrutura das receitas locais mostra que o imposto sobre a propriedade predial é potencialmente uma boa fonte de receitas locais, mas na maioria das cidades em desenvolvimento, o imposto predial representa menos de 3-4% das receitas locais, comparado com 40-50% em cidades na Austrália, Canadá, França, Reino Unido e nos Estados Unidos.⁴

¹ UNDESA (2011) Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development [Distribuição da População, Urbanização, Migração Interna e Desenvolvimento]. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/PopDistribUrbanization/PopulationDistributionUrbanization.pdf>>

² Banco Mundial (2015) Urban Development Overview [Panorama do Desenvolvimento Urbano]. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>>

³ Bird, Richard & Roy Bahl (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward [Impostos Subnacionais em Países em Desenvolvimento: O Caminho a Seguir]. Institute for International Business, Working Paper Series IIB Paper No. 16.

⁴ Farvaque-Vitkovic, Catherine & Mihaly Kopanyi, Editors (2014) Municipal Finances: A Handbook for Local Governments



- Os governos locais estão aprendendo a prestar serviços de forma mais eficiente com uma melhor gestão pública financeira quando recebem mais responsabilidades e autonomia. Um estudo do Banco Mundial abrangendo 190 projetos envolvendo 3.000 projetos de desenvolvimento municipal concluiu que mais autonomia e responsabilidade resultaram em um melhor acesso a serviços, por exemplo, água e clínicas, e aumentos no escopo dos serviços.⁵
- Existem oportunidades importantes para os governos locais alavancarem seus recursos próprios com o apoio do governo nacional e da comunidade internacional. Os governos locais de países em desenvolvimento raramente usam fontes de financiamento alternativas como as disponíveis do setor privado, incluindo as formas de empréstimos de bancos comerciais ou parcerias público-privadas. Apenas 4% de 500 cidades em países de baixa renda têm acesso aos mercados internacionais.⁶ Porém, empréstimos internacionais podem expor governos locais a riscos de variação cambial aos quais eles não têm hedge natural o que pode ser prejudicial. Diversos países proíbem essa prática por lei. Muitos governos locais estão longe de serem merecedores de crédito e precisam passar pelas etapas não tão glamorosas de manter seus livros de registros em dia antes de entrarem no mundo dos empréstimos. Existe o mau empréstimo assim como existe o mau projeto.

RESUMO DO TEMA

Os motores da Finança Municipal no Mundo

Muitos governos centrais e locais reconhecem a importância das cidades para suas economias nacionais. Também reconhecem que as cidades precisam de um fluxo de recursos sustentável e condições necessárias para desbloquearem recursos financeiros endógenos e fomentarem uma urbanização sustentável. No entanto, além desse reconhecimento, ações ainda precisam ser tomadas. Mecanismos de financiamento eficientes operando no âmbito de um quadro legal e institucional forte são necessários para atender a expansão urbana e para prover melhores serviços em áreas urbanas existentes. Contudo, os sistemas de financiamento de muitas cidades são estruturados de acordo com seus papéis na economia de uma era já ultrapassada, mais do que alinhados com as melhores práticas globais.

Todavia, alguns governos são mais claros ao definirem as responsabilidades das autoridades para a entrega de infraestrutura urbana e serviços e estruturarem melhor as transferências e mandatos para a geração de receitas locais no intuito de encorajar a eficiência na provisão de serviços e na gestão de recursos para as operações e investimentos de capital. Ainda assim, esse processo precisa ser estendido e sistematizado. As seções a baixo definem os principais motivos para o desenvolvimento de um sistema de finanças efetivo para governos locais.

[Finanças Municipais: Manual para Governos Locais]. Banco Mundial.

⁵ Banco Mundial (2009) Improving Municipal Management for Cities to Succeed [Melhorando a Gestão Municipal para o Sucesso das Cidades]. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal_eval.pdf>

⁶ Banco Mundial (2013) Planning and Financing Low-Carbon, Livable Cities [Planejando e Financiando Cidades Habitáveis e de Baixa Emissão de Carbono]. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/09/25/planning-financing-low-carbon-cities>>



Melhorando sistemas de governança ultrapassados

Os sistemas de governança não somente fornecem uma estrutura política e organizacional para o processo de mobilização de recursos, como também, mais importante, os seus resultados determinam as receitas potenciais que serão mobilizadas. Existem três déficits principais na governança urbana global:

1. Incoerência das instituições urbanas: as instituições urbanas, como os governos locais, frequentemente não abrangem a totalidade da área urbana, e as instituições de planejamento e coordenação não contemplam efetivamente os silos setoriais – elas são geográfica e setorialmente incoerentes. De fato, isso significa que os governos locais muitas vezes são pequenos demais para ter uma visão de longo prazo coerente (especialmente uma visão econômica de longo prazo), para ter uma influência financeira suficiente para atingirem suas visões, e também para evitar tensões políticas oriundas grupos de pressão não representativos que resistem a um desenvolvimento com benefícios de longo prazo e geograficamente abrangente.

Um bom exemplo de criação de estruturas geograficamente coerentes provem da Alemanha onde uma autoridade regional foi criada para a Grande Estugarda (Greater Stuttgart) para coordenar iniciativas de desenvolvimento econômico regional e de transporte. No que se refere ao atingimento de uma integração setorial, alguns países em desenvolvimento elevaram suas maiores cidades ao nível de província como a Administração Metropolitana de Bangkok (Bangkok Metropolitan Administration – BMA) em Bangkok e DKI Jakarta, mesmo que essas estruturas não incorporem a totalidade das áreas urbanas dessas megacidades. Talvez o melhor exemplo no mundo em desenvolvimento venha da África do Sul onde foram criados municípios de “Categoria A” adequadamente habilitados e territorialmente integrados para suas grandes áreas metropolitanas. Isso resolveu muitos dos problemas de coordenação vertical e horizontal que o sistema anterior apresentava. Em geral, a experiência internacional indica que é muito difícil introduzir mecanismos de coordenação verticais e horizontais efetivos entre diferentes governos locais de uma mesma grande cidade em ambientes com pouca capacidade. A coordenação institucional tende a ser o caminho mais efetivo, onde for possível.

2. Estruturas inadequadas para o planejamento urbano integrado e relações fiscais intergovernamentais. Mesmo que não seja óbvio a priori, o planejamento está fortemente vinculado ao financiamento já que receitas, reais ou potenciais, significativas provêm de impostos e taxas decorrentes do desenvolvimento urbano. A escala e a eficiência desse desenvolvimento estão, por sua vez, amplamente controladas pelo processo de planejamento. Além do nível das transferências, que sempre são considerados pelos governos locais como insuficientes, a estrutura de muitos sistemas de transferência gera incentivos perversos para uma variedade de comportamentos que reduzem a eficiência dos governos locais. Baseando as transferências somente na população, por exemplo, não gera nenhum incentivo para melhorias de desempenho. Em muitos países em desenvolvimento, a relação entre planejamento e desenvolvimento não se sustenta devido à falta de aplicação de controles de desenvolvimento. Além de gerar resultados social e ambientalmente adversos, o risco para investidores, aumentado por um contexto regulatório incerto, é repassado como aumentos nos retornos esperados e custos de financiamento, aumentando por sua vez o custo de infraestruturas e de outros desenvolvimentos urbanos.



Não obstante, bons exemplos de planejamento, desenvolvimento, captura de valor e financiamento existem. O metrô de Hong Kong, um dos poucos sistemas de transporte que verdadeiramente cobre os custos de operação e investimento do capital, talvez seja um dos exemplos mais eficaz. Incentivos para um uso efetivo de subsídios (e ativos) também existem. O Departamento do Interior e de Governo Local das Filipinas tem um “Fundo de Desafios” para incentivar governos locais a investirem em infraestruturas ambientais; e em Bangladesh, o Projeto de Melhoria da Governança Urbana premia bons desempenhos dos governos locais com o acesso a recursos adicionais.

3. Suporte inadequado na construção de um processo efetivo e financeiramente viável de desenvolvimento urbano. Suporte insuficiente para a evolução do quadro institucional e o fortalecimento de suas capacidades. Muitos países contam com academias de governos locais que objetivam reforçar o desempenho financeiro dos governos locais. No entanto, os programas oferecidos tendem a estar muito focados no desenvolvimento de capacidades individuais, que é essencial, mas não suficiente. Contudo, exemplos de abordagens mais estruturais no desenvolvimento de capacidades abrangentes existem. Por exemplo, na Indonésia o Projeto de Desenvolvimento de Capacidades para a Gestão da Infraestrutura Urbana (Capacity Building for Urban Infrastructure Management Project) foi formulado para dar suporte às instituições nacionais e locais que implementassem o Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana Integrada (Integrated Urban Infrastructure Development Programme). Pelo Programa, cada cidade participante teve que produzir um Plano de Ação para Melhoria de Receitas (Revenue Improvement Action Plan) para demonstrar a capacidade disponível de manter a infraestrutura sendo construída por meio do Programa. O Banco Mundial também tem um amplo portfólio de projetos de empréstimos focados em Contratos Municipais, o que representa uma oportunidade para os governos locais trabalharem tanto na consolidação de suas funções diárias (incluindo gestão financeira e mobilização de receitas) quanto em investimentos. Benim, Costa do Marfim, Guiné, Madagascar, Mali, Mauritânia, Ruanda, Senegal dentre outros estiveram envolvidos neste processo por muitos anos.

Preenchendo lacunas nos recursos endógenos

Enquanto as transferências nacionais discutidas anteriormente são importantes, a capacidade das cidades em desenvolvimento levantarem recursos provenientes de seus próprios ativos é crítica para a sustentabilidade no médio e longo prazo. Existem diversas questões relacionadas com esse tema:

- A primeira é se as cidades estão ou não coletando todos os impostos e tarifas de uso que lhes cabe cobrar (os que são fonte de renda líquida já que não faz sentido coletar um imposto se o processo de coleta é mais oneroso do que a receita que ele proporciona); se na prática estão coletando os impostos e taxas de uso que elas, em teoria, arrecadariam; e se elas as estão coletando ao nível correto (máximo ou de compensação de custos). A pergunta chave é: existem incentivos sendo implementados para garantir que os governos locais realmente coletem todos os impostos que deveriam recolher? Em teoria, os fundos centrais estavam ligados a uma agenda de reformas, mas na prática não teve muita reforma conduzida (especialmente na coleção de sua própria de fonte de receitas). Há uma necessidade de discutir a “infraestrutura” necessária para gerir devidamente a tributação local.⁷ Mais especificamente, no que se refere aos tributos

⁷ O exercício de avaliação da propriedade pode não ser o mais efetivo já que ele terá o risco de (1) cobrir uma pequena



funditários como o registro de terras, faz-se necessário considerar o funcionamento do sistema judiciário. Em muitas cidades em desenvolvimento, que estão crescendo rápida e informalmente, onde os direitos de propriedade são difíceis de assegurar, onde os sistemas de registros não estão funcionando devidamente, a avaliação das propriedades e cadastros fiscais podem não ser as opções com o maior custo benefício.

- A segunda questão é o desenho dos sistemas tributários locais determinados pelos governos nacionais, estaduais ou provinciais. Novamente, esses modelos foram uma resposta às circunstâncias aplicáveis á anos passados e não refletem mais as circunstâncias, capacidades ou melhores práticas atuais. Por exemplo, será que os impostos sobre propriedades estão baseados no melhor uso do solo e não no valor da propriedade que está sobre o solo?
- A terceira questão é a necessidade de aumentar os recursos dos governos locais, em contexto de recursos insuficientes para o desenvolvimento urbano – mesmo dotados de sistemas de mobilização de recursos bem projetados e implementados – com taxas adicionais ou com a extensão das existentes. Por exemplo, essas medidas podem tomar a forma de amortizar, ou criar sobretaxas para determinadas vendas nacionais ou locais, rendimentos e taxas corporativas, ou cobrar sobretaxas em impostos sobre propriedades com fins específicos como a Taxa de Aumento de Financiamento nos EUA ou quotizações de melhoramento na Colômbia.⁸ Bons exemplos de sobretaxas de impostos para governos locais provem dos EUA, onde os governos locais podem, por exemplo, cobrar uma sobretaxa nos impostos de renda. Hong Kong tem excelentes sistemas de captura do aumento do valor da terra para financiar investimentos em infraestrutura e o sistema US PACE de pagar por melhorias ambientais é um excelente exemplo de investimentos financiados por sobretaxas em impostos sobre propriedades.

De novo, é importante que os governos nacionais deem a devida atenção ao processamento de tais questões, dos movimentos para implementá-los, e da construção capacidades na área de mobilização de recursos. Esse processo envolverá coordenação entre determinados ministérios e departamentos nacionais e locais. O ponto focal para a coordenação precisa receber um mandado claro para assumir o processo.

Construindo melhores sistemas locais de financiamento e de gestão de ativos

Tanto baixo uma perspectiva teórica (OECD), quanto segundo algumas evidências disponíveis (transferências nacionais nos EUA), financiar projetos locais com fontes locais é visto como eficiente. Contudo, a implementação é um desafio persistente. Uma vez os recursos mobilizados, é essencial que os proventos sejam usados da forma mais efetiva possível.

Governos subnacionais devem melhorar a transparência, fornecendo dados públicos facilmente acessíveis sobre provisões de infraestruturas e serviços, e vincular essas despesas ao aumento de

parcela da cidade; (2) ter que ser atualizado rapidamente; (3) seguir seu curso depois dos consultores internacionais partirem; (4) não produz o aumento em receitas esperado no calendário desejado; portanto, uma alternativa melhor é explorar a possibilidade de trabalhar diretamente com a municipalidade no endereçamento, o que é muito mais apropriado para esse contexto e pode ser diretamente vinculado à muitas aplicações municipais. Em municípios onde o endereçamento foi implementado, foram atingidos aumentos gerais de 25 a 30% em receitas locais, apenas através da conciliação dos indicadores de logradouro com os registros fiscais.

⁸ World Bank (2013) Planning, Connecting and Financing Cities – Now [Planejando, Conectando e Financiando Cidades – Agora].



taxas e impostos coletados. O uso eficiente dos fundos públicos é uma preocupação chave. É essencial que os governos locais sejam capazes de reportar sobre sua situação financeira de uma maneira transparente e responsável para: a) seus Ministérios de Finanças; b) seus cidadãos; e c) seus parceiros financeiros. O Banco Mundial tem trabalhado numa ferramenta de Autoavaliação de Finanças Municipais (Municipal Finance Self-Assessment - MFSA) para determinar ações prioritárias para melhorar a transparência e a eficiência no uso de fundos públicos.

A elaboração de orçamentos deve ser um meio de implementar o plano previamente acordado. A priorização de despesas – seja capital ou recorrente – deve ser feita com base no estabelecimento da forma mais custo-eficiente de prover os serviços planejados e mandatados para a cidade. Poucas cidades têm a capacidade de preparar um plano de investimentos, com planos equilibrando as despesas em investimentos, operação e manutenção mais desafiadoras. Existem facilidades de suporte regionais (por exemplo, a Iniciativa de Desenvolvimento das Cidades para a Ásia - Cities Development Initiative for Asia) e sistemas nacionais para desenvolver planos de investimentos priorizados, mas eles não são automaticamente integrados aos sistemas financeiros e de gestão de ativos das cidades. Uma vez os investimentos escolhidos e financiados, a agência local responsável tem o dever de assegurar a relação qualidade-preço quando adquire o investimento. Portanto, sistemas de aquisição são componentes fundamentais do sistema financeiro das cidades. Devem ser ambos flexíveis e rigorosos no que se refere à probidade – uma junção difícil requerendo habilidades consideráveis.

Existem alguns exemplos de sistemas estruturados capazes de alavancar receitas locais e receitas de transferências com recursos da comunidade ou do setor privado. A cidade de Chicago conta com o Chicago Infrastructure Trust, o qual vem sendo eficaz em alavancar recursos da cidade para diversos projetos incluindo de retromontagem para melhorar a eficiência energética de prédios governamentais.

O uso eficiente dos ativos da cidade é um componente significativo de um bom sistema de financiamento e de gestão de ativos. A pergunta é: o governo precisa ser dono de ativos para manter ou reciclar? A venda de ativos governamentais é controversa, mas existem programas eficientes que vinculam a venda com novos ativos e serviços, como no caso do programa de reciclagem de ativos do governo da Nova Gales do Sul (New South Wales' Asset Recycling Programme) na Austrália. Ministérios das Finanças tendem a desaprovar tal consignação de recursos, mas os cidadãos podem ver benefícios diretos decorrentes deles e podem apoiá-los. Usos mais flexíveis dos ativos governamentais são possíveis, mas as agências tendem a defender seus estoques com ferocidade. Novamente, tais decisões são mais bem conduzidas por uma agência interjurisdicional e intersetorial.

Muitas cidades são obrigadas por lei a prepararem e implementarem um Plano de Capital de Investimento. Todavia, muitas carecem de capacidade para fazê-lo. O Banco Mundial desenvolveu, em paralelo da Autoavaliação de Finanças Municipais, a Auditoria Urbana (Urban Audit), que ajuda governos locais a: 1) acessarem suas necessidades em termos de serviços e infraestruturas; e 2) priorizarem seus programas de investimentos de forma consistente com sua capacidade financeira. Essa ferramenta não pretende substituir o planejamento local e os documentos de programação mandatórios, mas sim, prover um ponto de partida para o processo de priorização de investimentos e uma plataforma para uma melhor coordenação entre as diversas secretarias municipais responsáveis pelas finanças, o planejamento da cidade, as infraestruturas e os serviços públicos.



Melhores sistemas para o financiamento de infraestruturas

A infraestrutura é um caso especial já que se trata de um ativo “irregular”, indicando que ela tem um custo de construção alto em relação às receitas recorrentes da maioria das jurisdições, frequentemente ela é interjurisdicional, ou seja, suas provisões precisam ser coordenadas por duas ou mais jurisdições políticas para ser viável financeiramente e é um ativo de longa duração, acarretando problemas intergeracionais em financiamento. Também é um ativo propenso à má gestão em termos de financiamento insuficiente ou à inflação dos custos de operação, manutenção ou de capital. Portanto, a priorização de investimentos em infraestruturas e o financiamento desses investimentos precisam ser feitos no âmbito de um plano racional para o desenvolvimento da cidade. Porém, o financiamento de infraestruturas principais em grandes áreas urbanas tipicamente perpassa a capacidade de apenas um governo local. Paradoxalmente, mesmo se um projeto for implementado por uma entidade de interjurisdicional e intersetorial,⁹ o sucesso do projeto e do financiamento frequentemente precisa da cooperação de todos os governos locais relacionados. A implementação interjurisdicional e intersetorial demonstrou ser difícil em ambientes de baixa capacidade.

Projetos de Desenvolvimento Orientado do Trânsito (Transit Oriented Development projects), como o de Atlanta, nos EUA, muitas vezes representam bons exemplos de desenvolvimento intersetorial ao longo de corredores. Tais projetos constituem ótimas intervenções na demanda em provisão de infraestruturas, fornecendo um planejamento baseado em receitas de longo prazo nos quais construir um pacote de financiamento viável. Sobre a oferta em financiamento de infraestruturas, existem diversas soluções dependentes da sofisticação dos mercados de capitais e dos devedores – desde financiamentos baseados em títulos projetos em subscritos por instituições (majoritariamente fundos de pensão) no Canadá, até mecanismos de financiamento partilhado do Fundo de Desenvolvimento Urbano Tamil Nadu usados para financiar infraestruturas em pequenos governos locais na Índia.

A implementação de tais mecanismos requer inovações na governança, incentivos fiscais e incentivos para melhorias financeiras e de gestão de ativos; apoiados por reformas nos mercados de capital e por agências de assistência ao desenvolvimento internacional e o setor privado. Também há uma necessidade de se ter uma agência dedicada para isso, podendo ser o Ministério de Finanças. Destacam-se os seguintes mecanismos:

- O financiamento baseado no solo está se tornando a principal fonte potencial para o financiamento de infraestruturas e outros serviços, mas ele precisa de arranjos institucionais apropriados para ser efetivo. Governos centrais e territoriais precisam trabalhar juntos no fortalecimento das potenciais fontes de financiamento através tais mecanismos como bancos de desenvolvimento municipal ou corporações de desenvolvimento municipal de acordo com as necessidades de financiamento das cidades para suas infraestruturas.
- A capacidade técnica para o planejamento, acesso e administração da gama de instrumentos de financiamento é um grande desafio para municipalidades menores. Programas de desenvolvimento de capacidades, que oferecem a base para uma gestão de financiamento efetiva, podem fazer uma grande diferença e produzir resultados rápidos. Para governos locais menores, programas mais estruturados que encorajam a administração mais eficiente das receitas

⁹ Por exemplo, as infraestruturas de água e saneamento precisam ser expandidas se as densidades estão sendo melhoradas no projeto de Desenvolvimento Orientado do Trânsito.



locais e de suas despesas e a provisão de finanças adaptadas para infraestruturas, podem ser mais efetivos.

- Para às cidades maiores existe a necessidade de diversificar as fontes de financiamento, encorajando-as a explorarem os mercados de capital e envolverem o setor privado com mecanismos como emissão de obrigações (requerer notações de crédito), créditos de bancos comerciais e Parcerias Público-Privadas.

Desenvolvendo Sistemas para o Uso Efetivo de Fontes Exógenas de Finanças

Melhorar as finanças municipais é um processo incremental e os mecanismos usados evoluem durante o tempo, já que as circunstâncias das cidades e dos mercados nacionais de capitais mudam. Criticamente, os governos locais devem se focar primeiro em conseguir as condições básicas corretas, maximizando o potencial de seus recursos endógenos e reforçando e aprimorando suas competências financeiras. Quando a “casa está em ordem” os governos locais podem, por sua vez, maximizar sua alavancagem de recursos endógenos e explorar fontes mais abrangentes de finanças disponíveis no país em questão. Por exemplo, quando o contexto da política nacional o permite e onde os mercados de capitais são capazes de prover dívidas sub-soberanas ao longo prazo, as cidades deveriam objetivar o alcance de obter avaliação de créditos necessárias para acessar mercados de obrigações e potencialmente mercados internacionais. Quando essas condições não se aplicam,¹⁰ uma base financeira sólida os habilitará para acessar formas mais convencionais de finanças, como os fundos de desenvolvimento municipal e mecanismos de financiamento partilhado, nos melhores termos possíveis. Governos locais têm sido capazes de emitir obrigações com sucesso, embora os resultados sejam diversos. Além da África do Sul, nenhuma outra cidade na África está emitindo obrigações. O caso recente de Dakar (cuja emissão de obrigações foi suspensa pelo Ministro de Finanças) mostra que em muitas partes do mundo as cidades ainda não atingiram nesse nível. Na Índia, salvo alguns casos como Ahmadabad, não existe nenhum histórico.

As políticas nacionais precisam tratar diretamente da questão do financiamento das cidades e a necessidade de evolução dos sistemas nacionais. Mas as instituições nacionais devem assegurar a preservação de mecanismos prudenciais fundamentais – como avaliações rigorosas das capacidades de serviços da dívida – enquanto o sistema evolui.

- Há muito a dizer sobre os vínculos entre sérios comprometimentos com a descentralização e as finanças das cidades. Em muitos países em desenvolvimento, o compromisso político com a descentralização continua fraco, se é que tais esforços existem – especialmente no caso de fundos de desenvolvimento municipal. O caso da Findeter (Financiera de Desarrollo Territorial) na Colômbia é instrutivo, pois originalmente sendo um fundo municipal, ele se tornou um banco sofisticado para finanças de infraestruturas sub-soberanas. Nos países desenvolvidos, os sistemas de finanças municipais vêm desenvolvendo mecanismos como bancos de obrigações (Finlândia, Espanha, Suécia e cidades nos Estados Unidos) os quais atuam como intermediários oferecendo garantias e agrupando recursos de investidores locais e internacionais.

¹⁰ As condições entre os países diferem bastante e diferentes abordagens são requeridas para fortalecer o arcabouço propício para financiar governos locais com o mercado de capitais. Veja por exemplo: Sood, Mays and Lindfield (2012) Subnational Finance for Infrastructure ADB Sustainable Development Working Paper 20. [Finanças subnacionais para a Infraestrutura].



- Governos nacionais também encorajaram cidades a melhorarem suas avaliações de crédito como um caminho para finanças municipais aprimoradas e recursos ampliados,¹¹ e algumas cidades estão objetivando classificações de “grau de investimento” que podem inclusive dar acesso aos mercados internacionais. O México é um bom exemplo para o uso de avaliação de créditos de cidades como parte de seu sistema de financiamento local para infraestrutura.

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA A AÇÃO

O Caminho a Seguir

É necessário um processo nacional coerente e apoiado internacionalmente para desenvolver de sistemas urbanos financeiramente sustentáveis. Esses processos precisam objetivar os principais motivos para o desenvolvimento urbano discutidos previamente. No contexto de planos de desenvolvimento econômico bem pensados, as ações precisam se focar nas áreas apresentadas a seguir:

- Reforma da governança: um processo nacional para esclarecer responsabilidade e construir instituições para fornecer e financiar infraestruturas urbanas e outros serviços por diferentes níveis de governos de uma maneira eficiente, transparente e responsável.
- Expandir recursos endógenos: processos de reforma nacionais e locais para oferecer oportunidades e incentivos para aumentar a base de recursos locais e a eficiência no uso desses recursos e dos ativos governamentais, incluindo permitindo os governos locais a acessarem mercados de capitais e a alavancarem seus fundos com os recursos do setor privado.
- Fortalecer a gestão financeira e de ativos: fortalecer instituições nacionais e locais para encorajar uma gestão mais efetiva das receitas, despesas e de ativos locais dos governos territoriais.
- Melhorar sistemas financeiros de infraestrutura urbana: um processo facilitado nacionalmente para ampliar fontes de, e instrumentos para, financiamento de capitais de investimento e a recuperação de custos junto aos beneficiários de tais investimentos.
- Desenvolver sistemas para um uso efetivo das fontes exógenas de finanças: governos nacionais geram oportunidades e incentivos para um uso efetivo dos recursos exógenos por um lado e as condições para o abastecimento prudente de tais recursos por outro.

RESUMO

Para fortalecer os processos de financiamento urbano global existe uma necessidade urgente de:

1. Reconhecimento claro e sistemas de apoio à primazia econômica das cidades no nível nacional e o comprometimento para financiar apropriadamente o desenvolvimento urbano para atingir o desenvolvimento sustentável da economia urbana.
2. Ação coordenada para: construir instituições efetivas para a prestação de serviços; apoiar as capacidades institucionais em planejamento e finanças; e para maximizar a integração e eficiência

¹¹ O Banco Mundial introduziu uma atividade de Creditworthiness [fiabilidade de créditos] que inclui alguns workshops presenciais (Academia).



do planejamento e das finanças; assim como ações para gerar incentivos para o melhor uso dos recursos próprios e das transferências, e alavancar o setor privado no financiamento e uso eficiente dos ativos.

3. Apoio da comunidade internacional para a construção de uma rede global de cidades promovendo melhores práticas nas áreas anteriormente citadas para maximizar a contribuição das economias urbanas para um crescimento nacional e global sustentável.

PLATAFORMAS

- **Banco Mundial:** *Municipal Finances: A Learning Program for Local Governments* [Finanças Municipais: Um Programa de Ensino para Governos Locais]
- **ONU-HABITAT:** Através da iniciativa *Achieving Sustainable Urban Development - ASUD* [Conseguindo um Desenvolvimento Urbano Sustentável] segue uma abordagem de três pilares para o desenvolvimento urbano sustentável; planejamento integrado, legislação e finanças para o planejamento de extensões e encaixes de cidade (*planned city extensions and infills*). No que se refere às finanças, a organização foca nas fontes endógenas de finanças, como os impostos sobre as propriedades, a captura de valores fundiários, avaliações públicas e outras fontes de finanças em coordenação com governos locais.
- **UNCDF:** *United Nations Capital Development Fund* [Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas]. Trabalha nos países menos desenvolvidos promovendo uma finança inclusiva para os cidadãos e finanças de desenvolvimento local.

Os Documentos Temáticos Habitat III foram preparados pelo Grupo de Trabalho do Habitat III das Nações Unidas, uma força-tarefa das agências e programas da ONU que trabalham juntos para a elaboração da Nova Agenda Urbana. Os Documentos Temáticos foram finalizados durante a oficina de escrita do Grupo de Trabalho da ONU em Nova York, de 26 à 29 de maio de 2015.

Este Documento Temático foi co-liderado pelo Banco Mundial, e ONU-Habitat com contribuições da CBC.

Documento traduzido livremente por Larissa Lopes, através da plataforma UNV online (www.onlinevolunteering.org). Revisão técnica gentilmente realizada por Roxanne Le Failler, (ONU-Habitat).